

Rapporten aan de Regering

Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek

53

1998

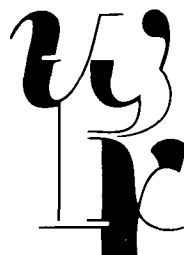
Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



ISBN 90 399 14 885

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070 356 46 00
Telefax 070 356 46 85
Internet <http://www.wrr.nl>

Ons kenmerk
980010/FB/SW

Doorkiesnummer
070 356 44 51

Datum
20 februari 1998

Onderwerp
rapport 53
Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek

E-mail
postmaster@wrr.nl

Hierbij zenden wij u het rapport 'Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek'. Dit rapport, waartoe de raad zelf het initiatief heeft genomen, is inhoudelijk nog in de vijfde raadsperiode tot stand gekomen.

In het rapport gaat de raad in op de vraag aan welke eisen van effectiviteit en legitimiteit het ruimtelijk beleid de komende jaren zal moeten voldoen. De analyse van de veranderende context van het ruimtelijk beleid maakt duidelijk dat het vigerende stelsel niet kan beantwoorden aan de opgaven die zich aandienen. Op grond hiervan spreekt de raad zich uit voor een stelsel van ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek. Daarin ligt de nadruk op integrerende planvorming op het regionale niveau teneinde zo goed mogelijk aan te sluiten bij in de samenleving bestaande eisen, wensen en doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling. De rol van de rijksoverheid zal hierbij worden gekenmerkt door terughoudendheid waar mogelijk en daadkracht waar nodig.

Het rapport zal worden gepubliceerd na kennisneming door de Ministerraad. Vervolgens ziet de raad graag, overeenkomstig de Instellingswet WRR, de inhoudelijke bevindingen van de Ministerraad tegemoet.

De voorzitter

De secretaris

Mr. M. Scheltema

Mr. J.C.F. Bletz

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Ten geleide	11
1 Ruimtelijk beleid, legitimiteit en effectiviteit	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Ruimtelijke ordening en de ruimtelijke inrichting	14
1.3 Ruimtelijke ordening in een veranderende samenleving	18
1.4 Vraagstelling en opzet van het rapport	18
2 Ontwikkeling van de ruimtelijke ordening	21
2.1 Meer dan afweging alleen	21
2.2 Principes van ruimtelijke orde	23
2.2.1 Concentratie van verstedelijking	24
2.2.2 Ruimtelijke samenhang	25
2.2.3 Ruimtelijke differentiatie	27
2.2.4 Hiërarchie	29
2.2.5 Ruimtelijke rechtvaardigheid	30
2.3 Organisatie en instrumenten	32
2.3.1 Voorgeschiedenis van de WRO	32
2.3.2 De WRO	35
2.4 De afhankelijkheid van de nationale ruimtelijke ordening	44
2.4.1 De formulering van het beleid	44
2.4.2 De doorwerking en uitvoering van het beleid	49
2.5 Ernstige slijtage?	51
3 De veranderende context van het ruimtelijk beleid	55
3.1 Inleiding	55
3.2 Ruimtelijke trends in het verleden	55
3.2.1 De uitgangspunten van de ruimtelijke ordening	55
3.2.2 Ruimtelijke ontwikkeling van de bevolking	55
3.2.3 Ruimtelijke ontwikkeling van de productie en werkgelegenheid	58
3.2.4 Werkgelegenheid	59
3.2.5 Ontwikkeling van mobiliteit en forensisme	63
3.2.6 Ontwikkelingen in ruimtegebruik en ruimte-efficiëntie	67
3.3 Toekomstige veranderingen in de ruimtelijke context	70
3.3.1 Ruimtelijk-economische veranderingen	71
3.3.2 Over de toekomstige mobiliteit	80
3.3.3 Ruimtelijk-culturele veranderingen	82
3.4 De 'netwerksamenleving' als nieuwe context voor het ruimtelijk beleid	90
3.4.1 Economische eenwording van Europa	90
3.4.2 Van nabijheid naar bereikbaarheid	91
3.4.3 Het wegvallen van landbouw als 'meekoppeland belang'	92
3.4.4 Stijgende individuele consumptie van ruimte	93
3.4.5 Toenemende mobiliteit	93
3.4.6 Naar een netwerksamenleving	94

4	Veranderende institutionele verhoudingen in en rond de ruimtelijke ordening	97
4.1	Inleiding	97
4.2	Bestuurlijke ontwikkelingen	98
4.2.1	Nieuwe ruimtelijke concepten	98
4.2.2	Bovensectorale afweging en afstemming van beleid	110
4.2.3	Conclusies	114
4.3	Maatschappelijke afweging	116
4.3.1	Toenemende controversialiteit	116
4.3.2	Veranderende verhouding tussen kennis, politiek en beleid	117
4.3.3	Problemen rond de reguliere inspraakprocedures	120
4.4	Nieuwe vormen van maatschappelijke betrokkenheid	126
4.4.1	Valkuilen	126
4.4.2	Eisen aan de nieuwe institutionele vormgeving	129
4.4.3	Selectie van betrokken partijen	132
4.4.4	Actieve organisatie van betrokkenheid	133
4.4.5	Bereidheid om te komen tot integrerende planning	136
4.5	Conclusies	138
5	Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek als perspectief	141
5.1	Uitdagingen aan het afwegingskader	141
5.2	Uitdagingen aan de afwegingsstructuur	146
5.3	Heroriëntatie van het ruimtelijke beleid	149
5.3.1	Algemene uitgangspunten van een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek	150
5.3.2	Verdere uitwerking van de afwegingsstructuur	153
5.3.3	Verdere uitwerking van het afwegingskader	158
5.4	Ruimtelijkeontwikkelingspolitiek als pluralistisch antwoord	165

Samenvatting

Ruimtelijk beleid staat hoog op de politieke agenda. De komende jaren zullen belangrijke beslissingen over de ruimtelijke organisatie worden genomen, waardoor zowel het inhoudelijke afwegingskader als de bestuurlijk-institutionele afwegingsstructuur onder druk komen te staan. Hierbij gaat het om concepten als de compacte stad, het compacte stadsgewest of het beschermen van het Groene Hart, alsmede om de vigerende planologische procedures met de karakteristieke nadruk op decentraliteit. De dynamiek van maatschappelijke veranderingen is zodanig dat deze niet langer is op te vangen door het systeem op onderdelen aan te passen. Derhalve wordt in dit rapport een heroriëntatie van de ruimtelijke ordening bepleit.

Ruimtelijke ordening als overheidsbeleid

Het Nederlandse systeem van ruimtelijke ordening is voortgekomen uit het streven de verstedelijking in goede banen te leiden; dit verklaart de nog altijd sterk decentrale opzet. Kenmerkend voor het stelsel is het ontbreken van machtsmiddelen en 'eigen' uitvoeringsinstrumenten. Afstemming vindt plaats via overleg, overtuiging en samenwerking, vastgelegd in uitvoerige procedures. De inhoudelijke kern van het ruimtelijk beleid kan in vijf basisprincipes worden samengevat: concentratie van verstedelijking en openhouden van het buitengebied, ruimtelijke samenhang, ruimtelijke differentiatie, hiërarchie in de mate van verstedelijking en ruimtelijke rechtvaardigheid. Deze basisprincipes werden de afgelopen decennia steeds opnieuw geconcretiseerd door een schil van generieke concepten zoals groeikernen of de compacte stad.

Doordat deze concepten regelmatig geactualiseerd worden, wordt de afstemming op maatschappelijke veranderingen mogelijk. De ruimtelijke ordening sluit hier aan bij beleidsvoornemens van – steeds weer andere – prominente sectoren teneinde de beperkte sturingsmogelijkheden te compenseren. Het meest sprekende voorbeeld van dergelijke 'meekoppelende belangen' is de rol van volkshuisvesting en landbouw bij het streven naar concentratie van verstedelijking in de jaren zestig: de volkshuisvesting realiseerde grote aantallen woningen op via de ruimtelijke ordening geselecteerde bouwlocaties; de landbouwsector hielp bij het openhouden van gebieden tussen steden en stadsgewesten.

Ontwikkelingen en knelpunten

Op een breed terrein zijn nu ontwikkelingen gaande die de uitgangspunten van het stelsel onder druk zetten. Doordat de maatschappij steeds meer het karakter van een 'netwerksamenleving' krijgt, zijn de samenhangende activiteiten van burgers en bedrijven niet langer op één plaats in de ruimte geconcentreerd. Specifieke wensen leiden nu tot specifieke vestigingsvoorkeuren. Als gevolg van technologische ontwikkelingen en een voortgaande economische groei 'explodeert' de mobiliteit en neemt het beslag op ruimte toe.

Doordat maatschappelijke ontwikkelingen steeds minder in overeenstemming te brengen zijn met de concepten van de ruimtelijke ordening, komen ook de onderliggende basisprincipes van het afwegingskader onder druk te staan:

- *concentratie van verstedelijking*: de compacte verstedelijking was bedoeld om de ruimtelijke kwaliteit van de open groene ruimte te garanderen, maar leidt tot verminderde ruimtelijke kwaliteit in de stad;
- *ruimtelijke samenhang*: stedelijke functies komen steeds verder uit elkaar te liggen met als gevolg congestie op het wegennet en een verminderende kwaliteit van de bedrijfsomgeving. Tevens neemt de ruimtelijke segregatie naar inkomen toe;

- *ruimtelijke differentiatie*: sluipende verstedelijking holt geleidelijk de ruimtelijke kwaliteit uit van zowel de stedelijke leefomgeving als het landelijk gebied;
- *ruimtelijke hiërarchie*: doordat hoogwaardige stedelijke functies wegtrekken naar nieuwe centra aan de randen van stedelijke regio's, treedt een 'vervlakking' van het economisch landschap op;
- *ruimtelijke rechtvaardigheid*: de achterstandspositie van de bepaalde gebieden is moeilijk te doorbreken. Dit speelt vooral bij de verscherping van de grootstedelijke problematiek als gevolg van de trek naar suburbane milieus.

Waar het gaat om de afwegingsstructuur, om de middelen en de organisatie, blijken zich de volgende ontwikkelingen voor te doen:

- 'meekoppelende belangen' verdwijnen, hetgeen de sector-facetsystematiek problematisch maakt. Daarnaast krijgt het sectoraal beleid facetmatige elementen doordat de vakdepartementen hun kernopgaven in een veranderende maatschappelijke omgeving opnieuw definiëren. De nadruk op projecten groeit, waardoor de brede bovensectorale afweging in de knel komt;
- de decentrale opzet bemoeilijkt een effectieve aanpak van regionale en nationale opgaven. Dit gebeurt op een moment dat de behoefte aan bovengemeentelijke afweging met het oog op doelstellingen als landschappelijke verscheidenheid en regionale/nationale samenhang juist toeneemt. 'Verticale coördinatie' – waar nationale doelstellingen lokaal moeten worden gerealiseerd – was vanouds al lastig, maar verliest verder aan effectiviteit door veranderende gezagsverhoudingen tussen bestuursniveaus;
- de scheiding tussen bestuurlijke afstemming en de organisatie van maatschappelijk draagvlak wordt minder effectief door een veranderde verhouding tussen burger en overheid.

Deze toenemende druk op doelstellingen, effectiviteit en legitimiteit van het beleid heeft geleid tot reacties waarbij de overheid het accent legt op de ontwikkeling van additionele instrumenten. Hiernaast wordt een investeringsbeleid benadrukt die vooral is gericht op de ontwikkeling van infrastructuur. Dit beleid gaat echter voorbij aan de kern van de problematiek, die gelegen is in de configuratie van het stelsel zelf.

Aanbevelingen

Op grond van de analyse van de maatschappelijke context meent de raad dat een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek nodig is die meer mogelijkheden biedt voor regionale coördinatie via actieve betrokkenheid van een veelheid van actoren, de zogenoemde 'stakeholders'. Juist in de erkenning van dynamiek liggen goede mogelijkheden 'zwakke functies' te beschermen en sterke verder te ontwikkelen. Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek duidt met name op planvorming op het regionale niveau. Een effectief en legitiem ruimtelijk beleid is ermee gediend wanneer het zwaartepunt van planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming. Differentiatie en selectiviteit vormen de sleutelbegrippen van deze ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek.

De meest fundamentele inhoudelijke breuk met het bestaande stelsel is het afscheid van generieke ruimtelijk concepten: specifieke lokale situaties vragen om verschillende oplossingen. Als voorbeeld van een gebiedsspecifiek plan noemt de raad een bereikbaarheidsplan voor de Randstad.

Het nationale strategisch beleid dient zich nadrukkelijker te concentreren op de hoofdstructuur en een beperkt aantal projecten, neergelegd in een plan voor de ruimtelijke hoofdstructuur. De nationale overheid kan zich voor de meeste andere gebieden beperken tot het definiëren van een aantal basiskwaliteits-eisen. Integraliteit op nationaal niveau wordt vervangen door een meer gebiedsspecifiek integrerend ontwerp. Daarbij moeten de verschillende eisen, wensen en doelstellingen tijdens het planningsproces zoveel mogelijk worden

geaccommodeerd en moet een uitvoeringsplicht voor overheden die een ontwikkelingsvisie hebben geformuleerd, worden gekoppeld aan financiering. Hiermee wordt de bestaande scheiding tussen conceptuele planvorming en financiering opgeheven. Dit heeft tevens tot gevolg dat investeringen met grote ruimtelijke consequenties aanleiding geven tot bredere planvorming. Sectorale investeringen kunnen zo een veel groter ruimtelijk effect genereren. Naar de mening van de raad impliceert dit een verdere integratie van de taken van Rijksplanologische Commissie (RPC) en de Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuur (ICES). De ICES-investeringen dienen aan de planvorming te worden gekoppeld.

Het integrerend ontwerp poogt de inzichten en argumenten van betrokkenen in de planvorming te ontwikkelen en onderling af te stemmen. Het is daarom van groot belang alle 'stakeholders' die belang hebben bij inhoud en uitvoering van de plannen in een zo vroeg mogelijk stadium bij de voorbereiding te betrekken. Dit noopt tot duidelijke verantwoordelijkheidsstructuren, onafhankelijke controle op de afwikkeling van de planvorming en een permanente onafhankelijke kwaliteitsdiscussie.

Nadere uitwerking van de uitgangspunten differentiatie en selectiviteit resulteert in een variabele verdeling van planologische verantwoordelijkheden. Afhankelijk van de inhoudelijke doelstelling levert dit drie verschillende regimes op:

- *basisgebieden*

Hier zijn geen concrete nationale beleidsbeslissingen nodig en kan zo nodig met het definiëren van basiskwaliteitseisen worden volstaan. Voor een verplichte koppeling tussen plan, financiering en uitvoeringsplicht is hier weinig reden.

- *ontwikkelingsgebieden*

In de ontwikkelingsgebieden zal de ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek het meest pregnant tot uitdrukking moeten worden gebracht. Hier zijn bovenlokale belangen in het geding, zoals bijvoorbeeld bij gebieden waar de aanleg van een HSL-station of van een gedeelte van de Ecologische Hoofdstructuur zulke consequenties zal hebben dat een meeromvattende herontwikkeling in de rede ligt. Naast basiskwaliteitseisen wordt hier een specifieke oriëntatie geformuleerd voor de toekomstige ruimtelijke inrichting. Nadat het rijk een gebied als ontwikkelingsgebied heeft aangewezen en de desbetreffende doelstellingen heeft bepaald, ligt het initiatief verder bij samenwerkende gemeenten. Het provinciaal bestuur voert de regie en kan financiën en goedkeuring als voornaamste coördinatiemiddelen inzetten. Indien gemeenten of provincie in gebreke blijven, is overgang van bevoegdheden – ook in het uitvoerende vlak – naar het hogere bestuursniveau mogelijk.

- *nationale projecten*

Hierbij gaat het om gebieden waar, gezien vanuit de ruimtelijke hoofdstructuur, bescherming van nationaal belang noodzakelijk wordt geacht of waar ruimtelijke ingrepen van nationaal belang dienen plaats te vinden. Het rijk zal daarbij de beslissende stem hebben, gepaard aan een uitvoeringsplicht.

Met name de ontwikkelingsgebieden en de nationale projecten betekenen een breuk met de bestaande systematiek uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening en vragen om de ontwikkeling van nieuwe instrumenten.

Afsluitend

De analyse van de veranderende context van het ruimtelijk beleid maakt duidelijk dat het vigerende stelsel niet kan beantwoorden aan de uitdagingen die zich aandienen. Op grond hiervan is de raad van mening dat vorm en inhoud van het ruimtelijk beleid ingrijpend dienen te veranderen. De sturingsmogelijkheden van infrastructuurbeleid moeten nadrukkelijk worden uitgebreid. Er is behoefte aan open vormen van planvorming, waarbij de samenleving in een zo vroeg mogelijk stadium dient te worden betrokken.

Een bredere afweging van belangen kan worden gerealiseerd door middel van integrerende planning op regionaal niveau. Nationale belangen kunnen duidelijker worden gearticuleerd in nationale projecten die tevens tot uitvoering dwingen. In deze opzet wordt ruimtelijke ordening onderdeel van politieke besluitvorming op het relevante schaalniveau.

Ten geleide

Dit rapport is tot stand gekomen in de vijfde zittingsperiode van de WRR (1993-1997). Hoewel het rapport aan het begin van de zesde zittingsperiode is aangeboden aan de regering, berust de verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan bij de raad in de samenstelling zoals deze gold bij het einde van de vijfde periode. Een interne projectgroep van de WRR bereidde het rapport voor. Hiervan maakten de volgende personen deel uit: prof.dr.ir. R. Rabbinge (projectvoorzitter), prof.dr. W. Derksen (raadlid), en drs. H.C. van Latesteijn, adjunct-secretaris van de raad, alsmede de stafmedewerkers dr. M.A. Hajer (projectsecretaris), prof.dr. C.W.A.M. van Paridon, mr. J.C.I de Pree, prof.dr. I.J. Schoonenboom. Voorts waren ook mevr. drs. C. Schutte en dr. W.A.M. Zonneveld (NWO/Stichting ESR) lid van de projectgroep.

Voor de totstandkoming van dit rapport is gebruik gemaakt van de resultaten van een drietal studies die in opdracht van de raad zijn verricht. De eindrapportages van deze studies zijn beschikbaar als:

W.A.M. Zonneveld en A. Faludi, *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V102, Den Haag, Sdu uitgevers, 1998.

A. Reijndorp et.al, *De kern van het ruimtelijk beleid – een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*; Werkdocumenten nr. W99, Den Haag, 1998.

P.W.M. Smit, P.J. Stallen en G.F.W. Herngreen, *Ruimte als forum*; Werkdocumenten nr. W100, Den Haag, WRR, 1998.

Voorts zijn vele personen en instellingen geconsulteerd tijdens de voorbereiding van dit rapport. In het bijzonder dienen te worden vermeld prof.dr. H. van der Cammen, prof.dr. A. Faludi, dr. H. Hetsen, prof.dr. A.M.J. Kreukels en prof.dr. W.G.M. Salet. De WRR dankt allen voor de geleverde bijdragen.

Ruimtelijk beleid, legitimiteit en effectiviteit

1.1 Aanleiding

Ruimtelijke ordening staat hoog op de politieke agenda. Politiek en samenleving zijn doordrongen van het feit dat in de komende periode een aantal belangrijke beslissingen aangaande de ruimtelijke organisatie van Nederland genomen moet worden. Het Nederlandse economisch succes manifesteert zich in nieuwe ruimteclaims, of het nu gaat om de vraag naar betere verbindingen, ruimere woonmilieus, nieuwe bedrijventerreinen, meer waardevolle natuur of meer 'vrijetijdslandschappen', zoals golfterreinen of wandelbossen. Ruimtelijke politiek staat niet alleen hoog op de agenda, het roept ook veel debat op. Soms betreft dit activiteiten die de overheid zelf ter hand neemt (bijv. de tracés voor de Betuwelijn of de HSL), soms is de onrust een reactie op het vermeende falen van de overheid om effectief te beschermen wat ruimtelijk waardevol is (de bouwactiviteit in de zgn. 'restrictieve gebieden') en soms is het onvrede met een overheid die te weinig doet (de fileproblematiek en het 'dichtslibben' van de Randstad). Een debat over de toekomst van de ruimte is op zichzelf geen probleem, maar wel wanneer meningsvorming en besluitvorming uit elkaar gaan lopen en wanneer er geen brede overeenstemming bestaat over de wijze waarop over de zich aandienende vraagstukken dient te worden besloten. Juist wanneer men het *inhoudelijk* niet eens is, is het van het grootste belang dat men het ten minste eens is over *de wijze waarop* besluiten op legitieme wijze kunnen worden genomen. De breed gedragen zorg om de toekomst van de ruimte vertaalt zich thans politiek in een roep om een *nieuwe nota* over de ruimtelijke ordening: de Vijfde nota. Het voerliggende rapport houdt iets meer afstand en onderzoekt de *institutionele en inhoudelijke basis* van de ruimtelijke ordening als overheidsactiviteit. Het stelsel van ruimtelijke ordening kent eigen procedures en regels en een eigen inhoudelijke oriëntatie. Via een analyse van de contextuele, institutionele en inhoudelijke dimensies van het ruimtelijk beleid beoogt dit rapport een bijdrage te leveren aan de discussie over de vraag welke eisen in de komende tijd aan een effectief en legitiem ruimtelijk beleid moeten worden gesteld.

Deze vraag komt mede voort uit de observatie dat het ruimtelijk beleid in tal van opzichten voor een andere opgave staat dan een aantal jaren geleden. Tot begin jaren tachtig weerspiegelde het ruimtelijk beleid de meer algemene taakopvatting van een overheid die primair streefde naar het vormgeven van een verzorgingsstaat. Dit uitte zich in een nationaal spreidingsbeleid en een verdelende rechtvaardigheid ten aanzien van voorzieningen en het opwaarderen van achterstandswijken en achtergebleven regio's. Na een periode getekend door het streven naar efficiency-verbetering, legt de overheid nu nadruk op activering. Ook in het ruimtelijk beleid manifesteert een pro-actieve overheid zich steeds meer: investeringen in infrastructuur hebben een grote ruimtestructurende werking¹. Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1965 – waarvan de hoofdlijnen eind jaren vijftig en begin jaren zestig werden ontwikkeld – is ook de samenleving veranderd. Sindsdien is het stelsel regelmatig aangepast – het meest ingrijpend in 1985 – om aan maatschappelijke veranderingen tegemoet te komen. Gezien de

¹ De zogenaamde 'ICES' – de Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuur – is de meest in het oog springende uitdrukking van deze pro-actieve opstelling van de overheid.

huidige dynamiek lijkt de tijd opnieuw rijp voor een reflectie op de bestaande systematiek.

1.2 Ruimtelijke ordening en de ruimtelijke inrichting

Nederland kent een uitgewerkt stelsel van 'ruimtelijke ordening'. In internationaal vergelijkend perspectief valt dit stelsel op als bijzonder omvattend en gedetailleerd ². Hiermee is echter nog niets gezegd over de functionaliteit ervan. Het is een empirische vraag in hoeverre dit stelsel ook daadwerkelijk de ruimtelijke inrichting in de door de overheid gewenste zin bepaalt. Van groot belang hierbij is de mate waarin het ruimtelijke-ordeningsbeleid te maken heeft met overwegingen en afwegingen in een groot aantal verschillende beleidsvelden zoals milieu, volkshuisvesting, economische zaken, verkeer en waterstaat of landbouw. Dit maakt een grote inspanning ten aanzien van de coördinatie noodzakelijk. Dat is al ingewikkeld op momenten dat de verschillende sectorale agenda's helder zijn, maar wordt een enorme opgave op het moment dat deze sectoren – zoals nu – zelf in beweging raken en onzeker zijn over hun beleid. Het aantal beleidsverkenningen dat de rijksoverheid thans uitvoert, loopt in de tientallen en een groot aantal hiervan werkt door naar het ruimtelijk beleid: of het nu gaat om de milieuverkenning van het RIVM, de woonverkenning van het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting van VROM, de studie *Economie en fysieke omgeving* van het CPB, *Nederland 2030* van de Rijksplanologische Dienst, de Natuurverkenning van het ministerie van LNV, de ICES-structuurverkenning en *Ruimte voor economische dynamiek* van het Ministerie van Economische Zaken ³. De verbanden tussen de diverse toekomstverkenningen zijn veelal dermate ondoorzichtig dat deze inmiddels zelf object van studie zijn ⁴. De uitkomsten van deze sectorale dynamiek zullen gevolgen hebben voor de wijze waarop het ruimtelijk beleid in de toekomst moet worden georganiseerd.

Wat is ruimtelijke ordening? Hierover bestaan veel misverstanden en het is dan ook van belang hier direct bij stil te staan ⁵. In de allereerste plaats moet ruimtelijke *ordening* worden onderscheiden van ruimtelijke *inrichting*. Ruimtelijke inrichting refereert aan het maatschappelijk proces van het voortdurend veranderende gebruik van de ruimte, terwijl ruimtelijke ordening allereerst betrekking heeft op de *overheidsactiviteit*, c.q. de bewuste beleidsmatige pogingen het gebruik van de ruimte te beïnvloeden. De inrichting van de ruimte wordt uiteraard door meer bepaald dan beleid: hoe graag de overheid het ook zou willen, de feitelijke inrichting van de ruimte is niet te reduceren tot het resultaat van alleen haar doelbewuste handelen. Inrichting en ordening worden echter vaak als synoniemen gebruikt, wat verwarring in de hand werkt. Maar ruimtelijke ordening moet ook niet gebruikt worden als verzamelbegrip voor *alle* overheidsactiviteit ten aanzien van de ruimtelijke

^{2]} European Commission, *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*; Regional Development Studies 28, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

^{3]} Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Nationale Milieuverkenning 4: 1997-2020*; Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1997. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woonverkenningen MMXXX: wonen in 2030*; Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Bibliotheek, 1997. Centraal Planbureau, *Economie en fysieke omgeving: beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020*; Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997. Rijksplanologische Dienst, *Discussiescenario's Nederland 2030*; Den Haag, Rijksplanologische Dienst, 1996. Werkgroep ICES-structuurverkenning, *Houtskoolschets*; Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 1995. ICES, *Versterking ruimtelijk-economisch structuur*; Tweede Kamer 1996/1997, 25 017, nr.1. Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor economische dynamiek: een verkennende analyse van ruimtelijk-economische ontwikkelingen tot 2020*; Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 1997.

^{4]} Zie A.W. Koers en T.P.J. Konijn, *Verkenningen Verkend: de betekenis van toekomstverkenningen voor V&W*; Den Haag, DG Rijkswaterstaat, 1997.

^{5]} In hoofdstuk 2 wordt hier uitvoeriger bij stil gestaan.

inrichting. Het is beter om ruimtelijke ordening op te vatten als de *specifieke* uitwerking van de wijze waarop de overheid haar ruimtelijk beleid heeft georganiseerd. Nederland heeft een enorme traditie waar het gaat om de actieve bemoeienis met de ruimtelijke inrichting: het is een cliché, maar de ruimte is hier ten slotte deels zelf op het water veroverd. De waterhuishouding bepaalt die inrichting in niet geringe mate. In Nederland is de ruimte ook meer dan waar ook ter wereld 'in cultuur gebracht'. Er bestaat dus weliswaar een traditie van actieve ruimtelijke inrichting, maar het is weinig zinvol om deze hele traditie op te vatten als 'ruimtelijke ordening'⁶.

De term ruimtelijke ordening wordt hier gereserveerd voor het ruimtelijk beleid van de overheid zoals dat zich sinds het begin van deze eeuw heeft ontwikkeld. De inhoudelijke oriëntatie (in Nederland maar ook in de ons omringende landen, inclusief het Verenigd Koninkrijk) is verbonden met de opkomst van de 'sociale kwestie' en komt voort uit de zorg om de sociaal-hygiënische problemen ten tijde van het ontstaan van de industriële stad. Niet voor niets wordt de Woningwet van 1901 aangehouden als startpunt van de ruimtelijke ordening. Dit beleid is altijd vooral gericht geweest op de sturing en regulering van de verstedelijking in het land. Ruimtelijke ordening kan op deze manier worden onderscheiden van de overheidsactiviteit op het gebied van utiliteitswerken, zoals de organisatie van de waterstaat, de ontwikkeling van de infrastructuur alsmede van de activiteiten bij de ontginning en later landinrichting van het buitengebied. Die activiteiten gaan veel verder terug in de tijd. Het is dan ook op zijn plaats om de ruimtelijke ordening op te vatten als een *correctie* op de ruimtelijke inrichting die zich aftekende onder invloed van de snelle industrialisering. Deze historische wortels in de stedelijke problematiek en de accommodatie van de verstedelijking werken nog steeds door in de *inhoudelijke oriëntatie* van het nationale ruimtelijke-ordeningsbeleid.

De organisatie van de ruimtelijke ordening

Nederland valt in vergelijkend Europees perspectief eveneens op door de prominente positie van het *nationaal* ruimtelijk beleid⁷. Juist op dit nationale niveau is de ruimtelijke ordening uitgegroeid tot een complex beleidsveld met een ingewikkelde afstemmingssystematiek. Dit laatste is niet verwonderlijk. Vele activiteiten slaan neer in ruimtelijk gedrag of in ruimtelijke claims, waardoor ruimtelijke ordening al gauw allerlei sectorale beleidsvelden doorsnijdt. Ruimtelijke ordening is 'facetbeleid': ruimtelijkheid is een relevant 'aspect' van vele verschillende soorten beleid. Zo is ruimtelijke ordening ook institutioneel uitgewerkt in de Planologische Kernbeslissingsprocedure (pkb): het beleid is bovenal een *coördinerende* activiteit, en de minister voor Ruimtelijke Ordening is coördinerend bewindspersoon bij 'ruimtelijk relevante beleidsvorming'. Omdat ruimtelijk beleid logischerwijze ook de bevoegdheden van alle drie de bestuurslagen doorsnijdt, dient ruimtelijk beleid bovendien ook 'verticaal' tussen de bestuurslagen te worden afgestemd. Een element van de beleidstheorie achter het vigerende stelsel is dat de nationale overheid plannen opstelt die op lagere bestuursniveaus door moeten werken zonder bindende werking. De plannen van rijk en provincie zijn indicatief: niet in de laatste plaats om een zekere flexibiliteit te waarborgen. De minister voor Ruimtelijke Ordening heeft zelf weinig directieve macht en moet het zowel naar de sectorministeries als naar de lagere overheden hebben van overtuiging. In de dagelijkse praktijk zet de nationale overheid daarbij natuurlijk tal van financiële middelen (van buiten de RO) in om anderen over te halen haar beleid op te volgen. Aan de formele opzet van het stelsel doet dit niets af.

⁶ Zie hiervoor bijv. A.M. Lambert, *The Making of the Dutch Landscape; An Historical Geography of the Netherlands*; London, Academic Press, 1985, maar ook A. van der Woud, *Het lege land – de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*; Amsterdam, Meulenhoff, 1987.

⁷ Zie European Commission, op.cit.

Deze opzet wekt bij de buitenstaander weleens verwondering maar is historisch zeer verklaarbaar. De origine van de Nederlandse ruimtelijke ordening heeft zijn sporen nagelaten in de vigerende bestuurlijk-institutionele structuur. De oriëntatie op de verstedelijkingsproblematiek komt tot uitdrukking in de sterk decentrale gerichtheid van het stelsel en de centrale rol voor het gemeentelijk bestemmingsplan, het enige voor de burger en andere rechtspersonen bindende plan. De verstedelijkingsproblematiek was primair een lokale aangelegenheid en daar lag dan ook het institutionele zwaartepunt. Ruimtelijk beleid kan echter niet tot de accommodatie van de verstedelijking worden gereduceerd. Er is steeds meer oog gekomen voor opgaven die juist het lokale niveau overstijgen. De zorg voor het openhouden van grootschalige open ruimten, de zorg voor de spreiding van welvaart of later de zorg om de internationale verbindingen, zijn uitdrukking van de toenemende betekenis van het *nationaal* ruimtelijk beleid.

In het bovenstaande zijn achtereenvolgens de inhoudelijke en de bestuurlijk-institutionele dimensie van ruimtelijke ordening geïntroduceerd. Deze twee aspecten dienen analytisch uit elkaar te worden gehouden. De inhoudelijke dimensie van de ruimtelijke ordening wordt in dit rapport benoemd als *afwegingskader* en de bestuurlijk-institutionele dimensie als *afwegingsstructuur*.

In een schema kunnen de belangrijkste onderscheidingen nog eens worden samengevat (tabel 1.1).

Tabel 1.1 Belangrijke begripsmatige onderscheidingen

Ruimtelijke ordening vs ruimtelijke inrichting	<ul style="list-style-type: none"> – Ruimtelijke ordening als overheidsactiviteit c.q. de thans vigerende beleidsmatige poging tot beïnvloeding van het gebruik van de ruimte – Ruimtelijke inrichting als het voortgaande maatschappelijke proces van indeling en gebruik van de ruimte
Ruimtelijke ordening als afwegingskader vs ruimtelijke ordening als afwegingsstructuur	<ul style="list-style-type: none"> – Als afwegingskader: inhoudelijke ideeën over de gewenste inrichting van de ruimte – Als afwegingsstructuur: de bestuurlijk-institutionele organisatie van overheidsactiviteiten aangaande de ruimte

De relatie tussen afwegingskader en afwegingsstructuur

Hoewel plannen en plankaarten een sleutelrol vervullen in de ruimtelijke ordening, is dit zeker niet de essentie: ruimtelijke ordening is een kwestie van actieve coalitievorming waarbij planologen proberen allianties te formeren rond overtuigende visies op de toekomst⁸. Ruimtelijke ordening als overheidsactiviteit behoeft echter een formeel-juridische basis. In dat opzicht krijgt een plan of nota met name betekenis wanneer de ruimtelijke ordening de uitvoering van een plan/nota kan garanderen. Juist op dit aspect van de effectiviteit van beleid is het stelsel vaak bekritiseerd. Zowel de horizontale afstemming (tussen ministeries) als de verticale afstemming (tussen bestuurslagen) is niet gebaseerd op hiërarchie en de daarbij horende krachtige instrumenten, maar op communicatie en overtuiging. Ook het stelsel van ruimtelijke ordening draagt dus de kenmerken van een op consensus georiënteerde samenleving. In deze karakteristiek ligt zowel haar kracht als haar zwakte besloten⁹.

^{8]} Zie J. A. Throgmorton, 'Planning as Persuasive Story-telling about the Future: Negotiating an Electric Power Rate Settlement in Illinois'; *Journal of Planning Education and Research*, nr. 12, 1992, blz. 17-31.

^{9]} Vgl. bijvoorbeeld J. Witsen, 'Ruimtelijke samenhang: beleid in samenspel'; in C.P.M. Bevers en P.G.A. Noordanus (red.), *Continuïteit en vernieuwing*; Den Haag, RARO, 1996, blz. 13-22. N.A. de Boer, 'Stagnerende Ruimtelijke Ordening'; *Wonen TA/BK*, nr. 23/24, 1976. F.W. Scharpf en F. Schnabel, 'Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor'; *Informationen zur Raumentwicklung*, nr. 1, 1978, blz. 29-47. J.B.D. Simonis, 'Ruimtelijke ordening: de overspanning van een plancongestie'; in: P.C. Groen (red.), *Stedebouw in Nederland*; Zutphen, De Walburg Pers, 1985, blz. 78-83. P. Lukkes, 'Ruimtelijke Ordening leidend of lijdend?'; *Stedebouw en Valkshuisvesting*, nr. 11, 1990.

Evaluatie van het bestaande stelsel dient daarom in het teken te staan van de wijze waarop afweging gekoppeld wordt aan effectiviteit van beleid. Om daarbij tot beleidsrelevante uitspraken te kunnen komen, wordt de evaluatie in dit rapport geplaatst tegen de achtergrond van de veranderende context van de ruimtelijke ordening.

Het feit dat ruimtelijke ordening zich sterk richt op de coördinatie van beleid met ruimtelijke effecten betekent niet dat ruimtelijke ordening geen inhoudelijke component heeft. De ruimtelijke ordening heeft een min of meer vaststaand afwegingskader dat wordt geschraagd door een beperkt aantal 'basisprincipes' zoals concentratie van verstedelijking, ruimtelijke hiërarchie, ruimtelijke samenhang, ruimtelijke differentiatie en ruimtelijke rechtvaardigheid ¹⁰.

De ruimtelijke ordening veronderstelt te beschikken over de mogelijkheden om, via een vakinhoudelijke bijdrage, de ruimte beter in dienst te stellen van het algemeen belang. Dit komt tot uitdrukking in een van de klassieke en nog regelmatig aangehaalde definities van ruimtelijke ordening waar deze wordt omschreven als "het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, zulks ter wille van die samenleving" ¹¹. Een dergelijke definitie maakt duidelijk dat ruimtelijke ordening meer wil bereiken dan efficiënt ruimtegebruik alleen. Ze heeft een algemeen bestuurlijke en maatschappelijke opdracht om een *afweging* te maken tussen ruimtelijke claims. Daarbij zoekt de ruimtelijke ordening naar een evenwicht tussen het juridisch vastleggen van ruimtegebruik en de taak om, in het licht van bepaalde maatschappelijke veranderingen, eventueel tot een andere indeling of een ander ordeningsprincipe te komen.

Naast het opstellen van plannen richt ruimtelijke ordening zich op het realiseren van een visie of het uitvoeren van plannen. Wanneer het feitelijk ruimtegebruik in overeenstemming is met het gewenste gebruik is de ruimtelijke ordening consoliderend en passief en worden bestemmingen slechts juridisch vastgelegd. Waar het ruimtegebruik moet worden aangepast, is actief ingrijpen vereist en heeft de ruimtelijke ordening andere instrumenten nodig. De wijze waarop dit geschiedt, is gecompliceerd omdat het Nederlandse ruimtelijke-ordeningsstelsel is gebaseerd op het decentraliteitsprincipe. De gemeente beschikt over het enige juridisch bindende plan, namelijk het bestemmingsplan. Zoals hierboven al werd gememoreerd, heeft de ruimtelijke ordening op het nationale niveau wel een coördinerende bevoegdheid maar zij ontbeert eigen instrumenten om haar plannen tot uitvoer te brengen. In principe is die mogelijkheid er wel via de aanwijzingsbevoegdheid, maar om voor de hand liggende redenen wordt die met terughoudendheid gehanteerd.

Een oppervlakkige evaluatie van de functionaliteit van de ruimtelijke-ordeningssystematiek ontardt maar al te gauw in een analyse dat de keizer geen kleren aanheeft. In feite is de ruimtelijke ordening echter opmerkelijk succesvol gebleken in het formeren van coalities met sectoren of maatschappelijke groeperingen om haar doelstellingen te realiseren. Het is alleen de vraag of zij in de toekomst met evenveel succes zal kunnen optreden, gezien de hierna te bespreken maatschappelijke ontwikkelingen.

¹⁰] Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreide beschouwing.

¹¹] Laatstelijk bij J. de Ridder & D. Schut, *De WRO in de steigers. De gevolgen van recente wetgeving voor het planningstelsel van de ruimtelijke ordening*; Deventer, Kluwer, 1995, daarvoor oorspronkelijk in Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Cie Van Veen) en vervolgens geciteerd in o.a. A.M.J. Kreukels, *Planning en planningproces. Een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*; 's-Gravenhage, VUGA, 1980, en J.B.D. Simonis, op.cit., blz. 78-83.

1.3 Ruimtelijke ordening in een veranderende samenleving

De toekomst van het ruimtelijk beleid moet worden geplaatst tegen de achtergrond van ingrijpende ontwikkelingen. De reorganisatie van de verzorgingsstaat, de Europese eenwording, de internationalisering van de economie en de technologische en organisatorische innovatie van bedrijvigheid, maar ook de veranderende verhouding tussen burger en overheid stellen belangrijke uitdagingen aan het ruimtelijk beleid. In dit rapport wordt een aantal van deze ontwikkelingen met elkaar in verband gebracht en wordt de uitdaging voor het ruimtelijk beleid gezien als het vinden van een legitieme en effectieve omgang met de ruimtelijke consequenties van deze veranderingen.

Ruimtelijke modernisering wordt thans politiek bij uitstek als een uitdaging gezien, getuige de brede aandacht voor infrastructuurbeleid en grootschalige ruimtelijke projecten als de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de uitbreiding van Schiphol of de Tweede Maasvlakte. Het ruimtelijk beleid staat in het teken van 'Nederland klaarmaken voor de 21^e eeuw' en bij deze wenselijkheid spelen internationaal-economische accenten een belangrijke rol. Natuurlijk gaat het niet alleen gaat om het *faciliteren* van perspectiefrijke ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook om het *behoud* van waardevolle ruimtelijke kwaliteiten¹². Dat zich daarbij fricties voordoen tussen oude en nieuwe wensen en claims ligt voor de hand. Een goed ruimtelijk beleid kan niet puur consoliderend zijn maar moet ook nieuwe initiatieven tot wasdom laten komen, bij voorkeur op de plek waar deze het beste gedijen en het minste hinder voor andere activiteiten veroorzaken. Gegeven de omvang van de projecten die thans onderhanden zijn, zullen zich hier nog vele discussies voordoen: ruimtelijke modernisering is bij uitstek een controversieel thema. Het ligt voor de hand dat de veranderende sociale, politieke en economische context daarmee eigen randvoorwaarden aan de institutionele vormgeving van het ruimtelijk beleid stelt. De overheid kan zich voor haar beleid minder dan voorheen verlaten op uitsluitend politieke legitimatie en overleg met vaste aanspreekpartners in de vorm van beroepsorganisaties en dergelijke. Die corporatistische arrangementen zijn steeds minder representatief en functioneel geworden. De mondige samenleving van nu stelt andere eisen aan de koppeling tussen maatschappelijke meningsvorming en politieke besluitvorming en roept nieuwe vragen op over de legitimiteit.

1.4 Vraagstelling en opzet van het rapport

In dit rapport wordt het ruimtelijke-ordeningsstelsel allereerst gezien met het oog op de ruimtelijke effecten van de maatschappelijke ontwikkelingen die in de komende jaren te verwachten zijn. Gekeken wordt hoe de politieke afweging over ruimtelijke vraagstukken thans plaatsvindt, in hoeverre het stelsel tot implementatie van beleid komt, welke problemen zich hierbij eventueel manifesteren en welke oorzaken in dat geval voor de problemen kunnen worden aangewezen. Het rapport probeert zicht te krijgen op de aard en omvang van de uitdaging aan het ruimtelijk beleid en komt van daaruit tot een aantal aanbevelingen. De vraagstelling luidt daarbij: *Hoe kan de overheid de komende decennia een effectief en legitiem ruimtelijk beleid beter gestalte geven? In hoeverre moet het vigerend stelsel van ruimtelijke ordening (met de daarbij te onderscheiden doeleinden en methoden) worden aangepast?*

Vanuit de gedachte dat politieke afweging alleen betekenis heeft wanneer deze tot uitvoering van beleid leidt, wordt de legitimiteitsvraag rond de politieke afweging direct verbonden aan de vraag naar de effectiviteit van het stelsel. De vraag naar de gewenste vormgeving van de politieke afweging in

^{12]} Vgl. bijvoorbeeld de voornoemde ICES voortgangsrapportage.

-) het ruimtelijk beleid krijgt hierbij veel nadruk, omdat veel burgers juist via ruimtelijke ingrepen nadrukkelijk met de schaduwzijden van veranderingen worden geconfronteerd¹³. In een tijd waarin tal van maatschappelijke problemen naar de achtergrond zijn gedrongen door het economisch succes, manifesteren de 'kosten' van dit succes zich in de ogen van sommigen met name ruimtelijk: de toenemende bedrijvigheid langs de snelwegen, de eengezinswoning die voor steeds meer mensen een bereikbaar ideaal wordt, en de consequenties van de massale beleving van de vrijheid van de automobilititeit zijn evenzovele uitdagingen aan het ruimtelijk beleid.

Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op de kenmerken van het vigerende stelsel van ruimtelijke ordening. Het inhoudelijk afwegingskader wordt uiteengezet, evenals de wisselwerking met de afwegingsstructuur. Bekeken wordt in hoeverre de ruimtelijke ordening in het verleden haar doeleinden realiseerde en welke verklaring voor deze effectiviteit kan worden gegeven. In hoofdstuk 3 wordt de veranderende context van het ruimtelijk beleid geanalyseerd: voor welke maatschappelijke uitdagingen zal het ruimtelijk beleid zich de komende decennia geplaatst zien? In hoeverre zijn deze ontwikkelingen exogeen? Waar liggen mogelijke aanknopingspunten voor het beleid? In hoeverre zijn hier de komende tijd relevante veranderingen te verwachten? Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de veranderende institutionele verhoudingen rond het ruimtelijk beleid. Op basis van een aantal ontwikkelingen van de laatste tien jaar worden uitspraken gedaan over de nieuwe institutionele werkelijkheid die zich rond het ruimtelijk beleid heeft geformeerd. Hoofdstuk 5 begint met een samenvattende analyse van de positie waarin het ruimtelijk beleid zich thans bevindt. Gekeken wordt voor welke concrete uitdagingen het ruimtelijke-ordeningsstelsel zich geplaatst ziet. Vervolgens wordt vanuit deze analyse onder de noemer van een 'ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek' een perspectief geschetst om in de komende tijd een effectief en legitiem ruimtelijk beleid mogelijk te maken.

^{13]} Zie bijvoorbeeld de RPD enquête als weergegeven in de *Ruimtelijke Verkenningen 1997* en de discussies op de opiniepagina's van de dagbladen.

Dit hoofdstuk karakteriseert de inhoudelijke en institutionele basis waarop de ruimtelijke ordening als overheidsactiviteit plaatsvindt, en schetst de ontwikkeling ervan. Deze basis bestaat uit een stelsel van procedures (de afwegingsstructuur) en omvat ook een aantal inhoudelijke doelstellingen (het afwegingskader). Beide worden verondersteld een meerwaarde op te leveren, maar de opvattingen over het gewicht hiervan blijken niet constant te zijn (par. 2.1). Het inhoudelijke afwegingskader van de nationale ruimtelijke ordening is eveneens in de loop van de tijd veranderd, maar hier kunnen wel bepaalde 'basisprincipes' als constanten worden herkend (par. 2.2). De procedures waarlangs de afweging plaatsvindt en de hierbij behorende instrumenten zijn herhaaldelijk aan de wensen en eisen der tijd aangepast. De uitgangspunten die ten grondslag werden gelegd aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn echter evenmin volledig losgelaten (par. 2.3). Vervolgens wordt ordening aan de hand van de kenmerken van het Nederlandse stelsel ingegaan op de positie en het karakter van de ruimtelijke ordening: ruimtelijke ordening is een primair communicatieve activiteit. De Nederlandse ruimtelijke ordening draagt daarbij nog de kenmerken van een geïnstitutionaliseerde overlegcultuur. Deze combinatie heeft een vertaling gekregen in overwegend communicatieve instrumenten, als plannen, nota's met wervende concepten en overlegstructuren. De ruimtelijke ordening is bewust nooit opgetuigd geweest met eigen instrumenten en heeft daarom steeds allianties met andere beleidssectoren moeten aangaan wanneer het krachtige (financiële) instrumenten wilde inzetten om beleidsconform gedrag te bevorderen ¹.

Ook het ontbreken van een formele 'planhiërarchie' (tussen de overheden onderling) was functioneel in het stimuleren van overleg. Dit impliceert dat de ruimtelijke ordening door de tijd heen altijd getekend is geweest door de machtsverhoudingen van dat moment. De kunst van de ruimtelijke ordening bestaat in die zin uit het steeds weer inhoud geven aan haar constante inhoudelijke uitgangspunten (de 'basisprincipes') en het overtuigen van anderen binnen de bestaande institutionele structuur. Paragraaf 2.5 gaat ten slotte kort in op de vraag hoe afwegingsstructuur en afwegingskader thans (kunnen) worden gewaardeerd.

2.1 Meer dan afweging alleen

Wat is nu het karakter van ruimtelijke ordening als overheidsactiviteit, de toegevoegde waarde en de positie ervan in het totale overheidsbeleid ²? Sinds de Eerste nota ³ wordt ruimtelijke ordening gezien als meer dan het coördineren en afwegen van sectorale voornemens, als meer dan politieke strijd tussen deelbelangen. Er wordt ten minste een synthese beoogd die meer is dan de som der delen, een optimaal resultaat voor ruimte en samenleving, of hoe men de meerwaarde ook wil formuleren. Over de vraag of er zelfstandige ruimtelijke belangen zijn die naast sectorale belangen in het afwegingsproces een rol (mogen of moeten) spelen, bestond wel verschil van inzicht. In de praktijk

¹] J. Witsen, 'Ruimtelijke samenhang: beleid in samenspel'; in: C.P.M. Bevers en P.G.A. Noordanus (red.), *Continuïteit en vernieuwing*; Den Haag, RARO, 1996, blz. 13-22.

²] Het gaat hier allerminst om specifiek Nederlandse vragen. Men zie bijv. D.L. Foley, 'British town planning: One ideology or three?'; *British Journal of Sociology*, nr.11, 1960, blz. 211-231.

³] (Eerste) Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland; 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij en -uitgeverij, 1960.

blijkt dit verschil van inzicht echter nauwelijks van invloed te zijn: om diverse redenen heeft het ruimtelijke facet een duidelijke inhoudelijke inbreng.

Niet onbelangrijk in dit verband is dat er al ten minste sinds de klassieke oudheid opvattingen bestaan over het optimale stratenverloop en de plaats van openbare gebouwen in steden. En ten minste sinds de jaren dertig van deze eeuw zijn er planologen die volgens eigen methoden opvattingen over de ruimtelijke inrichting op regionale en nationale schaal ontwikkelen. In ieder geval over de vraag *hoe* een synthese wordt bereikt die meer is dan de som der delen of hoe men tot het beste resultaat voor ruimte en samenleving komt, en tot op zekere hoogte ook over de vraag *wat* een goede synthese of het beste resultaat is, zijn ook 'technische' oordelen te geven. Het is voorts niet verrassend, in zekere zin zelfs onvermijdelijk, dat als een coördinerend minister voor de ruimtelijke ordening wordt aangewezen en hem een ondersteunende dienst wordt toebedeeld die voor een belangrijk deel uit planologen bestaat, deze minister zich niet alleen als scheidsrechter maar ook als medespeler ontpopt; de technische inzichten leiden als vanzelf tot (facet)'belangen'.

Er kan een vijftal *basisprincipes* – deze worden in de volgende paragraaf nader besproken – worden onderscheiden aan de hand waarvan men ruimtelijke ontwikkelingen tracht te sturen. Deze basisprincipes vinden een eerste uitwerking in *ruimtelijke concepten* zoals de compacte stad, groeikernen, en dergelijke. Hoewel basisprincipes en concepten onderdeel uitmaken van het algemene regeeringsbeleid, ligt hun basis toch onmiskenbaar in de planologische hoek. Dit is nog duidelijker het geval bij het begrip *ruimtelijke kwaliteit*, dat sinds het midden van de jaren tachtig als belangrijke doelstelling van de nationale ruimtelijke ordening is toegevoegd⁴. Zo is, in samenhang met de Kroonjurisprudentie van de afgelopen drie decennia, steeds duidelijker geworden wat de betrokken minister onder het lege wettelijke begrip 'een goede ruimtelijke ordening' verstaat.

Naast deze inhoudelijke uitwerkingen van het ruimtelijke facet zijn er procedurele waarborgen, die van wellicht groter belang zijn. De hoofdlijnen van het toekomstig ruimtelijk beleid en de ruimtelijke consequenties van het voorgenomen beleid van de in dit opzicht voornaamste sectoren worden tegenwoordig aangegeven in kabinetsbesluiten (planologische kernbeslissingen, pkb's), waarbij de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het voortouw, respectievelijk een belangrijke stem heeft. Het is ook deze positie die het ruimtelijk facet de mogelijkheid biedt de al genoemde eigen basisprincipes en concepten in te brengen, een eigen beleidsprogramma op te stellen.

Het zijn tegelijk vooral de grote ruimtelijke-ordeningsnota's die aanleiding moeten vormen voor sterke relativeringen van de invloed van zowel het ruimtelijk facet in het rijksbeleid als van die nota's, van het centrale ruimtelijke-ordeningsbeleid, zelf. Omdat deze nota's het voorgenomen rijksbeleid voor de (middel)lange termijn aangeven, mag, mede gezien de uitvoerige interdepartementale besluitvormingsprocedures, verwacht worden dat althans het ruimtelijk relevante rijksbeleid 'notaconform' zal zijn. De nota's zelf bieden hiervoor echter weinig waarborgen. Weliswaar kent de jurisprudentie zelfbinding van het rijk toe aan concrete beleidsbeslissingen in pkb's, maar uitspraken die als zodanig gekwalificeerd kunnen worden, zijn schaars. In hoofdzaak gaat het bij de nota's om voorgenomen beleid in hoofdlijnen. Rechtstreekse juridische invloed op het ruimte-/grondgebruik hebben de nota's in het geheel niet.

⁴ Het gaat hier om een vrij gecompliceerd begrip dat niet eenvoudig hanteerbaar is en bovendien nog altijd in nadere ontwikkeling is. Men zie: A. Reijndorp et al., *De kern van het ruimtelijk beleid; een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*; WRR, Werkdocumenten nr. W99, Den Haag, 1998.

Voorzover beoogd wordt bepaalde veranderingen van ruimtegebruik tegen te houden of, waar ingrepen nodig zijn, die veranderingen juist teweeg te brengen, is vereist dat gemeentelijke bestemmingsplannen, de enige ruimtelijke plannen die de burger rechtstreeks binden, overeenkomstige beperkingen of mogelijkheden inhouden. Sectorale rijksbesluiten kennen voorts gewoonlijk hun eigen besluitvormingsprocedures, tal van ontwikkelingslijnen vereisen, mede, actief optreden van andere overheden, die zich niet of nauwelijks voor beslissende centrale beïnvloeding lenen, en ten slotte zijn er burgers en bedrijven voor wie dit nog sterker geldt. Inspraak, overleg en ook gezamenlijke besluitvorming kunnen het bestaan van divergerende belangen niet opheffen. Zelfs voor het rijksniveau is het weinig realistisch te hopen op meer dan compromissen; daarvoor is bij de verschillende beleidssectoren te zeer sprake van eigen belangen en rationaliteiten.

Al deze factoren hebben een dubbele invloed. In de eerste plaats dwingen zij de 'facetminister' om rekening te houden met wat haalbaar is, concreter, om 'mee te liften' met de relevante, invloedrijke sector(en) van het moment, of dit nu volkshuisvesting, milieu of economie is; de politieke conjunctuur en de door deze sector(en) beschikbaar te stellen beleidsinstrumenten zijn hierbij de voorname criteria. In de tweede plaats noodzaken zij tot overleg: wie men niet (snel/eenvoudig) kan dwingen, moet men overreden, overhalen, overtuigen.

Rest de vraag of dit soort beperkingen erg is. Het is opvallend dat juist vanuit de kant van het ruimtelijk facet, in het bijzonder vanuit de Rijksplanologische Dienst, overleg met instemming als de kern van de ruimtelijke ordening is aangeduid (zie ook par. 2.5). Dat overleg werd als noodzakelijk gezien omdat er een veelheid van belangen in het geding is, waarbij steeds het ruimtelijke element slechts één van de relevante aspecten is. Hierbij kan echter direct worden aangetekend dat men zonder een zekere machtsbasis geen serieuze overlegpartner kan zijn. Het is die machtsbasis, die op rijksniveau vooral bestaat uit procedurele waarborgen, die tegenwoordig onder een zekere druk staat. Economische ontwikkeling, infrastructuur en snelheid van besluitvorming zijn factoren die de ruimtelijke inbreng dreigen te overvleugelen. Sectordepartementen brengen in toenemende mate nota's en rapporten uit, waarin niet alleen een relatie wordt gelegd tussen ruimtelijke ontwikkelingen en de (veranderende) kerntaken van deze departementen, maar waarin ook andere ruimtelijke strategieën en concepten worden voorgesteld dan de (formeel) thans vigerende. Als verdedigingslinie tegen sectorale overheersing was 'tweesporigheid' bedacht, maar dit dreigt, via de figuur van de 'verplichte aanweziging', de gelijkwaardige positie van het ruimtelijk facet te marginaliseren. Weegt tegen dit soort ontwikkelingen op dat de vakdepartementen de ruimtelijke aspecten zouden hebben 'geïnternaliseerd', of dreigt ruimtelijke ordening als afweging van sectoren en facet ten onder te gaan omdat het onderscheid tussen sectoren en (ruimtelijk) niet meer bestaat? Deze vraag zal in paragraaf 4.2 nader aan de orde komen.

2.2 Principes van ruimtelijke orde

In de huidige Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra) is een prominente plaats weggelegd voor ruimtelijke concepten die betrekking hebben op de ruimtelijk-economische hoofdstructuur. Stedelijke knooppunten, hoofdtransportassen, mainports, Randstad Internationaal, Stedenring Centraal Nederland, het zijn alle concepten die in de ruimtelijke ordening zijn ontwikkeld om aan te geven waar voor Nederland, ruimtelijk gesproken, de beste kansen liggen om succesvol mee te doen in de internationale concurrentiestrijd. Wie de Derde nota erop naslaat, zal tevergeefs zoeken naar dit soort ruimtelijke concepten. In deze nota wordt daarentegen het belang benadrukt van een goed woon- en leefklimaat in de steden, van een adequaat voorzieningenniveau op het platteland, van een landelijk gebied waar landbouw, natuur,

recreatie en landschappelijke waarden harmonieus samengaan. Opvallend is dat in deze nota, net als in de voorgaande, een lans wordt gebroken voor een beperking van de ruimtelijke schaal waarop de dagelijkse relaties op het vlak van wonen, werken en recreëren zich afspelen. Kleine, compacte stadsgewesten moeten het kader vormen voor de dagelijkse ruimtelijke beslissingen van de burger. Het nationale en internationale schaalniveau ontbreekt in de Derde nota en ook het thema van een competitief sterk bedrijfsleven is er onzichtbaar. Nochtans heerste ten tijde van de Derde nota (het grootste deel van de jaren zeventig en de vroege jaren tachtig) een economische recessie, vooral na de tweede oliecrisis van 1976.

Het afwegingskader van de nationale ruimtelijke ordening is dus selectief: bepaalde thema's en problemen maken hier deel van uit, andere niet. In de tijd gezien kan dit afwegingskader ingrijpend van kleur veranderen. Het beeld van in de tijd wisselende ruimtelijke concepten lijkt, op het eerste gezicht, een tamelijk ongestructureerd proces. De talloze gehanteerde concepten blijken echter gestoeld te zijn op een beperkt aantal *basisprincipes*. Deze principes geven aan welke percepties er in de nationale ruimtelijke ordening bestaan ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen. Afzonderlijke ruimtelijke concepten vormen de tijdspecifieke uitdrukking van deze principes. Deze principes bepalen het afwegingskader en laten zien dat ruimtelijke ordening meer omvat dan alleen een afwegingsstructuur. Hieronder worden de vele tientallen na-oorlogse planconcepten van de nationale ruimtelijke ordening herleid tot deze, vijf, basisprincipes.

2.2.1 Concentratie van verstedelijking

De twintigste eeuw wordt gekenmerkt door een enorme stijging van de verplaatsingsmogelijkheden. Voor de Tweede Wereldoorlog waren het vooral de fiets en de regionale tram- en spoorwegnetten die zorgden voor een explosie van de mobiliteit, na de oorlog was dat aanvankelijk de bromfiets en vooral de personenauto. Illustratief is hier ook de wijziging van de uitgangspunten die een rol hebben gespeeld bij de inrichting van de IJsselmeerpolders. Het idee om in Oostelijk Flevoland, net als in de Noordoostpolder, een fijnmazig patroon van dorpen te realiseren moest worden losgelaten. Niet alleen bleek de zich moderniserende landbouw met veel minder arbeiders toe te kunnen, de gestegen mobiliteit, in samenhang met de schaalvergroting aan de kant van de voorzieningen, zorgde voor een sterk gecentraliseerde stedelijke structuur, met slechts een handvol stedelijke centra.

Op het vlak van het goederenvervoer heeft de komst van de vrachtauto ervoor gezorgd dat het bedrijfsleven niet langer exclusief gebonden is aan rail en water. De noodzaak van een onderlinge nabijheid van stedelijke functies is drastisch afgenomen. Hierdoor wordt een gespreid verstedelijkingspatroon mogelijk. Sinds sprake is van nationale ruimtelijke ordening wordt getracht dit continu doorgaande proces van stedelijke verdunning in bepaalde banen te leiden. Tal van argumenten worden hierbij ingezet, zoals het tegengaan van verlies aan landbouwgronden. In de jaren zeventig wordt, onder invloed van de opkomende aandacht voor het leefmilieu, gewezen op de noodzaak van zuinig ruimtegebruik. De open ruimte wordt beschouwd als een voorraad die, vergelijkbaar met voorraden als mineralen, olie en gas, met uitputting zou worden bedreigd. De doelstelling om de mobiliteitsgroei een halt toe te roepen wordt ongeveer tegelijkertijd aan het principe van concentratie gekoppeld. Eveneens in de jaren zeventig wordt de notie van stedelijk draagvlak geïntroduceerd. Door een selectief wegtrekken van bevolkingsgroepen en bepaalde typen van economische activiteiten wordt het sociale en economische fundament onder de stad weggehaald. Bovendien zou meer aandacht moeten worden geschonken aan die groepen in de stedelijke samenleving die minder ruimtelijke keuzen hebben, die, vanwege hun inkomenspositie, niet kunnen

besluiten naar een andere woning en woonomgeving te vertrekken. Niet de gespreide stad, maar de compacte stad zou dan ook het te volgen verstedelijkingsconcept moeten zijn. Tot op de dag van vandaag wordt hieraan in de nationale ruimtelijke ordening vastgehouden. Mobiliteitsgeleiding vormt op dit moment de allesoverheersende doelstelling. Door nieuw stedelijk gebied volgens het nabijheidsprincipe te lokaliseren zou een betere *modal split* en een gunstiger autokilometrage bereikt worden dan bij andere verstedelijkingsmodellen. Daarnaast spant het ministerie van VROM zich in hoge mate in voor een beleid om bedrijven en voorzieningen, afhankelijk van hun mobiliteitskenmerken, 'op de juiste plaats' te lokaliseren, het zogeheten locatiebeleid of ABC-beleid. Wat de juiste plaats is, wordt bepaald door de wijze van ontsluiting: goed ontsloten met openbaar vervoer, goed ontsloten voor de auto, dan wel beide ⁵. Het ruimtelijk beleid staat dus bepaald niet indifferent tegenover de locatie van activiteiten binnen een stadsgewest, vooral als het gaat om functies die bijzonder veel mobiliteit oproepen.

Aldus blijft, in de tijd gezien, het concentratieprincipe gehandhaafd, maar veranderen de beweegredenen. Telkens wordt dit concentratieprincipe met anders gerichte ruimtelijke concepten ingevuld. In de jaren veertig en vijftig overheerste een anti-urbane attitude. Grote steden als Amsterdam en Rotterdam zouden in omvang niet groter mogen worden dan 8 kilometer, zodat de stadsbewoner in slechts 30 minuten het buitengebied kon bereiken om daar te recreëren. Toen in de jaren zestig het 'buiten wonen' in zwang raakte, werd dit bepaald niet vijandig bejegend. Om een zekere hiërarchische opbouw van de Nederlandse stedelijke structuur in stand te houden zou de deconcentratie wel gebundeld moeten worden. Het is mede hierdoor dat de Nederlandse stedelijke structuur, die toch al niet erg gecentraliseerd was, verder 'verdunde', ook geholpen door het infrastructuurbeleid dat erop gericht was een zo hoog mogelijke bereikbaarheid van alle onderdelen van het nationale territorium te bieden. Pas later is de nationale ruimtelijke ordening 'bekeerd' tot bundeling.

2.2.2 Ruimtelijke samenhang

Is concentratie vooral gericht op het spreidingspatroon van stedelijke activiteiten, bij ruimtelijke samenhang gaat het om de onderlinge relaties tussen deze activiteiten. Vanouds heeft de ruimtelijke ordening zich sterk gemaakt voor het ruimtelijk bijeen houden van functies die sterk met elkaar samenhangen. Sinds de Vierde nota van 1988 zet de nationale ruimtelijke ordening zich ook in voor een samenhangende ruimtelijke structuur van economisch kansrijke gebieden, die worden ontsloten via een adequaat functionerende hoofdinfrastructuur. Voor wat betreft de samenhang tussen stedelijke functies wordt gestreefd "naar een zodanige ruimtelijke ontwikkeling dat de (dagelijkse) functionele relaties op het gebied van wonen, werken en verzorging zich op de schaal van het stadsgewest kunnen afspelen" ⁶. De behoefte aan huisvesting, werkgelegenheid en voorzieningen moet binnen dit ruimtelijk kader worden opgevangen. Hierdoor moet de steeds grotere fragmentatie van stedelijke gebieden een halt toe worden geroepen.

Terugkijkend naar de jaren vijftig is sprake van een dramatisch veranderd perspectief. Toen ging de ruimtelijke ordening nog uit van een ruimtelijke samenhang op het schaalniveau van de stad. Enige deconcentratie werd wel waargenomen, maar het idee bestond dat dit kwantitatief niet erg belangrijk zou worden. Steden werden gezien als functioneel en morfologisch nog her-

⁵] Dit vormt het bereikbaarheidsprofiel van respectievelijk A-, C- en B-locaties.

⁶] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Actualisering Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*; Deel 3: Kabinetsstandpunt partiële herziening planologische kernbestelling nationaal ruimtelijk beleid; Den Haag, Ministerie van VROM, 1996, blz. 9

kenbare grootheden. In luttele jaren veranderde deze perceptie en werd het 'buiten wonen' wél een belangrijke ontwikkeling, de stad begon 'uit elkaar te vallen'. Als reactie adopteerde men in de ruimtelijke ordening het in de geografie en planologie ontwikkelde concept van het stadsgewest. In 1966 introduceerde de Tweede nota deze noviteit in de nationale ruimtelijke ordening: "Verstedelijking is ... geen 'stadwording' meer, maar de spreiding over een streek van wat tot dusverre bijeengelegene stedelijke elementen waren"⁷. Men zag geen dwingende redenen om deze ontwikkeling om te buigen. Nederland werd gezien als een volledig gemotoriseerd land, met de daarbij behorende keuzevrijheid voor de burger. Als gevolg zouden stadsgewesten gaan samenklonteren tot stedelijke structuren van nog groter formaat (de stedelijke zones).

In de Verstedelijkingsnota van 1976 werd afstand genomen van dit soort ideeën. Het stadsgewest diende een herkenbare grootheid te blijven. Over het land uitwaaiende conurbaties werden taboe. De suggestie uit de Oriënteringsnota van 1973 om het stadsgewest te laten aansluiten bij de schaal waarop de feitelijke stadsgewestelijke relaties zich afspelen, werd bewust genegeerd. Het stadsgewest diende kleiner te zijn, gekoppeld aan normen ten aanzien van reistijd van woning tot stadscentrum. Ter onderbouwing van deze keuze werd een geheel nieuw jargon in de ruimtelijke ordening geïntroduceerd, dat blijk gaf van een grote maatschappelijke bevreemding en hoge sturingsverwachtingen. Zo zou de ruimtelijke ordening zich moeten keren tegen de 'desintegratie' van het stedelijk milieu, die werd veroorzaakt door wegtrekkende werkgelegenheid en selectieve migratie. Ook de milieuproblematiek werd deel van het ruimtelijk probleem: mobiliteit diende, heel anders dan in de jaren zestig, bestreden en groene en open ruimten dienden verdedigd te worden.

Vooraf via de locatie van nieuwe woongebieden werd geprobeerd invulling te geven aan compacte stadsgewesten. Hinderlijk was dat op dat moment (medio jaren zeventig) het groeikernenbeleid, na jarenlange discussies en ruzies met lagere overheden, eindelijk van de grond begon te komen, maar met een aantal groeikernen (Alkmaar, Hoorn, Lelystad) waarvan de locatie beter paste binnen de grootschalige verstedelijkingsconcepten van de Tweede nota dan binnen de kleinschaligheid van de Derde nota. Binnen het 'verstandshuwelijk' van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting bleek de laatste de dominante partner te zijn.

In de jaren tachtig werden in de nationale ruimtelijke ordening de banden met de feitelijke stadsgewestelijke relaties volledig doorgesneden⁸. De anomalie van groeikernen die niet meer in het stadsgewest 'passen', werd opgeruimd, evenals het groeikernenbeleid *tout court*. De norm van maximale reistijden ter afbakening van het stadsgewestconcept werd geschrapt. Hiervoor in de plaats kwam een stelsel van normeringen ten aanzien van de maximale absolute afstand tot het stadscentrum. Anders gezegd: een bereikbaarheidsbeginsel (reistijden met openbaar vervoer) werd ingeruild voor een nabijheidsbeginsel. De sociaal getinte argumenten van de jaren zeventig schoven hierbij naar de achtergrond. Zakelijke motieven die te maken hebben met de financiële positie van overheid en particulieren, traden in deze periode van recessie op de voorgrond. De ruimtelijke ordening (i.c. het verstedelijkingsbeleid) diende 'goedkoper' te worden. Gebruik maken van reeds bestaande voorzieningen en infrastructuur werd het nieuwe motto. De kostbare openeinderegelingen van het groeikernenbeleid werden vervangen door de *lump-sum*-benadering van

⁷) Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1967, blz. 124

⁸) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Structuurschets stedelijke gebieden*; Deel a: Beleidsvoornemen, Tweede Kamer 1982-1983, 18 048.

de Vierde nota Extra, en de financiële risico's werden bij lagere overheden en private investeerders neergelegd. Van het eertijds indrukwekkende volkshuisvestingsinstrumentarium resteert nu nog maar een bescheiden aantal regelingen. Vooral in het westen van het land moet het stadsgewestconcept gestalte krijgen door een drastisch aangescherpt restrictief beleid voor de open ruimten, waarbij een maximaal beroep wordt gedaan op het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De basisprincipes doen vooral uitspraken over de gewenste ruimtelijke inrichting op regionaal niveau (zie tabel 2.1). Het meest grootschalig waren de concepten Randstad en Groene Hart, die lange tijd mede aanleiding zijn geweest voor een beleid gericht op een nationale spreiding van bevolking en bestaansbronnen. Bij de voorbereiding van de Vierde nota in de tweede helft van de jaren tachtig is diepgaand nagedacht over de ruimtelijke organisatie van het nationale territorium. Om de op dat moment wankele positie van de ruimtelijke ordening te verstevigen werd, naast ruimtelijke kwaliteit, economische ontwikkeling van Nederland in internationaal verband als thema geïdentificeerd. Dit thema werd geïntegreerd met infrastructuur, een thema dat binnen de Rijksplanologische Dienst al enige jaren in de belangstelling stond⁹. Een en ander leidde tot een nieuw aandachtspunt, namelijk welke bijdrage vanuit de ruimtelijke ordening kan worden geleverd aan economische ontwikkeling en economische groei en een sterke internationale concurrentiepositie van Nederland.

Dit resulteerde in een geheel nieuw ruimtelijk concept, een nationale ruimtelijk-economische hoofdstructuur, dat werd uitgewerkt in een groot aantal deelconcepten. De nationale ruimtelijk-economische hoofdstructuur bestaat volgens de Vierde nota namelijk uit het internationaal concurrerende vestigingsmilieu van de Randstad, een (groot) aantal stedelijke knooppunten, een tweetal mainports en een stelsel van hoofdtransportassen. Dit geheel nieuwe jargon werd verenigd met een vrij klassieke benadering van het verstedelijkingsproces, die uitgaat van compacte verstedelijking volgens een concentrisch model, mobiliteitsreductie en stadsgewesten als kaders voor de dagelijkse ruimtelijke beslissingen van burgers. Niet alleen telde de nationale ruimtelijke ordening vanaf dat moment (1988) een zeer hoge dichtheid aan ruimtelijke concepten, wat niet zelden aanleiding gaf tot verwarring (stadsgewesten versus stedelijke knooppunten). Gaandeweg bleek het idee van een nationale economische hoofdstructuur ook steeds moeilijker te combineren met de klassieke opvattingen over het te voeren verstedelijkingsbeleid. Dit spitst zich vooral toe op de rol en betekenis van infrastructuur. Sinds de Vierde nota/Vierde nota Extra wordt erkend dat (hoofd)infrastructuur sterk bepalend is voor economische ontwikkeling. Infrastructuur als drager van economische én stedelijke ontwikkeling, inbegrepen de toekomstige locaties voor economische activiteiten, zou een wending zijn die de nationale ruimtelijke ordening met de vigerende ruimtelijke concepten (nog) niet kan nemen. Vanuit andere beleidskaders wordt daar momenteel op zijn minst wel op gezinspeeld. In hoofdstuk 4 wordt dit nader gezien.

2.2.3 Ruimtelijke differentiatie

Het derde basisprincipe dat in de nationale ruimtelijke ordening een hoofdrol vervult, is ruimtelijke differentiatie. Ook dit basisprincipe is 'tegendraads'. De ruimtelijke ordening probeert tegenstand te bieden aan trends die gaan in de richting van eenvormigheid, monofunctionaliteit, monotonie en 'overal hetzelfde'. Open ruimten, karakteristieke, cultuurhistorisch waardevolle landschappen en natuurgebieden worden aangemerkt als zwakke functies. De ruimtelijke ordening moet zich inzetten voor behoud en beheer van deze

⁹) Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke verkenningen hoofdinfrastructuur (RUVEIN)*; RPD Studierapporten 33, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1986.

gebiedscategorieën. Instrumenteel is dit vertaald in de hantering van zoneeringsprincipes: normen ten aanzien van de locatie van activiteiten en het gebruik van de ruimte.

Gezien de werking van het eigen instrumentarium van de ruimtelijke ordening strekten de beleidsclaims zich vooral uit naar open ruimten. In de vorm van het Groene Hart en de bufferzones (sinds 1958) en de Centrale Open Ruimte (sinds 1966) zijn deze gedefinieerd en afgebakend. Voor wat betreft de veiligstelling van deze open ruimten is altijd zwaar geleund op een doorwerking richting provincies en gemeenten, in het bijzonder via “nauw omschreven en zorgvuldig gehandhaafde bestemmingsplanbepalingen”¹⁰. Deze doorwerking vond echter niet altijd plaats (zie par. 2.4.). Uiteindelijk, vele jaren later (Vierde nota Extra) is het rijk zelf, via het rijksrestrictieve beleid, actief gaan toezien op een beleidsconforme doorwerking. Alleen de bufferzone is door het rijk in een vroeg stadium omgevormd tot een instrumenteel concept door op de (VRO-)begroting vanaf 1964 middelen te reserveren voor de inrichting en veiligstelling.

Terwijl het principe van ruimtelijke differentiatie sloeg op het gehele buitenland, is het landelijk gebied, afgezien van het openruimtebeleid, sinds de opkomst van de nationale ruimtelijke ordening in de jaren vijftig het beleidsdomein gebleven van het ministerie van (toen) Voedselvoorziening en Landbouw, nu LNV. Het meest pregnant komt dit naar voren in de Ruilverkavelingswet van 1954 (later Landinrichtingswet van 1985), die zich voltrok volgens een geheel eigen systematiek, met een zeer beperkte invloed van de (nationale) ruimtelijke ordening. Net als in de vooroorlogse periode, bij de ontginning van woeste gronden, stond de ruimtelijke ordening aan de zijlijn. Het gevolg is dat het principe van ruimtelijke differentiatie het meest geprononceerd uitgewerkt is in de vorm van een beoogd helder onderscheid tussen stad en land. Hierbij is het Groene Hart steeds meer het *pièce de résistance* gaan vormen, wat het gevaar in zich draagt dat de effectiviteit van het complete ruimtelijke-ordeningsstelsel wordt afgemeten aan de mate waarin het gelukt is dit gebied daadwerkelijk open te houden.

Toch zijn vanuit de nationale ruimtelijke ordening pogingen ondernomen het principe van ruimtelijke differentiatie breder in te vullen. Zo'n poging is de zonerings van het landelijk gebied in de Nota Landelijke Gebieden (NLG) uit 1977. Met de concepten scheiding en verweving als ingang werd getracht de onderlinge krachtsverhoudingen tussen landbouw, natuur, landschap en recreatie voor heel Nederland uit te werken. Het sterk toegenomen maatschappelijk belang dat werd gehecht aan de bescherming van milieu en natuur, zou een steun in de rug moeten vormen voor de nationale ruimtelijke ordening. De makers van de NLG kregen echter als opdracht mee zich zo min mogelijk te begeven op sectoraal terrein, waar op dat moment gewerkt werd aan de opstelling van drie zogeheten groene structuurschema's, die alle vielen onder de primaire verantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw en Visserij¹¹. Het lukte echter nauwelijks om de als abstract ervaren concepten scheiding en verweving operationeel te maken, behoudens in die gebieden waar het instrumentarium van de zogeheten Relatienota werd ingezet¹².

In de Vierde nota werd een nieuwe zonerings geïntroduceerd, dit maal aangeduid als koersenbeleid. Dit beleid is minder omstreden, maar als leidraad voor

^{10]} Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland, op.cit, blz. 122

^{11]} H.A. van der Cammen, L.A. de Klerk, *Ruimtelijke ordening: Van plannen komen plannen*; Utrecht, Het Spectrum, 1986, blz. 298. Deze structuurschema's betreffen: landinrichting, natuur- en landschapsbehoud en openluchtrecreatie.

^{12]} In de Relatienota (voluit: 'Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud', in 1975 uitgebracht door het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) is een instrumentarium aangegeven, gericht op de onderlinge afstemming van de belangen van de landbouw en bescherming van landschappelijke en ecologische waarden.

de instandhouding van ruimtelijke differentiatie is het onduidelijk en, behoudens Voorbeeldplannen, concrete instrumenten ontbreken. Hiermee is overigens niet gezegd dat het beleid van de decentrale overheden op gespannen voet staat met het koersenbeleid¹³. Het feit dat het rijk in de Vierde nota concreet heeft aangegeven waar welke koers gevolgd zou moeten worden, bleek bij velen wel een steen des aanstoots te zijn¹⁴. Bovendien is de doorwerking in het plankader van het ministerie van LNV, het Structuurschema Groene Ruimte, en de talloze hierin voorkomende beleidsconcepten zeer beperkt¹⁵.

Als de afgelopen decennia worden overzien, heeft het principe van ruimtelijke differentiatie voor de feitelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied niet veel betekend. Voor wat betreft de stad-landverhoudingen is het principe meer betekenisvol geweest, hoewel een hoofddoelstelling, het behoud van een markant verschil tussen 'rood' en 'groen', steeds verder af is komen te staan van de fysieke werkelijkheid. Hoewel de stedenbouwkundige Van Eesteren reeds in 1948 stelde dat in Nederland sprake is van 'stadslandschappen', gaat de nationale ruimtelijke ordening nog altijd uit van een ruimtelijke differentiatie in termen van stad versus land.

Het basisprincipe van ruimtelijke differentiatie kent ook een 'lijn' die meer te maken heeft met de vormgeving en inrichting van stedelijke gebieden, c.q. van woongebieden. Deze benadering werd in de Tweede nota geïntroduceerd als woonmilieudifferentiatie. De woonwensen die leven in de samenleving vormen het uitgangspunt. De ruimtelijke ordening dient te zorgen voor een passend aanbod van woonmilieus. In de Derde nota verdwijnt het concept van de woonmilieudifferentiatie (tijdelijk) uit beeld, doordat deze nota, conform de tijdgeest, de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad voor de huidige bewoners ('bouwen voor de buurt') een centralere plaats toekent. De Vierde nota Extra omarmt weer het idee van een breed palet aan woonwensen en leefstijlen, waarvoor diverse milieutypen beschikbaar moeten zijn. De uitwerking is vooral een zaak van gemeenten, maar het rijk benadrukt wel de noodzaak van zuinig ruimtegebruik, hierbij een voorkeur uitsprekend voor gestapeld bouwen. Dat met deze bouwvorm gedifferentieerde woonmilieus gerealiseerd kunnen worden, zal geen ruimtelijk ontwerper betwisten. Dit is echter niet de perceptie van de overheden, particuliere ontwikkelaars en beleggers die, als direct risicodragende partij, nieuwe bouwlocaties dienen te ontwikkelen.

2.2.4 Hiërarchie

Zoals het basisprincipe van ruimtelijke differentiatie het antwoord moet vormen op trends die in de richting gaan van een meer eenvormige ruimtelijke inrichting, zo keert het principe van hiërarchie zich tegen vervlakking. Dit principe werd ongeveer gelijktijdig met het stadsgewestconcept in de nationale ruimtelijke ordening geïntroduceerd. Achter de Tweede nota gaat een aantal wetenschappelijke inzichten schuil, waaronder de *rank-size rule*, de gedachte dat er sprake is van een herkenbare wetmatigheid tussen het aantal en de grootte van de kernen binnen een samenhangend urbanisatiepatroon. Grotere kernen vertonen een hogere mate van ruimtelijke complexiteit en zijn hierdoor meer gedifferentieerd ingericht dan kleinere kernen. Dit leidde uiteindelijk tot de gedachte, zoals die in de Tweede nota kan worden aangetroffen, dat de bestaande hiërarchie in het stedelijk patroon door suburbanisatie niet te scherp mocht afvlakken. Het resultaat zou namelijk een veel

^{13]} H. Katteler, M. Borghouts, *Doorwerking VINEX-koersenbeleid in rijksnota's*; Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 1993; P.P.J. Driessen, M.A. de Lange, P. Glasbergen, *Koersen tussen rijk en provincie. Evaluatie van de doorwerking van het koersenbeleid voor het landelijk gebied naar het provinciaal ruimtelijk beleid*; Utrecht, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, 1995.

^{14]} A.F. van de Klundert, 'Koersgebieden: dirigeren of faciliteren?'; *Stedebouw & Volkshuisvesting*, jrg.75, nr.9/10, 1994, blz. 3-6

^{15]} Dit geldt zowel voor het beleidsvoornemen, uitgebracht in 1992, als het een jaar later gepubliceerde kabinetsstandpunt.

minder gedifferentieerde inrichting van Nederland zijn. De ruimtelijke ordening zou echter als taak moeten hebben een zo groot mogelijke keuzevrijheid te bieden ten aanzien van het gebruik van de omgeving. Dit werd vertaald in een systeem van ruimtelijke eenheden, lopende van A tot D, van geel tot bruin. In deze systematiek bood het D-type het hoogste voorzieningenniveau dat binnen Nederland mogelijk werd geacht ¹⁶.

Aangezwengeld door onder meer de toenmalige Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), ontstond in de eerste helft van de jaren zeventig een heus debat over 'metropoolvorming'. Bestonden er in Nederland geen kansen voor een E-milieu, een milieu dat gelijkwaardig is aan en kan concurreren met dat van de metropolen in Noordwest-Europa, zoals Londen, Parijs en – dichter bij huis – Brussel? Volgens de voorstanders bestonden hiervoor alleen in de Randstad kansen, maar dan moest de functionele samenhang binnen de Randstad worden vergroot. Een dergelijke hiërarchie ging naar de politieke smaak van de jaren zeventig echter te hoog. Economische ontwikkelingen dienden in een meer gespreid patroon over Nederland verdeeld te worden. Groei moest selectief zijn. 'Cityvorming' en verkantoring van binnensteden, toen gezien als de uitdrukkingvorm van een metropolitaan milieu, zouden volgens de Verstedelijkingsnota ten koste kunnen gaan van de leefsituatie van de stadsbewoners.

Het principe van hiërarchie verdween hiermee achter de schermen om ruim 10 jaar later in de Vierde nota weer op te duiken, gekoppeld aan een sterk economisch getint 'vertoog', waarin het idee van een ruimtelijk-economische hoofdstructuur een voorname plaats inneemt. Volgens de Vierde nota bestaat de huidige 'hiërarchie' in Nederland uit de Randstad, met de beide mainports, en, verdeeld over drie niveaus, de stedelijke knooppunten. Langs twee kanten wordt echter geknaagd aan het principe van hiërarchie, namelijk de kant van de beleidspraktijk en de kant van feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Voor wat betreft de beleidspraktijk blijkt het in Nederland schier onmogelijk beleidsinstrumenten (waaronder geldstromen) met voorrang te richten op een beperkt aantal stedelijke gebieden. De beoogde selectiviteit wordt al gauw uitgehold door de beslissing om het (in het vooruitzicht gestelde) instrumentarium beschikbaar te stellen voor een grotere groep van ontvangers. Dit gold recentelijk voor het grotestedenbeleid, dit gold enige jaren geleden voor het beleid rond de stedelijke knooppunten.

2.2.5 Ruimtelijke rechtvaardigheid

De spreiding en verdeling van economische activiteiten is altijd primair object van aandacht geweest van het ministerie van Economische Zaken. Niettemin zijn over deze thematiek binnen de nationale ruimtelijke ordening ook altijd visies en ruimtelijke concepten ontwikkeld. Momenteel is sprake van overeenstemming over de gedachte dat binnen Nederland niet gestreefd moet worden naar een herverdeling van economische activiteiten. Groeibevordering staat centraal, niet groeiverdeling, een streven dat wordt aangeduid als 'regio's op eigen kracht'. Binnen dit concept is in het kader van de nationale ruimtelijke ordening een eigen accent aangebracht via het concept van de stedelijke knooppunten. Dergelijke knooppunten, waarvan de centrumfunctie door het rijk ondersteund zou worden, moeten, vanuit de optiek van nationale ruimtelijke ordening, evenwichtig over het land gespreid zijn. De hoogwaardige voorzieningen die in deze knooppunten aanwezig zijn (en die het rijk graag verder zou versterken), dienden overal in het land bereikbaar te zijn. Hoewel het ministerie van Economische Zaken niet veel zag in een sturing van marktontwikkelingen via een selectief werkend concept is het uiteindelijk wel door dit ministerie onderschreven. Er werd zelfs, onder de noemer van

^{16]} Een D-type is een ruimtelijke eenheid van om en nabij de 250.000 inwoners (bijvoorbeeld Amsterdam-Centrum of Utrecht).

Basisprincipes ('kerntaken')	Ruimtelijk schaalniveau	Object van beleid	Belangrijkste actuele ruimtelijke concepten	Doorwerking in beleid
concentratie van verstedelijking	lokaal en regionaal	spreidingspatroon van stedelijke functies compacte stad m.b.v.	VINEX-locaties; ABC-beleid; open-ruimteconcepten c.q. restrictieve gebieden (bufferzones; Groene Hart; Centrale Open Ruimte)	WRO (pkb-stelsel en inhoud plannen decentrale overheden); ontwikkeling VINEX-locaties via departementale begrotingen (m.n.: hoofdontsluiting te verzorgen door V&W)
ruimtelijke samenhang	lokaal, regionaal en nationaal	relaties tussen stedelijke (incl. economische) activiteiten; economisch meest kansrijke gebieden, incl. ontsluitingsstructuur	compacte stadsgewesten; nationale ruimtelijk-economische hoofdstructuur: Nederland-Distributieland (mainports, hoofdtransportassen); Stedenring Centraal Nederland/Randstad Internationaal; stedelijke knooppunten; toplocaties	WRO (m.n. inhoud plannen decentrale overheden); volkshuisvestingsbeleid; begroting LNV (recreatieve voorzieningen; grote groenprojecten). V.w.b. ruimtelijk-econ. hoofdstructuur: ruimtelijk-economisch beleid EZ; infrastructuur- en vervoerbeleid V&W; beslissingen over locaties hoogwaardige rijksvoorzieningen (alle departementen)
ruimtelijke differentiatie	lokaal, regionaal, landsdelig, nationaal	verschijningsvorm van stad en land (woon)milieudifferentie	tatie; open-ruimteconcepten c.q. restrictieve gebieden (bufferzones; Groene Hart; Centrale Open Ruimte); EHS	WRO (m.n. inhoud plannen decentrale overheden); overig beleid t.a.v. DALO (dagelijkse leefomgeving) van decentrale overheden; inrichtingsbeleid LNV
ruimtelijke hiërarchie	lokaal, regionaal, landsdelig, nationaal, internationaal	patroon van ('hoogwaardige') voorzieningen en economische activiteiten	toplocaties; stedelijke knooppunten (3 categorieën); Randstad Internationaal (=top van Nederland)	beslissingen over locaties hoogwaardige rijksvoorzieningen (alle departementen); stimuleringsinstrumentarium EZ; WRO (m.n. toetsende rol provincies t.a.v. beleid gemeenten)
ruimtelijke rechtvaardigheid regionaal en	nationaal spreiding/verdeling economische	activiteitenregio's op eigen kracht; stedelijke knooppunten (m.n.	knooppunten die op grond van spreidingsmotieven zijn aangewezen); aandachtsgebieden (plattelandontwikkeling)	beslissingen over locaties hoogwaardige rijksvoorzieningen (alle departementen); stimuleringsinstrumentarium EZ; beleid EU-structuurfondsen

Bedrijfsomgevingsbeleid, een stimuleringsregeling geïntroduceerd die alleen voor de stedelijke knooppunten gold. Deze regeling is echter ingetrokken en vervangen door een regeling die voor het hele land van toepassing is (Stirea).

2.3 Organisatie en instrumenten

De WRO wordt geacht het skelet te bieden voor de ruimtelijke ordening in Nederland. De vervulling van deze centrale rol staat evenwel al geruime tijd onder druk. Reden om iets nader in te gaan op de achtergrond en ontwikkeling van de wet ¹⁷. Dat de ruimtelijke ordening in praktijk (veel) meer omvat dan uitvoering van de WRO, spreekt vanzelf en zal ook uit het vervolg blijken. Dit neemt niet weg dat de wet, al is het soms in eerste instantie op de achtergrond, steeds van betekenis is.

2.3.1 Voorgeschiedenis van de WRO

De totstandkoming van de Woningwet in 1901 wordt algemeen als begin van de geschiedenis van de ruimtelijke ordening in Nederland aangehouden. Deze wet introduceerde het gemeentelijke *uitbreidingsplan*, waarbij de grond werd aangewezen, die voor de aanleg van straten, grachten en pleinen was bestemd. Het plan was deel van een pakket maatregelen, waaronder de bouwverordening, ter verbetering van de volkshuisvesting. Tot het einde van de jaren dertig ontwikkelde het uitbreidingsplan, dat in eerste aanleg niet meer dan een stratenplan was, zich via de tussenstap van het bredere stadsuitbreidingsplan tot een plan dat qua strekking weinig voor het latere bestemmingsplan behoefde onder te doen. De opkomst van stedenbouw als zelfstandige discipline, en later ook van de behoefte de ontwikkeling van de gemeente op langere termijn aan te geven en waardevolle elementen in het buitengebied te beschermen, vormde de achtergrond van deze verbreding. Er kunnen aldus verschillende basisprincipes onderscheiden worden, waarbij gereguleerde verstedelijking steeds voorop stond. Toen in de loop van de jaren dertig, onder invloed van steeds intensiever ruimtegebruik en de opkomst van de sociale geografie, behoefte ontstond aan streekplannen die meer zouden inhouden dan afstemming tussen gemeentelijke voornemens ¹⁸, en vervolgens ook aan een nationaal ruimtelijk plan ¹⁹, werd de vraag naar afzonderlijke wetgeving steeds duidelijker.

De in 1938 ingestelde staatscommissie(-Frederiks), die de noodzaak tot aanpassing van de Woningwet diende te onderzoeken, kwam in haar rapport tegemoet aan de tendensen bij de ruimtelijke planning naar verbreding en schaalvergroting ²⁰. Beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling werd nodig geacht om (a) wilde bebouwing tegen te gaan, ten behoeve van het verkeer, ter bescherming van natuurschoon, ter bevordering van lokale culturele activiteiten, enzovoort, en (b) een zo doelmatig mogelijk grondgebruik te bevorderen. Om dit brede doel te bereiken zou, eventueel gefaseerd, voor het hele gebied van de gemeente een *ontwikkelingsplan* moeten worden vastgesteld. De hierin aan te geven bestemmingen zouden behalve door de al bestaande eis van bouwvergunning ook kunnen worden beschermd via een vergunningstelsel voor andere werkzaamheden. Door gedeputeerde staten vast te stellen streekplannen zouden, voorzover de belangen van de streek dat vereisten, de bestemming (!) regelen van de in het plan begrepen gronden. Zolang nog geen

¹⁷] Hierbij dient verder te worden teruggegaan dan in de vorige paragraaf. De nationale ruimtelijke ordening dateert vrijwel volledig van na 1945, maar de wortels van de WRO, die een samenhangend stelsel oplevert waarin niet alleen de centrale overheid een rol speelt, zijn aanzienlijk ouder.

¹⁸] Sinds 1931 voorzorg de Woningwet in de mogelijkheid van intergemeentelijke streekplannen.

¹⁹] In het bijzonder: W.B. Kloos, *Het nationaal plan*; Alphen aan den Rijn, 1938.

²⁰] Verslag van de staatscommissie, ingesteld bij K.b van 16 februari 1938, nr. 25, 's-Gravenhage, 1940.

gemeentelijk plan was vastgesteld, zou het streekplan als ontwikkelingsplan kunnen gelden. Zelfs op nationaal niveau zou, door de Kroon, een soort bestemmingsplan kunnen worden vastgesteld: het nationale plan waarbij "ter behartiging van nationale belangen algemene lijnen worden aangegeven met betrekking tot bestemming van de bodem". Ook hier zou 'planhiërarchie' bestaan, nu ten opzichte van de streekplannen of, waar deze ontbraken, ontwikkelingsplannen. De voorstellen van de commissie-Frederiks werden als gevolg van de enkele weken later begonnen bezetting niet verder behandeld, maar onder meer de voorstellen inzake streekplannen, een nationaal plan en planhiërarchie werden wel door de bezetter overgenomen. In de Wet houdende voorlopige regeling inzake het nationale plan en de streekplannen (1950), die in hoofdlijnen de bezettingsregelingen volgde, bleef de hiërarchische opzet gehandhaafd.

Intussen was het onderzoek naar herziening van de Woningwet weer opgenomen. De in 1947 ingestelde staatscommissie-Van den Bergh adviseerde tot afzonderlijke wetten voor de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening (Ruimtetwet), "ten einde principieel te doen uitkomen, dat de ruimtelijke ordening een eigen doel heeft, namelijk alle bij de bestemming en het gebruik van de grond betrokken belangen gelijkwaardige behandeling te doen bekomen"²¹. Om de eigenstandige afwegingstaak goed te kunnen vervullen, zou de ruimtelijke ordening over een eigen instrumentarium moeten beschikken. Er werd, wederom, een veelomvattend, hiërarchisch planstelsel voorgesteld, nu met op drie niveaus plannen met bindende regels inzake bestemming en gebruik van onroerend goed. De voorbereiding van het, door de Kroon vast te stellen, nationale plan²² zou worden opgedragen aan de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting, het noodzakelijke ambtelijke overleg zou worden gevoerd in een Ruimtekundige Raad.

Het zou nog 15 jaar duren voordat de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de nieuwe Woningwet in werking traden. De instrumentenkeuze en in het bijzonder de verhoudingen op rijksniveau bij het betreffende nieuwe beleidsterrein ruimtelijke ordening waren struikelblokken. Op dit laatste punt sloten de voorstellen van de commissie-Van den Bergh niet goed aan bij de vooralsnog zwakke positie van het 'ruimtelijk facet', van de in 1941 ingestelde Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP)²³. Door het sterke accent dat binnen het eigen departement vooralsnog moest worden gelegd op de wederopbouw, liet de beoogde emancipatie van de ruimtelijke ordening ten opzichte van de volkshuisvesting nog op zich wachten. Bovendien namen de andere departementen de ruimtelijke ordening op hun vakgebied inmiddels zelf ter hand. Voor brede afwegingen vond men nauwelijks gehoor, en de zeer bewerkelijke opstelling van een algemeen nationaal plan bleek een illusie; het werd bovendien in toenemende mate als een te statisch instrument gezien. De vrees voor een te sterke invloed van de ruimtelijke ordening²⁴ kon niet worden weggenomen

²¹] Zie paragraaf 2.1 voor de beperkte definitie van ruimtelijke ordening.

²²] Partiële plannen en 'facetplannen' inzake bepaalde aspecten van de ruimtelijke ordening (de commissie-De Wolff had de term facet nog niet zijn nieuwe betekenis toegekend) waren eveneens mogelijk.

²³] Zie H.T. Siraa, *Een miljoen nieuwe woningen; de rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening*; 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1989, blz. 168 e.v.

²⁴] Men zie de eerste reacties op de voorstellen van de kant van andere departementen, die niet bij de voorbereiding ervan betrokken waren geweest. 'Waterstaat: De Rijkswaterstaat heeft honderd jaar ervaring met het afwegen van belangen. Wij hebben geen behoefte aan een nieuwe wet. Landbouw: Ruimtelijke ordening is een goede zaak, mits de agrarische productie niet wordt belemmerd.' (S.F.L. Baron van Wijnbergen, 'Terugblik op de ontstaansgeschiedenis van de WRO'; in: P.J.J. van Buuren e.a. (red.), *25 jaar WRO*; Deventer, Kluwer, blz. 4). Economische Zaken waarschuwde verder voor verstarring door bindende plannen op drie niveaus, die bij nieuwe inzichten alle gewijzigd zouden moeten worden; planologische studies en schetsplannen als richtsnoer bij de beoordeling van gemeentelijke plannen werden voldoende geacht (Siraa, op. cit., blz. 199). Ook de 'eigen' directie voor wederopbouw en volkshuisvesting bleek deze mening toegedaan (*ibid.*, blz. 200).

door verheldering van de kant van de RNP over de coördinerende rol. Coördinatie op één punt werd essentieel genoemd, maar toegevoegd werd dat

het zeker niet de bedoeling (...) was om de vakdiensten terrein te ontnemen. De ruimtekundige ordening had zelfs geen eigen terrein: "Zij gaat op in de creatieve synthese van de tegenstrijdige belangen, die zij alle tot de hoogste mate moet trachten te dienen." De ruimtekundige ordening moest (...) dan ook niet als een hinderlijke macht van buiten worden beschouwd, maar als een gezamenlijk apparaat dat diensten beweest.²⁵

Deze beschrijving ging eraan voorbij dat de RNP inmiddels wel degelijk al een duidelijk gearticuleerd programma had voor een 'goede ruimtelijke ontwikkeling'. Het was dan ook niet verwonderlijk dat in het wetsvoorstel, dat in 1956 werd ingediend, in belangrijke mate aan de bezwaren van andere departementen tegemoet gekomen werd: bindende plannen op nationaal en provinciaal niveau werden geschrapt, de afnemende invloed van hogerhand werd gecompenseerd door een systeem van 'aanwijzingen', en verwijzingen naar een coördinerende rol van de minister werden vermeden. Tijdens de parlementaire behandeling werden op de zojuist bedoelde punten geen fundamentele veranderingen aangebracht. Wel maakte de Tweede Kamer via amendementen duidelijk iets minder gevoelig te zijn voor interdepartementale belangentegstellingen, bijvoorbeeld door alsnog een *bepaalde* minister met de zorg voor de ruimtelijke ordening te (doen) belasten. Men sloot hiermee in zekere zin aan bij de geleidelijke versteviging van de positie van de ruimtelijke ordening die, vooral door enkele beleidsgerichte onderzoeksrapporten, in de loop van de jaren vijftig was opgetreden²⁶. De eerste algemene Nota inzake de ruimtelijke ordening, waarom overigens bij motie was gevraagd, bevestigde deze versteviging en markeert het einde van het tijdperk van (uitsluitend) 'toelatingsplanologie' – het streven de ruimtelijke ontwikkeling in goede banen te leiden ongewenste ontwikkelingen – en het begin van de 'ontwikkelingsplanologie' – met aandacht op een actieve interventie van de (rijks)overheid door investeringen af te stemmen^{27 28}.

Men kan deze verschuiving beschouwen als het afwijzen van de gedachte van een nationaal plan, dat te gedetailleerd en te statisch zou zijn. In de praktijk was dit al eerder gebeurd ter wille van een flexibeler stelsel: procesplanning in plaats van 'eindbeeldplanning' met een actievere overheid. Men kan echter ook stellen dat het facet 'horizontaal' een stap terug deed, om zich althans van enige rol te verzekeren. Kennelijk bestond verder 'verticaal' inmiddels een groot geloof in de wervende kracht van het beleid. Aanvulling van de al bescheiden geworden mogelijkheden van het ontwerp-WRO om de lagere overheden te sturen, werd althans niet nodig geacht, terwijl toch werd onderkend dat veel zou afhangen van de gemeentebesturen, die over het enige de burger bindende plan zouden beschikken. Meer algemeen werd verder gesteld dat de ruimtelijke ordening zich alleen op goede wijze zou kunnen voltrekken in een wisselwerking tussen activiteiten van de overheid en de krachten die in de

^{25]} Ibid.; citaat van de toenmalige directeur van de RNP, J. Vink.

^{26]} In het bijzonder de rapporten van de Werkcommissie Westen des Lands (1951-1958) en de Plancommissie-Zuidwest (1954-1960); hierover wordt uitvoerig ingegaan in Siraa, op.cit., blz. 177-197.

^{27]} H.T. Siraa, A.J. van der Valk en W.L. Wissink, *Met het oog op de omgeving: een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving*; 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1995, blz. 29.

^{28]} Deze twee benaderingen vallen min of meer samen met de twee basistypen van ruimtelijke ordeningsstelsels die in de verschillende EU-lidstaten kunnen worden onderscheiden. Enerzijds gaat het hier om gebiedsdekkende, preventief werkende systemen, anderzijds om stelsels met een in eerste aanleg terughoudende overheid die echter actief intervenueert waar dit nodig wordt geoordeeld en daarbij sterk gericht is op, nationale en regionale, economische ontwikkeling. Men zie uitvoeriger: W. Zonneveld en A. Faludi, *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. VI02, Den Haag, Sdu uitgevers, 1998, hoofdstuk 3.

maatschappij zelf leven. Een en ander leidde ertoe dat het accent van de maatregelen werd gelegd op eigen activiteiten van het rijk (bijv. op het gebied van infrastructuur) en op financiële prikkels. Rechtstreeks ingrijpen van rijkswege, bijvoorbeeld door middel van een vergunningenstelsel voor bedrijfsvestiging teneinde een evenwichtiger verdeling van economische activiteiten over het land te bereiken, werd in het algemeen principieel en als niet noodzakelijk achterwege gelaten.

2.3.2 De WRO

Bij de wet kan een viertal uitgangspunten worden onderscheiden, te weten *planmatige beleidsvoering*, *decentralisatie*, *samenwerking tussen bestuursniveaus* en *rechtszekerheid*²⁹. Hieraan kunnen, in navolging van Brussaard, twee kenmerken worden toegevoegd: de WRO is een *procedurewet*, (vrijwel) zonder inhoudelijke normen en zonder uitvoeringsinstrumenten, en een *facetwet*, dat wil zeggen dat het (in de plannen) niet alleen gaat om de belichaming van een ruimtelijk-integrale visie, maar doorgaans ook van een zorgvuldig evenwicht, op basis van afweging van vaak botsende sectorbelangen³⁰.

De introductie van het gemeentelijke bestemmingsplan als enige planologische maatregel die de burger rechtstreeks bindt, brengt het *decentralisatie*-uitgangspunt het duidelijkst tot uitdrukking. Voor het gebied buiten de bebouwde kom is het plan verplicht; daarbinnen is het facultatief. Bij het, door de gemeenteraad vast te stellen, plan wordt “voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening – de enige positieve inhoudelijke norm³¹ – nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen, en [worden] zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen.” Verplicht breed vooronderzoek en een met veel waarborgen omringde procedure van totstandkoming dienden een goede afweging van alle betrokken belangen te waarborgen³². Voor handhaving van het plan en de voorschriften bleef het in de eerste plaats van belang aanvragen voor bouwvergunning te toetsen (voor bouwwerken van enige betekenis vereist o.g.v. de Woningwet)³³; hiernaast werd de mogelijkheid geopend voor een stelsel van aanlegvergunningen (te eisen bij een bestemmingsplan voor andere werken of werkzaamheden³⁴).

Rechtszekerheid

Bestemmingsplannen kunnen gericht zijn op ontwikkeling, een beoogde situatie aangeven, maar zij kunnen ook bescherming van de bestaande situatie

^{29]} Aldus bijvoorbeeld H.J.M. van Geest, 'Plannen als brug tussen wet en besluit'; *PIN Nieuws* 19/4, themanummer 'Het ruimtelijk planningstelsel op de schop!', 1995; en 'Plannen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening: een verstoord stelsel'; *De Gemeentestem*, 19 juli 1996.

^{30]} W. Brussaard, *Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder in de relatie tussen de bestuursniveaus*; Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXVIII, Groningen, H.D. Tjeenk Willink, 1976, blz. 12-13.

^{31]} Hiernaast noemt de wet negatieve grenzen: de voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven.

^{32]} De procedure is inmiddels herhaaldelijk gewijzigd maar niet in de kern aangetast: zo is sinds 1985 een gemeentelijke inspraakverordening voorgeschreven en heeft ook de Algemene wet bestuursrecht tot aanpassingen geleid, waarvan de vervanging van de Kroon als beroepsinstantie door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (1994) de opvallendste is. Ter compensatie werd de minister de bevoegdheid verleend een besluit van Gedeputeerde Staten inzake goedkeuring te vervangen 'wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid' te vervangen door een eigen besluit (art. 29)

^{33]} De Woningwet noemt strijd met het plan bij de verplichte weigeringsgronden en verklaart bouwen zonder vereiste vergunning strafbaar.

^{34]} Voorzover zulks noodzakelijk is 'om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming' of 'ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkte bestemming', zo voegt de wet toe.

beogen (conserverende plannen), eventueel na uitvoering van een 'ontwikkelingsplan'. In beide gevallen wordt de grondeigenaar/-gebruiker in zijn beschikkingsvrijheid beknot. Bij een conserverend plan gebeurt dit doordat aanpassing van bestaand gebruik impliciet is uitgesloten. Bij een ontwikkelingsplan, waar al sprake is van afwijkend gebruik, bestaat geen verplichting voor de burger om de werkelijkheid in overeenstemming te brengen met het plan; gewoonlijk mag het bestaande gebruik op grond van overgangsbepalingen worden voortgezet, maar het mag niet worden veranderd, zodat ook hier sprake is van een bevestiging. Het zijn deze vergaande beperkingen die de voornaamste achtergrond vormen van de waarborgen waarmee de totstandkoming en wijziging van het bestemmingsplan zijn omgeven; de rechtszekerheid is hiermee gediend. Men weet wat men zelf mag, maar ook wat men van anderen, inclusief de overheid, wel en niet kan verwachten.

Planmatige beleidsvoering

Deze impliceert enerzijds een gedegen voorbereiding en afweging, anderzijds, als een plan eenmaal is vastgesteld, handelen overeenkomstig het plan. Dat is goed voor de rechtszekerheid, maar kan het lastig maken rekening te houden met de aanvankelijk niet voorziene ontwikkelingen en wensen, die tijdens de geldingsduur van het plan onvermijdelijk opkomen. Met deze behoefte aan actualisering en flexibiliteit is vanaf het begin rekening gehouden door te bepalen dat een bestemmingsplan ten minste eens in de tien jaar moet worden herzien, respectievelijk door in een aantal situaties vrijstelling mogelijk te maken. De bekendste/beruchtste vrijstellingsmogelijkheid was ongetwijfeld die van artikel 19.

Artikel 19. Achtergrond van deze bepaling is de gedachte dat bouwplannen die niet passen in een geldend bestemmingsplan niettemin gerealiseerd moeten kunnen worden als een nieuw plan in voorbereiding is waarmee zij niet strijdig zijn. B. en w. waren dan bevoegd om, na ontvangst van een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten, vrijstelling te verlenen van het geldende plan (en tevens de vereiste bouwvergunning te verlenen; art. 50, achtste lid, oude Woningwet)³⁵. Het is het zeer grootschalige gebruik dat in eerste instantie deze anticipatiemogelijkheid haar slechte naam heeft bezorgd: de ruimhartige praktijk van de oude Wederopbouwwet werd voortgezet, waardoor soms meer dan de helft van alle bouwactiviteiten in een gemeente bij anticipatie werd uitgevoerd en colleges van gedeputeerde staten de stroom aanvragen voor verklaringen van geen bezwaar slechts aankonden door een algemene verklaring af te geven. Later spitste de kritiek zich vooral toe op het oneigenlijk gebruik, waarbij nieuwe plannen in voorbereiding werden verklaard met als hoofddoel een bouwvergunning te kunnen verlenen; aansluitende aanpassing van het plan bleef dan achterwege en had veelal zelfs nooit in de bedoeling gelegen. Het is duidelijk dat aldus zowel het uitgangspunt van planmatig beleid en integrale afweging als dat van rechtszekerheid ondergraven werd

De flexibiliteit bleek in de praktijk te gering te zijn, en anderzijds tot bezwaren te leiden (art. 19). Bij wijziging van de WRO in 1985 is getracht aan beide bezwaren tegemoet te komen. De bestemmingsplanprocedure werd enigszins versneld en versoepeld, het systeem van uitwerkings-, wijzigings-, en vrijstellingsmogelijkheden in het plan zelf werd verfijnd, de meer beleidsgerichte beschrijving in hoofdlijnen werd geïntroduceerd, en de waarborgen rond artikel 19 werden vergroot³⁶. Zeer onlangs is een meer principiële stap

^{35]} Deze anticipatiemogelijkheid kan gezien worden als een tegenhanger van de voorbereidingsbescherming: verplichte aanhouding van bouwvergunningaanvragen waar een plan in voorbereiding is terwijl het bouwwerk met het geldende plan in overeenstemming is.

^{36]} Tot een grote verandering in omvang of aard van de toepassing van artikel 19 heeft dit overigens niet geleid, aldus het advies van de Evaluatiecommissie WRO/BR, *Van plannen en projecten*; 's-Gravenhage, juni 1994, blz. 22.

aangekondigd in het wetsvoorstel tot invoering van een gemeentelijke project-procedure³⁷.

Gemeentelijke projectprocedure. Kort gezegd zal voor van het geldende plan afwijkende ondernemingen nog wel vrijstelling nodig zijn, maar wordt de eis dat een planaanpassing in voorbereiding is, vervangen door het inhoudelijke criterium dat sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwing. Doordat de invulling van dit criterium vormvrij is, zal, aldus de toelichting, het formuleren van het door de gemeente gewenste ruimtelijk beleid niet meer voorbehouden zijn aan het bestemmingsplan. 'Dit zal er naar verwachting toe (kunnen) leiden dat het bestemmingsplan in de toekomst minder dan tot nu toe het geval is, zal worden gebruikt als instrument ten behoeve van de ontwikkeling van het gemeentelijk ruimtelijk beleid, maar meer ten karakter zal krijgen van gebruiks- en beheersinstrument.'³⁸ Over de invoering van een gemeentelijke projectprocedure in het algemeen lopen de meningen nogal uiteen. Enerzijds wordt gesteld dat het waarborgkarakter van het bestemmingsplan wordt ondermijnd en dat ten onrechte niet langer de ruimtelijke structuur van een gebied maar de effecten van het nieuwe project centraal komen te staan³⁹. Anderzijds wordt gewezen op de parallel met de praktijk, waarin een beleidscyclus meestal begint met het signaleren van een lastig probleem of met een concept of initiatief (publiek of privaat) om een project te ontwikkelen, dat als het gaat om een ingreep van enige omvang zelden in het vigerende plan zal passen, hoe globaal of flexibel dit ook is, omdat het gewoonweg niet voldoende viel te voorzien⁴⁰.

Uitvoering en handhaving

Dat de burger niet verplicht is tot *uitvoering*, tot het in overeenstemming brengen van de werkelijkheid met het plan, betekent niet dat uitvoering primair een zaak is van de overheid: zowel de kroonjurisprudentie inzake onteigening als de regeling van de zogenoemde exploitatieverordening maakt duidelijk dat de burger 'een kans moet krijgen' voordat van overheidswege tot actie kan worden overgegaan⁴¹. De Onteigeningswet bevat een afzonderlijke titel 'Over onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting', op grond waarvan onteigening mogelijk is zonder voorafgaande verklaring bij wet dat het algemeen nut deze vordert ten behoeve van onder meer de uitvoering van een bestemmingsplan. Dit middel is ook van betekenis voor conserverende plannen. De onteigeningsprocedure was zeker ten tijde van de totstandkoming van de WRO echter buitengewoon moeizaam, zodat het in de praktijk slechts om een ultimatum remedium ging. Een gemeente met haast is derhalve aangewezen op privaatrechtelijke overeenkomsten (bijv. bij gronduitgifte of bij een ontwikkelingsovereenkomst in het kader van publiek-private samenwerking), òf op aankoop van de grond.

Ook de *handhaving* van bestemmingsplan en voorschriften verloopt vanouds moeizaam (zie kader). Het is duidelijk dat dit ook voor de effectiviteit van het rijksbeleid, dat het voor een belangrijk deel van doorwerking in de gemeentelijke maatregelen moet hebben, nadelig is. De aandacht van de centrale overheid is de laatste jaren gegroeid, maar de kleine inspectie (45 fte) moet zich vooral beperken tot signaleren, voorlichten en aansporen, en aanscherping

^{37]} Tweede Kamer 1996-1997, 25 311, nr. 2.

^{38]} Tweede Kamer 1996-1997, 23 511, nr. 3, blz. 11.

^{39]} P. van der Ree en P.J.J. van Buuren, 'De zelfstandige projectprocedure; een Paard van Troje binnen de Wet op de Ruimtelijke Ordening'; *Nederlands Juristenblad*, 17 mei 1996, blz. 757 e.v.

^{40]} E.C. Drexhage en M.H.B. Pen-Soetermeer, 'Het omgekeerde planningstelsel, kiezen of samenwerken'; *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr.3, 1996, blz. 7.

^{41]} Zie respectievelijk P.J.J. van Buuren, Ch. Backes en A.A.J. de Gier, *Hoofdlijnen van het ruimtelijk bestuursrecht*; Deventer, Kluwer, 1996, blz. 107 e.v., en J.C.L. Beks, 'Juridische problemen rond het in exploitatie brengen van bouwgrond'; *De Gemeentestem*, 18 juli 1997, 147e jrg., nr. 7075, blz. 389. Zie voorts de recente pogingen om grondspeculatie door wetgeving in te dammen (Wet voorkeursrecht gemeenten van 4 juli 1996, Stb. 389), waarvan de effecten nog moeten worden afgewacht.

van het handhavingsinstrumentarium biedt wel mogelijkheden maar geen garanties. Andersoortige acties (grondaankoop, convenanten, subsidies, e.d.) om centrale basisprincipes te realiseren krijgen logischerwijs steeds meer aandacht (zie par. 2.4).

Handhavingsproblemen. Vrij recent onderzoek wees uit dat ca. 30% van de geconstateerde veranderingen in het onderzochte buitengebied een 'bestemmingsovertreding' opleverde⁴²; er zijn geen aanwijzingen dat de situatie elders wezenlijk anders is. De betrokken gemeentebesturen verklaarden dat 90 % van de overtredingen hen niet bekend was.

De vele publicaties over de achtergronden van het probleem leveren de volgende verklaringen op:

- gebrek aan kwaliteit (onduidelijkheid, te grote detaillering) en actualiteit van plannen werkt overtreding in de hand;
- lastige controle (zie het vorige punt; het buitengebied is groot; er zijn andere prioriteiten);
- beperkt animo bij het gemeentebestuur (zie de vorige punten; door veel rijks- en provinciale voorschriften zijn het slechts ten dele 'eigen' plannen; goede interne verhoudingen maken actie soms minder opportuun);
- beperkte wettelijke mogelijkheden tot optreden: op strafrechtelijke vervolging heeft de gemeente geen invloed en de strafmaxima zijn vrij bescheiden, en de toepassingsmogelijkheid van bestuursdwang is door de jurisprudentie nogal beperkt⁴³.

Op provinciaal niveau bleef het *streekplan* gehandhaafd. Dit plan, door provinciale staten vast te stellen voor de hele provincie of gedeelten ervan, geeft de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen aan. De rechtstreekse binding van het plan verviel, terwijl de vaststelling ervan facultatief werd gesteld. Ter compensatie voor het vervallen van de planhiërarchie kreeg het provinciaal bestuur de bevoegdheid het gemeentebestuur op te dragen een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien en, op basis van het streekplan, aanwijzingen te geven over de inhoud van het bestemmingsplan. Verder was het streekplan mede het kader voor het beleid inzake toezicht op en medewerking aan het gemeentelijke planologisch optreden, waaronder de goedkeuring van het bestemmingsplan en de verlening van verklaringen van geen bezwaar (in het bijzonder die o.g.v. art. 19).

In eerste instantie ontwikkelde het streekplan zich tot een centraal provinciaal beleidsdocument: de ruim aangegeven inhoud gaf het een *beleidsvormende functie*, waarbij het niet alleen andere beleidsvelden structureerde maar ook kaders aangaf voor het gemeentelijke ruimtelijke-orderingsbeleid. Door de opkomst van afzonderlijke regelgeving en planning op andere terreinen (in het bijzonder milieubeleid en waterhuishoudingsbeleid) is deze 'horizontale integratierol' inmiddels afgezwakt. Ook de al aangeduide *toetsingsfunctie* is verzwakt sinds in 1985 de koppeling plan-aanwijzing is losgelaten⁴⁴. Ten slotte zou het provinciaal planologisch beleid, vooral het streekplan, een rol vervullen bij de *coördinatie* van rijksbeleid, een min of meer natuurlijke rol, die voortvloeit uit de positie van de provincie op het middelste bestuursniveau en uit het feit dat het zich bevindt op het eerste en hoogste niveau waarop "integrale afweging van een project in een concrete ruimtelijke context dient plaats te vinden"⁴⁵. Ook deze laatste functie van het streekplan heeft aan

^{42]} B & A Groep, *Handhaving en naleving bestemmingsplannen in het buitengebied in de provincie Zuid-Holland*, Den Haag, B & A Groep, 1992.

^{43]} Kort gezegd is een consistent, kenbaar beleid vereist.

^{44]} Sindsdien is voldoende dat aanwijzingen hun grondslag vinden in 'of redelijkerwijs voortvloeien uit een streekplan of het provinciaal beleid, voor zover dit is neergelegd in een besluit van Provinciale Staten.' (art. 37, vijfde lid).

^{45]} Siraa, Van der Valk en Wvissink, op. cit., blz. 96. Ter versterking hiervan heeft in de provinciale planologische commissie, die vooraf gehoord moet worden over alle maatregelen en plannen die van belang zijn voor het provinciale ruimtelijk orderingsbeleid, een aantal 'rijksheren' zitting (art. 38 Besluit RO).

betekenis ingeboet, door de concurrentie van andere beleidsterreinen en door de opkomst van bijzondere besluitvormingsprocedures voor ruimtelijk relevante (rijks)projecten.

Zoals al opgemerkt was de WRO zeer terughoudend ten aanzien van het *regeringsbeleid* inzake de ruimtelijke ordening, zowel waar het ging om de voorbereiding als om de uitvoering. De bescheiden regels inzake horizontale coördinatie waren slechts van procedurele aard, de mogelijkheden om het beleid in het bindende bestemmingsplan te laten doorwerken waren beperkt, en over de inzet van middelen van sectordepartementen werd geheel gezwegen. De ervaringen met een nationaal plan waren zodanig dat het oorspronkelijke voorstel slechts bepaalde dat de minister het nodige moest doen ter voorbereiding van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening. Bij amendement werden alsnog een jaarlijkse rapportageplicht aan de Tweede Kamer en de mogelijkheid van door de Kroon vast te stellen (indicatieve) 'facetplannen' toegevoegd ⁴⁶. De strekking van deze wijzigingen was vooral de Kamer meer greep op het beleid te geven. De regering was overigens van mening dat het in wezen aankomt op een samenhangend en met vaste lijn gevoerd nationaal planologisch beleid. Collectieve besluitvorming na overleg was de methode om te komen tot horizontale coördinatie. Door een speciale onderraad van de ministerraad, de Raad voor de Ruimtelijke Ordening ⁴⁷, in te stellen en vooral de interdepartementale Rijksplanologische Commissie (RPC, voortzetting van de Vaste Commissie, die onder meer als 'voorportaal' zou fungeren), zou het ruimtelijk aspect uitdrukkelijk en stelselmatig aandacht krijgen. Het zou hierbij niet alleen gaan om de formulering van het regeringsbeleid in de grote nota's over de ruimtelijke ordening, maar om alle ruimtelijk relevante maatregelen ⁴⁸. Belangrijk voorwerk voor de RPC zou worden verricht door de Rijksplanologische Dienst (RPD, de voortzetting van de RNP). De wet droeg deze dienst op de minister bij te staan bij zijn taken inzake de voorbereiding van het regeringsbeleid, opstelling van facetplannen en jaarlijkse verslaggeving. Ook moest de dienst onderzoeken verrichten en adviezen verstrekken ten behoeve van de ruimtelijke ordening, en werkzaam zijn ten behoeve van het algemene toezicht op de naleving van de wet. Met het oog op deze laatste taak werd bepaald dat inspecteurs tot de dienst zouden behoren. Aan de 'maatschappelijke inbedding' van het rijksbeleid ten slotte zou moeten worden bijgedragen door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO).

In het 'verticale vlak' kreeg de minister de bevoegdheid het provinciaal bestuur te verplichten een streekplan vast te stellen of te herzien. Ook kreeg hij de bevoegdheid aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van zo'n plan en hierbij tevens, voorzover bovengemeentelijke belangen dat zouden vragen, voorschriften te geven over de inhoud van door het provinciaal bestuur aan gemeenten te geven aanwijzingen, een indirecte beïnvloedingsmogelijkheid dus ⁴⁹. Een andere omweg vormde het optreden van de Kroon als beroeps-

⁴⁶] Na de rapportage van de commissie-De Wolff een verwarrende term, aangezien bedoeld werd op de ruimtelijke aspecten van beleid in bepaalde sectoren. Ook voor de, eerst buitenwettelijke, invoering van de vergelijkbare structuurschema's, is nooit een facetplan vastgesteld.

⁴⁷] Deze wordt niet in de wet zelf genoemd.

⁴⁸] Artikel 3, eerste lid WRO: 'Over maatregelen en plannen, die van betekenis zijn voor het Regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening, horen Onze Ministers, onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en plannen tot stand komen, vooraf de Rijksplanologische Commissie.' De al aangeduide mogelijkheid om bij amvb uitzonderingen te maken is zeer bescheiden toegepast.

⁴⁹] De aanwijzingsbevoegdheden van provincie en minister konden ook het nemen van voorbereidingsbesluiten betreffen, zodat voorlopige bescherming van de bestaande situatie of vooruitlopen op de nieuwe planologische situatie mogelijk was. Voorts konden de opdrachtgevers, als hun opdracht niet binnen de gestelde termijn werden uitgevoerd, zelf tot het nemen van de beoogde besluiten, op naam (en kosten) van de 'opdrachtnemer'. Ten slotte moet gewezen worden op het ontbreken van beroepsmogelijkheden tegen de verschillende opdrachten; tegen de gemeentelijke uitvoeringsbesluiten stond echter wel beroep op de Kroon open, met sterk vertragende schorsende werking.

orgaan tegen provinciale besluiten inzake goedkeuring van bestemmingsplannen; de inspecteur kreeg hiervoor mogelijkheden om zelfstandig beroep in te stellen tegen provinciale besluiten inzake goedkeuring van bestemmingsplannen en aanwijzingen, om 'contrair te gaan' en om de beroepsbeslissing ook te voorzien van 'ambtshalve overwegingen'⁵⁰.

Vrij snel bleek behoefte te bestaan aan een beter gecoördineerd en geïntegreerd, en zorgvuldiger voorbereid nationaal beleid. De eerste aanleiding vormde het feit dat in een aantal gevallen bijzondere belangen voorrang kregen boven hoofdlijnen van het beleid zoals neergelegd in de Tweede nota; Shell-Moerdijk in 1968 was hiervan ongetwijfeld het meest spraakmakende voorbeeld. In 1970 suggereerde het Tweede-Kamerlid Nypels in een notitie 'nationale bestemmingen' in te voeren die voor de burger direct bindend zijn⁵¹, en in datzelfde jaar verscheen het rapport van de commissie-De Wolff⁵² met zijn toen verhelderende onderscheid tussen sectorale, facet- en integrale planning. In 1971 stelde de commissie-Van Veen voor de rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VRO uit te breiden tot gemeentelijke planologische maatregelen⁵³. De Nota over openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid (1972) deed een aantal principiële uitspraken over het belang van overleg, inspraak en openbaarheid bij beslissingen die relevant zijn voor de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van de omgeving; in deze nota werd tevens de, vooralsnog buitenwettelijke, figuur van de planologische kernbeslissing aangekondigd⁵⁴. In de Oriënteringsnota, het eerste deel van de Derde nota over de ruimtelijke ordening⁵⁵, die al de pkb-procedure doorliep, werd een uitgewerkt stelsel van pkb's aangekondigd. Het vooralsnog experimentele systeem zou zo spoedig mogelijk in wetsvoorstellen worden vertaald met als sluitstuk de rechtstreekse ministeriële aanwijzing. Zowel de rechtstreekse aanwijzing als de pkb bereikte pas in 1985 de WRO. De strekking van de eerste maatregel was uiteraard een snelle doorwerking van het rijksbeleid te bevorderen; de pkb heeft verschillende doelstellingen, zoals het vergroten van inspraak en politieke controle en het verbeteren van de horizontale en verticale coördinatie.

Planologische kernbeslissing. De wettelijke regeling, die weinig afwijkt van de experimentele, bevat een zeer uitvoerige procedure die voorziet in inschakeling van burgers, organen van en andere overheden en het parlement. Zij onderscheidt tussen structuurschetsen, die inzicht geven in "mogelijke ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid op de lange termijn, de middellange termijn daarbij tevens in beschouwing genomen, en de hoofdlijnen en beginselen [bevatten] voor één of meer aspecten van dit beleid", structuurschema's die "met betrekking tot een bepaalde sector van het rijksbeleid hoofdlijnen en beginselen van algemeen voor het nationaal ruimtelijk beleid [bevatten] en in het bijzonder inzicht [geven] in de ruimtelijke aspecten van die sector op de lange termijn, de middellange termijn daarbij tevens in beschouwing genomen" en concrete beleidsbeslissingen die van kunnen zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid⁵⁶. "Het beleid dat in een structuurschema tot uitdrukking wordt gebracht zal moeten passen binnen de ontwikkelingsrichting, die in de structuurschetsen wordt aangegeven", zo was al in de Oriënteringsnota gesteld.

⁵⁰] Aldus konden ook correcties worden aangebracht op onderdelen waarop het beroep geen betrekking had.

⁵¹] *Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid*; Tweede Kamer, 1972, 12 006, Bijl. II-2.

⁵²] *Rapport van de commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur*, Tweede Kamer 1970-1971, 10 914, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1970.

⁵³] *Bestuursorganisatie bij de Kabinetsformatie 1971*; rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, blz. 71.

⁵⁴] Tweede Kamer 1972, 12 006, op. cit.

⁵⁵] Tweede Kamer 1973-1974, 12757, nr. 1, (Achtergronden, uitgangspunten en beleidsvoornemens van de regering), en ook Tweede Kamer 1974-1975, nrs. 5-7 (regeringsbeslissing, nota van wijzigingen, toelichting).

⁵⁶] Artikelen 2a WRO en 4 BRO.

De pkb zelf geeft aan welke betekenis moet worden gehecht aan de daarin opgenomen beslissingen en plaatsaanduidingen, en in welke mate deze zijn afgewogen⁵⁷. Deze aanduidingen zijn van betekenis om te bepalen of en in welke mate pkb's bindend zijn, en zo voor de verticale en horizontale coördinatie die ervan uitgaat. Hoewel de pkb algemeen als indicatief plan wordt aangeduid, en dus in elk geval de burger niet rechtstreeks bindt, kan zij naar de jurisprudentie is gaan uitwijzen voor overheidsorganen wel degelijk rechtsgevolgen inhouden, afhankelijk van de formulering en de 'zelfkwalificatie' van een uitspraak. Zo zijn organen van de centrale overheid bij latere planologische besluiten gebonden aan volledig afgewogen beslissingen en kunnen besturen van gemeenten en provincies, zoals algemeen geldt ten aanzien van beleidsregels, slechts met een deugdelijke motivering afwijken. Planhiërarchie is hiermee nog niet (her)ingevoerd: om doorwerking in bijvoorbeeld bestemmingsplannen of anderszins in het gemeentelijk beleid te verzekeren zal de centrale overheid moeten terugvallen op de aanwijzingsbevoegdheid⁵⁸, bestuursovereenkomsten, de mogelijkheid een goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten te vervangen, enz.⁵⁹

Het al dan niet indicatieve karakter van pkb-uitspraken is inmiddels ook van belang uit een oogpunt van rechtsbescherming: tegen onderdelen ervan, en ook van een streekplan, die zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht staat beroep open op de bestuursrechter. Het voornemen bestaat de rechter te ontlasten van de lastige taak vast te stellen of van zo'n besluit sprake is: beslissend zal worden of het plan zelf een onderdeel als concrete beleidsbeslissing aanmerkt⁶⁰.

Een van de aspecten waarop het pkb-stelsel betrekking heeft, is de verhouding tussen ruimtelijke ordening en sectoren (structuurschema's). Het bestemmingsplan bleek eveneens aandacht voor deze relatie te vragen. Het werd nu mogelijk om, behalve op het punt van het bouwen, ook regelend op te treden ten aanzien van het uitvoeren van andere werkzaamheden en het gebruik van gronden en opstallen. Deze nieuwe mogelijkheid, tezamen met de verplichte vaststelling van plannen voor het buitengebied, maakte dat activiteiten die tot dan toe uitsluitend door sectorale wetgeving bestreken werden, met eisen uit een oogpunt van ruimtelijke ordening geconfronteerd konden worden (ontgrondingen, herverkaveling, waterstaatswerken). Activiteiten die tot dan 'buiten wetgeving vielen' (natuur en landschap, tracé's), werden nu door bestemmingsvoorschriften beschermd of moesten daarin worden ingepast.

In eerste aanleg werden de problemen beperkt door terughoudend optreden van gemeentebesturen, het goedkeuringsbeleid van gedeputeerde staten en beroepsbeslissingen van de Kroon, waarin terreinen met een eigen wettelijke regeling voor het bestemmingsplan taboe werden verklaard. Na een aantal jaren werd echter ook voor deze gevallen alsnog regeling bij een bestemmingsplan toegestaan, voorzover noodzakelijk uit oogpunt van ruimtelijke ordening. Naarmate in de loop van de jaren zeventig meer nieuwe sectorale wetten, met zorgvuldige eigen procedures, werden voorbereid, spitsten de tegenstellingen zich toe. Het 'gevecht' verplaatste zich naar rijksniveau, naar de departementen waar de wetgeving werd ontworpen. Het ministerie van VRO beriep zich hierbij op het kort tevoren 'ontdekte' facetkarakter van de WRO: sectoraal beleid dat niet in een ruimtelijk plan paste, moest worden afgeblazen. De sectordepartementen stelden dat hun plannen de laatste

^{57]} Artikel 3 BRO. Enige rangorde, waarbij de structuurschema's zich zouden moeten richten naar de algemene schetsen, is uit de wet niet op te maken.

^{58]} De binding van bestuursorganen van het rijk aan de pkb blijkt overigens hier bij uitstek: aanwijzingen die niet op een pkb zijn gebaseerd mogen slechts gegeven worden nadat uitdrukkelijke instemming van de Tweede Kamer is verkregen (art. 37, tweede lid WRO).

^{59]} Men zie echter ook hierna voor de inmiddels via de 'nimby-wetgeving' geïntroduceerde 'passieve planhiërarchie' (art. 39).

^{60]} Tweede Kamer 1996-1997, 23 511, nr. 2.

inzichten vertegenwoordigden en voorrang moesten krijgen boven de vaak verouderde ruimtelijke-ordeningsplannen. Uiteindelijk werd men het eens over een bij de RPD ontwikkeld compromis, de *tweesporigheid*.

Tweesporigheid. Basisgedachte is “dat het zin heeft de besluiten over ruimtelijk relevante onderwerpen zowel in het kader van de ruimtelijke ordening, als in het kader van de voor die sector geldende regelingen te laten plaatsvinden, omdat elk van beide lijnen op een eigen doel gericht is. In het kader van de ruimtelijke ordening gaat het erom binnen een bepaald gebied al die ruimtelijk relevante onderwerpen onderling af te wegen en tot een evenwichtige ruimteverdeling te laten leiden; in het kader van de sector gaat het erom een bepaalde door de sector gewenste voorziening in de ruimte ingepast te krijgen en daarbij het belang van (bestaande of gewenste) voorzieningen van andere sectoren die eveneens claims leggen op die ruimte. Bij die afweging zal in het kader van de ruimtelijke ordening een bepaald ruimtelijk relevant besluit in zijn samenhang met ruimtelijke aspecten en effecten van andere beleidssectoren worden gezien”, terwijl in het kader van de sector dat besluit in zijn samenhang met andere besluiten binnen die sector – waarbij ook niet-ruimtelijke aspecten aan de orde zullen komen – wordt gezien.’ Bij de uitwerking van het concept is een nauwe wisselwerking tussen beide besluitvormingslijnen min of meer vanzelfsprekend (dwarsverbindingen via overleg, toetsing, enz.), alsmede een regeling inzake conflicten. De nota ‘Afstemming op maat’, waarin de minister van VRO zijn standpunt uitwerkte, introduceerde de gedachte van de ‘gecoördineerde aanwijzing’⁶¹. Deze is gebaseerd op het idee dat de sectorautoriteit er als eerste voor verantwoordelijk is dat de verschillende bij een project betrokken belangen voldoende tegen elkaar worden afgewogen, onder meer door overleg met lagere overheden. Vervolgens beslissen de minister van VRO dan wel de provincie op grond van alle gegevens en opvattingen of zij met het project instemmen en zo nodig een aanwijzing zullen geven. Voordelen zouden zijn een tijdige integrale afweging, versnelling en duidelijke verantwoordelijkheden bij een conflict. Hier lijkt een zekere verschuiving naar de sectoren plaats te vinden, immers minister of provincie moet wel erg sterke argumenten hebben om aan het eind van de procedure alsnog nee te zeggen. De uitwerking zou primair moeten plaatsvinden in de sectorwet in kwestie (de Landinrichtingswet uit 1985 was hiervan het eerste voorbeeld), maar hiernaast moest verzekerd worden dat eenmaal genomen besluiten vlot in een bestemmingsplan worden ingepast; de directe ministeriële aanwijzing c.a. was dus tevens het noodzakelijke sluitstuk van dit systeem.

De uitwerking varieert⁶². Ook uitzonderingen komen voor, zoals in de Luchtvaartwet waar de gelijkwaardigheid is doorbroken ten gunste van het sectorspoor, en in de Kampeerwet, waar het sectorbesluit het facetbeleid (bestemmingsplan) juist volgt. Soms ook zijn speciale coördinatievoorzieningen getroffen, bijvoorbeeld waar voor een bouwwerk zowel een bouw- als een milieuvergunning vereist is. Gelijkwaardigheid is hier weer wel uitgangspunt, en dit geldt ook, in beginsel, bij de verhouding tussen indicatieve plannen op één bestuursniveau; men zie bijvoorbeeld de ‘haasje-over-constructie’ voor afstemming tussen het provinciale streek-, milieubeleids- en waterhuishoudingsplan: het meest recente plan geeft steeds aan in hoeverre de twee andere

⁶¹] Tweede Kamer 1985-1986, 19 725, nrs. 1-2. Hierop, en op alternatieven als de operationele gebiedsaanwijzing (OGA) en de bindende projectbeslissing (BPB), is de raad al eerder ingegaan in zijn rapport *Besluiten over grote projecten*; Rapporten aan de Regering nr. 44, Den Haag, Sdu uitgeverij Plantijnstraat, 1994.

⁶²] De Landinrichtingswet bijvoorbeeld voorziet in bestuurlijke afstemming in het bijzonder door het landinrichtingsprogramma net als het streekplan te laten vaststellen door provinciale staten. De verplichte toetsing van het ontwerp-programma aan het provinciaal planologisch beleid lijkt de ruimtelijke ordening, voorrang te geven. Tegelijk echter maakt de wet (art. 82) het zeer lastig bij de vaststelling af te wijken van het ontwerp dat is vastgesteld door een landinrichtingscommissie waarin, ondanks het feit dat de wet zich ook richt op natuur- en landschap, infrastructuur, openlucht recreatie en cultuurhistorie, veelal vooral agrarische belangen vertegenwoordigd zijn. Men zie hierover: W. Brussaard e.a. (red.), *Milieurecht*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1993, blz. 424-425.

moeten worden aangepast. Overigens staat hier ter discussie in hoeverre, vanwege de zelfbinding die dergelijke beleidsregels in de jurisprudentie wordt toegerekend, ook als essentieel aangeduide streekplanuitspraken aldus opzij gezet kunnen worden ⁶³. Een vergelijkbare voorrang hebben zulke beleidsuitspraken ook als zij op rijksniveau zijn neergelegd in pkb's: de rijksplannen met betrekking tot milieubeheer, waterhuishouding en natuur- en landschap springen wel onderling haasje over, maar de pkb, met zijn bijzondere in de WRO vastgelegde wijzigingsprocedure, is hierbuiten gelaten ⁶⁴.

De laatste jaren is in enkele gevallen, waar een *snelle(re) besluitvorming* over grote, sectorale, projecten van belang wordt geacht, bij wet een speciale rol aan de pkb gegeven. Bij de Tracéwet is het algemeen geformuleerde artikel 39 in de WRO ingevoegd. Dit artikel houdt in dat voorzover een pkb concrete beleidsbeslissingen bevat over grote projecten van nationaal belang, de bij die beleidsbeslissingen te bepalen grenzen of beperkingen in acht genomen worden bij de nadere besluitvorming over zodanige projecten. Deze bepaling bindt rijk en lagere overheden, maar alleen 'negatief' ('passieve planhiërarchie'): als andere planologische besluiten genomen worden, moet de pkb worden gevolgd. Het verplicht echter niet tot het nemen van zulke besluiten, bijvoorbeeld de vaststelling van een aangepast bestemmingsplan, net zo min trouwens als tot de feitelijke uitvoering van het project. Om planologische inpassing af te dwingen zal men zijn toevlucht moeten zoeken bij, aangescherpte, algemene aanwijzingsbevoegdheid, en in bijzondere gevallen – als het overleg over inpassing van een 'panklaar' project in een impasse is geraakt – tot de Nimby-bevoegdheden, op grond waarvan zelfs zonder voorafgaande plaanpassing de nodige bouw- en aanlegvergunningen kunnen worden verworven (art. 40 WRO) ⁶⁵. Het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid is in een aantal gevallen door bijzondere wetten verplicht gesteld ⁶⁶: de Tracéwet en de Ontgrondingenwet voorzien in een dergelijke verplichting voor de minister van VROM, respectievelijk gedeputeerde staten, op een moment in de bijzondere procedure van deze wetten waarop verondersteld wordt dat ook de planologische aspecten voldoende zijn meegewogen. Een algemene projectenwet is inmiddels afgewezen, maar wel zijn wijzigingen in de WRO aangekondigd die, naast de genoemde bijzondere wetten, projectbesluitvorming beter moeten structureren ⁶⁷.

De aandacht voor sectorale projecten mag niet uit het oog doen verliezen dat in het verticale spoor de positie van de minister van Ruimtelijke Ordening is versterkt: men zie de rechtstreekse aanwijzing, de verkorting van diverse procedures en de 'juridificering' van pkb-uitspraken, terwijl grote sectorale projecten ook voor het algemene ruimtelijke-orderingsbeleid van belang kunnen zijn. Niettemin zijn de doorwerking en uitvoering van het ruimtelijke-orderingsbeleid van de centrale overheid punten van bijzondere aandacht (zie par. 2.4).

⁶³] Niet alleen provinciale aanwijzingen ten aanzien waarvan de WRO dit bepaalt kunnen hiervan niet afwijken, maar ook bijv. het goedkeuringsbeleid t.a.v. bestemmingsplannen moet 'streekplanconform zijn' (Van Buuren, Backes en De Gier, op. cit., blz. 366).

⁶⁴] Deze bijzondere binding van pkb's moet uiteraard wel onderscheiden worden van de speciale effecten die de WRO expliciet in artikel aan bepaalde pkb's (grote projecten van nationaal belang) verbindt.

⁶⁵] De Nimby-bevoegdheden komen onder omstandigheden ook aan gedeputeerde staten toe.

⁶⁶] Het is duidelijk dat men zich aldus op de rand van de tweesporigheid beweegt.

⁶⁷] Kabinetstandpunt n.a.v. het WRR-rapport 'Besluitvorming over grote projecten'; Tweede Kamer 1995-1996, 24 690, nrs. 1-2.

2.4 De afhankelijkheid van de nationale ruimtelijke ordening

“De RPD is voor de totstandkoming van het ruimtelijk ordeningsbeleid groten-deels aangewezen op de medewerking van departementen en doelgroepen”, aldus de slotbeschouwing van de RPD over het programma ‘Evaluatie VINO/VINEX’⁶⁸. Het eigen stelsel van de ruimtelijke ordening, in hoofdzaak gevormd door het stelsel van toelatingsplanologie, is lang niet voldoende om het ruimtelijke-ordeningsbeleid daadwerkelijk gestalte te geven. De nationale ruimtelijke ordening is nauwelijks in staat om zelf ruimtelijk te interveniëren. Er worden dan ook voortdurend pogingen ondernomen om de ruimtelijke interventies van anderen te beïnvloeden. De ruimtelijke ordening is, anders gezegd, gedwongen om de grenzen van de eigen handelingsruimte te overstijgen, door anderen te committeren aan het beleid. Communicatieve sturing is hierbij essentieel. Ruimtelijke concepten, structuurbeelden, vormgegeven via kaartmateriaal en metaforen, worden ingezet als ‘verleidingsinstrumenten’ en er zijn specifieke gremia gecreëerd waarbinnen de nationale ruimtelijke ordening beslissingen van anderen tracht te beïnvloeden. Zo is vanaf de Tweede nota over de ruimtelijke ordening de voorbereiding van elke grote rijksnota toevertrouwd aan de RPC, waarin alle departementen die ruimtelijk relevant beleid voeren, zijn vertegenwoordigd. Het overleg is erop gericht de ‘sectoren’ politiek te binden aan de uitgangspunten, concepten en uitvoeringsprogramma’s van de nationale ruimtelijke ordening⁶⁹. Opvallend hierbij is dat de inhoud van de grote nota’s telkens gemodelleerd wordt naar op dat moment dominante politiek-maatschappelijke thema’s (par. 2.4.1). In paragraaf 2.4.2 komt de afhankelijkheid bij de uitvoering van het beleid aan de orde.

2.4.1 De formulering van het beleid

Het inhoudelijk programma dat in de nationale ruimtelijke ordening wordt voorgestaan, berust weliswaar op een aantal basisprincipes maar is, de afgelopen decennia overziend, tevens gemodelleerd naar hoekstenen van het algemene beleid van de nationale overheid en naar overkoepelende politiek-maatschappelijke thema’s. Het inhoudelijk programma kwam voor het eerst naar voren in de nota ‘De Ontwikkeling van het Westen des Lands’ uit 1958, officieel geen regeringsnota, maar een studierapport opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Vaste Commissie voor het Nationale Plan. In dit rapport werd een plan voor de Randstad gepresenteerd dat gemodelleerd was naar een aantal belangrijke hoofdthema’s in het nationale economische beleid van dat moment. Zo diende Nederland te industrialiseren (‘industrialisatie of emigratie’) en qua schaal van de industriële complexen lagen de grootste kansen hiervoor in het westen van het land, waar immers ‘diep vaarwater’ aanwezig was. Het voorgestelde structuurmodel van een Randstad met een open gebied in het midden zou ervoor zorgen dat deze economische missie vervuld zou kunnen worden. Het concept van het middengebied, aangeduid met de communicatief krachtige metafoor van het Groene Hart, werd (onder meer) beargumenteerd met de stelling dat zo agrarische productieruimte behouden zou blijven. Dit beeld van de toekomstige inrichting van West-Nederland werd in de Eerste nota van 1960 politiek aanvaard. Naar het idee van de regering en het parlement was een ruimtelijk gezien kwalitatief goede oplossing aangedragen voor de economische ontwikkeling en de industrialisatie van het Westen. Nationale ruimtelijke ordening kreeg hiermee een brevet van vermogen.

⁶⁸] Rijksplanologische Dienst, *Al doende leert men: Slotbeschouwing programma Evaluatie VINO/VINEX*; Den Haag, Rijksplanologische Dienst, 1997, blz. 1

⁶⁹] A.J. van der Valk en J. de Vries, ‘De Rijksplanologische Commissie: In de schemerzone tussen planning en politiek’; *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg.77, nr.5, 1996, blz. 24-31

Enige jaren later entte de nationale ruimtelijke ordening een aangepast structuurbeeld, dit maal voor het gehele land, op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en op nieuwe politieke prioriteiten. Na een periode van opbouw, schaarste en geleide loonpolitiek brak in de jaren zestig een tijdperk aan van sterk stijgende welvaart. Tal van reguleringen vielen weg en schaarste hoefde niet meer te worden verdeeld. Geleidelijk aan kreeg de nationale ruimtelijke ordening niet zozeer de taak om te zorgen voor een goede ruimtelijke opbouw op een economische onderbouw (jaren vijftig), maar om een ruimtelijk toekomstbeeld te geven, uitgaande van toenemende mobiliteit, toegenomen (financiële) mogelijkheden om woonwensen te honoreren en een toenemende behoefte aan mogelijkheden voor de besteding van steeds meer vrije tijd. Omdat tevens verwacht werd dat het bevolkingsaantal nog (dramatisch) zou toenemen, werd uitgegaan van een explosief stijgende ruimteconsumptie.

Ook al was wel degelijk sprake van bezorgdheid ten aanzien van de richting van bepaalde trends, restrictief beleid, zoals we dat thans kennen, zou niet gepast hebben bij de jaren zestig. Het zou politiek gesproken onaanvaardbaar zijn geweest om de restricties op economisch vlak van de jaren vijftig te 'vervangen' door nieuwe restricties, nu van ruimtelijke aard, gericht op principes als concentratie van verstedelijking en instandhouding van ruimtelijke samenhang. Daarmee liet de nationale ruimtelijke ordening sturingspretenties niet los, integendeel. Zo zou de nationale overheid moeten bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe stedelijke gebieden voor het buiten wonen, de overloopcentra. Omdat de beleidssectoren weigerden mee te werken aan een dergelijk al te expansief ruimtelijk programma, werden de uitvoeringsparagrafen in de Tweede nota uiteindelijk in danig uitgeklede vorm gepubliceerd. Kon de nationale ruimtelijke ordening nog een optimistisch getoonzet verhaal over de toekomstige stedelijke structuur van Nederland presenteren, ontwikkelingen op het vlak van infrastructuur en de herinrichting van het landelijk gebied verliepen nog altijd via sectorale kaders. Al maakte het schema hoofdverkeerswegen formeel deel uit van de Tweede nota, inhoudelijk stond het helemaal los van hierin figurerende denkbeelden als de zich ontwikkelende stedelijke zones en een open Groen Hart.

Ruimteconsumptie en mobiliteit zijn twee treffende steekwoorden om de nationale ruimtelijke ordening van het midden van de jaren zestig te typeren. Aan het einde van de jaren zestig begint de maatschappelijke context echter sterk te veranderen: de ingrijpende reconstructie van zowel de stad als het buitengebied wordt niet langer aanvaard en de kleine schaal, het leefdomein van de individuele burger, is favoriet. Hierbij past ook niet langer een overheid die eenzijdig de karakteristieken van de inrichting van dit leefdomein bepaalt. Dit alles brengt vrij ingrijpende veranderingen van de nationale ruimtelijke ordening met zich mee. De Oriënteringsnota uit 1973 bekritiseert het tot dan toe gevoerde nationale ruimtelijke-orderingsbeleid en pleit voor meer aandacht voor de problemen van lokale gemeenschappen op het niveau van buurten, wijken en kleine kernen. De grootscheepse verandering van de bestaande stad moet een halt worden toegeroepen. De besturen en ambtelijke diensten van de grote steden moeten hun ambities loslaten om ook in de oudere stadsdelen fris opgezette tuinsteden te bouwen.

De nationale ruimtelijke ordening verandert in de jaren zeventig inderdaad ingrijpend van koers, maar wordt in zekere zin ook enigszins onzichtbaar. Bijna alle beleidsuitspraken hebben betrekking op de lagere ruimtelijke schaalniveaus. De grootschalige ruimtelijke concepten van de Tweede nota zijn immers taboe geworden. Zo is het Randstad-concept in dit decennium vooral een plaatsnaam geworden en geen aanduiding voor een samenhangende ruimtelijke structuur; integendeel zelfs, het beeld wordt gepropageerd van in zichzelf gesloten stadsgewesten. Een enkel grootschalig concept, zoals het Groene Hart en de Centrale Open Ruimte, wordt nog maatschappelijk

gedragen, maar slechts uit een perspectief van behoud van de bestaande landschappelijke structuur.

Was het maatschappelijk getij in de grote steden het nationale ruimtelijke orderingsbeleid van de Derde nota welgezend, dit gold niet het economisch getij. Op het moment dat verwachtingen ten aanzien van sturing van de maatschappij en de ruimtelijke orde hooggespannen waren, belandde de Nederlandse economie vanaf 1976 in een dal, respectievelijk in een diepe recessie (eerste helft jaren tachtig). Welke rol de ruimtelijke ordening zou kunnen spelen in het behouden dan wel vergroten van werkgelegenheid, was in de Derde nota niet diepgaand gethematiseerd, en evenmin in de Structuurschets Stedelijke Gebieden 1983/1985, formeel een onderdeel van de Derde nota. Dat het voorgestane, goede woon- en leefklimaat in de grote steden een gezonde economische onderbouw veronderstelt, was weliswaar een algemeen aanvaarde gedachte, maar wat te doen als deze onderbouw afbrokkelde, bleef een vraagteken. Het bedrijfsleven voelde zich onheus bejegend door een stedelijk beleid waarin alleen maar waardering leek te bestaan voor ambachtelijk producerende bedrijven. In de nationale ruimtelijke ordening trad, mede door dit soort kritiek, een gevoel van malaise op. Bovendien werd de nationale ruimtelijke ordening een permanent hergebruik van oude concepten verweten. In de Vierde nota werd daarom geprobeerd een antwoord te geven op de vraag naar de legitimiteit van de nationale ruimtelijke ordening, in de vorm van een ingrijpende nieuwe benadering van de ruimtelijke structuur van het land: de nationale ruimtelijke ordening zou zich vooral moeten richten op de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van het land.

'Meekoppelende belangen'

De nationale ruimtelijke ordening is voor de doorwerking van het beleid in veel opzichten aangewezen op beslissingen van anderen, zoals in dit hoofdstuk al meerdere malen is vastgesteld. Dit is niet vanzelfsprekend. Denkbeelden over een goede ruimtelijke ordening hoeven immers niet samen te vallen met de feitelijke ruimtelijke inrichting. De nationale ruimtelijke ordening wint aan effectiviteit indien sprake is van een coalitie met actoren die, via hun handelen, concreet invloed uitoefenen op die inrichting. Gedurende het grootste deel van de afgelopen decennia had de nationale ruimtelijke ordening vooral machtige bondgenoten in twee zwaarwegende maatschappelijke belangen: het belang van een goede volkshuisvesting, ten aanzien waarvan de overheidszorg zelfs in de grondwet is opgenomen, en het belang van een goed functionerende agrarische sector. De belangen van deze twee sectoren vielen in sommige opzichten zo goed samen met doeleinden van nationale ruimtelijke ordening dat, hoewel van tijd tot tijd wel degelijk sprake was van strubbelingen binnen deze twee 'verstandshuwelijken', kan worden gesproken van 'meekoppelende belangen'.

In het algemeen krijgt vooral de relatie tussen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting het predikaat van verstandshuwelijk⁷⁰. De 'belangen' van beide beleidsterreinen zijn aan het begin van deze eeuw vastgelegd in dezelfde wet, de Woningwet van 1901. Met deze wet werd aangegeven dat sociaal aanvaardbare volkshuisvesting alleen kon worden aangeboden via een goed stedenbouwkundig beleid, vastgelegd in (uitbreidings)plannen. De mogelijkheid een zelfstandig ruimtelijk beleid te voeren ging hierbij decennia lang niet verder dan de marges die een primair op volkshuisvesting gerichte wet hiervoor bood. Vanaf het moment dat gediscussieerd werd over een eigen Wet op de Ruimtelijke Ordening (vastgesteld in 1962), wordt in dit licht dan ook gesproken over een emancipatie van de ruimtelijke ordening ten opzichte van de

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: A. Faludi en A. van der Valk, *Rule and Order; Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*; Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, 1994, blz. 31.

volkshuisvesting. Dat de belangen van de ruimtelijke ordening niet altijd even harmonieus koppelden met die van de volkshuisvesting laten de daaraan voorafgaande jaren zien. In de periode van de na-oorlogse wederopbouw, toen het inhalen van het woningtekort de allerhoogste politieke prioriteit genoot, bestond er weinig oor voor de denkbeelden binnen de nationale ruimtelijke ordening over de gewenste ruimtelijke inrichting van het land ⁷¹. Hoewel er dus geen duidelijke institutionele koppeling bestond tussen de nationale ruimtelijke ordening en het volkshuisvestingsbeleid, werden niettemin grote na-oorlogse stadsuitbreidingen gerealiseerd die goed pasten binnen de ideeën over 'verantwoorde' ruimtelijke inrichting. Het is echter pas rond 1960, met de politieke acceptatie van concepten als spreiding en Randstad/Groene Hart, dat de (nationale) ruimtelijke ordening voet aan de grond kreeg, ook binnen het eigen ministerie, waar tot dan toe de Wederopbouwdienst oppermachtig was. Niettemin ontbeerde de Tweede nota over de ruimtelijke ordening uit 1966, ook nu nog gezien als een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van de nationale ruimtelijke ordening, een uitvoeringsprogramma. Vooral de doelstelling om de overloop uit de grote steden te concentreren in enkele overloopcentra, misschien wel de belangrijkste doelstelling uit deze nota, werd hierdoor de eerste jaren niet geïmplementeerd. Doordat vooralsnog geen sprake was van ruimtelijk geconcentreerde bouwstromen, werden de benodigde woningen in een sterk gedeconcentreerd patroon gebouwd. Een van de gevolgen was dat het anti-suburbanisatiebeleid voor het Groene Hart faalde. De betrokken provincies, die hier een sleutelrol te vervullen hadden, konden of wilden niet toezien op gemeentelijke uitbreidingen ⁷². Pas onder het groeikernen- en stadsvernieuwingsbeleid van de jaren zeventig en tachtig ging het verstandshuwelijk tussen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zijn meest harmonieuze fase in. "Het ging niet meer, zoals in het verleden, uitsluitend om aantallen woningen, maar vooral ook om de plaats waar de nieuwe woningen moesten worden gebouwd" ⁷³. Zo zijn in de periode 1972-1988, de hoogtijdagen van het groeikernenbeleid, bijna 225.000 woningen gebouwd in groeigemeenten. Omgerekend betekent dit dat in deze periode bijna een half miljoen mensen 'beleidsconform' zijn verhuisd ⁷⁴. Tevens is hierdoor de ongebreidelde suburbanisatie gedeels een halt toegeroepen.

Rond 1990 raakt de ruimtelijke ordening het meekoppelende belang van de volkshuisvesting kwijt ⁷⁵. Een ware omwenteling van het volkshuisvestingsbeleid is hiervan de oorzaak. Het zijn vooral de lagere overheden, woningbouwcorporaties en de marktsector die in de woningbouw sindsdien het primaat hebben gekregen. In vrijwel alle rijkssubsidies is het mes gezet. Nog altijd is de locatie van de toekomstige woningbouw een van de zwaartepunten in het nationaal ruimtelijke-ordeningsbeleid. Hiertoe heeft het rijk convenanten gesloten met decentrale overheden en is voor gewilde gebieden, zoals het Groene Hart, een restrictief beleid van toepassing. De uiteindelijke uitkomst van dit beleid is echter vooral afhankelijk van de blijvende interesse van private actoren voor de ontwikkeling van de zogenoemde VINEX-locatie. Er is echter geen sprake meer van een uitgebreid volkshuisvestingsinstrumentarium om deze interesse als het ware af te dwingen.

⁷¹] Siraa, op.cit., blz. 215 e.v.; Faludi en Van der Valk (1994), op.cit., blz. 31

⁷²] Glasbergen, J.B.D. Simonis, *Ruimtelijke ordening in de verzorgingsstaat: onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland*; Amsterdam, Kobra, 1979.

⁷³] Siraa, Van der Valk, Wissink, op.cit., blz. 88

⁷⁴] Cijfers ontleend aan: A. Faludi, A. van der Valk, *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine*; Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1990.

⁷⁵] Siraa, Van der Valk, Wissing, op.cit., blz. 334.

Het tweede, maar minder innige, verstandshuwelijk is dat tussen ruimtelijke ordening en landbouw. Behoud van landschappelijke openheid door een concentratie van verstedelijking is, zoals hierboven aangegeven, altijd een basisprincipe geweest van de (nationale) ruimtelijke ordening. Dit sloot een groot aantal jaren zeer goed aan bij het landbouwbeleid. Een zorgvuldige locatiekeuze voor stedelijke activiteiten zou de functie van het landelijk gebied als agrarische productieruimte immers veel minder aantasten dan in een situatie waarbij woningbouw en de ontwikkeling van bedrijfsterreinen op zijn beloop werden gelaten. Zeker in de eerste na-oorlogse decennia was een verhoogde voedselproductie, na de oprichting van de EEG ook ondersteund door een communautair landbouwbeleid, een belangrijke doelstelling in het regeringsbeleid. Bij de pogingen, eind jaren vijftig, om de doelstelling een Groen Hart open te houden geaccepteerd te krijgen, appelleerde de nationale ruimtelijke ordening aan de functie van dit gebied voor de agrarische sector, en dus voor de voedselproductie⁷⁶. Zonder dit meekoppelende belang van de landbouw zou de ruimtelijke ordening veel zwakker hebben gestaan. Andere argumenten, meer ingegeven door opvattingen over wat nu aangeduid zou worden als ruimtelijke kwaliteit (zoals opvattingen over ruimtelijke differentiatie) zouden, vanwege hun wat 'zachtere' karakter, veel minder snel geaccepteerd zijn. In het zoveel mogelijk vrijwaren van het buitengebied voor versnipperde verstedelijking vond de ruimtelijke ordening dan ook altijd de landbouw aan haar zijde. Het is echter nooit geaccepteerd dat de ruimtelijke ordening, vanuit opvattingen over gewenste ruimtelijke inrichting, uitspraken zou doen over agrarisch grondgebruik, bijvoorbeeld met het oog op de bescherming van ecologische en landschappelijke waarden. Dit is zelfs terug te vinden in de formulering van de Wet op de Ruimte Ordening. Pogingen daartoe, zoals de zonering van het landelijk gebied in de Derde nota over de ruimtelijke ordening en het koersenbeleid uit de Vierde nota, zijn door de landbouwsector in zijn algemeenheid, en ook door het betrokken ministerie, nooit onderschreven.

Het verstandshuwelijk tussen de nationale ruimtelijke ordening en de landbouw, c.q. het ministerie, is dan ook een voorbeeld van een geclausuleerde relatie, waarbij de ene partij, namelijk ruimtelijke ordening, meer verwacht van de andere partij dan omgekeerd. Niettemin kan tot op grote hoogte gesproken worden van meekoppelende belangen. Echter, ook hier zijn deze geïrodeerd. Anders dan in het geval van het volkshuisvestingsbeleid is dit niet primair het gevolg van een ingrijpende verandering van de beleidsstrategie, maar meer door allerlei trendmatige ontwikkelingen binnen de landbouwsector. Weliswaar houdt de landbouwsector nog steeds vast aan de instandhouding van het bestaande landbouwareaal, de sterk stijgende productiviteit in de sector maakt het mogelijk dat delen van het areaal niet langer meer voor landbouwkundige doeleinden benut hoeven worden, zoals de raad in een eerder rapport heeft vastgesteld⁷⁷. In de gebieden waar deze ontwikkeling zich vooral manifesteert, dreigt, bij ontstentenis van alternatieve 'draggers' voor de ruimtelijke inrichting, een verlies aan ruimtelijke kwaliteit. Bovendien krijgt de landbouw door de toenemende intensivering steeds meer industriële trekken, waardoor de openheid, een centrale doelstelling van de ruimtelijke ordening, geleidelijk verdwijnt (zie verder hfdst. 3) en het aanzien van gebieden, zelfs bij een op zich beperkt ruimtebeslag van deze 'landbouw zonder grond', hierdoor sterk verandert.

⁷⁶] Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands, *De Ontwikkeling van het Westen des Lands: Rapport*; Den Haag, Staatsuitgeverij, 1958.

⁷⁷] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap*; 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij Plantijnstraat, 1992.

2.4.2 De doorwerking en uitvoering van het beleid

Als men de pretenties van de ruimtelijke ordening afmeet aan de grote nota's die vanaf 1960 zijn verschenen, dan valt op dat de basisprincipes opvallend constant zijn, maar dat de aangekondigde en ingezette instrumenten een gestage verandering en uitbreiding vertonen. De bescheiden rol die de centrale overheid in de Eerste nota werd toegedacht, is al genoemd. De Tweede nota ontwikkelde weliswaar vergezichten op een breed terrein, maar werd niettemin getroffen door verwijten over een tekortschietende financiële onderbouwing en instrumentering. Dat interdepartementale meningsverschillen de achtergrond vormden, doet hierbij niet ter zake ⁷⁸, maar verklaart wel dat de RPD de kritiek kon onderschrijven:

Wil men ernst maken met de gebundelde deconcentratie, dan zal een instrumentarium moeten worden gesmeed van een geheel andere orde dan thans voorhanden is. (...) Het is met name 'weinig consequent en op den duur ook voor ieder frustrerend wèl een conceptie te kiezen, doch daaraan niet het instrumentarium te verbinden dat voor haar realisering noodzakelijk is. ⁷⁹

Vanaf circa 1970 is er sprake van een permanent proces gericht op versterking van de nationale ruimtelijke ordening in het 'facetspoor', zowel verticaal als horizontaal tegenover de sectoren. Vooral het laatste decennium zijn sommige aanpassingen van de regelgeving mede of zelfs primair gericht op vlottere verwezenlijking van uit de sectoren voortkomende initiatieven: tweesporigheid en projectwetgeving kunnen tot op zekere hoogte als aantasting van de positie van de ruimtelijke ordening worden beschouwd. Tot op zekere hoogte, want om de ideeën uit de grote nota's te realiseren is de ruimtelijke ordening in sterke mate aangewezen op sectorale maatregelen, zodat men bij snelheid ook gediend kan zijn. Het WRO-instrumentarium is op zichzelf immers niet uitvoeringsgericht: bestemmingsregelingen zijn primair een basis om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden en *hierdoor* bij wijziging een noodzakelijk middel om ruimte te scheppen voor nieuwe ontwikkelingen. Lange tijd heeft de volkshuisvesting gefunctioneerd als het meest effectieve 'actieve' ruimtelijke-ordeningsinstrument. Vooral vanaf de Oriënteringsnota is er sprake van inzet, en soms zelf ontwikkeling, van een scala aan sectorale instrumenten (mede) ten behoeve van de ruimtelijke doelstellingen uit die nota's. Het sluiten van dergelijke coalities verschaft geen zekerheid, want de sectoren hebben en houden, ondanks alle theorieën over coördinatie of zelfs integrale planning, hun eigen programma's en doelstellingen, maar dergelijke coalities zijn wel onvermijdelijk om succes te kunnen boeken. Dit geldt evenzeer, en wellicht nog sterker, waar men zich van de medewerking van andere overheden en particulieren wil verzekeren. Niettemin wordt ook hiertoe de noodzaak steeds sterker gevoeld. Deels is hierbij sprake van een objectieve noodzaak: decentralisatie, terugtred van de overheid (bijv. volkshuisvesting) en het wegvallen van 'koppelende belangen' (zie par. 4.3) noodzaken tot VINEX-convenanten en publiek-private samenwerking als compensatie. Deels echter is ook sprake van beleidsintensivering: men zie de verschillende vormen van 'diagonale planning' die bedoeld zijn als meer geavanceerde middelen om beleidsdoelstellingen te bereiken (zie kader). Hun succes is nog onduidelijk ⁸⁰, maar dat zij gevolg zijn van een toegenomen uitvoeringsgerichtheid is onbetwistbaar.

⁷⁸ Siraa, Van der Valk, Wissink, op. cit., blz. 42 e.v.

⁷⁹ Ibid., blz. 43, een uitspraak van het toenmalige hoofd van de dienst citerend.

⁸⁰ Hiernaast bestaat het risico dat een (mogelijke) vergroting van de effectiviteit ten koste gaat van de legitimiteit, dat (te) voortvarende afspraken de waarborgen van de wet de facto bedreigen doordat zij derden voor voldoende feiten plaatsen.

Diagonale planning. Hoewel de Vierde Nota in het algemeen een zekere terugtred van de rijksoverheid aankondigde bij de planologische beleidsvoering ten gunste van de lagere overheden en de marktsector, zou zij tegelijk ten aanzien van een beperkt aantal onderwerpen 'haar instrumentarium doelgericht en selectief' gaan gebruiken. In de Vierde nota Extra (VINEX) werd vervolgens uitvoerbaarheid als een van de aanvullingspunten opgenomen. Hoewel van oordeel dat beslissingen over ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk bij de burger genomen moeten worden, zou de regering wel in een aantal strategische situaties een extra inspanning leveren om het VINEX-beleid ten uitvoer te brengen. Samenwerking was hierbij een centraal begrip. Het zou dan gaan om samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau, terwijl verder zou worden gezocht naar "een mengvorm van enerzijds de horizontale coördinatie tussen beleidssectoren van het rijk en anderzijds de verticale coördinatie van beleid van de drie overheidsniveaus, de zogenaamde diagonaal"⁸¹. Men bedenke hierbij dat het in VINO en VINEX gaat om strategisch beleid, waarbij een aantal tussenstappen nodig is voordat feitelijke veranderingen in het ruimtegebruik aan de orde zijn.

De uitkomsten van de vele evaluatie-onderzoeken die met name in opdracht van de RPD naar verschillende onderdelen van het diagonale beleid zijn uitgevoerd, kunnen hier moeilijk worden samengevat. Algemene indruk is echter dat de 'strategische doorwerking', de verwerking in streek- en bestemmingsplannen, succesvoller verloopt dan de doorwerking bij operationele beslissingen, de concrete besluitvorming over bedrijfsvestiging (bijv. in het ABC-locatiebeleid) of woningbouw (bijv. in het restrictief beleid). Bij sommige beleidsdoelstellingen is de tegendruk van de praktijkbehoeften kennelijk zo sterk dat meer flankerend beleid nodig is. In andere gevallen zijn het vooral de vele randvoorwaarden die voor complicaties zorgen. Men zie bijvoorbeeld de bouw op VINEX-locaties, die onder meer bestuurlijke reorganisatie (afspraken met regionale besturen), een succesvol restrictief beleid (beperken van concurrentie op de woningmarkt) en dito grondbeleid veronderstelt. Overigens is het voor een eindoordeel over het diagonaal beleid nog (veel) te vroeg.

Terugblikkend kan worden gesteld dat de WRO in 1965 een stelsel bracht dat aanzienlijk flexibeler was dan het voorafgaande systeem met zijn planhiërarchie. In het gemeentelijke bestemmingsplan, dat als enige de burgers bindt, "kwamen (...) de ruimtelijke consequenties van al het overheidsbeleid bij elkaar. In de praktijk leidde dit tot een omvangrijk onderhandelingscircuit. Het ontbreken van planhiërarchie noodzaakte tot overleg"⁸². Naast overleg langs de 'facetlijn' was, op centraal niveau, ook overleg tussen facet en sectoren kenmerkend. Ook als men ruimtelijke ordening beschouwt als meer dan coördinatie, is zowel bij de beleidsbepaling als bij de uitvoering interdepartementale samenwerking noodzakelijk. De 'ruimtelijke ordening' heeft hier de invloed binnen de facetlijn en 'wervende concepten' als middel, de andere departementen beschikken over hun sectorale bevoegdheden. Het overleg kreeg vrij snel na invoering van de WRO structuur via de, indicatieve, pkb, het systeem van structuurschetsen, structuurschema's en concrete beslissingen.

Men kan van opvatting zijn dat herinvoering "van planhiërarchie (...) een aanslag [zou] betekenen op deze vruchtbare wisselwerking en daarmee op de ruimtelijke samenhang van het beleid van de verschillende overheden, met name van het rijk" en: "Geen enkel beleidsveld kan de pretentie hebben een voldoende integraal beleid te maken, ook de ruimtelijke ordening niet. Uiteenlopende deskundigheden en belangen moeten 'langs elkaar heen schuren'"⁸³. Dit heeft niet in de weg gestaan dat de afgelopen decennia zowel op het punt van decentralisatie als waar het evenwicht tussen facet en sectoren in het geding is, verschuivingen zijn opgetreden. De nadere uitwerking

^{81]} Tweede Kamer 1990-1991, 21 879, nr. 4, blz. 6.

^{82]} Witsen, op.cit. blz. 16.

^{83]} Ibid., blz. 16, resp. blz. 19.

van de tweesporigheidsidee tot en met de 'verplichte aanwijzing', en de verkorting en aanscherping van de verticale lijnen binnen de WRO zijn hiervan de voornaamste voorbeelden. Op de vraag hoe deze verschuivingen gewaardeerd moeten worden, wordt nog teruggekomen. Aan de achterliggende oorzaken valt in elk geval weinig te doen: ontwikkelingen als schaalvergroting (zie kader), behoefte aan snellere besluitvorming, enzovoort hebben het karakter van een natuurverschijnsel. Spanningen tussen centralisatie en decentralisatie en tussen facet en sector zijn inherent aan een terrein als de ruimtelijke ordening; zij zijn onoplosbaar en kunnen slechts door een adequate bevoegdheidsverdeling en procedures hanteerbaar gemaakt worden.

Regionale schaal. Veranderingen in de politiek, in het bestuur en in de maatschappelijke omgeving van het bestuur nopen om te komen tot een grotere aandacht voor bestuur op 'regionale' schaal. Tegelijkertijd nopen deze veranderingen tot een andere benadering van het regionaal bestuur dan tot op heden gangbaar is. Het gaat om drie samenhangende veranderingen, die ieder weer naar twee aspecten te onderscheiden zijn.

- Veranderingen in de ruimtelijke samenhang van de maatschappelijke omgeving
Er is niet alleen sprake van schaalvergroting (maatschappelijke activiteiten vinden op grotere schaal plaats, waardoor gemeenten worden gedwongen om meer met elkaar samen te werken), maar toch bovenal van schaaldifferentiatie (elke maatschappelijke functie kent steeds meer zijn eigen schaal, waardoor gemeenten in steeds andere samenstelling met bepaalde maatschappelijke problemen worden geconfronteerd). Voorts is met het wegvallen van monocentrische stadsgewesten de hiërarchie in ruimtelijke samenhangen steeds verder vervaagd.
- Veranderingen in het bestuur
Het bestuur met schaalvergroting en regionale samenwerking op bovenstaande processen gereageerd. Gemeenten zijn heringedeeld (samengevoegd) en in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn gemeenten, zij het vrijblijvend, gaan samenwerken. Voor elke taak werd afzonderlijk een samenwerking aangegaan. Dit leidde tot een grote differentiatie in schalen en tot een vergaande functionalisering van het bestuur. Het streven naar bundeling en integratie van dergelijke samenwerkingsverbanden vanaf 1985 en met name het streven naar de vorming van stadsprovincies moest aan beide 'afkeurenswaardige' ontwikkelingen een einde maken, vanuit de onjuiste gedachte dat eenduidig een schaal zou zijn te bepalen voor de nieuwe bestuurlijke autoriteit. [Ook de WRO heeft in dit kader een aanvulling ondergaan: zie de invoering, bij de Kaderwet bestuur in verandering, van het regionale structuurplan, vast te stellen door de besturen van in een zevental grootstedelijke gebieden ingestelde regionale openbare lichamen].
- Hiërarchische relaties
De hiërarchische relaties in het binnenlands bestuur zijn de laatste decennia grotendeels verdwenen (er is in toenemende mate sprake van 'horizontalisering' van het bestuur). Niet alleen bieden wettelijke middelen 'lagere' overheden mogelijkheden om tegen besluiten van 'hogere' overheden in beroep te gaan. In het algemeen is gewoon de cultuur verdwenen dat beleid van hogere organen zonder meer moet worden uitgevoerd. Beide ontwikkelingen zorgen vooral op de vele schaalniveaus tussen provincies en gemeenten voor veel bestuurlijke drukte.

2.5 Ernstige slijtage?

Hiervoor bleek dat zowel instrumenteel en organisatorisch als inhoudelijk de ruimtelijke ordening in de laatste decennia nogal wat wijzigingen heeft ondergaan. Dergelijke wijzigingen kunnen wellicht als 'normaal onderhoud' worden gekwalificeerd, als aanpassingen binnen een systeem aan verander(en)de maatschappelijke omstandigheden en doelstellingen, die de uitgangspunten en basisprincipes intact laten. Het kan echter ook zijn dat een of meer van deze laatste praktisch zijn losgelaten. Belangrijker is de vraag of de aanpassingen adequaat zijn: gaan zij te ver of juist niet ver genoeg? Zijn waardevolle uitgangspunten of concepten ten onrechte of onnodig prijsgegeven, wordt

er tegen beter weten in aan vastgehouden of zijn er nog onvoldoende onderkende ontwikkelingen gaande die principes (zullen) ondergraven? Deze vragen kunnen natuurlijk niet alleen vanuit de historische optiek van dit hoofdstuk worden beantwoord; nog afgezien van de normatieve kanten is daartoe immers ook informatie over toekomstige ontwikkelingen van belang. Wel kan hier al het volgende worden geconstateerd.

De zes *traditionele uitgangspunten* van de WRO (zie par. 2.3.2), en vooral hun uitwerking, zijn beïnvloed door de veranderingen die de laatste decennia hebben plaatsgevonden⁸⁴. De mate van *decentralisatie* is afgenomen door de invoering van de rechtstreekse ministeriële aanwijzing aan gemeenten, en vervolgens door verschillende procedures – veelal gekoppeld aan oorspronkelijk zuiver indicatieve plannen – gericht op versnelde realisering van bovengemeentelijke projecten. Het beginsel van tweesporigheid dat de coördinatie toekent aan het hoogste betrokken bestuursniveau, heeft een centraliserende uitwerking. *Planmatige beleidsvoering* stond vanaf het begin onder druk (art. 19), maar is door de zojuist bedoelde bijzondere procedures verder in de knel gekomen; de invoering van de gemeentelijke projectprocedure als volwaardig alternatief zal de rol van het bestemmingsplan verder doen afnemen. *Rechtszekerheid* is als uitgangspunt niet losgelaten, maar een belangrijk aspect, het kunnen afgaan op een redelijk bestendig bestemmingsplan, komt door projectbesluiten en door de vergrote mogelijkheden tot uitwerking en afwijking van het plan minder naar voren. *Samenwerking* tussen bestuursniveaus, ‘ingebakken’ door de zeer beperkte mate van hiërarchie, is ondanks de opgetreden centralisatie nog steeds een noodzaak, maar ook hier is verandering troef. Het meest opvallend zijn de nieuwe, buitenwettelijke vormen die men, vooral onder invloed van een uitvoeringsgerichter rijksbeleid, heeft geïntroduceerd (zie naast de inmiddels vertrouwde convenanten de varianten in het kader van de ‘diagonale planning’). De WRO is nog altijd een *procedurewet*, met accenten op democratische besluitvorming en coördinatie tussen overheidsorganen. Inhoudelijke normen ontbreken ook nu nog; wel zijn de grenzen van de mogelijkheden van met name het bestemmingsplan afgebakend door de jurisprudentie (en bijzondere wetten). Of de WRO nog altijd een *facetwet* is, in die zin dat het in de plannen gaat om een ruimtelijk-integrale visie en zorgvuldig evenwicht, is minder duidelijk. Hoewel nog steeds de ruimtelijke ingrepen in een bestemmingsplan verwerkt moeten worden en het tweesporigheidsconcept steeds in een ruimtelijke beoordeling voorziet, is moeilijk vol te houden dat elke ingreep die nog niet in een ruimtelijk plan was voorzien, aanleiding geeft tot het zoeken naar een nieuw, op een omvattende afweging gebaseerd, evenwicht. Bij veel projecten levert het ruimtelijk aspect niet meer op dan een overweging tussen vele andere.

Een aantal recente evaluaties van de WRO verschaft enige duidelijkheid over de opvattingen die in het veld bestaan over de *toekomstwaarde* van de hoofdlijnen van de wet. In een enkele jaren geleden gepubliceerd onderzoek naar de betekenis van een aantal recente wetten voor het planningstelsel werd geconcludeerd dat bij die projecten “geen argumentaties zijn aangetroffen die het ideaalmodel van het ruimtelijk planningstelsel in twijfel trekken”⁸⁵. De geanalyseerde vernieuwingen en veranderingen leveren volgens de auteurs geen aanwijzingen op dat de vereisten van het stelsel geen maatschappelijk of politiek draagvlak meer hebben. Zij vormen geen breuk met de vereisten van

⁸⁴] Niet zonder reden werden zij als ‘uitgangspunten’ aangeduid: het gaat bij begrippen als decentralisatie, planmatige beleidsvoering of rechtszekerheid om (sterke) accenten, niet om zuivere kenmerken van het systeem. Anders gezegd, de uitgangspunten waren niet meer dan de favoriete kant van een paar tegenstellingen zoals decentralisatie-centralisatie, plan-project en rechtszekerheid-flexibiliteit.

⁸⁵] J. de Ridder en D. Schut, *De WRO in de steigers*; Deventer, Kluwer, 1995, blz. 228. Onderzocht werden de Nimby-, Tracé- en Ontgrondingswet, de Pkb-plus, de Kaderwet bestuur in verandering en de Algemene wet bestuursrecht.

het planningstelsel, maar zijn een voortzetting van de discussies die de afgelopen dertig jaar over de inrichting van het stelsel zijn gevoerd en die er vrijwel over steeds gingen, en gaan, hoe de vereisten van het ideale planningstelsel via regelgeving om te zetten in het ideale *planninggedrag*. Accepteert men deze conclusies als maatgevend, dan zou het behoud van de *functies* van het ideaaltypische planningstelsel het uitgangspunt moeten zijn bij de verdere ontwikkeling en uitbouw van de ruimtelijk relevante wetgeving, zo vervolgen de auteurs. Bij die functies, de vereisten die het stelsel volgens de dominante mening van de laatste dertig jaar diende te vervullen, kunnen echter wel degelijk vraagtekens worden gezet: kan de integrale gebiedsgerichte afweging, de facetlogica, niet beter vervangen worden door de doelgerichte redeneringen van de projectmatige aanpak? Verdient een soort planologische driekringentheorie, waarin elk bestuursniveau zijn eigen planologisch domein beheert, niet de voorkeur boven de bestaande complementariteit? Kan tweesporigheid met haar bestuurlijke drukte niet beter worden ingeruild voor een eigentijdse managementbenadering? Enzovoorts. Zo bezien is er reden voor kanttekeningen bij de veranderingen van de afgelopen decennia, niet omdat zij uitgangspunten te zeer aantasten, maar juist omdat zij dat wellicht te weinig hebben gedaan, lijkt de conclusie van de auteurs te zijn.

De zojuist besproken analyse maakte deel uit van een door de RPD ondernomen breder project 'Het ruimtelijk planningstelsel – een bestuurlijk perspectief' (PIBP). Het resultaat van een aantal onderzoeken in dit verband ondersteunde de hoofdconclusie die in het al genoemde onderzoek werd getrokken: 'men' vindt dat het stelsel in de kern klopt, maar dat de uitwerking een aantal gebreken heeft. In de samenvatting werd dit als vier 'hardnekkige kwesties' aangeduid:

- tekort aan uitvoeringsgerichtheid;
- complexe en tijdrovende besluitvorming;
- gebrekkig conflictoplossend vermogen;
- het 'regionale gat' (zwakke regionale coördinatie) ⁸⁶.

De afsluitende conferentie van het project, waaraan een groot aantal deskundigen en belanghebbenden deelnam, gaf eenzelfde beeld te zien: in hoofdlijnen voldoet het stelsel, maar er moet wel het een en ander aan de uitwerking veranderen. Die veranderingen worden als gering gezien:

een drastische vermindering van het aantal plannen, gecombineerd met het herstel van strategisch karakter ervan en met een herschikking van de verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen; meer hiërarchie tussen de bestuurslagen via bindende projectbeslissingen, zelfstandige projectprocedures op elk bestuursniveau met de mogelijkheid om af te wijken van plannen; vroegtijdige en open publieke debatten over projecten, uitmondend in duidelijk gemarkeerde en bindende principebesluiten; bundeling of integratie van vergunningen met eenmalig bezwaar en beroep; het bestemmingsplan moet gerelativeerd worden; het is niet meer dan een (overigens onmisbaar) beheersinstrument.⁸⁷

Tevredenheid met het stelsel bij kritiek op zoveel onderdelen is verrassend. Het lijkt meer de vraag wanneer men aanpassingen wel of niet fundamenteel wil noemen. Zo wordt in de nabeschouwing bij een bundel commentaren naar aanleiding van het PIPB-project een fundamentele herbezinning onontkoombaar genoemd ⁸⁸. Van een andere orde dan de hiervoor aangehaalde kanttekeningen zijn de punten van herziening bij deze commentaren echter niet. Weer worden relativering van de planmatige grondslag van de beleids-

⁸⁶] D. Hanemaayer, *Het ruimtelijk planningstelsel; hardnekkige kwesties*; Den Haag, ministerie van VROM, 1995, blz. 15.

⁸⁷] Aldus een samenvatting bij E.C. Drexhage en M.H.B. Pen-Soetermeer, op.cit., blz. 4-5.

⁸⁸] H. Mastop, 'Permanente sleutelen aan de institutionele structuur'; *PIN Nieuws*, themanummer 'Het ruimtelijk planningstelsel op de schop!', jrg.19, nr. 4, 1995, blz. 83.

voering en een versterking van de projectaanpak genoemd; de juridificering van indicatieve plannen staat hier haaks op, aldus de auteur, die verder de rechtszekerheid vooral aan projecten en concrete besluiten in plaats van aan planfiguren gekoppeld wil zien. Ook hij pleit voor de afstemming en samenwerking tussen overheidsniveaus en voor complementariteit en subsidiariteit in plaats van de huidige neiging tot ubiquiteit als uitgangspunten voor taakverdeling. In de herziening zouden ook aanpalende terreinen als milieu, maar ook infrastructuur, verkeer en vervoer, landinrichting en economische ontwikkeling betrokken moeten worden. De veelheid van beleidsinstrumenten ten slotte zou drastisch moeten worden gereduceerd.

Verdere aanpassing van het stelsel, van de *afwegingsstructuur*, wordt dus in brede kring noodzakelijk geacht. Of men die noodzaak aanwezig acht omdat uitgangspunten ten onrechte niet of juist wel zijn losgelaten, en of men de beoogde herziening nu wel of niet fundamenteel noemt, is hierbij niet van belang. Andere hoofdstukken van dit rapport, in het bijzonder hoofdstuk 4, zullen de noodzaak van heroverweging blijken te ondersteunen; de aanpassingen die sinds 1995 zijn doorgevoerd of in procedure zijn gebracht, doen daaraan niet af.

Tussen de nationale ruimtelijke ordening als afwegingsstructuur en de nationale ruimtelijke ordening als inhoudelijk *afwegingskader* ten slotte bestaan nauwe relaties. Vanwege de vormgeving van de afwegingsstructuur, die zwaar leunt op uitgangspunten als decentraliteit en tweesporigheid, heeft de nationale ruimtelijke ordening weinig eigen handelingsruimte om direct ruimtelijk te interveniëren. In dit hoofdstuk is er ter verklaring op gewezen dat twee meekoppelende belangen, die het programma van de nationale ruimtelijke ordening lange tijd mede hebben ondersteund, in het huidige tijdsgewricht zijn weggevallen. Tien jaar geleden, toen de hoofdlijnen van het huidige inhoudelijke programma werden ontwikkeld, gold deze situatie nog niet, althans niet in die mate. De nationale overheid staat hiermee voor de opgave om nieuwe 'meekoppelende belangen' te identificeren of het stelsel te herzien. Of het zal lukken nieuwe meekoppelende belangen te identificeren, zal sterk afhangen van de mate waarin vigerende basisprincipes en ruimtelijke concepten aansluiten bij de huidige maatschappelijke dynamiek. De essentie van alle basisprincipes is afkomstig uit een ander tijdsgewricht. Dit hoeft niet zonder meer te betekenen dat deze principes op zichzelf als versleten moeten worden beschouwd. In hoofdstuk 5 zal hierop nader worden ingegaan.

Dit ligt anders voor wat betreft bestaande ruimtelijke concepten. Veel meer dan dat dit met basisprincipes het geval is, doen dergelijke concepten tamelijk concrete uitspraken over de gewenste ruimtelijke inrichting van de samenleving. De spanning die altijd bestaat tussen dit soort uitspraken en de feitelijke situatie, vormt in hoge mate de ratio van ruimtelijke ordening. Deze spanning kan echter dusdanig groot zijn dat de realiteitswaarde van beleid te gering is om beleidsinspanningen te rechtvaardigen. Voor een aantal belangrijke ruimtelijke concepten is dit het geval. Zo sluit de nadruk die wordt gelegd op compacte, concentrische verstedelijking, een hoeksteen in het huidige beleid, eerder aan bij de feitelijk bestaande ruimtelijke inrichting van enige decennia geleden dan bij de diffuse verstedelijkingsstructuur van dit moment. Op dergelijke ontwikkelingen, en meer in het algemeen op de veranderende feitelijke context van het ruimtelijk beleid, wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

De veranderende context van het ruimtelijk beleid

3

3.1 Inleiding

In steeds grotere mate wordt de ruimtelijke ordening geconfronteerd met de toegenomen vluchtigheid en onberekenbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen. Deze hangen nauw samen met de steeds dynamischer verschuivingen in ruimtelijke preferenties voor alle belangrijke activiteiten: wonen, werken, recreëren en vervoer. Tegelijkertijd raakt de ruimtelijke ordening ook in een kwetsbaarder positie. Dit hoofdstuk gaat over die veranderende context van het ruimtelijk beleid. Nagegaan wordt welke ruimtelijke ontwikkelingen zich in Nederland voltrokken hebben, mede gelet op de hieraan gerelateerde beleidsuitgangspunten, en welke veranderingen in de maatschappelijke context gaande zijn dan wel de komende jaren van belang zullen worden voor de ruimtelijke ontwikkelingen en hiermee voor het ruimtelijk beleid van ons land.

3.2 Ruimtelijke trends in het verleden

3.2.1 De uitgangspunten van de ruimtelijke ordening

In de na-oorlogse periode heeft de ruimtelijke ordening globaal geformuleerd de volgende doelstellingen nagestreefd:

- ordening van de verstedelijking, met name via uitbreiding van bestaande steden en later via het concept van gebundelde deconcentratie;
- behoud van openheid van het landelijk gebied;
- bundeling van de economische activiteiten, in de Vierde nota aangescherpt tot de ontwikkeling van een ruimtelijk-economische structuur, met nadruk op de ontwikkeling van twee mainports, een aansluitend stelsel van hoofdtransportassen, een aantal stedelijke knooppunten, en een in internationaal opzicht aantrekkelijk vestigingsmilieu, met name in de Randstad; en
- de ontwikkeling van een adequate transportinfrastructuur.

Deze opsomming maakt duidelijk dat maatschappelijk-economische vraagstukken belangrijke ruimtelijke gevolgen met zich mee kunnen brengen. Technologische ontwikkelingen, economische veranderingen en verschuivende sociaal-economische en culturele preferenties zijn hierbij belangrijke sturende variabelen. Deze processen zijn van doorslaggevend belang voor de talloze microbeslissingen die een ruimtelijke doorwerking hebben. Waar het om gaat, is na te gaan wat de macrogevolgen zijn van die beslissingen, namelijk waar te wonen, waar te werken, waar te recreëren, waar het bedrijf te vestigen, en hoe zichzelf of de producten te verplaatsen.

3.2.2 Ruimtelijke ontwikkeling van de bevolking

In de nu nagenoeg afgelopen eeuw is de bevolking in Nederlands sterk in aantal toegenomen. Momenteel zijn er ongeveer 15,5 miljoen mensen, drie maal zoveel als in 1900. Woonden er toen gemiddeld 157 inwoners per km², in 1996 waren dat er 457, een toename die zich over het hele land heeft voorgedaan, maar in sommige regio's sterker dan in andere. Tabel 3.1 laat zien hoe de ruimtelijke spreiding van de bevolking sterk veranderd is. Rond 1900 hadden Noord-, Oost- en Zuid-Nederland een min of meer gelijk aandeel in de totale bevolking, namelijk een zesde, en de vier westelijke provincies, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland en Zeeland, hadden gezamenlijk net iets meer dan 50

procent van de totale bevolking. In de periode tot aan de Tweede Wereldoorlog liep het aandeel van Noord-Nederland terug, van 15,4 naar 12,4 procent, terwijl dat van Zuid-Nederland juist steeg, van 16,4 naar 18,6 procent. Na de Tweede Wereldoorlog begon ook het bevolkingsaandeel van Oost-Nederland toe te nemen, terwijl het aandeel van de Randstad in de totale bevolking afnam. Het bevolkingsaandeel van Oost-Nederland groeit nog steeds, terwijl de daling in het Westen na 1980 nagenoeg tot stilstand is gekomen ¹.

Tabel 3.1 Omvang en spreiding van de Nederlandse bevolking over landsdelen, 1900-1996

	Omvang (miljoen)	Noord	Oost	West	Zuid
		Aandeel in procenten			
1900	5,1	15,4	17,6	50,5	16,4
1920	6,8	14,0	17,0	51,8	17,3
1940	8,8	12,4	17,0	52,0	18,6
1960	11,4	11,1	17,9	50,2	20,8
1980	14,0	11,1	19,3	47,3	22,2
1996	15,5	10,5	20,7	46,7	22,1

Bron: CBS

De afname van het aandeel van de Randstad in de totale bevolking na 1950 was het sterkst in de vier grote steden. Daar daalde het bevolkingsaandeel van ruim 22 procent in 1956 via 17 procent in 1973 naar ruim 13 procent in 1996. Aanvankelijk steeg het aandeel van de omringende gemeenten sterk, maar ook dat loopt de laatste jaren terug. Dit proces beperkt zich overigens niet tot de vier grote steden. Figuur 3.1 en tabel 3.2 laten zien dat voor de periode 1973-1993 de bevolkingsgroei van de grotere steden achterblijft bij die van de omliggende gebieden en van de landelijke gebieden, waarbij tegelijkertijd de bevolkingstoename in de Randstad achterblijft bij die van verder weg gelegen regio's. Per saldo heeft zich in de genoemde periode een proces van nationale deconcentratie en regionale suburbanisatie voorgedaan. De groei van de bevolking is juist in gebieden met een restrictief beleid, zoals op de Utrechtse Heuvelrug, in het Groene Hart en op de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden, tussen 1972 en 1994 bijna twee keer zo sterk geweest als het nationaal

Tabel 3.2 Omvang van de bevolking in 1993, x 1000, naar regio en naar mate van verstedelijking, en (tussen haakjes) de procentuele verandering sinds 1973

	4 grote steden	Overige steden	Suburbane plaatsen	Landelijk gebied	Totaal
Randstad	1996 (-10,9)	780 (1,8)	2801 (35,8)	627 (26,7)	6204 (11,5)
Oost-Nederland		885 (7,1)	785 (19,8)	1573 (21,7)	3243 (16,9)
Zuidoost Nederland		717 (6,1)	805 (26,2)	912 (23,4)	2434 (18,6)
Overig Nederland		644 (6,8)	754 (13,4)	1959 (13,4)	3357 (12,1)
Totaal	1996 (-10,9)	3026 (5,4)	5145 (28,0)	5071 (19,2)	15238 (13,8)

Toelichting:

Randstad: Zuid-Holland, Noord-Holland (m.u.v. Noord-Noord-Holland) en Utrecht

Oost-Nederland: Gelderland, Overijssel en Flevoland

Zuidoost Nederland: Noord-Brabant en Noord-Limburg

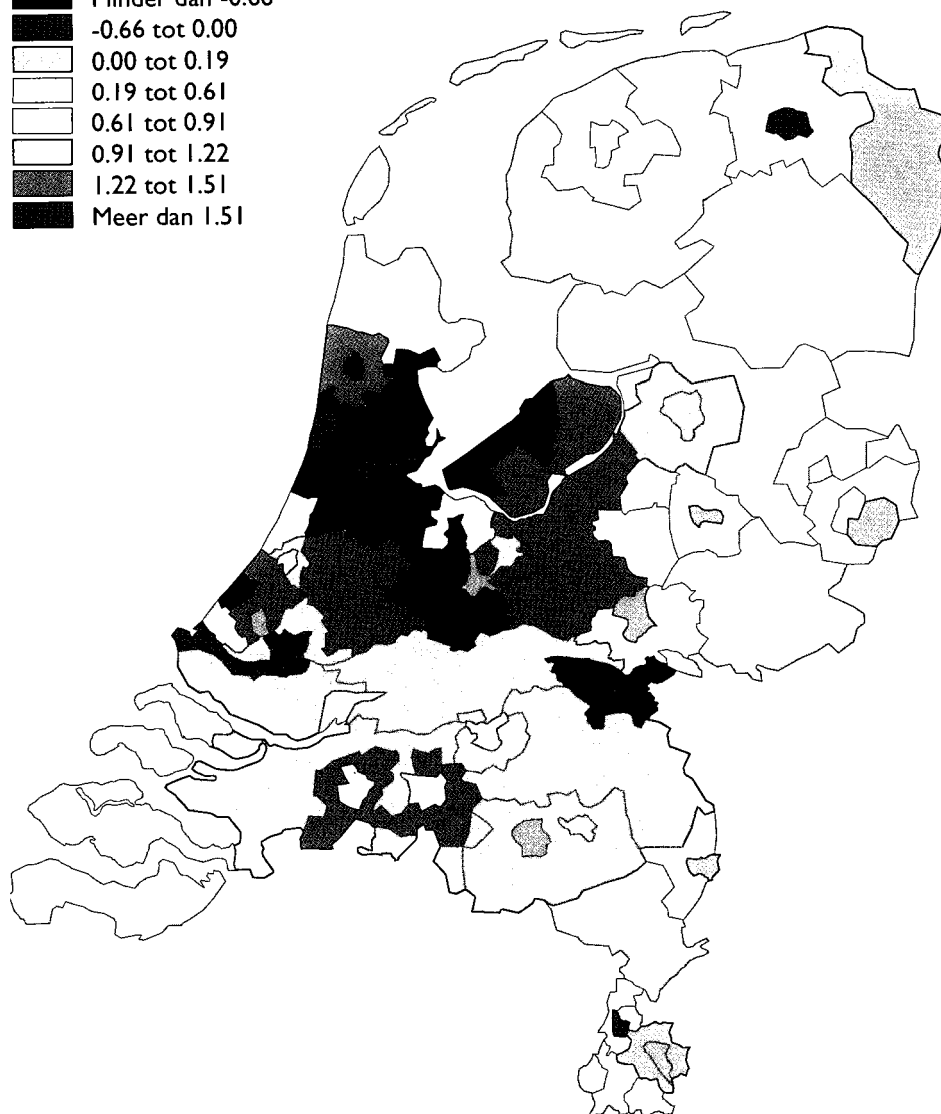
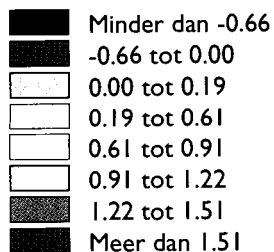
Overig Nederland: Groningen, Friesland, Drente, Noord Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Limburg

Bron: TNO-INRO

¹] Zie Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke verkenningen 1997*; Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997, par. 3.2.2.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van het aantal inwoners voor 76 regio's, 1973-1993
 Gemiddelde procentuele groei per jaar

Procentuele verandering per jaar



© TNO Inro, 1997
 Onderzoek verricht in opdracht van de WRR

gemiddelde ². Een ander voorbeeld van meer recente datum biedt de regio Eindhoven. Terwijl gestreefd werd naar een evenwichtige ontwikkeling van de stadsregio en het landelijk gebied rondom Eindhoven, nam de woningvoorraad in de stadsregio tussen 1985 en 1994 met 21 procent toe, in het landelijk gebied met 31 procent ³.

²] Zie Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke Verkenningen 1995*; Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1995, paragraaf 3.5.
³] Zie Samenwerkingsverband regio Eindhoven, *Regionaal Structuurplan voor de regio Eindhoven*; Eindhoven, 1997, blz. 25.

De conclusie is duidelijk. De bevolking nam sterk toe, en hiermee de bevolkingsdichtheid. Nog altijd is er een concentratie in de westelijke provincies, maar die nam vooral tussen 1950 en 1980 enigszins af. Zuid- en in recente jaren vooral Oost-Nederland hebben hun bevolkingsomvang belangrijk zien toenemen. Daarnaast is het bevolkingsaandeel van de grote steden belangrijk afgenomen, in eerste instantie ten gunste van de suburbane gebieden en meer recent ten gunste van verder weg gelegen gebieden. Waar men bundeling nastreefde, lijkt spreiding in toenemende mate de praktijk te zijn. Wel lijkt het beleid vanaf de jaren '70 die tendens tot spreiding te hebben vertraagd.

3.2.3 Ruimtelijke ontwikkeling van de productie en werkgelegenheid

De Nederlandse economie heeft zich in de achter ons liggende jaren verder ontwikkeld in de richting van een diensteneconomie. Terwijl in 1950 nog bijna 55 procent van het BNP werd voortgebracht in de sectoren landbouw, industrie en bouwnijverheid, en de diensten verantwoordelijk waren voor de resterende 45 procent, nam het aandeel van de diensten sindsdien gestaag toe, via 54 procent in 1970 tot bijna 68 procent in 1995. Bij de werkgelegenheid voltrok zich een overeenkomstig proces: het aandeel van de diensten nam hier toe van 45 procent in 1950 via 55 procent in 1970 naar 71 procent in 1995⁴. Deze relatieve veranderingen hingen samen met sectorale verschillen in technologische ontwikkeling, in arbeidsproductiviteit, in internationalisering, en daarmee in de groei van de afzet.

Deze veranderingen in de economische structuur leidden ook tot ruimtelijke aanpassingen. Van oudsher werd en wordt de Randstad beschouwd als de motor van de Nederlandse economie. Daar concentreren zich in belangrijke mate de industrie en vooral de diensten, daar zijn de twee voornaamste mainports, daar is het financiële centrum in Amsterdam en daar opereert ook de centrale overheid in Den Haag. In 1970 was het aandeel van de Randstad zowel bij de toegevoegde waarde als de werkgelegenheid ongeveer 51 procent van het totaal⁵. Ondanks alle beleidsintenties is het de Randstad de afgelopen jaren echter niet gelukt om in dezelfde mate als vroeger de voortrekker van de Nederlandse economie te blijven⁶. De economische groei van de Randstad, en daarbinnen vooral van de grote steden, bleef achter bij de rest van het land, met als gevolg een relatief hoge werkloosheid in die grote steden⁷. In toenemende mate verplaatsten ondernemingen hun bedrijf uit de grote stad en, in tweede instantie, ook uit de Randstad. Hierdoor zakte het aandeel van de Randstad in de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid terug naar 48 procent in 1993. Daartegenover nam het aandeel van met name Gelderland en Noord-Brabant toe⁸. Ook in de recente jaren lijkt in dit proces geen verandering te zijn gekomen; het aandeel van de Randstad in de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid blijft nog altijd langzaam achteruitgaan⁹.

⁴] Deze percentages slaan op nominale aandelen. Zoals recentelijk de Vaal nog eens duidelijk heeft gemaakt, zijn de reële veranderingen veel geringer geweest. Zie A. de Vaal, 'Wie is er bang voor een diensteneconomie?'; *Economisch-Statistische Berichten*, jrg. 82, no. 4122, 1997, blz. 748-750.

⁵] Met de volgende indeling:

1. Noord: Groningen, Friesland en Drente,
2. Oost: Overijssel, Flevoland en Gelderland,
3. West: Utrecht, Noord- Holland, Zuid-Holland en Zeeland, en
4. Zuid: Noord-Brabant en Limburg

⁶] Zie E. Wever, 'Ruimtelijk ordenen in een veranderend economisch landschap'; in: M.C. Oude Veldhuis en P.P. Kohnstamm (red.), *Nederland 2030. Bezinning op beleid*; Voorburg, Neprom, 1996, blz. 31-47.

⁷] Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*; Rapporten aan de Regering nr. 37, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij Plantijnstraat, 1990, speciaal hoofdstuk 3.

⁸] Zie Rijksplanologische Dienst (1997), op.cit., par. 3.2.2.

⁹] Zie *Financieel Dagblad*, september 1997, waarin melding wordt gemaakt van een onderzoek van prof. Wever, waaruit blijkt dat de groei van Noord- en Zuid-Holland achterbleef bij die van de andere provincies in Midden- en Zuid-Oost Nederland.

De per saldo verplaatsing van bedrijvigheid vanuit de steden naar suburbane gebieden en vanuit de Randstad naar andere gebieden is de afgelopen jaren goed gedocumenteerd in een aantal publicaties van Kemper en Pellenburg ¹⁰. De voornaamste conclusies van deze onderzoekers zijn dat het saldo van inkomende en vertrekkende bedrijven voor de Randstad steeds negatiever wordt, dat na Noord- en Zuid-Holland nu ook de positie van Utrecht onder druk staat, en dat vooral Noord-Brabant, maar ook Flevoland en in mindere mate Gelderland juist een steeds positiever saldo laten zien. Dit kan erop wijzen dat deze provincies aantrekkelijke vestigingsgebieden zijn. Al deze ontwikkelingen gelden voor het totaal, alsmede voor de industrie, de groothandel en de zakelijke dienstverlening. Ter relativering dient wel te worden opgemerkt dat de bijdrage van deze migrerende bedrijven aan de werkgelegenheidsgroei relatief beperkt is. Een voorbeeld is de situatie in Noord-Brabant, waar de werkgelegenheid tussen 1992 en 1996 met 50.000 banen toenam, naar 904.000. Van die 50.000 nieuwe banen ontstonden er 26.000 in bestaande bedrijven, 9.000 als saldo van nieuwe en opgeheven bedrijven, 10.000 in verplaatste bedrijven binnen de provincie en slechts 6.000 (dus 12 procent van het totaal) als gevolg van interprovinciale bedrijfsmigratie ¹¹.

Waar vroeger vooral de Randstad beschouwd werd als het economisch kerngebied van ons land, heeft zich geleidelijk een uitgebreider concentratiegebied gevormd, dat bestaat uit het kerngebied van de Randstad en daaraan grenzende regio's, alsmede uit een aantal regio's in het zuidoosten van Nederland. Dit gebied beslaat 40 procent van de totale oppervlakte, hier woont 75 procent van de bevolking, werkt 80 procent van de beroepsbevolking, en vindt ook 80 procent van het vervoer plaats. Tegelijkertijd kent dit gebied ook de belangrijkste sociaal-economische problemen van ons land: een hoge werkloosheid en inactiviteit, vooral van lagergeschoolden en geconcentreerd in de grote steden, een overbelaste infrastructuur, een problematische bereikbaarheid, een gebrek aan ruimte voor nieuwbouw en bedrijfsterreinen, een opeenhoping van milieuproblemen, en een dreigende aantasting van de nog beschikbare natuurlijke gebieden ¹².

Aanvankelijk was het regionaal-economisch beleid vooral gericht op de zwakkere economische regio's, met name om er de relatief hoge werkloosheid te verminderen. De Randstad behoefde in die visie geen extra aandacht. Integendeel, de zorg over de toenemende congestie werd zo groot dat ernaar werd gestreefd economische activiteiten meer te spreiden, met name naar de gebieden rondom de Randstad. Toen men in de jaren '80 echter moest constateren dat de economische positie van de Randstad niet meer zo sterk was, is in het beleid meer nadruk komen te liggen op de economische ontwikkeling van dat gebied.

3.2.4 Werkgelegenheid

De werkgelegenheid heeft de afgelopen jaren in Nederland een opvallende ontwikkeling te zien gegeven. Terwijl tot 1983 het aantal banen min of meer constant bleef – wat bij een groeiende beroepsbevolking onvermijdelijk moest leiden tot werkloosheid en andere vormen van non-participatie –, is het aantal banen sinds 1983 met ongeveer 1,3 miljoen toegenomen ¹³. Over de periode 1973–1993 nam de werkgelegenheid in alle regio's toe, maar buiten de

^{10]} Het meest recente artikel is N.J. Kemper en P.H. Pellenburg, 'De Randstad een hogedrukpan'; *Economisch-Statistische Berichten*, jrg. 82, 1997, blz. 508-512.

^{11]} Zie Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Economische Dynamiek*; 's-Gravenhage, 1997, kader 4.1.

^{12]} Zie Ministerie van Economische Zaken, *Voortgangsrapportage missiebrief*; Den Haag, 1997, hoofdstuk 3.

^{13]} Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Tweedeling in perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 50, 's-Gravenhage, Sdu uitgevers, 1996, hoofdstuk 2.

Randstad was die toename hoger dan erbinnen. Als gevolg daalde het aandeel van West-Nederland in de totale werkgelegenheid, een daling die niet alleen voor het totaal gold, maar ook voor de industrie, de distributie-intensieve dienstverlening en – verrassend genoeg – de kennisintensieve dienstverlening. Naast West-Nederland kende ook Noord-Nederland een lichte daling van het aandeel in de totale werkgelegenheid. Hiertegenover stond een toename van het werkgelegenheidsaandeel in Oost- en Zuid-Nederland.

Wordt gedetailleerder naar de ontwikkelingen gekeken, dan blijkt dat de stedelijke gebieden over het algemeen een relatieve achteruitgang hebben doorgeemaakt wat betreft de werkgelegenheid, terwijl de omringende gebieden hun aandeel juist zagen stijgen. Figuur 3.2 laat de ruimtelijke veranderingen in de werkgelegenheid tussen 1973 en 1993 zien op het niveau van de al eerder aangegeven 76 regio's. Het ontwikkelingspatroon spoot nauw met dat van de bevolking. Tabel 3.3 geeft dezelfde veranderingen op een geaggregeerder niveau weer, naar regio en naar mate van verstedelijking.

Tabel 3.3 Omvang van de totale werkgelegenheid in 1993, x 1000, naar regio en naar mate van verstedelijking, en (tussen haakjes) de procentuele verandering sinds 1973

	4 grote steden	Overige steden	Suburbane plaatsen	Landelijk gebied	Totaal
Randstad	1116 (-9,5)	375 (10,0)	1021 (56,1)	238 (56,6)	2750 (15,5)
Oost-Nederland		454 (16,7)	222 (28,3)	556 (28,7)	1232 (23,9)
Zuidoost Nederland		410 (18,2)	256 (43,8)	345 (40,2)	1011 (31,1)
Overig Nederland		349 (18,7)	189 (23,5)	670 (22,5)	1208 (21,5)
Totaal	1116 (-9,5)	1588 (15,8)	1688 (45,8)	1809 (31,4)	6201 (20,7)

Toelichting:

Randstad: Zuid-Holland, Noord-Holland (m.u.v. Noord-Noord-Holland) en Utrecht

Oost-Nederland: Gelderland, Overijssel en Flevoland

Zuidoost Nederland: Noord-Brabant en Noord-Limburg

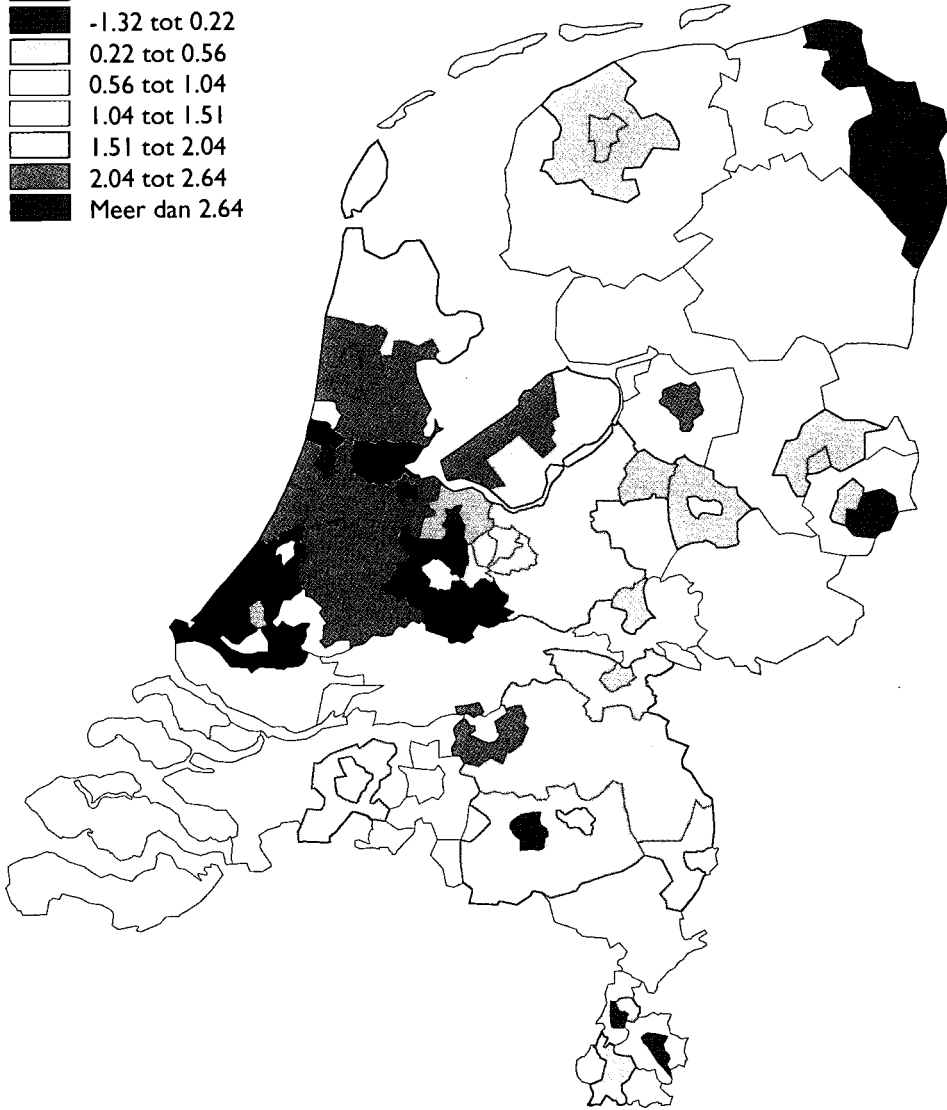
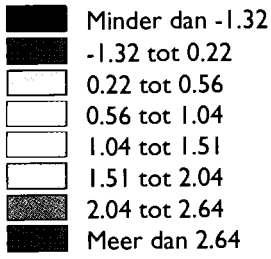
Overig Nederland: Groningen, Friesland, Drente, Noord Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Limburg

Bron: TNO-INRO

Uit de werkgelegenheidsontwikkeling binnen sectoren blijkt dat in de industriesector de werkgelegenheid overal daalt, in de Randstad sterker dan daarbuiten en binnen de Randstad weer het sterkst in de grote steden. In de distributiesector laten de grote steden een absolute daling zien, terwijl het werkgelegenheidsaandeel voor deze sector in de rest van de Randstad toeneemt. Een overeenkomstige toename valt ook in Zuidoost-Nederland waar te nemen. Hoewel de werkgelegenheid bij de kennisintensieve diensten – banken verzekeringswezen, zakelijke diensten, enzovoort – in de grote steden weliswaar, en in beduidende mate, toenam tussen 1973 en 1993, was die toename in de rest van de Randstad groter. Buiten de Randstad nam de werkgelegenheid in deze sector zelfs nog meer toe. Ondanks een sterke groei van de werkgelegenheid in de kennisintensieve sector – meer dan een verdubbeling in 20 jaar en nu een aandeel in de totale werkgelegenheid innemend van ongeveer 14 procent –, hebben de grote steden, en meer in het algemeen de Randstad, hun aandeel in de werkgelegenheid hier zien afnemen. Tabel 3.4 bevat de voornaamste uitkomsten voor de sectorale werkgelegenheidsontwikkeling, gerangschikt naar regio en naar de mate van verstedelijking. Voor alle sectoren is de groei van de werkgelegenheid in de Randstad geringer dan wel de afname groter dan in de rest van het land.

Figuur 3.2 Ontwikkeling van de totale werkgelegenheid voor 76 regio's, 1973-1993
Gemiddelde procentuele groei per jaar

Procentuele verandering per jaar



© TNO Inro, 1997
Onderzoek verricht in opdracht van de WRR

Tabel 3.4 Omvang van de werkgelegenheid voor 3 sectoren in 1993, x 1000, naar regio, en (tussen haakjes) de procentuele verandering sinds 1973

	Industrie	Distributie-activiteiten	Kennisintensieve activiteiten	Overig
Randstad	289 (-34,5)	371 (8,8)	492 (86,4)	1598 (19,8)
Oost-Nederland	208 (-20,3)	114 (50,0)	139 (148,2)	771 (28,3)
Zuidoost Nederland	211 (-16,6)	103 (66,1)	112 (194,7)	585 (40,0)
Overig Nederland	195 (-15,2)	95 (21,8)	125 (131,5)	793 (25,5)
Totaal	903 (-23,8)	683 (22,6)	868 (110,7)	3747 (25,5)

Toelichting: Zie voor regionale indeling tabel 2.2

Industrie: industrie

Distributie activiteiten: groothandel en transport

Kennisintensieve diensten: zakelijke dienstverlening en bank- en verzekeringswezen

Overig: totale werkgelegenheid minus de voorafgaande drie groepen

Bron: TNO-INRO

Naast de ontwikkeling van de werkgelegenheid is ook nagegaan hoe het opleidingsniveau van de werkenden zich in de verschillende regio's ontwikkeld heeft¹⁴. Per regio is de 'kennisintensiteit bedrijvigheid' berekend, op basis van een gewogen gemiddelde van de sectorspecifieke opleidingsindex. Nog altijd is de kennisintensiteit van de grote steden bovengemiddeld, maar de verschillen met de rest van het land zijn wel afgenomen. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde is de kennisintensiteit van de grote steden niet veranderd, terwijl die van de middelgrote steden beduidend is afgenomen. De overige regio's hebben hun achterstand ten opzichte van het nationaal gemiddelde in belangrijke mate weten te verkleinen. Terwijl de grote en middelgrote steden nog altijd een veel hogere kennisintensiteit laten zien, is hun voorsprong ten opzichte van de suburbane gebieden en het landelijk gebied sterk teruggelopen. Met name in de regio's in Oost- en Zuidoost-Nederland is een sterke toename van de kennisintensiteit van de daar aanwezige werkgelegenheid waarneembaar.

In 1995 was de arbeidsdeelname in de grote steden voor de totale bevolking iets minder dan het landelijk gemiddelde, maar de werkloosheid was met bijna 11 procent beduidend hoger. Naarmate de opleiding lager was, was de arbeidsdeelname geringer en de werkloosheid hoger. Het aantal laaggeschoolden nam in Nederland overall af, maar buiten de grote steden was die afname sterker. Hiertegenover staat echter dat juist in de vier grote steden tussen 1981 en 1996 het opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking (i.e. de mensen tussen 15 en 65 jaar) sneller groeide dan in de rest van het land¹⁵. Dit blijkt uit CBS-gegevens¹⁶. Het gemiddelde opleidingsniveau is het hoogst voor Utrecht, daarna volgt Amsterdam, Den Haag zit nog net boven het nationaal gemiddelde, maar Rotterdam zit hier ruim onder.

De gangbare opvatting over migratie is dat de laaggeschoolden in de grote steden achterbleven dan wel naar de stad trokken (met name allochtonen) en dat hogeropgeleiden (en daardoor ook beter verdienenden), door het ontbreken van adequate huisvesting in de steden, door meer welvaart en door de toegenomen mobiliteit, hun heil in de omringende regio zochten. Deze summier verkenning laat echter zien dat het beeld genuanceerder is. Ook in de grote steden neemt het absolute aantal laaggeschoolden af, maar het relatieve

^{14]} Zie TNO-INRO, *Onderzoek economische ontwikkeling 1973-1993*; Delft, 1998.

^{15]} Ook hier is een gewogen gemiddelde berekend, waarbij het basisonderwijs het gewicht 1 kreeg, lbo/mavo gewicht 2, vwo/havo/mbo het gewicht 3, hbo gewicht 4 en wo gewicht 5.

^{16]} De gegevens zijn door het CBS verstrekt aan de WRR. Deels zijn ze gebaseerd op de verschillende EBB-enquêtes.

aandeel ten opzichte van andere gebieden neemt toe doordat de afname elders nog sterker is. Tegelijkertijd neemt in de grote steden het opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking bovengemiddeld toe. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat hogeropgeleiden in de eerste jaren na hun studie in sterke mate georiënteerd blijven op hun oorspronkelijke studiestad, en dat de verhuisbewegingen eerder betrekking hebben op de brede middenlaag dan op het relatief beperkte aantal universitair opgeleiden.

Conclusie

Uit deze paragraaf blijkt dat ook bij de economische ontwikkeling steeds meer signalen duiden op een proces van ruimtelijke deconcentratie, waarbij het aandeel van de Randstad, en hierbinnen van de grote steden, in de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid afneemt, en het netto-vertreksaldo van bedrijfsverplaatsingen uit de Randstad naar Zuidoost-Nederland steeds meer toeneemt. Weliswaar was een gematigde deconcentratie van economische activiteiten doelstelling van beleid, maar daarbij ging men ervan uit dat de Randstad onverminderd economisch sterk zou blijven. Dat blijkt echter in afnemende mate het geval te zijn geweest, met alle nadelige gevolgen van dien, vooral voor de grote steden.

3.2.5 Ontwikkeling van mobiliteit en forensisme

Mobiliteit

De veranderingen in omvang en ruimtelijke spreiding van wonen en werken zijn, in samenhang met de doorbraak van de auto, van grote invloed geweest op de ontwikkeling van de (woon-werk)mobiliteit. De toegenomen mobiliteit is een belangrijke motor achter de suburbanisatie van Nederland geweest. Vanaf de jaren '60 komt de auto in het bereik van steeds grotere groepen in de Nederlandse samenleving en neemt het autobezit explosief toe¹⁷. Welvaartsgroei, emancipatie en relatieve prijsdalingen hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld, terwijl in tweede instantie ook de grotere afstand tot het werk en tot andere faciliteiten mensen noopten tot de aanschaf van een eigen auto. Waren er in 1960 ruim een half miljoen personenauto's, in 1970 was dit aantal bijna vervijfvoudigd (2,4 miljoen) en inmiddels rijden er in Nederland ruim 5,6 miljoen personenauto's rond¹⁸, een aantal dat nog ieder jaar toeneemt¹⁹. Al vóór 1960 moest de trein zijn plaats als meest gebruikte vervoermiddel afstaan aan de auto, zowel bij het reizigersverkeer als bij het goederenverkeer. Het verschil is sindsdien steeds verder toegenomen. Doordat het startniveau van het autobezit in Nederland in vergelijking met de meeste andere Europese landen vrij laag was, was de groei van de automobilititeit vanaf de jaren '60 veel hoger dan in andere landen van Europa²⁰. In de periode '65-'70 kwam de jaarlijkse groei uit op 13 procent, waarna geleidelijk een daling optrad tot ongeveer 2,5 procent in de laatste jaren²¹.

De toegenomen automobilititeit had grote gevolgen voor de ruimtelijke structuur van ons land. Niet alleen werden tal van gebieden doorsneden door de aanleg van de vele kilometers weginfrastructuur, ook de ruimtelijke oriëntatie van mensen en bedrijven veranderde sterk. Van vervoer afhankelijke

¹⁷] Zie in dit verband L. Steg e.a., *Maatschappelijke en individuele determinanten van autogebruik*; Cahier 144, Rijswijk, SCP, 1997, hoofdstuk 3.

¹⁸] Zie Centraal Bureau voor de Statistiek (1995). In 1995 bedroeg het aantal personenauto's 5,63 miljoen.

¹⁹] Er treed wel verzadiging op. De groei van het aantal auto's neemt af. Toch is de verwachting dat het autobezit verder zal toenemen door allerlei sociaal-maatschappelijke en demografische factoren

²⁰] G.J. Koopman, *Het Nederlandse personenvervoer op de lange termijn*; CPB Onderzoeksmemorandum nr. 96, 1992, blz.14.

²¹] Ibid. Uitzondering vormt de laatste periode waarin de groei in Nederland ongeveer gelijk was aan het Europese gemiddeld. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de recessie uit het begin van de jaren tachtig in Nederland aanzienlijk scherper was dan gemiddeld waardoor de automobilititeitsgroei in de periode 1980-1982 niet meer bedroeg dan 1,2 % per jaar.

bedrijven moesten zich vroeger noodzakelijkerwijs vestigen aan een spoor- of waterweg, hetgeen hun locatiekeuze beperkte. Met het vervoer over de weg werd het spectrum van mogelijke vestigingslocaties sterk uitgebreid. Tegelijk opende datzelfde wegvervoer ook nieuwe markten, verder weg of niet dan wel moeilijk per rail of schip bereikbaar. Ook kwamen voor de bevolking nu andere woonlocaties in aanmerking. Men hoefde niet meer in de directe nabijheid van het werk te wonen, want met de auto was de afstand naar het verder weg gelegen werk in korte tijd te overbruggen. Omdat de ruimte om de grotere steden steeds schaarser werd, kwamen nu ook andere locaties voor grootschalige woningbouw in aanmerking. Deze aaneenschakeling van elkaar versterkende processen is uitgemond in een steeds hogere mobiliteit.

Het aantal reizigerskilometers door het autoverkeer nam in de periode 1960-1995 toe van 15,9 miljard reizigerskilometers tot 146,8 miljard. Het aantal reizigerskilometers met het openbaar vervoer nam echter nauwelijks toe ²². In 1994 werden er per treinverplaatsing 16,5 verplaatsingen met de auto gemaakt ²³. De auto blijkt vooral voor korte ritten te worden gebruikt, de trein daarentegen voor grotere afstanden: de afgelegde afstand per autobestuurder is 14,3 km per verplaatsing, per trein is dit 54,7 km ²⁴.

De toegenomen mobiliteit per auto uitte zich niet alleen in een sterke groei van het totale aantal reizigerskilometers, maar ook in de toename van het aantal verplaatsingen en de afstand waarover men zich verplaatst. Beide zijn ook de afgelopen 10 jaar verder toegenomen. Het aantal verplaatsingen per auto per persoon groeide in de periode 1985-1994 met bijna 10 procent (van 404 verplaatsingen per persoon in 1985 naar 444 verplaatsingen per persoon in 1994), terwijl de gemiddeld afgelegde afstand per verplaatsing in diezelfde periode toenam met 8 procent (van 13,3 km in 1985 naar 14,3 km in 1994). Bij het gebruik van de auto is het aandeel van het zakelijk verkeer beduidend afgenomen, dat van het woon-werkverkeer tamelijk constant gebleven en het aandeel van het overig, vooral sociaal-recreatieve, gebruik toegenomen. De ontwikkeling van de verkeersintensiteit, gemeten aan het aantal voertuigen, is tussen 1986 en 1996 met 47 procent, en op de autosnelwegen zelfs met 55 procent, toegenomen. Opmerkelijk is dat in de periode 1986-1996 de verkeersintensiteit in Oost-Nederland beduidend sneller is toegenomen (met 59%) dan in de rest van het land, terwijl West-Nederland een geringere toename (42%) liet zien ²⁵.

Nederland blijkt in de mobiliteitsontwikkeling niet uit de pas te lopen met andere Europese landen. In alle landen nam, vanwege de welvaartsproei en het daarmee toegenomen autobezit per hoofd van de bevolking, de mobiliteit per hoofd van de bevolking enorm toe ²⁶. Wel is het aandeel van de auto in de totale mobiliteit in Nederland hoog. Dit wordt niet veroorzaakt door een hoog autobezit – met 383 auto's per 1000 inwoners zit Nederland rond het Europees gemiddelde –, maar door het hoge aantal kilometers dat per jaar per auto wordt verreden ²⁷. Wanneer een aantal kerncijfers gerelateerd wordt aan de lengte van het wegennet of aan de oppervlakte van het land, dan blijkt

^{22]} De belangrijkste verandering in het gebruik van het openbaar vervoer was de introductie van de OV-jaarkaart voor studenten, waardoor het aantal reizigerskilometers in 1991 met maar liefst 37 procent steeg. Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Vijfennegentig jaar statistiek in tijdreeksen*; Voorburg, CBS, 1994.

^{23]} In 1994 werden er 444 verplaatsingen per persoon per jaar per auto gemaakt, per trein werden er slechts 27 verplaatsingen gemaakt. Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Onderzoek Verplaatsingsgedrag 1994*; Voorburg, 1994.

^{24]} Ibid.

^{25]} Gegevens verstrekt door het CBS.

^{26]} Zie Koopman, op.cit., blz. 13

^{27]} De verwachting is dat bij een toename van het aandeel van de tweede auto het gemiddelde aantal kilometers per auto per jaar zal afnemen. Het kan zijn dat in andere landen deze ontwikkeling la verder is voortgeschreden.

Nederland het grootste aantal personenauto's per km² te hebben, wordt er per km² de meeste autokilometers in Europa gereden, ligt er, op België na, het grootste aantal kilometers weg per km² en worden er samen met West-Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk per kilometer weg de meeste personenautokilometers gereden²⁸. Nederland neemt een uitzonderlijke positie in door de combinatie van een hoge bevolkingsdichtheid en een gemiddeld autobezit. Ook al is de mobiliteit in Nederland per inwoner in verhouding tot andere Europese landen niet ongekend hoog, er ontstaan toch problemen doordat alle activiteiten op een veel kleiner oppervlak plaatsvinden. De 'beperkte ruimte' in Nederland doet het ervaren alsof de problemen op het gebied van de mobiliteit in ons land erger zijn. Nederland kent een zeer hoge infrastructuur-dichtheid per km². Dat geldt zowel ten opzichte van kleine als van grote landen²⁹. Per km² kent ons land ruim twee keer zo veel autowegen, 10 à 20 procent meer spoorwegen en ongeveer 10 keer zo veel vaarwegen. Bezien vanuit een concept als 'Nederland Distributieland' bezit Nederland hiermee een belangrijk concurrentievoordeel, maar daartegenover staat een aanzienlijke prijs, in de vorm van beslag op schaarse ruimte en andere schaarse milieu-goederen zoals stilte.

Terwijl aanvankelijk vooral het personenvervoer per auto sterk toenam, is in de laatste jaren de groei van het vrachtautovoer beduidend groter geweest. Tussen 1980 en 1996 nam het aantal personenauto's met 27 procent toe, het aantal bedrijfswagens met 82 procent. Het aantal reizigerskilometer per auto steeg in diezelfde periode met 29 procent, dat van het binnenlands goederenvervoer op basis van ladingtonkilometers met 53 procent. De groei van het internationaal goederentransport was nog beduidend groter; in gewicht nam dit toe met 103 procent³⁰. Die sterke toename van transport in en voor het bedrijfsleven hangt samen met een groot aantal factoren, zoals schaalvergroting van productie, marktvergroting, meer uitbesteding van productie-onderdelen, binnen en buiten het eigen bedrijf, een ruimere keuze in locatiemogelijkheden voor productie dan vroeger, de sterke groei van ruimte-intensieve sectoren als logistiek, transport en distributie enzovoort.

De conclusie van deze paragraaf is duidelijk. In Nederland is de omvang en wijze van mobiliteit de afgelopen veertig jaar dramatisch veranderd. Het autobezit en het autogebruik zijn daarbij de cruciale factoren geweest. Hiermee werden mensen in staat gesteld te wonen, werken of recreëren op plaatsen waar men vroeger niet kon komen. Tezelfdertijd hebben die processen echter tot een zodanige herschikking van activiteiten geleid dat het bezit van een auto steeds meer voorwaarde voor maatschappelijke participatie werd. Deze ontwikkeling van de mobiliteit heeft de bereikbaarheid, ondanks alle investeringen in infrastructuur, steeds meer onder druk gezet. Het beleid bejegende de groei van de mobiliteit aanvankelijk positief, maar al vrij snel kwam men daarop terug. Geleidelijk is de discrepantie tussen beleid en praktijk steeds verder toegenomen. Geconstateerd moet worden dat nog relatief weinig terecht is gekomen van het streven de mobiliteit te beperken dan wel aan te passen.

Forensisme

Het meest duidelijk komt de sterk toegenomen vraag naar mobiliteit, en daarmee de overbelasting van de beschikbare transportinfrastructuur, tot uiting in de nog steeds groeiende stroom van filemeldingen en vertragingen, die met

^{28]} Deze gegevens zijn mede gebaseerd op OESO, *OECD Environmental Performance Review*; Parijs, OESO, 1991.

^{29]} Zie het artikel over Europese infrastructuur in *IW Dienst*, 11 september 1997, blz. 8. Voor de kleine landen is een gewogen gemiddelde berekend van België, Denemarken en Oostenrijk, voor de grote landen een gewogen gemiddelde van Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië.

^{30]} Deze gegevens zijn afkomstig uit Centraal Bureau voor de Statistiek, *Vijfennegentig jaar statistiek in tijdreeksen*, op.cit., en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Zakboek 1997*; Voorburg, 1997.

name het woon-werkverkeer betreffen. Dit hangt nauw samen met het gegeven dat het woon-werkverkeer zich concentreert op een beperkt aantal uren van de dag ³¹. Buiten deze uren neemt het aantal files ook toe, maar toch ligt de benuttingsgraad dan lager. Aantal en omvang van de files zijn de afgelopen jaren dramatisch toegenomen. Wordt het aantal files in 1983 op 100 gesteld, dan kwam dat aantal in 1990 uit op 123 en in 1996 op 301. Wordt gekeken naar de omvang van de files, met 1983 opnieuw op 100 gesteld, dan was de uitkomst, in 1990 166 en in 1996 325 ³².

Het woon-werkverkeer is de afgelopen jaren verder toegenomen. In de Ruimtelijke Verkenningen 1997 merkt de Rijksplanologische Dienst (RPD) op dat het percentage mensen dat buiten het eigen stadsgewest werkt, bij de uitgaande pendel opliep van 17,6 naar 21,3 procent, bij de inkomende pendel van 25,3 naar 29 procent. De RPD concludeert dan ook dat er een aanzienlijke groei is opgetreden bij de uitwisseling tussen stadsgewesten ³³. Daarnaast blijkt er sprake te zijn van een gestage toename van de afstand en de tijdsduur in het woon-werkverkeer, voor alle onderscheiden vervoerswijzen. Tussen 1986 en 1996 nam de gemiddelde woon-werkafstand toe van 14 naar 16,5 kilometer, de gemiddelde tijdsduur van 21 naar 24 minuten ³⁴.

De raad heeft laten nagaan hoe tussen 1980 en 1994 de ontwikkeling van de forensenstroom is geweest, binnen en buiten de Randstad, binnen en tussen grote steden, suburbane gebieden en landelijke gebieden ³⁵. Tevens is daarbij het opleidingsniveau van de forens betrokken, om na te gaan of de eerder genoemde hypothese – hogergeschoolden wonen meer suburbaan en werken in de grote stad, lagergeschoolden wonen meer in de stad en forensen in toenemende mate naar buiten – zich ook in de praktijk blijkt voor te doen.

Tabel 3.5 Forensisme binnen de Randstad naar opleidingsniveau, als percentage van het totale woon-werkverkeer, 1980 en 1994

	Totaal	Van rand naar stad	Van stad naar rand	Tussen randgemeenten	Tussen stadsgewesten	Tussen platteland en stadsgewesten	
Totaal	1980	39	12	4	6	10	7
	1994	55	16	6	9	16	9
Laag opgeleid	1980	37	11	6	6	8	6
	1994	49	15	7	10	9	8
Gem. opgeleid	1980	42	15	3	5	10	9
	1994	60	18	7	10	15	10
Hoog opgeleid	1980	53	12	6	9	18	8
	1994	57	13	5	7	25	7

Toelichting: De uitkomst voor het totaal is groter dan de som van de vier hier genoemde subcategorieën, vanwege de migratie vanuit/naar de Randstad.

Bron: Uitbesteding WRR aan TNO-INRO

Voor heel Nederland en in nog sterkere mate voor de Randstad blijkt het woon-werkverkeer over de gemeentegrenzen heen in de beschouwde periode sterk te zijn toegenomen. Terwijl in 1980 in Nederland 40 procent van de

^{31]} Ongeveer 60 procent van de files wordt veroorzaakt door ochtend- en avondknpunten. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Verkeersgegevens, Jaarrapport 1996; 1997*, tabel 13.

^{32]} Deze gegevens zijn afkomstig uit CBS, *Vijfennegentig jaar statistiek in tijdreeksen*, op. cit., en CBS, *Statistisch Zakboek 1997*, op. cit.

^{33]} Zie Rijksplanologische Dienst (1997), op.cit., par. 3.2.3.

^{34]} Gegevens uit CBS, *Resultaten onderzoek verplaatsingsgedrag 1996*; oktober 1997.

^{35]} TNO-INRO, *Onderzoek ontwikkeling forensisme 1980-1994*; Delft, 1998.

werkenden forensede, liep dat percentage op tot 53 procent in 1994. Voor de Randstad (zie tabel 3.5) was dit 39 procent in 1980 en 55 procent in 1994. Die toename was vooral groot bij de gemiddeldgeschoolden, en het geringst bij de hoggeschoolden. Wel is het niveau van forensisme van deze laatste groep nog altijd tamelijk hoog, maar het verschil met de andere groepen is beduidend afgenomen. Het forensisme neemt vooral toe tussen de verschillende stadsgewesten. De toename van andere forensenstromen is geringer; dat geldt voor de stroom van de rand naar de stad, en nog sterker tussen randgemeenten, en vanuit de stad naar de rand. Lagergeschoolden forensen vooral tussen randgemeenten en van de rand naar de stad, hogergeschoolden vooral tussen de stadsgewesten en eveneens van de rand naar de stad. Tabel 3.5 geeft de uitkomsten weer voor de Randstad. Het hier uitgekristalliseerde patroon komt overeen met dat voor heel Nederland.

Deze korte beschouwing over de ontwikkeling van het forensenverkeer bevestigt eerdere waarnemingen. De ruimtelijke deconcentratie van wonen en werken, in samenhang met de ontwikkeling van de automobiliteit, heeft tot een aanzienlijke vergroting van het forensisme geleid, met duidelijke verschillen naar opleidingsniveau. Voorzover de indicaties dat toelaten, lijken die verschillen deels af te nemen, deels ook een ander karakter te krijgen. Gegeven de voortgaande stijging van het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking, ligt het in de lijn der verwachting dat omvang en reikwijdte van het forensisme nog verder zal toenemen. Er zijn geen redenen om te veronderstellen dat deze ontwikkelingen in de nabije toekomst belangrijk zullen veranderen. De druk op de aanwezige infrastructuur, en daarmee ook op de beschikbare ruimte, zal nog verder toenemen.

3.2.6 Ontwikkelingen in ruimtegebruik en ruimte-efficiëntie

Er zijn meer mensen gekomen in dit land, hun economische activiteiten zijn verder toegenomen en hun mobiliteit is dramatisch gestegen. Tegelijkertijd is de beschikbare ruimte nauwelijks toegenomen. De IJsselmeerpolders zijn drooggelegd; hoe opvallend deze landwinning ook is, de toename van de landoppervlakte was beperkt. Niet zelden wordt de indruk gewekt dat Nederland volgebouwd raakt. Het is geen verrassing te moeten constateren dat er nu veel minder ruimte per inwoner (ca. 2300 m²) beschikbaar is dan vroeger (in 1900 ongeveer 6000 m²). Daarbij is de ruimte per inwoner met een urbane bestemming, i.e. voor wonen, werken en infrastructuur, licht toegenomen, maar is de oppervlakte bos en natuur en die voor landbouw per inwoner beduidend afgenomen ³⁶.

Op het meest geaggregeerde niveau, namelijk grondgebruik voor land- en tuinbouw, voor bos en natuur en voor stedelijke activiteiten, zijn de veranderingen op landelijk niveau tamelijk beperkt. De land- en tuinbouw nam en neemt veruit de meeste ruimte in beslag, ongeveer 70 procent van het totaal. Hoewel het grondgebruik door de land- en tuinbouw tussen 1900 en 1950 enigszins toenam, hetgeen vooral werd veroorzaakt door de drooglegging van de IJsselmeerpolders en het in cultuur brengen van bos en natuurgebieden ³⁷, is het aandeel in het grondgebruik voor deze activiteiten nu weer terug op het niveau van 70 procent. De afname na 1950 hing nauw samen met de toegenomen behoefte aan ruimte voor stedelijke activiteiten, zoals wonen, werken en

^{36]} Zie Rijksplanologische Dienst (1995), *op.cit.*, blz. 106. Zie ook Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke verkenningen 1996*; Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996, blz. 38-40. Daar wordt aangegeven dat verandering van meetmethode van het grondgebruik tot enige voorzichtigheid noopt bij het interpreteren van ontwikkelingen.

^{37]} Ondanks de beschikbaarheid van een groot aantal gegevens over een reeks van jaren, blijkt de constructie van tijdreeksen over een langere termijn problematisch te zijn, vanwege veranderingen in definities en in meetmethoden. Zie J. Brouwer e.a., *Tijdreeks grondgebruik in Nederland*; Rapportage voor de RPD, Delft, AB Onderzoek, 1997.

verkeer. Het aandeel van deze activiteiten in het grondgebruik nam toe van ongeveer 8 procent in 1950 tot ongeveer 13 procent in 1993. Voor woningbouw is het aandeel momenteel ongeveer 7 procent, voor bedrijfsterreinen 2 procent, en voor verkeersinfrastructuur bijna 4 procent. Voor de derde categorie, die van bos en natuur inclusief voor recreatie bestemde gebieden, liep het aandeel in het totale grondgebruik terug van bijna 30 procent rond 1900 tot ongeveer 15 procent in 1950, waarna er sprake was van een stabilisatie. Momenteel ligt het aandeel op ongeveer 16 procent ³⁸.

Uitsplitsing van de gegevens naar provincie laat duidelijk de regionale verschillen uitkomen. Zo heeft in Groningen in 1993 83 procent van de beschikbare grond een agrarische bestemming, terwijl dat percentage voor Utrecht ruim 62 is. Terwijl in Flevoland in 1993 nog geen 4 procent van de grond bebouwd is, bedraagt dat percentage voor Zuid-Holland bijna 17. Voor natuur en bos staat Gelderland met ruim 22 procent ver aan kop, en vormt Groningen met 4 procent de hekkensluis. Tabel 3.6 geeft een overzicht van het grondgebruik voor de 4 landsdelen. De urbanisatie van de Randstad, en in mindere mate Zuid-Nederland, komt hierin duidelijk naar voren.

Tabel 3.6 Grondgebruik in Nederland, als aandeel van het totaal, 1993

	Woongebied	Bedrijfsterrein	Verkeer	Bos en natuur	Overig	Landbouw
Nederland	7,2	2,0	3,9	15,8	1,0	70,1
Noord	4,2	1,1	3,2	10,6	1,7	79,2
Oost	5,4	1,4	3,7	20,2	0,9	68,4
West	10,5	3,0	4,7	12,9	1,7	67,2
Zuid	8,9	2,5	4,2	18,1	1,0	65,3

Bron: CBS, op.cit.

Wat betreft het ruimtebeslag voor wonen, is niet alleen van belang dat er meer mensen gekomen zijn, maar ook dat ze ruimer wonen, met minder mensen in een groter huis. Terwijl in 1900 nog 4,5 mensen per woning geteld werden, nam dat aantal door de sterk toegenomen welvaart vooral na 1950 sterk af. Momenteel bedraagt dat aantal ongeveer 2,4 mensen per woning. Daarenboven geldt dat de woningen in de beschouwde periode ook veel groter geworden zijn, zeker tot aan begin jaren zeventig. Daarna is onder invloed van de energiecrisis, de verdere daling in gezinsgrootte, de stijgende kosten, de toenemende ruimte-intensiteit en een toenemend natuur- en milieubesef, de woninggrootte weer afgenomen. De woonoppervlakte per inwoner nu is ruwweg vergelijkbaar met de situatie rond 1968 ³⁹. Er blijken vrij grote regionale verschillen te bestaan wat betreft het aantal woningen per hectare woongebied. Terwijl grote delen van Noord-Nederland, en ook wel Zuid-Nederland, minder dan 15 huizen per hectare tellen, komt het gemiddelde aantal in de zuidelijke Randstad boven de 30 uit ⁴⁰. Een recente studie van McKinsey geeft aan dat de gemiddelde perceelgrootte voor een nieuwbouwwoning in Nederland ver achterblijft bij die in andere landen ⁴¹: in Nederland bedroeg de gemiddelde perceelgrootte in 1990 320 m², in Duitsland 700, in Frankrijk 1230 en in de Verenigde Staten zelfs 1580 m². Deze vergelijking, hoe informatief ook ⁴², doet echter geen recht aan

^{38]} Zie Rijksplanologische Dienst (1995), op.cit., blz. 106, en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Persbericht PB96-175. Bebouwd terrein wint terrein. Bodemgebruik in 1993*, 1996

^{39]} Zie Rijksplanologische Dienst (1995), op.cit., blz. 107 en 108. Voor de periode vóór 1950 zijn geen statistische gegevens bekend.

^{40]} Zie Rijksplanologische Dienst (1996), op.cit., blz. 39-40.

^{41]} Zie McKinsey Global Institute, *Boosting Dutch Economic Performance*; Amsterdam, 1997.

^{42]} Zelfs in het Noorden van Nederland ligt de gemiddelde perceelgrootte, met 15 woningen per ha, nog onder die van Duitsland.

de verschillen in oppervlakte en in bevolkingsdruk tussen de verschillende landen. Een vergelijking van de Randstad met bijvoorbeeld NoordRhein Westfalen, Ile-de-Paris dan wel grootstedelijke gebieden in het oosten van de Verenigde Staten zou relevanter zijn geweest.

In de visie van McKinsey wordt te veel land beschikbaar gehouden voor agrarische activiteiten. Het gevolg is een te restrictieve allocatie van het beschikbare land voor andere activiteiten, zoals wonen en winkelen. De belemmering van grootschalige detailhandel buiten de stedelijke gebieden heeft, volgens McKinsey, nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid, het aanbod van goederen en diensten en het prijsniveau⁴³. Door relatief weinig extra grond aan de landbouw te onttrekken zou deze kunstmatige schaarste kunnen worden opgeheven, met belangrijke positieve gevolgen. De suggestie wordt gewekt dat onvoldoende ruimte vrij wordt gemaakt voor nieuwe activiteiten. Tal van signalen duiden er echter op dat maatschappelijke ontwikkelingen juist wel tot nieuwe, vrijkomende gronden zullen leiden.

Een aantal studies hebben duidelijk gemaakt dat de grondbehoefte in de landbouw sterk zal afnemen. Van oudsher is de landbouw beschouwd als een grondgebonden bedrijfstak. Geleidelijk aan is het karakter van de landbouw echter veranderd. Niet-grondgebonden activiteiten zijn steeds belangrijker geworden, met name wat betreft de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de glastuinbouw en de intensieve veehouderij⁴⁴. De glastuinbouw beslaat momenteel 10.000 hectare, de intensieve veehouderij ongeveer 30.000; bij elkaar 2 procent van het totale landbouwareaal⁴⁵. Ook op bedrijfsniveau gaat het om betrekkelijk kleinschalige, weinig ruimte vragende activiteiten⁴⁶.

De toegevoegde waarde per hectare in kassen is vele malen hoger dan die van akkerbouwgewassen. Terwijl rond 1960 nog eenderde van de activiteiten in de landbouw als niet-grondgebonden mocht worden beschouwd, is dit aandeel sindsdien fors toegenomen. Ruwweg werd in 1995 zestig procent van de in de landbouwsector gegenereerde productiewaarde voortgebracht in de tuinbouw en de niet-grondgebonden veeteelt, op ongeveer 6 procent van de door de agrarische sector benutte grond. De ruimtelijke productiviteit per hectare van dit gedeelte van de landbouw, gemeten als productiewaarde per hectare, is daarmee ruim 25 maal die van de overige, grondgebonden activiteiten⁴⁷. In toenemende mate zal de Nederlandse landbouw gedomineerd gaan worden door niet-grondgebonden agrarische activiteiten⁴⁸.

Deze gegevens maken het meer dan aannemelijk dat in de nabije toekomst een aanzienlijke hoeveelheid ruimte beschikbaar zou kunnen komen voor andere activiteiten dan de landbouw. Die visie is ook terug te vinden in het onlangs verschenen jaarboek van het Staringcentrum, waarin aannemelijk gemaakt wordt dat de agrarische sector, op grond van ruimte-overwegingen, mate van verstedelijking en milieu-aspecten, geconcentreerd zou moeten worden in het noorden van het land, inclusief het noordelijk deel van Noord-Holland, in Flevoland, in Zeeland en in de Betuwe, terwijl hiernaast agrarische activiteiten

⁴³] Zie McKinsey Global Institute, op.cit.

⁴⁴] Zie Rijksplanologische Dienst, *Landelijke Gebieden en Europa*; Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1997.

⁴⁵] Zie LEI-DLO, *Landbouw-economisch Bericht*; 's-Gravenhage, 1997; en CBS, *Land- en tuinbouwcijfers 1997*; 's-Gravenhage, 1997, tabellen 22-c en 22-d.

⁴⁶] Zie LEI-DLO, op.cit.

⁴⁷] Eigen berekeningen WRR op basis van LEI-DLO en CBS, *Land- en tuinbouwcijfers 1997*; op.cit.

⁴⁸] Dat betekent niet dat men dergelijke bedrijven zonder meer kan verplaatsen, zeker niet op individuele basis. Daarvoor zijn de relaties met de veiling en andere afnemers, en met toeleveranciers te essentieel. Dat houdt in dat men wel over de verplaatsing van hele clusters kan nadenken.

ook nog zouden kunnen plaatsvinden in Drenthe, Overijssel, de Achterhoek en oostelijk Brabant. In de overige gebieden – de Randstad, Utrecht, westelijk Gelderland, westelijk Brabant en Limburg – is de landbouw slechts volgend ⁴⁹. In zijn rapport 'Grond voor Keuzen' heeft de raad overeenkomstige conclusies getrokken ⁵⁰. In dit rapport werd naar voren gebracht dat door tal van ontwikkelingen veel minder grond voor de landbouw nodig is, op Europees niveau en hierbinnen ook in Nederland. De Nederlandse landbouw zou zich juist moeten concentreren op niet-grondgebonden activiteiten dan wel zeer hoogwaardige grondgebonden landbouwactiviteiten.

De conclusie van beide rapporten blijft onverminderd van toepassing: er zal in de overzienbare toekomst veel landbouwgrond vrij komen, die voor andere activiteiten, dus ook voor wonen, gebruikt zou kunnen worden. In die zin is de landbouw veel minder dan vroeger een 'meekoppeland' belang voor de ruimtelijke ordening, in de zin dat in het verleden een voorkeur bestond voor een concentratie van activiteiten om daarmee op andere plekken voldoende openheid te kunnen handhaven. Het probleem is dan ook niet, zoals McKinsey suggereert, het gebrek aan beschikbare grond, maar veel meer de locaties waar die grond beschikbaar komt en de planologische invulling die daar zou kunnen worden gerealiseerd.

Aanvullend dient hierbij wel te worden opgemerkt dat de hier weergegeven conclusies het nationale of macroperspectief betreffen. Op dat niveau zal de behoefte aan grond afnemen. Op het mesoniveau zijn zowel tendenties tot toename – met name voor niet-grondgebonden landbouwactiviteiten – en tegelijk tot afname van de behoefte aan grond – voor de akkerbouw bijvoorbeeld – waarneembaar. Op het microniveau ten slotte zien we dat voor nagenoeg alle vormen van land- en tuinbouw de individuele agrariër ernaar streeft zijn areaal uit te breiden. Binnen iedere agrarische subsector neemt de grondproductiviteit relatief weinig toe en om op een bestaand bedrijf voldoende inkomsten te genereren is vaak meer grond nodig. Dit wordt nog versterkt doordat bepaalde quota's gekoppeld worden aan de beschikbare bedrijfsoppervlakte. Kortom, terwijl op het individuele niveau voortdurend vraag blijft bestaan naar meer grond, neemt de vraag naar grond in de agrarische sector als totaal juist af.

Een tweede opmerking heeft betrekking op de eerder gememoreerde 'ontkoppeling'. Niet alleen fungeert de landbouw steeds minder als buffer voor ruimtelijke spreiding van andere activiteiten, de wijze waarop de landbouw zichzelf heeft ontwikkeld, maakt het ook tot een bedreiging van het platteland. De landbouwsector is immers meer en meer een industriële bedrijfstak geworden, in de zin van toegepaste bebouwing en productiemethoden en in de mate waarin de sector het milieu belast. Ook in die zin moet men zich de vraag stellen onder welke voorwaarden in de toekomst de grondbehoefte van de landbouw kan blijven sporen met de kwaliteitsdoelstellingen van het ruimtelijk beleid.

3.3 Toekomstige veranderingen in de ruimtelijke context

Wat staat ons de komende jaren aan veranderingen in de ruimtelijke context te wachten? Zal er voldoende ruimte zijn voor alle activiteiten of is er nauwelijks meer ruimte te verdelen? Waar zullen economische activiteiten plaatsvinden, waar willen, zullen dan wel kunnen mensen wonen, wat kan er gezegd

^{49]} Zie Staringcentrum, *Jaarboek 1997*; DLO-Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied, Wageningen, 1997, met name de inleiding, getiteld 'De landbouw op de kaart: een visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling'.

^{50]} Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap*; Rapporten aan de Regering nr. 42, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij Plantijnstraat, 1994.

worden over de mobiliteit en de behoefte aan transportmogelijkheden, kortom, hoe zal de beschikbare ruimte worden ingericht en welke conflictsituaties zouden hierbij kunnen optreden? De veronderstelling hierbij is dat deze veranderingen in de ruimtelijke context van invloed zullen zijn op de vormgeving van en de mogelijkheden voor een ruimtelijke-orderingsbeleid. Eerst komen ruimtelijk-economische ontwikkelingen aan bod, vervolgens de ruimtelijk-culturele.

3.3.1 Ruimtelijk-economische veranderingen

Economie en fysieke omgeving

Nederland is altijd al een economie geweest die is blootgesteld aan internationale invloed. De komende jaren zal deze economie steeds sterker de tempo-versnelling gaan ondervinden die waarneembaar is bij het grensoverschrijdend verkeer van goederen, diensten, kapitaal, investeringsprojecten, en kennis, bij allerlei vormen van technologische ontwikkeling, schaalvergroting en ruimtelijke herschikking van productie en distributie, en niet in de laatste plaats bij de doorwerking van institutionele veranderingen zoals de World Trade Organisation en de verdere integratie en uitbreiding van de Europese Unie ⁵¹. Deze ontwikkelingen kunnen ook aanzienlijke gevolgen met zich meebrengen voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland.

Zeer onlangs heeft het Centraal Planbureau hierover een omvangrijke studie uitgebracht ⁵². Op basis van de scenario's 'Divided Europe' (tegenvallende groei voor Nederland), 'European Coordination' (redelijke groei in Europa en daarmee ook in Nederland) en 'Global Competition' (sterke groei, met forse aanpassingen in samenleving en economie) wordt nagegaan wat de gevolgen zijn voor vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en voor de economische structuur op de langere termijn, namelijk tot 2020. In beide gevallen wordt speciale aandacht geschonken aan de ruimtelijke component. Volgens het CPB loopt de bevolkingsgroei, en hiermee ook de groei van de potentiële beroepsbevolking, slechts in beperkte mate uiteen, met Utrecht, Gelderland en Flevoland als relatief sterke groeiers, Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant in een middenpositie en de overige provincies op lichte achterstand ⁵³. Ten aanzien van de vraag naar arbeid verwacht het CPB een sterke groei voor de noordvleugel van de Randstad (Noord-Holland en Utrecht) vanwege de daar gevestigde diensten, en mogelijk ook voor Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. De hiervoor reeds opgemerkte deconcentratie van bedrijvigheid, vooral uit de zuidvleugel van de Randstad, zet door. De noordoostelijke provincies blijven in alle scenario's achter.

Op grond van deze bevolkings- en werkgelegenheidsontwikkeling is vervolgens nagegaan wat de gevolgen zijn voor de vraag naar en het aanbod van ruimte ⁵⁴. In alle gevallen stijgt de vraag naar ruimte voor woningbouw, bedrijfsterreinen en kantoorlocaties, voor infrastructuur, voor de ecologische hoofdstructuur en voor bosbouw. Aan deze vraag kan worden voldaan door de grondgebonden landbouw te verminderen. Het CPB heeft nagegaan wat de invloed is van verschillende varianten, zoals een intensiever gebruik van de ruimte voor wonen en werken, een versoepeling van de huidige ruimtelijke-

⁵¹] Over de ruimtelijke gevolgen en de mogelijke repercussies voor (regionaal) beleid, zie P. Dicken en S. Öberg, 'The global context: Europe in a world of dynamic economic and population change'; *European Urban and Regional Studies*, vol. 3, no. 2, 1996, blz. 101-120; J.M. de Vet, 'Globalisation and local & regional competitiveness'; *OECD STI review*, no. 13, 1996, blz. 89-122; en P. Hirst, 'The global economy – myths and realities'; *International Affairs*, vol. 73, no. 3, 1997, blz. 409-426.

⁵²] Zie Centraal Planbureau, *Economie en fysieke omgeving. Beleidsopgaven en oplossingsrichtingen 1995-2020*; Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997.

⁵³] *Ibid.*, hoofdstuk 4.

⁵⁴] *Ibid.*, hoofdstuk 6, alsook G.J. van Bork, 'De strijd om de ruimte'; *Economisch-Statistische Berichten*, jrg. 82, 1997, blz. 896-900.

ordeningskaders en de toepassing van meer marktconforme instrumenten om de verschillende ruimtelijke claims met elkaar te verzoenen. Iedere oplossingsvariant heeft zijn positieve en negatieve kanten. Intensiever ruimtegebruik doet de beleidsopgave voldoende ruimte te genereren voor alle activiteiten tot 2020 belangrijk verminderen, maar woonpreferenties en bedrijfseisen worden in deze variant veel minder vervuld. Wanneer de ruimtelijke-ordeningskaders worden versoepeld, dan nemen de kwantitatieve ruimtelijke knelpunten sterk af en verbetert het vestigingsklimaat in Nederland aanzienlijk. De prijs wordt dan betaald via een afname van de kwaliteit van het niet-verstedelijkte gebied, een hogere (pendel)mobiliteit, en wellicht ook in een verdere verslechtering van het economisch potentieel van de grote steden. Toepassing van marktconforme instrumenten ten slotte zorgt voor hogere grondprijzen, en kan hierdoor juist negatief uitwerken op de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats. Het CPB concludeert dan ook dat er niet zozeer absolute ruimtetekorten zijn, maar dat het probleem veel meer is in welke mate moet worden toegegeven aan ruimtewensen van individuen en bedrijven. Wordt toegegeven aan die ruimtewensen, dan lijkt een aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving onvermijdelijk. Gebeurt dit niet, dan zouden individuele welvaartsverliezen kunnen optreden, dan wel mogelijk ongewenste veranderingen in het investeringsgedrag van ondernemingen.

De studie van het CPB werkt verhelderend bij het in kaart brengen van de verwachte ruimtelijke ontwikkeling van ons land, en van de daarbij mogelijkwerwijs te verwachten problemen, de denkbare oplossingen en de hiervoor beschikbare dan wel benodigde instrumenten. Het belang daarvan hoeft geen nadere toelichting. Toch rijst de vraag of bij de in deze studie geschetste patronen van ruimtelijk gedrag van individuen en bedrijven voldoende rekening is gehouden met mogelijke alternatieven. Daarom wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de overwegingen van bedrijven bij de keuze van hun locaties, en daarmee op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van productie en werkgelegenheid.

Van concentratie naar spreiding, van nabijheid naar bereikbaarheid

Tot voor kort gold nabijheid als een van de meest cruciale vestigingsvoorwaarden voor bedrijven. Nabijheid leidde tot een concentratie van activiteiten, waarbij schaalvergroting de aantrekkelijkheid van een stedelijke kern of een stedelijk gebied alleen nog maar verder zou doen toenemen. In stedelijke gebieden woonden de consumenten, zaten de afnemers, toeleveranciers, de beroepsbevolking, de kennisinstututen, en daar waren de knooppunten van regionaal, nationaal en internationaal vervoer.

Het lijkt erop dat dit axioma steeds meer aan geldigheid inboet. Schaalvergroting, technologische ontwikkelingen, toegenomen mobiliteit, een toenemende schaarste aan ruimte en een voortdurend verder aangescherpte concurrentie tussen bedrijven zijn afzonderlijk en in combinatie debet aan het toegenomen belang van bereikbaarheid ten opzichte van nabijheid. Niet dat nabijheid niet meer telt – de overwegingen die spelen bij investeringsbeslissingen rondom de Amsterdamse Zuidas maken dit maar al te duidelijk –, maar ontegenzeggelijk hebben de genoemde aspecten de betekenis van bereikbaarheid aangescherpt. Allereerst de schaalvergroting. Vroeger vond de productie voor het overgrote deel nog plaats op een, ook geografisch, beperkte schaal. In de moderne tijd, met zijn voortgaande internationalisering en globalisering, heeft de voortgaande druk tot schaalvergroting geleid tot een situatie waarin ondernemingen in toenemende mate te maken hebben met een multipolaire en tegelijk ook internationale afnemersmarkt. In een dergelijke situatie is de nabijheid tot het centrum van één bepaalde stad of regio niet meer doorslaggevend. De keuzemogelijkheden hebben zich aanzienlijk verruimd. In plaats van nabijheid zijn toegang tot infrastructuur en, meer in het algemeen, bereikbaarheid doorslaggevende factoren geworden in de locatie-afweging.

De technologische ontwikkeling heeft er eveneens toe bijgedragen dat bedrijven in toenemende mate 'footloose' zijn geworden, met andere woorden uit een groter domein aan potentiële vestigingsplaatsen kunnen kiezen dan vroeger mogelijk was. De toegenomen mogelijkheden voor transport en communicatie, van goederen, diensten, personen en ideeën, alsmede het afnemend belang van landsgrenzen als gevolg van de liberalisering van de wereldhandel en de Europese integratie, hebben dat proces nog versterkt. Niet alleen is hierdoor de noodzaak om dicht bij een stedelijk centrum een locatie te zoeken verminderd, met name de toegenomen automobilititeit heeft vaak voor een zodanige congestie in verstedelijkte gebieden gezorgd dat bereikbaarheid het nieuwe vestigingsplaatsmotief is geworden. In een multipolaire wereld met congestie gaat het immers veel meer om de toegankelijkheid van een locatie ten opzichte van een aantal belangrijke infrastructuurmodaliteiten dan om aanwezigheid in een grootstedelijk centrum. Deze ontwikkeling wordt nog eens versterkt door de veranderingen in de informatie- en communicatietechnologie, waardoor nabijheid verder aan belang inboet. De doorgevoerde schaalvergroting en de toegenomen mobiliteit zijn hiernaast ook mede verantwoordelijk voor een toenemend ruimtebeslag. Aangezien in een grootstedelijke omgeving ruimte een uiterst schaarse factor is, kan dit ook een reden zijn voor bedrijven om buiten de stad naar locatiemogelijkheden te kijken.

Ten slotte draagt ook de steeds scherpere concurrentie tussen bedrijven bij aan een afnemend belang van nabijheid. Nog meer dan vroeger zijn ondernemingen op straffe van ondergang of marginalisering gedwongen te streven naar marktspecialisatie, marktvergroting en kostenminimalisatie. Dit heeft geleid tot een proces van schaalvergroting, in productie, in contacten met toeleveranciers en afnemers, in de ruimtelijke omvang van de afzetmarkt en, in samenhang met de steeds hoogwaardiger productiemethoden, in een steeds groter ruimtelijk domein waaruit medewerkers gerekruteerd kunnen worden. Om concurrerend te kunnen blijven, zijn bedrijven in toenemende mate genoodzaakt zich te concentreren op hun kernactiviteiten. Niet alleen kan hierdoor de productiviteit worden verhoogd en de winstmarges verbeterd, men kan ook profiteren van het feit dat de afgestoten activiteiten eveneens een schaalvergroting kunnen realiseren, met alle positieve gevolgen van dien voor productiviteit en prijs. Al deze ontwikkelingen impliceren echter wel dat men steeds verder verwijderd raakt van de situatie waarin men met slechts enkele toeleveranciers dan wel afnemers te maken heeft. Naarmate de productiekolom verder opgerekt en verbreed wordt en men voor een steeds kleiner deel verantwoordelijk is, neemt de kans toe dat men met een groter aantal toeleveranciers dan wel afnemers te maken heeft, die ruimtelijk veel gespreider gelokaliseerd kunnen zijn.

Al deze factoren zijn, afzonderlijk maar bovenal in combinatie, verantwoordelijk voor een geleidelijk verschuiving in de vestigingsvoorkeuren van ondernemingen. Kortweg is dit een verschuiving van nabijheid naar bereikbaarheid, van concentratie naar spreiding. Dit wordt nog eens versterkt door het proces van deregulering op nationaal niveau en, als gevolg van de liberalisering van de handel, van voortgaande marktintegratie op internationaal niveau. Natuurlijk zijn er sectorale verschillen aan te wijzen. Voor de ruimtevragende industrie of de transport- en distributiesector is die verschuiving verder opgeschoven in de richting van bereikbaarheid, terwijl voor tal van kennisintensieve diensten nabijheid nog altijd doorslaggevend is⁵⁵. Voor de overheid betekent deze ontwikkeling een grotere gevoeligheid voor de eisen die ondernemingen aan bedrijfsvestigingen stellen. Kon men er in het verleden van uitgaan dat bedrijven wel voor bepaalde locaties moesten kiezen, vanwege de

⁵⁵ Zie in dat verband Nederlands Economisch Instituut, *Ruimtelijk vestigingsplaatspatroon van stuwende bedrijven in Noord-West Europa: trends en dynamiek*; Rotterdam, 1997.

noodzakelijke ligging aan vaarwegen of spoorwegen of vanwege de noodzaak om voor personeel dan wel afzet dicht bij grootstedelijke gebieden te blijven, vooral de technologische ontwikkelingen hebben het aantal vrijheidsgraden voor bedrijven sterk doen toenemen. Om een bepaald bedrijf of een bepaalde sector tot investeringen in een bepaalde regio over te halen, is het dan ook van cruciaal belang dat de juiste vestigingsvoorwaarden worden gegenereerd. Deze kunnen per sector uiteenlopen, maar over het algemeen gaat het om de beschikbaarheid van een representatief ruimtelijk gebied (voor productie, opslag en parkeren), de beschikbaarheid van kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel, en bovenal een goede bereikbaarheid voor toeleveranciers, personeel en afnemers. Uit tal van onderzoeken ⁵⁶ komt naar voren dat bereikbaarheid voor ondernemingen van doorslaggevend belang is.

Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat ook nabijheid nog altijd belangrijk is. Nabijheid tot de afnemers, nabijheid tot universiteiten en onderzoeksinstituten, nabijheid tot een grootstedelijk cultureel en recreatief milieu, nabijheid tot een aantrekkelijke woonomgeving zijn nog altijd relevante vestigingsplaatsvoorwaarden ⁵⁷. De ontwikkeling van de Zuidas in Amsterdam en de keuze van Philips om het hoofdkantoor naar deze stad, en wellicht ook naar deze locatie, te verhuizen, maken dit duidelijk. Maar waar men vroeger gekozen zou hebben voor de binnenstad, daar kiest men nu een locatie met een zeer hoogwaardige infrastructuur, met internationale verbindingen, en op geringe afstand van Schiphol. In de wegging tussen nabijheid en bereikbaarheid lijkt deze laatste factor aan belang te hebben gewonnen, met alle gevolgen van dien voor het ruimtelijk-economisch ontwikkelingspatroon. De 'pull'-factoren van de stedelijke economie wegen in steeds mindere mate op tegen de 'push'-factoren, zoals congestie, stijgende grondprijzen en te weinig ruimte. Doordat hierdoor economische activiteiten uit grootstedelijke gebieden verschuiven, ontstaat meer mobiliteit en ontstaan schaarstes aan ruimte en infrastructuur elders. Het ligt dan voor de hand die schaarstes op te heffen. Indien dit gebeurt, dan wordt daarmee de aantrekkelijkheid van grootstedelijke gebieden als vestigingsplaatsfactor nog verder ondergraven.

Veranderende vestigingsplaatspatronen in West-Europees perspectief

Wanneer de schijnwerper gericht wordt op vestigingsplaatspatronen, dan is het zinvol om twee niveaus te onderscheiden, namelijk de West-Europese omgeving, waarin Nederland figureert, en de nationale omgeving. Beide niveaus verschillen in bepalende factoren en ontwikkelingen, en hiermee ook in perspectieven.

Op internationaal niveau maakt Nederland deel uit van het kerngebied in de Europese Unie, ruwweg gevormd door het gebied tussen Londen, Parijs, Frankfurt, en de Randstad. Dit kerngebied beslaat 11 procent van de oppervlakte van de Europese Unie, er woont 27 procent van de bevolking en er wordt 35 procent van de toegevoegde waarde gegenereerd. In dit gebied zijn een aantal belangrijke grootstedelijke gebieden, alsmede de voornaamste mainports. Het gemiddelde inkomen per hoofd en ook de productiviteit is er hoger dan in de rest van de Unie. Sinds een aantal jaren treedt in dit gebied een deconcentratie van werkgelegenheid op vanuit de grote steden, deels naar de rand van de grootstedelijke gebieden, zoals bij de zakelijke dienstverlening, deels ook langs de voornaamste transportassen, zoals vooral bij de sector transport en logistiek. Tevens blijkt dat de industriële werkgelegenheid zich veel amorfer over dit gebied verspreidt. De economische toekomstvooruit-

⁵⁶] Zie bijvoorbeeld Ministerie van Economische Zaken, *Eisen aan de bedrijfsomgeving in en rond de stedelijke knooppunten*; Den Haag, B&A groep, 1992; Nederlands Economisch Instituut, *Economisch-technologische ontwikkelingen en veranderende eisen in de bedrijfsomgeving*; Rotterdam, 1990; en Price Waterhouse, *Locational Requirements of Internationally Operating Companies*; 1992.

⁵⁷] Zie R.E. Smit, 'De Randstad in het centrum'; *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg. 78, nr. 6, 1996, blz. 7-11

zichten voor dit gebied hangen voor een belangrijk deel af van de mate waarin West-Europa in staat is te reageren op de veranderende concurrentievoorwaarden, in vergelijking met andere regio's als de Verenigde Staten, Zuidoost-Azië en ook Oost-Europa. Zo moet men bijvoorbeeld rekening houden met de mogelijkheid dat de vergroting van de Europese Unie met een aantal landen uit Midden- en Oost-Europa, in combinatie met een relatief sterke economische groei, tot een verschuiving dan wel een uitbreiding van het Europees kerngebied in oostelijke richting zou kunnen leiden. Ongeacht welk scenario wordt bewandeld, de positie van het Europese kerngebied wordt bepaald door de vraag in hoeverre men in staat is de bereikbaarheid en meer algemeen de aantrekkelijkheid voor potentiële investeerders op niveau te houden dan wel te verbeteren, en in welke mate perifere regio's erin slagen nieuwe activiteiten tot ontwikkeling te brengen⁵⁸. Binnen het kerngebied zijn overigens ook divergerende ontwikkelingen waarneembaar. Tegenover de van oudsher sterke oriëntatie in Frankrijk op Parijs staat de multipolaire spreiding van activiteiten in België, het Roergebied en de Randstad. Gebieden met een duidelijke monocultuur, met name in industrie of mijnbouw, bleven achter in groei bij regio's met een gevarieerdere economische structuur. Ten slotte zijn er ook duidelijke verschillen in de mate waarin de overheid invloed uitoefent op de bestemming van gronden. Met name Nederland en Duitsland gelden hier als restrictief.

Het is onvermijdelijk dat de verschillende landen in het kerngebied, maar ook de verschillende regio's binnen die landen, uiteenlopen in hun aantrekkelijkheid voor potentiële investeerders⁵⁹. Cruciaal is de positionering binnen dat kerngebied, en daarmee de positie binnen het mondiale en Europese handels- en vervoerssysteem. Het Nederlands Economisch Instituut (NEI) merkt op dat mainports niet alleen voor de direct betrokken regio, maar voor een veel groter gebied van doorslaggevend belang zijn⁶⁰, een conclusie die ook elders naar voren komt⁶¹. Steeds duidelijker is de beleidsconcurrentie tussen landen en regio's waarneembaar. In dit kader kan bijvoorbeeld gewezen worden op majeure ruimtelijke en infrastructurele operaties. Uit een inmiddels enigszins gedateerd onderzoek van het NEI komt naar voren dat Nederland weliswaar veel plannen op stapel heeft staan, maar dat tamelijk onzeker is welke plannen gerealiseerd zullen worden terwijl ook de onderlinge afstemming behoorlijke gebreken vertoont⁶². Recenter onderzoek geeft aan dat vooral in Nederland en NoordRhein Westfalen een omvangrijke maatschappelijke weerstand bestaat tegen ruimtelijk-economische projecten, met name tegen investeringen in infrastructuur⁶³. Het gevolg is niet zelden een aanzienlijke vertraging in aanbesteding en realisatie van die projecten⁶⁴. Al met al lijken andere regio's in Europa, met name de Duitse agglomeraties en Ile de France, beter te scoren op het punt van infrastructuurontwikkeling. Recentere vergelijkingen wijzen hier niet op een duidelijke verbetering⁶⁵.

⁵⁸] Zie Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Economische Dynamiek*, op.cit. Zie ook European Commission, *European Spatial Development Perspective*; First official draft, presented at the meeting of ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union, Noordwijk, june 1997.

⁵⁹] Zie A. Jacquemin and D. Wright (eds), *The European Challenges Post-1992. Shaping Factors, Shaping Actors*; London, Edward Elgar.

⁶⁰] Zie Nederlands Economisch Instituut (1997), op.cit., paragraaf 3.4.

⁶¹] Zie AVBB, *Een volk dat leeft investeert in zijn toekomst. Het belang van mainportontwikkeling voor Nederland*; 's-Gravenhage, 1997.

⁶²] Zie Nederlands Economisch Instituut, *Majeure ruimtelijke en infrastructurele operaties in grootstedelijke agglomeraties in Noord-West Europa*; Rapport in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Rotterdam, 1991.

⁶³] Die weerstand komt ook voort uit de observatie dat wetenschappelijk economisch onderzoek slechts beperkt steun geeft aan de opvatting dat investeringen in infrastructuur essentieel zijn voor economische ontwikkeling. Zie in dat verband de bijdragen van Van Ewijk, Sturm en De Haan en Bomhoff in *Socialisme & Democratie*, jrg. 54, nr. 11. Overigens moet daarbij ook opgemerkt worden dat soortgelijke onderzoeken in het buitenland niet of nauwelijks plaats vinden.

⁶⁴] Zie Nederlands Economisch Instituut (1997), op.cit.

⁶⁵] Zie Ministerie van Economische Zaken, *Toets op het concurrentievermogen 1997. Klaar voor de Toekomst*; 's-Gravenhage, 1997.

Een meer algemene beschouwing van de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats is terug te vinden in studies van Buck ⁶⁶. In een vergelijking tussen verschillende grootstedelijke agglomeraties in West-Europa komt de Randstad goed uit de bus, met name op de kwaliteit van de mainports, de attitude ten opzichte van buitenlandse investeerders, de internationale oriëntatie van bedrijven en personeel, de logistieke diensten en de lage huurprijzen van kantoren. Minder positieve punten in deze internationale vergelijking zijn de omvang van de nationale markt, het bedrijfsklimaat (het relatief beperkte aantal toeleveranciers), de grondprijzen van bedrijfslocaties, de congestie in de Randstad en de arbeidsmarkt (arbeidskosten laaggeschoolden, aanbod technisch personeel). Al met al kan geconcludeerd worden dat de locatieperspectieven voor Nederland, en meer in het bijzonder de Randstad, niet ongunstig zijn. Buck concludeert dat het huidige marktaandeel in de inkomende investeringen beter is dan op grond van de concurrentie-analyse zou mogen worden verwacht. Een soortgelijke conclusie wordt getrokken in een recenter onderzoek naar het investeringspatroon van buitenlandse ondernemingen in West-Europa ⁶⁷. Hieruit blijkt dat Nederland bij de productie- en R&D-vestigingen weliswaar niet goed uit de bus komt, maar bij de hoofdkantoren en vooral bij de distributiecentra en call-centers wel een opmerkelijk hoge score laat zien. Bij deze laatste twee activiteiten haalde Nederland in de periode 1991-1994 ongeveer de helft van het totaal aantal nieuwe arbeidsplaatsen in de onderzochte groep landen binnen ⁶⁸. Tegelijk is duidelijk dat deze resultaten niet inhouden dat ook voor de toekomst op een dergelijke investeringsstroom gerekend mag worden. Daarvoor zijn de onderlinge verschillen tussen de landen te gering, zijn de mogelijkheden voor positiewisseling – door investeringen in infrastructuur, onderwijs, ruimtelijk beleid, arbeidsmarktpolitiek, enzovoort – volop aanwezig, en kan de voortgaande internationalisatie, schaalvergroting en technologische ontwikkeling zelfs bij ongewijzigde verhoudingen toch tot andere beslissingen ten aanzien van locatiekeuze van ondernemingen leiden. Hoe dominant de trend naar schaalvergroting is, kan worden afgelezen uit figuur 4.2 in de nota *Ruimte voor Economische Dynamiek* ⁶⁹. Voor de vijf onderscheiden activiteiten, marketing, distributie, R&D, back-offices en productie, gaat de geografische reikwijdte van locatiebeslissingen het nationale en in een aantal gevallen zelfs al het West-Europese niveau te boven.

De Europese eenwording

Ook in institutionele zin zijn veranderingen in de Europese ruimtelijke context steeds belangrijker geworden voor het Nederlandse beleid ⁷⁰. De Europese Unie, en daarvoor de Europese (Economische) Gemeenschap, zijn zich terdege bewust van de ruimtelijk-economische dimensie van integratie, met name in het kader van het regionale beleid. Reeds in het 'Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap' van 1957, in het artikel dat de instelling van de Europese Investeringsbank (EIB) regelt (artikel 130), werd geconstateerd dat er tussen de Europese regio's aanzienlijke verschillen bestonden in welvaartsniveau en dat de EIB projecten in de 'minst begunstigde regio's' kon

⁶⁶] Zie Buck Consultants International, *De aantrekkingskracht van de Randstad in internationaal perspectief: markt- en concurrentie-analyse*; Rapport in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Nijmegen, 1991; en Buck Consultants International, *Monitor Buitenlandse Investerings*; Onderzoek in opdracht van de RPD, Nijmegen, 1997.

⁶⁷] Zie Buck Consultants International, *Buitenlandse investeringen in West-Europa. Marktanalyse*; Nijmegen, 1995.

⁶⁸] Hiervoor werden de inkomende investeringen uit de Verenigde Staten, Japan en de Scandinavische landen getraceerd in de volgende landen: Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië en Ierland. Het totale aantal nieuwe arbeidsplaatsen bedroeg in de periode 1991-1994 5920, wat neerkomt op ongeveer 12 procent van het totale aantal nieuwe arbeidsplaatsen op basis van inkomende directe investeringen in de hierboven genoemde landen. Zie Buck (1995), op.cit.

⁶⁹] Zie Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Economische Dynamiek*, op.cit.

⁷⁰] Zie voor een uitgebreide bespreking van dit onderwerp W. Zonneveld en A. Faludi, *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V102, Den Haag, Sdu uitgever, 1998.

ondersteunen om die verschillen te verkleinen ⁷¹. Vanaf het begin is getracht ruimtelijke ongelijkheden binnen de Gemeenschap dan wel Unie tegen te gaan. Het werd als een *conditio sine qua non* beschouwd om een *level playing field* tot stand te brengen, i.e. een Europese ruimte waar dezelfde concurrentie- en vestigingsvoorwaarden gelden en waar alle vormen van 'oneerlijke' concurrentie zouden zijn uitgebannen. Tegelijkertijd was duidelijk dat die gelijkwaardigheid nooit volledig zou kunnen worden gerealiseerd. Naast snel groeiende regio's zouden er ook gebieden zijn waarin de economische ontwikkeling zou achterblijven bij de rest. Via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en vooral via het regionaal beleid (structuurfondsen) werd getracht de gewenste sociale en economische cohesie alsnog te realiseren.

De Europese integratie heeft geleid tot belangrijke veranderingen in ruimtelijk-economische structuren, en een veel sterkere oriëntatie op netwerken en infrastructuur. Overigens is die ruimtelijke herschikking van economische activiteiten pas laat op gang gekomen. Tot het midden van de jaren '80 voltrok de Europese integratie zich vooral via een toename van de interne handel. Daarna werden verdergaande veranderingen zichtbaar. Vier drijvende krachten kunnen worden onderscheiden, namelijk

1. de deregulering die rond 1990 in veel Europese staten werd gerealiseerd;
2. de realisatie van de geïntegreerde Europese markt als gevolg van het doorvoeren van het EG'92-project;
3. de hiermee samenhangende toegenomen invloed van de Europese Commissie ten opzichte van nationale overheden; en
4. de invloed van de economische transformatie van Oost-Europa en de vergroting van de invloedssfeer van de Europese Unie ⁷².

Geleidelijk aan worden daarmee ook binnen de Europese Unie de contouren zichtbaar van een netwerkeconomie. Strategisch gedrag, samenwerking, onderlinge contacten winnen aan belang, ten koste van overheidsinvloed en zelfs van het prijsmechanisme. Nationale entiteiten raken op de achtergrond, geïntegreerde markten en een mondiale oriëntatie worden steeds belangrijker.

Die krachten zijn zo sterk dat accommodatie, ook van het nationale ruimtelijke beleid, onvermijdelijk is, wil men althans geen bij voorbaat verloren strijd voeren ⁷³. De kansen daarop zijn wel degelijk aanwezig. Paradoxaalwijze is de ontwikkeling dat bedrijven in toenemende mate *footloose*, ruimtelijk ongebonden, raken er verantwoordelijk voor dat juist daardoor overheden meer discretionaire ruimte hebben gekregen om via de realisatie van specifieke vestigingsplaatsvoorwaarden de voorkeuren van bedrijven te beïnvloeden. Het gaat dan om vestigingsplaatsfactoren die betrekking hebben op de bedrijfsomgeving in de meest brede zin. Een dergelijk beleid kan alleen effectief zijn als wordt aangesloten bij ruimtelijke trends die voor het bedrijfsleven van belang zijn. In de zich ontwikkelende nieuwe netwerkeconomie is infrastructuur een constituerend element van de eerste orde. Daarnaast is en blijft Nederland in de Europese context de meest aangewezen plaats voor activiteiten in de sfeer van transport, distributie en logistiek. Het is dan ook een gemeenschappelijk Europees en Nederlands belang dat op Europees niveau de ontwikkeling van een adequate, multimodale en een aan het milieu aangepaste infrastructuur met kracht ter hand wordt genomen. Juist daar laat het ontbreken van een adequaat ruimtelijk Europees beleid zich danig voelen.

Er zijn signalen dat een dergelijk beleid langzamerhand wel van de grond lijkt te komen. Gewezen kan worden op het beleid gericht op de totstandkoming

⁷¹] Zie R.H. Williams, *European Union Spatial Policy and Plannings*; Londen, Paul Chapham Publishing, 1996.

⁷²] Zie J.-E. Nilsson and E.W. Schamp, 'Restructuring of the European production system'; *European Urban and Regional Studies*, vol. 3, no. 2, 1996, blz. 121-132

⁷³] Zie Zonneveld en Faludi, op.cit., hoofdstuk 2.

van Transeuropese Netwerken. Tegelijk is duidelijk dat dit beleid veelal als een optelsom van afzonderlijke nationale initiatieven moet worden beschouwd. Gegeven de zeer onderscheiden nationale tradities op dit terrein, is duidelijk dat de voorwaarden voor een eenduidig Europees beleid niet gunstig zijn ⁷⁴. Waar in Nederland gewerkt wordt met ruimtelijke plannen, met het primaat bij de nationale overheid, geldt in veel andere landen dat deze plannen juist op regionaal niveau ontwikkeld worden. Frankrijk is hiervan de meest uitgesproken representant. Ook op het niveau van de Europese Unie is gekozen voor de regionaal-economische beleidslijn. Ondanks tal van initiatieven van vooral Nederlandse kant is slechts langzaam voortgang geboekt bij het integreren van deze twee visies. Vooral vanwege de noodzakelijke versterking van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur, met veel meer nadruk op het infrastructuurbeleid, lijkt hierin de laatste jaren echter verandering te komen. Op Europees niveau wordt steeds meer dan vroeger rekening gehouden met grensoverschrijdende externaliteiten van ruimtelijke beslissingen, en wordt beseft dat een Europees ruimtelijk beleid een waardevolle optie kan betekenen.

Veranderende vestigingseisen binnen Nederland

Tot nu toe werd vooral gekeken naar veranderende vestigingseisen op internationaal niveau. Voor veel van de hiervoor genoemde factoren geldt dat ze binnen Nederland niet onderscheidend zijn en dat ook niet zullen worden. Loonverschillen zijn er niet of nauwelijks, evenmin als verschillen in arbeids- en bedrijfsklimaat. Wel loopt de regionale beschikbaarheid van infrastructuur uiteen, alsmede de mate van congestie op die infrastructuur, en de regionale beschikbaarheid van ruimte voor bedrijfslocaties en woningbouw. Gegeven de eerder weergegeven verschuiving van nabijheid naar bereikbaarheid alsmede de behoefte aan meer ruimte, is het geen verrassing dat ondernemingen een steeds grotere voorkeur hebben voor bedrijfslocaties buiten de Randstad, ook al is dat strijdig met het vigerende overheidsbeleid. Onderzoek van TNO/INRO bevestigt de trend: ligging aan het hoofdwegennet is gunstig en concentratie van activiteiten is juist ongunstig voor de economische dynamiek ⁷⁵. De overheid heeft steeds moeilijker greep op het vestigingsgedrag van deze bedrijven. In navolging van Atzema en Wever kan worden gesteld dat een overheid steeds meer rekening zal moeten houden met die verschuivende preferenties ⁷⁶.

Onlangs heeft het CPB nagegaan hoe de toekomstige ruimtepreferenties van bedrijven zich zullen ontwikkelen ⁷⁷. Voor de toekomst verwacht het CPB een toename van de terreincoëfficiënt, i.e. de hoeveelheid ruimte per werkende, met name doordat de arbeidsproductiviteit meer toeneemt dan de ruimteproductiviteit. Dit geldt vooral voor industriële bedrijvigheid. Bij de diensten is deze toename, zo al aanwezig, veel geringer. Voor dit onderzoek is door Buck nagegaan hoe het zit met de locatievoorkeuren en het ruimtegebruik van verhuisde bedrijven ⁷⁸. Hieruit komt naar voren dat ondernemingen sterk georiënteerd zijn op bedrijventerreinen, vooral gemengde, en kantorenlocaties, daar waar men vroeger vooral buiten deze locaties verbleef. Mede omdat bedrijven rekening houden met een toename van het ruimtegebruik per werknemer en van een toename van het aantal werknemers, streven ze ernaar hier een grote marge in acht te nemen om niet direct weer met ruimteproblemen

⁷⁴] Ibid., hoofdstuk 3.

⁷⁵] Zie de uitkomsten van een onderzoek van TNO-INRO, als geciteerd in Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Economische Dynamiek*, op.cit., paragraaf 3.4.

⁷⁶] Zie O.A.L.C. Atzema en E. Wever, 'Ruimtelijk ordenen van bedrijvigheid: overtuigingskracht gevraagd'; *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 2, 1996, blz. 18-24.

⁷⁷] Zie Centraal Planbureau, *Bedrijfslocatiemonitor. Terreinverkenning*; 's-Gravenhage, 1997.

⁷⁸] Zie Buck Consultants International, *Locatievoorkeur en ruimtegebruik van verhuisde bedrijven*; Nijmegen, 1997.

geconfronteerd te worden. Handhaving van een goede bereikbaarheid, in de vorm van weginfrastructuur en parkeerruimte, wordt gezien als de bepalende factor voor het toekomstig locatiebeleid, in samenhang met een voldoende aanbod van ruimte. Daarnaast zijn onvoldoende flexibiliteit bij de (her)inrichting, vroegtijdige veroudering, verminderde efficiëntie en achteruitgang van de representativiteit van belang.

Het Ministerie van Economische Zaken verwacht dat bereikbaarheid een steeds bepalender factor in de locatie-afweging zal worden ⁷⁹. In deze visie zijn investeringen in infrastructuur dan wel andere maatregelen om congestie tegen te gaan van cruciaal belang ⁸⁰. Daarnaast blijft van belang dat bedrijfslocaties voldoende uitbreidingsmogelijkheden hebben. Dit betekent niet dat de nabijheid tot de belangrijkste economische centra en mainports geen rol meer speelt, maar wel dat maatregelen elders evenzeer nodig zijn om die centra en mainports hun rol beter te laten vervullen. Recentelijk is benadrukt dat de ligging van Nederland in Noordwest-Europa, in samenhang met de aanwezigheid van twee grote mainports, gunstige perspectieven biedt voor de Nederlandse concurrentiepositie ⁸¹.

De betekenis van een adequate infrastructuur wordt ook benadrukt in een recente studie voor de vier grote steden van ons land ⁸². Hierin wordt gepleit voor een investeringsinspanning om de Randstad beter te doen aansluiten bij de Europese vervoersinfrastructuur, en voor de uitbouw van een goed openbaar-vervoernetwerk binnen de Randstad. Hierdoor zou het mogelijk worden de potentiële voordelen van de ligging van dit gebied in Noordwest-Europa beter uit te buiten, en dit zou een uitstraling hebben naar tal van sectoren, waarvan ook de regio's buiten de Randstad ten volle kunnen profiteren. Geen spreiding, maar juist een bundeling van krachten, gericht op de Randstad, wordt in deze studie als de meest wenselijke strategie aanbevolen.

Zowel voor de industrie als voor de dienstensector lijkt bereikbaarheid, in vergelijking tot nabijheid, een steeds belangrijker factor te zijn bij de locatie-overwegingen. Voorbeelden als zeehavengebonden activiteiten in Noord-Limburg en zakelijke diensten in Gelderland maken aannemelijk dat het saldo van voor- en nadelen van een bedrijfslocatie in grootstedelijke gebieden aan erosie onderhevig is. Gebrek aan ruimte en onvoldoende bereikbaarheid zijn handicaps die bedrijven ertoe brengen zich buiten de grootstedelijke gebieden, en in tweede instantie ook buiten de Randstad te vestigen. Dit betekent niet dat nabijheid geen rol meer speelt; ook bij het streven naar voldoende ruimte en adequate bereikbaarheid zal nabijheid tot toeleveranciers, afnemers, arbeidsmarkt en/of kennisinstututen van belang blijven. Alleen hebben bedrijven steeds minder reden om zich op grond van deze factoren te concentreren op de grote steden in de Randstad. Evenmin houdt het toegenomen belang van de factor bereikbaarheid, en daarmee van gebieden buiten de grote steden, in dat iedere poging tot revitalisering van de grote steden zinloos is of dat grootstedelijke gebieden geen kans op economisch herstel maken. Wel zal de tendens tot spreiding van economische activiteiten onverminderd voort gaan, en geldt voor alle gebieden dat verbetering van de infrastructuur en hierdoor ook verbetering van de bereikbaarheid een essentiële factor is waarop bedrijven hun investeringsbeslissing internationaal afwegen. Willen grootstedelijke

⁷⁹] Zie Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Economische Dynamiek*, op.cit.

⁸⁰] In hoeverre al deze activiteiten bijdragen tot een versterking van de economische positie van ons land, is een andere vraag. Zie in dat verband A.A.J. Pols, 'Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie'; in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatilisering in de economie; WRR Voorstudies en Achtergronden* nr. V98, 's-Gravenhage, Sdu uitgevers, 1997, blz. 37-76.

⁸¹] Zie A.T. Kearney, *Globalisering: nieuwe ronde, nieuwe kansen*; Amsterdam/Den Haag, 1995.

⁸²] Zie ING, *De Randstad in het Centrum. Een verkennende studie van ING in opdracht van de Gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht*; Amsterdam, 1997.

gebieden aantrekkelijk blijven als vestigingsplaats, dan is het essentieel dat de kwaliteit van de pull-factoren (cultuur, kennis, woonomgeving) verbeterd wordt dan wel de invloed van push-factoren (gebrek aan ruimte, slechte bereikbaarheid) wordt gemitigeerd. Dat kan, maar de beleidsopgave is enorm.

3.3.2 Over de toekomstige mobiliteit

Bereikbaarheid is dus een steeds crucialer vestigingsplaatsfactor geworden. Dat roept de vraag op naar de ontwikkeling van de mobiliteit en daarmee van de vraag naar infrastructuur.

Het is duidelijk dat in alle scenario's de mobiliteit verder zal toenemen. Naar verwachting zal het aantal mensen in ons land tot 2020 met ongeveer 1,5 miljoen toenemen⁸³, en deze toename zal nog sterker zijn voor het aantal huishoudens. De invloed van deze laatste ontwikkeling op de mobiliteit loopt uiteen van de noodzaak meer huizen te bouwen, en een toename van het aantal verplaatsingen voor werk en contacten, tot een gemiddeld hoger autobezit per huishouden⁸⁴. De welvaart in Nederland neemt verder toe, wat niet alleen meer mogelijkheden geeft tot mobiliteit, maar ook meer vrije tijd en daarmee meer tijd voor mobiliteit. Andere factoren die de mobiliteit in de nabije toekomst verder kunnen bevorderen, zijn verwachte veranderingen in het mobiliteitsgedrag van ouderen en allochtonen, de voortschrijdende individualisering, en de nog steeds sterk toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen⁸⁵. Ook in het bedrijfsleven wordt een verdere toename van de mobiliteit verwacht⁸⁶. Zo zal de schaalvergroting in de productie, transport en verder toenemen, hetgeen tot een andere ruimtelijke organisatie van bedrijven leidt en daarmee tot veranderingen in de vervoersstromen.

Mede op basis van dit soort overwegingen verwacht het CPB voor de periode tot 2020 dan ook een verdere toename van de mobiliteit, al vlakt de ontwikkeling wel af⁸⁷. Bij een bevolkingsgroei van 9 à 14 procent en een groei van het BBP van 45 à 122 procent, zal het aantal personenauto's toenemen met 40 à 60 procent, en het aantal kilometers met personenauto's met 25 à 35 procent. Het vrachtvervoer zal nog veel sterker toenemen. Ondanks deze aanmerkelijke groeicijfers verwacht het CPB geen dramatische veranderingen bij de bereikbaarheid, althans als gekeken wordt naar de congestiekans. In het lage groeiscenario neemt die kans zelfs af, in het hoge groeiscenario neemt de congestie met ongeveer 15 procent toe. Voornamelijk in de Randstad en in de spitsuren zal de fileproblematiek echter onverminderd hardnekkig blijven bestaan. Eerste berekeningen voor de periode na 2020, mede op basis van gegevens van het CPB, duiden hier niet op een trendbreuk. Tabel 3.7 geeft de voornaamste uitkomsten weer: vooral het vrachtverkeer en het vliegverkeer nemen fors toe, terwijl de personenmobiliteit zich gematigder ontwikkelt.

^{83]} Zie CBS en CPB, *Bevolking en arbeidsaanbod. Drie scenario's tot 2020*; 's-Gravenhage, 1997. Voor de drie onderscheiden scenario's komt de omvang van de bevolking in 2020 uit op respectievelijk 16,2, 16,9 en 17,7 miljoen. In 1995 telde Nederland 15,5 miljoen mensen.

^{84]} Zie in dat verband ook B. van Wee, K. Geurs en J. van der Waard, 'Demografische prognoses en mobiliteit van personen'; *Maandstatistiek van de bevolking*, jrg. 45, oktober 1997, blz. 6-11.

^{85]} Zie U. Blom, 'Trends rond groei automobilititeit'; *Rooilijn*, 1997, jrg. 30, nr. 7, blz. 323-329, alsmede L. Steg e.a., op.cit.

^{86]} Zie J. Schunselaar, *Analyse economische trends en hun gevolgen voor verkeer en vervoer; resultaten literatuurstudie en interviews*; Notitie DGV-SP, 1997.

^{87]} Zie Centraal Planbureau, *Economie en fysieke omgeving*, op.cit., hoofdstuk 8.

Tabel 3.7 Ontwikkeling mobiliteit tot 2030, met 1995 = 100

	1995	2010 CM	2010 CO	2010 VE	2030 CM	2030 CO	2030 VE
Totaal personenvervoer	100	110	114	111	118	121	107
w.o. auto	100	112	115	113	126	129	111
Vrachtauto voertuigkm.	100	230	209	174	439	353	238
Bestelauto voertuigkm.	100	366	334	276	628	514	380
Totale vracht miljoen ton	100	153	145	117	265	232	144
w.o. vrachtauto	100	160	155	121	284	251	153
Vliegtuig pass.	100	256	204	175	529	356	
Vliegtuig vracht	100	350	290	260	670	530	

Toelichting: CO staat voor Coördinatie, CM voor Competitie en VE voor Verdeeldheid
Bron: Eigen berekeningen WRR op basis van RPD, Leefomgevingsverkenning 2030; 's-Gravenhage, 1997.

Waar buiten de Randstad de aanleg van nieuwe infrastructuur als een probaat middel wordt gezien om de fileproblematiek te bestrijden, zal in de Randstad aanvullend beleid essentieel zijn. Daartoe behoort in ieder geval het beter prijzen van mobiliteit tijdens de spitsuren. Wil een dergelijk beleid kans van slagen hebben, dan moet aan drie voorwaarden voldaan zijn:

1. er moet een draagvlak worden gecreëerd voor de speerpunten van beleid in termen van effectiviteit en efficiëntie;
2. voorkomen moet worden dat men vooral met financiële middelen dat draagvlak probeert te bereiken; en
3. het beleid moet vooral op die doelen worden gericht waar men werkelijk resultaten kan boeken.

Het CPB is terughoudend over de invloed die investeringen in het openbaar vervoer en het intermodaal goederenvervoer zullen hebben op de milieu- en fileproblemen. Dat geldt ook voor de uitbouw van bijvoorbeeld een light-rail netwerk. Dergelijke kostbare investeringen leiden nauwelijks tot een ander mobiliteitsgedrag van automobilisten, zeker niet als de kwaliteit van het openbaar vervoer – frequentie, voor- en natransport, snelheid en comfort – onvoldoende toeneemt.

Toch kan men zich afvragen of het CPB hier niet te voorzichtig is in de kansen om de modal split te veranderen. Wat in grootstedelijke gebieden in veel andere landen wel mogelijk is, namelijk de exploitatie van een uitgebreid, goed werkend en veelvuldig benut netwerk van openbaar vervoer – ondergrondse, bus en tram, stads- en regionale spoorlijnen –, moet ook in de Randstad mogelijk zijn. Dat vereist echter een investeringsinspanning en een metropolitane visie – met de Randstad inclusief de vier grote steden als één grootstedelijk gebied –, die op dit moment niet als een nastrevenswaardige optie beschouwd wordt. Wordt die investering wel gerealiseerd, dan lijken wel degelijk kansen aanwezig om hier een andere koers in te slaan. In het slothoofdstuk zal hierop worden teruggekomen.

Een van de aspecten die mogelijk anderszins van invloed zou kunnen zijn op de toekomstige ontwikkeling van de mobiliteit is het telewerken, maar de effecten van telewerken op de mobiliteit en de ruimtelijke structuur zijn moeilijk in te schatten. Sommige, optimistisch getinte, schattingen van het aantal telewerkers in 2015 komen uit op 1 miljoen personen, ongeveer 14 procent van de beroepsbevolking⁸⁸. Die omvang hangt af van veel factoren, zoals technologie, interne organisatie, de relatie tussen leverancier en afnemer, maar ook van de

⁸⁸] Zie F. van Reisen, *Ruim baan door telewerken? Effecten van flexibele werkvormen op ruimtelijke ordening en mobiliteit als gevolg van veranderend tijd-ruimtegedrag*; Utrecht, Nederlandse geografische studies no. 226, 1996, blz.45

vorm van telewerken die geïntroduceerd wordt (welk deel van de beroepsbevolking)⁸⁹, de mate waarin op afstand wordt gewerkt (aantal dagen) en op welke afstand (thuis of in een nevenvestiging op afstand van de hoofdvesting). Daarnaast is het van groot belang rekening te houden met de snelheid van het diffusieproces. Of telewerken in de toekomst een wijd verbreid verschijnsel wordt, zal afhangen van de mate waarin weerstanden bij werkenden en organisaties (de behoefte aan een werkomgeving, de geringe zichtbaarheid van de werkende, de geringe betrokkenheid bij en identiteit van de organisatie) blijven bestaan dan wel voordelen (werkenden ervaren meer autonomie in het werk, het werk kan beter worden ingepast⁹⁰ en de reistijd naar het werk kan voor andere activiteiten worden besteed) zichtbaarder worden.

De effecten van het telewerken zullen op de korte termijn met name de woon-werkmobiliteit betreffen; telewerken zal echter geen uitkomst kunnen bieden voor het sterk groeiende sociaal-recreatieve verkeer. Op dagen dat wordt getelewerkt, verdwijnt de woon-werkverplaatsing of neemt de verplaatsingsafstand sterk af. Het activiteitenpatroon, dat zich eerder rond twee brandpunten concentreerde, komt nu rond de woning te liggen. Het telewerken zal met name voor het individu flexibiliteit in tijd en ruimte creëren. Of deze flexibiliteit ook voldoende effect zal hebben om bijvoorbeeld de congestie op de wegen te verminderen, valt te betwijfelen. Op de lange termijn zijn de gevolgen minder duidelijk. Telewerk zal voor veel werknemers de keuze vergemakkelijken te verhuizen naar plaatsen (in het groen) op grotere afstand van het werk⁹¹. Toch zullen werknemers nog één of twee keer in de week naar het bedrijf moeten reizen; in veel gevallen blijft de behoefte aan 'face to face'-contacten immers bestaan, en deze zal vaak zelfs toenemen. Door ontwikkelingen in de vervoerstechnologie zullen dergelijke verplaatsingen over grotere afstanden wel steeds sneller kunnen worden afgelegd, zodat de reistijd over de grotere afstand gelijk zal blijven aan de tijd die eerder voor de kleinere afstand nodig was. Of daarmee de mobiliteit zal afnemen, is niet bij voorbaat te zeggen.

3.3.3 Ruimtelijk-culturele veranderingen

Ruimte voor wonen

Hiervoor werd al aangegeven dat de bevolking de afgelopen decennia sterk toenam, evenals de bebouwde oppervlakte. Het aantal woningen nam nog sterker toe. Moest aanvankelijk de woningnood worden weggewerkt, de afgelopen decennia trad een proces op van huishoudensverduunning. Dit komt het meest uitgesproken tot uiting in de groei van het aantal éénpersoonshuishoudens: in 1960 was 10 procent van alle huishoudens alleenstaand, in 1994 32 procent. Deze toename is deels van demografische aard: met de veroudering neemt het aantal alleenstaanden als gevolg van sterfte van de partner toe. Maar ook zijn er sociaal-culturele oorzaken van de huishoudensverduunning: het aantal kinderen per paar is sterk afgenomen, jongeren verlaten sneller het ouderlijk huis, bejaarden blijven langer zelfstandig wonen, relatievorming gaat minder dan voorheen gepaard met samenwonen en relaties worden vaker weer ontbonden.

Door de toename van het aantal zelfstandige huishoudens is ook het ruimtegebruik per inwoner groter geworden. Deze extensivering van het ruimtegebruik berust echter niet alleen op demografische en sociaal-culturele

^{89]} Van Reisen onderscheidt 4 verschillende vormen van telewerken: telewerken door arbeidskrachten in lagere functies, parttime telewerken in traditionele organisaties, parttime telewerken in specifieke functies in de buitendienst, telewerken door zelfstandigen en partners. Zie Van Reisen, op.cit.

^{90]} Ibid., blz.41-42

^{91]} Ibid., hoofdstuk 6

factoren. De welvaartsgroei creëerde er immers ook de mogelijkheden voor. Hierdoor, alsook door de afgenomen woningschaarste, is wonen veranderd van een noodzaak in een consumptiegoed; meer dan voorheen kan men zich bij de keuze van dit goed maatstaven veroorloven die recht doen aan de eigen situatie en definitie van voorgestane kwaliteit⁹². De woningmarkt krijgt zo steeds meer het karakter van een kopersmarkt, waar rekening gehouden moet worden met uiteenlopende behoeften van de kopers. Leefsituatie (al dan niet samenwonend en met inwonende kinderen) en de beschikbaarheid van geld en tijd spelen een belangrijke rol bij de verlangde kwaliteit. Het aanbod van nieuwe woningen wordt hierdoor gedifferentieerder. Zelfs wordt gepoogd binnen bepaalde leefstijlen (bijv. 'hobbywoning, duowoning of superhat', of 'ongewis, ontheemd, geregeld, eigengereid, gedeeld of recreatief')⁹³. Deze ontdekking van kwalitatieve behoeften van de vragers onderscheidt de woningmarkt niet van andere goederenmarkten, maar betekent evengoed een forse breuk met de voorheen betachte éénvormigheid. Toch is opmerkelijk hoe gelijklopend de belangrijkste wens is van de woningzoekenden. Vrijwel alle woonconsumenten zoeken primair namelijk meer ruimte in de woning. Deze behoefte doet zich bij alle categorieën voor, niet alleen bij alleenstaanden en gezinnen met en zonder kinderen, maar ook bij gepensioneerden. Veel ouderen wonen al ruim, en dit is dan ook vaak de reden om niet te willen verhuizen. Pas als de gezondheid in het geding komt, ontstaat behoefte aan een kleinere woning, maar die moet dan wel zijn voorzien van een behoorlijke leefruimte⁹⁴. Vrijwel algemeen wordt de kwaliteit van de woning dus geïdentificeerd met de geboden ruimte. Deze overheersende preferentie is niet statisch, maar groeit mee met de stijging van de welvaart. Zo is er niet alleen een toename van het aantal personen dat een woning ambieert, maar eveneens een gestage groei van de gewenste ruimte die deze woning biedt⁹⁵.

De geldingskracht van al deze factoren zal in de toekomst niet verminderen. De bevolking zal blijkens de middenvariant van de meest recente prognose van het CBS tot 2030 groeien met 1,7 miljoen. De marges zijn echter zeer groot: minimaal zou Nederland in 2030 14,9 en maximaal 19,6 inwoners kunnen tellen. In de middenvariant zou de bevolkingsomvang rond 2030 gaan teruglopen⁹⁶. Demografische, economische en sociaal-culturele factoren zullen de tendens naar huishoudensverduunning en éénpersoonshuishoudens verder opstuwen. Per saldo zouden er tussen 1995 en 2010 zo'n 1,2 miljoen woningen moeten worden gebouwd om in de te verwachten behoefte te voorzien, en tussen 2010 en 2020 nog eens zo'n 700.000⁹⁷. De tot 2030 voorziene bouwopgave impliceert al met al een additionele ruimteclaim van 17 à 34 procent van het thans door woningen bezette grondoppervlak; de bandbreedte is afhankelijk van bevolkingsgroei, economische groei en mate van huishoudensverduunning⁹⁸.

Bij voortgaande welvaartsgroei zal ook de behoefte aan een ruimere woning zich voortzetten, niet alleen als gevolg van hogere kwaliteitseisen ten aanzien van de traditionele functies van de woning, maar ook als gevolg van een zekere functieverbreding hiervan. Zo uit individualisering zich niet alleen in de wens

⁹²] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woonverkenningen; Wonen in 2030*; Den Haag, 1997, blz. 54.

⁹³] A. Wortman, 'De zegeningen van de woningdifferentiatie'; *Archis*, nr. 8, 1997, blz. 10

⁹⁴] Nationale Woningraad, *Wonen na 2000; Wensen & mogelijkheden*; Almere, 1994, blz. 124.

⁹⁵] Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*; Rijswijk, 1996, blz. 235 en 239

⁹⁶] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de bevolking*; jrg. 45, januari 1997.

⁹⁷] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Tendrapport Volkshuisvesting 1995; De woningmarkt: een verkenning*; Den Haag, 1995, blz. 95.

⁹⁸] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nederland 2030; Discussienota. Verkenningen Ruimtelijke Perspectieven*; Den Haag, 1997, blz. 40.

van een eigen woning, maar – wanneer wordt samengewoond – ook in de wens van meer eigen leefruimte voor ieder van de huisgenoten. Consumptie individualiseert eveneens, zowel per leefeenheid als per hiertoe behorend individu. De welvaartsgroei heeft er in het verleden toe geleid dat veel goederen die eertijds collectief werden geconsumeerd, konden worden ‘geprivatiseerd’ (TV, sauna, zonnebank, biljart, enz.). Voortgaande economische groei zal dit verder in de hand werken en de ruimte-eisen opstuwten. Ook zal onder invloed van het telewerken de woning meer dan voorheen gaan dienen als locatie voor werken, hetgeen additionele ruimte-eisen aan woning en woonomgeving impliceert. Er wordt veel gespeculeerd over de mate waarin dit het geval zal zijn; zelfs wordt wel verondersteld dat het kantoor van nu in de toekomst zal opgaan in de woning, met hooguit mobiele kantoren voor een nog noodzakelijke restfunctie van primaire contacten⁹⁹. Al doen deze verschijnselen zich onmiskenbaar voor, het zou onjuist zijn zich hieraan voortijdig ruimtelijk rijk te rekenen. De relatie tussen technische mogelijkheden en sociale arrangementen is niet monocausaal. Het lijkt aannemelijker dat de woning-als-werkplaats en het mobiele kantoor er als optie voor sommigen dan wel voor incidentele toepassing bijkomen, dan dat ze een ruimtelijk substituut gaan vormen voor het kantoor als zodanig.

Ruimte voor de woonlocatie

Niet alleen aan de woning zelf, maar ook aan de locatie ervan worden steeds meer ruimtelijk-relevante eisen gesteld. Ook in dit opzicht moet gerekend worden met een toename van de claim op ruimte. De huidige voorkeuren van vele Nederlanders zijn vooralsnog eerder te typeren door een hang naar kleinstedelijk of dorps wonen, dan door een metropolitane woonstijl. De jaren tachtig gaven een sterke afname te zien van de bevolking van de grote steden. In de jaren negentig nam deze vooral als gevolg van de immigratie weer licht toe. Wanneer inkomende en uitgaande migranten worden vergeleken, blijkt een voor deze steden negatief saldo voor alle categorieën, behalve voor jongeren. Niet alleen voor gezinnen met kinderen is het saldo sterk negatief, maar vooral ook voor paren (25-54 jaar). Is de trek uit de grote stad typerend voor alle inkomenscategorieën, het zijn vooral de hogere inkomens die wegtrekken.

Er blijkt een behoorlijke congruentie te bestaan tussen kenmerken van de feitelijke migratie en de door de bevolking gewenste migratie. Zouden wens en gedrag identiek zijn, dan zouden de grote steden wel meer jongere paren en alleenstaanden (25-64 jaar) vasthouden dan nu het geval is, evenals personen uit het hoogste inkomenskwartiel. Voor de overige categorieën lopen wens en gedrag wel parallel. Het Sociaal en Cultureel Rapport 1996 concludeert hieruit dan ook dat de kans groot is dat de bevolkingssamenstelling van de grote steden steeds meer zal gaan verschillen van het landelijk beeld, en een steeds grotere oververtegenwoordiging te zien zal geven van alleenstaanden en lagere-inkomens-groepen¹⁰⁰. Het SCP zoekt de oorzaak hiervan deels in de matige kwaliteit van de woningvoorraad van de steden¹⁰¹. Ligt hierin nog een aanknopingspunt voor beleid, er zijn ook andere factoren dan de kwaliteit van de woning in het spel. Deze hebben betrekking op het woonmilieu in bredere zin en zijn veel moeilijker door de grote steden ten eigen voordele te benutten. Gevoelens van stedelijke onveiligheid en congestie in allerlei opzicht, voorkeur voor sociale homogeniteit, beschikbaarheid van bepaalde voorzieningen en vooral de behoefte aan ruimte en groen spelen mee bij het landelijk willen wonen¹⁰². Waar met name de auto werk en de culturele voorzieningen van de stad binnen bereik houdt, blijft de prijs voor een ‘vlucht uit de stad’ beperkt.

^{99]} Zie *The Futurist*, diverse nummers.

^{100]} Sociaal en Cultureel Planbureau (1996), op. cit., blz. 255-258.

^{101]} *Ibid.*, blz. 264.

^{102]} Nationale Woningraad, op. cit., blz. 101-152.

Als gevolg van dit alles is de bevolking in suburbane en landelijke gebieden sterk toegenomen. De ruimtelijke consequenties zijn ogenschijnlijk nog beperkt; het merendeel van de bevolking, namelijk 58 procent, woont nog steeds in de stadsgewesten. Maar de tendens naar wonen buiten het stadsgewest is onmiskenbaar aanwezig; bij een veel geringere bevolkingsomvang woonde in 1960 nog 63 procent binnen het stadsgewest¹⁰³. Bovendien vond – zoals bleek in paragraaf 3.2 – de groei van wonen buiten het stadsgewest ook plaats in de zogeheten restrictieve gebieden.

De drijvende krachten achter de trek naar buiten lijken – voorzover nu waarneembaar – tamelijk massief. Het is vanzelfsprekend een hachelijke zaak verwachtingen over toekomstig woongedrag op huidige woonvoorkeuren te baseren. Voorkeuren staan niet op zichzelf, maar zijn gebonden aan het systeem waarbinnen ze worden geuit. Veranderingen ten opzichte van het voorheen sterk éénvormige aanbod van woningen in stedelijke milieus zouden tot nieuwe voorkeuren kunnen leiden. Een wervend grootstedelijk woon- en leefmilieu zou een meer metropolitane leefstijl kunnen oproepen. Maar de krachten achter de zo sterke trek naar buiten wijzen vooralsnog meer in de richting van voortzetting van deze tendens dan van een ombuiging. De welvaartsontwikkeling zal ook in de toekomst de consument steeds meer mogelijkheden bieden om voorkeuren in gedrag om te zetten. Het meer 'footloose' worden van werknemers ten opzichte van hun werk en een zekere integratie van werk en vrije tijd zullen de eisen ten aanzien van de kwaliteit van de woonlocatie alleen maar versterken. Door het stijgend opleidingsniveau zal het aantal tweeverdieners groeien, hetgeen vaker zal leiden tot locatiekeuzen waarin de strategische positie ten opzichte van de concentraties van werkgelegenheid belangrijker is dan de nabijheid hiervan. Dergelijke strategische locatiekeuzen zullen als gevolg van de toenemende noodzaak van arbeidsmobiliteit en de uit flexibilisering voortvloeiende nieuwe arrangementen (meer banen per individu, inzetbaarheid op diverse locaties) alleen maar in belang toenemen¹⁰⁴. Voor kleinere gemeenten in aantrekkelijke gebieden kan het een aantrekkelijk perspectief zijn wanneer de bevolking zich uitbreidt; dit geldt met name voor landelijke gemeenten die geconfronteerd worden met verminderende leefbaarheid als gevolg van vergrijzing, vermindering van het belang van economische dragers als de grondgebonden landbouw en de schaalvergroting van de voorzieningen. Voor deze groep van gemeenten geldt wel dat de ervaringen in de afgelopen jaren hebben geleerd dat de schaalvergroting sneller toeneemt dan de omvang van de bevolking. Daartegenover staat dat dankzij de toegenomen bereikbaarheid en mobiliteit de noodzaak van nabijheid van dit soort voorzieningen evenzeer sterk is afgenomen. Al met al lijkt de door het ruimtelijke orderingsbeleid voorgestane integratie van wonen, werken en recreatie aan sterke en toenemende tegenkrachten onderhevig.

Niet alleen huidige woonvoorkeuren en hieraan ten grondslag liggende contextuele factoren, maar ook de interne migratiedynamiek wijst in de richting van een grotere woondruk op de landelijke gebieden. Doordat de kapitaalcrachtiger delen van de bevolking zich steeds massaler naar stadsrand en suburbs verplaatsen, is het op z'n minst denkbeeldig dat deze woonlocatie niet de landelijkheid brengt die ervan verwacht werd, waardoor zij het begeerde 'positionele goed' gaan zoeken in gebieden met nog lagere bevolkingsdichtheid¹⁰⁵. Enige aanwijzing hiervoor is te vinden in de Woonverkenningen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Hieruit blijkt dat de behoefte aan alle typen woonmilieus stijgt, maar vooral

¹⁰³] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Ruimtelijke Verkenningen 1995*; Den Haag, 1995, blz. 104.

¹⁰⁴] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21^e eeuw*; Rapporten aan de Regering nr. 51, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997, blz. 56.

¹⁰⁵] F. Hirsch, *Social Limits to Growth*; London, Routledge & Kegan Paul, 1978.

aan centrum-stedelijk en het sterkst aan landelijk wonen. De groeiende voorkeur voor centrum-stedelijk wonen hangt samen met de al eerder gesignaleerde woonvoorkeur van alleenstaanden en paren met een grote bestedingsruimte; de zeer grote voorkeur voor landelijk wonen betreft vooral de kapitaalkrachtige tweeverdieners en gezinnen met kinderen, waaronder ook de 'spijtoptanten' die in de suburbs niet aan hun trekken komen en de gewenste woonkwaliteit weer verderop zoeken¹⁰⁶. Deze dynamiek van een zichzelf als het ware voortstuwende migratiegolf heeft geen immanent afremmingsmechanisme; er is geen optimale eindsituatie aan te wijzen. Een correctie kan alleen van buitenaf worden bewerkstelligd.

Verwachtingen ten aanzien van de toekomst kunnen ook worden afgeleid uit het gedrag van cohorten, in plaats van uit het verloop van trends. Deze benaderingswijze levert evenmin voedsel voor afwijkende verwachtingen. Voor de toekomstige dynamiek is het locatiegedrag van de omvangrijke geboortegolfgeneratie van belang. Deze bereikt vanaf 2010 de pensioengerechtigde leeftijd, maar velen van hen zullen het arbeidsproces al eerder verlaten. Deze generatie is minder gebonden aan de woonlocatie en -streek dan hun voorgangers; geografische mobiliteit was de leden van dit cohort niet vreemd. Ze zijn redelijk opgeleid en door inkomen, pensioen en relatief verspreid woningbezit kapitaalkrachtiger dan vorige generaties. Ze hebben kleine gezinnen en zullen minder dan hun ouders in de buurt van hun kinderen (willen) wonen. Ook door autobezit is deze generatie minder locatiegebonden dan eerdere generaties. Het lijkt daarom allerm minst denkbeeldig dat, wanneer het werk wegvalt, velen van hen voor het wonen de voorkeur geven aan landelijkheid boven de aan stedelijkheid inherente karakteristieken. Affiniteit hiermee is hen echter evenmin vreemd. Noodzaak de gezinsfase tot wonen in de directe nabijheid van onderwijsinstellingen, gebruik van culturele voorzieningen en die voor gezondheidszorg maakt onmiddellijke nabijheid minder dringend. Doordat deze generatie ouderen mobiel is, blijven deze instellingen bovendien bereikbaar, ook door de spreiding ervan over het land.

De verwachting dat de druk op de landelijke gebieden verder zal toenemen, lijkt derhalve behoorlijk robuust. Voor de steden is dit een weinig geruststellend perspectief, vooral omdat door de selectiviteit van de migratie hun financieel draagvlak steeds meer erodeert. Een perspectief van een relatief vlotende bevolking, waarbij de steden – zoals nu – per saldo minder dan proportioneel profiteren van de landelijke bevolkingsgroei, behoeft niet persé uit te lopen op een doemscenario voor de grote stad. Deze verliest immers niet alleen inwoners maar trekt ook voortdurend nieuwe aan. De vitaliteit van de grote stad en de culturele creativiteit en diversiteit die deze in allerlei opzichten representeert (experimenteerplaats in artistiek opzicht, voor nieuwe levensstijlen, voor multiculturaliteit, broedplaats voor emancipatiebewegingen), oefenen een blijvende aantrekkingskracht uit op bepaalde categorieën migranten. Tegelijk is het juist ook de voortdurende vernieuwing van haar bevolking die de impuls vormt voor de culturele dynamiek van de grote stad. Maar behoud van deze functie is alleen mogelijk onder de conditie dat het economisch draagvlak voor grootstedelijke voorzieningen toereikend is.

In het huidige offensief van de grote steden staat het creëren van een hoogwaardiger leefmilieu dan ook voorop, door gedifferentieerder woonlocaties te bouwen, groenfuncties meer te vervlechten in het stadsleven, de centra attractiever te maken, meer aandacht voor veiligheid en betere vervoersvoorzieningen. Hierdoor wordt tegenwicht geboden aan de selectieve migratie uit de stad en kan de stad aantrekkelijker worden voor bijvoorbeeld ook meer kapitaalkrachtige bewoners. Ook al slagen de steden hierin, het is zeer de vraag of dit succes toereikend zal zijn om de gesignaleerde trek uit de stad te keren.

¹⁰⁶] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Woonverkenningen 1995*, op. cit., blz. 39-44.

Afnemende betekenis van afstand

Ruimtelijke expansie valt niet alleen af te lezen aan de tendenties in het wonen, maar ook aan het vrijetijdsgedrag. Leefsituatie, beschikbare welvaart en preferenties zijn hier onderling eveneens sterk verknoot. De ontwikkeling van het na-oorlogse massatoerisme is illustratief voor de verminderende betekenis van geografische afstand. De mentale map van de na-oorlogse toerist heeft zich geleidelijk verbreed van eigen land, naar de omringende landen, naar de rest van Europa en – nu – de wereld. Net zo min als de wekelijkse culturele agenda van het dagblad nog beperkt is tot het eigen land, beperkt de voetbalsupporter zich tot de Nederlandse stadions. Naar breedte van vakantiedeelname loopt Nederland in Europa al jaren voorop, en dit geldt ook de buitenlandse vakantie ¹⁰⁷. Relatief hoge opleiding, gelijkmatige spreiding van welvaart en een aanzienlijke hoeveelheid vrije tijd zijn hier debet aan, gevoegd bij een van oudsher bestaande externe gerichtheid. Omgekeerd is de buitenlandse invloed op ons land ook toegenomen. De toeristische industrie is qua toegevoegde waarde en werkgelegenheid steeds belangrijker geworden. Daarnaast hebben vooral Duitsers een tweede huis gekocht, langs de kust dan wel bij de meren in Friesland. Dit impliceert de noodzaak van voldoende en hoogwaardige infrastructuur om deze mensen naar Nederland te kunnen laten komen.

Ook in eigen land is de betekenis van 'afstand' sterk in belang afgenomen en zijn het andere factoren die bepalend zijn voor de geografische schaal van de activiteiten, zoals beschikbare tijd, inkomen en transportmiddelen. De consumptie van ruimte is dan ook aanzienlijk toegenomen, zowel voor verplaatsingsdoeleinden alsook als object van vrijetijdsbesteding, om kwaliteiten van de ruimte zelf te kunnen 'belevén'. Vooral voor de vrije tijd neemt het aantal verplaatsingen sterk toe: sinds 1985 veroorzaakt de vrije tijd meer verplaatsingen dan arbeid en onderwijs samen. Het SCP concludeert dat de toegenomen (auto)mobilitéit een gedragsverandering betreft die waargenomen kan worden bij de gehele bevolking en slechts in beperkte mate is terug te voeren op het dominantere worden van moderne leefpatronen (huishoudensverduning, emancipatie van vrouwen, taakcombinatie en diversificatie van vrijetijdsgedrag). De mobiliteit, zo stelt het SCP, verspreidt zich als een olievlek en de beweegredenen worden veelzijdiger en willekeuriger ¹⁰⁸. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de groei hiervan in de toekomst even onstuimig zal zijn als in het verleden. Hoewel gerekend moet worden met een toename van de personenmobilitéit in de komende decennia, zal deze volgens het CPB per saldo afzakken, onder invloed van de teruglopende bevolkingsgroei, en vooral ook van de meest mobiele bevolkingscategorie tussen de 20 en 65 jaar, alsook van verzadigingsverschijnselen (in interlokale reistijden is geen grote winst meer te behalen). Het totale autogebruik zou, in termen van bestuurderskilometers, tot 2025 nog met 25-35 procent toenemen. Bij de groei van het goederenvervoer is het echter allerminst aannemelijk dat de groei zal vertragen ¹⁰⁹.

Ruimte als consumptiegoed

Ruimte wordt niet alleen benut voor wonen, werken en verplaatsen, maar wordt ook beleefd omwille van eigen karakteristieken. Dit subjectieve karakter impliceert dat ruimtelijke eigenschappen per individu zeer verschillend kunnen worden gepercipieerd. Volte of leegte van bepaalde ruimtes vormt op zichzelf geen maatstaf voor waardering. Het oordeel 'te vol' of 'te leeg' staat immers niet los van de functie voor de gebruiker. Een leeg terras kan een reden zijn om daaraan voorbij te gaan, evengoed als een autoweg als te vol

¹⁰⁷] Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*; Rijswijk, 1990, blz. 243.

¹⁰⁸] Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal-culturele beweegredenen*; Rijswijk, 1993, blz. 139-163.

¹⁰⁹] Centraal Planbureau, *Economie en fysieke omgeving*, op.cit., blz. 281-290.

wordt ervaren wanneer de gebruiker hierdoor belemmerd wordt zijn bestemming tijdig te bereiken. De belevingswaarde is dan ook situationeel bepaald: een lege weg kan 's avonds juist als te leeg worden ervaren vanwege vermeend gevaar. Maar naast deze functionele component van ruimtelijke perspecties is er ook een sociaal-culturele: ook al gaat het om eenzelfde functie, dan kan de waardering toch sterk uiteenlopen. Factoren die stedelijk wonen voor de één bijvoorbeeld aantrekkelijk maken, kunnen de ander juist afschrikken.

Werd hierboven ten aanzien van woning en woonplaats gewag gemaakt van een betrekkelijk grote homogeniteit van voorkeuren waar het de ruimtelijke component betreft, opmerkelijk is dat zo'n gedeelde preferentie eveneens is waar te nemen bij de beleving van ruimte omwille van zichzelf. De trek naar buiten voor visuele consumptie van ruimtelijke aspecten, die op zichzelf al eeuwen oud is, wordt eerder getekend door een verregaande democratisering dan door een groeiende diversificatie. De meerderheid van de bevolking zoekt regelmatig de vrije natuur op en dit geldt vrijwel voor allen, hoger en lager opgeleid (alleen personen met alleen lager onderwijs scoren wat lager), en ook voor alle leeftijdscategorieën¹¹⁰ (al liggen, niet onbegrijpelijk, de cijfers wat lager voor de jongeren tot 25 jaar en de bejaarden van 75 jaar en ouder). Werd eerder wel verwacht dat men zich bij stijgende leeftijd voornamelijk op de eigen buurt en woning zou terugtrekken, deze inkrimping van het ruimtelijk domein is met de beschikbaarheid van een auto niet langer een onontkoombare consequentie van het ouder worden.

Bij het opzoeken van de vrije ruimte blijkt het vooral te gaan om het bezoeken van bos, heide, polderlandschappen en meren. Ook, maar in mindere mate, zijn stadsbos of -park en andere aangelegde recreatierreinen in trek, evenals bezienswaardigheden in dorp en stad¹¹¹. In het beeld dat mensen van een bepaalde streek hebben, speelt het landschap een belangrijke rol. De gepercipieerde kwaliteit hiervan blijkt te worden bepaald door factoren als rust, natuurlijkheid, cultuurhistorische waarden, authenticiteit, diversiteit en kleinschaligheid. 'Leegte' in het landschap is een weinig gewaardeerde eigenschap. Veelal kijkt men eerst naar schaal en totaalbeeld en pas hierna naar onderdelen en details. Men kiest een bestemming dan ook vooral op grond van karakteristieken op het gebied van natuur en landschap, op enige afstand gevolgd door motieven die betrekking hebben op het kunnen uitoefenen van bepaalde recreatievormen. Fotomateriaal gericht op het werven van de toerist speelt hier nadrukkelijk op in; men presenteert 'mensloze' natuur en landschappen, ontdaan van moderne elementen als industrieterreinen, hoogbouw en hoogspanningsleidingen. Bij dit alles moet echter worden bedacht dat het onderzoek waarop deze informatie is gebaseerd een bias vertoont naar de belevingswaarde van de buitenstedelijke ruimte¹¹². Dit kan een onderschatting opleveren van de ruimtelijke waarden die de stad in de percepties vertegenwoordigt. De stad appelleert immers bij uitstek aan visuele consumptie, aan kijken en bekeken worden. Raban typeert in dit verband de stad als theater, als "een opeenstapeling van gefuseerde feiten en verbeeldingen"¹¹³, terwijl Koolhaas de congestie in allerlei opzichten, die de grote stad tot metropool maakt, aanduidt als de bij uitstek na te streven kwaliteit: "the culture of"¹¹⁴.

De – met inachtneming van deze vertekening – geconstateerde grote homogeniteit in de belevingswaarde van ruimte sluit overigens allerminst uit dat er tegelijk een grote diversiteit bestaat wanneer het aankomt op de gebruiks-

¹¹⁰] Centraal Bureau voor de Statistiek, *De leefsituatie van de Nederlandse bevolking 1996; Voorburg/Heerlen, 1997.*

¹¹¹] Sociaal en Cultureel Planbureau (1993), op. cit., blz. 52.

¹¹²] Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, *De recreatieve betekenis van het landschap; 1996*

¹¹³] J. Raban, *Soft city*; London, 1974.

¹¹⁴] R. Koolhaas, *Delirious New York*; Oxford UP, New York, 1979.

waarde van ruimte. Leefstijlen, die bepaald worden door leeftijd, opleiding, inkomen, leef- en werksituatie, spelen hier een veel sterkere rol.

Veranderende ruimte

Ook Urry wijst op het toenemend belang van visuele consumptie van de ruimte ¹¹⁵. De esthetische component speelt een grote rol bij de toeristische blik. Deze is volgens hem voornamelijk romantisch van aard. De toerist zoekt vooral locaties in traditionele staat; dit kunnen landschappen en pittoreske dorpjes zijn, maar inmiddels verbreedt de smaak van de toerist zich tot alle mogelijke elementen van het erfgoed, zoals ambachtelijke praktijken en fabrieken uit de begintijd van de industriële ontwikkeling. Hij spreekt in dit verband van een 'commodification of history'. Deze 'tourist gaze' laat de ruimte niet ongemoeid. Het grote economische belang van het massatoerisme veroorzaakt dat de ruimte in toenemende mate wordt omgevormd naar deze nostalgische behoefte. Herontdekking en reconstructie van traditionele streek- en plaatseigen kenmerken vindt – ook gevoed door regionale televisie – onmiskenbaar steeds meer plaats: dit kunnen visuele kenmerken zijn, in natura en bijeengebracht in lokale musea, maar ook allerlei activiteiten, streekgerechten en dergelijke. De hierboven al besproken tendens naar het buiten willen wonen past bij deze observaties. Urry wijst er terecht op hoezeer hier conflicten kunnen rijzen: nieuwe bewoners ('more local than the locals') die het authentieke karakter van hun landelijke locatie aangetast zien door moderniseringstendenties bij de oorspronkelijke bewoners ¹¹⁶. Dit vormt een argument temeer voor de hiervoor al geuite verwachting omtrent een steeds uitdijende suburbanisatie.

Het afnemend belang van afstand betekent dat uit het oogpunt van de toerist in Nederland nauwelijks nog afgelegen plaatsen bestaan. De ruimtelijke invloed van het toerisme is dan ook vrijwel overal merkbaar. Hierdoor is onmiskenbaar ook hier op vele plaatsen sprake van een historisering van de ruimte, waarbij als vanzelfsprekend het unieke van een streek, plaats of landschap wordt benadrukt. Toch zou het onjuist zijn hier vergaande conclusies aan te verbinden in de zin van een mogelijke de-moderniseringstendens, zich uitend in een heropleving van streekculturen, en dergelijke. Niet alleen geschiedenis 'verkoopt' goed, maar ook moderne artefacten. Zouden moderne fabrieken hun poorten openstellen, dan zou de toerist hier evenmin aan voorbijgaan. De huidige toerist is een omnivoor: hij consumeert niet alleen wat cultuurhistorisch of landschappelijk interessant is, maar ook wat zich in moderniteit onderscheidt. Hij wordt eerder getekend door eclecticisme; al naar gelang de omstandigheden zoekt hij rust of drukte, landelijkheid of een massavenement.

Al met al moet de conclusie zijn dat de ruimte in Nederland onder grote druk staat en verder komt te staan. Niet alleen omdat de bevolking nog aanzienlijk toeneemt en alleen al uit dien hoofde het ruimtebeslag groter wordt, maar ook omdat het ruimtelijk expansief gedrag per inwoner toeneemt. Deze zoekt niet alleen meer ruimte voor zijn woning en woonomgeving, ook de besteding van zijn vrije tijd eist steeds meer ruimte op. De mitigerende invloed van de veroudering van de bevolking neemt in belang af. Deze oriëntaties hangen sterk samen met de welvaartsontwikkeling, die immers de middelen verschaft om deze behoeften te honoreren. Voorzover nu kan worden overzien, zal ook hierdoor de ruimteconsumptie eerder verder worden aangewakkerd dan afgezwakt.

¹¹⁵ J. Urry, *Consuming Places*; London and New York, Routledge, 1995.

¹¹⁶ *Ibid.*, blz. 191.

Wanneer de ontwikkeling zich volgens de nu gesignaleerde tendenties voortzet en hieraan geen grenzen worden opgelegd, levert dit een weinig aantrekkelijk perspectief op: een Nederland waarin de grote steden zijn 'verdampt' en het platteland is opgenomen in een omvattende verstedelijking, 'Nederland-Wereldland' in plaats van 'Randstad-Wereldstad'. Zowel de grote steden als het platteland verliezen zo hun aantrekkelijke karakteristieken. Verdere leegloop van de steden ondergraaft hun draagvlak, en het vollopen van het platteland leidt tot aantasting van de landschappen waaraan blijkbaar zo'n behoefte bestaat. Versnippering van de bevolking over het land leidt bovendien in algemene zin tot grote inefficiëntie in het gebruik van infrastructuur en milieu.

De drijfveren achter dit perspectief zijn het belang dat algemeen gehecht wordt aan rust en ruimte, alsmede de mogelijkheid om hierin te kunnen voorzien. Het macrogevolg van alle individuele beslissingen om de stad te verlaten, blijkt dan uiteindelijk haaks te staan op wat men ermeê hoopte te vinden. Het robuuste karakter van de factoren die dit perspectief funderen, vormt tegelijk een indicatie voor de inzet die geboden is om het te keren. Aan hetgeen een persoon als consument ambieert, zal hij immers als burger grenzen moeten opleggen. Bovendien zijn de geschetste preferenties en gedragingen systeemgebonden. Het is niet uit te sluiten dat ook in grootstedelijk verband woonarrangementen kunnen worden ontwikkeld die meer in overeenstemming zijn met de gesignaleerde ambities.

3.4 De 'netwerksamenleving' als nieuwe context voor het ruimtelijk beleid

Dit hoofdstuk handelde over de veranderende context van de ruimtelijke ordening. Concluderend kunnen vijf maatschappelijke ontwikkelingen aangegeven worden, die fundamentele uitdagingen stellen aan het ruimtelijk beleid, namelijk (1) de Europese eenwording en de daaraan gerelateerde te verwachten economische ontwikkeling van Nederland, (2) de verschuiving in relatief gewicht van nabijheid naar bereikbaarheid, (3) het wegvallen van de landbouw als 'meekoppeland belang' bij de realisatie van de doelen van de ruimtelijke ordening, (4) de stijgende individuele consumptie van ruimte, en (5) de toenemende mobiliteit. Deze worden hier achtereenvolgens behandeld.

3.4.1 Economische eenwording van Europa

Een belangrijk effect van de economische eenwording van Europa is de toenemende rol van de sector distributie, transport en logistiek, hetgeen zich uit in een versterkte druk op de ruimte. Dit hangt samen met de geografische positionering van Nederland in het economisch kerngebied van Europa, de regio met het hoogste groeipotentieel. Het Europees beleid is er weliswaar op gericht een 'level playing field' te creëren¹¹⁷: fysieke barrières voor economische ontwikkeling wegnemen en verbindingen verbeteren. Desondanks zal er naar verwachting ook in de toekomst een kernregio blijven bestaan, die als economische voortrekker fungeert. Als 'Gateway to Europe' neemt Nederland daarbij een centrale plaats in. Naar verwachting zal ons land één van de aantrekkelijkste vestigingsplaatsen voor activiteiten in de sfeer van transport, distributie en logistiek blijven. Op de korte termijn manifesteert dit zich in extra ruimteclaims van bestaande bedrijven en nieuwe bedrijven die zich willen vestigen, claims waar individuele gemeenten en provincies, die allemaal hun graantje willen meepikken, graag op in zouden willen gaan.

Vanuit ruimtelijk gezichtspunt is dit allerminst onproblematisch. De voornoemde sector koppelt een groot ruimtebeslag aan een zeer lage ruimtelijke efficiency. Gegeven de krappe winstmarges en de relatief lage private

¹¹⁷ Zie hoofdstuk 2 in Zonneveld & Faludi, op.cit., alsmede hoofdstuk 2 van dit rapport.

investeringskosten is deze sector bovendien gevoelig voor veranderingen in het ondernemersklimaat. Bij ongewijzigd beleid zal de overheid de komende jaren bezig blijven met een vraagvolgende infrastructurele race zonder finish. Zonder beleidsmatige interventie zal de bedrijvigheid zich bovendien sterk over het land verspreiden. Het beleid draagt – ongewild – direct bij aan deze ontwikkelingen.

In de Vierde nota werd nog over de mainports gesproken in termen van Schiphol en de Rotterdamse haven en was verder sprake van ‘transportassen’ richting achterland. Inmiddels wordt duidelijk dat tal van zogenoemde ‘mainportgerelateerde’ activiteiten ook net zo goed elders kunnen worden gerealiseerd. De ontwikkeling van de logistieke activiteiten in Venlo spreekt voor zich. Voor internationaal opererende bedrijven geldt Veenendaal als omgeving van Schiphol. Deze trend impliceert dat de rank ingetekende ‘transportassen’ uit de Vierde nota zich ontwikkelen tot lijvige en druk bezette corridors die, in weerwil van de oorspronkelijke idee, hun primaire transportkarakteristiek hebben overstegen en steeds meer als een nieuwe, zelfstandige vorm van verstedelijking moeten worden begrepen. Omdat deze nieuwe bedrijvigheid door de ligging direct aan de snelweg zeer zichtbaar is, draagt zij nog eens extra bij aan de beleving van een gebrek aan omgevingskwaliteit.

Om de toegevoegde waarde van deze bedrijvigheid te verhogen is het regeringsbeleid thans gericht op de veredeling van de goederenstromen, bijvoorbeeld via ‘postponed manufacturing’ en ‘Value Added Logistics’ (VAL) ¹¹⁸. Naarmate deze veredelingsstrategie succesvol is, zal de omvang van het ruimtebeslag van deze bedrijvigheid alleen maar toenemen. In de ICES-voortgangsrapportage wordt het ‘uitschuiven langs de corridors’ vanuit economisch perspectief als een logische ontwikkeling gezien ¹¹⁹. Omdat deze bedrijfstak zich op de weginfrastructuur oriënteert en dus niet ‘het wonen’ volgt, zal hier extra woon-werkmobiliteit ontstaan, die, gegeven de locaties, bovendien weer vooral de vorm zal krijgen van automobiliteit.

3.4.2 Van nabijheid naar bereikbaarheid

Voor steeds meer sectoren geldt dat bereikbaarheid in de vestigingslocatie voorop staat, waar vroeger nabijheid doorslaggevend was. Deze verschuiving is in gang gezet door tal van push-factoren in grootstedelijke gebieden, zoals slechte bereikbaarheid, onvoldoende parkeermogelijkheden en gebrek aan uitbreidingsruimte. Daar zijn pull-factoren bijgekomen, zoals de beschikbaarheid van industrieterreinen buiten de stad langs autowegen. In eerste instantie voltrok deze uittocht zich nog over korte afstand, en bleef men de oorspronkelijke regio trouw. In een latere fase is het perspectief verder verruimd, en is ook de uitstroom van bedrijven uit de Randstad toegenomen. Het gevolg is een ondergraving van de centrale positie van dit kerngebied, een verdergaande verspreiding van economische activiteiten over een veel groter gebied, en daarmee ook een toegenomen noodzaak voor meer infrastructuur. Deze ontwikkelingen betekenen een uitholling van de leefomgevingskwaliteiten, een ander essentieel onderdeel van het ruimtelijk beleid, van een steeds verder uitdijend gebied.

Ook het ruimtelijk beeld dat hierbij past, staat haaks op die leefomgevingskwaliteit. Naast doel in zichzelf wordt een aantrekkelijke leefomgeving ook gezien als een middel om nieuwe bedrijvigheid aan te trekken. Hooggeschoolden zijn zeer gevraagd en in toenemende mate bereid zich elders te vestigen wanneer de leefkwaliteit daar meer bij hun wensen past. Zorg voor

^{118]} Zie bijvoorbeeld de *Voortgangsrapportage missiebrief*, op.cit., blz.7.

^{119]} *Ibid.*, blz.21.

de kwaliteit van de leefomgeving is hiermee een voorwaarde om een 'brain drain' te voorkomen. Alleen al om fricties tussen deze ruimtelijk-economische ontwikkelingen onderling, en tussen de accommodatie van de economische ontwikkeling en andere maatschappelijke doelstellingen te voorkomen, is een enorme uitdaging voor het ruimtelijk beleid. Gegeven de momenteel beschikbare kwaliteit aan vestigingsplaatsen, inclusief een hoogwaardige woon- en werkomgeving, voldoende aanbod van adequaat geschoold personeel, de beschikbare infrastructuur en de aanwezigheid van voldoende ruimte, zijn tal van regio's buiten de Randstad momenteel aantrekkelijker. Tegelijk moet er ook op gewezen worden dat deze ontwikkelingen niet impliceren dat de Randstad geen perspectief meer heeft. Dit zou een misvatting zijn. Er zijn echter mogelijkheden om de aantrekkelijkheid van de Randstad weer te vergroten. Een hiertoe in gang gezet ruimtelijk beleid heeft zeker kans van slagen. In het slothoofdstuk wordt hierop teruggekomen.

3.4.3 Het wegvallen van landbouw als 'meekoppelend belang'

De derde sleutelontwikkeling betreft de positie van de landbouw, die steeds minder tegendruk biedt tegen de verstedelijking van het buitengebied. Zelfs in de primaire productie is de grondgebonden landbouw steeds minder dominant geworden. Zo'n 30 jaar geleden was de grondgebonden landbouw nog voor meer dan 80 procent verantwoordelijk voor de economische waarde van de agrarische productie, nu is dat afgenomen tot 30 procent, een percentage dat nog altijd afneemt. Tegelijk neemt de differentiatie in grondgebonden activiteiten toe, wat tot nieuwe vermenging van bedrijfstypen leidt. Het gemengde bedrijf van de toekomst is zeer verschillend van dat van de vijftiger jaren, en vooral ook minder grondgebonden. Alleen de gespecialiseerde melkveehouderij en akkerbouw – samen nog altijd goed voor een ruime 20 miljard gulden en circa 1,8 miljoen hectare – zijn nog sterk grondgebonden.

Tegenover het dalend belang van de grondgebonden landbouw staat het snel groeiend belang van niet-grondgebonden agrarische activiteiten. De ruimtelijke verspreiding van de glastuinbouw, de intensieve veehouderij, de champignoncultuur en andere niet-grondgebonden landbouwactiviteiten maken dat de landbouw als hoofdgebruiker van het buitengebied minder krampachtig vasthoudt aan het bestaande areaal. De hectaregevechten zijn weliswaar op mesoniveau niet volledig verleden tijd, maar toch minder indringend. De kern van de nieuwe agrarische bedrijvigheid ontwikkelt hierbij steeds meer industriële trekken. Tegelijkertijd tekent zich een verbreding van de economische activiteiten in het 'buitengebied' af ¹²⁰.

De industrialisatie van de landbouw enerzijds en de diversificatie van economische activiteiten anderzijds, impliceren dat het (stedelijk) ideaal van het open buitengebied nadrukkelijk op de tocht komt te staan ¹²¹. De vorm en functie van het buitengebied verandert zowel onder invloed van de ontwikkelingen in de landbouw als in het stedelijk gebruik van het buitengebied. Nu een eenduidige 'hoofdgebruiker' voor wat tot nu toe bekend stond als het 'buitengebied' wegvalt, ontstaat de noodzaak voor actief beleid. Tot nu toe richtte de ruimtelijke ordening zich op het beheersen van de verstedelijking. In feite bestond er zo een 'discours-coalitie' tussen de planologische wens om het buitengebied in esthetische zin open, groen en agrarisch te houden, en de functionele toewijzing van dit gebied aan de voedselproductie. Nu deze functionele druk wegvalt, zal ook het uiterlijk van het buitengebied kunnen veranderen.

^{120]} R. van Broekhuizen et al. (red.), *Atlas van het vernieuwend platteland*; Doetinchem, Misset.

^{121]} Voor de historische achtergronden van dit stedelijke ideaal van het 'platteland', zie R. Williams, *The Country and the City*; London, Hogarth Press, 1985.

Ten slotte moet, als gekeken wordt naar de veranderende positie van de landbouw in de ruimtelijke ordening, ook gewezen worden op de afnemende politiek-bestuurlijke invloed van deze sector. Terwijl het economisch belang al veel eerder was begonnen te tanen, was daar in de politiek-bestuurlijke constellaties nog weinig van te merken. Niet voor niets werd het 'groene front' als een invloedrijke partner beschouwd, ook in het domein van de ruimtelijke ordening. Ten langen leste lijkt die positie echter niet meer te handhaven.

3.4.4 Stijgende individuele consumptie van ruimte

Een vierde significante ontwikkeling betreft de stijgende consumptie van ruimte door de individuele burgers en bedrijven. Er is geen reden om aan te nemen dat doorzettende economische groei en meer ruimtegebruik met de bestaande instrumenten 'ontkoppeld' kunnen worden. Het is wellicht mogelijk om dit op verschillende wijzen te accommoderen of te structureren, maar de individuele ruimteconsumptie per hoofd van de bevolking zal blijven stijgen. Dit zal enerzijds tot uitdrukking komen in een groeiende vraag naar ruime woonmilieus, zowel in het suburbane gebied als via groter wonen in de stad (en dus resulterend in 'woningverduunning'). Sociaal gezien zal deze trend tot nieuwe patronen van sociaal-ruimtelijke segregatie leiden.

De koppeling van economische groei en stijgende ruimteconsumptie doet zich ook voor bij het bedrijfsleven. De 'pull-factoren' van de stedelijke economieën wegen niet op tegen de 'push-factoren' (als congestie, stijgende grondprijzen en te weinig ruimte), die nauw samenhangen met de stijgende ruimteconsumptie. Ook hier dient erop te worden gewezen dat het vigerend beleid deze tendens mogelijk versterkt. Het beleid gericht op de verbetering van de bereikbaarheid van de steden bereikt precies het tegenovergestelde van wat het beoogt: men wil de bereikbaarheid ten behoeve van de aanwezige bedrijvigheid vergroten, maar door die verbeterde bereikbaarheid is het voor de betrokken bedrijven van minder belang om in de steden gevestigd te zijn.

3.4.5 Toenemende mobiliteit

Ten slotte zal de overheid in de komende decennia – nog nadrukkelijker dan al het geval is – worden geconfronteerd met de toename in de fysieke mobiliteit. Het gaat hierbij niet alleen om automobilititeit maar ook om de personenverplaatsing per vliegtuig en (snelle) trein. Ook hier zijn de maatschappelijke trends weerbarstig. Het is niet waarschijnlijk dat groter wonen de behoefte aan mobiliteit zal beteugelen. Sterker nog, de hierboven gesignaleerde toenemende ruimteconsumptie moet niet alleen aan de nieuwe woonwensen worden gerelateerd maar ook aan het gedrag in de vrije tijd: grotere beweeglijkheid en een grotere behoefte aan goede verbindingen. De auto speelt hierbij een dominante rol. Automobilititeit is inmiddels uitgegroeid tot een 'groot technologisch systeem'¹²². Naast auto's gaat het hierbij om de talloze voorzieningen die rond dit transportmiddel zijn ontstaan. Dit groot technologisch systeem heeft in economische, maar ook in culturele zin een dermate centrale plaats in onze samenleving ingenomen dat een radicale breuk met de vigerende wijze van verplaatsen ondenkbaar is. Dit neemt niet weg dat de ontwikkeling van de automobilititeit als groot technologisch systeem wel degelijk zou kunnen worden beïnvloed.

^{122]} Zie J. Summerton (eds.), *Changing Large Technological Systems*; Boulder, Westview Press, 1994. Speciaal de bijdrage van R. Grundmann daarin.

3.4.6 Naar een netwerksamenleving

De hier geschetste ruimtelijke ontwikkelingen duiden op een fundamentele verandering van de context van het ruimtelijk beleid. Tezamen duiden ze op de contouren van een maatschappij die in de wetenschappelijke discussie als *netwerksamenleving* wordt aangeduid¹²³. Met een netwerksamenleving wordt gewezen op het feit dat fysieke nabijheid steeds minder bepalend is voor de belangrijke sociale verbanden: de term netwerk refereert aan het feit dat zowel economische, sociale als culturele verbanden in feite ver van elkaar gelegen punten met elkaar verbinden. In de netwerksamenleving ontstaan nieuwe fysiek-ruimtelijke samenhangen¹²⁴. In deze constellatie worden ruimtelijke barrières overwonnen door nieuwe communicatie- of vervoerstechnologieën. Dit heeft vergaande consequenties voor de conceptuele basis van het ruimtelijk beleid. Bekende categorieën als 'grond' of 'territoire' verliezen aan betekenis en begrippen als 'plaatsen' of 'plekken' ('places') komen op waar vroeger meer algemeen werd gesproken over 'ruimte' ('space'). Net zo wordt 'lokale samenhang' ingeruild voor 'connectiviteit' en een 'geography of movement'¹²⁵. Een netwerk is een set van onderling verbonden knooppunten; een *netwerksamenleving* is een maatschappij waar de sociale, economische en culturele structuren niet meer bepaald worden door het gedeeld gebruik van een bepaalde ruimte, maar door de verbindingen die een individuele actor (bedrijf, persoon of instelling) heeft met plekken, personen of activiteiten elders¹²⁶. De netwerksamenleving produceert dus niet zozeer vervlakking of uniformisering, maar verandert bestaande samenhangen waarbij afstand een minder bepalende factor is¹²⁷.

De beleidsrelevante conclusie is dat succesvolle ruimtelijke ontwikkeling in deze context meer veronderstelt dan het beheer van een eindige 'voorraad' van vierkante meters, eenduidige 'ruimtelijke eenheden' in een bepaald gebied¹²⁸. Het vraagt om de – veelal gecombineerde – aanwezigheid van zeer specifieke eigenschappen en de mogelijkheid met bepaalde – vaak ver weg gelegen – plekken of locaties te communiceren. Mondiaal ontstaan zo 'global cities' die met elkaar de financiële markten beheersen, 'silicon regions' die de ontwikkeling en productie van bepaalde technologieën verzorgen, regio's die zich manifesteren als locatie voor routinematige delen van de dienstverlening, en ontwikkelen andere regio's zich weer tot knooppunten van distributie en transport. Nationaal vindt een specialisatie plaats op het gebied van bepaalde telematica-applicaties, quasi-industriële bedrijvigheid, hoogwaardige dienstverlening of toerisme. Regionaal ontstaat een 'archipel van enclaves' van

^{123]} M. Castells, *The Rise of the Network Society*; Oxford, Blackwell, 1995.

^{124]} Het is van belang te onderstrepen dat de term 'netwerk' in de Nederlandse discussie in zeer verschillende betekenissen wordt gebruikt: in dit hoofdstuk gaat het primair om een structuralistisch concept waarmee sociale, economische of culturele netwerkstructuren worden geïdentificeerd. Dat is ook de zin waarin bijvoorbeeld Castells het begrip gebruikt. In Nederland wordt het begrip 'netwerk' en 'netwerksturing' veel meer handelings theoretisch gebruikt: m.n. in de beleidswetenschap wordt dan gewezen op de wisselwerking tussen verschillende actoren (d.w.z. een netwerk van personen of organisaties – zie J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*; Den Haag, VUGA, 1993). In diverse verkennende studies van de RPD worden de termen 'netwerken' en 'stromen' ook gehanteerd maar daar gaat het weer primair om fysieke verbindingen (d.w.z. een netwerk van water, natuur of een netwerk van verkeersinfrastructuur). Zie bijvoorbeeld de Vierde Nota (1988), de nota *Visie Ecolopolis en de strategie van de twee netwerken*; RPD, 1996; *Kiezen voor Bewegingsruimte*, het eindrapport van het project Ruimpad, VROM/V&W, 1997, of *Nederland 2030 – Discussienota*; RPD, 1997.

^{125]} Voor een historisch overzicht, zie D. Harvey, *The Condition of Postmodernity*; Oxford, Blackwell, 1989. De term 'geography of movement' wordt hier gebruikt in navolging van P. Nijkamp, 'Towards a Network of Regions: the United States of Europe'; *European Planning Studies*, vo. 11, no. 2, 1993, blz. 149-168.

^{126]} Zie Castells, op. cit.

^{127]} Voor een interessante studie, zie M.C. Hidding et al., *Interactie en differentiatie van stad en land*; KU Nijmegen/ LU Wageningen, 1998.

^{128]} Zie ook Stallen, Smit en Herengreen, *Ruimte als forum*; WRR, Werkdocumenten nr. W100, Den Haag, 1998.

relatief afgescheiden woon- en werklocaties, die aansluiten op bepaalde sociaal-maatschappelijke netwerken ¹²⁹.

Deze nieuwe ruimtelijke samenhangen manifesteren zich vrij onverwacht, zijn vaak instabiel en ondergraven zo een nationale planmatige aanpak. Nieuwe samenhangen zijn niet zelden het resultaat van grillige culturele vestigingsplaatsmotieven, die niet bij voorbaat modelmatig zijn te beschrijven. Nissan vestigt haar Europese hoofdkwartier in Amsterdam niet alleen vanwege de nabijheid van Schiphol, maar ook vanwege de aanwezigheid van een Japanse school met een goede reputatie. Kortom, een succesvol ruimtelijk beleid veronderstelt een ruimtelijke-ontwikkelingsstrategie, en dat is meer dan het bestemmen van een bepaald aantal ruimtelijke eenheden voor een bepaald doel ¹³⁰. Dit roept de vraag op of planning in de nieuwe context eerder in staat zou kunnen zijn haar kwaliteitsdoelstellingen te realiseren wanneer het beter dan thans het geval is, zou weten aan te sluiten bij diverse 'emergence strategies' van maatschappelijke actoren en haar doelrealisatie zou afstemmen op – wat we zouden kunnen noemen – 'emergence spatial patterns'.

In een dergelijke context vereist de legitimiteit van beleid wel dat men een modus vindt om in een dergelijke dynamische werkwijze een afweging van botsende belangen en van kansen en gevaren te maken. De druk op de ruimtelijke ordening als beleidsveld neemt in dit opzicht nog eens extra toe: stijgende welvaart uit zich tegelijkertijd in een verhoogd besef van kwaliteit en in een meer nadrukkelijk geuite wens om kwaliteit te behouden en waar mogelijk te versterken. Burgers zijn zich, paradoxaal genoeg, meer dan ooit bewust van de kosten van kosten van toenemende welvaart. In het navolgende hoofdstuk wordt ingegaan op deze politieke dimensie van de netwerksamenleving.

^{129]} Zie M. Hajer & F. Halsema (red.) *Land in Zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting*; Wiardi Beckman Stichting/Bert Bakker, 1997.

^{130]} Zie ook Ministerie van EZ, *Ruimte voor Economische Dynamiek*, op.cit.

Veranderende institutionele verhoudingen in en rond de ruimtelijke ordening

4

4.1 Inleiding

De ruimtelijke ordening verkeert thans in een fase waarin gaandeweg een in hoofdlijnen bestaande conformiteit tussen de vigerende concepten van dit beleid en de maatschappelijke ontwikkelingen wordt afgesloten. Alle achtereenvolgende uitwerkingen in de na-oorlogse jaren ten spijt, steeds was – zo bleek in hoofdstuk 2 – het erom te doen de maatschappelijk gevraagde bebouwing zoveel mogelijk te concentreren en zo de open ruimte te waarborgen. Zoals hoofdstuk 3 echter liet zien, is het steeds moeilijker om deze doelstelling te realiseren. De economie gehoorzaamt steeds minder aan het principe van concentratie, ‘bereikbaarheid’ wordt steeds belangrijker bij locatiekeuzen. Het volkshuisvestingsbeleid is niet langer dominant, terwijl de feitelijke woontendensen inmiddels ook in andere richting wijzen dan concentratie. De landbouw wordt steeds meer een ‘normale’ economische bedrijfstak, waardoor instandhouding van het areaal daarvoor bij suboptimaal rendement niet langer vanzelfsprekend is. De tegelijkertijd optredende industrialisatie van de niet-grondgebonden landbouw maakt deze sector ook steeds meer tot een – visuele – bedreiging voor ruimtelijke kwaliteit. Voor het realiseren van haar hoofddoelstellingen wordt de ruimtelijke ordening dus steeds minder geschraagd door haar ‘partners’ van weleer. Deze ontwikkeling tast het fundament van de bestuurlijke sector/facetsystematiek aan: naarmate de doelstellingen gaan divergeren, zullen sectoren minder geneigd zijn zich te voegen naar de concepten waarvoor het facet zich sterk maakt. In de praktijk is dit ook zichtbaar in bewegingen op bestuurlijk niveau, zowel binnen de beleidssectoren, die grote invloed hebben op de structurering van de ruimte, als bij het institutionele mechanisme voor afweging tussen deze sectoren en het ruimtelijk facet. Deze bewegingen – die worden uitgediept in paragraaf 4.2 – manifesteren zich niet alleen in een veranderende, institutionele, krachtsverhouding binnen de overheid, maar vinden ook een vertaling in opkomende nieuwe concepten voor de vormgeving van de ruimte. De reconceptualisering in reactie op de veranderende context vindt vanzelfsprekend niet geïsoleerd plaats in de boezem van de overheid, maar gebeurt in samenspraak met maatschappelijke actoren of in reflectie op door deze actoren zelf naar voren gebrachte ideeën. Met dit alles verandert ook het krachtenveld waarbinnen de ruimtelijke ordening opereert van karakter; de traditionele coalities maken plaats voor nieuwe.

Behandelt paragraaf 4.2 de *government*-dimensie van het ruimtelijk beleid, namelijk de bestuursinterne ontwikkelingen, er vinden ook ingrijpende veranderingen plaats in de *governance*-dimensie: de wijze waarop maatschappelijke actoren actief bij de beleidsvorming worden betrokken ¹. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 4.3. Met de onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen veranderende thematiek en beleidsagenda is ook het democratisch gehalte in het geding van de ruimte-structurende besluitvorming. De toenemende druk op de ruimte leidt ertoe dat burgers zich steeds meer bewust worden van de keerzijden van ruimtelijke ingrepen. Controversialiteit is derhalve een blijvend kenmerk van het ruimtelijk beleid geworden. Hierbij komt dat de verhoudingen tussen kennis, politiek en beleid eveneens zijn

¹ P. Healey, *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*; London, MacMillan, 1997, blz. 205-242.

veranderd. De geëmancipeerde burger van nu is weinig geneigd argumentaties van autoriteiten *a priori* te accepteren, noch van politiek-normatieve, noch van wetenschappelijke snit. Weliswaar kent de ruimtelijke ordening een uitgebreid en juridisch verankerd stelsel van inspraak, maar steeds vaker blijkt dat de burgers de termen waarbinnen deze inspraak moet plaatsvinden problematiseren. In de praktijk verwordt inspraak veelal tot tegenspraak, en wordt onvoldoende geappelleerd aan het vermogen tot meedenken. Bestuur en bestuurd komen zo regelmatig tegenover elkaar te staan. De bestuurlijke reactie ter vermindering van potentiële hindermacht is de inspraak naar voren te halen en de belangrijkste actoren uit het middenveld pro-actief bij de beleidsvorming te betrekken. In paragraaf 4.4 wordt gewezen op hierbij dreigende gevaren voor de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de politiek en maatschappelijke groeperingen. Tevens wordt in deze paragraaf bezien of zich veelbelovende nieuwe figuren aandienen waarin zowel recht gedaan wordt aan de groeiende maatschappelijke betrokkenheid bij het ruimtelijk beleid als uit democratisch oogpunt wenselijke verdeling van verantwoordelijkheden. In paragraaf 4.5 worden de conclusies uit het voorgaande getrokken.

4.2 Bestuurlijke ontwikkelingen

De ontwikkelingen, waarvan in hoofdstuk 3 een beeld is gegeven, laten de beleidssectoren die van belang zijn voor de ruimtelijke ordening niet onberoerd. In reflectie op deze ontwikkelingen en de desiderata van maatschappelijke actoren vindt een herbezinning plaats die niet alleen de sectorale doeleinden betreft, maar ook de ruimtelijke doeleinden zelf raakt. Paragraaf 4.2.1 gaat hierop in. De meeste van deze alternatieven zijn ontwikkeld om invloed uit te oefenen op de actualisering van de Vierde nota Extra (VINEX) die thans plaatsheeft, dan wel op de periode na de planhorizon hiervan. De ruimtelijke implicaties van deze nieuwe concepten – met een vooralsnog informele status – wijken niet zelden af van de geldende ruimtelijke concepten. De sectoren krijgen aldus zelf facetmatige trekken; de definitie van het facet is niet langer voorbehouden aan de ruimtelijke ordening zelf. Tegelijk is de ruimtelijke ordening ook zelf in beweging. Hier lijkt eerder van een versmalling sprake te zijn, met een meer sectorale opstelling als mogelijke uitkomst. Het gevolg van beide ontwikkelingen is dat de institutionele grenzen tussen facet en sectoren vervagen. Aan het slot van paragraaf 4.2.1 wordt de vraag beantwoord in hoeverre de besproken conceptuele vernieuwing al merkbaar is in de recente actualisering van het VINEX-beleid. In paragraaf 4.2.2 wordt de bovensectorale afweging en afstemming van het beleid aan de orde gesteld. Daar zal blijken dat sommige van de geconstateerde conceptuele veranderingen de van oudsher bestaande institutionele vormgeving van deze afweging niet onberoerd heeft gelaten en heeft geleid tot een dubbelstructuur. In paragraaf 4.2.3 worden enkele conclusies getrokken.

4.2.1 Nieuwe ruimtelijke concepten

Stadslandschappen

Van oudsher is de landbouw een belangrijke partner van de ruimtelijke ordening in het openhouden van het buitengebied. Hoewel de landbouw – gerekend naar oppervlakte – nog steeds een dominante factor is in het landelijk gebied, vermindert het economisch belang van de grondgebonden landbouw. Instandhouding van het areaal bij suboptimaal rendement wordt hierdoor steeds minder vanzelfsprekend. Door industrialisatie van de landbouw (verstening en verglazing) leveren delen ervan niet langer een bijdrage aan openheid en doen zij eerder afbreuk aan de ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor, alsook door verstedelijkingsprocessen op het platteland, wordt het onderscheid tussen stad en land minder en raken hierop gebaseerde beleidsconcepten versleten.

Mede hierdoor wordt door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het taakveld opnieuw gedefinieerd. De stadslandschappenbenadering, als concept naar voren gebracht in de in 1995 uitgebrachte 'Visie Stadslandschappen', is te zien als een eerste uitwerking van de beleidsconsequenties. De benadering wordt gezien als "een aanpak voor beleid en planning die de ontwikkelingen in stedelijk en landelijk gebied in een samenhangend kader plaatst en de opgaven voor stad en land op een geïntegreerde manier wil analyseren en oplossen"². Ook al wordt uitgegaan van het vigerende ruimtelijke beleid, de Visie stadslandschappen wordt door het ministerie van LNV benut om fundamentele kanttekeningen te maken bij de ruimtelijke kwaliteit die met dit beleid tot stand wordt gebracht³. Het huidige beleid zou er onvoldoende oog voor hebben dat verstedelijking voor een deel op andere plaatsen tot stand komt dan wordt nagestreefd. Bovendien zorgt het concept van de compacte stad ervoor dat het openbare groen geleidelijk uit de stad verdwijnt, met kwaliteitsvermindering van het stedelijk gebied als gevolg. Ook geeft de Visie aan dat in het huidige beleid van de verschillende overheden onvoldoende oog bestaat voor de potenties die het landschap heeft om differentiatie te bewerkstelligen in nieuwe stedelijke gebieden. Het – zoals nu – weren van bebouwing uit het 'buitengebied' wordt als defensief getypeerd. Dit maakt het namelijk onmogelijk om de kwaliteit van de buitenruimte te verbeteren door in beperkte mate bebouwing toe te laten volgens het principe dat rood voor groen betaalt.

Het doorbreken van de dichotomie tussen rood en groen heeft nogal wat weerklank gekregen, ook waar het de implicaties voor het ruimtelijke-orderingsbeleid betreft⁴. Zo is in kringen van ruimtelijke ontwerpers een specifiek aspect van de stadslandschappenbenadering erg aangeslagen, namelijk de ideeën over nieuwe buitenplaatsen⁵. Het hanteren van de landschappelijke structuur als 'onderlegger' voor het stedelijk ontwerp is bij landschapsarchitecten zelfs *usance* geworden⁶. Een reeks van onderzoeksinstellingen, zich gezamenlijk opwerpend als 'Natuurplanbureau', neemt, net als de Visie Stadslandschappen, afstand van het concept van de compacte stad door te pleiten voor 'beheerste spreiding'⁷. Het geleidelijk verdwijnen van stedelijke groenvoorzieningen wordt als zeer negatief gezien voor ecologische doelen alsmede voor de kwaliteit van het stedelijk leefmilieu.

Met het concept 'stadslandschappen' zijn de basisprincipes van de ruimtelijke ordening niet in het geding. Ook de actoren die ervoor pleiten de compacte-stadbenadering los te laten, onderschrijven nog steeds principes als concentratie van verstedelijking en ruimtelijke differentiatie en samenhang; onbeheerste spreiding geldt nog steeds als schrikbeeld. Maar door tal van actoren wordt naar voren gebracht dat de wijze waarop de ruimtelijke ordening *nu* inhoud geeft aan concentratie van verstedelijking en het verdedigen van natuur en landschap, juist tegenovergestelde effecten heeft. Het nut van vooropgezette sleutelconcepten zoals de compacte stad, met de uitwerking in locatiekeuzen en dichtheden, en het open-ruimteconcept, wordt steeds meer

²] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Visie Stadslandschappen: Discussienota*; Den Haag, Ministerie van LNV, 1995, blz. 7.

³] A. Reijndorp et al., *De kern van het ruimtelijk beleid; Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*; WRR, Werkdocumenten nr. 99, Den Haag, 1998.

⁴] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Balans Visie Stadslandschappen*; Den Haag, Ministerie van LNV, 1996, blz. 11 e.v.

⁵] Prijsvraagcomité Nieuwe Landgoederen, *Nieuwe landgoederen; Een besloten ideeënprijsvraag*; Prijsvraagcomité Nieuwe Landgoederen, 1995.

⁶] W. Havik en H. Meindersma, *Geen tap zonder berg*; Arnhem, Stichting Publicaties Ruimtelijke Kwaliteit i.o.v. Federatie Welstandstoezicht, 1997.

⁷] RIVM, IKC N, IBN-DLO, SC-DLO, *Natuurverkenning 97*; Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1997, blz. 117.

betwijfeld. De huidige strategie levert onvoldoende ruimtelijke kwaliteit op, zowel voor wat betreft het 'rood' als het 'groen', en blijkt ook niet in staat de verstedelijking in voldoende mate te concentreren⁸.

Een heroriëntatie van het ruimtelijk beleid, zoals bepleit met het concept stadslandschappen, betreft niet 'slechts' het inruilen van het ene door het andere inhoudelijk concept. Hiermee is ook een ingrijpende verandering in het geding van de ruimtelijke sturingsfilosofie: inhoud en vorm staan niet los van elkaar. Concepten als compacte stad en open ruimte impliceren in essentie uniformiteit in aan stad en land te stellen eisen; bij stadslandschappen is evenwel pluriformiteit het uitgangspunt. Bij deze laatste benadering zou de nationale overheid dan ook een veel minder sturende rol in het verstedelijingsproces krijgen dan thans.

Corridors

Het ministerie van Economische Zaken is enige jaren geleden een nieuwe weg ingeslagen met het project 'ruimte voor economische activiteit' (REA). In de in 1994 uitgebrachte studie werd geconcludeerd dat op tal van plaatsen in het land de ruimtereservering voor economische activiteiten onvoldoende veiliggesteld wordt, in tegenstelling tot die voor de natuur in het kader van de ecologische hoofdstructuur⁹. Geconcludeerd wordt dat in het ruimtelijke-orderingsbeleid ruimteclaims voor economische activiteiten een meer centrale plaats moeten krijgen. Dit wordt van groot belang geacht voor het bestrijden van werkloosheid, vooral in het westen van het land waar deze het grootst is¹⁰. Anders dan het geval was, moet het ministerie dan ook vroegtijdig betrokken worden bij het vormgeven van de inhoud van ruimtelijke plannen en van ruimtelijk relevante regelgeving.

Deze stellingname vormde een omslag in het denken op het ministerie over de relatie met ruimtelijke ordening. Tot dan toe was men nogal afkerig van visievorming en conceptvorming op dit vlak, zoals duidelijk naar voren kwam bij de voorbereiding van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening in 1987. Concepten die uitspraken deden over de gewenste locatie van bepaalde economische activiteiten, zoals stedelijke knooppunten of de westvleugel van de Randstad, werden onwenselijk geacht¹¹. De overheid moet reageren op de markt en niet van te voren beslissen hoe en waar de markt zich zou moeten ontwikkelen, zo was de gedachte¹². Dat er zoiets zou moeten komen als een nationale economische hoofdstructuur, een prominent onderdeel van de Vierde nota/Vierde nota Extra, werd door het ministerie van Economische Zaken toen nog niet onderschreven.

Maar sindsdien is de belangstelling voor de ruimtelijke dimensie sterk toegenomen. Onderkend wordt nu dat de kwaliteit van de fysieke bedrijfsomgeving sterk bepalend is voor de concurrentiepositie van een plek, regio of land¹³. Een nieuwe beleidsnota, uitgebracht in 1995, markeerde het afscheid van de

^{8]} Zie bijv.: Gemeente Tilburg, *Rood en groen; Discussiebijdrage Nadere Uitwerking Brabantse Steden*; Tilburg, Stadszaken Gemeente Tilburg, 1997.

^{9]} Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Economische Activiteit*; Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 1994.

^{10]} Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor regio's. Het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000*; Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1995, blz. 26 e.v.

^{11]} W. Zonneveld, *Naar een beter gebruik van ruimtelijke planconcepten*; Planologische Verkenningen 64, Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam, 1992.

^{12]} W. Korthals Altes, *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle; Ervaringen met voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota (Extra)*; Assen, Van Gorcum, 1995, blz. 130.

^{13]} Dit heeft geleid tot de introductie van de subsidieregeling Bedrijfsomgevingsbeleid (BOB), van toepassing op de (13) stedelijke knooppunten, nota bene de meest directe ondersteuning die het rijk zelf heeft gegeven aan het concept stedelijk knooppunt (Korthals Altes, op.cit. blz. 262).

gedachte dat het vooral economisch zwakke gebieden zijn waarvan het vestigingsklimaat van overheidswege versterkt zou moeten worden ¹⁴. Elke regio moet een maximale bijdrage leveren aan de nationale economische groei. Een stimuleringsbeleid zou dan ook in principe betrekking kunnen hebben op het hele land. Het gaat niet meer om regionaal-economisch maar om ruimtelijk-economisch beleid. Projecten kunnen voor ondersteuning in aanmerking komen als deze een belangrijke bijdrage leveren aan de 'ruimtelijk-economische structuur' van het land. Deze projecten kunnen gelegen zijn in stedelijke knooppunten, maar ook in andere stedelijke concentraties en in 'corridors' gelegen tussen stedelijke gebieden.

Het corridor-concept is vooral bekend geworden door een studie van het Nederlands Economisch Instituut (NEI), verricht in opdracht van VNO-NCW ¹⁵. Deze studie pogt aan te geven waar locatievoorkeuren van bedrijven naar uitgaan. Er blijkt zich in Nederland een structuur af te tekenen van groot-schalige corridors, geënt op bundels van hoofdinfrastructuur. Nadrukkelijk tekent het NEI hierbij aan dat een corridor niet opgevat moet worden als een bebouwingslint, gesitueerd langs een (snel)weg. Het corridor-concept zou gezien moeten worden als een *bottom-up*-benadering, ingegeven door de feitelijke ontwikkeling van vestigingsvoorkeuren en -tendensen, en dus niet als een *top-down*-inrichtingsconcept of als een verstedelijkingsas ¹⁶. Inmiddels vat het ministerie, blijkens het rapport 'Ruimte voor economische dynamiek', het corridor-concept echter wel degelijk op als inrichtingsconcept ¹⁷. Om aan de behoefte aan ruimte voor economische activiteit tegemoet te komen en om het groeipotentieel van corridors te benutten, moet een selectieve ontwikkeling van bedrijfslocaties in de nabijheid van verkeersknooppunten gelegen op hoofdtransportassen mogelijk worden gemaakt. Op een wat lager schaalniveau, dat van stedelijke agglomeraties, worden soortgelijke ontwikkelingen bepleit. Uitstraling in radiale vorm moet benut worden, wat neerkomt op het ontwikkelen van stadsrandlocaties aan uitvalswegen, met name ten behoeve van de zakelijke dienstverlening.

Zo heeft ook het ministerie van Economische Zaken een eigen visie ontwikkeld op de wenselijke ontwikkeling van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van het land en dit begrip *en passant* geïnternaliseerd. Het beeld van deze hoofdstructuur is echter wezenlijk anders dan het thans in de ruimtelijke ordening aangehangen beeld. De afwijking zit vooral in het gegeven dat het basisprincipe van concentratie van verstedelijking op een hele andere wijze wordt ingevuld dan concepten als compacte stad en stadsgewest aangeven. Op veel meer plaatsen wordt 'ruimte' voor economische en dus stedelijke ontwikkeling gezien, terwijl in de ruimtelijke ordening stedelijk knooppunt, compacte stad en stadsgewest juist als ruimtelijk kader worden gezien voor de lokalisering van ook de economische activiteiten.

Deze opvattingen zijn inmiddels door verschillende onderzoeksinstellingen verder uitgewerkt, zoals TNO-INRO en Buck Consultants. In kringen van het geïstitutionaliseerde bedrijfsleven worden ze nadrukkelijk ondersteund. Najaar 1997 heeft het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) een studie het licht doen zien, waarin het betoog van 'Ruimte voor Economisch Dynamiek'

¹⁴] Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor regio's*, op. cit., blz. 26 e.v.

¹⁵] Nederlands Economisch Instituut, *Ontwikkelingsstrategieën voor Nederlandse regio's en steden in internationaal perspectief*, Rotterdam, NEI, 1995.

¹⁶] A. Verkennis, en T. Groenewegen, 'Ontwikkelingen in de regio Randstad-Rijn/Ruhrgebied'; in: W. Zonneveld, en F. Evers (red.), *Van Delta naar Europees Achterland*; Den Haag, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting/NIROV-Europlan, 1997, blz. 358-365.

¹⁷] Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Economische Dynamiek. Een verkennende analyse van ruimtelijk-economische ontwikkelingen tot 2020*; Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 1997, blz. 113 e.v.

vertaald wordt in een kaartbeeld van Nederland, bestaande uit een aantal sterk verstedelijkte corridors ('ruggengraten', met name A2 en A4) en een aantal corridors waar bedrijfsontwikkelingen in een meer geclusterde vorm ('parelsnoeren') kunnen plaatsvinden¹⁸. Bij deze ondersteuning voor de grondgedachte, zoals door het NEI en anderen, weergegeven, worden echter ook kanttekeningen geplaatst. De ING Bank stelt bijvoorbeeld dat het corridorconcept per saldo leidt tot een uitwaaiing van bedrijvigheid over heel Nederland, wat funest uitpakt voor de ontwikkeling van de Randstad tot een metropool. Binnen de Randstad zelf bestaat genoeg ruimte voor meer gedecentreerde ontwikkelingen die tegemoet komen aan wensen op de markten van bedrijfshuisvesting en het wonen¹⁹. Hiertegenover staat dan weer het pleidooi van een aantal provincies, die zichzelf aanduiden als 'corridor-provincies', om substantieel te investeren in infrastructuur in de richting van Nederland omringende landen²⁰. Uit het feit dat het economisch kerngebied van Nederland, door uitschuifprocessen langs hoofdtransportassen, grote delen van Nederland omvat, zou volgens hen de conclusie moeten worden getrokken dat investeringen in een verbetering van de bereikbaarheid minder exclusief gericht zouden moeten zijn op de Randstad.

Net als voor het ministerie van LNV geldt voor Economische Zaken dat ontwikkelingen aan de zijde van het beleidsobject aanleiding hebben gegeven tot een eigen concept over de wenselijke ruimtelijke beleidsvoering. De inhoud hiervan wijkt af van de huidige concepten van de ruimtelijke ordening en ook hier zijn er implicaties voor de sturingsconcepten. Het ministerie van Economische Zaken pleit voor een zeer terughoudende rol voor de rijksoverheid als het gaat om de beïnvloeding van ruimtelijke ontwikkelingen. Uniforme landelijke concepten als compacte stad en generiek werkend restrictief beleid worden afgewezen omdat deze geen recht zouden doen aan regionale verscheidenheid. Alleen bij een beperkt aantal werkelijk belangrijke elementen van de nationale ruimtelijke structuur wordt centrale sturing als noodzakelijk gezien²¹. Voor het overige zijn het vooral regionale actoren die vorm moeten geven aan het gewenste ruimtelijke en ruimtelijk-economische beleid.

Meerkernige oriëntatie

De infrastructurale consequenties van de ruimtelijke ordening komen voor rekening van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De kostbaarheid van de ontsluiting van de VINEX-locaties vormde dan ook aanleiding mogelijkheden voor verstedelijking in discussie te brengen, die gepaard gaan met een geringere behoefte aan nieuwe infrastructuur. In de loop van 1995 werd het rapport 'Visie op verstedelijking en mobiliteit' uitgebracht met de uitdrukkelijke bedoeling om de uitkomst van de actualisering van het ruimtelijk beleid voor de periode na 2005 te beïnvloeden²². Gesteld wordt dat in een integraal ruimtelijk beleid de *betaalbaarheid* van infrastructuur dan wel het openbaar vervoer veel zwaarder moet meewegen.

^{18]} P.A. de Ruijter en H.A. Vethman, *Doorkijk op ruimtelijke inrichting in de 21ste eeuw; Van ruggengraten en parelsnoeren: krachtenbundeling in corridors*; een onderzoek verricht door TNO-INRO, in opdracht van het Algemeen Verbond Bouwbedrijf, Den Haag, AVBB, 1997.

^{19]} R.E. Smit (red.), *De Randstad in het Centrum. Een verkennende studie van ING in opdracht van de Gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht*; Amsterdam, ING, 1997.

^{20]} *Corridor-provincies: regio's in beweging. Een gezamenlijke visie op de hoofdinfrastructuur in de provincies Overijssel, Limburg, Noord-Brabant en Zeeland*

^{21]} Ministerie van Economische Zaken, (1997), op.cit., blz. 121 e.v. Genoemd worden: de hoofdinfrastructuur, de mainports, de corridors, de ecologische hoofdstructuur, nationale parken en waardevolle cultuurlandschappen.

^{22]} Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Directoraat-Generaal voor het Vervoer, *Visie op verstedelijking en mobiliteit; Een bouwsteen voor de actualisering van het ruimtelijk beleid na 2005*; Den Haag, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995.

Geconstateerd moet worden dat nieuwe woon- en werklocaties nog te veel worden gezocht op plaatsen die niet of onvoldoende zijn ontsloten en dus aanleg vergen van nieuwe infrastructuur. Nog te weinig wordt overwogen of de voorhanden infrastructuur misschien beter benut kan worden door het kiezen van andere locaties.²³

Het compacte-stadbeleid blijft vanuit verkeers- en vervoersperspectief een goed uitgangspunt, zo stelt het rapport, maar dit concept kan niet blijvend 'één-dimensionaal' – alleen uitgaand van nabijheid – worden toegepast. Weliswaar hebben die locaties de voorkeur die eenkernig, op één stad of stedelijk centrum georiënteerd zijn en die makkelijk aansluiten op de bestaande hoofdinfrastructuur. In de Randstad raken dit type locaties echter op. In die situatie moet de voorkeur uitgaan naar alternatieve locaties, die goed aansluiten op openbaarvervoersassen tussen stadsgewesten. Het gaat dan om locaties die *meerkerdig* georiënteerd zijn, namelijk gericht op meerdere stedelijke centra. Het rapport van het ministerie van Verkeer en Waterstaat typeert toepassing van het concept van meerkernige oriëntatie in de Randstad zelfs als onvermijdelijk. Vanuit dezelfde gedachte werd het idee gelanceerd om nieuwe stedelijke locaties te ontwikkelen rond de haltes van het stoplijnnet van de Nederlandse Spoorwegen in het Groene Hart, wat eveneens strijdig is met het nationale ruimtelijk beleid.

Ook in de sfeer van het goederenvervoer is er aanleiding om een hechtere relatie tussen verstedelijking (i.c. de ontwikkeling van bedrijfslocaties) en infrastructuur na te streven. Er wordt echter geen nieuw ruimtelijk concept maar vooral een wijziging van een vigerend concept bepleit, namelijk van dat van de ABC-locaties. Specifiek betreft dit een herbezinning op de zogeheten C-locaties, die gericht zijn op het wegverkeer. Aanleiding hiervoor is het uitgangspunt en de verwachting dat het goederenvervoer over water en rail zal/moet toenemen. Hierdoor zouden meer dan nu nieuwe bedrijfsterreinen geconcentreerd moeten worden bij de al bestaande en geplande multimodale vervoerknooppunten. Dit betekent dat het C-locatiebeleid meer gericht zou moeten worden op bundeling rond multimodaal ontsloten bedrijfsterreinen, in plaats van – zoals nu – uitsluitend op locaties aan wegen. De huidige concurrentie tussen allerlei kleinere transportcentra leidt ertoe dat lading van elkaar wordt afgevangen en daarmee de toekomstkansen van een gebundeld en intermodaal netwerk beperkt worden. Dit kan ook de ontwikkeling van de met rijkssteun opgezette 'tweedelijnsknooppunten' frustreren. Om deze reden wordt een restrictief beleid noodzakelijk geacht.

Mede door het V&W-rapport is een uitvoerige discussie ontstaan over de samenwerking tussen verstedelijking en infrastructuur. Deze discussie is neergeslagen in tal van rapporten en artikelen, waaruit het beeld naar voren komt dat vooral gezocht wordt naar 'nieuwe conceptuele opvattingen en verbeeldingen' voor het opheffen van de spanning tussen ruimtelijke planning en verkeers- en vervoersplanning²⁴. Zo is vanuit beide betrokken ministeries een studie uitgebracht waarin is onderzocht hoe infrastructuur kan fungeren als drager voor (toekomstige) verstedelijking, uitgaande van een voortgaande bundeling van wonen en werken in compacte steden²⁵. Als conclusie wordt uitgekomen op een soort van corridor-concept. De belangrijkste knooppunten tussen verbindingen vormen de dragers van nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Ook door bijvoorbeeld de Raad voor de Ruimtelijke Ordening wordt een

^{23]} Ibid., blz. 13.

^{24]} F. le Clercq, 'Vervoersplanologische concepten: de balans opgemaakt'; in: H.J. Ebels, F. le Clercq (red.) *Verstedelijking en vervoersplanologische concepten*; Amsterdam, Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment (AME), 1997, blz. 188-196.

^{25]} Ministerie VROM/Rijksplanologische Dienst, *Kiezen voor Bewegingsruimte; eindrapport project Ruimpad*; Den Haag, Ministeries van VROM en Verkeer & Waterstaat, 1997.

vergelijkbare structuur van netwerken en knooppunten bepleit ²⁶. Geen van de discussianten op dit vlak stelt echter een corridor-concept voor dat in de richting gaat van het EZ-rapport 'Ruimte voor economische dynamiek' waarin, zoals hiervoor aangegeven, gepleit wordt voor een (selectieve) ontwikkeling van bedrijfslocaties in de nabijheid van knooppunten in het wegennet. Wat dit betreft zijn er verschillende corridor 'discoursen', maar met als gemeenschappelijke noemer om de structurende werking van infrastructuur te benutten voor toekomstige stedelijke ontwikkelingen.

De discussie over verstedelijking en infrastructuur maakt duidelijk dat van de beide direct betrokken beleidsdomeinen tamelijk ingrijpende beleidsaanpassingen gevraagd worden. Zo ligt het voor de hand dat VROM anders omgaat met het nabijheidsbeginsel, vooral wat betreft de locatie van economische activiteiten ²⁷. Voor V&W ligt een grotere aandacht voor de ruimtelijk structurende werking van infrastructuur voor de hand, in afwijking van het in het verleden gevoerde beleid, dat werd gekenmerkt door het streven in Nederland overall een min of meer gelijke mate van bereikbaarheid en ontsluiting te realiseren door een fijnmazig net van snelwegen met een grote hoeveelheid op- en afritten ²⁸. Om te voorkomen dat er dan geen enkele rem meer aanwezig is om zich waar dan ook te vestigen, zou een meer beperkte invulling aan het bereikbaarheidsbeginsel gegeven moeten worden, bijvoorbeeld door een beperking van het aantal op- en afritten.

Architectuur van de ruimte

Sinds het begin van de jaren negentig voert de rijksoverheid een expliciet architectuurbeleid ²⁹. Hoofddoel is gunstige voorwaarden te scheppen voor de totstand-koming van architectonische kwaliteit. Het publieke belang van een goede vormgeving van de gebouwde omgeving wordt als motivatie voor deze overheidstaak aangevoerd. In een nota over het architectuurbeleid, uitgebracht in 1996, worden ingrijpende veranderingen voorgesteld ³⁰. Niet langer staat het schaalniveau van het individuele gebouw in zijn ruimtelijke context centraal, maar richt het beleid zich op de hogere ruimtelijke schaalniveaus van de stedebouw, de landschapsarchitectuur en de ruimtelijke ordening. Grote delen van het land worden, zo stelt de nota, immers opnieuw ingericht door de uitvoering van het compacte-stadsbeleid (VINEX-locaties) en de aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur (met name HSL's en de Betuwelijn) en de ecologische hoofdstructuur: alle projecten met een belangrijke 'culturele dimensie' ³¹. Er is hierdoor niet zozeer sprake van een 'culturele dimensie van de architectuur', maar van een 'architectonische dimensie van de cultuur'.

- ²⁶] Raad voor de Ruimtelijke Ordening, *Wisselwerking tussen verstedelijking en infrastructuur; Knooppunten en vervoerscorridors als ordenend principe voor de ruimtelijke ordening*; aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Verkeer en Waterstaat op 14 oktober 1996, Advies 208. Zie ook diverse bijdragen in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*; themanummer 'Infrastructuur en verstedelijking', jrg. 78, nr. 3, 1997.
- ²⁷] Vgl. H.L. Klaassen, G.R. Teisman, 'Nieuwe arrangementen van problemen en oplossingen: Het corridorconcept als startpunt voor een andere benadering'; *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg. 78 nr. 3, 1997, blz. 41-45.
- ²⁸] F. le Clercq, *De spannende relatie tussen verkeer en verstedelijking*; Oratie, Amersfoort, Twijnstra Gudde Management Consultants, 1996 en Z. Hemel, 'Nieuwe opgave: Open ruimte openen'; *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg. 78, nr. 3, 1997, blz. 22-26.
- ²⁹] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Ruimte voor architectuur, nota architectuurbeleid*; Tweede Kamer 1990/1991, 21 363, nr.2/3.
- ³⁰] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *De architectuur van de ruimte; Nota over het architectuurbeleid 1997-2000*; Den Haag, 1996.
- ³¹] Een andere reden voor de beleidsomslag is dat in het architectuurbeleid, nadrukkelijker dan in het eerste 'seizoen' (de beleidsperiode 1992-1996), rekening moet worden gehouden met het gegeven dat verreweg het grootste deel van de investeringen in de gebouwde omgeving voor rekening komt van de private sector. De verwezenlijking van culturele ambities is dan ook niet vanzelfsprekend.

Hiernaast wordt een tweede verbreding van (rijks)beleid bepleit, en ook hier gaat het om een aspect van ruimtelijk beleid. De zorg voor architectonische kwaliteit behelst namelijk ook de integratie van cultuurhistorische waarden. Dit betekent niet, aldus de architectuurnota, dat het ontzien van deze waarden voorop staat. Het gaat juist om het aangeven van de mogelijkheden deze waarden te integreren in nieuwe ontwikkelingen. 'Behoud door ontwikkeling' wordt dit genoemd, een benadering die geplaatst kan worden tegenover de oude vorm van omgaan met cultuurhistorische waarden, namelijk via 'behoud door bescherming', vooral door middel van de Monumentenwet³². In een situatie waarbij op zoveel plaatsen en zo grootschalig de ruimtelijke inrichting van Nederland wordt getransformeerd, volstaat deze benadering niet langer. Nederland vormt een kunstwerk, een *oeuvre*, waaraan voortdurend wordt toegevoegd en veranderd, zodat de inrichting van Nederland gezien kan worden als het geheugen van een eeuwenlange bewerkingsgeschiedenis, aldus het 'Manifest over ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie'³³. Oud en nieuw, traditie en vernieuwing moeten niet worden gezien als een tegenstelling. Wel moet een bewuste, bedachtzame omgang met historische gegevens plaatsvinden, aldus dit manifest. Vermeden moet worden dat bijvoorbeeld projectplannen, zoals die in het kader van het ICES-programma worden opgesteld, een te eenzijdige economische oriëntatie kennen. Maar hierbij mag het niet gaan om het krampachtig conserveren van oude structuren die hun functie reeds lang verloren hebben³⁴.

Anders dan de nieuwe concepten die hiervoor werden besproken, beoogt 'architectuur van de ruimte' op het eerste gezicht geen alternatief te zijn voor de bestaande ruimtelijke concepten; eerder impliceert het een verbreding ervan. Toch gaat het niet alleen maar om 'hetzelfde doen, maar anders'. Want in haar uitwerking leidt de huidige systematiek van ruimtelijke ordening tot een grote eenvormigheid. Het *oeuvre*-perspectief attendeert daarentegen op de wenselijkheid van een grotere diversiteit dan vanuit een nationale systematiek kan worden bewerkstelligd. Maar tegelijk zet het zich ook af tegen het definiëren van architectonische kwaliteit op een te laag schaalniveau: van een gebouw, wijk, weg of spoorlijn. De nieuwe benadering vormt juist een pleidooi om de kwaliteit van ieder van deze objecten in breder verband te bezien en attendeert zo op een niveau waar de ruimtelijke ordening conceptueel nog weinig te bieden heeft. Naar schaalniveau waarvoor aandacht wordt gevraagd, toont dit concept derhalve – ondanks de ogenschijnlijke neutraliteit ten aanzien van de concepten van ruimtelijke ordening – grote overeenkomst met het concept van de stadslandschappen.

Leefomgevingsbeleid

Werd tot nog toe gewezen op binnen sectoren opkomende nieuwe concepten met grote ruimtelijke implicaties, ook binnen de ruimtelijke ordening zelf is sprake van conceptuele dynamiek. Wellicht kan men zelfs zeggen dat, waar de besproken sectoren facetmatige karakteristieken krijgen, het facet ruimtelijke ordening juist sectorale eigenschappen krijgt. Gedoeld wordt op het leefomgevingsbeleid. Tussen ruimtelijke ontwikkelingen, milieuproblemen en de kenmerken en kwaliteiten van watersystemen bestaan tal van raakvlakken en samenhangen. Sinds enkele jaren wordt onderkend dat tussen de beleidsdomeinen ruimte, water en milieu een grotere mate van integratie van beleid moet worden bewerkstelligd. De vraag is alleen hoe. Inmiddels wordt op veel plaatsen gewerkt met 'kleinere' institutionele oplossingen, zoals het

^{32]} G.J. Borger, 'Het Groene Hart voorbij'; *Bulletin Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond*, jrg. 96 nr. 2, 1997, blz.75-77.

^{33]} Commissie Bescherming en Ontwikkeling, *De ruimte in de tijd geplaatst: Nieuwe wegen op historische grond; Manifest over ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie*, 1997.

^{34]} P. Dauvellier, *Nieuw Nederland wordt ouder; Over cultuurhistorie en ruimtelijke ordening*; Belvedere reeks No. 1, Den Haag, Project Belvedere, 1997, blz. 11-12.

synchroniseren van planprocedures³⁵. Veel aandacht gaat uit naar de gedachte om de drie beleidsdomeinen, toegespitst op de plannen, in elkaar te schuiven in een leefomgevingsbeleid of omgevingsplanning³⁶. In een aantal provincies, zoals Drenthe, Noord-Holland en Flevoland, wordt inmiddels gewerkt aan de opstelling van één integraal provinciaal omgevingsplan, ter vervanging van de drie bestaande strategische plannen³⁷.

Op deze oplossingsrichting wordt echter ook kritiek uitgeoefend. Zo stelt Kreukels dat ook nu nog lessen geleerd kunnen worden van het debat over *comprehensive planning*, zoals dat in de jaren vijftig en zestig in de Verenigde Staten gevoerd is. De conclusie was (het ging toen over stedelijke planning) dat algemene beleidscoördinatie met het oog op de lange termijn weliswaar nodig is en dat algemene gebiedsplanung daarvoor een bijzondere bijdrage levert, maar dat tegelijkertijd deze opgave in het openbare bestuur zo goed als onhaalbaar is³⁸. In een recent essay over omgevingsbeleid stellen Mastop en Van Damme dat op provinciaal niveau één omgevingsplan nog wel bruikbaar kan zijn voor beleidsintegratie (hoewel een dergelijk plan geen panacee kan vormen voor alle 'integratielasten'), maar dat op rijksniveau een dergelijk plan niet opportuun en zelfs niet gewenst is³⁹. Hiervoor is de veelheid van aspecten waarmee rekening moet worden gehouden te groot, evenals de dynamiek in het ruimtegebruik en in maatschappelijke ontwikkelingen. Het domein van het omgevingsbeleid is te breed om door één plan gedekt te worden. Wanneer functionele specialisaties binnen het rijksapparaat, specialisaties waarachter allerlei maatschappelijke belangen schuil gaan, geforceerd in een enkel, min of meer geïntegreerd zouden worden ondergebracht, zou dit bovendien een "...ernstige miskennis zijn van het vaak conflictueuze karakter van omgevingsvraagstukken"⁴⁰.

Niettemin gaan op nationaal niveau de gedachten wel in de richting van een omvattend omgevingsplan, als opvolging van de Vierde nota Extra en het Nationaal Milieubeleidsplan 3. Er worden nog geen pogingen ondernomen om deze leefomgevingsbenadering zich op nationaal niveau te laten uitstrekken tot ook het waterhuishoudingsbeleid, waarvoor het ministerie van Verkeer en Waterstaat het eerstverantwoordelijke departement is. De discussie over leefomgevingsbeleid is hiermee gesitueerd binnen het departement van VROM en wordt vooral ingegeven door de behoefte de coherentie tussen het milieu- en het ruimtelijk beleid van het ministerie te versterken⁴¹. Wat volgens VROM

^{35]} Dit is de praktijk in Groningen, Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg. B. Wissink, *Nieuwe wijn in oude zakken; Kanttekeningen bij het debat over het provinciale omgevingsplan*; Amsterdam, Onderzoeksinstituut AME, Universiteit van Amsterdam, 1996.

^{36]} Een kleine greep uit de literatuur: A.A.J. de Gier, *Onderzoek naar de juridische haalbaarheid en de bestuurlijke meerwaarde van het geïntegreerde provinciale omgevingsplan*; Instituut voor Staats- en Bestuursrecht, Rijksuniversiteit Utrecht, 1995, P. Glasbergen, 'Ruimtelijk dwarsliggen; reflectie op een planningstelsel in revisie'; *Bestuurskunde*, jrg. 5 nr. 6, 1996, blz. 286-295; J.R. Janssens en K. Bouwer, *Naar één provinciaal omgevingsplan?; Bijdrage aan het debat over omgevingsplanning*; Faculteit Beleids-wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1996. H.J. Licher, 'Naar een provinciaal omgevingsplan?'; *Stedebouw en Volkshuisvesting*, jrg. 76 nr. 1/2, 1995, blz. 22-27.

^{37]} B. Wissink, *Tussen eenheid en eigenheid; Overheidsplanning in een geconstrueerde wereld*; dissertatie (in voorb.), Onderzoeksinstituut AME, Universiteit van Amsterdam.

^{38]} T. Kreukels, 'Schuivende beleidsterreinen'; *PIN-Nieuws*, themanummer 'Planologie tussen hoop en vrees', jrg. 18, nr. 6, 1995, blz. 59-65.

^{39]} H. Mastop, en L. van Damme, *Integratie als opgave; Overwegingen bij geïntegreerd omgevingsbeleid: een essay over de mogelijkheden tot integratie van planningstelsels van het ruimtelijk beleid en het milieubeleid speciaal inzake de nationale plandocumenten*; in opdracht van het Ministerie VROM/DGM, Bunnik, 1997, blz. 28-29.

^{40]} *Ibid.*, blz. 29.

^{41]} T. Siraa, A.J. van der Valk en W.L. Wissink, *Met het oog op de omgeving: Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving; Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1965-1995)*; Den Haag, Sdu uitgevers, 1995, blz. 344-350.

ontbreekt, is één 'integraal beleidsconcept', waarmee een eenduidig kader wordt geboden voor het vinden van "duurzame oplossingen voor de keuzevraagstukken bij inrichting en beheer van de leefomgeving"⁴². Dit eenduidige kader wordt gezocht in de notie van leefomgevingskapitaal (LOK): het rekenkundig product van de grootte van het oppervlak waaraan bepaalde functies kunnen worden toegekend en de kwaliteit daarvan. Door 'zachte' waarden van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit aldus te objectiveren, zou een zo solide basis ontstaan dat deze waarden kunnen meetellen in beslissingen.

Afbakening en invulling van het begrip leefomgeving, maar ook de term als zodanig, wijzen erop dat kwaliteit en kwantiteit van de leefomgeving gezien worden als een specifiek belang dat stevig neergezet dient te worden in processen van beleidsafweging. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de nationale ruimtelijke ordening niet alleen poogt te functioneren als een afwegingskader voor allerlei ruimtelijke claims, maar ook de drager is van een eigen, inhoudelijk programma. Hoe het een en ander zijn beslag zal krijgen in de voorziene Nota leefomgeving is momenteel nog niet duidelijk. Maar de tendens naar een meer sectorale verantwoordelijkheid voor het geheel van de fysieke leefomgeving, lijkt onmiskenbaar.

De actualisering van de nationale ruimtelijke ordening

De vraag is in hoeverre aan de bovenbesproken nieuwe ideeën al uitwerking wordt gegeven in de recente actualisering van het VINEX-beleid voor de periode 2005-2010. Door het kabinet wordt gesteld dat, hoewel recht moet worden gedaan aan 'maatschappelijke ontwikkelingen', continuïteit van beleid van groot belang is⁴³. Enkele nieuwe accenten kunnen wel gezet worden, maar de hoofdlijnen van het beleid staan niet ter discussie. Deze mogelijkheid is uitdrukkelijk voorbehouden aan het project 'Nederland 2030', dat betrekking heeft op de periode na 2010.

In het licht van deze marges voor continuïteit en vernieuwing is het niet verwonderlijk dat – anders dan bij de hiervoor besproken voorstellen – de methodiek van generiek werkende ruimtelijke concepten niet wordt losgelaten (zie tabel 4.1). Aan het concept van de compacte stad wordt onverkort vastgehouden. Geconcentreerde verstedelijking volgens een in wezen concentrisch model van stadsuitbreiding blijft het uitgangspunt. De kritiek dat intensivering en verdichting binnen bestaand stedelijk gebied heeft geleid tot een verlies aan groen en open ruimte heeft echter wel geleid tot het streven naar wat nu wordt aangeduid als de 'complete stad'⁴⁴. Gewezen wordt op het feit dat binnenstedelijke woningbouw nog maar nauwelijks een aanslag met zich meebrengt op open ruimten⁴⁵. 'Compleet' staat ook voor een meer evenwichtige stedelijke woningmarkt, te bereiken via een 'gericht toevoegen' van woningen in de marktsector⁴⁶. Compleet zou ook kunnen staan voor de (her)ontwikkeling van werkfuncties en binnenstedelijke groenprojecten op functieveranderings- en verdichtingslocaties, ware het niet dat dit volgens het kabinet meer onderzoek vergt⁴⁷.

⁴²] Projectgroep Leefomgevingsbeleid en Maatschappijvernieuwing, *Thuis: op weg naar een integrale aanpak van het leefomgevingsbeleid; Rapportage over de ontwikkelingsfase van het VROM project Leefomgevingsbeleid en Maatschappijvernieuwing*, Den Haag, Ministerie van VROM, 1996, op.cit. blz. 4.

⁴³] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Actualisering Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*; Deel 3: Kabinetstandpunt Partiële Herziening Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid, Tweede Kamer 1997-1998, 25 180, nr. 4, blz. 45.

⁴⁴] *Ibid.*, blz. 55.

⁴⁵] Desalniettemin zal bijna 24% (zijnde 11.000 woningen) van het binnenstedelijke woningbouwprogramma 2005-2010 voor de Randstad gerealiseerd worden op 'verdichtingslocaties' (het resterende deel op 'herstructureringslocaties').

⁴⁶] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer 1997-1998, op.cit., blz. 51.

⁴⁷] *Ibid.*, blz. 51-52.

De door de huidige vorm van verstedelijking opgeroepen noodzaak van kostbare infrastructurele voorzieningen heeft in de VINEX-actualisering geleid tot de conclusie dat in de toekomst bij nieuwe grote uitbreidingslocaties de extra infrastructurele opgave (een 'pijnpunt' voor het ministerie van V&W) beperkt moet worden. Een concept als meerkernige oriëntatie wordt echter vooralsnog niet als een reëel alternatief gezien. Afhankelijk van de resultaten van een drietal gebiedsuitwerkingen in de Randstad zou voor een dergelijk concept, in combinatie met een stadslandschappenbenadering, gekozen kunnen worden ⁴⁸. Wel wordt erkend dat stedelijke gebieden, met name in de Randstad, steeds meer de configuratie van een netwerkstad vormen, met meerdere centra en tal van kris-kraspatronen als het gaat om verplaatsingsgedrag. Echter, in de toekomst moet de netwerkstad een geconcentreerde stad blijven en geen gespreide stad worden ⁴⁹. De tweezijdige relatie tussen verstedelijking en infrastructuur dient zich dan ook te vertalen in een aangepast beleid ten aanzien van vervoersystemen ('verknopen' infrastructuur) en, voor de ruimtelijke ordening, een verdichting rond belangrijke knooppunten in de netwerken van openbaarvervoerbindingen. Met dit laatste wordt tevens impliciet de gedachte afgewezen om bedrijfslocaties te ontwikkelen in de nabijheid van knooppunten in het wegennet, een conceptuele 'vernieuwing' ingebracht door het departement van Economische Zaken. Het corridor-concept, dat door EZ als aanduiding hiervan wordt gehanteerd, wordt slechts in een analytische betekenis gebruikt ⁵⁰. Wel is, aan de hand van de VINEX-actualisering, tegemoet gekomen aan de kritiek dat in de ruimtelijke ordening wel de woningbehoefte wordt geacommodeerd, maar onvoldoende de behoefte aan ruimte voor economische activiteiten. Deze laatste behoefte is gekwantificeerd en opgenomen in de 'verstedelijkingsopgave'.

Hoe wordt in de VINEX-actualisering aangekeken tegen de verhouding stad-land dan wel. rood-groen? De stadslandschappenbenadering kan worden gezien als een pleidooi voor een betere integratie van stad en land. In de VINEX-actualisering wordt het al lang bestaande uitgangspunt dat het contrast tussen stad en land moet worden behouden, opnieuw sterk benadrukt ⁵¹. Alleen op het niveau van stedelijke agglomeraties wordt een vervlechting van rood en groen als een aantrekkelijke verstedelijkingsvorm getypeerd (bijv. in de vorm van een combinatie van stedelijke lobben en groene wiggen). Het beleid gericht op het instandhouden van bufferzones tussen agglomeraties wordt aangescherpt doordat (voor het eerst) de exacte grenzen van deze bufferzones op pkb-kaarten zijn vastgelegd. Meer gespreide ontwikkelingen, een optie die in de 'Visie Stadslandschappen' werd geïntroduceerd, worden dan ook vooralsnog van de hand gewezen, al wordt deze mogelijkheid voor de lange termijn niet uitgesloten. Dergelijke gebiedsuitwerkingen zouden een aanmerkelijke afzwakking kunnen betekenen van de generieke werking van nationale ruimtelijke concepten omdat de ruimtelijke visievorming immers stoelt op een concrete ruimtelijke structuur. Zo is één van de kernnoties van het denken in termen van de architectuur van de ruimte dat het landschap kan worden opgevat als een rijk gedifferentieerd oeuvre, dat op talloos verschillende manieren gelezen en 'behandeld' kan worden. In de VINEX-actualisering is deze kernnotie niet terug te vinden, behoudens de opmerking dat een 'geheugenverlies' van het Nederlandse landschap dreigt en dat regionale en lokale overheden meer oog zouden moeten hebben voor cultuur-historische kwaliteit ⁵².

⁴⁸] Het gaat hier om: het gebied tussen Den Haag en Rotterdam (het 'Tussengebied'), het gebied van de driehoek Leiden-Haarlem-Amsterdam en de Hoeksche Waard.

⁴⁹] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer 1997-1998, 25 180, op.cit., blz. 54.

⁵⁰] Als aanduiding voor stedelijke 'banden' gedragen door infrastructuur (ibid., blz. 87).

⁵¹] Ibid., blz. 89.

⁵²] Ibid., blz. 75.

Nieuwe benadering/ dimensie	Integratie stad en land: het stadslandschap	Ruimte voor economische activiteit nodig: de corridor	Integratie verstedelijking en infrastructuur: meerkernige oriëntatie	Architectuur van de ruimte: het Nederlandse landschap als oeuvre	Leefomgevingskapitaal (LOK): door objectivering 'zachte' waarden laten meetellen in beslissingen
Uitwerking	<ul style="list-style-type: none"> - vermenging stedelijke structuren en groenstructuren - ontwikkeling nieuwe landgoederen - variaties in stedelijke dichtheden 	<ul style="list-style-type: none"> - bedrijfslocaties bij verkeersknooppunten - stadsrandlocaties langs uitvalwegen grote steden - groene bedrijventerreinen - aanwijzing zoekruimten voor economische activiteiten (=planologische reservering van ruimten voor economische dynamiek) 	<ul style="list-style-type: none"> - bij nieuwe woon-/werklocaties de voorhanden/geplande infrastructuur optimaal benutten i.v.m. betaalbaarheid vervoerssysteem - in Randstad in toekomst meerkernig (op meerdere stadsgewesten) i.p.v. eenkernig georiënteerde bouwlocaties nodig - profiel C-locaties in principe multimodaal 	<ul style="list-style-type: none"> - architectonische kwaliteit van ruimtelijke inrichting op hogere ruimtelijke schaalniveaus - NL landschap vormt een oeuvre - op een dynamische manier omgaan met cultuurhistorische waarden: van beschermen naar ontwikkelen 	<ul style="list-style-type: none"> - waardering van de kwantiteit en kwaliteit van de fysieke leefomgeving - fysieke leefomgeving omvat enkel het beleidsdomein van het ministerie van VROM - LOK kan worden uitgewerkt in projecten- en jaarbalansen - mogelijk geen Vijfde nota maar Nota Leefomgeving
Spanning met vigerend beleid	<ul style="list-style-type: none"> - compacte stad-concept afgewezen: leidt tot verlies aan kwaliteit in stad en groene ruimte en tot spreiding verstedelijking - geen generieke ruimtelijke concepten, gaat om benadering 	<ul style="list-style-type: none"> - geen generieke landelijke concepten + generiek restrictief beleid: beleid in hoge mate van onderop ontwikkelen - sterke sturingskracht nationale overheid enkel voor de nationale ruimtelijke structuur 	<ul style="list-style-type: none"> - grote twijfels over het nabijheidsbeginsel waarop concept compacte stad gestoeld is - meerkernige oriëntatie: benutting van ruimten tussen stadsgewesten (in r.o.: compacte stadsgewesten), heeft gevolgen voor Groene Hart/bufferzones 	<ul style="list-style-type: none"> - geen generieke ruimtelijke concepten: uitwerking gebiedsafhankelijk - architectonische kwaliteit betekent nieuwe dimensie aan ruimtelijke kwaliteit - huidige instrumentarium cultuurhist. waarden teveel gericht op bescherming 	<ul style="list-style-type: none"> - kwantificering ('objectivering') van waarden staat op gespannen voet met kwalitatieve benadering ruimtelijke ordening - objectivering en verdediging van LOK staat op gespannen voet met afwegingsfunctie ruimtelijke ordening
'Antwoord' actualisering VINEX (Kabinetsstandpunt)	<ul style="list-style-type: none"> - geconcentreerde verstedelijking incl. intensivering ruimtegebruik blijft uitgangspunt, maar compacte stad wordt complete stad: in toekomst minder aanslagen op stedelijk groen - pas na 2010 meer gespreide ontwikkeling in Randstad denkbaar, afhankelijk van resultaten (3) gebiedsuitwerkingen - nieuwe landgoederen mogelijk (ook in Groene Hart) mits verbetering ruimtelijke kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - ruimtebehoefte 2005-2010 voor nieuwe bedrijfslocaties gekwantificeerd en opgenomen als onderdeel verstedelijkingsopgave - concentratie blijft beleidsuitgangspunt - corridorconcept analytisch gebruikt (=verkeersassen van en naar stedelijke gebieden + stedelijke banden) 	<ul style="list-style-type: none"> - stadsgewest blijft ruimtelijk kader – waar stadsgewest uitgroeit tot netwerkstad (in Randstad) is verknoping infrastructuur o.v. nodig - in nabijheid belangrijke o.v. knooppunten intensivering ruimtegebruik - bij nieuwe grote uitbreidingslocaties: extra infrastructurele opgave beperken - C-locaties waar mogelijk en afhankelijk van type bedrijven intermodaal 	<ul style="list-style-type: none"> - oproep aan decentrale overheden: cultuurhistorische kwaliteit betrekken in planontwikkeling en besluitvorming 	<ul style="list-style-type: none"> - leefomgevingskapitaal mag ten behoeve van toekomstige generaties niet aangetast worden - begrip LOK niet uitgewerkt - geen uitspraak over Vijfde nota dan wel Nota Leefomgeving

Tabel 4.1 De nieuwe ruimtelijke oriëntatie van beleidssectoren vergeleken met de VINEX-actualisering

Welk beeld toont zich als het bovenstaande wordt overzien? De sleutelconcepten van de nationale ruimtelijke ordening worden niet losgelaten. De 'partiële herziening' heeft vooral de vorm van een aanpassing van faseringen en programmeringen, een aanscherping van het beleid (bufferzones) en het introduceren van nieuwe accenten en aandachtspunten: verbetering van de relatie tussen verstedelijking en infrastructuur, een voor V&W minder 'duur' verstedelijkingsbeleid, meer ruimte voor economische activiteit en (mogelijk) 'nieuwe landgoederen' als sprake is van een aantoonbare verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Voor de belangrijkste 'pijnpunten' wordt tegemoet gekomen aan kritiek van sectoren. Nieuwe ruimtelijke concepten die een breuk zouden betekenen met vigerende sleutelconcepten worden echter niet overgenomen. De systematiek van generiek werkende ruimtelijke concepten, weergegeven op pkb-regiokaarten, blijft gehandhaafd. Daarentegen valt, als een mogelijke prelude op een nieuwe beleidsfilosofie van het ministerie van VROM, wel het begrip leefomgevingskapitaal, zonder dat dit overigens wordt uitgewerkt ⁵³.

4.2.2 Bovensectorale afweging en afstemming van beleid

Sommige van de bovengenoemde conceptuele veranderingen hebben de institutionele structuur voor de bovensectorale afstemming evenwel niet onberoerd gelaten. Van oudsher vindt de afstemming tussen het ruimtelijk facet en de sectoren plaats in de Rijksplanologische Commissie (RPC), als ambtelijk voortaal van de Raad voor de Ruimtelijke ordening en Milieu (RROM), een onderraad van de ministerraad. De beraadslagingen in de RPC worden voorbereid door de Rijksplanologische Dienst. Het interdepartementaal overleg in de RPC bleek in het verleden buitengewoon effectief ⁵⁴. Dit orgaan fungeerde als stuurgroep voor de 'grote' ruimtelijke-ordeningsnota's; maar ook werd hierin de open Oosterscheldedam bedacht als oplossing voor het politieke conflict rond de afsluiting van de Oosterscheldedam.

Werd met dit mechanisme in het verleden de interdepartementale afstemming sterk door planologische denkkaders bepaald, de nadruk is thans veel sterker komen te liggen op een ruimtelijk-economische oriëntatie. Zoals in de vorige subparagraaf werd gesteld, ging de VINEX hierin voor met haar pleidooi voor de (verdere) ontwikkeling van de economische hoofdstructuur. Deze nieuwe manier van kijken naar ruimtelijke ordening, waarin niet langer het beschermen van het zwakke maar – ter wille van werkgelegenheid en economische groei – juist het 'versterken van het sterke' voorop stond, kreeg later zijn pendant in de beleidsontwikkeling van het ministerie van Economische Zaken. In paragraaf 4.2.1 werd deze getypeerd als een omslag van regionaal-economisch naar ruimtelijk-economisch beleid. Zo liep de economisering van de ruimtelijke ordening gelijk op met een verruimtelijking van het economisch beleid.

Deze heroriëntaties hebben ook een institutionele uitwerking gekregen; het meest uitgesproken in een nieuw coördinatiemechanisme, namelijk de Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuur (ICES). Deze commissie is midden jaren tachtig voortgekomen uit de Centraal Economische Commissie (CEC). De bedoeling van de ICES was om na jaren van bezuinigen te bezien hoe publieke investeringen zouden kunnen bijdragen aan economisch herstel en vooral aan meer werkgelegenheid. Dit initiatief kwam in een stroomversnelling toen een koppeling werd gelegd tussen de aardgasbaten ('ondergronds vermogen') en investeringen in nieuwe infra-

^{53]} Ibid., blz. 48.

^{54]} A.J. van der Valk en J. de Vries, 'De Rijksplanologische Commissie: In de schemerzone tussen planning en politiek', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg. 77, nr. 5, 1997, blz. 24-31.

structuur ('bovengronds vermogen'). Via het Fonds voor de Economische Structuur (FES) werd een deel van de aardgasbaten weggehouden uit de sfeer van consumptieve uitgaven en direct naar productieve investeringen geleid. De ICES is nu naast de RPC eveneens een voorportaal van de RROM; het secretariaat wordt gevoerd door het ministerie van Economische Zaken. De ambtelijke status is zelfs wat hoger dan van de RPC. In plaats van directeuren-generaal, zoals bij de RPC, participeren aan de ICES de secretarissen-generaal van de betrokken departementen.

Formeel is de verhouding tussen de RPC en de ICES niet problematisch. De ICES is er voor investeringen in de ruimtelijke economie, de RPC is er voor de bovensectorale afweging. Zo vindt de voorbereiding van de politieke besluitvorming over de Maasvlakte II plaats door de RPC en de Rijksmilieucommissie (het tweede ambtelijk voorportaal van de RROM), terwijl de ICES zich beperkt tot de economische dimensie. De veelbesproken investeringslijsten die in ICES-verband aan de orde komen, zijn via kadernota's ontstaan, en dus eerst in RPC-verband besproken. De ICES-investeringen voegen zich bovendien vrijwel allemaal naar het formeel geldende beleidskader van de VINEX. In de actualisering van de VINEX wordt dit nog eens onderstreept. Het huwelijk tussen beide gremia heeft de ruimtelijke ordening allerminst benadeeld; eerder is mede door het succes van de ICES, als symbool van een innovatieve benadering van de ruimtelijke inrichting, de ruimtelijke ordening zelf weer hoog op de politieke agenda gekomen.

Materieel is er echter meer aan de hand. De tweeledige beweging die hiervoor werd gesignaleerd, namelijk 'economisering van de ruimtelijke ordening' en 'verruimtelijking van de economische politiek', impliceert een toenadering tussen planologie en ruimtelijke economie, zelfs zodanig dat gesproken kan worden van een opkomende 'infrastructuurbenadering' als nieuwe invalshoek voor de interdepartementale afstemming. Het lijkt hier om meer te gaan dan een beleid ten aanzien van concrete infrastructurale werken. Eerder is sprake van de opkomst van een denkwijze die zich over de volle breedte van het regeringsbeleid uitstrekt. Zo is de term allang niet meer voorbehouden aan de 'harde' infrastructuur van wegen, bruggen en rails, maar wordt deze eveneens gebruikt bij 'zachtere' onderwerpen zoals ecologische, culturele en kennisinfrastructuur. Het benaderen van de samenleving in termen van 'investeringen' en 'infrastructuur' past bij de gedachte van een pro-actieve overheid die door intelligente interventies probeert de maatschappelijke dynamiek te stimuleren. Het is juist de grote ruimte-structurende werking van investeringen in de infrastructuur die een aantal vraagstukken oproept waar de genoemde afwegingsmechanismen vooralsnog geen antwoord op hebben. Anders gezegd, ruimtelijke ordening en infrastructuurbenadering kunnen als afwegingskaders in de praktijk wel naar elkaar toegroeien, ze kunnen echter niet in elkaar opgaan. In zekere zin blijkt dit ook uit de voortgangsrapportage van ICES zelf⁵⁵. Hierin wordt bij de voorgestane investeringen het belang van de ruimtelijke kwaliteit benadrukt, zowel voor de economische ontwikkeling (hoogwaardig leefmilieu, bedrijfsomgevingsbeleid) als voor het maatschappelijk welzijn. De ICES stuit hiermee op de noodzaak van een afwegingskader, waardoor antwoord kan worden gegeven op de vraag hoe de ene investering tegen de andere kan worden afgewogen, met andere woorden hoe de effecten van investeringen op de ruimtelijke kwaliteit en het leefmilieu moeten worden gewogen. Deze spanning tussen infrastructuurbeleid en ruimtelijke ordening wordt in de VINEX overigens ook niet opgelost. Ook daar werd immers onder de vlag van een 'ruimtelijke-ontwikkelingsperspectief' een sterk pleidooi gevoerd voor een ruimtelijke-investeringspolitiek, maar de nota slaagde er niet in om het verband tussen dit beleid en het eveneens voorgestane ruimte-

⁵⁵ ICES, *Voortgangsrapportage Missiebrief*, Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 1997.

lijk beleid gericht op de 'dagelijkse leefomgeving' met elkaar in overeenstemming te brengen ⁵⁶.

Ondanks de beweging naar elkaar toe zijn er wel degelijk verschillen tussen de opkomende infrastructuurbenadering en de ruimtelijke ordening. Deze zijn in tabel 4.2 getypeerd. Zo'n schematische voorstelling draagt natuurlijk het gevaar in zich dat de verschillen op de spits worden gedreven, maar kan toch dienstig zijn om inzichtelijk te maken waar in potentie problemen kunnen worden verwacht.

Tabel 4.2 Kenmerken van ruimtelijke ordening en de infrastructuurbenadering

	Ruimtelijke ordening	Infrastructuurbenadering
Organisatie principes	<ul style="list-style-type: none"> - Planmatig, gebiedsgericht - Bestemmen - Communicatiegericht - Autonome conceptvorming voorafgaand aan uitvoering en financiering ('deductief') - Afwegen van ruimtelijke claims 	<ul style="list-style-type: none"> - Projectmatig, infrastructuurgericht - Ontwikkelen - Investeringsgericht - Project als aanleiding, denken en doen gekoppeld ('inductief') - Inpassen van projecten
Organisatie structuur	<ul style="list-style-type: none"> - Bovensectorale coördinatie via plan-/notastelsel - Integraliteit als ambitie - Decentrale oriëntatie: pkb's zijn vooral indicatief; aanwijzing bij hoge uitzondering 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderhandelend coördineren tussen sectoren - Sectorale doelen met economische oriëntatie - behoefte aan partiële recentralisatie
Kernprogram/paradigma	<ul style="list-style-type: none"> - Suboptimale ruimtelijke structuren voorkomen door integrale afweging via planologische conceptvorming - Inhoudelijke oriëntatie (vooral ruimtelijke differentiatie, ruimtelijke samenhang, concentratie van verstedelijking) - Ruimtelijke kwaliteit als maatschappelijke doelstelling - Oriëntatie op gebiedskwaliteiten, sociaal-economische samenhang 	<ul style="list-style-type: none"> - Win-win-oplossingen realiseren door pro-actieve overheidsbeleid - Versterken economische structuur, optimaliseren ruimtelijke vestigingscondities - Ruimtelijke kwaliteit als vestigingsfactor - Oriëntatie op verbindingen, connectiviteit
Legitimiteit van beleid	<p><i>Procedureel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Getrapte afweging op meerdere schaalniveaus ('seriegeschakeld') - Maatschappelijke betrokkenheid via 'inspraak' bij totstandkoming plannen - Zorgvuldige afweging kost tijd, evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling vraagt om betrokkenheid verschillende belangen 	<p><i>Instrumenteel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 'Parallel-geschakelde' afweging binnen ruimtelijk-economisch kader, daarna afwikkeling via formele RO - Maatschappelijke betrokkenheid primair bezien in termen van verkrijgen 'draagvlak' (pkb plus) - Beroep op existentiële noodzaak tot investeringen, lange duur van besluitvorming past niet in dynamische samenleving
Effectiviteit van beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Primair overreden en onderhandelen: via communicatie en conceptvorming - Sturing via woningbouw - Inschakeling sectorale instrumenten - Integrale plannen 	<ul style="list-style-type: none"> - Primair financieel: via verdeling middelen - Sturing via versterking infrastructuur - Projectmatige interventies

⁵⁶] M. van den Berg, 'De dagelijkse leefomgeving is van iedereen; *Roollijn*, nr. 21, 1988, blz. 2-9.

Het meest in het oog lopende verschil betreft de *planvormende* systematiek van het ruimtelijke-ordeningsbeleid tegenover de zich via *projecten* aandienende ontwikkeling van de infrastructuur. Waar de ruimtelijke ordening wordt gekenmerkt door een *afwegingssystematiek* gericht op integrale planvorming, gaat de sterk handelingsgerichte infrastructuurbenadering uit van een *inpassingssystematiek*. Deze infrastructuurbenadering beantwoordt zo aan een aantal problemen die inherent zijn aan de ruimtelijke-ordenings-systematiek, zoals een tekort aan eigen instrumenten. Via de infrastructuurbenadering wordt het beleid ten aanzien van de ruimtelijke inrichting voorzien van eigen financiële middelen. Hiermee heeft de overheid nu een sturingsinstrument van de eerste orde in handen.

Bij de uitvoering van individuele infrastructuurprojecten wordt in het belang van de algemene economische ontwikkeling van het land de noodzaak tot snel handelen sterk benadrukt, zodanig zelfs dat de vigerende afwegingssystematiek hiervoor moet wijken. Dit blijkt in de ICES-voortgangsrapportage⁵⁷ en bij het voorstel voor een 'versnellingswet' voor de besluitvorming rond de uitbreiding van Schiphol. Maar ook investeringen in nieuwe infrastructuur hebben, net als de ruimtelijke ordening, te maken met een toekomst omgeven door fundamentele onzekerheden. Waar het vigerende ruimtelijke-ordeningsbeleid wordt gekenmerkt door een moeizame koppeling van planvorming en uitvoering, kenmerkt het infrastructuurbeleid zich door een projectmatige aanpak zonder voldoende integrale planontwikkeling en ruimtelijke afweging. De infrastructuurbenadering is op pragmatische leest geschoeid en niet door concepten gestuurd. Hierdoor worden sterk *generieke* eigenschappen ontwikkeld: op geen enkel bestuursniveau wordt *selectiviteit* als strategische doelstelling gehanteerd. Wetenschappers hebben inmiddels vraagtekens bij dit generieke infrastructuurbeleid gezet. De relatie tussen infrastructuurontwikkeling en economische ontwikkeling is complex en het eerste leidt niet zonder meer tot het tweede⁵⁸. Natuurlijk biedt het infrastructuurbeleid op zich tal van mogelijkheden voor een gedifferentieerdere toepassing maar deze worden vooralsnog niet geïdentificeerd⁵⁹ of benut⁶⁰. Dit beleid zou dan ook bij voorkeur in de context van een bredere maatschappelijke afweging moeten worden ontwikkeld, waarbij de noodzaak van *selectiviteit* nadrukkelijk wordt geagendeerd. Dan kan worden gekeken naar mogelijkheden om investeringsstromen zo te geleiden dat investeringen neerslaan op plaatsen waar deze zich maatschappelijk terugbetalen. Onderzoek naar bestuurlijke of maatschappelijke 'opportunity costs', 'social return' van infrastructuurinvesteringen, en onbedoelde effecten van investeringen op andere bestuurlijke of maatschappelijke doelstellingen, verdient dan aandacht.

Het ruimtelijk-economisch perspectief van de huidige infrastructuurbenadering is te eenzijdig gericht op de identificatie en mobilisatie van omgevings-elementen met het oog op het potentieel voor economische 'waardevormering'. De eenzijdigheid van deze optiek wordt door de ICES ook onderkend; ze pleit zelf versterking van de ruimtelijk-economische structuur te combineren met planologische en ecologische ambities. In haar huidige vorm kan de infrastructuurbenadering geen adequate basis bieden voor een afgewogen

⁵⁷] "De maatschappelijke en economische dynamiek verloopt niet zelden sneller dan besluitvorming in zijn huidige vorm kan bijhouden. Deze spanning moet worden opgelost. Voor strategisch relevante ruimtelijke beslissingen zou het eerder zo moeten zijn dat de gewenste termijn de loop van de procedure bepaalt, in plaats van andersom." (Voortgangsrapportage *Missiebrief*, op.cit., blz. 34).

⁵⁸] W. Kleyn 'De betekenis van corridors voor de regionaal-economische ontwikkeling'; in: W. Zonneveld, F. Evers, (red.) *Van Delta naar Europees Achterland*; Den Haag, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting/NIROV-Europlan, 1997.

⁵⁹] Maar vergelijk F. Le Clercq, (1996), op.cit.

⁶⁰] Zie hoofdstuk 5.

ruimtelijk beleid. De studie van Rothengatter benadrukte bovendien de grote belasting voor mens en milieu die de huidige infrastructuurpolitiek met zich mee brengt ⁶¹. Naast het ruimtebeslag worden hier vooral het lawaai en de NO_x-emissies van het vrachtverkeer als serieuze problemen benoemd. Ook in andere opzichten is er weinig oog voor hoezeer de accommodatie van meer distributie, transport en logistieke activiteit tot vermindering van de omgevingskwaliteit kan leiden.

Kortom, de vraagstukken van ruimtelijke afweging laten zich niet allemaal in termen van infrastructuur vertalen, hoe belangrijk dit beleid ook blijkt te zijn als nieuw meekoppeland belang voor de ruimtelijke ordening. De nieuwe infrastructuurbenadering heeft tal van aantrekkelijke kanten, maar eveneens een aantal duidelijke nadelen. Er is ondanks de hierboven geconstateerde institutionele toenadering nog geen systematiek gevonden om de projecten te verbinden met een integrale afweging. In die zin maakt de opkomst van het infrastructuurbeleid de heroriëntatie in het ruimtelijk beleid eens te meer noodzakelijk.

4.2.3 Conclusies

Op basis van het voorgaande moet allereerst worden geconcludeerd dat het vigerende sector/facetmodel aan erosie onderhevig is. Zo bleek hoezeer in reactie op de maatschappelijke dynamiek bij allerlei sectoren van overheidsbeleid nieuwe concepten opkomen, als alternatief voor de vigerende concepten van ruimtelijke ordening. De sectorale taken kunnen niet vervuld worden zonder dwarsverbanden te leggen tussen ruimtelijke ontwikkelingen en beleidskeuzen die hierop van invloed zijn. Door de externe dynamiek krijgt sectoraal beleid dus facetmatige karakteristieken. 'Sectorplanning' is niet meer de concrete programmering van een tak van overheidsbeleid, gekenmerkt door een technisch karakter, zoals indertijd door de Commissie-De Wolff werd aangegeven ⁶². Bij bijvoorbeeld infrastructuurprojecten gaat het om meer dan louter concrete programmering. Het voorzien in de infrastructurele behoeften van de samenleving vormt een gezichtspunt van waaruit andere 'sectoren' en 'facetten' worden gezien. Juist dit, het projecteren van een bepaald gezichtspunt, vormde altijd het kenmerkende onderscheid van een 'facet' ten opzichte van een 'sector'. De recente lichte van 'sectorale', veelal nog informele beleidsstukken laat zien dat niet alleen over de grenzen van het eigen beleidsdomein heen wordt gekeken; de nieuw voorgestelde concepten en benaderingswijzen markeren nieuwe grenzen. Naar beleidsobject verbreden de 'sectoren' zich tot vormen van ruimtelijke beleidsvoering. Tegelijk werd duidelijk dat de inhoudelijke oriëntatie van de nationale ruimtelijke ordening zelf zich juist kan gaan versmallen. Ook hier spelen externe factoren een rol, in dit geval de opkomst van de milieubeleidsplanning. De wens om dit beleidsterrein op nationaal niveau met de ruimtelijke ordening te integreren tot een beleid gericht op de fysieke leefomgeving, versterkt in wezen het sectorale karakter van het VROM-beleid. Afweging wordt immers ondergeschikt gemaakt aan de acceptatie van eigen standpunten. Het nettoresultaat van dit alles is dat op dit moment gesproken kan worden van meerdere, over elkaar schuivende beleidsdomeinen, die allemaal uitspraken doen over de aspecten die in de beleidsafweging een rol zouden moeten spelen. Momenteel circuleren hierdoor verschillende definities van integraliteit.

⁶¹] Geciteerd in L. Kusiak, 'Overlast en schade door Europees goederenvervoer zijn alarmerend'; *ROM Magazine*, nr. 9, 1997, blz. 14-17.

⁶²] *Rapport van de commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur*; Tweede Kamer 1970-1971, 10 914, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1970, blz. 6.

Een tweede conclusie is dat met de nieuwe concepten de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het inhoud geven aan integraliteit lang niet altijd op het nationale niveau wordt gelegd. Het concept stadslandschappen verwijst naar zijn aard naar pluriformiteit van oplossingen voor de relatie tussen concentratie en openheid, of tussen 'rood' en 'groen'. Hetzelfde geldt voor 'Nederland als oeuvre', welk concept een hogere schaal als vormgevingsopdracht aanwijst dan dat van een weg of spoorlijn, een afzonderlijk gebouw, of zelfs een wijk. Anders dan de generieke inrichtingsconcepten van de huidige ruimtelijke ordening verwijzen deze nieuwe concepten naar een planningsniveau waar het huidige beleid conceptueel en instrumenteel juist zwak staat, namelijk van gebieden tussen de nationale en de lokale schaal. Maar de conceptuele vernieuwing laat het nationale niveau niet onverlet. Ideeën over de rol van corridors, over meerkernige oriëntatie en dergelijke geven een verschuiving aan in de perceptie van de rol van infrastructuur in de ruimtelijke ordening. In plaats van een afgeleide van verstedelijking zou infrastructuur zelfs de drager van de verstedelijking moeten gaan vormen. Paragraaf 4.2.2 gaf aan hoezeer zelfs gesproken kan worden van de opkomst van een infrastructuurbenadering als alternatief voor de nationale ruimtelijke planning. Deze benadering concurreert niet alleen met die van de ruimtelijke ordening in inhoudelijk-conceptueel opzicht, maar ook waar het gaat om de optiek van planning. Waar de ruimtelijke ordening wordt gekenmerkt door een afwegingssystematiek gericht op integrale planvorming, gaat de infrastructuurbenadering uit van een inpassingssystematiek van projecten. Is in de ruimtelijke ordening de uitvoering van de plannen een decentrale aangelegenheid, de infrastructuurbenadering legt ook voor de uitvoering een sterke nadruk op het nationale niveau.

Zoals paragraaf 4.2.2 liet zien, heeft de infrastructuurbenadering – met zijn sterk ruimtelijk-economisch accent – een belangrijke plaats ingenomen in het institutionele kader voor bovensectorale afstemming van beleid. De relatie hiervan met de ruimtelijke ordening, die vanouds het kader vormde voor deze afweging, is nog allerminst uitgekristalliseerd. Naar hun karakteristieken roepen beide benaderingen een aantal vraagstukken op die moeten worden beantwoord. Ondanks hun coëxistentie in een geformaliseerde dubbelstructuur voor de coördinatie, is nog geen sprake van een werkelijk elkaar bevruchtende verhouding. Dit kan nog problematischer worden wanneer de andere zich aandienende conceptuele vernieuwingen hierbij worden betrokken. De consequenties van één en ander kunnen namelijk niet worden gezien zonder hier ook de *governance*-dimensie van beleid bij te betrekken, namelijk de wijze waarop het beleid maatschappelijk legitimiteit tracht te verwerven. Dit hoofdstuk handelde tot nog toe immers over ontwikkelingen binnen het bestuur, zowel conceptueel als waar implicaties voor de institutionele verhoudingen in het geding zijn. De besproken conceptuele veranderingen komen natuurlijk niet geïsoleerd binnen de overheid tot stand, maar in wisselwerking met opvattingen van belangrijke maatschappelijke actoren. Hiermee is maatschappelijke acceptatie echter nog allerminst gegarandeerd, zoals de reacties rond belangrijke infrastructuurele en andere ruimtelijke ingrepen regelmatig laten zien. De effectiviteit van beleid is derhalve niet los te zien van de legitimiteit, deze is alleen gegarandeerd als vertrouwen in de samenleving is verworven. In de volgende paragrafen wordt hierop ingegaan.

4.3 Maatschappelijke afweging

4.3.1 Toenemende controversialiteit

Oppositie tegen ruimtelijke gevolgen van modernisering is niet nieuw. Ruilverkavelingen bijvoorbeeld verliepen zelden zonder protest. De eerste Hollandse windmolens, nu door velen gezien als onderdeel van het 'natuurlijk' landschap, ontmoetten zeker niet minder weerstand dan de huidige windturbines. Ook de aanleg van de eerste spoorlijnen riep verzet op. Maar mate en aard van de huidige controversialiteit zijn in zekere zin nieuw. Gemeten aan huidige maatstaven voltrok de na-oorlogse wederopbouw zich immers vrijwel geruisloos, ondanks grote ruimtelijke repercussies. Ook de latere bouwprogramma's ter leniging van de woningnood als gevolg van de snel groeiende bevolking waren niet omstreden, evenmin als – aanvankelijk – de Deltawerken. De doeleinden van wederopbouw, bestrijding woningnood en waterkering, waren onomstreden; het algemeen gevoelde crisis karakter bood ten principale geen ruimte voor alternatieve doeleinden en de ruimtelijke consequenties ervan werden voor lief genomen. Wel zijn de schaal en het tempo waarin zich nu en in de nabije toekomst veranderingen voordoen veel groter geworden, waardoor de ontwikkelingen minder ongemerkt en veel zichtbaarder verlopen.

Bovendien ontbreekt in de huidige fase van de ontwikkeling een breed gedeeld besef van crisis en luidt de gepercipieerde kosten/batenbalans van ruimtelijke ingrepen ter wille van de welvaarts-groei anders dan in de na-oorlogse decennia. De collectieve baten van mogelijke welvaarts-groei in de toekomst hebben nu een relatiever betekenis dan eertijds, toen er massale werkloosheid en grote armoede heerste, terwijl de kosten in termen van rust, natuur en landschappelijke diversiteit door hun toegenomen schaarste nu zwaarder worden gewogen. Bovendien hebben individuen door de toegenomen welvaart nu meer te verliezen als direct gevolg van ruimtelijke veranderingen.

Wanneer dwingende crisiscondities ontbreken en de ruimtelijk-relevante ingreep dus niet gezien wordt als gedictieerd door 'de dwang der omstandigheden' of een overheersend doel, ontstaat ruimte deze ingreep meer te zien als een vrije kwestie, als een keuze, waarbij de bekende waarde van het bestaande kan worden afgewogen tegen de nog onbekende waarde van het nog niet bestaande. Bij projecten als tweede Maasvlakte en verdere uitbreiding of verplaatsing van Schiphol ontbreekt een *gedeeld* crisisbesef en bestaat derhalve geen overeenstemming over de met de uitbreidingen voorgestane ontwikkelingsrichting. Dit wil niet zeggen dat het crisisidee in de discussie ontbreekt; het al dan niet ontstaan van een crisis bij doorgaan of juist afzien van een project vormt een krachtig onderdeel van de argumentatie van de betrokken partijen ter beïnvloeding van de publieke opinie. Maar in vergelijking met bijvoorbeeld de verhoging van de rivierdijken zijn de vruchten van verdere ontwikkeling van beide mainports in elk geval minder tastbaar en kan er bovendien twijfel bestaan over de vraag of deze voordelen niet langs andere weg bereikt kunnen worden, met minder kosten voor waardevol geachte zaken. Veelzeggend in dit verband is dat de lang bestaande impasse in de menings- en besluitvorming over de dijkverhoging onmiddellijk verdween toen deze dijken op punt van doorbreken stonden. Maar ten minste even opmerkelijk is dat toen oplossingen werden bereikt die, afgemeten aan de vooraf ingenomen posities, toch als win-win kunnen worden aangemerkt. Zonder de crisis geen besluitvorming, maar zonder de meningsvorming vooraf geen adequate besluitvorming!

Het ontbreken van overeenstemming over de ontwikkelingsrichting vormt nu een belangrijke karakteristiek van veel ruimtelijke-orderingsbeleid. Dat controverses zich toespitsen op genoemde grote projecten, wekt – zoals gezegd –

gezien de schaal van de ruimtelijke *impact* ervan geen verbazing. Maar de onrust is zeker niet daartoe beperkt, zoals bleek rond IJburg of de A-73. De Rijksplanologische Dienst heeft onlangs onderzoek laten verrichten naar de verwachtingen van de Nederlander over ruimtelijk Nederland in de toekomst. De toekomstverwachtingen zijn uitgesproken negatief: het voorziene Nederland wordt getekend door meer verkeersoverlast, wordt drukker, voller, vuiler, krijgt minder groen en toont minder afwisseling in het landschap. Deze negatieve tendensen worden in de perceptie van de ondervraagden bij lange na niet gecompenseerd door gewaardeerde aspecten, zoals meer variatie in de woningvoorraad en een beter openbaar vervoer. De ruimtelijke veranderingen als gevolg van bevolkingsgroei en welvaartstoename worden dus *grosso modo* als verslechtering ervaren. Dit toekomstpessimisme gaat gepaard met gevoelens van machteloosheid over de beïnvloedbaarheid van de processen met genoemde uitkomsten⁶³. Dit laatste gegeven wekt gezien de aard van de processen die in het geding zijn geen verbazing. Het impliceert tegelijk dat bij besluiten waar beïnvloeding wel mogelijk is of wordt geacht een actiepotentieel mobiliseerbaar is, zeker waar de noodzaak van verandering in twijfel wordt getrokken of waar alternatieve oplossingen worden gezien.

Doel- en middelkeuze hebben op het gebied van de ruimtelijke ordening sterk aan vanzelfsprekendheid verloren. Beleidsvoorstellen die meer ruimte willen creëren voor wonen, werken en mobiliteit ontmoeten aan de ene kant sympathie omdat hiermee tegemoet wordt gekomen aan sterk levende behoeften op microniveau, maar tegelijk schrikt men terug voor de macroconsequenties hiervan voor evenzeer belangrijke behoeften als rust, het instandhouden van landschappen, en dergelijke⁶⁴. Bovendien is er onzekerheid over de mate waarin een voorziening in plaats van een knelpunt op te heffen, nieuwe behoeften oproept en zo per saldo weinig oplost. De onzekerheid wordt nog eens vergroot doordat ingrepen in de ruimtelijke structuur lang meemoeten en derhalve preluderen op een ten principale nog onbekende samenleving. Onderbouwing hiervan met positieve kennis is maar in zeer beperkte mate mogelijk, hoezeer men ook besluiten wil baseren op kosten/batenoverwegingen. Zouden deze doorslaggevend zijn geweest bij de beslissing de Eiffeltoren te bouwen, dan zou Parijs hiermee immers nooit zijn verrijkt! De onmogelijkheid van doorslaggevende bewijsvoering vooraf accentueert nog eens het controversiële karakter van ruimtelijke ordening.

4.3.2 Veranderende verhouding tussen kennis, politiek en beleid

Gezien tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de politieke meningsvorming allerminst beperkt is tot de parlementair-vertegenwoordigende organen⁶⁵. De eenvoud van de eertijds bestaande corporatistische structuren als kanalisering van de burgerlijke betrokkenheid, heeft plaatsgemaakt voor een veel onoverzichtelijker reflexieve maatschappij van betrokken burgers en de wisselende verbanden waarin zij zich groeperen. De burger van nu is minder geneigd argumentaties van autoriteiten *a priori* te accepteren, zowel van politiek-normatieve als van wetenschappelijke snit. De verhouding tussen politiek, kennis en beleid is veranderd, en het ruimtelijk beleid worstelt hiermee. De na-oorlogse periode werd tot het midden van de jaren zeventig nog gekenmerkt door een min of meer duidelijke verhouding tussen deze drie domeinen. Beleid was de uitkomst van keuzen die door politieke functionarissen

⁶³] N.E.T. Nieboer en S.E. Colenberg, *Ruimtelijk beeld van Nederland*; Leiden, Research voor Beleid, 1997.

⁶⁴] Zie bijvoorbeeld U. Beck, *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*; Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1993, en WRR, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*; Rapporten aan de Regering nr. 44, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, 1994.

⁶⁵] M. Bovens, W. Derksen, W. Witteveen, e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda naar democratische vernieuwing*; Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 1995.

in samenspraak met ondersteunende corporatieve verbanden gemaakt werden op basis van duidelijke normatieve voorkeuren. Dit keuzeproces vond plaats op basis van 'wetenschappelijke beleidsvoorbereiding'. Grote namen uit de naoorlogse stedenbouw en ruimtelijke ordening, als Steigenga, Van Lohuizen en Van Eesteren, geloofden in een planningsproces waarbij de wetenschapper modelmatig de toekomst verkende en in overleg met de beleidsmakers de beste oplossingen aan het bestuur voorlegde.

Het meest kenmerkend voor de inmiddels veranderde verhoudingen tussen politiek, kennis en beleid is wel het wegvallen van de schotten tussen deze drie domeinen. Er zijn legio analyses beschikbaar over de wijze waarop wetenschappelijke kennis wordt beïnvloed door politieke of beleidsmatige voorkeuren⁶⁶. Waarden en feiten blijken minder eenvoudig uit elkaar te houden dan men in de na-oorlogse decennia nog dacht. Ten eerste is de *status* van wetenschappelijke kennis sterk veranderd. Doordat de deelname aan hoger onderwijs toenam, kreeg een grotere groep van de bevolking inzicht in de aard van wetenschappelijke kennis. Dit leidde tot een democratisering van kennis: wetenschappelijke twijfel kreeg een nieuwe betekenis toen meer mensen de mogelijkheid kregen om vragen te stellen. Het gevolg was dat 'geldende' inzichten vaak een fragielere basis bleken te hebben dan wetenschappers zouden willen toegeven. De aura van wetenschap als superieure vorm van kennis en kennisacquisitie werd in de ruimtelijke ordening ook aangetast door een aantal ongelukkige adviezen. Bekende voorbeelden zijn de ontwikkeling van demografische kengetallen, de prognoses omtrent de bewoners van de Bijlmermeer en de aanname dat 'werk' het 'wonen' volgt (groekernenbeleid). Ook het feit dat de ruimtelijke wetenschappen na decennia niet in staat zijn gebleken tot een gezaghebbende analyse van de nieuwe samenhang tussen wonen, werken, recreëren en verplaatsen, heeft het gezag van de wetenschap aangetast. *Grand theories* blijken onhoudbaar, hooguit zijn er partiële inzichten te benutten. Bovendien is er in het verleden veel misgegaan waar wetenschap en beleid al te zeer in elkaar verstrengeld raakten. Recent kwam dit tot uitdrukking in de quasi-wetenschappelijke onderbouwing van het ecologisch en maatschappelijk 'ideale' HSL-tracé door het Groene Hart. Uiteindelijk bleek dit te zijn terug te voeren op de financiële paragraaf uit een reeds door V&W getekend contract. Sinds de jaren zeventig is het maatschappelijk bewustzijn van het bestaan van dergelijke praktijken gegroeid, met als gevolg dat de beproefde verdeling van verantwoordelijkheden tussen politiek, wetenschap en beleidsmakers niet langer bevredigend functioneert.

Deze veranderde verhouding tussen wetenschap, beleid en samenleving speelt de ruimtelijke ordening parten. Ten eerste had zij tot voor kort de mogelijkheid om via een beroep op haar specifieke ruimtelijke expertise conflicten te beslechten. 'Harde' planologische inzichten werden aangeroepen om een bepaalde inrichtingskeuze te ondersteunen. Ten tweede kon de ruimtelijke ordening eertijds via gremia als de RARO of de RPC bepaalde visies in de spraakmakende circuits ter bespreking en nuancering voorleggen. Deze eenvoudige en in wezen corporatistische verhouding tussen politiek, kennis en beleid heeft haar vanzelfsprekendheid verloren. Er zijn tegenwoordig veel meer en voortdurend veranderende maatschappelijke woordvoerders. Ook de ruimtelijke ordening wordt geconfronteerd met een voortdurende concurrentiestrijd tussen kennisclaims waarbij bepaalde wetenschappelijke en maatschappelijke actoren eerder coalities aangaan dan dat men binnen het 'sub-systeem' wetenschap tot interne overeenstemming weet te komen. De vorming van concepties over de inrichting van Nederland is allerm minst nog een monopolie van de overheid. Op conceptieniveau vindt inmiddels – zo bleek in paragraaf 4.2 – een krachtige concurrentie plaats, waarbij soms het voortouw

⁶⁶] S. Jasanoff, *The Fifth Branch*; Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1990.

wordt genomen door de wetenschap, soms door beleidsmakers en soms door belangenorganisaties. Alternatieve opties rond bepaalde issues zijn vaak verbonden met eigen wetenschappelijke coalities en hierdoor geleverde onderbouwing. Recente voorbeelden zijn het Metropolitan Debat (UvA, TUD) en De Nieuwe Kaart van Nederland (BNS, BNP, NVTL, NIROV). Deze zelfmobilisatie van de samenleving is niet vrijblijvend; met de ontwikkelde visies wordt gepoogd maatschappelijke coalities te vormen om een bepaald doel te helpen realiseren ⁶⁷.

Waar het bestuur vaak poogt de legitimiteit van voorstellen te vergroten door wetenschappelijke argumenten, wordt nu door betrokken burgers zelf, of door de verbanden waarin zij participeren, 'tegenkennis' gemobiliseerd die naar professionaliteit niet hoeft onder te doen voor die waarover het bestuur beschikt. Functowicz en Ravetz benoemen de veranderende verhouding als de ontwikkeling van een 'postnormale' wetenschap ⁶⁸. Zij onderscheiden drie soorten strategieën voor het oplossen van problemen: toegepaste wetenschap, professionele consultering en postnormale wetenschap. In situaties van geringe systeemonzekerheid en waar slechts beperkte belangen in het geding zijn, kan worden volstaan met oplossingen uit de sfeer van de routinematige toegepaste wetenschap. Het gaat hier om 'fix it'-oplossingen. Wordt de onzekerheid groter en worden grotere belangen geraakt, dan moeten meer professies worden geconsulteerd: de arts die zowel moet genezen als kosten binnen de perken houden, heeft niet meer voldoende aan louter medische kennis. Waar systeemonzekerheid hoog is en grote belangen (in brede zin) spelen, gaat het steeds minder om een technische oplossing van een concreet probleem. Groepen die zich in hun belang bedreigd voelen, brengen eigen experts in de meningsvorming in die het probleem ontkennen of anders definiëren. Door de grote onzekerheid zijn de feiten waar een beroep op wordt gedaan altijd ambigu, en kunnen deze verschillend worden geïnterpreteerd of kunnen er andere selecties tegenover worden gezet. Het gevolg zal zijn dat het oorspronkelijke probleem wordt verbreed en meer waarden in het geding raken. Hiermee verbreedt zich tegelijk de kring van degenen die bevoegd zijn zich in het debat te mengen tot buiten die van de experts.

De ingrediënten voor deze dynamiek zijn in de ruimtelijke ordening ruimschoots aanwezig. Ruimtelijke projecten wijzen veelal ver vooruit; door prognoses onderbouwde evaluaties van belang en effecten ervan hebben betrekking op de lange termijn en hebben derhalve per definitie hoogst onzekere uitkomsten. Minder dan eertijds is te rekenen op consensus over de ontwikkelingsrichting. Tegelijk zijn met de besluitvorming vaak grote belangen gemoeid. In de praktijk is de dynamiek 'van probleem naar issue' dan ook ruimschoots zichtbaar: de debatten over bijvoorbeeld beide mainports gaan inmiddels ver uit boven de directe voorzieningen die in het geding zijn. Zij betreffen achterliggende concepten over de economische koers van Nederland, de plaats en betekenis van de steden, de relatie economie-milieu, de mate van gebondenheid van mobiliteit aan geografische kenmerken, technologische mogelijkheden en dergelijke. In het voetspoor hiervan is de kring van deelnemers en belangstellenden navenant verbreed.

Deze ontwikkelingen hebben het *governance*-aspect van ruimtelijke ordening niet onberoerd gelaten. Voor het verwerven van maatschappelijke legitimiteit wordt geworsteld met de verhouding tussen een – in termen van Habermas –

⁶⁷ H. van der Cammen, *Mogelijke werelden. De wereld van de ruimtelijke planning*; oratie, Universiteit van Amsterdam, 1996.

⁶⁸ S.O.Funtowicz en J.R.Ravetz, 'A new scientific methodology for global environmental issues'; in: R. Constanza (ed.), *Ecological Economics: the science and management of sustainability*; New York, 1991.

'liberale' en 'republikeinse' benadering van de organisatie van democratie⁶⁹. In de eerste opvatting ligt accent op de procedures van besluitvorming; 'het primaat van de politiek' impliceert dat als plannen parlementair-politiek zijn 'afgedekt', ze in principe – met inachtneming van de procedures voor rechtsbescherming – in uitvoering kunnen worden genomen. In de tweede opvatting ligt daarentegen accent op de kwaliteit van de maatschappelijke meningsvorming als zodanig. Het verwerven van draagvlak wordt in de liberale opvatting vooral geïnterpreteerd als een zo goed mogelijke communicatie van plan/project, en de overwegingen hierbij, naar betrokkenen. In de tweede opvatting gaat het niet om meningsvorming teneinde steun te verwerven voor een plan, maar om de gemeenschappelijke, inhoudelijke afweging. Het gaat om de argumenten achter het plan: waarom is een voorziening nodig, zijn er alternatieven? Dat juist op het gebied van ruimtelijke ordening aan beide vormen een belangrijke plaats toekomt, wordt algemeen onderkend, maar het blijkt allerm minst eenvoudig een acceptabele balans tussen beide te vinden.

In hoofdstuk 3 werd er op gewezen dat de burger de consument grenzen moet opleggen. Dit lijkt inmiddels een *contradictio-in-terminis*, in zoverre ook in de politiek een sterke neiging bestaat de burger in zijn hoedanigheid als consument te benaderen. Maar de ratio van het optreden als burger is wel degelijk een andere dan van het optreden als consument. Een consument redeneert op microniveau: 'waar zou ik willen wonen, gegeven mijn budget'. Als burger dient hij echter zich rekenschap te geven van de collectieve aspecten, inclusief de gevolgen hiervan: 'wat als ieder buiten wil wonen, met alle gevolgen voor milieu, landschap en dergelijke'. Het controversiële karakter van de ontwikkelingen als gevolg van het gecumuleerde ruimtelijk-relevante consumentengedrag onderstreept het belang mensen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid als burger. Juist ter wille van de maatschappelijke legitimiteit zijn in de ruimtelijke ordening wettelijk gewaarborgde mogelijkheden gecreëerd voor inspraak. Hieronder zal worden bezien of de ontwikkelde mechanismen voor het betrekken van de maatschappij bij de beleidsontwikkeling toereikend zijn.

4.3.3 Problemen rond de reguliere inspraakprocedures

De verschillende planvormen van het stelsel van ruimtelijke ordening (pkb, streek-, structuur- en bestemmingsplan) kennen alle een uitvoerig inspraaktraject ten aanzien van de beleidsvoornemens. Met procedures van bezwaar en beroep worden voorts individuele belangen beschermd tegen onzorgvuldigheden die kunnen voortvloeien uit vastgestelde plannen. Met deze voorzieningen wordt geprobeerd de legitimiteit van het ruimtelijk beleid te verankeren en de kwaliteit van de planvorming te versterken. Door inspraak en overleg kunnen onnodige conflicten worden voorkomen, doordat in een vroeg stadium nog wordt bijgestuurd of doordat een maatschappelijk draagvlak voor het gewenste beleid ontstaat⁷⁰. Dat juist aan het ruimtelijke-ordeningsbeleid, en bijvoorbeeld ook in de Landinrichtingswet en via de MER-verplichting, een ruime mogelijkheid voor inspraak werd toegekend, getuigt van de erkenning van het belang voor de betrokken burgers van ingrepen in hun fysieke leefomgeving. En hiermee natuurlijk ook van de invloed die burgers op de ruimtelijke plannen moeten kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld door formeel ruimte in te bouwen voor alternatieve voorstellen. Dit in de Wet op de Ruimtelijke Ordening neergelegde reguliere mechanisme voor de afweging tussen politieke desiderata en maatschappelijke betrokkenheid wordt echter in toenemende mate problematisch. Hieronder worden drie problemen uitgewerkt, namelijk de tegenstrijdige verwachtingen, inspraak als tegenspraak en ten slotte de vervagende schaal.

⁶⁹ J. Habermas, 'Three normative models of democracy'; in: S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*; Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1996.

⁷⁰ P.J.J. van Buuren, Ch. Backes en A.A.J. de Gier, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*; Deventer, Kluwer, 1996, blz. 65.

Tegenstrijdige verwachtingen

Zowel het openbaar bestuur als burgers uiten hun twijfel over het nut van de praktijk van inspraak, zij het met verschillende redeneringen. De bezwaren getuigen van tegenstrijdige verwachtingen over de rol van de inspraak en geven aan hoe problematisch de relatie tussen menings- en besluitvorming soms is. Zo stelt het openbaar bestuur vaak dat de procedures kunnen leiden tot onnodige vertraging. Hierbij wordt dan vooral gedoeld op vertragingen in de eerste fase van beleidsvoorbereiding, waarin 'nut en noodzaak' nog ter discussie staan. Niet zelden worden door inspraak in deze fase conflicten niet voorkomen maar eerder aangescherpt. De gevolgen hiervan kunnen het planningsproces aanzienlijk beïnvloeden. Maatschappelijke onrust kan politieke implicaties krijgen. Ook kunnen de procedures van bezwaar dan gebruikt worden als middel om het gehele plan te vertragen, en niet alleen door de directe belanghebbenden maar ook door zaakwaarnemers en zelfs andere overheden dan de initiatiefnemende. Burgerlijke of maatschappelijke organisaties wijzen daarentegen vooral op het democratisch tekort in de verschillende procedures. Vanwege de complexiteit kunnen professionele bestuurders zich in de procedures verschuilen zonder dat hierin vanuit deze organisaties effectief tegenwicht kan worden geboden. In plaats van dat gelegenheid wordt geboden om te kunnen meedenken, wordt men vaak geconfronteerd met voldongen feiten.

Deze bezwaren kunnen worden verhelderd aan de hand van het hiervoor genoemde onderscheid tussen de 'liberale' en de 'republikeinse' opvatting over de organisatie van de democratie. In de liberale opvatting ligt het accent op procedures van besluitvorming. Deze zijn bedoeld voor het inbrengen van maatschappelijke belangen en voor het maken van een afweging door vertegenwoordigende lichamen. Ter wille van het noodzakelijke draagvlak is het natuurlijk van belang een zo goed mogelijke kennis te hebben van de bestaande meningen. Inspraakmogelijkheden voorzien hierin; hieruit blijvende gerechtvaardigde verlangens kunnen nopen tot amenderingen van het plan. Maar in principe kunnen plannen na parlementaire goedkeuring in uitvoering worden genomen. In de republikeinse benadering staat de kwaliteit van het proces van gemeenschappelijke meningsvorming voorop. Hier gaat het bij inspraak niet primair om een formele gelegenheid standpunten over een plan of project kenbaar te maken, maar om het zo goed mogelijk genereren van argumentaties voor of tegen een verandering en van denkbare alternatieven. Door een open debat moet zich gaandeweg een gedeelde voorkeur kunnen uitkristalliseren. Anders dan bij de liberale benadering worden voorkeuren niet gezien als *ex ante* gegeven meningen waar de planvorming bij toereikende kennisneming veilig op kan koersen, maar als de resultante van een open en dynamisch proces van 'preferentievorming'⁷¹. Niet belangenbehartiging maar uitwisseling en overleg gelden hier als de essentie van democratie. Aan beide visies is een zekere *bias* inherent: waar de ene – door het accent op het belang van politiek gelegitimeerde besluitvorming – gemakkelijk de ogen sluit voor het belang van maatschappelijke meningsvorming, bagatelliseert de andere – bij vaak hooggestelde verwachtingen over de uitkomsten van maatschappelijk debat – bestuurlijke zwaarwegende aspecten (tijdsdruk, kosten, coördinatie, enz.). In essentie liggen deze twee benaderingen aan de basis van de vaak tegengestelde verwachtingen over de inspraakmogelijkheden bij de relevante actoren.

Bestuurders zien georganiseerde meningsvorming veelal 'slechts' als noodzakelijk om een toereikend draagvlak te verwerven voor een gegeven plan, en

⁷¹ S. Benhabib, *Toward a deliberative Model of Democratic Legitimacy*; in: S. Benhabib (ed), op.cit., blz. 67-94.

liefst met een zo gering mogelijk tijdsverlies ⁷². Vanuit het besluitvormingsperspectief is inspraak de laatste schakel: 'bestuurlijk zijn we er uit, nu de samenleving nog'. Niet onbegrijpelijk is dan de neiging de termen van het debat zo te definiëren dat de voorgestane oplossingsrichting buiten schot blijft. Over het algemeen is dit allerm minst een kwestie van onwil. Ruimtelijke ordening is immers vooral een kwestie van overreding van vele betrokken sectoren; de veelal zeer grote inspanning die gemoeid is met het bereiken van een gecoördineerd, door alle betrokken overheden onderschreven voorstel laat binnen de systematiek van het liberale model weinig manoeuvreerruimte over. Het integrale karakter impliceert veelal dat verandering van één element consequenties voor vele andere heeft. Tijdens de inspraak opkomende alternatieven vormen dan ook een hinderlijke complicatie; ruimte voor meedenken is er eigenlijk niet, behalve binnen van te voren overeengekomen marges.

De institutionele en individuele *stakeholders* die gebruik maken van de inspraakmogelijkheden bezien deze impliciet veeleer uit het republikeinse perspectief. De meningsvorming zien ze als een open aangelegenheid, en hiermee als eerste fase van een traject waarin iedere schakel in de keten naar de uiteindelijke besluitvorming ter discussie kan worden gesteld. Zo is in de praktijk dan ook regelmatig de dynamiek waar te nemen die in paragraaf 4.3.2 werd gekenschetst als eigen aan meningsvorming over 'postnormale' problematiek. Inspraak over een concrete oplossing voor een bepaald probleem vertoont vaak de neiging uit de aan het debat opgelegde voegen te barsten, bijvoorbeeld door het probleem anders te diagnostiseren en hiermee ook geheel andere oplossingen in het debat te introduceren. De bestuurlijke verzuchting dat 'alles weer over moet worden gedaan' wekt dan weinig verbazing. Het is dan ook juist vanwege de effectiviteit dat de maatschappelijke inbreng via inspraak – die aanvankelijk vooral bestond uit een beoordeling achteraf van de gepresenteerde plannen door belanghebbenden – steeds meer naar vroegere fasen van de beleidsvorming wordt getrokken.

Een grotere helderheid over de fasering van het planproces en de bij iedere fase te betrekken participanten vormde ook de strekking van de aanbevelingen van de raad in zijn rapport 'Besluiten over grote projecten' ⁷³. De voorgestelde verdeling van de besluitvorming in een drietal fasen kan tot op zekere hoogte strijdigheid in de verwachtingen wegnemen en hiermee de effectiviteit ten goede komen. Door de WRR werd deze procedure aanbevolen voor uitzonderingsgevallen. Het betrof alleen grote projecten die slechts zeer weinig frequent voorkomen. Bij bredere toepassing blijven twee problemen echter onopgelost. Allereerst, in het WRR-rapport wordt een trechtermodel van besluitvorming gehanteerd: iedere volgende stap impliceert afnemende marges voor keuzen. Maar in de praktijk kan zich per stap juist een toenemende behoefte aan alternatieven voordoen. De visies van belanghebbenden op projectniveau (uitvoerende fase) kunnen bijvoorbeeld strijdig blijken met de visies van de andere *stakeholders* op planniveau (fase van beginselbesluit). Het tweede probleem is dat in een trechtermodel van de politiek een helderheid en bestendigheid ten aanzien van eenmaal genomen besluiten wordt verwacht die zich zelden voordoet. In het hanteren van 'de wet van de minste pijn' worden conflicterende doelen vaak liever verdoezeld door formules te kiezen waardoor deze strijdigheid wordt getemporiseerd, weggeabstraheerd (bijv. 'wonen, werken en recreëren op elkaar afstemmen'), of afgekocht (steeds meer stedelijke knooppunten, HSL in tunnel).

⁷²] Zie bijvoorbeeld de *Voortgangsrapportage missiebrief* van de regering aan de Tweede Kamer van 16 september 1997. Op blz. 34 wordt gesteld dat de maatschappelijke en economische dynamiek niet zelden sneller verloopt dan de besluitvorming in zijn huidige vorm kan bijhouden. Voor strategisch relevante ruimtelijke beslissingen zou het eerder zo moeten zijn, zo zegt de regering, dat de gewenste termijn de loop van de procedure bepaalt, in plaats van andersom.

⁷³] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Besluiten over grote projecten*; Rapporten aan de Regering nr. 46, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, 1994.

Inspraak wordt tegenspraak

Een tweede probleem van de huidige vormgeving en praktijk van inspraak in zowel Wet als Besluit op de Ruimtelijke Ordening is dat de bestaande mogelijkheden eerder uitlokken tot het uitbrengen van bezwaar tegen dan tot het betonen van instemming met het voorstel. Dat geldt natuurlijk per definitie voor de mogelijkheden voor bezwaar en beroep, die niet alleen openstaan voor gelaedeerden maar feitelijk voor iedereen (de zgn. *actio popularis*). Via deze weg kunnen indirect ook lagere overheden nationale plannen bemoeilijken, zoals bleek bij de Betuwelijn. Maar ook de inspraakmogelijkheid zelf appelleert eerder aan de bezwaarden dan aan de voorstanders en mobiliseert zo dus niet de mogelijke aanhang, maar juist de kritiek op een voorgestelde actie. Woltjer voegt hier nog aan toe dat de tegenstanders het in de discussie vaak ook gemakkelijker hebben dan de voorstanders. Een plan impliceert immers altijd een verandering van de bestaande situatie. De negatieve effecten hiervan op het 'hier en nu' zijn tastbaarder en dus gemakkelijker aan te geven dan de voordelen van de ingreep, die veelal betrekking hebben op het 'ginds en later'⁷⁴. De overheid ervaart dit alles als 'hindermacht' op een ingeslagen weg. Gezien vanuit de samenleving is kritiek op plannen echter vaak onvermijdelijk omdat de planvorming grotendeels bestuurlijk verloopt, en derhalve geen of nauwelijks gelegenheid biedt tot creatief meedenken en preferentievorming. Meer dan nodig is, ontstaan hierdoor situaties van een bestuur en een samenleving die tegenover elkaar staan, van een bestuur dat via eenzijdige belangencoalities de samenleving oplossingen oplegt. Pogingen om maatschappelijke betrokkenheid te mobiliseren, worden dan licht gezien als schijn-democratische manoeuvres om een alibi voor een besluit te vinden.

In 1990 verscheen de nota 'Groene Hart: nadere uitwerking in het kader van de vierde nota ruimtelijke ordening'⁷⁵. Deze nota van de Stuurgroep Groene Hart maakt deel uit van het zogenoemde ROM-gebiedenbeleid, waarin coproductie van beleid samen met regionale en plaatselijke actoren een centrale gedachte vormt. Vanwege het belang van het openhouden van het Groene Hart – van oudsher een belangrijk beleidsuitgangspunt – is hier echter toch gekozen voor een duidelijk sturende rol voor de hogere bestuurslagen. In de Stuurgroep Groene Hart zijn namelijk alleen het rijk en de provincie vertegenwoordigd. Opvattingen en ideeën van anderen kunnen pas tot gelding komen in de fase van inspraak; pas in de fase van de doorwerking is voorzien in intensief overleg met betrokkenen. Het Groene Hart-concept verwijst naar de abstracte idee van een 'voorraad' aan open ruimte die ook als voorraad behouden dient te worden: de ongerepte groene vrijheid tegenover de almaar voortschrijdende en nietsontziende verstedelijking⁷⁶. Blijkens de voorstellen wordt dan ook eerder een generieke blokkade aan de ontwikkelingen van het betrokken gebied opgelegd dan deze in goede banen te willen leiden.

Er is door velen sterk afwijzend gereageerd op de door de Stuurgroep gepresenteerde plannen. Het Intergemeentelijk Orgaan Rijnstreek liet weten dat de gemeenten vooral ruimte willen hebben om 'organisch' te kunnen groeien. Ze willen de eigen bevolking kunnen huisvesten en de economische groei in de eigen streek kunnen accommoderen⁷⁷. De Kamers van Koophandel in de regio zien een veel meer functioneel verband tussen het eigene van het Groene Hart en de te ontwikkelen bedrijvigheid⁷⁸. Groen moet niet geïsoleerd worden beschouwd, maar veel meer een van

⁷⁴] J. Woltjer, 'De keerzijde van het draagvlak. Ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie'; *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 4, 1997.

⁷⁵] Stuurgroep Groene Hart, *Groene Hart: Nadere uitwerking in het kader van de vierde nota ruimtelijke ordening; Plan van aanpak ROM-beleid*; Den Haag, 1990.

⁷⁶] De beschrijving van dit voorbeeld is in hoge mate ontleend aan de studie van Smit, Stallen en Herengreen, *Ruimte als forum*; WRR, Werkdocumenten nr. W100, Den Haag, 1998.

⁷⁷] Intergemeentelijk Orgaan Rijnstreek, *Is er nog leven na de VINEX?*; Alphen a/d Rijn, IGOR, 1995.

⁷⁸] Kamers van Koophandel voor Midden-Holland, Rijnland, Utrecht e.o. & Zuid-Holland Zuid, *Het ondernemende Hart, wonen, werken, recreatie & natuur*, 1995.

de belangrijke vestigingsplaatsfactoren van de regio. Naast traditionele zaken als landbouw en recreatie dient veel meer aandacht geschonken te worden aan overige bedrijvigheid die zich in het Groene Hart op verschillende plaatsen ontwikkelt. Een meer gedifferentieerd beleid voor het Groene Hart dient ruimte te bieden voor bedrijvenscorridors langs de voornaamste snelwegen in het gebied. Ook de ANWB – samen met het WNF – pleit voor een meer gedifferentieerde aanpak ⁷⁹. De maatschappelijke behoeften en de daarvoor te benutten ruimtelijke hulpbronnen leiden volgens hen tot een nieuwe functionele indeling van het stedelijke en landelijke gebied.

Er moet niet een grens worden getrokken tussen het stedelijke gebied en het Groene Hart, zoals door het Rijk wordt voorgestaan, maar worden gedacht vanuit de relaties die deze beide elementen verbinden. Concepten als 'stad achter de duinen' en 'stad aan de rivier' komen dan aan de orde. ANWB en WNF accepteren woningbouw in het gebied en willen deze juist als een potentiële bondgenoot benutten om het open karakter van het Groene Hart te behouden. De studie van Nyfer gaat hierin het verst. Op grond van vooral economische beschouwingen wordt een lans gebroken voor een onderscheid van het Groene Hart in gebieden met uiteenlopende potenties. Door niet alle grond in het Groene Hart te onttrekken aan de bouwmarkt wordt de schaarste aan woningbouwlocaties verminderd.

Dit kan een gunstig effect hebben op de prijsontwikkeling van grond. Mocht dit niet voldoende zijn, dan dient de overheid in de ogen van Nyfer ⁸⁰ met actieve grondpolitiek de balans te herstellen. Zo krijgt deze juist meer controle over de ontwikkelingen in het Groene Hart: het ontwikkelen van sommige gebieden schept ruimte om op andere plaatsen juist stringenter vast te houden aan het beschermen van de status quo.

Bij alle verschil komen de verschillende partijen overeen in het streven om – anders dan rijk en provincies – geen generieke aanpak voor het gehele Groene Hart te willen ontwerpen. In het dubbelconcept 'Groene Hart – Randstad' bestaat geen ruimte voor enige differentiatie. De door het beleid als negatief geziene verstedelijking vindt in feite toch plaats, maar volgt nu allerlei sluiptwegen. Bovendien maakt de preoccupatie met dit concept een vruchtbare samenwerking met andere maatschappelijke groeperingen onmogelijk. Door de eigen concepten buiten de discussie te houden, wordt de kloof tussen beleidvorming en meningvorming moeilijk te overbruggen.

De vervagende schaal

Een derde probleem van het inspraakmechanisme betreft de schaalproblematiek. In de periode dat de ruimtelijke ordening nog vooral het volkshuisvestingsbeleid als voornaamste voertuig had, was de ruimtelijke neerslag van plannen over het algemeen zodanig lokaliseerbaar dat duidelijkheid bestond over de in het geding zijnde verantwoordelijkheden. De verdelende rechtvaardigheid bij het toedelen van woningcontingenten was een rijksaangelegenheid, maar de ruimtelijke neerslag en inpassing was een kwestie voor de gemeenten. Beide niveaus beschikten over organen van representatieve democratie ter besluitvorming over planologische kernbeslissing respectievelijk bestemmingsplan, terwijl in beide planvormen voorzien was in inspraakmogelijkheden voor de betrokken burgers en instellingen op beide schaalniveaus. Hetzelfde geldt voor het streekplan en Provinciale Staten. Nu infrastructurele voorzieningen een steeds belangrijker rol gaan spelen in de ruimtelijke ordening, gaat het steeds vaker om plannen waarin de drie schaalniveaus verstrengeld zijn geraakt. Een weg of een spoorlijn raakt deze immers altijd alle drie. Ook de externe effecten kunnen op een grotere schaal betrekking hebben dan die waar de voorziening beslag op legt: een weg door een natuurgebied raakt immers aan een extern effect van nationale reikwijdte. *Mutatis mutandis* geldt deze verstrengeling van schaalniveaus ook voor de veranderde relatie

⁷⁹] ANWB/Wereldnatuurfonds afdeling Nederland, *Groene Hart? Groene Metropool: Recreatie en natuur in de Randstad van morgen*; Utrecht, H+N+S, Adviesbureau voor Ruimtelijke Planning en Ontwerp, 1995.

⁸⁰] Nyfer, *Het Groene Hart, dat klopt niet!*; Den Haag, Sdu uitgevers, 1996.

tussen ruimtelijke ordening en economie, waarvan in hoofdstuk 3 werd gesproken. Evenmin als de uitbreiding van Schiphol een louter lokale kwestie is, is dit het geval met een overslagcentrum in Venlo. Deze verandering betekent allereerst dat andere actoren zullen willen inspreken dan voorheen. Infrastructuur en economie impliceren natuurlijk andere belangengroepen en bewegingen dan volkshuisvesting en landbouw. Maar het is ook moeilijker geworden de kring van belanghebbenden per geval af te perken. De verstrengeling van schaalniveaus heeft tot gevolg dat de insprekers of meedenkers bij een project zowel uit de lokale bevolking als uit landelijke bewegingen afkomstig kunnen zijn. Het uitlokken van een lokaal referendum door een landelijke organisatie, zoals het geval was rond IJburg, past bij deze situatie: de lokale stadsuitbreiding raakte immers aan een als nationaal beleefd natuurbelang.

De reactie van de wetgever op drie beschreven problemen is tweëerlei. Allereerst worden de mogelijkheden voor de bevolking vergroot om inzichten vroegtijdig kenbaar te maken. Discussies in een fase waarin de samenleving nog niet geconfronteerd wordt met bestuurlijk dichtgetimmerde voorstellen, bieden een mogelijkheid om onnodige conflicten te voorkomen, maar ook om tijdig zicht te krijgen op belangentegenstellingen en verschillen van inzicht over de wenselijke ontwikkelingen. Deze reactie kan zowel de legitimiteit als de effectiviteit van het beleid ten goede komen.

De tweede reactie betrof partiële centralisatie. Met de Tracéwet en de NIMBY-bepaling in de WRO wordt de bevoegdheid van hogere bestuurlijke niveaus aangescherpt, zodat het nationale belang beter gewaarborgd wordt. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de schaalproblematiek die is ontstaan door het gegroeide accent op infrastructurele voorzieningen, waarmee het gedecentraliseerde stelsel van ruimtelijke ordening moeilijk raad wist. De mogelijkheden voor inspraak zijn met deze veranderingen overigens niet afgenomen, maar zijn verplaatst naar een ander schaalniveau dan dat van het bestemmingsplan. De centrale rol van het bestemmingsplan in de ruimtelijke ordening neemt hierdoor af, evenals door recente voorstellen voor de figuur van het gemeentelijk 'projectplan'. Met deze veranderingen ontstaat evenwel een nieuwe problematiek. Konden infrastructurele voorzieningen moeilijk een plaats vinden in de gebiedsgerichte systematiek van de 'traditionele' ruimtelijke ordening, door de verzelfstandiging van de besluitvorming over infrastructuur dreigt de gebiedsgerichtheid onvoldoende tot haar recht te kunnen komen. Nieuwe wegen en spoorlijnen impliceren een belangrijke ruimtelijke herstructurering; ze kunnen dan ook moeilijk gezien worden als neutrale toevoegingen die zich lenen voor louter een beoordeling op hun eigen merites.

In paragraaf 4.2.1 kwam aan de orde dat zich nieuwe ruimtelijke concepten aandienen die eerder pluriformiteit van ruimtelijke inrichting tot uitgangspunt hebben dan de generieke inrichtingsconcepten die thans worden gehanteerd. Het recht doen aan de maatschappelijke betrokkenheid sluit aan op deze nieuwe concepten; in de onderhavige paragraaf werd immers verduidelijkt hoezeer de feitelijke inspraak de neiging vertoont zich buiten de daaraan gestelde bestuurlijke kaders te begeven. De bestuurlijke ontwikkeling die in paragraaf 4.2.2 tegelijkertijd werd gesignaleerd naar een infrastructurele benadering, lijkt zich hier moeilijk mee te verdragen. Het is echter juist de verbinding van infrastructureel en ruimtelijk beleid die mogelijkheden biedt om te voorkomen dat de inspraak rond infrastructuur de gedaante aanneemt van hindermacht, zoals nu zo vaak het geval is. Wanneer de infrastructurele voorziening aanleiding gaat vormen voor een ruimtelijke herinrichting van het betrokken landschap en functies daarbinnen, is eerder te rekenen op een positieve betrokkenheid dan thans het geval is. In de hierna volgende paragraaf zal in meer algemene zin worden ingegaan op de voorwaarden waar plansystemen aan moeten voldoen om van een optimale relatie tussen de *government*- en *governance*-dimensies van het ruimtelijk beleid te kunnen spreken.

4.4 Nieuwe vormen van maatschappelijke betrokkenheid

De hierboven geschetste bezwaren rond het feitelijk functioneren van de inspraak hebben geleid tot vele experimenten buiten de formele kaders. Nieuwe, meer pro-actieve vormen van meedenken en inspreken zijn bedacht, zelfs is een zekere 'Experimentierfreudigheid' ontstaan met nieuwe vormen van meningsvorming en debat. Vormen van 'participatieve besluitvorming' en 'coproductie van beleid' kunnen worden waargenomen op vrijwel alle beleids-terreinen en alle bestuurlijke niveaus. Bekende voorbeelden zijn Nederland 2030, de Groene Hartgesprekken, de Infralab-benadering van V&W en de Ter Zake-discussies over de toekomst van de landbouw. 'Het debat' heeft inmiddels een prominente plaats in het openbaar bestuur verworven. Een speciale categorie vormen – in respons op het WRR-rapport 'Besluiten over grote projecten' – de zogenoemde 'nut-en-noodzaakdiscussies' ten aanzien van grote infra-structurele projecten als Tweede Maasvlakte (VERM) en de Toekomst Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur (TNLI) ⁸¹. Een al wat langer lopend initiatief betreft de benadering bij de zogenoemde ROM-gebieden – elf gebieden verspreid over Nederland – waar geprobeerd wordt om ruimtelijke-orderingsbeleid en milieubeleid geïntegreerd vorm te geven. Vanwege het experimentele karakter van deze aanpak loopt de uitwerking per gebied sterk uiteen. Het project in Drenthe bijvoorbeeld leidde nauwelijks tot een andere beleidsvoering; daarentegen werd in de Gelderse Vallei een zeer actief regionaal debat tot stand gebracht ⁸². De opgave om beleidsintegratie te doen plaatsvinden door maatschappelijke betrokkenheid te mobiliseren blijkt allerm minst een eenvoudige; het is allerm minst een kwestie die zich door enkele procedurele randvoorwaarden laat regelen. Er blijken zich in de praktijk ook valkuilen voor te doen die simpele oplossingen in de weg staan.

4.4.1 Valkuilen

Nieuwe en daarmee experimentele vormen van maatschappelijke betrokkenheid worden omringd door verschillende valkuilen. Zo bestaat enerzijds het gevaar dat niet-verplichtende circuits ontstaan die geen of een onduidelijk verband hebben met de bestaande praktijk van politieke en beleidsmatige besluitvorming. Dit kan verwachtingen over het effect van getoonde betrokkenheid tekort doen. Anderzijds is het niet ondenkbaar dat nieuwe coalities leiden tot onevenredige verdeling van macht, waarmee krachtige lobbies in de gelegenheid komen hun belangen op ondemocratische wijze tot gelding te brengen. Deze twee mogelijkheden worden hier nader toegelicht.

Scheiding tussen meningsvorming en besluitvorming

Wanneer overheden publieke meningsvorming organiseren, worden verwachtingen gewekt over politieke consequenties ervan. Maar lang niet altijd is de relatie met de politieke besluitvorming helder, zodat in de latere besluitvorming het ongenoegen over de relatie tussen inbreng en effect hiervan juist blokkerend kan werken. In een inventarisatie van een groot aantal recente vormen van participatieve beleidsvoering concluderen onderzoekers van de Rijksuniversiteit Utrecht dat in veel gevallen waar de overheid de betrokkenheid van burgers vroegtijdig probeert te stimuleren, sprake is van een zwakke of zelfs ontbrekende koppeling met het formele beleid ⁸³. Deze loskoppeling leidt tot misvattingen over oplossingsdomeinen: betrokkenen steken veel energie in een gezamenlijk voorstel, maar het formele beleid kan los van deze consensus geheel eigen criteria aanleggen. In het geval van 'Nederland 2030'

⁸¹] WRR (1994), op.cit.

⁸²] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *De Gordiaanse knoop ontward*; Den Haag, 1995.

⁸³] W.J.V. Vermeulen, J.F.M. van der Waals, P. Glasbergen en H. Ernste, *Duurzaamheid als uitdaging; de afweziging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog*; WRR, Voorstudies en Achtergronden nr. 101, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997.

bijvoorbeeld worden toekomstbeelden als keuzen aan de Nederlanders voorgesteld, terwijl ze zich naar hun aard niet lenen voor beleidskeuze en derhalve geen duidelijkheid bieden over de realiseerbaarheid. De Groene-Hart-gesprekken werden georganiseerd door het ministerie van VROM en suggereerden dat alle mogelijkheden nog open stonden, maar in feite beperkte de discussie zich tot drie zogenaemde 'groene impulsen'. Gemakkelijk kan zo de indruk ontstaan dat de invloed van de burger door dergelijke debatten er niet toe doet.

Door sommige auteurs wordt aanbevolen, en overheden brengen dit soms ook enthousiast in de praktijk, dat de rol van de overheid zou (moeten) evolueren naar die van 'procesarchitect' ⁸⁴. De primaire verantwoordelijkheid van die overheid zou dan zijn het zodanig begeleiden van de maatschappelijke meningsvorming dat tot besluitvorming gekomen kan worden. Dit overschat evenwel het vermogen van de maatschappij tot 'spontane' consensusvorming en miskent ook de politieke verantwoordelijkheid voor in laatste instantie altijd controversiële besluiten. In zekere zin pretendeerde de Rijksplanologische Dienst bij de al genoemde verkenning 'Nederland 2030' zo'n open en procesmatige werkwijze te volgen. Bij de gevolgde benadering werd zelfs de invulling van de probleemagenda 'uitbesteed'. Gestart werd met een vraag aan de bevolking naar de gepercipieerde ruimtelijke vraagstukken van de toekomst. Voorzien van enkele discussiemomenten werd gaandeweg toegewerkt naar een beperkt aantal toekomstbeelden. Nog afgezien van het volledig ontbreken van enig expliciet en controleerbaar politiek element in dit proces, alsook van de inhoudelijke merites van deze beelden, komt hierbij het probleem dat discussies over verbale of visuele toekomstbeelden van Nederland, zonder verbinding met te nemen besluiten, door hun abstracte karakter moeilijk beoordeelbaar zijn. Dergelijke beelden zijn denkexercities; aan reacties erop kan weinig voorspellende dan wel de deelnemers bindende betekenis worden toegekend. Ze zullen worden beoordeeld aan de hand van gegeneraliseerde maatstaven. Maar consequenties worden pas duidelijk als zicht ontstaat op uit dergelijke concepties voortvloeiende handelingen, en het is vaak ook pas dan dat belangen worden geconstrueerd of onderkend, en alternatieve handelingsopties (kunnen) worden geformuleerd ⁸⁵. Het is dus allerminst zeker dat het uiteindelijke post-VINEX-beleid meer draagvlak zal ontmoeten dan zonder deze voorbereiding het geval zou zijn geweest. Vanwege de eerder genoemde blokkerende werking van niet gehonoreerde inspanningen, zou zelfs het tegendeel kunnen blijken. Ook al is de praktijk soms anders, het kan in een democratie bij meningsvorming niet om vrijblijvende mobilisatie gaan; zij ontleent haar zin aan erop aansluitende besluitvorming, en beoogt derhalve die besluitvorming van relevante input te voorzien.

Ondemocratische machtsvorming?

In de huidige praktijk van de parlementaire democratie heeft de volksvertegenwoordiging allerminst nog het monopolie op de meningsvorming; deze krijgt gestalte in tal van formele en informele fora en netwerken. Wanneer rollen en verantwoordelijkheden *de facto* of formeel vermengd raken, ontstaan er evenwel problemen. De representativiteit en hiermee het mandaat van de ingebrachte mening kan bij een onduidelijke rolverdeling ter discussie komen te staan. De liberale opvatting legt zich toe op de procedure van besluitvorming: uiteindelijk telt hier wel het aantal, gehoord de argumenten. In de republikeinse opvatting van democratie gaat het slechts om de kwaliteit van de meningsvorming: hier telt – ideaaltypisch gesproken – niet de kwantiteit (aantal stemmen, macht van het belang) maar slechts de kracht van het argument.

⁸⁴] Zie bijvoorbeeld P.H.A. Frissen, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*; Schoonhoven, Academic Service, 1996.

⁸⁵] D.A. Schön, *The reflective practitioner. How professionals think in action*; New York, Basic Books Inc., 1983.

Maar de praktijk van inspraak is natuurlijk niet overeenkomstig één van beide ideaaltypen. De burger kan zijn stem individueel doen horen, maar ook via vele typen organisaties; omgekeerd werpen vele instellingen zich op als zaakwaarnemer van die burger. In de praktijk is veelal allerm minst de individuele burger zelf aan het woord maar vooral de zaakwaarnemer. Analooq aan de representatieve democratie kan gesproken worden van indirecte inspraak, maar dan wel zonder de waarborg van formele procedures voor de representatie en standpuntbepaling. Dat private partijen argumenten naar voren brengen en deelnemen aan het publieke debat, is vanzelfsprekend in een 'active society'. In de praktijk gaat de inzet natuurlijk veel verder dan louter het argument, want gepoogd zal worden dit kracht bij te zetten door een zichzelf toegekend mandaat van vertegenwoordiging. De vraag doet zich dan voor of de ANWB, wanneer die samen met het Wereldnatuurfonds een visie presenteert op het Groene Hart, als 'woordvoerder' kan gelden van drie miljoen mensen wanneer deze 'achterban' vaak alleen lid is vanwege de wegenwachthulp. Dit probleem van representativiteit doet zich natuurlijk des te sterker voor wanneer dergelijke organisaties een rol wordt toegekend, of wanneer zij deze opeisen, in de besluitvorming. Het optreden van een landelijke vereniging als Natuurmonumenten in de lokale Amsterdamse politiek vormt hiervan een voorbeeld.

Naast onduidelijkheden rond de representativiteit van partijen bestaat er ook het gevaar dat de gegroeide ruimte voor meningsvorming, en hiermee invloedsoefening neo-corporatistisch wordt ingevuld, namelijk door krachtige deelbelangen. Dit gevaar is allerm minst denkbeeldig door de gecompliceerdheid van plannen en projecten, waaraan eigenlijk alleen nog adequaat tegenspel kan worden geboden door goed georganiseerde, over kapitaal en kennis beschikkende belangengroepen en maatschappelijke bewegingen. Deze maatschappelijke actoren behartigen een bepaald ideeel of materieel belang en hun taak is dit zo goed mogelijk te beargumenteren en tot gelding te brengen. Ze behoeven dit belang echter niet af te wegen tegen andere waarden en belangen; vandaar een neiging tot maximalisering. In de praktijk betekent dit dat ze in hun argumentaties meestal een accent leggen op de positieve aspecten of juist de schaduwzijde van bepaalde voorstellen, en deze uitvergroten.

De aan beweging of belang toe te kennen verantwoordelijkheid en de afbakening hiervan ten opzichte van het politieke bestel heeft te maken met de visie op het totstandkomen van het algemeen belang, en derhalve wie dit articuleert. Is het algemeen belang terug te brengen tot het gezamenlijk belang dat resulteert uit de confrontatie van de argumenten van de zich bij inspraak manifesterende selectie van deelbelangen of moet het worden gezien als de uitkomst van de in principe van belangen ontkoppelde parlementaire beraadslagingen ⁸⁶? Het één noch het ander is het geval. Het algemeen belang valt niet samen met een selectie aan deelbelangen, noch kan er sprake van zijn dat het parlementair geformuleerde algemeen belang deelbelangen zonder meer terzijde schuift. Hoewel de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de politiek voor het definiëren van het algemeen belang en daarmee de besluitvorming niet ter discussie staat, is er ter wille van de legitimiteit veel aan gelegen in een vroegtijdig stadium maatschappelijke betrokkenheid te genereren ⁸⁷. Deze betrokkenheid betreft niet slechts inzicht in instemming en tegenstand, maar ook het stimuleren van processen van meningsvorming over probleem en mogelijke oplossingen. Louter bestuurlijk verloopende planvorming kan nu eenmaal onvoldoende recht doen aan de maatschappelijke complexiteit en kan hierom niet het alleenrecht doen gelden op het probleemoplossend vermogen.

⁸⁶] Woltjer, op. cit.

⁸⁷] Van Buuren, Backes en De Gier, op.cit., blz. 65.

Het algemeen belang is de resultante van dit proces, waarin kortetermijnbelangen worden geconfronteerd met inzichten over de langere termijn, belangen van direct betrokkenen met die van indirect betrokkenen, voordelen met nadelen, belangen met ideeën, enzovoort. Dit betekent dat de sterke kant van de republikeinse benadering van democratie, namelijk de preoccupatie met het proces van ideeënconfrontatie, moet worden verenigd met de sterke kant van de liberale benadering, namelijk het accent op heldere afbakening van verantwoordelijkheden en procedures voor het gehele proces. Deze benadering is door Habermas aangeduid als het *deliberatieve* model⁸⁸.

Cruciaal hierbij is de identificatie van bij de planvorming te betrekken personen en instellingen. In de Angelsaksische literatuur wordt in dit verband steeds vaker de betekenis van het idee van 'stakeholderplanning' onderstreept⁸⁹. Stakeholders zijn al degenen die door een bepaald voornemen zouden worden beïnvloed, in positieve of in negatieve zin. Een stakeholderplanning gaat ervan uit dat een effectieve en legitieme planvorming gebaseerd dient te zijn op de actieve participatie van deze stakeholders. Het begrip ontleent zijn semantische kracht ten dele aan het feit dat het wordt afgezet tegenover een *shareholder*besluitvorming: hierbij hebben slechts bepaalde individuen toegang tot de besluitvorming, namelijk degenen die een bedrijf in eigendom hebben. Stakeholders is een veel bredere categorie, die ook omwonenden, werknemers en toeleveranciers omvat. Naar het ruimtelijk beleid vertaald, staat een stakeholderbenadering voor een planvormingssysteem waarbij degene die verantwoordelijk is voor de bindende besluitvorming, *actief* op zoek gaat naar potentiële stakeholders, stakes inventariseert, en de planvorming op basis van de inzichten en bezwaren uit dit bredere gezelschap plaatsvindt. Door alle stakeholders vroegtijdig bij de planvorming te betrekken, wordt voorkomen dat enkele zwaarwegende, zichzelf aandienende belangen als vanzelf de doorslag geven bij de eerste planuitwerking. Niet bij de planvorming betrokken actoren wordt zo immers al snel de rol van bezwaarde opgedrongen. Maar ook wanneer een veelheid van maatschappelijke visies in de overweging wordt betrokken, blijft het politieke stelsel een onmisbaar afwegingsmoment. Hier kan optimalisatie binnen randvoorwaarden plaatsvinden. De gedachte van stakeholderplanning is hierbij, dat een politiek die zich vroegtijdig tot de actieve mobilisatie van stakes bekennt, meer kans heeft om via preferentievorming in de planvorming aan de divergerende wensen en behoeften van verschillende actoren tegemoet te komen, dan wanneer zij zich richt op overeenstemming met een klein aantal – machtige – stakes.

4.4.2 Eisen aan de nieuwe institutionele vormgeving

Wellicht de belangrijkste voorwaarde om de samenleving bij beleidsvraagstukken te betrekken is dat duidelijkheid wordt geboden over de reikwijdte van de meningsvorming in het geheel van de besluitvorming. De randvoorwaarden die vanuit de besluitvorming worden gesteld, dienen voor alle betrokkenen helder te zijn. Maar dit is niet voldoende. Wanneer passief zou worden afgewacht wie gebruik zal maken van de geboden ruimte, dan bestaat er een grote kans dat deze het domein wordt van slechts enkele krachtige spelers. Voor een overheid kan het uit een oogpunt van beperking van mogelijke tegenstand ook verleidelijk zijn om coalities aan te gaan met dergelijke spelers. Dit gevaar impliceert dat ook voor de besluitvorming zelf duidelijke randvoorwaarden noodzakelijk zijn. Immers, in een meer deliberatieve benadering van democratie ligt het accent niet op belangenbehartiging maar op preferentievorming. De potentiële leveranciers van ideeën dienen dan wel geïdentificeerd en uitgedaagd te worden. Dit vraagt van de besluitvorming veel meer dan een

^{88]} Habermas, op.cit.

^{89]} Zie Healey, op.cit.

louter procesmatige regisseursrol. De politiek draagt een grote verantwoordelijkheid bij de selectie van participanten voor het inspreken en meedenken. Hierbij is het vanuit democratisch oogpunt van groot belang dat naast degenen die door een plan worden geraakt, ook diegenen erbij worden betrokken die aan het proces van preferentievorming een belangrijke bijdrage kunnen leveren. De rol van de politiek gaat echter nog verder. Het is onwaarschijnlijk dat zorgvuldige selectie van participanten en een actieve opstelling van de politiek verantwoordelijken als vanzelf zullen leiden tot overeenstemming tussen alle betrokkenen. Daarnaast speelt in vrijwel alle gevallen het 'brede publiek' of de 'zwijgende meerderheid' ook bij dit soort planvorming een niet te onderschatten rol. Ook om particularisme te voorkomen, blijft het uiteindelijk te nemen besluit een politieke verantwoordelijkheid.

Binnen maar ook buiten de ruimtelijke ordening is inmiddels ervaring opgedaan met beleidsvorming waarbij de maatschappij actief werd ingeschakeld. Het terrein van participatieve beleidsvoering is inmiddels zo breed dat een nadere analyse kon worden uitgevoerd. Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Utrecht hebben getracht enkele algemene kenmerken af te leiden uit een analyse van vormen van participatieve beleidsvoering⁹⁰. Dit heeft geresulteerd in zeven zogenoemde ontwerpdimensies voor participatief beleid, die kunnen worden gezien als een uitwerking van de hierboven geformuleerde algemene voorwaarden. De zeven ontwerpdimensies zijn:

1. politieke formalisatie van de relatie tussen participatie en besluitvorming;
2. een op inhoudelijke overwegingen gefundeerde keuze tussen intern-bestuurlijke afweging of afweging in dialoog en confrontatie;
3. een voortgaande structurering en herformulering van het probleem gedurende de gehele planvorming;
4. een actieve procesbeheersing met een duidelijke rolverdeling tussen partijen;
5. transparante afweging van belangen via dialoog en confrontatie van percepties;
6. feedback van de bereikte (partiële) overeenkomsten naar alle partijen;
7. heldere communicatie van de plannen naar de omgeving.

Deze ontwerpdimensies laten een aantal belangrijke punten zien. In de eerste plaats valt ook hier weer op dat inhoud en structuur hand in hand gaan. De eerste twee dimensies hebben hier betrekking op. Welke systematiek ook wordt ontwikkeld, de relatie tussen de politiek verantwoordelijken en de contribuanten aan het ontwerpproces dient helder geformuleerd te zijn. Ook zal aan de hand van de inhoud op grond van navolgbare overwegingen gekozen moeten worden voor het primaat van de (gecentraliseerde) besluitvorming, dan wel voor de (decentrale) meningsvorming. Als er bij het ruimtelijk beleid sprake is van een overheersend nationaal belang, dan vergt dit nationaal beleid; hierover dient een politiek heldere keuze gemaakt te worden. De politieke verantwoording van een dergelijke keuze ligt dan ook op het niveau waar die thuishoort, namelijk bij regering en parlement. Samengevat leidt dit tot een rolverdeling zoals weergegeven in tabel 4.3.

⁹⁰] Vermeulen et.al, op.cit.

Tabel 4.3 De verdeling van verantwoordelijkheden over de onderscheiden 'stakeholders' en de bijbehorende rollen in het proces

Categorie van spelers	Specifieke rol in afweging
Gekozen volksvertegenwoordigers	<ul style="list-style-type: none"> . politiek initiatief . referent tijdens proces . eindafweging
Bestuurders	<ul style="list-style-type: none"> . formele bekrachtiging . opdrachtverlening . aansturing procesbegeleider . referent tijdens proces met accent op: <ul style="list-style-type: none"> . kwaliteit inbreng deelbelangen . bewaking comptabiliteit
Deskundigen	<ul style="list-style-type: none"> . kennisoverdracht naar deelnemers . identificeren en aanbieden kennishiaten en onzekerheden . uitvoeren van analyses
Professionals uit belangenorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> . aandragen perceptie vanuit deelbelang . inbrengen mogelijke oplossingen en know-how . open opstelling . rol naar achterban . rol in uitvoering
(Groepen van) individuele burgers of bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> . inbrengen subjectieve waarderings en normatieve posities . vermijden van <i>particularisme</i> . beoordeling geloofwaardigheid

Bron: Vermeulen et.al., 1998

Als ervoor gekozen wordt betrokkenen actief in te schakelen, dan is een voortdurende probleemstructurering essentieel. De meerwaarde van deze benadering betreft juist het niet van te voren vastleggen van de precieze doelen van het beleid en daarmee de reikwijdte van de verdere onderhandelingen. In plaats van een *a priori* integraal plan, waarvan slechts de uitvoering nog modaliteiten openlaat, is hier sprake van een benadering waarbij de mate van integraliteit juist tijdens het proces vorm en inhoud krijgt. Dit zou *integrerend ontwerpen* kunnen worden genoemd. Anders dan eerstgenoemde benadering appelleert die van integrerend ontwerpen aan de dynamiek van meningsvorming, waarover eerder in dit hoofdstuk werd gesproken. Hier hangt het onderscheid tussen belangenvertegenwoordiging en preferentievorming mee samen. De huidige institutionele arrangementen zoeken de versterking van legitimiteit en effectiviteit primair in het faciliteren van belangenvertegenwoordiging: de overheid probeert draagvlak te organiseren voor reeds geformuleerde voorstellen en mobiliseert daarom de belangrijkste en machtigste stakeholders. De recente geschiedenis leert dat de samenleving deze institutionele vorm ontgroeit. In wezen gaat het hier om de continuering van een 'neocorporatistische' structuur: voor de weggefallen corporatistische actoren worden eigentijdse vervangers gezocht. Gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen valt meer te verwachten van arrangementen waarbij niet alleen belangenvertegenwoordigers aanschuiven maar ook degenen waarmee in de planvorming rekening gehouden dient te worden (die een 'stake' in een gebied hebben) en degenen die een voor de meningsvorming waardevolle bijdrage kunnen leveren. In die zin kan een 'neocorporatistische' van een meer 'democratische' stakeholderplanning worden onderscheiden ⁹¹.

Zoals gezegd laat de recente geschiedenis voorbeelden zien waarbij deze nieuwe vorm van planning op zijn minst wordt aangevat. Kernpunten die de

⁹¹] Healey, op. cit.

'democratische' benadering onderscheiden van de 'neocorporatistische' zijn de (politiek gedragen) selectie van betrokkenen, de activering en stimulering van die betrokkenen in een proces waar preferenties zich kunnen ontwikkelen en een klimaat waarbinnen het mogelijk en zelfs wenselijk is om door inschakeling van de onderscheiden 'stakes' een deelplan uit te bouwen tot een meer integrerend ontwerp. Deze drie elementen zullen aan de hand van enkele casussen verder worden gezien.

4.4.3 Selectie van betrokken partijen

Wie zijn eigenlijk de betrokkenen als het gaat om ruimtelijke planvorming? Het antwoord wordt bepaald door het beoogde doel. Het meest gemakkelijke antwoord is dat elke burger betrokken is bij zijn omgeving, het dus om ons allen gaat en derhalve het aannemen van een plan door de gekozen volksvertegenwoordiging toereikende legitimatie verschaft. In de praktijk blijkt daar de schoen nogal eens te wringen. De kosten/batenbalans van een plan valt zelden voor iedere burger gelijk uit, ook al wordt het 'algemeen belang' geacht ermee gediend te zijn; over het algemeen worden bepaalde groepen hierdoor beter bediend dan andere. Hiermee worden de betrokkenen in feite verdeeld in belanghebbenden en (potentieel) benadeelden, of om het nog meer zwart-wit te stellen, in voor- en tegenstanders. Het is dan ook niet vreemd dat in een aantal gevallen de betrokkenen zich eveneens volgens dit schema profileren.

Een voorbeeld hiervan is de planvorming rond de zogenoemde Kustlocatie, een plan voor het ontwikkelen van een langgerekt eiland voor de kust tussen Hoek van Holland en Scheveningen. Op initiatief van de stichting 'Nieuw Holland' is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar de mogelijkheid om de aanleg van een Kustlocatie op de politieke agenda te plaatsen⁹². De stichting Nieuw Holland vertegenwoordigt vooral dat deel van het bedrijfsleven en de financiële wereld dat een duidelijk belang bij de aanleg van dit grootschalige werk heeft. Voor de uitvoering van de studie werd een stuurgroep opgericht waarin naast leden uit de genoemde stichting een aantal medestanders uit de regionale politiek plaats namen.

Door de eenzijdige samenstelling kwamen argumenten contra de kustlocatie in de studie zelf weinig aan bod. In de publieke discussie die volgde op publicatie van de studie, bleek grote weerstand te bestaan bij zowel gemeenten langs de kust, bewoners- als natuurbeschermingsorganisaties. Omdat er al een plan van de 'voorstanders' op tafel lag, ontstond niet een discussie over de wenselijkheid van een te ontwikkelen kustlocatie, maar een discussie over de gepresenteerde plannen. De voorstanders zagen de locatie als een positieve impuls voor de zuidelijke flank van de Randstad. De ontwikkeling van veel horeca op de Kustlocatie zou voorts een positieve bijdrage leveren aan het relatief hoge werkloosheidsprobleem onder laaggeschoolden in dit deel van de Randstad. Deze claims werden door de tegenstanders fel bestreden; het kwam hen voor dat de Kustlocatie een oplossing is op zoek naar een probleem. De eenzijdige benadering werd ook door de Raad voor het Landelijk Gebied onderstreept. De Raad stelde dat de Noordzee niet moet worden beschouwd als "nu nog onder water staand strand, duinterrein en industriegebied"⁹³, en was verder van mening dat de ontwikkeling van nieuw land altijd een kwestie zal blijven van het afwegen van verschillende of tegengestelde, niet objectief vast te stellen overwegingen. De Raad pleitte dan ook voor een ruime nut-en-noodzaakdiscussie voor dergelijke grootschalige projecten, gericht op het verkrijgen van politieke acceptatie.

^{92]} Kuiper Compagnons, *Ruimte voor de kust*; Eindrapport Haalbaarheidsonderzoek Kustlocatie Den Haag/Hoek van Holland, november 1995.

^{93]} Raad voor het Landelijk Gebied, *Nieuw land ontwikkelen: zinnig of onbezonnen?*; Publicatie RLG 97/4, 1997.

Dit voorbeeld illustreert dat louter de inbreng van betrokkenen met een positief belang in een vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding geen verbetering van het planvormingsproces hoeft te betekenen. Weliswaar gaat het hier om het tegendeel van een bestuurscentrische benadering, maar het contraproductieve van de aanpak is ermee vergelijkbaar. Zorgvuldige selectie van 'betrokkenen', zowel voor- als tegenstanders van een beoogde ontwikkeling, lijkt een noodzakelijke voorwaarde om met vrucht de inbreng van verschillende partijen in de planvorming mee te nemen. Een sterk gelijkgestemde coalitie bereikt eerder het tegenovergestelde: de coalitie zal zich sterk maken voor het eigenbelang en hiermee eerder de signatuur van een pressiegroep krijgen dan van een evenwichtige afspiegeling van de maatschappelijke meningsvorming. De selectie van de 'juiste' voor- en tegenstanders is echter een precieze zaak, die niet overgelaten kan worden aan bestaande maatschappelijke krachten of aan het toeval. Omdat het er in alle gevallen om te doen is maatschappelijke en politieke overeenstemming te bereiken, vormt de selectie bij uitstek een taak van de politiek verantwoordelijken. Het gaat dan om een beredeneerde selectie en niet – zoals in het geval van de Kustlocatie – om een bijna terloopse legitimatie van een bestaande maatschappelijke coalitie.

4.4.4 Actieve organisatie van betrokkenheid

Niet alleen de selectie van betrokkenen maar ook de activering van de geselecteerde instellingen en personen is van groot belang. Willen partijen daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het vaak moeizame proces van planontwerp, dan moeten zij hiertoe in veel gevallen worden gestimuleerd. In de embryonale fase van planvorming is het niet altijd voor alle partijen duidelijk welke belangen precies op het spel staan. Op welke wijze kan de uitvoering van een plan het (eigen)belang gaan beïnvloeden? Wie wordt er beter van of slechter, en in welke mate? Het blijkt eerder regel dan uitzondering dat vroegtijdige betrokkenheid een zaak is van partijen die elkaar sowieso professioneel tegenkomen. Wanneer het erom gaat effectief gebruik te maken van de potentiële maatschappelijke betrokkenheid, is het juist de uitdaging om zeer ongelijksoortige of andersdenkende groepen bij elkaar te brengen. Twee voorbeelden zijn hier illustratief.

Het eerste voorbeeld betreft de ontwikkeling van de Kop van Zuid, een sleutelproject in het kader van de Vierde nota met als doel de stedelijke ontwikkeling van de zuidoever van de Maas in Rotterdam. Nadat dit project in 1988 door het rijk als sleutelproject was aangewezen, werd een convenant gesloten tussen het rijk en de gemeente Rotterdam, waarin de wederzijdse rechten en plichten op programatisch, procedureel en financieel gebied werden geregeld⁹⁴. Het rijk verplichtte zich tot belangrijke financiële ondersteuning op het gebied van de infrastructuur (V&W) en woningbouw (VROM). De gemeente verplichtte zich ertoe een omschreven programma te realiseren dat werd uitgewerkt in het bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan was een globaal eindplan met een aantal gedetailleerde voorbeelduitwerkingen, meer bedoeld als inzet voor een nader te voeren discussie, en daarmee procesbegeleidend van aard, dan in meer traditionele zin bestemmingen codificerend.

Om verschillende partijen uit te lokken tot een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de plannen werd het bestemmingsplan aangevuld met een aantal deelrapporten, waaronder drie 'Kwaliteitsboeken'. Doordat het bestemmingsplan veel ruimte liet en de toegevoegde Kwaliteitsboeken vooral bedoeld waren om de discussie te bevorderen, ging het geheel aan plannen een andere rol dan gebruikelijk spelen. Met name het stedenbouwkundig plan, dat in deze

⁹⁴] J. van den Bout en E. Pasveer, *Kop van Zuid*; Rotterdam, Uitgeverij 010, 1994.

Kwaliteitsboeken op verschillende manieren was verbeeld, ging verschillende functies vervullen. In afnemende betekenis:

- de rol van communicatief, en vooral wervend instrument naar alle betrokken partijen;
- de rol van een realistisch plan dat voldoende inzicht biedt om geïnformeerde beslissingen te kunnen nemen;
- de formele rol van kwaliteitsbewaking van het gehele planproces.

Bij het opstellen van deze plannen was dus vanaf het begin rekening gehouden met de gedachte dat de na te streven kwaliteit van het project niet van bovenaf kan worden opgelegd. De uiteindelijke kwaliteit moest worden verkregen door alle betrokkenen actief te laten meedenken over de gewenste invulling. Door de beoogde kwaliteit in deze vorm aan te bieden en partijen uit te lokken iets met het gebodene te doen, werd het mogelijk tijdens de planvorming een discussie te voeren over de meest wezenlijke onderdelen van het plan en konden alle partijen duidelijk voor ogen krijgen wat er voor hen aan positiefs ontwikkeld kon worden en op welke wijze dat zou kunnen worden gerealiseerd ⁹⁵.

Nu betreft de locatie Kop van Zuid een relatief 'gemakkelijke' situatie. Verreweg het grootste deel van het plangebied bestond uit voormalig haven-terrein, waar geen duidelijke belangen speelden in die zin dat er verzet kon worden verwacht bij voorstellen om de huidige situatie te wijzigen. Dat lag iets gecompliceerder voor de omliggende wijken, maar hier werd in het bestemmingsplan al ruime aandacht aan geschonken. In dit bestemmingsplan werd het begrip 'wederzijds profijt' of *social return* geïntroduceerd: door aandacht te schenken aan de relatieve achterstandspositie van de omliggende wijken, zouden deze kunnen profiteren van de positieve ontwikkelingen in het plangebied. Juist door dit punt aan de orde te stellen, werden de besturen van de omliggende wijken gestimuleerd hun eigen positie in kaart te brengen en wensen ten aanzien van de ruimtelijke aansluiting met de Kop van Zuid te verwoorden ⁹⁶.

Deze aanpak heeft geleid tot een zeer breed draagvlak voor het project als geheel. De bouw van de Erasmusbrug als symbool van vernieuwing heeft daarnaast ook een belangrijke rol gespeeld. Met de keuze van de gemeente voor het beeldbepalende en kostbare ontwerp werd een belangrijk signaal uitgezonden naar de private investeerders. Het gemeentebestuur van de stad Rotterdam gaf hiermee te kennen een hoog ambitieniveau na te streven waarvoor zij bereid was de volle verantwoordelijkheid te nemen. Die verantwoordelijkheid was ook in de verdere uitvoering duidelijk bij de politiek gelegd. Hoewel de planvorming in hoge mate werd bepaald door het activeren van vele (private) partijen, bleef de gemeente volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de deelprojecten. Anders dan in andere landen soms het geval is (het nieuwe centrum van Berlijn!), was in Rotterdam geen sprake van overdracht van verantwoordelijkheden naar private partijen. De gemeente Rotterdam was van mening dat de meerwaarde van publiek-private samenwerking niet gerealiseerd kon worden door projecten te verzelfstandigen, maar juist door de integrale aanpak ⁹⁷. Zonder af te zien van haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden ging de gemeente daartoe samenwerkingsverbanden aan met meerdere private partijen. De overeengekomen inhoud van het gehele plan stond borg voor een hoog rendement en een hoge kwaliteit. De publiekrechtelijke verantwoordelijkheid was bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar in de afspraak

⁹⁵] Reijndorp, op.cit.

⁹⁶] Gemeente Rotterdam, Communicatieteam Kop van Zuid, *Kop van Zuid, stad van morgen; kwaliteit wordt realiteit*, Rotterdam, 1996.

⁹⁷] De Lijn, Bureau voor ruimtelijke ontwikkeling en volkshuisvesting, *Evaluatierapport Sleutelproject Kop van Zuid*; in opdracht van de RPD, Amsterdam, 1994, blz. 21.

dat een serie projecten voor gezamenlijke rekening zou worden gerealiseerd, waarbij de kosten en opbrengsten zouden worden verdeeld op basis van vooraf gemaakte afspraken. Doordat wel de meningsvorming met alle betrokkenen had plaatsgevonden maar de besluitvorming toch de volle verantwoordelijkheid van de gemeente bleef, konden vereveningen worden bereikt die bij uitsluitend private partijen niet echt voorstelbaar zijn. Zo werden opbrengsten uit de exploitatie van onderdelen van het plan aangewend om minder winstgevende onderdelen, zoals infrastructuur, te financieren ⁹⁸.

Een tweede voorbeeld betreft het project Blauwe Stad in Groningen. Het Oldambt in de provincie Groningen was tot deze eeuw een van de meest welvarende landbouwgebieden van Nederland. Door veranderingen in de context, met name de ontwikkelingen in het Europese landbouwbeleid en de verschuivingen in de industriële bedrijvigheid, zakte de streek steeds verder weg. De bevolking vergrijsde, broodnodige nieuwe activiteiten bleven uit en langzamerhand verloor iedere partij het vertrouwen in de toekomst. In feite was er de laatste decennia alleen nog sprake van een inspanning om de aftakeling ordentelijk te laten verlopen, in plaats van een beleid gericht op ontwikkeling en versterking van het gebied. Vanuit de streek zelf kwam uiteindelijk het initiatief om dit troosteloze beeld aan te pakken. In 1990 stelde de architect Timmer voor om ongeveer 2500 hectare landbouwgrond om te zetten in een bosrijk plassegebied met daarbij circa 500 hectare gebieden waarin nieuwe activiteiten zoals recreatie, woningbouw en bosbouw tot ontwikkeling gebracht zouden kunnen worden. De grootschaligheid van het plan was ongekend. In het voorstel werden eilanden voorzien, bedoeld voor particuliere bewoning, waarmee in theorie een zeer kapitaalkrachtige deelmarkt voor het Oldambt werd opengemaakt. Wanneer het uitsluitend bij deze, op zich inspirerende, plannenmakerij zou zijn gebleven, was er waarschijnlijk niet veel gebeurd. Maar de politiek ontfermde zich over het plan. Juist deze combinatie van lokaal initiatief en politieke adoptie maakte dat het plan verder tot ontwikkeling kon worden gebracht. Toen duidelijk werd dat het om de serieuze gedachte ging 3000 hectare landbouwgrond min of meer onder water te zetten, raakte het aanvankelijke enthousiasme voor het abstracte plan echter wat bekoeld. Wat hier voor de projectontwikkelaar een lonkend perspectief leek, was voor de traditionele landbouwer uit de streek niets minder dan een regelrechte kapitaalvernietiging. Deze tegengestelde opvattingen kregen in het vervolg van de procedure voldoende ruimte om argumenten en tegenargumenten op tafel te leggen, om uiteindelijk te leiden tot een richting die voor alle partijen acceptabel was. Daartoe werd het oorspronkelijk plan in de Stuurgroep Leefbaarheid Oldambt zorgvuldig geanalyseerd. Door alle groeperingen bij de wijzigingsvoorstellen te betrekken, bleek het plan voor verbeteringen vatbaar. Een plan waarin aanvankelijk uitsluitend ruimtelijke ideeën waren verwerkt, werd hiermee uitgebreid tot een voorstel waarin de leefbaarheid van de streek voorop stond en de onderscheiden wensen van de diverse lokale groepen waren geïncorporeerd. Het uiteindelijke voorstel 'Blauwe Stad' was in omvang weliswaar beperkter maar qua concept en ondersteuning veel krachtiger dan het oorspronkelijke voorstel voor het Oldambtmeer.

In dit proces is op ten minste twee niveaus sprake van het activeren van de betrokkenen, van het uitlokken of meeslepen van partijen in een creatief ontwerpproces. Doordat het plan al in een vroeg stadium door de politiek was geadopteerd, en een gedeputeerde zich persoonlijk identificeerde met de plannen, werden andere partijen bijna verplicht tot deelname of ten minste respons. Wellicht nog belangrijker was de insteek van de planners. Door een vernieuwend en uitnodigend plan op tafel te leggen en dit op te vatten als een eerste zet in een spel waarvan de spelers aanvankelijk niet eens waren

⁹⁸ Van den Bout en Pasveer, op.cit.

geïdentificeerd, was het mogelijk alle partijen een rol toe te kennen in de verdere planvorming. Het nieuwe idee inspireerde vrijwel alle partijen en zette hen aan hun eigen grenzen te verleggen. Door niet krampachtig vast te houden aan de eerste ruimtelijke ideeën, maar te accepteren dat dit eerste plan een opstap vormde voor een breed debat over de leefbaarheid van de streek, werd in dit geval de meningsvorming bepalend voor de latere besluitvorming.

4.4.5 **Bereidheid om te komen tot integrerende planning**

Zelfs wanneer de juiste betrokkenen zijn geïdentificeerd en actief bij het planvormingsproces zijn ingeschakeld, dan is nog niet zeker dat dit alles ook een positieve bijdrage levert aan de beleidsvorming. Als veel partijen, elk met eigen opvattingen en prioriteiten, zich er gezamenlijk toe zetten een plan te ontwikkelen, dan is te verwachten dat in die planvorming voortdurend nieuwe invalshoeken, gezichtspunten, aspecten, prioriteiten en dergelijke aan bod zullen komen. In zekere zin is dit de essentie van de aanpak. Door vanaf het prille begin alle partijen in te schakelen, wordt maximaal geput uit de kennis en creativiteit die bij de onderscheiden partijen aanwezig is. Tegelijk zal duidelijk zijn dat een dergelijke confrontatie niet zonder problemen zal verlopen. Verschillen van inzicht en opvatting zullen duidelijk geprofileerd aan de orde komen. Dat is natuurlijk alleen mogelijk als het planproces zo is ingericht dat de confrontatie ook kan leiden tot substantiële bijstelling van het oorspronkelijke plan. Het planproces moet erop gericht zijn door een veelzijdige inbreng van uiteenlopende gezichtspunten het oorspronkelijk plan te completeren. Dan moet wel het besef aanwezig zijn dat het oorspronkelijke plan een eerste inzet is in de discussie. Betrokkenen, zowel maatschappelijke groeperingen als lagere overheden en coalities, moeten zodanig worden ingezet dat allerlei relevante aspecten in het plan kunnen worden betrokken. Dit proces kan worden aangeduid als integrerende planning. Betreft het initiële voorstel een weg of een spoorlijn, dan moet dit kunnen worden benut om de omgeving te herontwerpen. Deze vorm van planning staat diametraal tegenover de nu meer gebruikelijke integrale planning, waarbij een vergaand uitgewerkt integraal plan wordt aangeboden. Dit integrale plan is in veel gevallen opgesteld door een beperkt (bestuurlijk) gezelschap om vervolgens ter discussie aan de samenleving te worden voorgehouden.

De problematiek rond integrerende planvorming is herkenbaar in de geschiedenis van het project De Venen ⁹⁹. In het kader van het Structuurschema Groene Ruimte is voor Nederland een zogenoemde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) opgesteld, die gebieden aanduidt waar de natuur als hoofdfunctie hersteld of ontwikkeld dient te worden. Het project De Venen vindt hierin zijn oorsprong. Het projectgebied betreft een deel van de gemeente De Ronde Venen, waaronder de polder Groot-Mijdrecht. Het voornemen was deze polder opnieuw in te richten, met voornamelijk natuur als hoofdfunctie. Voor het noordelijk deel werd een natuurlijk moerassysteem van 2600 hectare voorgesteld, voor het zuidelijke deel een bos, dit om te voorkomen dat de kernen Wilnis, Mijdrecht en Vinkeveen verder aan elkaar zouden groeien.

Het project startte in 1992 op initiatief van het rijk, maar zou door de provincie verder worden uitgewerkt. Allereerst werd getracht een Stuurgroep in te stellen waarin alle belanghebbenden zouden zijn vertegenwoordigd, om zo tot uitdrukking te brengen dat een gezamenlijk initiatief van de grond werd getild. Hiermee werd tevens het eerste probleem zichtbaar: de belangenorganisaties van land- en tuinbouw wilden wel meedenken over de plannen maar geen verantwoordelijkheid dragen. De achtergrond voor deze stellingname moet worden gezocht in de aanpak die in vrijwel alle andere gevallen

⁹⁹] De beschrijving van dit voorbeeld is in hoge mate ontleend aan Reijndorp, op.cit.

wordt gevolgd bij het realiseren van de EHS, een schoolvoorbeeld van klassieke top-down-planning. Kennis over ecosystemen en de voorwaarden waaronder deze kunnen overleven, vormen het uitgangspunt. Deze kennis wordt dan omgewerkt tot zogenoemde 'natuur-doeltypen' die op blauwdrukken weer-geven op welke plekken natuur dient te worden ontwikkeld dan wel verbeterd. In deze constellatie is de lagere overheid per definitie veroordeeld tot een uitvoerende rol en dienen de aanwijzingen nauwgezet te worden opgevolgd.

Tegen deze achtergrond werd door de belangenorganisaties dan ook argwanend gekeken naar dit nieuwe initiatief. Bovendien was in 1992 ook al een plan 'De Nieuwe Venen' door Natuurmonumenten uitgebracht, waarin 9000 hectare landbouwgrond werd geclaimd voor natuurbouw. De combinatie van enerzijds de top-down klassieke aanpak en de beoogde participatieve aanpak in het project De Venen leidde onvermijdelijk tot wrijvingen. Uiteindelijk werd de Stuurgroep samengesteld met vertegenwoordigers uit de ministeries VROM en LNV, de provincies Utrecht en Noord-Holland, de betreffende gemeenten, en de Waterschappen.

Inmiddels was in de gemeente De Ronde Venen een nieuw college aangetreden, een coalitie van het CDA met de Ronde Venen Belangen. De gemeente onderkende de consequenties van een aantal (ruimtelijke) ontwikkelingen voor haar grondgebied. Er was sprake van een toenemende ruimtedruk ten behoeve van wonen, werken en recreëren vanuit de Randstad; de mobiliteit groeide sterk door de ontwikkelingen rond Aalsmeer en Schiphol. Hoewel vanuit het Groene Hartbeleid restricties werden opgelegd, bood het streekplan de mogelijkheid om 1500 woningen te bouwen. Hiernaast bestond er binnen de gemeente onenigheid ten aanzien van het project De Venen over de ontwikkeling van een groot moeras in het noordelijke gedeelte van de polder. Dit alles leidde ertoe dat de gemeente in 1995 besloot het bureau BVR in te schakelen om een visie tot stand te brengen waarin de ideeën van de gemeenten zouden zijn verwoord. In oktober van dat jaar werd die visie gepresenteerd in een conceptvisie van de 'Ontwikkelingsvisie De Ronde Venen'. De verschillen tussen het Project De Venen en de Ontwikkelingsvisie De Ronde Venen zijn in tabel 4.3 uiteengezet.

Tabel 4.3 Karakteristiek van twee plannen

Project De Venen	Ontwikkelingsvisie De Ronde Venen
- rijksinitiatief, provincie als trekker	- initiatief gemeente De Ronde Venen
- moerasbouw in noordelijke gedeelte van de polder bestaande bewoning aldaar moet verdwijnen	- bestaande bewoning wordt gehandhaafd mede voor toekomstige koppeling recreatie aan natuur
- aanleg bos beste bijdrage aan natuurontwikkeling: uitbreiding kernen wordt zo onmogelijk gemaakt	- aanleg nieuw te graven plas; slechte bodemgesteldheid voor bosaanleg, verloren open landschap, drie kernen een voor-kant aan de plas door kleinschalige woningbouw te realiseren, hierdoor recreatieve bereikbaarheid en plas maakt deel uit van een ecologische verbindingzone
- Streekplan Provincie biedt ruimte voor 1500 nieuw te bouwen woningen; streven is naar veel minder woningen	

Het project De Venen sloot meer aan bij de natuurontwikkeling uit de EHS terwijl de Ontwikkelingsvisie De Ronde Venen er duidelijk meer op gericht was de stedelijke component in de gemeente te versterken. De Ontwikkelingsvisie kwam op losse schroeven te staan toen het rijk in 1995 aanvankelijk de claim voor de 1500 woningen uit het streekplan blokkeerde. In tweede instantie werd door de minister toegezegd dat woningbouw eventueel zou zijn toegestaan, mits het plan voor de Ronde Venen overigens kwalitatief in orde was. Deze opening noopte door haar vage formulering niet rechtstreeks tot

operationalisering, maar heeft de gemeente er wel toe gebracht in het vervoltraject na te denken over de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit in het plan vormgegeven zou kunnen worden.

Deze casus laat een aantal conclusies toe. In de eerste plaats is het duidelijk dat een uitnodigende vorm van planning niet is te verenigen met top-down-planning die op hetzelfde moment en in hetzelfde gebied zijn beslag krijgt. Als ervoor wordt gekozen de betrokkenen zelf de integraliteit van het plan te laten bepalen, dan kan niet tegelijkertijd via een andere route een operationalisatie van een vooropgezet ruimtelijk concept worden afgedwongen. Doordat het project De Venen zijn oorsprong vond in de EHS, was de verdere procedure voor een aantal betrokkenen, juist vanwege de beleidscultuur die in de EHS wordt belichaamd, nauwelijks acceptabel. Toch laat dit voorbeeld ook zien dat het in de praktijk heel goed mogelijk is dat betrokkenen elkaar in de eerste fase van beleidsvorming overtuigen met behulp van concrete ruimtelijke voorstellen. Voorwaarde is dan wel dat die voorstellen er duidelijk op gericht zijn de deelbelangen te overstijgen. Zo is in de confrontatie van het project De Venen en de Ontwikkelingsvisie De Ronde Venen duidelijker geworden welke verschillende mogelijkheden de streek bood. Dit leidde tot een planvorming die veel meer was gebaseerd op onderhandeling door partijen dan op sturing vanuit een van te voren opgestelde nota. Daarbij dient dan wel te worden geaccepteerd dat de uitkomst van het proces wellicht anders, vaak breder en verstrekkender, is dan vooraf was voorzien. Het natuurontwikkelingsinitiatief heeft geleid tot een visie op een verantwoorde inpassing van woningbouw in een natuurlijke omgeving. Zelfs de geconditioneerde blokkering van de woningbouw door de minister heeft ertoe bijgedragen dat de kwaliteitsverbetering zich verder ontwikkelde.

4.5 Conclusies

Dit hoofdstuk liet zien hoezeer de ruimtelijke ordening onder invloed van de veranderende maatschappelijke context onder druk is komen te staan. Inhoudelijke en bestuurlijke aspecten gaan hierbij hand in hand. Het toenemend gewicht van infrastructuur als bepalend element van de ruimtelijke herstructurering heeft geleid tot een dubbelstructuur voor de interdepartementale coördinatie van het ruimtelijk facet. De dynamiek op de beleids-terreinen van de voor ruimtelijke ordening belangrijke sectoren noopt deze sectoren tot het ontwikkelen van ruimtelijke concepten die afwijken van de vigerende. Behoorde de definitie van het integrale ruimtelijk afwegingskader tot het domein van de ruimtelijke ordening, inmiddels zijn er verschillende definities van integraliteit in omloop.

De vraag is of het hierbij slechts gaat om symptomen van een overgangsfase, te zijner tijd resulterend in aan de nieuwe omstandigheden aangepaste concepten en herstel van een eenduidig bestuursintern afwegingsmechanisme. Het komt de raad echter voor dat het om een meer fundamentele verandering moet gaan. De veranderde omstandigheden hebben niet alleen betrekking op te stellen prioriteiten voor het ruimtelijk beleid, maar ook op de verhouding tussen politiek, beleid en samenleving. Een beleid waarbij de fundamenteel gewijzigde ruimtelijke ontwikkeling voor het hele Nederlandse grondgebied, inclusief al haar sectorale implicaties, eenzijdig door het bestuur aan de samenleving wordt opgelegd, volstaat niet meer. Omdat de ruimtelijke arrangementen voor de ervaren leefwereld vaak zo ingrijpend zijn, eist de samenleving meer inbreng op dan in de gehanteerde systematiek kan worden gehonoreerd. Meer dan nodig ondervindt het ruimtelijk beleid hierdoor vaak weerstand, hetgeen niet alleen de legitimiteit maar ook de effectiviteit van dat beleid schaadt.

Binnen het kader van de bestaande systematiek wordt ruimschoots geëxperimenteerd met meer participatieve vormen van beleidsvoering. Daarbij is vooral het 'procesmanagement' in opkomst. Hierbij wordt geprobeerd om via beter management op de meest effectieve wijze het draagvlak voor bestuurlijke plannen te vergroten, wat wel een aantal risico's met zich meebrengt. Ruimtelijkeplanvorming verwerft met name draagvlak wanneer de politieke inzet daadwerkelijk ruimte laat voor verdere planvorming en ontwerp. Daarom ligt het voor de hand de oplossing meer te zoeken in de opheffing van de lineaire schakeling tussen bestuursinterne afstemming en het verwerven van maatschappelijk draagvlak om zodoende 'preferentievorming' mogelijk te maken.

Deze weg is – zoals bleek in dit hoofdstuk – niet vrij van voetangels en klemmen, en roept vragen op naar het democratisch gehalte ervan. Recente ervaringen met 'stakeholder'-achtige benaderingen laten echter ook de eerste contouren zien van een institutionele vormgeving die voldoende vrijheid biedt aan het vormen en inschakelen van maatschappelijke coalities en die tegelijkertijd garanties in zich draagt voor politieke verantwoording. Daarbij wordt vroegtijdige politieke doelformulering op hoofdlijnen gekoppeld aan de uitnodiging tot plan- en coalitievorming. Op dit moment vindt de coalitievorming tussen bestuur en maatschappelijke actoren soms plaats voorafgaand aan de 'officiële' planvorming en inspraak, wat vaak juist een averechts effect sorteert doordat standpunten zich verharden en tegenkrachten zich mobiliseren. De geschiedenis van het ruimtelijk beleid laat bovendien zien dat, waar grote institutionele actoren juist op abstracte planvorming afkomen, burgers met name gemobiliseerd worden door concrete projecten en zich maar matig interesseren voor abstracte afwegingen en keuzen. Alleen al door dit gegeven worden burgers vrij laat actief en krijgen zij maar al te gauw het label NIMBY opgespeld. Dit is in feite meer een gevolg van de disfunctionele organisatie van het ruimtelijkebeleidsproces dan van onwil van de betrokken burgers. Wanneer ruimtelijk beleid zou worden uitgewerkt volgens de principes van een democratische *stakeholderplanning* en 'integrerend ontwerpen', zou een bijdrage worden geleverd aan het versterken van de pluralistische democratische orde: gebaseerd op vroegtijdige politieke doelformulering wordt de ruimte voor constructieve inbreng van samenleving bij de beleidsontwikkeling vergroot. In het volgende hoofdstuk zullen deze gedachten verder worden uitgewerkt.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de ruimtelijke ordening voldoende is toegerust om de ruimtelijke ontwikkelingen beleidsmatig te begeleiden. In paragraaf 5.1 wordt deze vraag toegespitst op het inhoudelijk *afwegingskader*: in hoeverre bieden de thans gehanteerde concepten voldoende houvast voor een inhoudelijk antwoord op de geschetste ontwikkelingen. Paragraaf 5.2 beziet de *afwegingsstructuur*, dat wil zeggen de bestuurlijk-institutionele organisatie. Onder de noemer van 'ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek' worden vervolgens in paragraaf 5.3 de contouren geschetst van een nieuw perspectief op het ruimtelijk beleid, zowel naar inhoud als naar vorm. Paragraaf 5.4 komt tot een afronding.

5.1 Uitdagingen aan het afwegingskader

De in hoofdstuk 3 geschetste veranderende context liet twee voor de ruimtelijke ordening belangrijke processen zien, namelijk het wegvallen van van oudsher meekoppelende belangen en het ontstaan van nieuwe ruimtelijke verbanden, die zijn samen te vatten onder de noemer van de 'netwerksamenleving'. Gedurende de afgelopen decennia wist de ruimtelijke ordening zich bij het ruimtelijk concentreren van maatschappelijke processen geholpen door de 'meekoppelende belangen' uit de landbouw en de volkshuisvesting. Deze 'natuurlijke' alliantie is echter gaan wankelen. Landbouw is steeds minder een meekoppelend belang in het streven naar openheid en volkshuisvesting is niet meer de sturende macht van weleer. Het locatiedrag ten aanzien van wonen en werken voegt zich steeds minder vanzelfsprekend naar de voorgestane conceptuele invulling van concentratie, namelijk de gedachte van de compacte stad. De welvaartsstijging speelt hierin een zeer belangrijke rol. Hoofdstuk 3 liet zien hoe vermeerderde welvaart zich uit in woningverdunding, nieuwe bedrijvigheid in ruimtevragende sectoren als transport en distributie en een zeer snelle stijging van de mobiliteit. Gegeven de macro-economische vooruitzichten is niet te verwachten dat deze trends binnen afzienbare tijd om zullen slaan.

Een aantal van de nieuwe problemen heeft te maken met de veranderde betekenis van het begrip *afstand* in de netwerksamenleving. Onder invloed van technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld de vernieuwing dan wel versneling van vervoersmogelijkheden en de opkomst van de 'telematica' als nieuwe communicatietechnologie, raken functioneel samenhangende activiteiten steeds vaker ruimtelijk uiteen. In de mate waarin nieuwe technologieën het mogelijk maken om producten elders te laten vervaardigen ('outsourcing'), zelf snel elders te komen (snelweg) of producten snel elders te krijgen ('just-in-time'), neemt de betekenis van fysieke afstand af¹. De dynamisering van de markt heeft ertoe geleid dat ook traditionele relaties tussen leverancier en afnemer grotendeels zijn verdwenen. De dynamisering komt ook – zo bleek in hoofdstuk 3 – tot uitdrukking in een ander vestigingsgedrag. Voor routinematige bedrijvigheid is nabijheid van markten of 'front offices' niet langer van belang. Bedrijven die in grotere mate afhankelijk zijn van 'human capital', zullen, wanneer zij moeite hebben om werknemers te motiveren naar een

¹ Zie hiervoor m.n. S. Graham en S. Marvin, *Telecommunications and the City – Electronic Spaces, Urban Places*; London, Routledge, 1996; M. Castells, *The Rise of the Network Society – Economy, Society and Culture*; Oxford, Blackwell, 1997; M.F. Gelok en W.M. de Jong, *Volatilisering in de economie*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. V98, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997.

bepaalde locatie te komen, elders naar een geschiktere locatie zoeken. In veel gevallen wordt zelfs geanticipeerd op deze vestigingseisen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Dit geldt niet alleen voor bedrijven maar ook voor de individuele burger. Welvaartsvergroting en toegenomen mobiliteitsmogelijkheden impliceren een sterke 'democratisering' van de ruimteconsumptie.

Schaalvergroting

De nieuwe ontwikkelingen resulteren allereerst in ruimtelijke schaalvergroting. In de mate waarin sociale, economische en culturele verbanden zich meer in netwerken afspeelen, slaat de betekenis van *nabijheid* om in een waardering van *bereikbaarheid*. Naarmate het eenvoudiger is om afstanden te overwinnen, wordt het voor individuele actoren minder belangrijk om 'nabij' te zijn. Het ruimtelijke effect is een schaalvergroting van functionele samenhangen, waarmee nog niet is gezegd dat 'nabijheid' of ruimtelijke samenhangen niet meer van belang zijn. Er ontstaan nieuwe configuraties en in sommige gevallen neemt de betekenis van de 'locatie' juist enorm toe; de ontwikkeling van de Amsterdamse Zuidas tot toplocatie voor 'global players' is hiervan een voorbeeld. In dit geval gaat het niet om zo maar meer 'ruimte' of algemeen definieerbare 'ruimten', maar om 'plekken' met steeds weer andere, zeer specifieke kwaliteiten. Dit maakt het moeilijk een afwegingskader te baseren op generieke concepten: in feite neemt de behoefte toe aan concepten die steeds weer een specifieke uitwerking mogelijk maken om de ruimtelijke kwaliteit te maximaliseren. De bovenstaande trends gaan ook in tegen de huidige operationalisering van basisprincipes als ruimtelijke hiërarchie of ruimtelijke differentiatie. Het VINO/VINEX-beleid introduceerde de 'toplocaties', de stedelijke knooppunten (van internationale, nationale of regionale betekenis) en het 'grootstedelijk vestigingsmilieu' van de Randstad. Inmiddels wordt duidelijk dat zo'n *eenduidig* begrip van ruimtelijke hiërarchie niet meer opgaat: in de mate waarin nabijheid wordt afgelost door bereikbaarheid als relevant criterium voor het bepalen van de optimale locatie, komen ook andere locaties in beeld. Het resultaat is een ingewikkelde configuratie van 'plekken', die niet zomaar tot een eenduidige hiërarchie is te herleiden.

Dit betekent niet dat er geen ruimte meer zou zijn voor nationaal beleid, integendeel. Recente bevindingen suggereren dat er wel degelijk met een ruimtelijke hiërarchie gewerkt kan worden, maar dat deze op een ander niveau moet worden gedefinieerd. De schaalvergroting moet serieuzer worden genomen. Zo wordt naar de mening van het bureau Arthur Andersen, maar ook van de ING Bank, de concurrentiekracht van de Randstad nadelig beïnvloed door het feit dat dit gebied onvoldoende als eenheid wordt waargenomen en er onvoldoende beleid wordt gevoerd om de Randstad als ruimtelijke eenheid te vormen en te promoten². Weliswaar wordt de Randstad sinds de Vierde nota nadrukkelijk in een internationale context gepositioneerd, maar tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat dit geen vertaling heeft gevonden in een nieuwe conceptuele basis voor het beleid waarmee een actieve ruimtelijke strategie op de Randstad als zodanig kan worden gevoerd. Het ontwikkelingsbeleid voor de Randstad wordt, anders gezegd, nog steeds op een te laag schaalniveau gevoerd. Dit betekent allerm minst dat de herstructurering van de grote steden niet langer aandacht zou verdienen. Echter, wanneer de ruimtelijke hiërarchie in een Europees krachtenveld wordt gedefinieerd, zou de gezamenlijke in plaats van de onderlinge concurrentiekracht van de verschillende steden uit de Randstad veel centraler komen te staan. Dit impliceert een andere conceptie van de verstedelijking van de Randstad dan de huidige.

² *Europese kansen voor de Randstad*; Amsterdam, Arthur Andersen, 1997. Zie ook R.E. Smit (red.), *De Randstad in het centrum. Een verkennende studie van ING in opdracht van de Gemeente Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht*; Amsterdam, ING Bank, 1997.

Het feit dat de maatschappelijke schaalvergroting nog geen pendant vindt in een consequent Randstadbeleid, leidt tot een verschraling van de ruimtelijke differentiatie. Op dit moment is er onvoldoende aandacht voor de wijze waarop nieuwe bedrijvigheid optimaal in de Randstad zou kunnen worden geacommodeerd. De mainports zijn weliswaar beide in de Randstad gelegen maar *de facto* wordt heel Nederland waargenomen als één uniforme regio: Veenendaal geldt voor (internationale) bedrijven als vestiging in 'de omgeving van Schiphol' en bedrijvigheid die verbonden is aan de Rotterdamse mainport strijkt neer in de omgeving van Venlo. In die zin is Nederland in ruimtelijke zin een 'level playing field'. Dit leidt echter tot aanzienlijke diffusie van mainport-gerelateerde bedrijvigheid en tot een grotere ruimtelijke eenvormigheid dan nodig is. Wanneer dit wordt erkend, is het opportuun om met name ruimtelijke differentiatie als beleidsdoelstelling versterkt te instrumenteren. Uit onderzoek dat de raad in dit kader liet verrichten, kwam de noodzaak hier toe pregnant naar voren ³. Zo heeft de provincie Gelderland verstand weten te bieden aan de druk om op het uiterst centraal gelegen verkeersknooppunt Deil een bedrijvenpark in te richten, dit omwille van de bescherming van het waardevolle rivierenlandschap. Wanneer de behoefte aan bedrijfsterreinen blijft toenemen, zou Deil naar het idee van de provincie echter alsnog voor ontwikkeling in aanmerking komen. Hier biedt de erkenning van schaalvergroting juist aanknopingspunten voor nieuw beleid. Nu een groot deel van Nederland door bedrijven als uniforme zone wordt gezien, moet worden gewerkt aan een ruimtelijk-economische hoofdstructuur en is een nationaal restrictief beleid gericht op ruimtelijke differentiatie mogelijk en ook gewenst. Dan kunnen ook de maatschappelijke en bedrijfsmatige voordelen van specialisatie, differentiatie en complementariteit meer worden uitgebuit en kan de relatie tot de bestaande stedelijke agglomeraties expliciet worden opgepakt. Hier liggen ook aanknopingspunten voor een actief bereikbaarheidsbeleid. In paragraaf 5.3 zal hierop verder worden ingegaan.

Inversie

Naast de schaalvergroting hebben de besproken ontwikkelingen mogelijk inversie als gevolg. Hiermee wordt bedoeld dat in de ruimtelijke inrichting van Nederland een omslagpunt lijkt te worden bereikt: tot nu toe stond het openhouden van het buitengebied en het concentreren van verstedelijking in en aan de bestaande kernen centraal in het afwegingskader van de ruimtelijke ordening. Het doel was en is het 'vrijwaren' van grootschalige, open ruimten. De wijze waarop getracht is deze ruimtelijke kwaliteit te realiseren, dreigt thans juist het tegendeel op te roepen ⁴. Dit is bijvoorbeeld betoogd voor het concept van de compacte stad: in combinatie met het streven naar hoge dichtheden levert de behoefte aan meer eengezinswoningen uitgestrekte 'rode' zones op, dit mede om het 'groene' open buitengebied te beschermen. Op het moment dat de uitbreidingen van de verschillende compacte stadsgewesten bijna aan elkaar raken, kan dit kwaliteitsidee in zijn tegendeel omslaan. Voor de noordvleugel van de Randstad is dit gevaar door het bufferzonebeleid deels gekeerd. In andere gebieden is dit een reëel perspectief (Noord- en Zuid-Kennemerland, IJmond, Twente, midden-Gelderland, de Brabantse steden). Er komt een punt waarop het idee van Nederland als 'dichtbevolkt land' de uitdagingen voor het ruimtelijk beleid minder goed benoemt dan het idee van het westen van Nederland als 'dunbevolkte stad', zoals de stedenbouwkundige Frieling onlangs betoogde ⁵. De beleidsrelevante vraag is niet zozeer *wanneer* een oud kwaliteitsidee omslaat in haar tegendeel, maar of mogelijke conceptuele alternatieven thans wel voldoende in de overwegingen worden

³] A. Reijndorp et.al, *De kern van het ruimtelijk beleid – een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*; WRR, Werkdocument nr. W99, Den Haag, 1998.

⁴] De term inversie is ingevoerd door L.J.M. Tummers en J.M. Tummers-Zuurmond, *Het land in de Stad*; Bussum, Toth, 1997.

⁵] D. Frieling, 'Verstedelijking als politieke opgave'; *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg.78, nr.5, 1997, blz.4-8.

betrokken. De VINEX-locaties zijn veelal 'aan de andere kant' van de ringwegen gelegen; daarmee is het allerm minst eenvoudig om een natuurlijke relatie met de 'centrumstad' te ontwikkelen. Dit blijkt bijvoorbeeld in de uitwerking van de VINEX-locaties Leidschenveen, Ypenburg en Nootdorp. Hoewel de karakteristiek van deze plangebieden bepaald wordt door de snelwegen die de locaties van elkaar scheiden (de A4 en A12), werden juist deze verbindingselementen niet in de ontwerp opgave meegegeven. Dergelijke uitbreidingsplanologie, die de karakteristieken van de suburbane 'buitenwijk' als maat neemt, krijgt echter te maken met een maatschappelijk en economisch gedrag dat deze nieuwe locaties juist in verbinding brengt met andere – volgens het oude discours – eveneens 'perifere' locaties. Planologische visievorming op de consequenties die de netwerksamenleving heeft voor de verstedelijking van de Randstad, werd hier geremd door de compacte-stadgedachte, volgens welke het hier om verschillende locaties binnen de regio Haaglanden zou gaan ⁶. De actualisering van de VINEX erkent de problemen met deze uitbreidingsplanologie voor de Randstad, maar biedt nog geen conceptueel alternatief. Het probleem vraagt echter om meer aandacht en niet alleen in de Randstad: ook de snelle verstedelijking in een aantal gebieden buiten de Randstad (Twente, midden-Gelderland, de Brabantse steden) leidt tot inversie en vraagt om andere concepten.

Op een andere manier manifesteert dit inversieproces zich rond de ontwikkeling en uitbouw van de infrastructuur. Autowegen werden in de jaren dertig opgevat als waardevolle toevoegingen aan het bestaande landschap, mits op de juiste wijze vormgegeven en ingepast. De Amerikaanse 'parkways' en de Duitse ideeën over het 'autowandern' zijn uitdrukking van een verbinding tussen autoweg en de beleving van landschappelijke waarden ⁷. Wegen werden natuurlijk primair aangelegd om plaatsen met elkaar te verbinden, maar ook in Nederland werden autowegen in eerste instantie zo aangelegd dat een optimale beleving van het landschap mogelijk was. Door de noodzaak de capaciteit van de autowegen te vergroten en door de toegenomen snelheid en hiermee (geluids)hinder en veiligheidsproblematiek, is de infrastructuur echter steeds meer gescheiden geraakt van het landschap. Een 'culturele' vormgeving van infrastructuur maakte plaats voor functionaliteit. De omgeving van de af- en opritten van de snelwegen zijn inmiddels als 'toplocaties' ontdekt. De in hoofdstuk 3 beschreven verwachting dat de bedrijvigheid in de sector distributie, logistiek en transport zich nog fors zal uitbreiden, noopt hier tot het formuleren van een antwoord. Merkwaardig genoeg wordt het ruimtelijk effect van deze 'verstedelijking' van de snelwegen nog nauwelijks als opgave voor het ruimtelijk beleid gezien. Thans wordt deze term gebruikt om de strategische economische betekenis van de snelwegen in het land te typeren, wat haaks staat op het oorspronkelijke streven naar integratie van de snelweg in het landschap.

Naar een vernieuwd afwegingskader

De basisprincipes van de ruimtelijke ordening alsook de nu gehanteerde uitwerking hiervan in de vorm van de vigerende ruimtelijke concepten, worden door bovenstaande ontwikkelingen voor ingrijpende problemen gesteld (zie tabel 5.1 voor een samenvatting). De uitdagingen die gesteld worden aan het afwegingskader, vragen naar de mening van de raad om een vernieuwing ervan. Deze zal voor elk van de twee niveaus, namelijk basisprincipes en ruimtelijke concepten, anders uitpakken. Wil men aan de huidige basisprincipes vasthouden – en daarvoor zijn goede argumenten –, dan moet hieraan een nieuwe lading worden gegeven.

⁶] Zie uitvoerig Reijndorp, op.cit.

⁷] Zie M. Provoost, *Asfalt!*; Rotterdam, Uitgeverij 010, 1997.

Generieke ruimtelijke concepten, concepten die – binnen bepaalde marges voor regionale differentiatie – voor het hele land van toepassing zijn, zijn om twee redenen niet meer valide. De eerste is dat de toegenomen ruimtelijke dynamiek zich ten principale niet meer laat vangen in dit type concepten. Daarvoor is de uitkomst van deze dynamiek in ruimtelijke termen vaak te instabiel en regionaal te gedifferentieerd. De tweede reden is dat in een actieve samenleving een veelheid van actoren betrokken is bij de ruimtelijke inrichting van die samenleving; vooropgezette denkbeelden over die ruimtelijke inrichting zijn dan niet langer meer passend.

Tabel 5.1 Maatschappelijke uitdagingen voor het afwegingskader van het ruimtelijk beleid

Basisprincipes	Belangrijkste actuele ruimtelijke concepten	Maatschappelijke uitdagingen
concentratie van verstedelijking	<ul style="list-style-type: none"> – compacte stad – ABC-beleid – open-ruimteconcepten c.q. restrictieve gebieden 	<ul style="list-style-type: none"> – door schaalvergroting en 'inversie' (omvang open ruimte kleiner dan aangrenzende stedelijke gebied) erodeert het concept van de compacte stad – de groeiende samenhang tussen stedelijke gebieden maakt concepten op een hoger schaalniveau nodig (Randstad als compacte stedelijke regio in plaats van mozaïek afzonderlijke compacte steden)
ruimtelijke samenhang	<ul style="list-style-type: none"> – compacte stadsgewesten – nationale ruimtelijk-economische hoofdstructuur 	<ul style="list-style-type: none"> – stedelijke functies komen steeds verder uit elkaar te liggen waardoor sprake is van congestie op het wegennet en een verminderende kwaliteit van de bedrijfsomgeving – tevens: ruimtelijke segregatie van bevolking naar inkomen en afnemende bereikbaarheid werkgelegenheid voor lagere inkomensgroepen
ruimtelijke differentiatie	<ul style="list-style-type: none"> – (woon)milieudifferentiatie – open-ruimteconcepten c.q. restrictieve gebieden – Ecologische Hoofdstructuur 	<ul style="list-style-type: none"> – sluipende verstedelijking zorgt voor een geleidelijke uitholling van de ruimtelijke kwaliteit van zowel de stedelijke leefomgeving als het landelijk gebied
ruimtelijke hiërarchie	<ul style="list-style-type: none"> – toplocaties – stedelijke knooppunten (3 categorieën) – Randstad Internationaal (=top van Nederland) 	<ul style="list-style-type: none"> – afname van de 'ruimtelijke hiërarchie' in de Nederlandse stedelijke structuur door het verminderende economische gewicht van binnensteden, een gevolg van het wegtrekken van hoogwaardige stedelijke functies naar nieuwe centra aan de randen van stedelijke regio's – 'vervlakking' van het economisch landschap op het schaalniveau van Nederland en daardoor een zwakkere concurrentiepositie van 'Regio Nederland' in Europees verband
ruimtelijke rechtvaardigheid	<ul style="list-style-type: none"> – regio's op eigen kracht – stedelijke knooppunten (m.n. knooppunten aangewezen op grond van spreidingsmotieven) – aandachtsgebieden (plattelandontwikkeling) 	<ul style="list-style-type: none"> – relatieve achterstandspositie van bepaalde regio's moeilijk te doorbreken – problematiek ruimtelijke rechtvaardigheid spitst zich echter vooral toe op verscherpende grootstedelijke problematiek als gevolg van het wegtrekken van hoogwaardige stedelijke functies naar suburbane milieus

De gevraagde inhoudelijke vernieuwing van de basisprincipes is van geheel andere aard. Deze principes, die *geen* concrete uitspraken doen over een bepaald type ruimtelijke inrichting, zijn nog steeds valide, hoewel de essentie van de huidige ruimtelijke problematiek vaak aan een ander ruimtelijk schaalniveau is te koppelen dan in het verleden het geval was. Het principe van concentratie van verstedelijking is nog immer zeer waardevol omdat het tegendeel – versnippering – moet worden afgewezen. Nu stedelijke gebieden min of meer aaneengroeien, is er echter alle reden om de werkingssfeer van het principe van concentratie op een hoger ruimtelijk schaalniveau te leggen. Het principe van ruimtelijke samenhang geeft aan dat, zonder een goede

situering van stedelijke functies ten opzichte van elkaar, stedelijke gebieden in feite niet goed kunnen functioneren. Explicietere aandacht voor het principe van ruimtelijke differentiatie moet een tegenwicht vormen voor de dreigende vervlakking van het Nederlandse landschap, met name door het hierboven geschetste inversieproces. Het principe van ruimtelijke hiërarchie is vooral van belang als het gaat om de situering van Nederland in de Europese context. Tegen de achtergrond van de toegenomen concurrentie tussen regio's is het noodzakelijk te zien welk gebied in Nederland bij uitstek in staat is om deze concurrentie aan te gaan. Het basisprincipe van ruimtelijke rechtvaardigheid is ontstaan in een periode toen een aantal (veelal perifere) regio's zich sociaal-economisch gezien in een neerwaartse spiraal bevond. Deze problematiek doet zich momenteel voor in belangrijke delen van onze grootste steden. In het licht van de ruimtelijk-economische verschuivingen lijken ruimtelijke rechtvaardigheid en ruimtelijke hiërarchie niet altijd meer tegengesteld. Juist de grote steden zouden gediend zijn bij meer aandacht voor hun positie in Europees verband.

Dit laat zien dat aan de hand van basisprincipes klemmende maatschappelijke problemen met een ruimtelijke dimensie geïdentificeerd kunnen worden. Juist hierdoor zijn de thans geldende basisprincipes ook voor de toekomst nog valide. Zij kunnen nog altijd fundamentele doelstellingen vormen voor het toekomstige regeringsbeleid op het vlak van ruimtelijke ontwikkelingen. Zonder een adequate vertaling op conceptueel niveau slaan de uitdagingen die gesteld worden aan de ruimtelijke ordening, echter om in bedreigingen. Deze vertaling kan, zoals betoogd, niet langer worden gevonden in generieke ruimtelijke concepten. Het komt erop aan uitwerkingen en concepten te ontwikkelen, die recht doen aan gedifferentieerde maatschappelijke opvattingen, en die zo goed mogelijk zijn geënt op de regionaal gedifferentieerde uitwerking van algemene ontwikkelingen.

5.2 Uitdagingen aan de afwegingsstructuur

Het ruimtelijke-ordeningsstelsel heeft een aantal procedurele kenmerken waardoor de nationale overheid de hiervoor beschreven ontwikkelingen tegemoet treedt met één hand op de rug gebonden. De eerste betreft de verhouding tussen het ruimtelijk 'facet' en de sectordepartementen en de hiermee verbonden oriëntatie op communicatie en conceptvorming. Het stelsel is gebaseerd op een onderscheid tussen 'sector' en 'facet' op nationaal niveau waarbij de institutionele praktijk is gericht op de ontwikkeling van nationaal indicatief maar tegelijkertijd integraal ruimtelijk beleid. Dit heeft onder meer zijn neerslag gevonden in de pkb-procedure, de coördinerende positie van de Rijksplanologische Commissie (RPC) en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dit systeem heeft voordelen: het dwingt de nationale overheid bijvoorbeeld tot vroegtijdig onderling overleg en coördinatie. Hoofdstuk 4 liet echter zien dat er ook problemen zijn: de nationale integratieve en planmatige aanpak maakt het moeilijk snel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. De ontwikkeling van generiek werkende concepten met een integrale ambitie komt in de netwerksamenleving enigszins in de lucht te hangen. In hoofdstuk 4 werd bovendien gewezen op het feit dat de sectordepartementen eigen denkbeelden ontwikkelen over ruimtelijk beleid, die leiden tot nieuwe dwarsverbanden tussen verschillende belangen. Hierdoor ontstaan verschillende definities van integraliteit; dit kan niet gelijkgesteld worden met 'internalisatie' van het facet door de sectoren. Het betekent niet dat een integrale afweging nu 'vanzelf' tot stand komt. Sectordepartementen behouden uiteraard hun kernactiviteit. Dit stelt wel een nieuwe uitdaging aan de institutionele basis van het ruimtelijk beleid. In het kader van de pkb-procedure roept de afstemming een bestuurlijke notagerichtheid op in het nationale beleid, die de realisering van de doelen van ruimtelijke politiek niet ten goede komt.

Het tweede kenmerk betreft de sterk decentrale opzet van het stelsel; deze maakt het lastig om ruimtelijke opgaven op het regionale en nationale niveau aan te vatten. In de huidige situatie zet de nationale overheid in op planmatige beleidsvoering maar komt de gemeente de bevoegdheid toe het enige voor de burger bindende plan op te stellen. Deze formele ruimte voor de lagere bestuursniveaus voor een eigen weg wordt nog versterkt door de veranderde kijk op autoriteitsverhoudingen bij lokale en provinciale overheden; minder dan voorheen is men geneigd zich *a priori* te voegen naar nationaal uitgesproken desiderata. De complementariteit komt in het gedrang en het huidige stelsel roept een tegenstelling tussen een nationaal 'zegbeleid' en provinciaal en lokaal 'doebeleid' op. Dit wordt duidelijk aan de hand van de VINEX. Deze nota is buitengewoon succesvol in zoverre op de aangewezen plaatsen inderdaad wordt gebouwd met, voor en door de markt. Maar tegelijkertijd wordt elders *ook* gebouwd en vestigt bedrijvigheid zich op plaatsen die in de VINEX hiervoor niet waren voorzien. Hier manifesteert zich het micro-macroprobleem: weliswaar moeten lagere overheden in principe voor de doorwerking van rijksbeleid zorgdragen, maar lokale politici worden geconfronteerd met de noodzaak de kosten van dit rijksbeleid op te leggen aan hun eigen lokale achterban. De 'achterban' van het rijksbeleid ten aanzien van de bescherming van het Groene Hart woont meestal niet in de kleine gemeenten van het Groene Hart maar in de grote gemeenten van de Randstad. Hier uit zich een 'fallacy of composition': het stelsel legt de prioriteit bij decentraliteit maar op het moment dat het rijk zijn eigen doelstellingen serieus ter hand wil nemen, is het stelsel daartoe niet geëigend. In dit opzicht ligt een directe uitvoeringsverplichting voor bepaalde vormen van geformuleerd rijksbeleid meer voor de hand. Bovendien worden bereidwillige gemeenten geconfronteerd met een onwenselijke versnippering van financieringsregelingen. Het verwezenlijken van bepaalde projecten die inhoud geven aan het rijksbeleid, vraagt soms om het aanvragen van fondsen uit vijftien verschillende 'potjes'⁸. De institutionele verhouding tussen de bestuurslagen en tussen de departementen onderling faciliteert de doorwerking van het rijksbeleid dus allerminst.

Een derde kenmerk van het stelsel dat het omgaan met de maatschappelijke uitdagingen bemoeilijkt, wordt gevormd door de wijze waarop burgers en bedrijven bij het beleid worden betrokken. In hoofdstuk 3 en 4 is stilgestaan bij het verschijnsel dat bedrijven, burgers en maatschappelijke instellingen in toenemende mate 'reflexief' zijn. Deze reflexiviteit komt tot uitdrukking in een versterkt kwaliteitsbesef en de wens om bij het vormgeven van het beleid te worden betrokken. Minder dan voorheen is de legitimiteit van beleid te verzekeren door uitsluitend politieke instemming. Generieke concepten, contouren, contingenten en nationaal uitgewerkte bouw- en locatieprogrammeringen passen minder in deze context. Hoe kan het stelsel nu legitiem met dergelijke wensen omgaan? Bij de huidige economische dynamiek eisen bedrijven optimale vestigingsvoorwaarden van gemeenten en provincies. Wanneer hieraan wordt tegemoetgekomen, ondergraaft dit nogal eens de geldende systematiek voor politieke afweging via planmatige beleidsvoering. Vroegtijdige overeenstemming tussen het bestuur en gelijkgestemde maatschappelijke actoren roept in de volgende fase onvermijdelijk op tegen inspraakvereisten. Wordt met het voorstel onvoldoende recht gedaan aan de vele in het geding zijnde belangen, dan zal deze inspraak snel het karakter van 'hindermacht' krijgen, zoals hoofdstuk 4 schetste.

^{8]} Deze klacht werd recent nog eens verwoord door R. Welschen sprekend namens de 21 grote steden naast de 'grote vier'. De Volkskrant, 13 september 1997.

Naar een vernieuwde afwegingsstructuur

Het ROM-gebiedenbeleid of de diagonale planning uit de VINEX zijn voorbeelden van initiatieven vanuit de ruimtelijke ordening, bedoeld om de ontwikkelingsgerichtheid van het ruimtelijk beleid op een legitieme wijze te versterken. Deze initiatieven zijn echter buitenwettelijk, hetgeen impliceert dat na de totstandkoming van een convenant alsnog alle bestaande procedures moeten worden doorlopen. Ook deze akkoorden kunnen stuiten op 'bezwaarden' die geen deel uitmaakten van de besluitvorming en petit comité. Hier moet een nieuwe structuur worden uitgewerkt. Hoofdstuk 4 liet enkele succesvolle initiatieven zien, bijvoorbeeld waar de discussie over de indeling van de ruimte werd gekoppeld aan de uitwerking van concrete ontwikkelingsplannen. De afstemming van ideeën over de ruimtelijke indeling van de betreffende gebieden verliep als het ware integrerend, waarbij gaandeweg een gedeeld commitment werd opgebouwd. Bovendien werd de bestuurlijke afstemming niet procedureel gescheiden van een latere fase van het verwerken van draagvlak. De ontwerpactiviteit vond plaats binnen door het rijk gestelde randvoorwaarden, waarbij de grenzen tussen bestuurlijke actoren en maatschappelijke actoren minder prominent waren dan in de officiële planningssystematiek. Deze benadering leek goed tegemoet te komen aan behoeften van de meer reflexieve bedrijven, burgers en maatschappelijke instellingen. Ontwikkeling laat men zich niet gauw ontzeggen, maar onderlinge afstemming binnen van tevoren bepaalde randvoorwaarden blijkt in vele gevallen zeer wel mogelijk. Een en ander impliceert wel een vergaande relativering van de betekenis van generieke concepten voor het voeren van een effectief ruimtelijk beleid. Bij de pogingen om tot 'integrerende' planvorming te komen, bleken generieke concepten van rijkswege vaak een belemmering, zowel voor optimale regionale afstemming van verschillende belangen als voor een optimale ruimtelijke kwaliteit.

Deze drie probleemcomplexen – die in tabel 5.2 nog eens zijn samengevat – vragen volgens de raad om een heroriëntatie van de institutionele structuur van de ruimtelijke ordening. De bestaande structuur is sterk gemodelleerd naar een specifiek doel: het accommoderen van de verstedelijkingsbehoefte bij optimale garantie van de rechtszekerheid. De horizontale en verticale afwegingsstructuur alsook de geformaliseerde ruimte voor inbreng van burgers in de planvorming zijn echter niet langer toereikend om recht te doen aan de zich aftekende nieuwe opdrachten voor het ruimtelijk beleid. Deze taken zijn niet meer te vertalen naar het stramien van een gefixeerd territoriaal georganiseerd openbaar bestuur⁹. Een netwerksamenleving bestaat uit een ingewikkeld samenstel van elkaar overlappende netwerken, die ieder hun eigen structuur en reikwijdte kennen en reageren op andere sturingsignalen. Hiermee vermindert ook de waarde die de vigerende afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening heeft voor de realisatie van sommige van de nagestreefde maatschappelijke doeleinden.

⁹ Vergelijk ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Staat zonder land*; Rapporten aan de Regering nr.54, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1998.

Tabel 5.2 Uitdagingen aan de afwegingsstructuur

- (1) Sector/facet systematiek en nadruk op communicatieve machtsvorming via conceptontwikkeling en planvorming zorgt voor problemen nu 'meekoppelende belangen' verdwijnen (landbouw, volkshuisvesting). Sectoraal beleid krijgt facetmatige elementen, toenemende nadruk op projecten ten opzichte van plannen, en de conceptuele integratie en brede bovensectorale afweging via de pkb-procedure komt in de knel.
- (2) De decentrale opzet van het planningsstelsel maakt het lastig om regionale en nationale opgaven (m.n. bescherming) effectief ter hand te nemen; tegelijkertijd veronderstellen maatschappelijke ontwikkelingen bovengemeentelijke afweging om doelstellingen als landschappelijke verscheidenheid, en regionale en bovenregionale ruimtelijke samenhang te realiseren.
Verticale coördinatie minder effectief door andere autoriteitsverhoudingen en de 'fallacy of composition' waarbij lokale politieke bestuurders geacht worden nationale beleidsdoelstellingen die ingaan tegen wensen van hun lokale achterban, door te zetten.
- 3) De scheiding tussen (bestuurlijke) afstemming en (maatschappelijk) draagvlak is door een veranderde verhouding tussen burger en overheid in toenemende mate ineffectief.

De toenemende druk op de bestaande institutionele arrangementen wordt inmiddels erkend¹⁰. In de internationale literatuur is in meer algemene zin de discrepantie tussen planningsstelsels en de veranderende maatschappelijke werkelijkheid veelvuldig aan de orde gesteld¹¹. In zekere zin is het bovendien een *politiek-ideologische keuze* of het gebrek aan hiërarchie in de organisatie van het ruimtelijk beleid op een gegeven moment wordt geproblematiseerd. De Ridder en Schut wezen er eerder al op: "Het functioneren van het planningsstelsel is door de jaren heen nooit onomstreden geweest, aan de wetgeving is bij voortdurend gesleuteld, en het uiteindelijke doel daarvan was eigenlijk steeds het dichten van de kloof tussen plannen en uitvoering"¹². In de volgende paragraaf wordt een perspectief geschetst van een herziening van het stelsel, waarmee inderdaad wordt beoogd deze kloof te verkleinen.

5.3 Heroriëntatie van het ruimtelijke beleid

Op basis van bovenstaande analyse pleit de raad voor een heroriëntatie van de bestaande institutionele en inhoudelijke kaders. Het is zeer wel mogelijk het ruimtelijk beleid via gerichte interventies en institutionele verandering meer toe te snijden op de eisen die in een netwerksamenleving aan een effectief en legitiem ruimtelijk beleid worden gesteld. In deze paragraaf schetst de raad hiertoe de contouren van een *ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek*. Eerst wordt een aantal algemene uitgangspunten gedefinieerd. Hierna volgen aanbevelingen voor een herstructurering van de bestaande afwegingsstructuur en voor een vernieuwing van het afwegingskader (resp. par. 5.3.2 en 5.3.3). De raad beoogt hiermee een meer actieve en ontwikkelingsgerichte benadering van ruimtelijk beleid als denkrichting in te brengen en zo bij te dragen aan de discussie over institutionele en conceptuele vernieuwing van het ruimtelijk beleid. Nadrukkelijk moet worden gesteld dat dit type heroverweging van het ruimtelijk beleid tijd en studie kost en om uitgebreide discussie vraagt. Tegelijk is duidelijk dat dit een dringende opgave is, al was het alleen maar omdat het ruimtelijk beleid de komende jaren zal uitgroeien tot een van de belangrijkste mogelijkheden voor legitieme beleidsconcurrentie in een steeds opener Europees speelveld. Gegeven die context moeten de inhoudelijke

^{10]} Zie bijvoorbeeld de bijdragen die werden geschreven in het kader van de RPD-exercitie *Planningsstelsel in bestuurlijk perspectief*, in dit rapport beschreven in paragraaf 2.5 en de bijdrage van E.C. Drexhage en M.H.B. Pen-Soetermeer, 'Het omgekeerde planningsstelsel: kiezen en samenwerken'; *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr.3, 1996, blz. 4-9.

^{11]} J. Innes, 'Planning Institutions in Crisis'; *Planning Theory*, 10/11, 1994; P. Hall, 'The Future of the Metropolis and its Form'; *Regional Studies*, vol.31, no.3, 1997, blz.211-220; P. Hall, *Megacities, World Cities and Global Cities*; Amsterdam, Stichting Megacities, 1997.

^{12]} Geciteerd in Drexhage en Pen, op.cit., blz.5.

en institutionele kaders voor het ruimtelijk beleid niet alleen helder zijn; belangrijk is dat in elk geval het institutionele kader wordt erkend als gemeenschappelijke basis voor politieke afweging en besluitvorming.

5.3.1 Algemene uitgangspunten van een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek

Een 'ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek' neemt een dynamische benadering van ruimtelijke ordening als uitgangspunt en probeert deze te vertalen naar institutionele arrangementen en inhoudelijke oriëntaties. Deze benadering sluit aan op de probleemanalyse zoals in het voorafgaande is gepresenteerd, alsook op een reflectie op een aantal experimenten die deels in de ruimtelijke ordening en deels daarbuiten zijn ontwikkeld. Het kernpunt is dat juist in de erkenning van dynamiek kansen liggen om de verschillende en vaak ook strijdige wensen en belangen op legitieme wijze met elkaar in overeenstemming te brengen. Kernbegrippen hierbij zijn *differentiatie* en *selectiviteit*.

De meest fundamentele inhoudelijke breuk met het bestaande stelsel is het afscheid van generieke nationale ruimtelijke concepten; *differentiatie* dient eerder het uitgangspunt te zijn. De raad meent dat de ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek zich niet meer laat vastleggen in generieke concepten als stedelijke knooppunten, de compacte stad of compacte stadsgewesten; deze leggen immers een sterk gelijkvormig ontwikkelingspatroon op aan steden. Als alternatief voor generieke concepten worden 'argumentatieve' concepten geïntroduceerd¹³. In de voorgaande hoofdstukken kwam bijvoorbeeld de waarde van concepten als stadslandschappen of de benadering van Nederland als een 'oeuvre' van verschillende, steeds kwalitatief hoogwaardige, landschappelijke elementen naar voren. Dit zijn 'open' concepten die iedere keer nadrukkelijk vragen om een gebiedsspecifieke uitwerking en een eigen argumentatie: ruimtelijke kwaliteit refereert aan de manier waarop ideeën over de 'basiskwaliteiten' van een bepaald gebied worden uitgebuit. Een generiek concept als bijvoorbeeld de compacte stad staat een dergelijke argumentatieve benadering in de weg.

Deze benadering impliceert allerm minst een afscheid van nationaal beleid. Dit zal echter veel meer strategische karakteristieken krijgen en is hierdoor veel selectiever dan thans het geval is. Het rijk stelt een 'nationale ruimtelijke hoofdstructuur' op, waarin ruimtelijke elementen van bovenregionale betekenis worden weergegeven. Aan de ene kant gaat het hierbij om de hoofdinfrastructuur (de organisatie van de belangrijkste verbindingen, de identificatie van de belangrijkste economische trekkers), aan de andere kant om de landschappelijke hoofdstructuur, waarin zowel de ecologisch als cultuurhistorisch belangrijke gebieden worden aangewezen. Dit is een grofmazige structuur waarin die elementen worden geïdentificeerd waarvan het rijk vindt dat deze bij regionale of lokale planvorming moeten worden gerespecteerd. Deze ruimtelijke hoofdstructuur drukt de bijzondere nationale verantwoordelijkheid uit voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling en de landschappelijke verscheidenheid van het land. De nationale overheid definieert de hoofdstructuur en bepaalt de projecten van nationaal belang. Ten dele betekent dit dat de agenda van de nationale ruimtelijke ordening wordt ontlast, ten dele wordt deze echter ook verzwaard. Juist het waarborgen dan wel versterken van de landschappelijke verscheidenheid heeft – zo bleek uit het voorafgaande – in het verleden onvoldoende gestalte gekregen.

¹³ Voor een uitwerking van deze argumentatieve benadering, zie F. Fischer en J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy and Planning*; Durham, Duke University Press., 1993; en Patsy Healey, 'The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation'; *Environment and Planning B: Planning and Design*, jrg. 23, 1996, blz.217-234.

Een centraal onderdeel van een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek is het principe van de variabele verdeling van planologische verantwoordelijkheden. Dit wordt in paragraaf 5.3.2 uitgewerkt. De centrale gedachte hierbij is dat het rijk het strategisch beleid in eerste instantie beperkt tot de bovenomschreven hoofdstructuur en verder kwalitatief hoogwaardige planvorming op regionaal en lokaal niveau faciliteert, door een actieve inzet ten behoeve van een permanente kwaliteitsdiscussie en door fondsvorming. De variabiliteit komt tot uitdrukking in het feit dat het rijk, waar het dit nodig vindt, de planbevoegdheid aan zich kan trekken. In eerste instantie laat het rijk de lagere overheden vrij en geeft het zo nodig slechts de basiskwaliteitseisen aan, die door lagere bestuursniveaus dienen te worden gerespecteerd. Hierbij gaat het om afgeleiden van de ruimtelijke hoofdstructuur. Zo kan het rijk de ruimtelijke structuur van het rivierenlandschap als basiskwaliteitseis meegeven aan de planvorming. Hiernaast kan het rijk 'leidmotieven' definiëren. Om vervlakking van de ruimtelijke kwaliteit te voorkomen kan het rijk aangeven welk type ontwikkeling in een bepaald gebied dient te domineren. Dit kan bijvoorbeeld zijn de ontwikkeling van een regio tot submetropolaan gebied naar aanleiding van de komst van een station voor de hogesnelheidslijn, of de primaire ontwikkeling van een regio tot vrijetijdslandschap. Dit zal het rijk in principe alleen dan doen wanneer autonome regionale planvorming naar het idee van het rijk de aanwezige potentie onvoldoende uitbuit of wanneer bepaalde kwaliteiten juist worden bedreigd. De derde en meest sterke vorm van bemoeienis is het aanwijzen van een gebied als nationaal project. In dergelijke gevallen trekt het rijk in principe alle bevoegdheden naar zich toe omdat het meent dat bovenregionale belangen in het geding zijn die haaks staan op lokale en regionale belangen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden toegepast ten behoeve van de actieve bescherming van de meest waardevolle delen van het Groene Hart.

De hier voorgestane benadering betekent een breuk met de huidige institutionele en conceptuele uitgangspunten. Een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek combineert namelijk (1) een selectief nationaal strategisch beleid met regionaal integrerend ontwerp; (2) ruimtelijke planvorming met ruimtelijke investeringen en vice versa; en (3) expliciete politieke doelformulering met de introductie van nieuwe onafhankelijke controle-instanties. Deze drie punten worden hieronder achtereenvolgens uitgewerkt.

Een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek onderschrijft de wenselijkheid van een nationaal strategisch beleid op hoofdlijnen, maar legt meer nadruk op de betekenis van *integrerend ontwerp* op het regionale niveau. In internationale context is de Nederlandse traditie van *ationale* ruimtelijke ordening een institutioneel voordeel: zo kunnen strategische ontwikkelingsprojecten tijdig worden geïdentificeerd en effectief van de grond worden getild. Tegelijk krijgen regio's meer ruimte om goed op 'emerging spatial patterns' te kunnen inspelen. De omvang van regio's zal hierbij naar de aard van de ruimtelijke uitdagingen verschillen. Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek suggereert hierom geen reorganisatie van de bestuurslagen of bestuursteritoria, maar bepleit het faciliteren van tijdelijke samenwerkingsverbanden in te bepalen 'ontwikkelingsgebieden'. In de gedachte van integrerend ontwerp wordt integraliteit als planningspretentie verlaten en wordt meer gezocht naar mogelijkheden om de verschillende belangen, wensen en claims aan de hand van concrete ontwikkelingsontwerpen *zoveel mogelijk* te accommoderen. In dit verband verdient de ontwikkeling van het zogenoemde 'onderzoekend ontwerpen' verdere uitwerking. Deze benadering relativiseert de betekenis van op nationaal niveau bepaalde integrale conceptvorming en afstemming: ontwerpen is pas

zinnig op een regionale schaal ¹⁴. Regionale omstandigheden blijken steeds andere eisen te stellen of andere aanknopingspunten te bieden voor ruimtelijk ontwerp. Het rijksbeleid zou zich er in deze optiek op moeten richten ruimtelijke randvoorwaarden te bepalen voor de ontwikkeling in een bepaald gebied. Dat dit tot een grotere differentiatie zal leiden, staat wel vast. Zolang de randvoorwaarden geëerbiedigd blijven, vormt dit echter geen reden tot ingrijpen door het rijk.

Een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek gaat verder uit van de wenselijkheid ruimtelijke planvorming direct te koppelen aan ruimtelijke investeringen: dit komt in de plaats van de thans karakteristieke scheiding van conceptuele planvorming en financiering en versterkt zo de effectiviteit van het beleid. Sterker dan nu wordt immers nadruk gelegd op de *uitvoeringsverplichting* van de overheid: indien de overheid een visie ontwikkelt voor een bepaald gebied moet dit gevolgen hebben. Door planvorming te koppelen aan investeringen ontstaat een sterke basis voor een nieuwe generatie van *governance*-instrumenten: de inspraak heeft niet langer primair betrekking op conceptuele planvorming maar op concrete ontwikkelingsplannen die ten uitvoer zullen worden gebracht. Dit zal de betrokkenheid en betekenis van de discussie aanzienlijk versterken. Deze koppeling werkt ook naar de andere kant: een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek stelt dat investeringen met grote ruimtelijke gevolgen gekoppeld dienen te worden aan planvorming. Voor de inrichting van het landelijk gebied bestaan thans grote investeringsprogramma's die niet aan planvorming zijn gekoppeld. De Landinrichtingswet, de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de plattelandsvernieuwing betreffen drie programma's die tezamen goed zijn voor een jaarlijkse ruimtelijke investering van bijna 900 miljoen gulden ¹⁵. Door deze budgetten te koppelen aan integrerend ontwerp op regionale schaal kan veel meer ruimtelijke kwaliteit worden gegeneerd met sectoraal geld. Een ontwikkelingspolitiek streeft naar het meervoudig uitbuiten van een bepaalde investering ¹⁶. Deze koppeling van ruimtelijke investeringen aan planvorming zou ook dienen te gelden voor de investeringen die in het kader van de ICES plaatsvinden.

Een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek benadrukt ten slotte de betekenis van *politieke doelformulering* en koppelt deze politisering aan de introductie van sterke *checks* en *balances*. Juist als de institutionele capaciteit wordt versterkt, dient meer aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van de meningsvorming en besluitvorming en vooral aan de koppeling tussen deze twee processen. Dit met name om de in hoofdstuk 4 gesignaleerde gevaren van vroegtijdige coalitievorming tussen bestuur en sterke partijen het hoofd te kunnen bieden. Belangrijke aspecten zijn duidelijke verantwoordingsstructuren en versterking van de functies van controle op de toegankelijkheid en juiste procedurele afwikkeling van de planvorming gedurende het proces, en van intensieve kwaliteitsdiscussie. De koppeling van inspraak en bestuurlijke afstemming komt zowel de effectiviteit als de legitimiteit ten goede. Waar ontwikkelingsinitiatieven zich manifesteren, neemt de politiek met een concreet voorstel het voortouw, waarna een uitgebreide fase is voorzien waarin verschillende uitwerkingsvarianten kunnen worden ingebracht. Parallel hieraan

¹⁴] De netwerksamenleving vraagt in die zin dus op een schaalvergroting in de traditie van ruimtelijk ontwerp, wat tot nu toe primair op het niveau van wijken en stedelijke samenhangen plaatsvond. Dit vraagt daarmee om een inhoudelijke herpositionering van de ontwerpdisciplines als stedenbouw en landschapsarchitectuur. Zie bijvoorbeeld J. Schrijnen, *Manifest – Tijd voor Stedenbouw, Landschapsarchitectuur en Infrastructuurontwerp*; Amsterdam, BNS, 1995; of W. Reh, 'Nieuw in de polderbioscoop'; *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, nr.5, 1997, blz.23-29.

¹⁵] Cijfers naar Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Structuurschema Groene Ruimte: het landelijk gebied de moeite waard*; Den Haag, Sdu uitgeverij, 1993.

¹⁶] De vergelijking tussen de negatieve langeretermijneffecten van de Expo'92 in Sevilla en de manier waarop Barcelona de Olympische Spelen uit 1992 benutte voor meer algemene investeringen in de stad kan dit illustreren.

vindt coalitievorming plaats onder zowel bestuurlijke als maatschappelijke actoren. Juist deze tweede fase zal sterk afwijken van de huidige praktijk en veronderstelt nieuwe institutionele kaders en een heldere omschrijving van het te doorlopen proces. Een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek zoals hier voorgesteld, impliceert een open benadering van het planvormingsproces die niet goed zal kunnen functioneren zonder dat nieuwe institutionele checks en balances worden uitgewerkt. Er moet nadrukkelijk op worden toegezien dat alle relevante 'stakeholders' in de discussie aan bod komen en dat verschillende ontwikkelingsvarianten in de afweging worden betrokken. De controle hierop kan niet in dezelfde hand worden gegeven als de politieke verantwoordelijkheid voor afstemming en uitvoering.

5.3.2 Verdere uitwerking van de afwegingsstructuur

De haperende systematiek van de ruimtelijke ordening staat niet geheel op zichzelf. In paragraaf 5.2 werd het gebrek aan effectieve sturingsmiddelen nog eens aangestipt. Hoewel hiervoor goede historische redenen zijn, past dit gebrek aan mogelijkheden voor *direct* ruimtelijk beleid slecht bij de nieuwe taakopvatting van de overheid en bij de nieuwe opvatting over effectief ruimtelijk beleid. Onlangs benadrukte de regering de noodzaak van een pro-actief optreden om de concurrentiepositie van Nederland in een mondialiserende economie te garanderen en te versterken. Daarin staat de Nederlandse overheid niet alleen¹⁷. De zich ontwikkelende netwerksamenleving stelt ook extra voorwaarden aan de afwegingsstructuur. In dit rapport is aangegeven dat in de toekomst het zwaartepunt van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming zal dienen te verschuiven. In de ontwikkeling van adequate 'governance'-structuren ligt naar het oordeel van de raad een belangrijke opgave voor de komende tijd. Met de term 'governance' wil de raad tot uitdrukking brengen dat het ruimtelijk beleid er nog meer dan thans op gericht moet worden legitimiteit te verwerven¹⁸. Beleid wint aan effectiviteit naarmate het erin slaagt het vertrouwen te verwerven van de samenleving waar het moet worden uitgevoerd¹⁹. Om de institutionele capaciteit te versterken dient een nieuwe generatie bestuurlijke instrumenten ontwikkeld te worden: de 'oude' inspraakformule is hiervoor ontoereikend²⁰. Eerder ontwikkelde raad in dit licht een nieuwe procedure voor de besluitvorming over grote projecten²¹. Ook daar werd reeds gesteld dat louter het verbeteren van de bestuursinterne coördinatie geen oplossing biedt. De problemen en uitdagingen die in paragraaf 5.1 zijn geformuleerd, maken duidelijk dat de bestaande lineaire schakeling van procedurele afstemming binnen de nationale overheid ('afstemming' en 'coördinatie') en tussen de verschillende overheden ('doorwerking') en tussen overheid en samenleving ('draagvlak') problemen zal blijven oproepen.

De principes van een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek suggereren dat ruimtelijk beleid in de komende tijd meer direct op basis van actieve en brede maatschappelijke coalitievorming over concrete ontwikkelingsvoorstellen moet

^{17]} In een vergelijkende studie wijzen Healey, Khakee, Motte en Needham op de meer algemene ontwikkeling: "Evolving out of a welfare state inheritance, European planning and governance systems are turning pro-active and developmental." (in P.Healey et al., *Making Strategic Spatial Plans – Innovation in Europe*; London, UCL Press, 1997, blz.293).

^{18]} Zie ook Offe, *Modernity and the State*; Cambridge, Polity, 1996.

^{19]} Zie bijv. R.D. Putnam, *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*; Princeton, Princeton UP, New Jersey; A. Giddens, *The Consequences of Modernity*; Cambridge, Polity, 1990.

^{20]} Zie bijvoorbeeld V. Bekkers, 'Co-productie in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie'; *Bestuurswetenschappen*, nr.3, 1996, blz.177-194; J.E. Innes, 'Planning Through Consensus Building'; *APA Journal*, 1996, blz.460-472.

^{21]} Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Besluiten over grote projecten*; Rapporten aan de Regering nr.46, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1994

worden gevoerd. Hoofdstuk 4 illustreerde hoe de combinatie van het verouderde stelsel en de nieuwe bestuurlijk-politieke cultuur van coalitievorming de politiek-democratische besluitvorming over de ruimtelijke inrichting ondergraaft. Wanneer samenwerkende overheden vroegtijdig eenzijdige coalities aangaan met machtige groepen, zal men al snel andere belangengroeperingen en burgers tegenover zich vinden. Een beleid dat telkens weer een gepolariseerd klimaat oproept, ondergraaft zo haar eigen invloed. De hierna volgende voorwaarden zijn naar het oordeel van de raad van belang om het stelsel te verbeteren.

Het principe van een variabele verdeling van planologische verantwoordelijkheden

Een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek zou institutioneel de vorm kunnen krijgen van een *variabele verdeling van planologische verantwoordelijkheden*. De gedachte is dat – afhankelijk van de planologische belangen in een gebied en van de mate van succes van partijen ter plekke bij het verzekeren van de strategische belangen – het rijk het gebruik van de planologische verantwoordelijkheden kan delegeren, overdragen of overnemen. In een aantal gevallen zal aldus een intensivering van het rijksbeleid tot stand komen, in veel andere gevallen zal dit juist terughoudender kunnen zijn; zo kan een grotere *selectiviteit* worden bereikt.

De raad voorziet drie soorten ruimtelijk beleid met verschillend vormgegeven planologische verantwoordelijkheden. De basis voor het nationaal ruimtelijk beleid zou worden gelegd in een *plan voor de ruimtelijke hoofdstructuur*. Dit is de eerste verantwoordelijkheid van de nationale overheid. De pkb-figuur zou hier eventueel geschikt voor zijn. In deze ruimtelijke hoofdstructuur worden drie soorten gebieden onderscheiden:

1. *basisgebieden*: voor zeer veel gebieden zullen geen concrete beleidsbeslissingen nodig zijn, die bij de vaststelling van andere plannen in acht genomen moeten worden. De bestaande verdeling van bevoegdheden blijft dan gehandhaafd. Het rijk beperkt zich in eerste aanleg tot het, zo nodig, aangeven van de *basis-kwaliteitseisen* ten aanzien van de omgeving, waarvan de uitwerking desgewenst via de reeds bestaande kanalen kan worden gerealiseerd. Deze kwaliteitseisen betreffen, per gebied uiteenlopende, te behouden of te versterken fundamentele kenmerken van de ruimtelijke inrichting. Het rijk onthoudt zich van generieke ruimtelijke concepten;
2. *ontwikkelingsgebieden*: gebieden waar bovenlokale belangen in het geding zijn en een actieve ontwikkelingsplanologie wenselijk is. Het kan hier gaan om een gebied waar een bijzondere ingreep – bijvoorbeeld de vestiging van een HSL-station – in feite een nieuwe ruimtelijke constellatie oplevert. In een ander geval kan een gebied tot ‘ontwikkelingsgebied’ worden benoemd, bijvoorbeeld omdat de door de nationale overheid besloten aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur een dusdanige invloed op een gebied heeft dat een meer omvattende herontwikkeling in de rede ligt. In weer een ander geval kan het een streek betreffen waar, naar het idee van rijk of provincie, bescherming voorop dient te staan, maar waar – vanwege de veelheid aan strijdige belangen – bescherming niet door een eenvoudig conserverend beleid is te bereiken. Het rijk krijgt de mogelijkheid om bepaalde gebieden als ontwikkelingsgebied aan te wijzen, wanneer het meent dat de ruimtelijke ontwikkelingen hier aanleiding toe geven. Ook samenwerkende gemeenten kunnen het initiatief nemen. In beide gevallen vindt in eerste instantie actieve ontwikkelingsplanvorming plaats onder provinciale regie. Het provinciaal bestuur zal een belangrijke rol vervullen bij het bevorderen van de nodige coördinatie. Door het de beschikking te geven over de voornaamste geldstromen en het de bevoegdheid toe te kennen om bij nalatigheid de planbevoegdheid over te nemen, wordt het in staat gesteld deze rol waar te maken. Als ook een actief optreden van de provincie niet tot resultaat leidt, kan het rijk als een uiterste mogelijkheid de bevoegdheden overnemen. In dit geval is sprake van een

nationaal project (zie onder); het is echter niet goed denkbaar dat partijen ter plaatse de hun geboden kansen niet zouden grijpen. Ook uitvoeringsactiviteiten zouden, in uiterste noodzaak, naar het provinciaal bestuur dan wel het rijk moeten kunnen verschuiven; uitgangspunt is evenwel ook hier dat gecoördineerde uitvoering bij de betrokken gemeenten berust.

3. *nationale projecten*: bij gebieden waarvan de bescherming van nationaal belang is (natuurgebieden of landschappen van nationale betekenis), of waar juist ruimtelijke ingrepen van nationaal belang moeten plaatsvinden (infrastructuur) krijgt het rijk de mogelijkheid de planbevoegdheid naar zich toe te trekken. Voorbeelden van dit laatste zijn de aanleg van een hogesnelheidslijn of een bereikbaarheidsplan voor de Randstad (zie hieronder). Het rijk dient hier een beslissende stem te hebben: zowel bij de vaststelling van basiskwaliteitseisen, bij de formulering van leidmotieven – doelstelling en richtlijnen voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling, geen concrete inrichtingsconcepten – als bij de *afweging* van de verschillende betrokken belangen. Tegenover overneming van de relevante planologische bevoegdheden dient een uitvoeringsplicht van het rijk te staan.

Variabele verdeling van planologische verantwoordelijkheden betekent voor veel gebieden een terugtreden van de actieve bemoeienis door het rijk (de basisgebieden). Aan andere gebieden zal het rijk uit strategische motieven de status van ontwikkelingsgebied toekennen. Dit kan zijn omdat het rijk meent dat ontwikkelingen in een bepaald gebied de verkeerde kant opgaan of dat kansen gemist dreigen te worden. Steeds geldt dat het rijk in eerste instantie de regio de mogelijkheid biedt met een ontwikkelingsvoorstel te komen. Deze benadering legt in eerste instantie meer verantwoordelijkheden bij gemeenten en de provincie; pas wanneer deze hierin tekortschieten, kan het rijk verantwoordelijkheden naar zich toe trekken. Het moge duidelijk zijn dat deze systematiek nog veel vragen openlaat. De gedachte is echter dat op deze manier een effectief nationaal strategisch beleid kan worden gecombineerd met de introductie van nieuwe *governance*-arrangementen op het regionale niveau.

Ontwikkelingsgebieden en nationale projecten vormen uiteraard de belangrijkste uitwerking van de ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek. Hierboven werd gesteld dat ruimtelijke-planvorming steeds aan ruimtelijke investeringen moet worden gekoppeld, en vice versa. Een voorbeeld van dit laatste is de ontwikkeling van de Peel. In de ruimtelijke-ontwikkelingsfilosofie zou de herstructurering van de varkenssector aldaar aanleiding moeten zijn voor regionale ontwikkelingsplanning. De substantiële bedragen die nu voor sectorale herstructurering worden aangewend, zouden in dat geval (mede) ten goede komen aan een plan voor de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit en herstelde economische kracht van deze regio. De verdeling van verantwoordelijkheden is weergegeven in tabel 5.3.

Tabel 5.3 Variabele verdeling van planologische verantwoordelijkheden

	Basisgebieden	Ontwikkelingsgebieden	Nationale projecten
Definitie ruimtelijke basiskwaliteiten (beschermingswaarden)	Rijk	Rijk	Rijk
Bepaling 'leidmotief' voor ontwikkeling	Geen bemoeienis rijk; eventueel door (samenwerkende) gemeenten zelf	Rijk; eventueel op initiatief van provincies en/of gemeenten	Rijk
Afweging	Gemeenten	Gemeenten onder provinciale regie; stakeholders	Rijk
Planbevoegdheid	Gemeenten	Gemeenten, eventueel over te nemen door provincie	Rijk
Goedkeuring	Provincie	Provincie / Rijk	-
Uitvoeringsverplichting / investeringsfonds	-	Provinciaal Investeringsfonds / gecoördineerde uitvoering door gemeenten	Rijk

Deze ruwe schets geeft slechts de 'harde buitenkant' van de voorgestane aanpak aan. Bij de uitwerking zijn tal van varianten denkbaar. De systematiek voor de basisgebieden sluit op zich aan op het systeem in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De ontwikkelingsgebieden en nationale projecten vragen echter wel om drastische aanpassingen. De achterliggende filosofie van de ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek wijkt ten slotte op hoofdpunten af van het huidige stelsel: zij gaat uit van actief beleid en doorbreekt de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Met name de variabele toekenning van verantwoordelijkheden ondergraaft de decentrale systematiek van de WRO. Andere *nieuwe* elementen betreffen:

- in geval van nationale projecten worden planologische verantwoordelijkheden bij lagere overheden weggehaald;
- aanwijzing, inkadering, termijnstelling en facilitering – financieel en door diverse bestaande vormen van ontwikkelingsgericht beleid 'in te brengen' – door het rijk;
- selectief gebruik van integrale en gebiedsdekkende plannen; uitgekleed plan-/notastelsel op nationaal niveau;
- bundeling van overheidsinvestering; fondsvorming ten behoeve van regionale ontwikkelingsplannen;
- regionale planvorming met ruime vrijheid, door lagere overheden in samenspraak met andere stakeholders;
- een regisserende, zo nodig plaatsvervangende rol van de provincie;
- verschaffen van duidelijkheid over de ontwikkelingsrichting van het gebied en over de investeringen en andere activiteiten die de betrokken overheden in dit verband zullen verrichten.

Aan belangrijke *bestaande* uitgangspunten van de regelgeving, bijvoorbeeld waar het gaat om het bieden van inspraak, rechtsbescherming en rechtszekerheid, moet niet getornd worden. Een juridische basis voor het planologisch beleid zal onmisbaar blijven. Of dit het beste via het bestaande bestemmingsplan kan worden geregeld of anderszins, moet nader worden uitgewerkt. Zeker is wel dat het principe van een variabele verdeling van verantwoorde-

lijkheid op zijn minst als mogelijkheid veronderstelt dat de bestemmingsplanbevoegdheid overgaat naar hogere overheden.

Nationale coördinatie en bovensectorale afstemming

De nieuwe structuur moet de afstemmings- en coördinatie taak van het rijk aanzienlijk verlichten. Uiteraard zal over tal van ruimtelijk-relevante beslissingen overleg moeten worden gevoerd. Echter, indien de integraliteitspretentie wordt opgegeven, kan ook het plan-/notastelsel worden opgeschoond. Dit is thans sterk georiënteerd op onderlinge afstemming. Het leidt tot een notawoede en een verkwisting van intellectuele capaciteit. Nota's functioneren vaak in hoge mate als instrument voor de bestuursinterne afstemming, en met publicatie lijkt het doel bereikt. Dit bestuurscentrisme staat niet zelden een maatschappelijke consensusvorming in de weg. In het hier voorgestelde perspectief komt er meer ruimte voor regionale oplossingen. Het Structuurschema Groene Ruimte bijvoorbeeld kan, net als een eventuele Vijfde nota, veel beknopter worden. Het is duidelijk dat deze afstemmingslast op het regionale niveau vraagt om een adequate aanpassing van de institutionele structuur. Gegeven de nieuwe filosofie ten aanzien van de verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten is het denkbaar dat een aantal Haagse diensten hier meer faciliterend voor de regio zouden optreden. Juist wanneer 'kwaliteit op locatie' moet worden uitgewerkt, zou daar een duidelijke taak voor de 'RPD-nieuwe-stijl' kunnen liggen.

Het perspectief van een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek koppelt planvorming consequent aan ruimtelijke investeringen. In dat licht en gegeven de analyse uit hoofdstuk 4 beveelt de raad aan om de beleidsvoorbereidende circuits van de financieel georiënteerde ICES en de conceptueel georiënteerde RPC niet langer naast elkaar te laten bestaan. De kracht van de infrastructuurbenadering – zoals getypeerd in paragraaf 4.2 – moet dienstbaar worden gemaakt aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting. Een eenduidige plaats voor bovensectorale afweging is hierbij een vereiste. Dit staat voor de ministeriële onderraad voor de ruimtelijke ordening slechts één voorportaal voor ruimtelijke vraagstukken toe. RPC en ICES dienen hiertoe te worden geïntegreerd.

Checks en balances voor het ruimtelijk beleid

In de hier bepleite benadering neemt *politieke doelformulering* een cruciale plaats in. De overheid kan en moet maatschappelijke coalitievorming niet tegengaan, maar moet zich erop toeleggen deze coalitievorming actief te kanaliseren. Wel is de raad van oordeel dat – waar een beroep op de overheid gedaan wordt – een te sterke opeenstapeling van gelijkgestemde belangen moet worden voorkomen. Ter wille van de legitimatie moet een nieuwe systematiek van checks en balances worden uitgewerkt. In hoofdstuk 4 werd gewezen op het onderscheid tussen besluitvorming door 'shareholders' en door 'stakeholders'. In een 'shareholderplanning' prevaleren eenzijdige coalities, in een 'stakeholderdemocratie' wordt een veel breder palet aan te respecteren belangen in de overweging betrokken. Juist nu er steeds nadrukkelijk aan wordt gedacht private partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen te betrekken, moet worden gewaarschuwd tegen gevaren van een shareholderplanning. In dat geval worden strategische ontwikkelingen op een te beperkte afweging gebaseerd. De ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek die hier wordt voorgesteld, is ter wille van de legitimiteit en de effectiviteit gebaseerd op het stakeholderprincipe. Democratische planning vergt dat stakeholders actief worden geïdentificeerd en bij de planvorming betrokken. Essentiële kenmerken van een dergelijke benadering zijn een politiek te legitimeren selectie van betrokkenen, activering en stimulering van de geselecteerde stakeholders, de inzet van integrerend ontwerp en de wetenschap dat geaccepteerde plannen ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Een politiek legitieme selectie van betrokkenen veronderstelt dat niet alleen actoren met een positief belang bij

een bepaalde ontwikkeling aan bod komen, maar ook groepen die de negatieve effecten van bepaalde ontwikkelingen zullen ondergaan, alsook groepen, individuen of organisaties waarvan een relevante bijdrage aan het debat mag worden verwacht. Dit laatste met het oog op de kwaliteit van de preferentievorming.

Activering van de stakeholders behoort tot de rol van de politiek-verantwoordelijke regisseur van het planproces. De wijze waarop en de mate waarin partijen in de planvorming worden betrokken, behoort heel duidelijk bij de taken die aan de regisseur zijn gedelegeerd. Bereidheid tot integrerende planvorming, ten slotte, vraagt om een voortdurende probleemstructurering, waarbij nieuwe gezichtspunten moeten kunnen leiden tot aanpassing van het programma van eisen. Alleen dan wordt de inbreng van de stakeholder serieus genomen en kan er sprake zijn van gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid voor de uitkomst.

De denktankfunctie voor de ruimtelijke ontwikkeling

In de heroriëntatie naar een actief ontwikkelingsbeleid verandert ook de aard van het rijksbeleid. De argumentatieve concepten veronderstellen een actieve bijdrage aan de kwaliteitsdiscussie. Hier ligt een functie voor een onafhankelijke instantie die het rijk wijst op komende ruimtelijke uitdagingen, ook waar dit tegen het vigerend beleid of de aangekondigde beleidsvoornemens ingaat. In de WRO is de planbureaufunctie verankerd in de Rijksplanologische Dienst. De hier voorgestelde systematiek (zie tabel 5.3) impliceert ook een andere taak en functie voor een nationale instelling. Met het wegvallen van generieke concepten is het van belang dat verschillende opties voor ruimtelijk beleid en politiek worden gesuggereerd, dat alternatieve ruimtelijke ontwerpen worden zichtbaar gemaakt evenals de ruimtelijke consequenties van handelingsvarianten en van niet-handelen. Een ruimtelijke denktank heeft de functie de politieke discussie vanuit een eigen, onafhankelijke positie te begeleiden. Deze onafhankelijkheid is moeilijk te combineren met een beleidsdienst die direct verbonden is aan de beleidspraktijk, die nu eenmaal wordt gedomineerd door tal van bestuurlijke afspraken en instrumenteel ingevulde beleidsopties. Zo'n combinatie beknot onvermijdelijk mogelijkheden voor een open, onbevangen benadering van potentieel belangrijke ruimtelijk relevante ontwikkelingen. Eén van de redenen waarom de diverse 'grote projecten' in de Nederlandse ruimtelijke ordening zo sterk in de sfeer van de controversialiteit terecht zijn gekomen, schuilt mogelijk in het feit dat hier niet tijdig op knelpunten is geanticipeerd en verschillende ontwikkelingsmodaliteiten – ook tegen vigerende politieke voorkeuren in – konden worden uitgewerkt. Hier ligt in de toekomst een duidelijk afgebakende taak. Of in de denktankfunctie kan worden voorzien door een herpositionering van de RPD of door middel van andere institutionele voorzieningen, blijft hier buiten beschouwing. De raad wijst er evenwel op dat de differentiatie van verantwoordelijkheden tussen rijk, provincie/regio en gemeenten implicaties heeft voor de organisatie en inhoud van de denktankfunctie.

5.3.3 Verdere uitwerking van het afwegingskader

De filosofie van een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek heeft vergaande consequenties voor de aard van het afwegingskader. Generieke concepten maken plaats voor open concepten als stadslandschappen of een benadering van het Nederlandse landschap als oeuvre. Dergelijke concepten kunnen inhoud geven aan de noodzaak een nationaal strategisch beleid te voeren om een kwalitatief hoogwaardige ruimtelijke differentiatie van Nederland als regio in Europa te bewerkstelligen. Dit impliceert dat op deze plaats ook geen uitgebreide verhandeling op zijn plaats is over de mogelijke conceptuele opvolgers van bijvoorbeeld de compacte stad als uitwerking van het basisprincipe van concentratie van verstedelijking. Wel kan worden geconstateerd dat open

concepten als stadslandschappen, parkstad of 'groene metropool' meer uitgaan van verweving van 'rood' en 'groen'²².

De uitdagingen die in paragraaf 5.1 werden samengevat, geven aan dat het rijk hier een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt. Deze verantwoordelijkheid wordt op verschillende manieren opgepakt. Ten eerste maken generieke concepten plaats voor het definiëren van de basiskwaliteiten van een bepaald gebied en de leidmotieven voor ontwikkelingsgebieden. De definitie van basiskwaliteiten zou verscheidenheid in de uitwerking van de verstedelijking kunnen bewerkstelligen. Basiskwaliteiten geven de randvoorwaarden aan waarbinnen gemeenten en regio's het ruimtelijk beleid kunnen invullen. Het gaat hier om specifieke ruimtelijke kenmerken. Ten tweede zal de nationale overheid aan moeten geven welke landschappen het van zodanige betekenis vindt dat deze in feite onder de verantwoordelijkheid van het rijk zouden moeten vallen. Hierbij kan worden gedacht aan delen van het rivierenlandschap of de Zeeuws-Hollandse delta²³. Dergelijke landschappen stellen bijzondere randvoorwaarden aan de ruimtelijke ontwikkeling. Indachtig de hierboven voorgestelde wijziging in de afwegingsstructuur, zou het rijk zelf de uitvoeringsverplichting op zich nemen indien dit nationaal beleid conflicteert met lokale ontwikkelingswensen. De eerder geconstateerde 'fallacy of composition' in het huidige stelsel – waarbij lokale politici tegen hun eigen achterban in het rijksbeleid zouden moeten uitvoeren – wordt opgeheven door in dergelijke gevallen de planverantwoordelijkheid naar het rijksniveau te tillen. Deze benadering veronderstelt uiteraard een actualisering van de discussie over wat de waardevolle en minder waardevolle landschappen in Nederland zijn.

Infrastructuur en ruimtelijke samenhang

Dit rapport geeft wel aanleiding om specifiek in te gaan op de verhouding tussen ruimtelijke ordening en mobiliteitsbeleid. Het ruimtelijk beleid zou meer moeten kapitaliseren op de in hoofdstuk 4 geconstateerde opkomst van een 'infrastructuurbenadering'. Aan deze benadering zijn op dit moment tal van nadelen verbonden. Dit is mede het gevolg van het feit dat de vigerende concepten van het ruimtelijk beleid – waarnaar de infrastructuurontwikkeling zich formeel steeds richt – niet expliciet de infrastructuur als uitgangspunt van beleid hebben opgenomen. De uitdaging bestaat erin de ruimtestructurerende kracht van de infrastructuur te benutten voor het ruimtelijk beleid. Op die manier zou infrastructuurbeleid kunnen uitgroeien tot een nieuw 'mee-kopelend belang'.

De zich aftekenende contouren van een netwerksamenleving benadrukken de noodzaak om het afwegingskader op deze dimensie structureel aan te passen. Mobiliteits- en bereikbaarheidsbeleid aan de ene kant en ruimtelijke ordening aan de andere kant zijn niet langer uit elkaar te houden. Postuum dient het gelijk van Le Cosquino de Bussy in dit opzicht te worden erkend. Al in 1958 waarschuwde de voormalig Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat tegen de fixatie op ruimtelijke orderingsdoelen zonder dat daarbij de consequenties voor de 'afwikkeling' van het verkeer in ogenschouw worden genomen²⁴. Nu de betekenis van nabijheid verandert en bereikbaarheid het uitgangspunt van veel maatschappelijk vestigingsgedrag wordt, moet het ruimtelijk beleid meer op deze leest worden geschoeid. Dit betekent niet dat niet langer moet worden gestreefd naar concentratie van verstedelijking of het failliet van de (grote) stad, maar het dwingt wel tot een heroverweging van de huidige

^{22]} Zie ook Reijndorp, op.cit.

^{23]} Zie Z. Hemel, 'Nieuwe opgave: open ruimte openen'; *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, jrg. 78, nr.3, 1997, blz. 22-26.

^{24]} Het was voor Le Cosquino de Bussy zelfs aanleiding voor een minderheidsstandpunt in het rapport 'Ontwikkeling Westen des Lands', zie o.m. W. van der Ham e.a., *Tweehonderd jaar Rijkswaterstaat; Zaltbommel, 1998* (te verschijnen).

concepten en impliceert een erkenning van de schaalvergroting die plaatsvindt in het maatschappelijk handelen, met name het polycentrische karakter van stedelijke regio's. Het biedt tevens de mogelijkheid de basis van een strategisch ruimtelijk beleid te verbreden: de overheid zou veel nadrukkelijker moeten sturen op de aanwezige verbindingen, in combinatie met de aard van het grondgebruik.

De overheid is de afgelopen decennia menig sturingsinstrument ontvallen. Maar met de ontwikkeling van infrastructuur heeft de nationale overheid juist een enorme ruimtestructurerende macht. Infrastructuurbeleid grijpt direct in op de ruimtelijke inrichting en dit dient zowel in de planvorming als in de bestuurlijke organisatie tot uitdrukking te komen. De koppeling van mobiliteits- en bereikbaarheidsbeleid aan de ruimtelijke ordening zou de vorm kunnen krijgen van een 'selectieve bereikbaarheidsplanning'. Mobiliteitsbeleid wordt hierbij uit de sectorale sfeer gehaald en bereikbaarheid wordt gedifferentieerder dan nu benaderd²⁵. De erkenning van de ruimtestructurerende kracht van de mobiliteitsinfrastructuur leidt tot de aanbeveling niet meer naar een *algemene* verhoging van de bereikbaarheid te streven, maar deze op strategische plaatsen gericht en omvattend te versterken. Dit betekent het opgeven van een generiek vraagvolgend mobiliteitsbeleid. Aan de hand van twee voorbeelden kan worden geïllustreerd hoe de betekenis van een selectieve bereikbaarheidsplanning in een ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek zou kunnen uitwerken.

Een van de overheidsinterventies met de meeste ruimtestructurerende kracht is de introductie van hogesnelheidstreinen (HSL's). Deze treinverbindingen comprimeren zowel de tijd als de ruimte tussen de plaatsen waar een HSL-station is voorzien. De overheidsinterventie verandert de ruimtelijke constellatie van Nederland als samenhangende regio. Dit gebeurt uit strategische motieven en veronderstelt omvangrijke investeringen. Het ruimtelijk beleid dient daarom op dergelijke nieuwe infrastructuur in te spelen. Om de investering terug te verdienen ligt een ander type ontwikkeling van de zones die onder de invloedssfeer van de HSL-stations liggen voor de hand. Hiertoe zouden de regio's rond de HSL-stations ook als ontwikkelingsgebied dienen te worden aangemerkt (zie het voorbeeld in onderstaand kader).

De aanwijzing van een ontwikkelingsgebied bij een HSL-station

Bij de regeringsbeslissing een hogesnelheidsverbinding met het oostelijke achterland aan te leggen, is bepaald dat de HSL zowel in de stad U. als in de stad A. zal stoppen. Dit creëert nieuwe kansen voor de stad A. maar schiept ook verantwoordelijkheden. De burgemeester van A. herkent deze verantwoordelijkheden en pleit voor een ontwikkeling van de stationsomgeving om te voorkomen dat de HSL op termijn wegens gebrek aan in- en uitstappende passagiers aan de stad A. voorbij zal rijden. Het rijk gaat een stapje verder. In haar *Plan voor de ruimtelijke hoofdstructuur* legt de regering het verband tussen de komst van de HSL, de gereedkomende Betuwelijn en de komst van het multimodale distributieknooppunt ten zuiden van de stad A. De regering positioneert de stad A. tezamen met de zuidelijk gelegen stad N. als stedelijke ontwikkelingszone tussen Randstad en het belangrijkste economische achterland. Er ontstaat een nieuwe ruimtelijke constellatie die vraagt om ontwikkelingsplanning, aan de ene kant om de inherente nieuwe kansen uit te kunnen buiten, aan de andere kant om het ruimtelijk waardevolle zoveel mogelijk in zijn recht te kunnen laten.

De regering roept de regio rond A. en de zuidelijk gelegen stad N. daarom uit tot *ontwikkelingsgebied*. Zij wijst erop dat de komst van een HSL-station nadrukkelijk

²⁵] Zie bijvoorbeeld F. le Clercq, *De spannende relatie tussen verkeer en verstedelijking*; oratie, Amersfoort, Twijnstra Guddé Management Consultants, 1996.

meer veronderstelt dan enkel kantorenbouw rond het station. Een HSL-station heeft een veel bredere uitstraling en vraagt om meer dan een duidelijk gelokaliseerd 'sleutelproject'. Het aantal passagiers zal primair worden bepaald door de koppeling van de HSL aan een hoogwaardig openbaarvervoerssysteem, met name op regionaal niveau. De regering wijst op de kansen van het gebied ten aanzien van de ontwikkeling van bedrijvigheid (m.n. ook voor laaggeschoolden) maar wijst op de dreigende mobiliteitsproblemen en constateert ook een aantal bedreigingen voor de basiskwaliteiten in dit gebied: de toestroom van bedrijvigheid in dienstverlening en Value added logistics vraagt om integrerend ontwerp om te voorkomen dat basiskwaliteiten als de stuwwallen, het rivierenlandschap en de Veluwerand door een cumulatie van kleine projecten op middellange termijn verloren gaat. De regering geeft als leidmotief de ontwikkeling van het gebied tot een submetropolitaan milieu als uitgangspunt mee.

De regio wordt uitgenodigd om plannen in te dienen voor de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied. Vanwege het nationale strategische belang stelt de overheid hiervoor zeer substantiële middelen in het vooruitzicht. Als randvoorwaarden definieert de overheid:

1. het algemeen geldende principe van 'selectieve bereikbaarheidsplanning': planvorming zal moeten voorzien in een afstemming op de energie-efficiënte mobiliteitsorganisatie. De aanleg van een verfijnd regionaal vervoersnetwerk met duidelijke connectiviteitsknopen ligt in dit opzicht voor de hand; 'meervoudig effect': de investeringen moeten aantoonbaar zijn afgestemd op het bereiken van meer doelen dan optimale economische ontwikkeling alleen. Een samenhangende regionale vervoersstrategie dient aan de ruimtelijke plannen ten grondslag te liggen.
2. De benadering van het Nederlandse landschap als oeuvre vertaalt zich in het gebied in een oriëntatie op de landschappelijke waarde van de stuwwallen, het rivierengebied en de Veluwezoom. Verder is een randvoorwaarde het integreren en waar mogelijk uitbouwen van de EHS in het ontwikkelingsgebied. In het algemeen geldt de noodzaak een overtuigende visie op ruimtelijke kwaliteit op regionaal niveau uit te werken.
3. De ontwikkeling van een regionaal afgestemd cultureel ontwikkelingsplan ten einde inhoud te geven aan het submetropolitane leidmotief, dat tevens moet zorgen voor het uitbuiten van de kansen die een HSL-station voor de ontwikkeling van een stedelijke diensteneconomie biedt.
4. Een groei van de werkgelegenheid die in verhouding staat tot de gevraagde publieke investeringen.

Het Rijk kondigt een periode van drie jaar aan voor plan- en coalitievorming. Zij belast de provincie Gelderland met de taak om de plan- en coalitievorming te begeleiden en coördineren. Mochten er na een jaar nog geen alternatieve ontwikkelingsvarianten in gesprek zijn gebracht, dan behoudt zij zich het recht voor de coördinatie naar zich toe te trekken. In dat geval wordt het regionaal ontwikkelingsgebied tot een 'nationaal project' en verschuiven de bevoegdheden eventueel naar het rijk, dan wel een door het rijk voor dit gebied aangestelde onafhankelijke commissie die verantwoording aflegt aan de regering.

Een selectieve bereikbaarheidsplanning biedt uitzicht op andere strategische ruimtelijke interventies ten aanzien van de drie kernproblemen: de schaalvergroting en de positie van de Randstad, het inversieproces en de ontwikkeling van het landelijk gebied. Dit kan worden verhelderd aan de hand van het voorbeeld van de Randstad.

Selectieve bereikbaarheidsplanning als conceptuele basis voor een actief Randstadbeleid

Nu bereikbaarheid een steeds belangrijker component vormt bij het bepalen van de kwaliteit van een locatie, dreigen de grote steden het af te leggen ten opzichte van de nog relatief bereikbare locaties in het landelijk gebied. Deze migratie naar buiten levert slechts op korte termijn voordelen op voor private actoren. Op het schaalniveau van de Randstad leidt de ongestuurde bouw van woningen en bedrijven aan snelwegen in open gebied op middel-

lange termijn onherroepelijk tot het teruglopen van de bereikbaarheid op het niveau van de Randstad als geheel. Het dwingt bovendien achteraf vaak tot de hoge publieke investeringen die zijn verbonden aan een vraagvolgend beleid. Een selectieve bereikbaarheidsplanning zou de ontwikkeling van het landelijk gebied en het grotestedenbeleid op een nieuwe manier met elkaar verbinden. Selectieve bereikbaarheidsplanning vertaalt zich in een schaalessprong in het denken over de Randstad: het suggereert om de ontwikkeling van een superieur mobiliteitssysteem op het Randstadniveau tot een van de hoofdpijlers te maken van het nationaal strategisch ruimtelijk beleid. Daarmee zouden de grote steden gericht versterkt worden en zou de relatie tussen de grote steden en het landelijk gebied tussen de steden (Groene Hart, tussen-gebied Den Haag – Rotterdam) worden hersteld.

De planoloog Peter Hall, sinds lang pleitbezorger van de Nederlandse planningdoctrine van Randstad en Groene Hart, waarschuwde recent voor het feit dat de polycentrische structuur van de Randstad om dreigt te slaan van een kwaliteit in een probleem: het vrijwaren van het Groene Hart heeft geleid tot uitbreiding naar buiten toe en daarmee tot een relatief grote afstand tussen de verschillende kernen ²⁶. Deze dreigende omslag is eens te meer opmerkelijk aangezien de Randstad door de langjarige koppeling Randstad/Groene Hart juist een enorm ontwikkelingspotentieel heeft. De gedachte van de Randstad als groene metropool sluit goed aan bij het type stad dat in een netwerksamenleving wordt gevraagd. Op het niveau van de Randstad/Groene Hart is het zeer goed mogelijk een nieuwe verstedelijkingsvorm in gang te zetten die aansluit bij de nieuwe wensen en eisen. Door middel van selectieve bereikbaarheidsplanning kan nu reeds worden gepreludeerd op de accommodatie van de verstedelijking na de VINEX. Dit lijkt de aangewezen manier om de vigerende metafoor 'Randstad Groene Wereldstad' meer inhoud te geven. Zo'n selectieve bereikbaarheidsplanning zou concreet vragen om de aanleg van een metropolitaan vervoerssysteem dat de verschillende centra en de vele subcentra zeer frequent en effectief met elkaar verbindt. De ontwikkeling van een bereikbaarheidsplan op basis van het leidmotief van de Randstad als een geïntegreerde groene metropool is een typisch voorbeeld van een nationaal project.

Een nationaal project: het bereikbaarheidsplan voor de Randstad

In het *Plan voor de ruimtelijke hoofdstructuur* kondigt de regering een actief rijksbeleid aan ten aanzien van de ontwikkeling van de Randstad. In verband met de geconstateerde schaalvergroting in de sociaal-ruimtelijke en ruimtelijk-economische processen, alsmede de duidelijke behoefte aan nieuwe woon- en werkmilieus in de landelijke gebieden tussen de verschillende steden, is actief beleid geboden. De reeds in de jaren zestig geïntroduceerde gedachte van de Randstad als groene metropool is nog steeds richtinggevend maar vraagt om de benadering van de Randstad en het Groene Hart als samenhangend gebied. Deze zouden ook als zodanig moeten worden ontwikkeld.

De Randstad dient te worden beschouwd als een uiteen liggende metropool. In Noordwest Europees verband moet dit worden gezien als een potentie: door een andere infrastructurele strategie kan de ruimtelijke organisatie van het gebied worden gewijzigd en kan de Randstad uitgroeien tot een metropool met bijzondere kwaliteit, zowel wat betreft de leefomgeving (metropool aan zee, Groene Hart) als wat betreft de 'interconnectiviteit'.

Dit veronderstelt dat één van de evidente problemen in de Randstad wordt opgelost: de relatief slechte bereikbaarheid. De regering introduceert daarom het bereikbaarheidsplan voor de Randstad en geeft dit de status van een 'nationaal project'. Dit heeft verstrekkende gevolgen. De uitwerking van de bereikbaarheidsstrategie komt direct onder verantwoordelijkheid van het rijk. De planbevoegdheid gaat in principe over naar het rijk. Het rijk stelt tevens een Randstadvervoersautoriteit in

^{26]} Hall, *Megacities, Worldcities and Global Cities*, op. cit.

die de coördinatie van de verschillende vervoersaanbieders op zich dient te nemen en randvoorwaarden stelt aan de diverse aanbieders van vervoersdiensten. Deze Randstadvervoersautoriteit zal ook na afronding van het project blijven bestaan.

De doelstellingen tot concentratie van verstedelijking en openhouden van het 'buitengebied' worden gerealiseerd via een directe koppeling van verstedelijking aan vervoersknooppunten. Om hier een metropolitaan milieu te realiseren dat past bij de economische en sociaal-culturele karakteristieken van de netwerksamenleving, kiest de centrale overheid voor de ontwikkeling van een metropolitaan vervoersnetwerk dat de verschillende (grote en kleine) kernen van de uiteengelegde polycentrische structuur van de Randstad meer naar elkaar toetrekt. Een bereikbaarheidsplan voor de Randstad beoogt de bestaande en nieuwe infrastructuur, en met name de knooppunten van het openbaar vervoer, te benutten voor vaak groot-schalige verstedelijking, per saldo resulterend in een stijgend aandeel in de nationale bevolking en de werkgelegenheid.

In verband met het bereikbaarheidsplan komen ook de ontwikkelingen in het landelijk gebied in een ander daglicht te staan. Het rijk geeft de hoofdlijnen van de nieuwe vervoersverbindingen aan en definieert de omliggende gebieden tot ontwikkelingsgebieden. Soms met het oog op de recreatie, soms om inhoud te geven aan verstedelijking c.q. nieuwe woon- en werklocaties. Hier kunnen samenwerkende gemeenten met ontwikkelingsplannen op de nieuwe ruimtelijke constellatie inspelen. De regering maakt duidelijk dat het haar streven is om via de (deels nieuw aan te leggen) metropolitane railinfrastructuur ook voor langere tijd de nieuwe woon- en werklocaties te bepalen. Dit impliceert dat het rijk tegemoet komt aan de wens om flexibel te kunnen inspelen op 'emerging spatial patterns', maar dat zij via de ontwikkeling van nieuwe punten van interconnectiviteit probeert om de vestigingsvoorwaarden op Randstadlocaties te versterken.

Het hierboven beschreven bereikbaarheidsplan is nadrukkelijk meer dan het beter bereikbaar maken van de grote steden. Juist in het gebied tussen de grote steden kan een selectieve bereikbaarheidsplanning haar waarde bewijzen door de nu ongericht plaatsvindende verstedelijking te structureren en overloop naar elders af te remmen. Het impliceert het loslaten van het taboe om de open ruimten tussen steden te benutten. De selectiviteit komt tot uitdrukking in hoge eisen aan de bereikbaarheid van nieuwe ontwikkelingslocaties. Hiermee wordt de aanleg van een nieuw vervoerssysteem tevens een middel om andere gebieden van verstedelijking te vrijwaren. Het ladderconcept uit de RPD-studie 'Ruimpad' verdient in dit kader nadere uitwerking²⁷. Gebruik kan worden gemaakt van de meest recente bevindingen ten aanzien van het gecoördineerd afstemmen van verschillende soorten railinfrastructuur in Duitse stedelijke agglomeraties als Frankfurt, enzovoort.

Een selectieve bereikbaarheidsplanning komt tegemoet aan de noodzaak een aantal dringende ruimtelijke vraagstukken met elkaar in verbinding te brengen: de positie van de grote steden, de ontwikkeling van de 'landelijke tussen-gebieden' en de uitschuivende verstedelijking op de corridors. De positie van de grote steden zou worden versterkt door de realisatie van een kwaliteits-sprong in de 'interconnectiviteit' (d.w.z. het creëren van een koppeling tussen verschillende vervoersmogelijkheden: HSL, vliegtuig, auto, sneltram, fiets). Interconnectiviteit is een kwaliteit die nooit suburbaan gerealiseerd kan worden. Hierdoor krijgen steden meer het profiel dat past bij de ontwikkeling van een stedelijke diensteneconomie. Deze investeringen creëren daarmee nieuwe potentie voor de steden. De in de Actualisering VINEX opgepikte gedachte van de 'netwerkstad' waarbij de ontwikkeling nadrukkelijker uitgaat van een polycentrische structuur van de stadsgewesten, sluit hierop aan.

²⁷ Ministerie VROM/RPD, *Kiezen voor bewegingsruimte – De toekomst van mobiliteit, verstedelijking en verkeersnetwerken verkend*; Den Haag, VROM, 1997.

De analyse van dit rapport suggereert echter dat de uitdaging in feite op een hoger schaalniveau ligt, namelijk op dat van de Randstad als geheel.

Selectieve bereikbaarheidsplanning zou ook een aanzet kunnen betekenen voor een beleidsmatig antwoord op corridorontwikkeling. Corridorontwikkeling dient analytisch gescheiden te worden van de opkomst van de bedrijvigheid, in transport, logistiek en distributie. Corridorontwikkeling is in eerste aanleg een *analytisch* concept: ze verwijst in de Nederlandse discussie naar de zich in hoog tempo uitschuivende bedrijvigheid langs de belangrijkste snelwegen. Strategisch ruimtelijk beleid moet een antwoord vinden op de transfer- en distributie-activiteiten. Deze activiteiten zullen een belangrijke rol blijven vervullen²⁸. Corridors zijn daarbij maar één ruimtelijke variant, die vaak slecht scoort voor wat betreft de landschappelijke inpassing, de aansluiting op de werknemerspools in de steden en de afwikkeling van de goederenstromen. Op de corridors verplaatst het soort bedrijvigheid, waar de laaggeschoolde werklozen uit de grote steden emplooi zouden kunnen vinden, stelselmatig van de aanwezige werknemerspools af (zie par. 3.4). Volgens een selectieve bereikbaarheidsplanning zou deze bedrijvigheid dienen te worden geconcentreerd op plaatsen die vanuit de stedelijke centra bereikbaar zijn. Daarnaast zou deze benadering de ruimtelijke accommodatie van distributiebedrijvigheid in het teken plaatsen van de meest gewenste afhandeling van de goederenstromen. Hierbij ligt het principiële uitgangspunt van multimodaliteit voor de hand. Dit impliceert een gericht streven naar een heroriëntatie in de afwikkeling van de distributie-activiteit, die nu nog zeer sterk leunt op het wegtransport, maar stelt ook ruimtelijke randvoorwaarden: accommodatie primair daar waar meerdere transportmogelijkheden voorhanden zijn, of op termijn tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. In deze 'ecologische modernisering' van de logistiek van distributie liggen kansen voor de industrie (nieuwe logistieke producten) en voor de uitbouw van kennisinfrastructuur in het kader van de ICES. Ook zou de duurzaamheidsdoelstelling van het regeringsbeleid concrete inhoud kunnen worden gegeven. Om een antwoord op deze acute problematiek te formuleren is het naar het oordeel van de raad essentieel dat in dit opzicht een dialoog met het bedrijfsleven, de natuur- en landschapsorganisaties, lagere overheden en ontwerpers op gang komt. Op korte termijn zou een aantal voorbeeldprojecten moeten worden gewijd aan de wijze waarop distributiebedrijvigheid ruimtelijk kan worden geaccommodeerd²⁹.

In meer algemene zin lijkt het gericht differentiëren van bereikbaarheid en connectiviteit een goede methode om infrastructuur te gebruiken voor algemene doeleinden van ruimtelijk beleid. Zo zouden niet alleen ontwikkelingskansen kunnen worden gecreëerd, maar zouden ook doelstellingen ten aanzien van het via actief beleid vrijwaren van bepaalde gebieden of het behoud van bepaalde landschappen waarschijnlijk beter kunnen worden gerealiseerd³⁰. Selectieve bereikbaarheidsplanning is daarmee een machtig instrument voor het vergroten van de ruimtelijke differentiatie.

^{28]} Zie hoofdstuk 3 en Zonneveld en Faludi, op. cit.

^{29]} A. Guinée, 'De infrastructuur is toe aan nieuwe ontwerpconcepten'; *Blauwe Kamer / Profiel*, nr.3, 1997, blz. 34-39.

^{30]} Voor een verhandeling over dit thema, zie F. le Clercq, op.cit. Wie bereikbaarheid niet als doel maar als sturingsinstrument identificeert komt tot interessante ideeën. In zekere zin wordt de openheid van het Groene Hart vooral bedreigd doordat de bereikbaarheid daar nog steeds toeneemt. Verstedelijking concentreert zich rond op- en afritten van de snelwegen die het gebied doorsnijden. Het Groene Hart zou wellicht veel effectiever kunnen worden beschermd door de bereikbaarheid te sturen via het selectief weghalen van afritten waardoor de relatieve bereikbaarheid afneemt en distributiebedrijven zich elders zullen vestigen en het gebied voor forensen minder aantrekkelijk wordt gemaakt. In het verlengde hiervan ligt de gedachte dat waar het innovatieve Nederlandse natuurontwikkelingsbeleid zicht richt op het terugbrengen van woeste gronden, een ander infrastructuurbeleid kan leiden tot het terugbrengen van onverharde wegen (zie voor de Groene Hart discussie Hemel, op.cit.).

5.4 Ruimtelijkeontwikkelingspolitiek als pluralistisch antwoord

Deze beleidsaanbevelingen geven het ruimtelijk beleid een gedifferentieerde pluralistische basis. Zij voorzien in een eigentijdse, meer open planningsbenadering die zowel de legitimiteit als de effectiviteit van het ruimtelijk beleid ten goede zou kunnen komen. De raad onderstreept dat de kritiek op het vigerende stelsel niet moet worden opgepakt zonder hiervoor een nieuw systeem van checks en balances in de plaats te stellen. Het rapport suggereert een duidelijke terughoudendheid ten opzichte van conclusies dat de problemen van het stelsel vooral in termen van effectiviteit en accommodatie zijn te percipiëren. Ruimtelijk beleid is meer dan het accommoderen van schijnbaar autonome maatschappelijke ontwikkelingen. De ratio achter een nationaal ruimtelijk beleid ligt er niet alleen in nieuwe mogelijkheden te creëren voor economische of persoonlijke groei, maar ook kwaliteiten te *waarborgen* die – zonder ruimtelijk beleid – verloren dreigen te gaan. Ruimtelijk beleid betreft niet alleen de inrichting van de fysieke ruimte maar eerder de omgang met de elkaar overlappende sociale ruimten. Dit gegeven maakt dat de problemen rond het ruimtelijk beleid niet simpelweg zijn op te lossen met een betere verdeling van verantwoordelijkheden. Het belangrijkste blijft in alle gevallen dat een consensus is gegarandeerd over de institutionele wijze waarop besluiten worden genomen.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Problemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering;
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *'Voorstudies en achtergronden'* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

Voorstudies en achtergronden

Eerste raadsperiode:

- V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht:Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken.F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakkenModelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland. Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst. Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur.
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

Voorstudies en achtergronden mediabeleid:

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologisch evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelwijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Alloctonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegensector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)
- Vijfde raadsperiode:**
- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)
- V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa, wat nu? (1995)
- V92 R.M.A. Jansweijer: Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare ouderdagsvoorziening (1996)
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.): Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)
- V94 SEO/Intomart: Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers (1996)
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.): Fundamental Questions about the Future of Health Care (1996)
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.): De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (1996)
- V97 J.C.I. de Pree: Grenzen aan verandering: De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur (1997)
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong: Volatilisering in de economie (1997)
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan: Patronen en economische effecten van Flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen (1997)

Overige publicaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; VRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht