

WERKDOCUMENTEN

W 126

RUIMTE AAN DE STAD

Dirk Scheele

Den Haag, oktober 2001

VOORWOORD

De stad is meer dan zijn delen. Steden zijn verzamelplaatsen van maatschappelijke activiteit van burgers, bedrijven en instellingen. De gezamenlijkheid van activiteiten draagt bij aan de activiteiten afzonderlijk. In deze gezamenlijkheid schuilt de stedelijkheid, het wezen van de stad. De stad heeft niet alleen meerwaarde voor de functies die hij herbergt, stedelijkheid stelt ook eisen aan de functies. Stedelijkheid ontstaat juist doordat maatschappelijke activiteiten goed op elkaar weten in te spelen en hierop ook worden aangesproken. De wijze waarop de stedelijke ruimte wordt ingericht, speelt een belangrijke rol bij het stedelijke samenspel. Hierom is ook de vraag van betekenis waar de grenzen van de stad liggen. Vanwege het toegenomen gemak van mobiliteit en telecommunicatie worden stedelijke relaties steeds breder gelegd. Dit dwingt er geleidelijk toe de stedelijkheid te bezien op een hoger schaalniveau dan voorheen.

In deze studie staat de ruimtelijke inrichting in en rond de steden centraal. De auteur volgt ten aanzien van de kwaliteit van deze inrichting een welvaart-theoretische benadering. Hierbij zijn drie brede kwaliteitscriteria gehanteerd, namelijk stedelijke vitaliteit, duurzame mobiliteit en de kwaliteit van de landelijke omgeving. Binnen het afwegingskader van de ruimtelijke ordening is hiermee de functionaliteit van de ruimte centraal gesteld.

Een eerste bevinding van deze studie heeft betrekking op de ruimtelijke claims van de volkshuisvesting. Ruimtelijke dynamiek verhoogt de druk om bij de verstedelijking ten behoeve van de woonfunctie toe te geven aan deconcentratietendensen. De doelstellingen van de ruimtelijke ordening laten deconcentratie toe zolang het beleid van verdichting van de bebouwing maar wordt gehandhaafd. Ook nu al vindt verstedelijking op deze wijze plaats en zien we een stedelijke vorm ontstaan die de auteur de gespreide regiostad noemt.

De studie vestigt er de aandacht op dat de noodzaak om de externe effecten van ruimtelijk handelen op hogere schaalniveaus te internaliseren, toeneemt. Deconcentratietendensen zijn hier debet aan. Het afwegingskader van de ruimtelijke ordening biedt een ingang om schaaloverschrijdende externe effecten te expliciteren. In dit verband is een verdere bevinding dat compensatie voor bestemmingsverandering op een locatie in een breder ruimtelijk verband geplaatst moet worden. Als een openruimteheffing doorgang vindt, is het daarom wenselijk dat deze ruimtelijk gedifferentieerd is. Voor internalisering van externe effecten is verder van belang vast te stellen voor welke ruimtelijke waarden het wenselijk is dat zij verschoond blijven van afwenteling van de effecten van verstedelijking.

prof. mr. M. Scheltema
voorzitter van de WRR

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
1 Inleiding	7
2 Ruimtelijke dynamiek	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Stedelijke structuur: de stad keert zich naar buiten	13
2.3 Stedelijke relaties: schuivende ankerpunten in de ruimtelijke samenhang	19
2.3.1 Relaties van gezinshuishoudingen	19
2.3.2 Relaties van bedrijven	21
2.4 Verweving van stedelijke en landelijke identiteiten	23
2.4.1 Landelijke identiteiten in een stedelijke omgeving	23
2.4.2 Stedelijke identiteiten in een landelijke omgeving	24
2.5 Conclusie	25
3 Het afwegingskader van de ruimtelijke ordening	27
3.1 Inleiding	27
3.2 De aard van de afweging	28
3.3 De vitale stad en de ruimtelijke ordening	36
3.4 Duurzame mobiliteit en ruimtelijke ordening	42
3.5 Vitaal platteland en ruimtelijke ordening	50
3.6 Conclusie	53
4 Volkshuisvestingsbeleid en ruimtelijke dynamiek	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Ruimtelijke claims van de volkshuisvesting	55
4.3 Stedelijke druk en onderdruk vanuit de woonfunctie	65
4.4 Ruimtelijke ordening en de woonbehoefte in stad en land	69
4.5 Conclusie	77
5 Ruimtelijke neerslag van kosten en baten van verstedelijking	81
5.1 Inleiding	81
5.2 Het schaalniveau van de kosten en de baten van verstedelijking	81
5.3 Compensatie voor externe effecten	86
5.4 Stedelijke uitbreiding en stedelijke herstructurering	98
5.5 Conclusie	104

6	Slotbeschouwing	107
	Literatuur	111
	Appendix de Amsterdamse kantorenmarkt	115

1 INLEIDING

Ruimtelijke dynamiek dwingt het ruimtelijkeordeningsbeleid tot nieuwe keuzen in het spanningsveld met het sectorale beleid. Ruimtelijkeordeningsbeleid en sectoraal beleid staan primair voor verschillende publieke belangen. Het sectorale beleid richt zich op het publiek belang dat verbonden is met het functioneren van maatschappelijke sectoren. Het beleid treft voortdurend aanpassingen aan veranderende omstandigheden en voorkeuren in de samenleving. Het ruimtelijkeordeningsbeleid heeft vooral te maken met de ruimtelijke neerslag van de gedragsveranderingen waarvoor het sectorale beleid ruimte biedt. Het tracht deze gedragsveranderingen met het oog op het behoud van de ruimtelijke kwaliteit in goede banen te leiden.

Ongeëxploreerde ontwikkelingsperspectieven

De als reactief te kenschetsen benadering waarop het ruimtelijkeordeningsbeleid dynamische ontwikkelingen tegemoet treedt, laat aan economische doelmatigheid te wensen over. In de ruimtelijke ordening bestaat weliswaar een diep gewortelde traditie van overleg waarmee het sectorbeleid tegemoet wordt getreden, maar uiteindelijk heeft dit beleid nauwelijks andere middelen dan die van het als een verbodsstelsel te karakteriseren bestemmingsbeleid. In het licht van de ruimtelijke dynamiek zouden juist ook meer mogelijkheden om selectief te ontwikkelen en om met meer gezag in overleg met het sectorbeleid te treden, vruchtbaar kunnen zijn. Het ontbreekt hierbij aan marktelementen om de doelmatigheid te sturen.

7

Maar het ontbreekt de ruimtelijke ordening in het overleg met het sectorbeleid niet alleen aan middelen. Verschillende visies op de richting waarin de ruimtelijke dynamiek in banen geleid zou moeten worden, strijden met elkaar om voorrang. De ruimtelijke ordening laat zich vooral leiden door een aantal principes die vanuit een statische invalshoek geformuleerd zijn: gebundelde verstedelijking, bundeling van samenhangende functies en ruimtelijke scheiding van stedelijke en landelijke kwaliteiten. De huidige ruimtelijke dynamiek leidt echter steeds meer tot een verwijdering van de situatie die vanuit deze traditionele uitgangspunten van de ruimtelijke ordening beoogd wordt. De pogingen die de ruimtelijke ordening heeft gedaan om deze realiteit conceptueel in de greep te krijgen zijn vooralsnog niet geheel overtuigend. Leidende concepten als corridors en netwerksteden laten nog veel aan helderheid te wensen over. Deze conceptuele verwarring is een van de hindernissen voor de introductie van meer marktelementen.

Opgave van de ruimtelijke ordening in een dynamische context

In het algemeen geformuleerd is de opgave waar de ruimtelijke ordening voor staat om in het licht van de ruimtelijke dynamiek en de hierachter liggende veranderingen in individuele voorkeuren en gedragingen oplossingsrichtingen te formuleren die zowel recht doen aan deze individuele voorkeuren als aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting die door deze individuele gedragingen onder druk staat. Met betrekking tot de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting worden

collectieve voorkeuren geformuleerd. Het gaat er nu dus om dat een afweging gemaakt wordt wat betreft de ruimte die aan individuele en aan collectieve voorkeuren geboden wordt. Omdat er een afweging gemaakt wordt, betekent een verandering in individuele voorkeuren dat de ruimte om collectieve voorkeuren te realiseren verandert, ook al blijven deze collectieve voorkeuren met betrekking tot de ruimtelijke inrichting zelf onveranderd.

Het is een bekend thema in de ruimtelijke ordening dat de som van individuele voorkeuren en gedragingen tot een minder geprefereerde ruimtelijke inrichting leidt dan wanneer aan de individuele gedragingen bepaalde randvoorwaarden zijn gesteld, waardoor de individuele gedragingen worden gecoördineerd. Het ruimtelijkeordeningsbeleid is er voor om deze coördinatie tot stand te brengen en hiermee de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting te waarborgen. Ondanks het feit dat de vrijheid van individueel handelen beknot wordt, heeft deze coördinatie draagvlak omdat een grotere individuele handelingsvrijheid een geringere ruimtelijke kwaliteit tot gevolg heeft.

De door de overheid geformuleerde voorkeuren ten aanzien van de ruimtelijke inrichting en de invulling die aan ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven, zijn overigens niet onveranderlijk. Met enige regelmaat brengt de rijksoverheid een Nota Ruimtelijke Ordening uit waarin de collectieve voorkeuren voor de ruimtelijke inrichting verwoord staan. Hierbij wordt rekenschap gegeven van de veranderende context waarin het ruimtelijk beleid wordt geformuleerd. Een aantal principes van ruimtelijke ordening is echter door de tijd heen overeind blijven staan, met name de eerder genoemde fysieke en functionele bundeling van verstedelijking en het onderscheid tussen stad en land. Het is echter de mate waarin aan deze principes voldaan kan worden die door de ruimtelijke dynamiek onder druk staat. Het is voor de ruimtelijke ordening hierom zinvol na te gaan in hoeverre het gewenst en mogelijk is om nog verder aan deze principes vast te houden.

8

Noodzaak van beleidscoördinatie

Zowel het ruimtelijkeordeningsbeleid als het sectorale beleid krijgt zijn uitwerking op verschillende bestuurlijke niveaus. Uiteenlopende belangen tussen de bestuurlijke niveaus leiden soms tot ongewenste beleidsuitkomsten. Vanwege de wirwar van conflicterende belangen is de onvrede met de beleidsuitkomsten niet eenvoudig te duiden. Van verschillende kanten wordt kritiek geuit op de ruimtelijke inrichting, of het nu gaat om de grenzen van het compactestadbeleid, om het patroon in de keuzen voor bedrijfslocaties of om de ontwikkeling van de mobiliteit. Feit is wel dat de wijze waarop de ruimtelijke inrichting onder invloed van beleid tot stand komt, soms als een oorzaak van weinig verkieslijke ontwikkelingen wordt aangemerkt. Geredeneerd vanuit maatschappelijke doelstellingen is er een grote behoefte aan beleidscoördinatie.

In toenemende mate moet geconstateerd worden dat het handelen van burgers en bedrijven zich ten dele afspeelt op hogere schaalniveaus dan dat van de gemeente.

Nu ligt het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening zelf nog altijd bij de gemeente. Doordat het schaalniveau van maatschappelijk handelen het schaalniveau van overheidssturing is gaan overstijgen, vinden als gevolg van de sturing allerlei afwentelingen van negatieve externe effecten plaats buiten de gemeente en lekken de positieve effecten van gemeentelijk beleid buiten het territorium van de gemeente weg. De schaal waarop de baten van ruimtelijke ingrepen worden genoten, verschilt van de schaal waarop de kosten drukken. Dit is een ongewenste situatie omdat het tot een niet doelmatige inrichting van de ruimte leidt. Waar op lokaal schaalniveau kosten en baten van verstedelijking ongelijk verdeeld zijn, is sprake van een gebrek aan marktwerking. Naar analogie hiervan is er een gebrek aan beleidscoördinatie waar tussen verschillende bestuurlijke schaalniveaus kosten en baten van ruimtelijke ordening ongelijk verdeeld zijn.

Vraagstelling

In dit document komen twee vragen aan de orde. De eerste vraag is die naar de spanning tussen de ruimtelijke dynamiek en de maatschappelijke houdbaarheid van de principes van ruimtelijke ordening in het licht van de nieuwe ruimteclaims van het sectorbeleid. In *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (WRR 1998) werd de afwegingsstructuur aan de orde gesteld. In de onderhavige studie gaat het echter in eerste instantie om het afwegingskader. De aanleiding om de vraag naar de houdbaarheid van de inrichtingsprincipes te stellen is de indruk die wordt gewekt dat de afstand van de ruimtelijke inrichting die op basis van de principes van ruimtelijke ordening beoogd wordt, tot de werkelijke ruimtelijke ontwikkeling toeneemt (RPD 1999). Wat houdt de ruimtelijke dynamiek nu in? Wat heeft deze ruimtelijke dynamiek voor betekenis voor het afwegingskader van de ruimtelijke ordening? En wat houden verschuivingen in dit afwegingskader in voor de ruimtelijke claims vanuit het sectorbeleid? Deze vraag is uitgewerkt voor de afwegingen tussen ruimtelijk en sectoraal beleid die rond de woonfunctie plaatsvinden.

De tweede vraag die in deze notitie aan de orde komt, betreft de economische doelmatigheid van de ruimtelijke inrichting. Worden de kosten van verstedelijking op hetzelfde schaalniveau gedragen als waar de baten worden genoten? Als het ruimtelijk beleid effecten heeft die de schaal van de beleidsmaker overschrijden, kan de verdeling van kosten en baten ongelijk zijn. Het is in dergelijke gevallen gewenst dat via compensatie een internalisering van externe effecten tot stand wordt gebracht. Is een overdracht van verantwoordelijkheden naar een hoger bestuurlijk schaalniveau van nut om de afwegingen tussen ruimtelijk en sectoraal beleid te maken? Of zijn er ook andere compensatiemechanismen voor de internalisering van externe effecten denkbaar? Deze vraag wordt in dit rapport uitgewerkt aan de hand van de casus van stedelijke vernieuwing en stedelijke herstructurering.

Opbouw van de notitie

De notitie is verder opgebouwd aan de hand van de volgende vragen.

- 1 Wat houdt de huidige ruimtelijke dynamiek in Nederland in? Het ondertussen klassieke onderscheid tussen een ruimte van plaatsen en een ruimte van rela-

ties biedt een invalshoek om de ruimtelijke dynamiek te duiden. Rond de hier onderscheiden functies van ruimte, wonen en bedrijvigheid, worden veranderingen in vestigingsplaatskeuze en ruimtelijke veranderingen in de functionele samenhang belicht. Door deze veranderingen is ook de ruimtelijke identiteit van plaatsen aan het schuiven. Deze vraag komt in hoofdstuk twee aan de orde.

- 2 Is het afwegingskader van de ruimtelijke ordening door de ruimtelijke dynamiek aan erosie onderhevig? De ruimtelijke ordening ontleent zijn afwegingskader grotendeels aan het functioneren van het maatschappelijk verkeer. Door ruimtelijke randvoorwaarden te stellen wordt het maatschappelijk verkeer bijgestuurd. Het gaat hierbij zowel om mobiliteit als om landelijke en stedelijke kwaliteiten. De ruimtelijke dynamiek ondergraaft echter de veronderstellingen achter de sturingsmechanismen en dwingt zo tot bijstelling van het ruimtelijke afwegingskader. Het afwegingskader van de ruimtelijke ordening is het onderwerp van hoofdstuk drie.
- 3 Gegeven de verschuivingen in het afwegingskader van de ruimtelijke ordening, welk antwoord heeft de ruimtelijke ordening te bieden op de nieuwe claims van het sectorbeleid? Als voorbeeld van een ruimtelijk relevant sectorbeleid wordt hier het volkshuisvestingsbeleid behandeld. Nieuwe beleidsvragen die mede in het licht van de ruimtelijke dynamiek op dit beleidsterrein opkomen, worden belicht. Vervolgens wordt nagegaan welke mogelijkheden er open staan voor de ruimtelijke ordening om hier op te reageren. Dit vormt het onderwerp van hoofdstuk vier.
- 4 Is ten slotte voor verschillende ruimtelijke afwegingskwesties het bestuurlijk schaalniveau onvoldoende afgestemd op het schaalniveau van het maatschappelijk handelen? Ten aanzien van de nieuwe beleidsvragen vanuit het sectorbeleid is het voor het ruimtelijk beleid noodzakelijk om de verdeling van kosten en baten in aanmerking te nemen. Hierbij staat de economische doelmatigheid van de ruimtelijke inrichting voorop in de zin dat gestreefd wordt naar een doelmatig gebruik van alternatief bestembare ruimte. Hoofdstuk vijf gaat in op de compensatiemechanismen die hierbij een rol kunnen spelen.

Deze studie is tot stand gekomen in het kader van het project Stad, stadsrand en platteland dat deze raadsperiode in het werkprogramma van de WRR is opgenomen. Op een eerdere versie van de studie is nuttig commentaar geleverd door dr. C.A. Hazeu, dr. C.C. Koopmans, en mr. J.C.I. de Pree. De gesprekken die voortgaand aan het schrijven van dit document met prof.dr. G.A. van der Knaap en dr. W. Zonneveld zijn gevoerd, hebben verder een vruchtbare bodem gelegd die naderhand van pas is gekomen. Uiteraard rust de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit document geheel bij de auteur.

2 RUIMTELIJKE DYNAMIEK

2.1 INLEIDING

Onder ruimtelijke dynamiek wordt hier verstaan dat de ruimtelijke neerslag van maatschappelijke activiteit aan verandering onderhevig is. Aan deze ruimtelijke neerslag is een aantal dimensies te onderscheiden. Veranderingen zijn om te beginnen waar te nemen in de fysieke neerslag, dat wil zeggen in de morfologie van maatschappelijke activiteit. Veranderingen zijn ook waar te nemen in de ruimtelijke samenhang van verschillende maatschappelijke activiteiten. We zien dat een aantal functies die vanouds geclusterd waren, geleidelijk ruimtelijk uiteengelegd wordt en dat andere functies daarentegen gebundeld worden om van elkaars nabijheid te profiteren. Veranderingen zijn ten slotte ook waar te nemen in de identiteit die aan de ruimte wordt toegekend. De identiteit van de ruimte staat in directe relatie tot de manier waarop mensen en organisaties zich profileren.

Achterliggende factoren

Ruimtelijke dynamiek is van alle tijden. Er is echter een aantal relatief nieuwe factoren die de huidige ruimtelijke dynamiek beïnvloeden. Bovenal is er de sterk toegenomen welvaart die op allerlei manieren leidt tot een groter beslag op de ruimte. Om te beginnen richt de gestegen koopkracht zich onder andere op de consumptie van ruimte zelf onder andere ten behoeve van het wonen. Vervolgens heeft de welvaart geleid tot een sterke toename van de automobilititeit. Verder heeft de welvaartstijging ook vrije tijd geschapen die voor een deel wordt besteed aan activiteiten met een groot ruimtebeslag. Een belangrijke factor achter de ruimtelijke dynamiek zijn ook de mogelijkheden tot communicatie die de laatste tijd door de ontwikkelingen in ICT sterk verbeterd zijn. Hierdoor zijn relatienetwerken uitgebreid, niet alleen gerekend naar het aantal verknopingen maar ook ruimtelijk gezien. Het is niet boud om te stellen dat de bedrijvigheid door de sterk toegenomen communicatiemogelijkheden een ander gezicht heeft gekregen (Office of Technology Assessment 1990). De opkomst van de dienstverlening, de internationalisering, het veranderde ondernemingsklimaat, de externe relaties tussen bedrijven en de veranderende bedrijfsorganisatie zijn hier alle expressie van.

Concepten van ruimtelijke dynamiek

Ruimtelijke dynamiek is door Castells (1996) behandeld in termen van een *space of places* en een *space of flows*. Met de *space of flows* duidt hij op de economische en technologische ontwikkelingen die ingebed zijn in op mondiaal niveau opererende netwerken. De informatiele infrastructuur speelt hier een vernieuwende rol bij. Het gaat om de uitwisseling van in eerste instantie kennis tussen ruimtelijk gescheiden actoren. De uitwisseling vindt hoofdzakelijk plaats tussen centrale knooppunten in het netwerk (*hubs*) en wordt beheerst door de partijen die sleutelposities in het netwerk bekleden. Hiertegenover stelt hij een *space of places* waarin het dagelijkse leven plaatsvindt. De dynamiek en de betekenis van het lokale bestaan worden voortdurend beïnvloed door de relaties die in de *space of flows*

zijn gelegd. Een kritiek op de benadering van Castells betreft de eenzijdige nadruk die op de invloed van globale netwerken wordt gelegd. Hiermee wordt geen verklaring gezocht voor het ontstaan van oorspronkelijke lokale en regionale economische ontwikkelingen. Het door Castells gemaakte onderscheid tussen een relationele ruimte en een fysieke ruimte is echter zeer bruikbaar voor de duiding van de ruimtelijke dynamiek in Nederland.

Ook Giddens (1990) heeft een bruikbaar concept aangedragen waar hij spreekt van *disembedding* en *re-embedding*. Steeds meer onderdelen van het leven worden losgeweekt uit hun lokale omstandigheid en opgenomen in meer uitgestrekte sociale en culturele verbanden. Hiervoor zijn vaak invloeden verantwoordelijk die zich niet op dezelfde plaats bevinden als waar de invloed wordt uitgeoefend. Bij huishoudens zien we dat functies als wonen en werken ruimtelijk van elkaar worden losgeweekt en dat nieuwe verbanden ontstaan voor de vorming waarvan niet-traditionele overwegingen een rol spelen. Ook bij bedrijven zien we een dergelijke ontbundeling van functies. Modularisering van de productieketen en uitbesteding van niet-kernactiviteiten zijn bekende verschijnselen. Tegelijkertijd wordt geconcentreerd op de meest profijtelijke, vaak kennisintensieve schakels in de waardeketen. De beweegredenen voor deze bedrijfsstrategieën worden ontleend aan internationale praktijken die gezien de mate van globalisering vrijwel onontkoombaar zijn.

12

Identiteit en mobiliteit

De toegenomen mobiliteit is een van de meest kenmerkende elementen van de huidige ruimtelijke werkelijkheid. In de loop van een dag kunnen mensen zich op geheel verschillende plaatsen bevinden. In de loop van een week en een jaar neemt de variëteit van plaatsen nog verder toe. Veel van deze plaatsen zijn voor een individu van wezenlijke betekenis. Ze zijn hierdoor in de beleving van dit individu met elkaar verbonden. Dergelijke ruimtelijke verbindingen komen op grote schaal voor. Ze zijn hiermee van invloed op de identiteit van de ruimte. De verbinding van fysiek ruimtelijk gescheiden plaatsen in de beleving van individuen leidt tot een overdracht van belevingswaarden. Als mensen met een stedelijke attitude regelmatig in een dorpse omgeving vertoeven, wordt deze omgeving hierdoor stedelijker. De identiteit van een plaats wordt immers niet alleen bepaald door het aanzien van de plaats maar ook door degenen die zich er bevinden en door de activiteiten die zij er uitoefenen. Behalve als een verandering van de fysieke kenmerken van plaatsen en een verlegging van ruimtelijke relaties moet ruimtelijke dynamiek ook begrepen worden als een verandering van ruimtelijke identiteiten. Dit is temeer van belang omdat de identiteit van een plaats weer een rol speelt bij de gebruiksmogelijkheden van de plaats.

Vraagstelling

In dit hoofdstuk wordt de ruimtelijke dynamiek aan de orde gesteld aan de hand van een meer specifieke hypothese. Door verschillende auteurs is erop gewezen dat de stedelijke ontwikkeling op diverse plaatsen in het land het stadium van een be-

grensde stad met duidelijke hiërarchische verhoudingen tussen centrum, stadsrand en ommeland ontstegen is. De stedelijke ontwikkeling zou veel meer gaan in de richting van netwerkachtige structuren met functionele uitsorteringen over meerdere stedelijke centra binnen hetzelfde stedelijke gebied. Er wordt hierom gesproken van meerkernige steden of van netwerkverstedelijking. In dit hoofdstuk is aan de orde in hoeverre er grond bestaat voor dergelijke claims ten aanzien van stedelijke ontwikkeling.

Dit hoofdstuk is opgebouwd rond de drie dimensies die aan ruimtelijke dynamiek worden onderscheiden. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de dynamiek in de morfologische en fysieke structuur. Waar vinden welke functies plaats en in hoeverre treedt hierin een verandering op? Paragraaf 2.3 behandelt de veranderingen in de relationele ruimte. Welke veranderingen vinden plaats in de samenhang van al dan niet ruimtelijk uiteengelegde functies? Ten slotte gaat paragraaf 2.4 in op veranderingen in stedelijke en landelijke identiteiten van de ruimte. Bij wijze van voorbeeld is in een appendix de ruimtelijke dynamiek op de Amsterdamse kantorenmarkt behandeld.

2.2 STEDELIJKE STRUCTUUR: DE STAD KEERT ZICH NAAR BUITEN

Suburbanisatie

Al vele eeuwen bestaat in ons land tegenover een trek naar de stad een trek uit de stad naar de landelijke omgeving. Aanvankelijk was het inrichten van buitenplaatsen op aantrekkelijk gelegen locaties slechts voorbehouden aan een uiterst smalle groep van welgestelden. Men handelde zijn zaken in de stad af, maar verbleef gedurende de zomermaanden in de aangename omgeving waar men zijn buitenplaats had ingericht. Met de opkomst van de spoorwegen werd het buiten wonen ook voor de gegoede burgerij een bereikbaar ideaal. Rond de steden trokken de dorpen nieuwe bewoners aan die het wonen in het groen verkozen boven het wonen in de door een snelle bevolkingsaanwas beproefde steden. Dit verschijnsel kan aangemerkt worden als het begin van de suburbanisatie. Voor zijn werk bleef men op de stad aangewezen. Pas met de opkomst van de auto heeft de suburbanisatie echt grote vormen aangenomen. In de grote steden, gedefinieerd als steden met meer dan honderdduizend inwoners, is de bevolkingsgroei vanaf midden jaren zestig gestagneerd. In de grootste steden is de bevolking in deze periode zelfs fors gedaald. Het ruimtelijkeorderingsbeleid is in deze beweging meegegaan door het gevoerde beleid van gebundelde deconcentratie. Pas sinds het begin van de jaren negentig is de bevolking van de grote steden weer gaan groeien. De omvangrijke migratie uit de steden is grotendeels tot een eind gekomen. Het compactestadbeleid heeft zijn vruchten afgeworpen, mogelijk mede omdat na verloop van tijd ook de nadelen van het wonen in de groeikernen zichtbaar werden.

Deconcentratie

De hernieuwde bevolkingsgroei van de grote steden betekent geenszins dat de steden hun aandeel in de bevolking zien stijgen. Nog steeds is de groei van kleine steden en dorpen groter dan de groei van de grotere steden. Een vergelijking van de bevolkingsgroei in de COROP-gebieden rond de vier grote steden met de bevolkingsgroei in de grote steden zelf laat ook over de laatste 10 jaar een sterkere bevolkingsgroei zien in het omliggende gebied van de steden. Ten dele is het ruimtegebrek binnen de gemeentegrenzen van de vier grote steden hier debet aan. Ook is de groei van de kleinere steden in de Randstad groter dan die van de grote vier. In enkele gevallen is dit het gevolg van het ontstaan van nieuwe satellietsteden maar ook al langer bestaande steden vertonen een sterkere groei dan de grote vier. In de Randstad zijn hierdoor in de loop der tijd meerdere kernen van enige omvang ontstaan. Op regionaal schaalniveau vindt hierdoor een spreiding van de bevolking plaats. Deze spreiding kan met het oog op de mobiliteit die deze genereert verschillend beoordeeld worden. Naarmate de oriëntatie van burgers op werk, voorzieningen en dergelijke zich ruimtelijk verbreedt, hoeft een grotere spreiding van de bevolking niet noodzakelijkerwijs een verdere stijging van de mobiliteit tot gevolg te hebben. Relatief ten opzichte van de ruimtelijke oriëntatie kan een spreiding van de bevolking de groei van de mobiliteit juist beperken.

Economische suburbanisatie

Ook in het vestigingspatroon van de bedrijvigheid zijn duidelijke veranderingen waarneembaar. De stedelijke centra hebben een voortdurend vertrek van economische functies te zien gegeven. Al geruime tijd geleden is de industriële bedrijvigheid zich beginnen te verplaatsen naar de industrieterreinen op enige afstand van de bewoonde gebieden. Dit is een proces dat zijn voltooiing vrijwel genaderd is. Vanwege de hinder voor de omgeving, de congestieproblemen en een gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden is er in de steden vrijwel geen plaats meer voor industriële activiteiten. Ditzelfde proces doet zich momenteel voor bij verschillende takken van dienstverlening. Ook voor de dienstverlening spelen factoren als ruimtegebrek en slechte bereikbaarheid in de binnenstad een rol. Terreinen aan de randen van de stad in de nabijheid van opritten tot de snelweg en met een goede openbaarvervoerinfrastructuur hebben voor veel takken van dienstverlening een voorkeur. Dergelijke locaties kunnen soms een groot prestige verwerven. Her en der zijn op zulke locaties belangrijke concentraties ontstaan van zowel zakelijke en financiële dienstverlening als van onderwijs en gezondheidszorg. Ook de detailhandel is meer dan voorheen op de randen van de stad georiënteerd. Een en ander betekent echter niet dat de binnensteden alle bedrijvigheid verliezen. Voor een aantal takken van dienstverlening is juist weer het prestige van de binnensteden als locatiefactor van belang. Dit geldt onder meer voor het openbaar bestuur en voor sommige onderwijsinstellingen. Hiermee ontwikkelen de binnensteden een geheel eigen vestigingsklimaat. De randen van de steden hebben in de loop der tijd plaatselijk een meer stedelijk aanzien gekregen.

Niet alleen is er een trek van bedrijvigheid vanuit de binnensteden naar de stadsranden, ook is er een verschil in de ontwikkeling van de bedrijvigheid tussen de stad en het ommeland. Gedurende de periode 1970 tot 1995 blijkt de economische ontwikkeling in de steden zowel achter te blijven bij het Nederlandse gemiddelde als bij de stadsgewestelijke omgeving van de steden (Van der Vegt en Manshanden 1996). Dit verschil in ontwikkelingstempo is groter naarmate de steden ook groter zijn. Voor een deel wordt het verschil veroorzaakt door de sectorale samenstelling van de bedrijvigheid. In de grote steden is de dienstverlening met zijn relatief hoge groeicijfers dominant. Maar ook gecorrigeerd voor de sectorstructuur blijft het verschil in economische ontwikkeling tussen stad en stadsgewest. Er is echter nauwelijks een verschil in economische ontwikkeling te vinden tussen de stadsgewesten (stad en ommeland tezamen) en Nederland als geheel. Pas de laatste jaren hebben met name de steden Amsterdam en Utrecht door de snelle groei van de zakelijke dienstverlening weer wat terrein gewonnen. Tegelijk met de trek van bewoners uit de stad heeft in de periode 1970 tot 1995 een economische herstructurering van de grote steden plaatsgevonden. Het economisch tij lijkt hierdoor de laatste jaren gekeerd te zijn.

Corridorvorming

De trek van de bedrijvigheid uit de steden heeft voor een deel de vorm gekregen van lintbebouwing langs de snelwegen. De bereikbaarheid via de snelweg speelt hierbij een belangrijke rol. Ook hebben bedrijventerreinen in het zicht van het passerend verkeer een zekere aantrekkelijkheid voor bedrijvigheid. Lintbebouwing komt het meest voor in de Randstadprovincies en in Noord-Brabant, Gelderland en Limburg. Verreweg het grootste gedeelte van de uitbreiding vindt plaats binnen 250 meter van de snelweg (RPD 2000:33).

Stedelijke mobiliteit

De trek van veel bedrijvigheid naar de rand van de stad en naar de stedelijke omgeving heeft gevolgen gehad voor de mobiliteitsontwikkeling. Binnen het stedelijk gebied is er een tendens geweest naar een bundeling van verkeersstromen op stedelijke hoofdwegen en een uitschuiving van de verkeersdrukke van centraal stedelijke gebieden naar de randen van de steden (Harms 2000). Bundeling van de mobiliteit is voornamelijk bereikt door verkeersmaatregelen die doorgaand verkeer welen van hiervoor ongeschikte wegen. Uitschuiving van de mobiliteit is zowel het resultaat van een verslechterde toegankelijkheid van centrumstedelijke gebieden voor het autoverkeer als van de opkomst van de aan de randen van de steden gelegen voorzieningen en andere bedrijvigheid. Behalve de bundeling en de uitschuiving van verkeersstromen vindt er een relatieve verschuiving van de mobiliteit plaats van radiale verbindingen naar tangentiële verbindingen. De tangentiële verbindingen lenen zich bij uitstek voor het verkeer tussen de verschillende locaties aan de randen van de steden. Verder heeft het vrachtvervoer zich in de loop der tijd verplaatst richting de randen en de omgeving van de stad waar ook de meeste bedrijfsterrinen gesitueerd zijn.

Landelijke mobiliteit

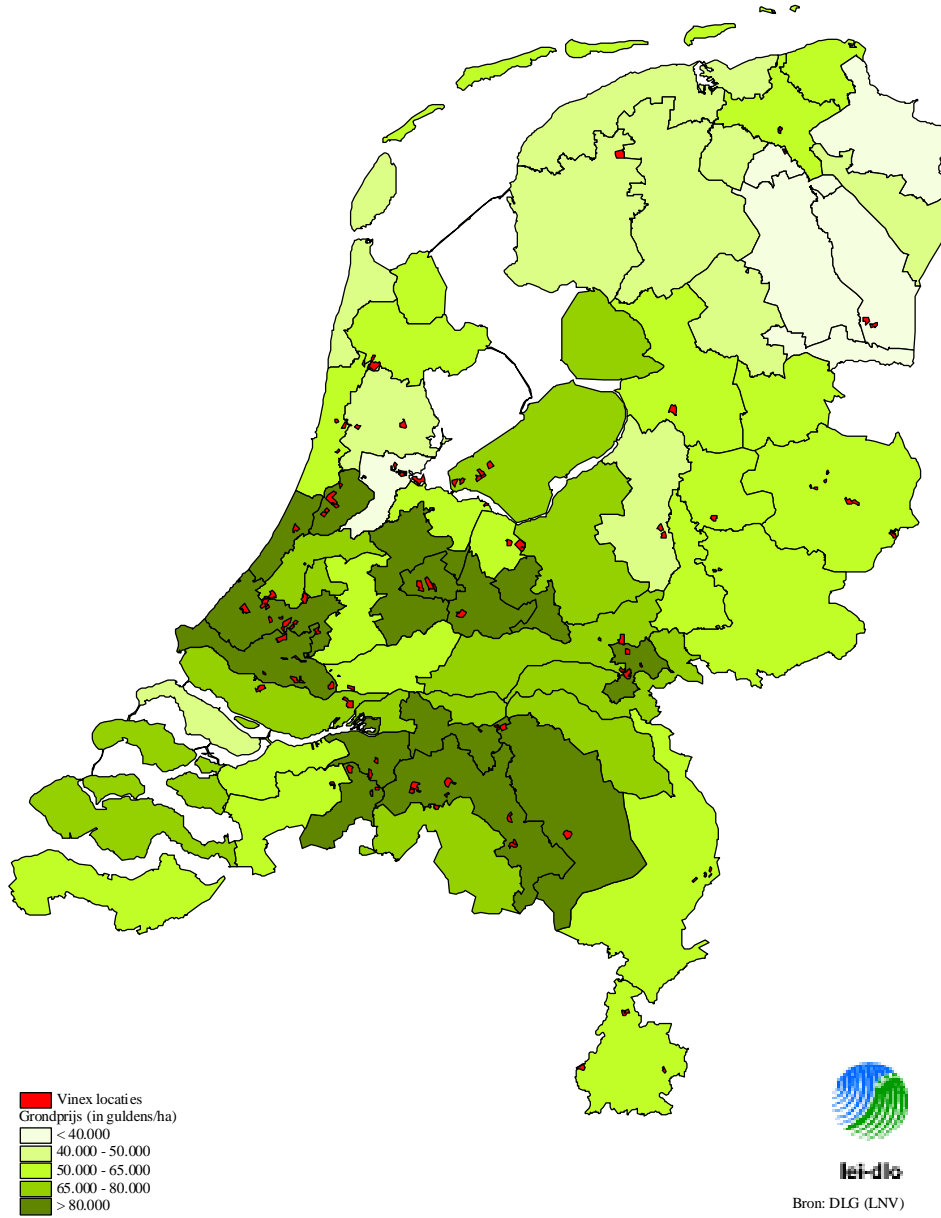
Ook buiten de steden is de verkeersintensiteit sterk toegenomen. Met name de sterke expansie van het snelwegennet in de afgelopen decennia heeft de mogelijkheden voor mobiliteit tussen de steden sterk vergroot. Ondanks het feit dat er met name in de Randstad sprake is van een toenemende congestie is de bereikbaarheid van grote gebieden van ons land dramatisch verbeterd. Tussen 1970 en 1995 zijn de interlokale reistijden ruwweg gehalveerd (Voogd 1999). De mogelijkheden van het snelwegennet worden ook intensief benut. Ondanks dat de snelwegen niet meer dan 2 procent van de lengte van de weginfrastructuur uitmaken, nemen zij 39 procent van de verreden autokilometers voor hun rekening. Door dit infrastructurele aanbod en door de hoge graad van autobezit is er zeker in de Randstad een uitgestrekt gebied ontstaan dat voor veel mensen met een betrekkelijk geringe reistijd bereikbaar is.

Grondprijstdynamiek

De stedelijke ontwikkeling wordt gekenmerkt door een beweging van deconcentratie en van verdunning. Deconcentratie houdt in dat de verstedelijking zich over een groter gebied uitstrekt. Verdunning betekent dat er een extensiever gebruik van de grond plaatsvindt. In theorie zouden deze bewegingen hun gevolgen moeten hebben voor de grondmarkt. Doordat het principe van bereikbaarheid aan belang wint ten opzichte van het principe van nabijheid, kan de vraag naar ruimte in het centrum van de stad afnemen en neemt hiervoor in de plaats de vraag toe naar ruimte op enige afstand van de stad. De veronderstelling hierbij is dat er sprake is van een vrije grondmarkt. Er vindt hierdoor een afvlakking plaats van de *bid-rent* curve die het verband weergeeft tussen de ruimtevrage van diverse functies en de afstand waarop zij zich van het centrum van de stad bevinden (Yeates 1991). Dergelijke ontwikkelingen kunnen zich op de stedelijke grondmarkt voordoen als de markt op zijn beloop wordt gelaten.

In de Nederlandse situatie grijpt de overheid middels het bestemmingsbeleid op de grondmarkt in. Deze is hierdoor gesegmenteerd. Er gelden verschillende prijsregimes voor agrarische grond, voor bedrijfsterreinen en voor woningbouw. Niettemin heeft ook in Nederland de verstedelijkingsdruk invloed op de prijsvorming op de grondmarkt. Op de agrarische grondmarkt komt duidelijk naar voren dat de hoogste prijzen worden betaald in de meest verstedelijkte gebieden (Luijt et al. 1999). Landbouwopbrengsten kunnen hier geen verklaring voor bieden. Met name blijkt dat de prijzen van landbouwgrond in VINEX-gemeenten sterk stijgen. De prijzen zijn hier een veelvoud van wat buiten VINEX-gemeenten betaald wordt. In de onderstaande figuur komt naar voren hoezeer de ontwikkeling van VINEX-wijken doorwerkt in de agrarische grondprijzen.

Figuur 2.1 VINEX-locaties en agrarische grondprijzen



Ook op de kantorenmarkt trekt de verstedelijkingsdynamiek sporen in de grondmarkt. Dit is te zien aan de hand van de huurprijsontwikkeling van vloeroppervlak die in zekere relatie staat met de grondprijsontwikkeling. De invloed van de verstedelijking op de markt voor kantoorbestemmingen laat echter niet zozeer een afvlakking van de *bid-rent* curve zien. Op de Amsterdamse kantorenmarkt vinden de grootste prijsstijgingen plaats op locaties aan de rand van de stad (De Boer, Den Hartog en Hooft 1995). Locaties rond de Zuid-as spannen hier de kroon. De prijsstijgingen in het Centrum blijven hier duidelijk bij achter. De prijsdynamiek op de kantorenmarkt wijst dus op het ontstaan van nieuwe stedelijke centra aan de rand van de stad die met het oude stadscentrum concurreren. De ontwikkelingen op de kantorenmarkt laten dus niet zozeer een afvlakking maar juist een verschuiving van de *bid-rent* curve zien waarbij het economische zwaartepunt van de stad zich vanuit het centrum naar de rand van de stad verplaatst. Bovendien zijn er aan de rand van de stad meerdere kernen ontstaan waar de zakelijke bedrijvigheid zich concentreert.

De grondprijsdynamiek geeft niet alleen uiting aan stedelijke processen, ze staat hiermee ook in interactie. Schaarste aan ruimte op bepaalde locaties leidt tot prijsstijgingen en deze prijsstijgingen zetten op hun beurt weer aan tot mobiliteit van bedrijvigheid. Deze mobiliteit vindt ofwel plaats omdat locaties met hoge grondprijzen een hoge mate van aantrekkelijkheid hebben (*pull*) ofwel omdat er op locaties met hoge grondprijzen schaarste aan ruimte heerst en er een noodzaak van herallocatie van ruimte bestaat (*push*). In de appendix wordt verder ingegaan op *pull*- en *push*-factoren op de Amsterdamse kantorenmarkt.

Balans

Per saldo zet het stedelijke ruimtebeslag voort ten koste van het landelijke buitengebied. Harts et al. (2000) concluderen dat het stedelijk gebied de afgelopen tijd jaarlijks met 1,1 procent is gegroeid ondanks dat de bevolking slechts met 0,7 procent is gegroeid. Per hoofd van de bevolking wordt er dus meer ruimte in beslag genomen. Als gevolg van de verstedelijking is de omvang van het landelijk gebied jaarlijks met 0,2 procent geslonken. Tegelijkertijd is echter het verstedelijkingsbeslag nog beperkt gebleven doordat zich ook een verdichting van de verstedelijking heeft voorgedaan. Gemeten aan het aantal woningen, winkels en banen per eenheid van oppervlak is de intensiteit van de verstedelijking jaarlijks met 0,5 procent toegenomen.

Binnen Nederland bestaat een grote differentiatie in de mate van bundeling. In de Randstad ligt 67 procent van het stedelijk milieu binnen de stadsgewesten zoals deze door het beleid zijn vastgesteld, waarvan 46 procent binnen bestaand stedelijk gebied. Hier bevindt zich driekwart van de woningen, de banen en de winkels. Mede omdat buiten de Randstad een kleiner aandeel van het grondgebied als stadsgewest is aangewezen en omdat er veel meer kleine steden en dorpen zijn, is het aandeel van het stedelijk gebied hier veel geringer. In de nog redelijk sterk verstedelijkte provincies Noord-Brabant en Gelderland bevindt 58 procent van het

stedelijk gebied zich buiten de stadsgewesten. Binnen de stadsgewesten is 45 procent van de banen, woningen en winkels geconcentreerd. Opvallend is dat de ruimtelijke dynamiek deze differentiatie versterkt. Buiten de Randstad is de mate van bundeling van de verstedelijking veel geringer dan binnen de Randstad (Harts et al. 2000). Maar ook binnen de Randstad is de verstedelijking in termen van ruimtebeslag buiten de stadsgewesten hoger dan erbinen. Naarmate deze verstedelijkingsdynamiek langer voortduurt, ontstaan er rond de vier grote steden gespreide samenballingen van kleinere kernen. We zouden deze stedelijke concentraties kunnen aanduiden als gespreide regiosteden.

2.3 STEDELIJKE RELATIES: SCHUIVENDE ANKERPUNTEN IN DE RUIMTELIJKE SAMENHANG

2.3.1 RELATIES VAN GEZINSHUISHOUDINGEN

Forensisme

De keuze voor een locatie om te wonen wordt in afnemende mate bepaald door de locatie waar gewerkt wordt. En omgekeerd wordt ook de keuze waar men gaat werken in afnemende mate bepaald door de locatie waar men woont. Binnen zekere grenzen zijn mensen bereid om voor hun werk een bepaalde reistijd uit te trekken. Dergelijke grenzen worden bijvoorbeeld getrokken door de zogenaamde BREVER-wet (Hupkes 1977,1979), de wet van behoud van reistijd en verplaatsingen. Gemiddeld maken mensen vier tot vijf verplaatsingen per dag en bedraagt de hieraan bestede tijd circa 70 minuten. Met de toename van de automobilititeit en de afname van de reistijden die hiermee gepaard gaat, neemt binnen de grenzen die deze wet stelt, de afstand tussen de woning en het werk toe.

Ondanks dat de afstand tussen wonen en werken gemiddeld toeneemt, vindt een groot deel van de woon-werk verplaatsingen over betrekkelijk geringe afstand plaats. Nog altijd ligt de woon-werk afstand voor tweederde van de werkzame beroepsbevolking onder de 18 kilometer, terwijl bijna de helft van de werkzame beroepsbevolking op minder dan 8 kilometer van het werk woont. Niettemin hebben de grote steden in de loop der tijd te maken gekregen met een snelle toename van de inkomende pendel. Terwijl in 1970 nog twee derde van degenen die in de grote steden werkten hier ook woonden, was dit in 1995 gedaald tot niet veel meer dan de helft (Van der Vegt en Manshanden 1996). In de drie grootste steden was deze daling zelfs nog scherper. Aan de andere kant is het aandeel van degenen die in de grote steden werken en in de stad of de omgeving wonen tussen 1970 en 1995 nauwelijks veranderd. Nog steeds ligt dit aandeel rond 90 procent en voor de drie grootste steden ligt het niet veel lager. Dit betekent dat de woon-werkbalans op het schaalniveau van de regiosteden welke hier ruimer genomen worden dan de traditionele stadsgewesten, nog grotendeels gesloten is. Slechts op het schaalniveau van de gespreide regiostad is er op grote schaal een verruiming van de woon-werkrelatie waar te nemen. Dit betekent ook dat de claim dat er een nieuwe

schaalsprong genomen wordt, waarbij de regiostad wordt ingewisseld voor een stedelijk netwerk als de Randstad onvoldoende grond heeft. In dit licht is de grote nadruk die in de Vijfde Nota op de ontwikkeling van de Deltametropool wordt gelegd niet geheel begrijpelijk.

Vrijtijdsbesteding

Dat de locaties van wonen en werken op de schaal van de regiostad steeds verder uit elkaar komen te liggen, heeft ook te maken met het grote belang dat men aan zijn woonomgeving is gaan hechten. In de besteding van de vrije tijd die voor een deel juist in en rond de woning wordt doorgebracht zijn twee uiteenlopende trends te ontdekken (Mommaas 2000). Aan de ene kant is er voor de besteding van de vrije tijd een grotere mobiliteit ontstaan en wordt ook een groter gedeelte van de vrij te besteden tijd buitenshuis doorgebracht. Aan de andere kant is er een grotere oriëntatie op de woning en op de woonomgeving. Het belang dat aan woning en woonomgeving wordt gehecht, blijkt ondermeer uit de toegenomen investeringen in de verblijfswaarde van de woning, in de grootte van de woning, in huishoudelijke uitrusting als interieur en media- en communicatietechnologie en in de tuin. Terwijl voor grote groepen de betaalbaarheid van de woning nog een zeer belangrijke factor vormt voor de keuze van een woonlocatie, kiezen meer vermogenden op basis van een reeks van functionele en culturele criteria. Voor gezinnen met kinderen telt de aanwezigheid van verkeersveilige speelruimte in de omgeving van de woning. Voor drukbezette tweeverdieners komen hierbij criteria als de nabijheid van kinderopvang, school en werk van ten minste een van de partners. Hulpbehoevende ouderen laten de aanwezigheid van zorgvoorzieningen in de keuze van een woonlocatie meewegen. Een groot belang wordt gehecht aan groen in de omgeving. Verder tellen zachtere criteria als de mate waarin de woonomgeving aansluit bij eigen status, identiteit en culturele oriëntatie. De keuze voor een woonlocatie wordt dus minder bepaald door de nabijheid tot het werk en meer door de nabijheid van bepaalde voorzieningen en de aanwezigheid van de juiste identiteit.

Opschaling van voorzieningen

Ook bij allerlei voorzieningen heeft een opschaling van de ruimtelijke relaties plaatsgevonden. Voor een deel is deze opschaling van de ruimtelijke relaties het gevolg van een schaalvergroting van de voorzieningen zelf. Dit heeft aan de ene kant tot schaaffecten in de bedrijfsvoering geleid maar aan de andere kant de afstand tot de gebruikers vergroot. Voor een deel is deze opschaling van de ruimtelijke relaties het gevolg van de clustering van voorzieningen waardoor zowel een voortgaande specialisatie mogelijk is als een breder publiek bereikt kan worden. In toenemende mate ontstaan ook buiten de centra van de steden locaties met een grote diversiteit aan voorzieningen. Veel alledaagse voorzieningen zijn overigens in stedelijke omgevingen nog altijd in de nabijheid van de gebruiker gesitueerd. De mobiliteit vanuit het motief winkelen is bijvoorbeeld nauwelijks gestegen. Wel wordt vanuit dit motief vaker de auto gepakt. In landelijke omgevingen is voor de meer alledaagse voorzieningen wel een grotere mobiliteit nodig geworden.

2.3.2 RELATIES VAN BEDRIJVEN

Sectorspecificiteit en ruimtelijke verschuiving

De relatieve verschuiving van de economische bedrijvigheid uit de steden die zich de afgelopen tijd heeft voltrokken, heeft verschillende achtergronden. De verschuiving is zeker niet alleen door bedrijfsverplaatsingen tot stand gekomen. Er spelen ook verschillen in groeimogelijkheden binnen en buiten de stad mee. Ook het type van bedrijvigheid waar ondernemingen binnen de steden zich op toe zijn gaan leggen, is geleidelijk veranderd zonder dat bedrijven zijn verplaatst of zonder dat zij hun activiteiten hebben gestaakt. De redenen waarom de groei van bedrijvigheid buiten de stad hoger is dan in de stad zijn ten dele specifiek voor het soort van bedrijvigheid. Binnen de steden gelden strengere milieurestricties dan hierbuiten. Binnen de steden is ruimte ook schaarser en gelden meer belemmeringen voor het verkeer. Bepaalde bedrijfstakken hebben meer last van dergelijke restricties dan andere. Het is om deze redenen dat industriële activiteiten al snel hun heil buiten de stad zochten of althans hier hun uitbreidingen realiseerden. Ook bedrijvigheid met een extensief ruimtegebruik of met een hoge verkeersintensiteit zoals transport en logistiek hebben buiten de steden hun kansen beter weten te benutten.

Geografische marktkenmerken

Een belangrijke factor voor de vestigingsplaats van bedrijvigheid is de schaal van de markt waarvoor gewerkt wordt. Als deze markt groot is, zijn er meer vrijheidsgraden voor de vestigingskeuze maar is ook een goede bereikbaarheid belangrijk. Een toenemende differentiatie en specialisatie van de productie met het oog op het bereiken van *economies of scale* en *economies of scope* is samengegaan met een toename van de schaalgrootte van de markt. Nationale grenzen vormen hierbij steeds minder een belemmering, temeer omdat er een tendens is naar de afbraak van handelsbeperkingen en naar een grotere economische integratie. Nederland is sinds enige tijd een favoriete vestigingsplaats voor de regionale distributiecentra van internationale ondernemingen. Factoren als een goede vervoersinfrastructuur, een hoog opgeleide bevolking, een gunstig fiscaal klimaat en een aangenaam leefklimaat zijn hier debet aan. De locaties waar deze ondernemingen een vestiging openen, zijn zeer divers. Voor de langeafstandrelaties die deze ondernemingen onderhouden, voldoen meerdere vestigingsplaatsen in het economisch centrum van ons land. Dit kan evenzeer aan de rand van een van de grote steden zijn als op een locatie bij een kleinere kern.

Ook voor bedrijvigheid die haar markt meer op een nationale schaal heeft, is een goede bereikbaarheid essentieel. Of het nu gaat om industriële of dienstverlenende activiteiten, vaak is deze bedrijvigheid ingebed in netwerken waarin kennis wordt gegenereerd en uitgewisseld en waarin producten worden aangeleverd en afgezet. De mazen van dit netwerk zijn in voorkomende gevallen nauwer dan de mazen van de meer internationaal opererende bedrijvigheid. Dit legt zekere beperkingen op aan de locatie waar de activiteit gevestigd kan zijn. De mobiliteit die gegenereerd wordt, is overwegend op de schaal van dit netwerk georiënteerd. De overdracht

van kennis vindt voor een deel plaats door ervaren arbeidskrachten aan te trekken uit het zelfde reservoir waar ook soortgelijke bedrijven uit putten. De relatieve immobiliteit van arbeid bepaalt dus mede de locatie waar activiteiten kunnen worden opgezet. Terwijl de begrenzing van bedrijfsnetwerken van invloed is op de locatie waar bedrijvigheid tot bloei kan komen, bestaat er een tendens naar een uitbreiding van deze netwerken vanuit de Randstad in oostelijke en zuidoostelijke richting (Manshanden 1996).

Veel bedrijvigheid is vooral op de lokale markt gericht. Ook de locatie van deze bedrijvigheid is in belangrijke mate ingegeven door het soort van marktrelaties die er bestaan. De schaal waarop deze relaties zich manifesteren, varieert van het wijkniveau tot het stadsgewestelijke niveau. Er bestaat een tendens naar een schaalvergroting van de bedrijvigheid waarbij ook het verzorgingsgebied wordt uitgebreid.

Contactintensiteit

Met name in de dienstverlening is er ook een zinvol onderscheid te maken tussen *front-office* en *back-office* functies. *Front-office* functies zijn die activiteiten die een intensief contact met relaties vereisen. Hiervoor is nabijheid of tenminste een goede bereikbaarheid noodzakelijk. *Back-office* functies zijn die activiteiten waarbij achter de schermen de informatie wordt verwerkt. Vanwege de geringere contactintensiteit is de nabijheid van de locatie van minder belang. *Back-office* functies lenen zich ook eerder voor opschaling.

Funciemenging

Harts et al. (2000) onderscheiden in hun monitoring van stedelijke milieus de specialisatie rond de functies wonen, werken en winkels. Zij constateren dat er per saldo in Nederland een specialisatie of ontmenging van deze functies plaatsvindt. Er zijn echter tegengestelde ontwikkelingen. In monomilieus waaronder bedrijventerreinen vallen vindt een sterke specialisatie plaats. De monomilieus maken in 1996 42 procent van het stedelijk gebied uit. Een specialisatie vindt ook plaats in stedelijke milieus met hoge voorzieningenconcentraties. Dit type centrummilieu beslaat 3 procent van het stedelijk gebied. In de overige centrummilieus en ook in de woonmilieus is daarentegen juist sprake van een toenemende menging van functies.

Schaal

In een recente toekomstverkenning wijst Van Hoek (2000) erop dat een eenheid als de gespreide regiostad vooralsnog het meest relevante schaalniveau voor de ruimtelijke relaties in Nederland is: "De vier grote steden hebben ieder hun eigen verzorgingsgebied en de inwoners van de afzonderlijke steden hebben in het algemeen weinig van doen met de andere steden in termen van wonen, werken, recreatie, winkelen e.d." Ruimtelijke processen, dat wil zeggen de woningmarkt, het woon-werkverkeer en de voorzieningen spelen zich voor een belangrijk deel af op regionaal niveau. Voor een belangrijk deel van de bedrijvigheid geldt hetzelfde.

Een ander deel van de bedrijvigheid heeft de vleugels nationaal en in toenemende mate ook internationaal uitgeslagen.

2.4 VERWEVING VAN STEDELIJKE EN LANDELIJKE IDENTITEITEN

Vanouds is de scheiding van stad en land een hoofdtaak van de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke inrichting van Nederland draagt hier in vergelijking met sommige omringende landen ook de sporen van. Een bekend voorbeeld is de mate van lintbebouwing op het Vlaamse platteland, die de kwaliteit van wonen hier en daar ten goede is gekomen maar die ook tot een mobiliteitsprobleem heeft geleid. Lintbebouwing is een verschijnsel dat vroeger ook in Nederland voorkwam maar dat tegenwoordig voor de woonfunctie nog zelden wordt toegestaan. Toch is de scheiding van stad en land ook in Nederland verre van absoluut. Stedelijke functies hebben hun plek in landelijke omgevingen gevonden en de stedelijke identiteit laat zich transponeren op landelijke omgevingen. Omgekeerd zijn ook landelijke kwaliteiten te vinden in stedelijke omgevingen. De huidige ruimtelijke dynamiek wordt gekenmerkt door een toenemende verbinding van stedelijke en landelijke identiteiten.

2.4.1 LANDELIJKE IDENTITEITEN IN EEN STEDELIJKE OMGEVING

De Nederlandse ruimtelijke ordening is traditioneel sterk verbonden met de volkshuisvesting. Dit heeft duidelijke gevolgen voor het karakter van onze steden. Veel stadsuitbreidingen hebben lange tijd wijken opgeleverd waarin de oude stedelijke atmosfeer ver te zoeken is. Bij de ontwikkeling van de tuinsteden is, geïnspireerd door de Engelse *Garden City* Movement, de aandacht uitgegaan naar het groen in de omgeving en naar de overzichtelijkheid van de wijk. Laagbouw met tuin is tegenwoordig de dominante woonvorm bij de stadsuitbreidingen. Met uitdrukkelijke aandacht voor landschapsarchitectuur worden elementen van de plattelandsidylle opgeroepen die in de oudere stadswijken afwezig waren. Ook concepten als het woonerf hebben hier aan bijgedragen. Niettemin heeft de ontwikkeling van de tuinsteden onze norm voor stedelijkheid beïnvloed. Stedelijkheid is er ook niet afwezig. Reijndorp (1998) noteert een nieuw soort stedelijkheid waar de buitenwijken en de stadscentra beide deel van uitmaken. In plaats van in de stedelijke omgeving bevindt deze nieuwe stedelijkheid zich in een stedelijk veld waarvan de grenzen tussen stad en buitengebied niet duidelijk zijn te trekken.

De opzet van de tuinsteden in Nederland is conform de heersende opvattingen over de inrichting van de samenleving geëvolueerd. In de jaren zestig werd belang gehecht aan de herkenbaarheid van de wijk. Een zekere maatschappelijke uitsortering naar sociaal-maatschappelijke positie en naar levensfase zou het mensen mogelijk maken het leven op eigen wijze in te richten. Dit idee werd vervolgens in stedenbouwkundige termen vertaald en heeft achteraf beschouwd in een grote

uniformiteit geresulteerd. Al snel is ertoe overgegaan deze uniformiteit te doorbreken. Uit de jaren zeventig stammen in reactie hierop het woonerf en de kleinschalige grillig gevormde stratenpatronen. In de jaren tachtig werd teruggегреpen op de vooroorlogse architectuur met gesloten bouwblokken, eenheid in de straatwand en een accentuering van de straathoeken. Omdat hetzelfde concept echter overal op grote schaal werd toegepast, is op een hoger schaalniveau aan de rand van de steden en in de groeikernen een stedelijk veld ontstaan met een grote mate van herhaling van dezelfde suburbaniteit, een stedelijk landschap met een grote mate van voorspelbaarheid.

De verstedelijking van de afgelopen jaren richt zich niet langer alleen op het buitengebied. Binnen de steden worden marginaal gebruikte ruimtes geleidelijk ingevuld. Met de verstedelijking in de uitleggebieden wordt gepoogd de afwisseling in het suburbane stedelijke landschap te bevorderen. De oordelen die over de resultaten geveld worden, zijn wisselend. Een element dat in de huidige verstedelijking versterkt voorkomt, is dat landschappelijke elementen in het stedenbouwkundige ontwerp worden verwerkt. Het oproepen van de illusie van natuur is gezien het hardnekkige verlangen van de woonconsument naar ruimte en groen een probaat middel om binnen de randvoorwaarde van een gebundelde verstedelijking de kwaliteit van de woonomgeving te versterken. Ook bij de bebouwing van voormalige havengebieden speelt de wijdheid van de omgeving een belangrijke rol.

2.4.2 STEDELIJKE IDENTITEITEN IN EEN LANDELIJKE OMGEVING

Het landelijk gebied blijft op zijn beurt niet gevrijwaard van stedelijke invloeden. Veel stadsbewoners verblijven met grote regelmaat op het platteland, in tweede huizen, in recreatieparken of op de camping. De landelijke samenleving wordt hierdoor getekend. Omgekeerd zijn ook veel bewoners van het landelijk gebied stedelijk georiënteerd, vanwege het werk, vanwege de vrijetijdsbesteding of eenvoudig vanwege de verstedelijking van oude dorpsgemeenschappen. Toch zijn er nog steeds duidelijke sociaal-culturele verschillen tussen de bewoners van de steden en van het platteland (Versantvoort 2000).

Terwijl vanouds het landelijk gebied het domein van de landbouw was, wordt nu steeds nadrukkelijker een stedelijke claim op de groene ruimte gelegd. In de omgeving van de grote steden maar ook in andere delen van het land bestaat een grote behoefte aan buiten wonen. Op verschillende fronten wordt het landelijk gebied in een keurslijf van ideale landelijkheid gedwongen. Hoewel de economie van het landelijk gebied er garen bij spint dat oude landschappen geconserveerd worden en dat de natuur wordt beschermd en herschapen, is de stedelijke behoefte aan contrast met de eigen leefomgeving de drijfveer tot deze ontwikkeling. Grote delen van het landelijk gebied in Nederland bevinden zich ook op deze wijze binnen de invloedssfeer van de stedelijke samenleving en fungeren niet zozeer als een stadspark maar wel als een uitloopgebied voor de stedelijke bevolking. Gezien

het magere toekomstperspectief voor de grondgebonden landbouw in het westen van het land valt alle commotie rond het Groene Hart moeilijk in een ander licht te begrijpen.

2.5 CONCLUSIE

Als gevolg van de ruimtelijke dynamiek in Nederland is de situatie van de grote steden in Nederland drastisch veranderd. De verstedelijking houdt niet op bij de gemeentegrenzen en activiteitenpatronen overschrijden ruimschoots de schaal van de kerngemeente. Rond de stadsgewesten is een stedelijk veld ontstaan met diverse in omvang variërende woonkernen, verschillende stedelijke centra zowel aan de randen van het stadsgewest als in omliggende kleinere steden en nieuw ontstane satellietsteden. In dit stedelijk veld is een grote menging van stedelijke en landelijke identiteiten die ook bewust wordt nagestreefd. De samenhang binnen dit stedelijk veld is niet langer radiaal en hiërarchisch maar wordt gekenmerkt door een wirwar van kriskrasrelaties die op verschillende schaalniveaus binnen het stadsgewest gelegd zijn.

Opvallend is dat in het westen van het land de Randstad nog steeds niet het meest relevante schaalniveau vormt waarop er sprake is van ruimtelijke samenhang. De samenhang is wel te vinden op een lager regionaal schaalniveau. Er is een nieuwe stedelijke vorm ontstaan die wel omschreven wordt als de netwerkstad en die hier als gespreide regiostad in betiteld. Voorzover de relaties op een hoger schaalniveau dan dat van de netwerkstad zijn uitgebreid, betreft het vooral de relaties tussen verschillende bedrijven. Maar een Randstad als een samenhangend economisch gebied met duidelijk onderscheiden ruimtelijke specialisaties is nog niet zichtbaar.

3 HET AFWEGINGSKADER VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING

3.1 INLEIDING

Doel en oorsprong van de ruimtelijke ordening

Ruimtelijk beleid wordt in eerste instantie gevoerd om het gebruik van de ruimte in goede banen te leiden en de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting te waarborgen. Hierbij komt dat een hoge ruimtelijke kwaliteit positieve effecten heeft op de verschillende functies die in de ruimte plaatsvinden. De huidige ruimtelijke ordening heeft haar wortels in de problemen die zich voordeden bij de grote stadsuitbreidingen die vanaf het laatste kwart van de negentiende eeuw hun beslag kregen. Als antwoord hierop is nu honderd jaar geleden de woningwet ingesteld. In de tweede helft van de twintigste eeuw is het ruimtelijkeorderingsbeleid verder uitgebouwd in de vorm zoals wij die nu kennen, met onder meer het ontstaan van de Rijksplanologische Dienst en de instelling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Terwijl ruimtelijkeorderingsbeleid voorheen een zaak was van gemeenten en provincies, krijgt de ruimtelijke ordening sindsdien ook veel aandacht van het rijk. Bundeling van verstedelijking is in de opeenvolgende rijksnota's van de ruimtelijke ordening altijd een belangrijk streven geweest.

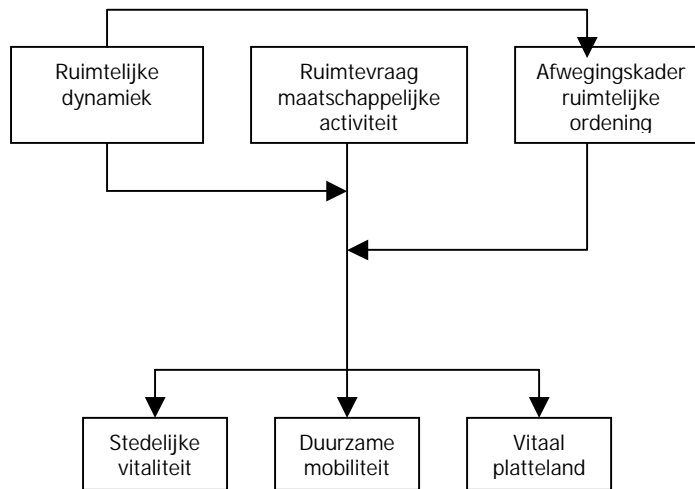
Afwegingskader

Het streven naar gebundelde verstedelijking komt niet zomaar uit de lucht vallen. Het gebruik van de ruimte is globaal onderworpen aan goedkeuring door de overheid. Bij de beoordeling van ruimtelijke claims door de overheid wordt een min of meer expliciet afwegingskader gehanteerd. Van de afweging in dit kader is bundeling van verstedelijking een uitkomst. Dit afwegingskader van de ruimtelijke ordening vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. De vraag die aan de orde gesteld wordt, is of logischerwijs verwacht mag worden dat de afweging die binnen dit kader gemaakt wordt, onder invloed van de ruimtelijke dynamiek aan verandering onderhevig is.

De afweging die door de ruimtelijke ordening ten aanzien van ruimtegebruikende activiteiten gemaakt wordt, is in principe op verschillende manieren aan verandering onderhevig. Ruimtelijke dynamiek speelt hier in vrijwel alle gevallen een rol. In het voorgaande hoofdstuk zijn verschuivingen in de individuele ruimtevrage aan de orde gekomen. Met deze verschuivingen veranderen ook de externe effecten van het ruimtegebruik en is in de regel een zwaardere marktcorrectie op de grondmarkt noodzakelijk. Eveneens wordt door deze verschuivingen een zwaardere inbreuk gemaakt op de gemeenschappelijke wensen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting. Het evenwicht in de ruimtelijke inrichting verschuift niet alleen door de opeenstapeling van individuele ruimtelijke claims. Het kan ook zijn dat in het licht van de ruimtelijke dynamiek de gemeenschappelijke wensen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting geherformuleerd worden.

In dit hoofdstuk wordt een zeker accent gelegd bij de functies van de ruimte. Ruimtelijke ordening draait uiteindelijk om het gebruik van de ruimte. Ruimtegebruik is van invloed op een of meer van drie verschillende containerbegrippen van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting: stedelijke vitaliteit, duurzame mobiliteit en vitaal platteland. Vanuit de ruimtelijke neerslag van maatschappelijke activiteiten bestaat hiermee een relatie. Ruimtelijke dynamiek veroorzaakt veranderingen in deze relatie. De ruimtelijke ordening tracht de gevolgen van de ruimtelijke dynamiek voor elk van de drie genoemde aspecten van ruimtelijke kwaliteit in goede banen te leiden. De plaats van de ruimtelijke ordening en het afwegingskader dat gehanteerd wordt is weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Afwegingskader



Opbouw

Dit hoofdstuk is verder opgebouwd uit een algemene beschouwing over wat het afwegingskader van de ruimtelijke ordening inhoudt (par. 3.2). Hierbij zijn stedelijke vitaliteit, duurzame mobiliteit en vitaliteit van het platteland als centrale dimensies van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting gehanteerd. Aan elk van deze drie dimensies is vervolgens een paragraaf gewijd. Aan het einde van het hoofdstuk (par. 3.6) worden de bevindingen samengevat.

3.2 DE AARD VAN DE AFWEGING

Voordat ingegaan wordt op het afwegingskader waarbinnen de afweging traditioneel resulteert in bundeling van de verstedelijking, wordt eerst nagelopen hoe bundeling in de opeenvolgende nota's van de ruimtelijke ordening is opgenomen. *Bundeling in de nota's*

Bundeling van de verstedelijking wordt gezien als de best mogelijke ruimtelijke oplossing om aan een aantal maatschappelijke waarden tegemoet te komen. In de loop van de tijd heeft de bundeling verschillende gedaanten gehad. Het beleid werd hierbij gestuurd door wat op dat moment als de meest urgente problemen werden gezien. In de eerste Nota inzake de Ruimtelijke Ordening (1960) werd een ontwikkelingsmodel op basis van een stedenring (de Randstad) en een groen open middengebied (het Groene Hart) gepresenteerd. Om een veilige leefomgeving te creëren moest voorkomen worden dat de grote steden door de grote migratie naar het westen van het land aaneengroeiden terwijl de groene omgeving de voedselproductie veilig moest stellen en de bleekneuzen uit de stad tot recreatie zou dienen. Ook in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966) speelde de bezorgdheid dat de Randstad zou uitdijen tot een grote onbestuurbare stad met armoedewijken en oncontroleerbare sociale ontwikkelingen. Er werden tussen de steden groene bufferzones gecreëerd en de groeiende suburbanisatie werd op enige afstand van de stedenring in groeikernen geconcentreerd. In de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (gespreid tot stand gekomen tussen 1973 en 1983) werd het beleid van de gebundelde deconcentratie uit de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening voortgezet. De bijdrage bestond vooral uit een verdere invulling en instrumentering van dit beleid. De Verstedelijkingsnota (1978) kondigt het aflopen van de taakstelling per 1984 voor een aantal verder weg gelegen groeikernen aan. De werkgelegenheid bleek er het wonen niet te volgen. De Verstedelijkingsnota noteert verder de zorg voor de afkalving van de voorzieningen in de steden door de ontvolking van de steden. De dreiging van het ontstaan van een eenzijdige en weinig koopkrachtige stedelijke bevolking, hetgeen gepaard zou gaan met een draagkrachtverlies van de grote steden wordt het meest genoemd als aanleiding voor de beleidswijziging van gebundelde deconcentratie naar een beleid van compacte stedelijke ontwikkeling (Dieleman en Musterd 1999). In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) wordt het compactestadbeleid overgenomen. Er wordt een differentiatie aan woonmilieus bepleit, aansluitend bij een diversiteit aan leefstijlen. De leefbaarheid van de grote stad wordt gepresenteerd als een factor die de internationale concurrerendheid van de mainportsteden Amsterdam en Rotterdam moet bevorderen. In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (1994) die tot stand kwam nadat het eerste kabinet-Lubbers aan de vooravond van de parlementaire behandeling van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening viel, wordt in verband met de destijds zeer grote aandacht voor de milieuproblematiek de relatie benadrukt tussen ruimtelijke inrichting en mobiliteit. De mobiliteitsbehoefte werd beperkt door ruimte voor bedrijven en nieuwe woningen bij voorkeur eerst in de steden te zoeken, vervolgens aan de rand en pas daarna op afstand van bestaande steden. Stadsuitbreidingen dienden voorzien te zijn van hoogwaardig openbaar vervoer en voor de locatiekeuze van een bedrijfsvestiging werd een passend bereikbaarheidsprofiel als criterium gehanteerd. Terugziend is het open houden van de landelijke gebieden zowel een belangrijk doel geweest van het beleid van gebundelde deconcentratie als van het compactestadbeleid. Het verspreid wonen van stedelingen op het platteland wordt tegenwoordig als een schrikbeeld gezien dat de waarde van de groene ruimte aantast.

Het afwegingskader vanuit een economische optiek

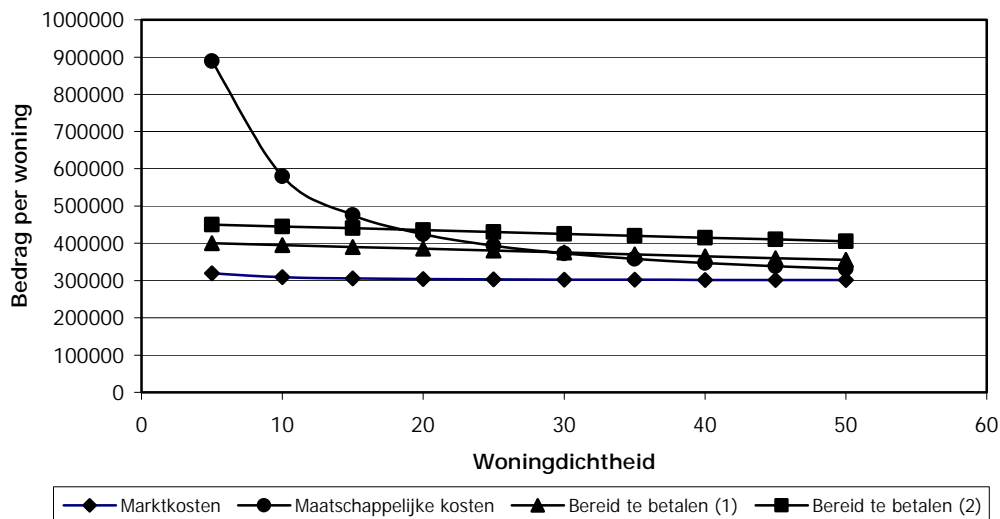
Een eerste vraag die bij de behandeling van het afwegingskader van de ruimtelijke ordening aan de orde komt, is of ruimtelijke ordening meer inhoudt dan een afweging van individuele ruimteclaims. Vanuit een welvaarteconomische invalshoek wordt erop gewezen dat het gebruik van ruimte gepaard gaat met marktfalen en dat de ruimtelijke ordening dit marktfalen dient te corrigeren. De gedachte is dat op een volledig vrije grondmarkt geen efficiënte allocatie tot stand komt. Op een dergelijke markt resulteert een onderproductie van publieke goederen, vindt een afwenteling van externe effecten van productieve en consumptieve functies plaats, bestaat een tekort aan informatie over voorgenomen ruimtegebruik en vindt de waardering van waardevolle ruimtelijke elementen zoals karakteristieke landschappen niet plaats op een wijze die aan toekomstige generaties afdoende gebruiksmogelijkheden over laat. Onderproductie van publieke goederen betreft onder meer dat de vrije markt in onvoldoende mate ruimte reserveert voor openbare voorzieningen en infrastructuur. Een probleem dat hierbij opkomt, is dat zelden duidelijk is hoe groot de maatschappelijke waardering voor dergelijke voorzieningen is. Afwenteling van externe effecten vindt ruimtelijk gezien plaats bij de afwezigheid van mechanismen die ervoor zorgen dat functies die elkaar slecht verdragen, zoals woonwijken en verkeersaders, gescheiden worden.

De overheid staan verschillende middelen ter beschikking om de externe effecten van het gebruik van ruimte te internaliseren. Het toekennen van bestemmingen aan de beschikbare ruimte is hiervoor een belangrijk instrument. Een kritiek op de rol van de overheid bij het corrigeren van marktfalen op de grondmarkt is dat weliswaar voorheen ongeprijsde zaken bij de gebruiker in rekening gebracht worden maar dat de kosten van dit proces zelf zelden in de beschouwing worden betrokken. De gedachte dat de overheid bij uitstek de aangewezen partij is om voor de externe effecten van grondgebruik te corrigeren, is dan ook niet geheel onbetwist. Verschillende marktpartijen kunnen de hinder die zij van het grondgebruik van elkaar ondervinden, ook afkopen of compenseren. De keuze tussen afkoop en compensatie wordt bepaald door de verdeling van eigendomsrechten. Heeft een partij het recht om anderen te hinderen dan ligt een afkoop van de hinder voor de hand. Hebben partijen het recht om niet gehinderd te worden, dan ligt een compensatie voor de hinder voor de hand. In beide gevallen kan de markt in principe een vergelijk rond de externe effecten van grondgebruik tot stand brengen. De gedachtegang waarbij de overheid actief ingrijpt op de grondmarkt, staat bekend als Pigoviaans; de gedachtegang waarbij marktwerking een meer prominente rol heeft als Coasiaans (Webster 1998). Het is overigens in de Pigoviaanse gedachtegang gebruikelijker om in termen van opgelegde heffingen te denken dan in rantsoenering van de ruimte, zoals het geval is bij het bestemmingsbeleid. De Coasiaanse zelfregulatie zal met name dan falen wanneer de transactiekosten om tot een vergelijk te komen hoog zijn. Dit is met name het geval in dichtbebouwde stedelijke omgevingen waar diverse externe effecten door elkaar heen spelen. Hier zijn de externe effecten ook diffuus verdeeld over een groot aantal actoren.

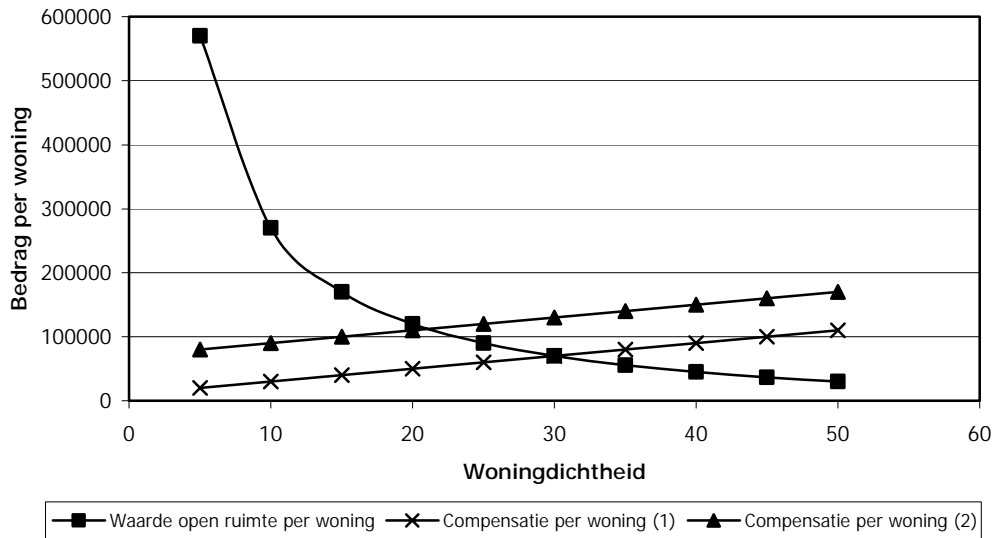
Ruimtelijke dynamiek en het resultaat van de afweging

De ruimtelijke dynamiek is in principe van invloed op de afweging die overheid of markt op de grondmarkt maken. Als de (negatieve) waardering van de externe effecten die met grondgebruik gepaard gaan onveranderd blijft maar de vraag naar grondgebruik neemt toe, dan heeft de afweging tussen de maatschappelijke hinder van het grondgebruik en de mate waarin de grond gebruikt wordt om aan de preferenties van individuen tegemoet te komen, een andere uitkomst dan voorheen. Er vindt meer hinder door grondgebruik plaats en er komen grotere marktcorrecties om het grondgebruik af te remmen tot stand. Dit is bijvoorbeeld te verduidelijken aan de hand van de spanning die bestaat tussen verstedelijking voor woningbouw en het verlies van open ruimte dat hierdoor plaats vindt. In de Pigoviaanse gedachtegang (figuur 3.2) worden huizenkopers die een woning in een minder dicht bebouwde omgeving wensen, geconfronteerd met hogere maatschappelijke kosten van verlies van de open ruimte. Zelf zijn zij ook bereid minder te betalen naarmate de woningdichtheid hoger is. Er ontstaat een marktevenwicht waar maatschappelijke kosten, inclusief de marktkosten, gelijk zijn aan de kosten die de huizenkopers zelf bereid zijn te maken. Verschuift nu deze bereidheid om te betalen door een toegenomen behoefte aan wonen in het groen naar een hoger niveau – van situatie (1) naar situatie (2) –, dan neemt de woningdichtheid af en nemen de maatschappelijke kosten per woning toe. In de Coasiaanse gedachtegang (figuur 3.3) wordt bij een hogere bereidheid om te compenseren voor verlies van open ruimte eveneens een hogere woningdichtheid bereikt en neemt de compensatie voor het verlies van open ruimte toe.

Figuur 3.2 Ruimtelijke dynamiek in een Pigoviaanse benadering



Figuur 3.3 Ruimtelijke dynamiek in een Coasiaanse benadering



Dimensies van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting

Het ruimtelijk beleid wordt zwaar belast (Van Hoek 2000). Er bestaat een duidelijke spanning tussen de verwachtingen die aan dit beleid gekoppeld zijn en de resultaten in de feitelijke beleidspraktijk. Ruimtelijke ordening wordt als instrument gezien om processen met een ruimtelijke neerslag in de gewenste richting bij te sturen en zo de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting te verbeteren. De ruimtelijke kwaliteit waar de ruimtelijke ordening voor pretendeert te staan, heeft zelfs zo ongeveer betrekking op alle processen die zich in de ruimte afspelen. Zo heeft de ruimtelijke ordening vanwege de relatie tussen infrastructuur en verstedelijking een taakopvatting op het gebied van de mobiliteit. Vanwege de relatie tussen het sociaal-economisch functioneren en de verstedelijkingsstructuur heeft de ruimtelijke ordening een taakopvatting met betrekking tot de stedelijke vitaliteit. En vanwege de tegenstelling tussen verstedelijking en de kwaliteit van de groene ruimte heeft de ruimtelijke ordening eveneens een taakopvatting ten aanzien van het landelijk gebied.

Doelen op hogere en lagere schaalniveaus

Ook op lagere schaalniveaus zijn de taakopvattingen van de ruimtelijke ordening verknoot met de maatschappelijke processen die zich in de ruimte afspelen. De ruimtelijke ordening heeft onder meer haar inbreng in voorzieningenniveaus, in verkeersafwikkelingen, in groenvoorzieningen en in stadsaanzicht. Met name in de dagelijkse leefomgeving is de ruimtelijke kwaliteit waar deze aspecten betrekking op hebben zeer tastbaar. Maar ook op hogere schaalniveaus roert de ruimtelijke ordening zich. In de Balans Ruimtelijke Kwaliteit 1999 (RPD 1999) worden de centrale doelen van de ruimtelijke ordening samengevat. Naast de dagelijkse leef-

omgeving op het laagste schaalniveau, de opgave voor stedelijke en landelijke functies op het mesoniveau wordt ook de aansluiting van Nederland op internationale netwerken als een centraal doel genoemd.

Aard van de afweging

Het afwegingskader van de ruimtelijke ordening gaat in een aantal opzichten verder dan het louter toewijzen van een plaatsje in de ruimte voor elke individuele ruimteclaim van burgers en bedrijven die zich aandient. De inpassing van nieuwe functies in de ruimte ten koste van functies met een lage grondopbrengst – vaak de landbouw – is slechts een basaal element. Andere elementen die in dit afwegingskader passen zijn de locaties van functies ten opzichte van elkaar en de mate van concentratie – verdicht of juist ijl – waarmee deze functies in de ruimte zijn gelokaliseerd. Verder heeft het afwegingskader niet alleen betrekking op de ruimtelijke neerslag als zodanig. De feitelijke motivatie om de ruimtelijke neerslag te sturen komt voort uit de functies zelf. Een gangbare definitie van de afweging die gemaakt wordt is dat de ruimtelijke ordening de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving nastreeft, dit met het oog op de wensen vanuit de samenleving zelf (Klaassen 1990). Via de ruimtelijke ordening wordt ruimte voor publieke functies gereserveerd, wordt rekening gehouden met de externe effecten van ruimtegebruikende functies en komt een waardering van ongeprijsde ruimtelijke kwaliteiten tot stand. Zo kan de al dan niet terechte indruk ontstaan dat de ruimtelijke ordening zwaar belast is. Mogelijk dragen de pretenties van het ruimtelijke ordeningsbeleid nog aan deze indruk bij. Ook de maatschappelijke druk op de ruimtelijke ordening is groot. Er moet echter bedacht worden dat ruimtelijke ordening in de regel slechts een van de vele instrumenten is om de onderlinge verhoudingen van functies en hun maatschappelijke weerslag te beïnvloeden.

33

Coördinatie

Doordat de ruimtelijke ordening in de afwegingen die zij maakt niet alleen naar de wijze van ruimtebeslag kijkt maar hier ook de maatschappelijke interactie van de ruimtelijke functies bij betreft, ontstaat eens te meer de noodzaak om te coördineren met het sectorbeleid dat eveneens een verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van deze functies. De noodzaak tot coördinatie komt ook al voort uit de sectorale ruimteclaims waartussen in voorkomende gevallen zuivere ruimtelijke afwegingen gemaakt moeten worden. Verder is de noodzaak tot coördinatie toegenomen doordat, zoals in het rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* (WRR 1998) is beschreven, het sectorbeleid concurrerende ruimtelijke visies is gaan ontwikkelen.

Normatieve uitgangspunten van het afwegingskader

Het ruimtelijke ordeningsbeleid oriënteert zich voor zijn afwegingen op de maatschappelijke doelstellingen die ten aanzien van de ruimtegebruikende functies geformuleerd zijn. Ruimtelijke beslissingen raken hierdoor ingebed in een integrale politieke visie op het functioneren van de samenleving. Dit heeft als gevolg dat het beroep op de ruimtelijke ordening om bij te dragen aan de behartiging van

maatschappelijke belangen is toegenomen. Een voorbeeld hiervan vormt het pleit voor een grotere aandacht in de ruimtelijke ordening voor de culturele dimensie. Tegelijkertijd biedt de maatschappelijke insluiting van de ruimtelijke ordening een meer vast omschreven kader waarbinnen de normatieve uitgangspunten voor het ruimtelijkeordeningsbeleid moeten worden uitgezet. In de loop van het ruimtelijk beleid is er een ontwikkeling geweest waarbij de normatieve uitgangspunten steeds explicieter niet uit het ruimtelijk domein zelf zijn betrokken maar uit het maatschappelijk domein. Al dan niet voorbijgaande maatschappelijke voorkeuren hebben hierbij hun invloed gehad. Mogelijk met de misstanden nog in de herinnering die de opeenhoping van de volksmassa in de arbeiderswijken van de negentiende eeuw met zich meebracht, werd in de jaren zestig gepoogd het ontstaan van een enkele metropool met zijn onvermijdelijke probleebuurt in het westen van het land te voorkomen. Vervolgens is in de jaren zeventig ruim aandacht geschonken aan verschillende verdelingskwesies. Ook is sinds die tijd de aandacht voor ecologische duurzaamheid sterk toegenomen. In het advies Stedenland Plus geeft de VROMRaad de mening ten beste dat het resultaat van de ruimtelijke ordening waarneembaar moet zijn in de economische concurrentiekracht, de sociale samenhang, de ecologische duurzaamheid en in de culturele identiteit (VROMRaad 1998). Deze opeenstapeling van maatschappelijke belangen waaraan de ruimtelijke ordening tegemoet dient te komen, vereist een grote mate van coördinatie van het beleid. Omdat ook het draagvlak voor deze publieke belangen aan verandering onderhevig is, zijn regelmatig bijstellingen van de beleidskoers noodzakelijk.

Empirische validiteit

De effectiviteit van de ruimtelijke ordening is afhankelijk van een serie veronderstellingen ten aanzien van het gedrag van ruimtegebruikende functies. De veronderstellingen hebben betrekking op de mogelijkheid om door beïnvloeding van het ruimtegebruik van functies een aantal voor het beleid relevante maatschappelijke waarden te behartigen. Deze veronderstellingen komen mogelijk door de ruimtelijke dynamiek onder druk te staan. In de volgende paragrafen wordt voor een aantal maatschappelijke waarden de vraag gesteld in hoeverre ruimtelijke ordening hierop van invloed kan zijn. De hier gemaakte selectie van deze maatschappelijke waarden sluit aan bij wat in het huidige ruimtelijkeordeningsbeleid als motivatie voor met name het bundelingsbeleid wordt gegeven.

Stad en land

In de Actualisering VINEX worden de doelstellingen waarvoor de ruimtelijke ordening een taakopvatting heeft, als volgt verwoord (VROM 1997:9): "Door middel van deze stringente invulling van het bundelingsbeleid moet worden gestreefd naar beperking van de aantasting van de ecologische en landschappelijke waarden, naar vermindering van onnodige mobiliteit en naar versterking van het stedelijk draagvlak." In deze taakopvatting komt een gescheiden oriëntatie op stad en land naar voren met hiernaast aandacht voor de mobiliteit. In de Vijfde Nota wordt als een doelstelling geformuleerd te streven naar "vitale en aantrekkelijke steden en een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied waarbij een vraag naar ruimtelijke

kwaliteit samengaat met een voortdurende behoefte aan extra ruimte” (VROM 2001:153). Als strategie wordt hierbij gekozen voor intensivering in bestaand stedelijk gebied, bundeling en concentratie van de bebouwing in steden en dorpen en het tegengaan van verspreide bebouwing en een inzet op combinaties van landelijke functies.

Vanouds is de scheiding van stad en land een doel van de ruimtelijke ordening. Hiermee wordt zowel getracht de stad te versterken door de diverse stedelijke functies bij elkaar te houden als de ruimte op het land beschikbaar te houden voor specifiek landelijke functies. Dat hierdoor een kunstmatige schaarste van ruimte wordt gecreëerd, wordt verdedigd met het argument dat zo het falen van de grondmarkt wordt gecorrigeerd en dat zo rationeel met de ruimte wordt omgesprongen. In de loop der tijd is het denken over het functioneren van stad en land wel geëvolueerd. Aan het stedelijk functioneren worden verschillende aspecten onderscheiden, variërend van economie en arbeidsmarkt tot dat van ontmoetingsplaats en kweekvijver voor innovatieve ideeën. In het landelijk gebied is de landbouw zijn dominante positie aan het verliezen, niet zozeer als belangrijkste grondgebruiker, maar wel als drijvende economische kracht en als functie waarvan de ontwikkeling maatschappelijk hoge prioriteit heeft. Hiervoor in de plaats treden vooral de toeristisch-recreatieve functies.

Verbreiding

In het licht van de functionele veranderingen in stad en land is de motivatie voor het ruimtelijkeordeningsbeleid verbreed. Terwijl het stedelijk draagvlak voorheen in verband gebracht werd met de houdbaarheid van een voorzieningenniveau, wordt de wijze van verstedelijking nu steeds meer in verband gebracht met het stedelijk functioneren in de volle breedte, ook wel de stedelijke vitaliteit genoemd. Verder heeft de ruimtelijke ordening steeds minder enkel als doel de open ruimte te conserveren. De ruimtelijke ordening houdt zich in toenemende mate bezig met de ontwikkeling van de open ruimte ten behoeve van een aantal niet stedelijke functies. Zo vindt er in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur op grote schaal natuurbouw plaats. En zo wordt er ook ruimte vrijgemaakt voor de zich snel ontwikkelende toeristisch-recreatieve functies. Het landelijk gebied ondergaat hiermee een kwaliteitsimpuls. Er is verder een trend om de vitaliteit van het platteland minder te verbinden met de landbouw als belangrijkste grondgebruiker. Mobiliteit ten slotte vormt een sleutelfactor in de bewegingen van deconcentratie en verdunning en in de ruimtelijk economische verweving. Mobiliteit vormt hierom een belangrijk aandachtspunt in het ruimtelijkeordeningsbeleid. Maar de houding ten opzichte van mobiliteit is ambivalent. Aan de ene kant is mobiliteit noodzakelijk voor de ondersteuning van de ruimtelijke dynamiek. Aan de andere kant is mobiliteit geen doel op zich en wordt een beheersing van negatieve neven-effecten ontwikkeling nagestreefd.

Selectie van te behandelen doelen

In dit hoofdstuk komen van de doelen van de ruimtelijke ordening vooral die op het mesoniveau aan de orde. Deze doelen zijn gegroepeerd onder de verzameltermen vitale stad, duurzame mobiliteit en vitaal platteland. Het is duidelijk dat onder deze verzameltermen meer verfijnde dimensioneringen van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting liggen. In het rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* (WRR 1998) zijn een vijftal basisprincipes van ruimtelijke orde onderscheiden, namelijk concentratie van verstedelijking, ruimtelijke samenhang, ruimtelijke differentiatie, hiërarchie en ruimtelijke rechtvaardigheid, die tezamen het afwegingskader van de ruimtelijke ordening uitmaken. In de aanloop naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zijn vervolgens door het kabinet een zevental criteria onderscheiden die naar het oordeel van het kabinet het begrip ruimtelijke kwaliteit goed pakken (RPD 2000). Deze criteria zijn ruimtelijke diversiteit, ruimtelijk-economische functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en schoonheid en aantrekkelijkheid. In de navolgende paragrafen is zoveel mogelijk rekenschap gegeven van deze onderliggende dimensies van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting.

3.3 DE VITALE STAD EN DE RUIMTELIJKE ORDENING

Wat houdt stedelijke vitaliteit in?

De vitaliteit van de steden staat hoog op de maatschappelijke agenda. De overheid is hier dan ook actief bij betrokken, ondermeer in het kader van het grotestedenbeleid. Stedelijke vitaliteit wordt bepaald door een samenspel van productieve en consumptieve functies. De vitalisering van de stad vereist dat in dit samenspel keuzen gemaakt worden. Om de kwaliteit van het voorzieningenniveau op peil te houden is stedelijke draagkracht nodig. Het is hiervoor van belang dat er voldoende werkgelegenheid voor de stedelijke bevolking aanwezig is. Dit geldt voor alle lagen van de bevolking, inclusief de lager opgeleiden. Niettemin kan de draagkracht van de stad een impuls krijgen door de creatie van met name hoogwaardige werkgelegenheid. Hiermee kunnen meer welvarende personen in de stad worden vastgehouden of worden aangetrokken. Maar om de economisch meer vitale bevolking aan de stad te binden is het weer noodzakelijk dat de leefbaarheid van de stad van hoog niveau is. Dit vereist dat aantrekkelijke woonmilieus worden gecreëerd. Een goede sociale samenhang moet bovendien voorkomen dat de stedelijke kwaliteit ondergraven wordt door verpaupering van buurten. De sociale samenhang wordt bevorderd door een goede aansluiting van alle bevolkingslagen op de arbeidsmarkt. Om aantrekkelijke woonmilieus te bewerkstelligen moet voorkomen worden dat de stedelijke kwaliteit te leiden heeft onder de verloedering van de openbare ruimte en de aantasting van de openbare onveiligheid.

Ruimtelijke ordening en stedelijke vitaliteit

Ruimtelijke ordening wordt in een aantal opzichten als instrumenteel gezien voor het bereiken van stedelijke vitaliteit. De leegloop van de grote steden die mede

door het beleid van gebundelde deconcentratie geruime tijd heeft voortgeduurd, is door het voeren van een compactestadbeleid min of meer tot staan gebracht. Een argument voor het inruilen van het beleid van gebundelde deconcentratie voor het compactestadbeleid, was dat het draagvlak voor de stedelijke voorzieningen erodeerde en moest worden versterkt. Nieuwe woonwijken die in en aan de stad gebouwd worden, zouden het verlies van de middengroepen compenseren dat door het beleid van de gebundelde deconcentratie heeft plaats gehad. De over het algemeen betere economische positie van deze groepen komt het stedelijke voorzieningenniveau ten goede. Met een zodanige aangroei van de bevolking moet de eenzijdige bevolkingssamenstelling doorbroken worden. Een meer divers samengestelde bevolking moet ook de sociale en ruimtelijke segregatie tegengaan. Verder zijn de hoger opgeleide bevolkingsgroepen die de bevolkingssamenstelling van de steden komen versterken, ook een vestigingsplaatsfactor voor kennisintensieve bedrijven die een nieuwe locatie zoeken. Door hoger opgeleiden aan de steden te binden kan zo een zelfversterkend proces in werking gezet worden.

Prioriteitstelling

De inzet op een dergelijke verstedelijkingsdynamiek waardoor een hoger niveau ontstaat van wat als stedelijkheid betiteld zou kunnen worden, impliceert een prioriteitstelling waarin economische dynamiek boven sociale gelijkheid wordt gesteld. Er wordt gekozen voor het aanzwengelen van de economische dynamiek, aan de ene kant door ruimte te maken voor hoogwaardige werkgelegenheid, aan de andere kant door mensen met een hogere opleiding aan de stad te binden. De ruimtelijke ontwikkeling van de stad is in deze ontwikkelingsvisie primair op economische dynamiek gericht. De aanname is dat economische dynamiek vanzelf ook kansen schept voor de maatschappelijk minder weerbare bevolkingsgroepen. De maatschappelijke houdbaarheid van de sociale en de ruimtelijke verdeling wordt vooral als een noodzakelijke randvoorwaarde voor het op gang houden van de economische dynamiek gezien.

Ruimtelijke dynamiek en de empirische basis van de ontwikkelingsvisie

Achter deze stedelijke ontwikkelingsvisie schuilen verschillende veronderstellingen. Door de ruimtelijke dynamiek komen deze veronderstellingen aan kritiek bloot te staan. Zeker in het westen van het land komt deze dynamiek niet alleen tot uiting komt in een toename van de relaties tussen de grote steden en hun omgeving maar ook tussen verschillende locaties in de grootstedelijke omgeving zelf. Hierdoor is het schaalniveau waarop de stedelijke vitaliteit speelt, aan het verschuiven. Reeds vele decennia lang fungeert het stadsgewest als het ruimtelijk relevante concept voor het stedelijk functioneren. Kenmerkend voor dit concept is dat het een grotendeels gesloten systeem van functies kent en dat er een hiërarchische relatie tot de stedelijke kern bestaat. De relaties zijn daarom grotendeels radiaal. Zowel het beleid van gebundelde deconcentratie als het compacte stad beleid zijn rond dit concept geformuleerd. Met de oprekking van het relevante schaalniveau komt de bijdrage van dit beleid aan de stedelijke vitaliteit in bepaalde opzichten op losse schroeven te staan.

Ontwikkelingen rond het stadsgewest

Er is een aantal ontwikkelingen het signaleren waard rond de relevantie van het stadsgewest als leidend ruimtelijk concept. De stedelijke samenhang is steeds meer te vinden op een schaalniveau dat hoger is dan dat van het klassieke stadsgewest. Verder heeft de ontwikkeling binnen de ruimere regiostad ertoe geleid dat er een sterkere groei is geweest van tangentiële relaties dan van radiale relaties. De oorzaak hiervan is de uitplaatsing van functies uit de binnensteden. Zowel het wonen als het werken vinden in toenemende mate aan de rand van de stad of verderop in de invloedssfeer van de stad plaats. De binnensteden zijn echter niet leeg gestroomd. Integendeel, ze hebben zich zienderogen gespecialiseerd in de vrijetijdsindustrie terwijl ook voor bepaalde marktsegmenten de woon- en winkelfuncties versterkt zijn. Maar allerlei florerende vormen van bedrijvigheid in andere sectoren zijn naar locaties buiten de stadscentra uitgeweken. Ook vindt het merendeel van de woningbouwproductie aan de rand van de steden of buiten de kernsteden plaats.

Naar een netwerkstad?

In het licht van de genoemde ontwikkelingen is de vraag opgekomen of er nieuwe vormen van stedelijke configuraties aan het ontstaan zijn. Voor deze configuraties worden termen gebezigd als de netwerkstad of de meerkernige stad. Zowel de term van netwerkstad als die van meerkernige stad hebben echter in verschillende contexten ofwel betrekking op een stedelijk veld op regionaal schaalniveau waarin verschillende hoogstedelijke knooppunten zijn ontstaan ofwel op een stedelijke samenhang op een hoger schaalniveau. Batten (1995) heeft bijvoorbeeld de Randstad als een netwerkstad op dit hogere schaalniveau beschreven. Omdat de meeste relatienetwerken waarin zowel de activiteiten van huishoudens als van bedrijven zijn gevat, op een lager niveau zijn gelegd, is er meer reden om te spreken van een netwerkstad op regionaal niveau dan van een netwerkstad op een hoger schaalniveau. De termen netwerkstad en meerkernige stad worden hier dan ook primair in de eerstgenoemde betekenis gebruikt.

In de netwerkstad neemt voor diverse functies de noodzaak van ruimtelijke verdichting af mede doordat virtuele gemeenschappen de plaats innemen van lokale gemeenschappen, hierin ondersteund door de vergrote mogelijkheden van communicatie en automobilititeit. Stedelijkheid wordt niet alleen aangevuld met de door Reijndorp (1998) gesignaleerde stedelijkheid op afstand maar ook met een virtuele stedelijkheid. Door het ontstaan van virtuele gemeenschappen vervalt voor bedrijven de noodzaak van directe fysieke nabijheid. Dat wil nog niet zeggen dat de concentraties van bedrijvigheid geheel uiteen vallen. Binnen de netwerkstad zijn de agglomeratievoordelen in een ruimtelijke configuratie met een lagere dichtheid te benutten. In plaats van een centrale marktplaats, zoals een beurs, is eerder de concentratie van expertise in een regionale arbeidsmarkt van belang. Terwijl het belang van specifieke locaties binnen de netwerkstad vermindert, neemt de oriëntatie op stromen van personen, goederen en informatie en hiermee ook het belang van infrastructuur als vestigingsfactor toe.

Omdat echter ook de onderlinge relaties tussen de verschillende steden van de Randstad zijn toegenomen, is in het ruimtelijke debat aan de orde of de Randstad gezien kan worden als een ijle stad die vergelijkbaar is met andere metropolen van vergelijkbare bevolkingsomvang. Specifieker is de vraag dan of een stad als de Randstad een voldoende niveau van stedelijkheid zal hebben om zich als internationaal concurrerende vestigingsplaats te kunnen meten met andere metropolen. In de opvatting van de Randstad als een samenhangende ring van steden worden de notie van stedelijkheid op afstand en van virtuele gemeenschappen verder opgerekt. Deze opvatting is voor gezinshuishoudingen beduidend minder relevant dan voor internationale bedrijvigheid.

Stedelijkheid en investeringsklimaat

Het begrip stedelijkheid zoals hier gebruikt, wordt met een aantal meer toegepitste doelen in verband gebracht. Voor elk van deze doelen verschilt het meest relevante schaalniveau waarop de stedelijkheid zich manifesteert. Zoals gezegd, is het begrip stedelijkheid verbonden met de notie van een internationaal concurrerend vestigingsklimaat. Het gaat hierbij zowel om het leefklimaat als om de aanwezigheid van een technisch commerciële infrastructuur. Hiertoe kan ook de beschikbaarheid van adequaat opgeleide arbeid gerekend worden. Afhankelijk van het soort bedrijvigheid oriënteert een potentiële investeerder zich op Randstedelijk of hoger schaalniveau dan wel op het schaalniveau van een stad met bepaalde specialisaties met betrekking tot de technisch commerciële infrastructuur. Voor vestigingsplaatsbeslissingen in de Randstad is bereikbaarheid vaak belangrijker dan nabijheid. Voor vestigingsplaatsbeslissingen door multinationale bedrijven is het stadsgewest lang niet altijd de relevante ruimtelijke eenheid meer.

Ruimtelijke ordening en investeringsklimaat

Voor de ruimtelijke ordening heeft dit consequenties. Door de oprekking van de schaal waarop het meer internationaal georiënteerde bedrijfsleven opereert, wordt de tweezijdigheid in de relatie tussen de stedelijke vitaliteit en het internationaal concurrerend vestigingsklimaat zwakker. Stedelijke vitaliteit draagt wel bij aan een internationaal concurrerend vestigingsklimaat. Maar de vestiging van bedrijven vindt niet noodzakelijkerwijs ook in de directe omgeving van de betreffende stad plaats. Een aantal van de voordelen van de bedrijvigheid die de vestigingskeuze met zich meebrengt, kan aan andere nabijgelegen stedelijke netwerken toevloeien. Ook binnen een stedelijk netwerk lekken voordelen door. De vestiging kan bijvoorbeeld in een randgemeente gebeuren van de kerngemeente waarvan de stedelijke faciliteiten een bepalende factor vormden voor de vestigingskeuze. En de gecreëerde werkgelegenheid komt bijvoorbeeld aan de gehele regio ten goede. De wijze waarop de ruimtelijke ordening aan een concurrerend vestigingsklimaat kan bijdragen, moet bij voorkeur bezien worden op een hoger schaalniveau dan dat van de steden en mogelijk zelfs op een hoger schaalniveau dan dat van de stadsgewesten. Ook kan gesteld worden dat de vorm van de verstedelijking (compact en gebundeld of gespreid en gebundeld of zelfs diffuse verstedelijking) behoudens de wijze waarop aan de vraag naar bedrijfs- en kantoorlocaties tegemoet wordt ge-

komen, slechts via de band van de stedelijke vitaliteit in zijn geheel genomen invloed heeft op het internationaal concurrerend vestigingsklimaat.

Stedelijkheid en voorzieningenniveau

Stedelijkheid heeft ook betrekking op het voorzieningenniveau dat een stad te bieden heeft. Veel steden trachten naast de gebruikelijke voorzieningen speciale voorzieningen naar zich toe te trekken, vaak op het gebied van cultuur, onderwijs en gezondheidszorg. Dit vanuit de gedachte dat hiermee meer inwoners, meer bedrijvigheid en meer werkgelegenheid kunnen worden aangetrokken. Het komt in de verschillende delen van de Randstad echter steeds meer voor dat gebruikers van voorzieningen op meerdere kernen tegelijkertijd georiënteerd zijn. Vaak is dit het geval omdat de woonplaats precies tussen twee grote kernen in ligt. Het is echter nog zelden het geval dat voorzieningen in de grote steden elkaar aanvullen en daarmee in hun totaliteit op een hoger plan komen te staan (Van Aalst 2000). Het voorzieningenniveau is dus wel degelijk van belang, maar toch vooral op het regionale schaalniveau.

Ruimtelijke ordening en voorzieningenniveau

De wijze waarop de ruimtelijke ordening aan het voorzieningenniveau kan bijdragen, is niettemin aan het veranderen. Schaalvergrotingsprocessen en mobiliteit spelen hier een belangrijke rol in. Het verzorgingsbereik van veel stedelijke voorzieningen overstijgt dat van de stedelijke bevolking in aanzienlijke mate. Door het creëren van groeimogelijkheden voor de stedelijke bevolking, bijvoorbeeld door compacte verstedelijking, is het draagvlak voor de voorzieningen wel te versterken, maar een zeker zo belangrijke bijdrage aan het draagvlak voor het voorzieningenniveau is de bereikbaarheid met name op regionaal niveau. Het gaat hierbij niet alleen om de bereikbaarheid per auto maar ook om de bereikbaarheid met het openbaar vervoer. Grootchalige voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg bedienen ook velen die in mindere mate automobiel zijn. Ook speelt het openbaar vervoer een belangrijke rol voor het uitgaansleven waarop de stadscentra een specialisatie hebben.

Stedelijke identiteit

Een beleving van stedelijkheid is van belang voor woonomgevingen, voor werkmilieus en voor stedelijke recreatie. Een deel van de woningmarkt is bij uitstek gericht op stedelijke woonomgevingen. Zoals gezegd pogen de steden de afgelopen tijd ook de meer draagkrachtige bewoners vast te houden. Een positieve stedelijke identiteit draagt bij aan de vorming van hoogwaardige woonomgevingen. Paradoxaal is de algemene toekenning van een stedelijke identiteit niet noodzakelijkerwijs verbonden met een (groot)stedelijke omgeving. De toegenomen mobiliteit en de schaalprong die hiermee samengaat, maakt het mogelijk dat ook aan de rand of zelfs buiten de steden atmosferen van stedelijkheid ontstaan die een groeiende aantrekkingskracht op andere activiteiten uitoefenen. Een voorbeeld van een dergelijk nieuw stedelijk centrum aan de rand van de stad is het complex rond de Arena in Amsterdam Zuidoost. De agglomeratie rond Schiphol is een

ander voorbeeld van een nieuwe stedelijke atmosfeer buiten de stad. Door sommigen wordt dit complex als de eerste Nederlandse locatie van *edge-city* vorming herkend (Garreau 1991). Als echter de beleving van stedelijkheid steeds minder aan de stad zelf gekoppeld is heeft dit een betekenis voor het beleid dat zich richt op de versterking van de stedelijke identiteit in de grote steden. Stedelijkheid wordt minder exclusief voor de stadscentra en deze krijgen te maken met toenemende concurrentie van locaties aan de rand of van buiten de stad. De stedelijkheid wordt hier evenals in de stadscentra gedragen door kantoorfuncties, winkelfuncties en recreatieve functies. Hieromheen krijgt een stedelijke atmosfeer een bestaansrecht. Hier en daar zal de middelpuntvliedende stedelijkheid zich ook lenen voor menging met woonfuncties met een stedelijke identiteit.

Ruimtelijke ordening en stedelijke identiteit

Voor de ruimtelijke ordening kan de constatering dat de conditie van stedelijkheid losgekoppeld kan worden van de stedelijke omgeving, vergaande consequenties hebben. Ruimtelijke ordening en ook stedenbouwkundige en architectonische inbreng zijn onmisbare voorwaarden voor het totstandkomen van stedelijkheid. De beleving van stedelijkheid is een waarde waaraan maatschappelijk een toenemend gewicht wordt gehecht. Voor de ruimtelijke ordening is het de vraag waar deze toestand van stedelijkheid verder ontwikkeld zou moeten worden, enkel in de stadscentra of ook hierbuiten en zelfs aan de rand van de stad. De vrijheidsgraden zijn hierbij niet onbeperkt. Locaties die een toestand van stedelijkheid vertegenwoordigen kunnen elkaar zoals gezegd beconcurreren.

Onvoorspelbaarheid van stedelijke identiteit

De conditie van stedelijkheid blijkt ook slecht te plannen. Een bekend euvel van veel nieuwe voorsteden is dat zij deze toestand van stedelijkheid maar niet kunnen creëren. Dit ondanks het feit dat het in beide gevallen inmiddels om steden met een respectabele omvang gaat. De toestand heeft betrekking op de interactie tussen mensen, bebouwing en de diverse functies die op een plek gelokaliseerd zijn. Met name het gedrag van mensen is hierbij onvoorspelbaar. Boomkens (1999) zoekt het wezen van stedelijkheid in een soort drempelwereld waarin de private sfeer de openbare sfeer ontmoet. Deze drempelwereld is te vinden in al die ruimten die gelegenheid bieden voor zowel individuele ontmoetingen als collectieve gebeurtenissen. Hij concludeert dat verdichting van de bebouwing en een centrale ligging geen absolute voorwaarden zijn voor stedelijkheid. Van een ruimtelijk determinisme is geen sprake. Hij noemt als voorbeeld de opwekkingskerkgemeenschappen die in de troosteloze parkeergarages van de Bijlmer tot leven zijn gekomen. Stedelijkheid in deze sociaal-culturele zin laat zich niet simpelweg door stedenbouwkundigen plannen.

Stedelijkheid en openbare ruimte

Verbonden met de notie van stedelijkheid maar ook van belang in een breder stedelijk verband is de kwaliteit van de openbare ruimte. Deze kwaliteit kan te wensen overlaten. Het verval van de openbare sfeer is aan een aantal factoren toe

te schrijven (Van der Wouden 1999). In de stedelijke ruimte worden verschillende functies steeds meer uiteengelegd en erodeert de ontmoetingsfunctie. De openbare ruimte wordt door specifieke gebruikers opgeëist en verloedert. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij een doorsnijding met verkeersstromen. Het is ook vaak aan de orde wanneer de openbare veiligheid onder druk staat. Vaak speelt het probleem van de achteruitgang van de openbare ruimte in buurten die aan het verpauperen zijn. Er bestaat een duidelijke relatie tussen ruimtelijke ordening en de maatschappelijke status van stadswijken.

Stedelijke dynamiek en ruimtelijke segregatie

De stedelijke ontwikkeling brengt met zich mee dat er op een bepaald moment fors in bepaalde delen van de stad geïnvesteerd wordt. Hierdoor kan er een nieuw elan ontstaan dat nieuwe bewoners aantrekt. Veelal zijn deze afkomstig uit andere wijken van de stad. Vernieuwingsprocessen brengen dus een concurrentie tussen de verschillende delen van de stad teweeg. Terwijl bepaalde wijken een bloei-periode doormaken, kunnen andere wijken in een neergaande fase geraken. Vanouds heeft ook het suburbanisatieproces bijgedragen aan deze beide gezichten van de stedelijke dynamiek. Bij suburbanisatie vindt de stedelijke ontwikkeling plaats in de randgemeenten terwijl de stedelijke problemen in de stedelijke kern cumuleren. Nyfer (2000) beschrijft hoe in de regio Haaglanden de sociaal-economische positie van de hofstad jarenlang achteruit ging doordat de buurgemeenten selectief bouwden voor de beter opgeleiden met de vaste inkomens. Hiernaast beschrijft dit rapport hoe ook in de stad zelf een relatief sterke segregatie tussen rijke en arme wijken bestaat. De ruimtelijke dynamiek vermindert de mogelijkheden voor de ruimtelijke ordening om aan dergelijke segregatieprocessen een halt toe te roepen.

Ruimtelijke ordening heeft dus een taakopvatting met betrekking tot de vitaliteit van de stad. Uit het voorgaande is duidelijk dat stedelijke vitaliteit een complex begrip is, waaronder verschillende aspecten van stedelijke ontwikkeling zijn te vatten. In onderlinge wisselwerking geven deze inhoud aan de stedelijkheid van een stad. Ruimtelijke ordening kan hier op verschillende manieren een rol vervullen, maar wordt hierbij steeds geconfronteerd met een oprekking van de schaal waarop functionele relaties gelegd zijn.

3.4 DUURZAME MOBILITEIT EN RUIMTELIJKE ORDENING

Mobiliteit en beleid

De overheid onderschrijft het economisch en sociaal-maatschappelijke belang van de mobiliteit van personen en goederen en koppelt hieraan het belang van de aanwezigheid van een efficiënte en kwalitatief goede infrastructuur. Hierbij tracht de overheid de negatieve externe effecten van mobiliteit te beheersen. Het verbeteren van de efficiëntie van het vervoersysteem is een van de manieren om de externe effecten in te tomen. Ook de ruimtelijke ordening heeft hier een taak te vervullen.

Verbeteringen van de efficiëntie worden gezocht in de verknoping van de verschillende vervoersnetwerken voor individueel en collectief vervoer en in de benutting hiervan. Er wordt gestreefd naar de bundeling van vervoersinfrastructuur en naar de aansluiting van netwerken op verschillende schaalniveaus. Omdat de negatieve externe effecten van mobiliteit ook de directe leefomgeving betreffen, beoogt de ruimtelijke ordening met een ruimtelijke inpassing van de infrastructuur de hinder voor de omgeving te minimaliseren. Verder wordt ernaar gestreefd bij het beslag op schaarse ruimte overwegingen van duurzame ontwikkeling te betrekken.

Verstedelijking en mobiliteit

Er bestaat een wederzijdse relatie tussen mobiliteit en verstedelijking. In principe kan met de keuze voor specifieke vormen van verstedelijking bijgedragen worden aan de beheersing van de externe effecten van mobiliteit, doordat vestigingspatronen van verschillende functies een belangrijke factor zijn in de generatie van de vervoersvraag. De verstedelijkingsvorm draagt zowel via het mobiliteitsvolume als via de vervoerswijze keuze bij aan de beheersing van de mobiliteit, en hiermee ook aan de externe effecten ervan. Door functies in de nabijheid van elkaar te lokaliseren wordt in zijn algemeenheid de noodzaak tot mobiliteit beperkt. Locatie in de buurt van openbaarvervoersknooppunten bevordert de keuze voor het openbaar vervoer, terwijl verdichte vormen van verstedelijking aan de kosteneffectiviteit van het openbaar vervoer bijdragen. Aan de andere kant hebben infrastructuurele investeringen weer een aanzuigend effect op verstedelijking. Verbeteringen in de vervoersinfrastructuur verhogen de bereikbaarheid en vormen hiermee een belangrijke factor voor de vestigingsplaatskeuze.

Relatie verstedelijking en mobiliteit in het beleid

Mobiliteit is de resultante van de locatie van ruimtegebonden activiteiten, de behoefte om aan deze activiteiten deel te nemen en de weerstanden die er voor verplaatsing bestaan (Van Wee en Geurs 2000). De constatering dat de wijze van verstedelijking van invloed is op de mobiliteit, is ook al lang in het beleid doorgedrongen. Het overloopbeleid uit de Tweede Nota heeft de mobiliteit nog bewust doen toenemen. De niet uitgekomen verwachting was dat het werk het wonen zou volgen. Sinds de Verstedelijkingsnota (VROM 1976, 1977) tracht de regering echter de mobiliteitsontwikkelingen te sturen door ruimtelijk beleid. Het compactestadbeleid in de Vierde Nota Extra heeft expliciet als doelstelling een rem op de mobiliteit te zetten. Ruimtelijke ordening is hierbij dus instrumenteel gemaakt aan het mobiliteitsbeleid. De gedachte is dat spreiding mobiliteit genereert en concentratie mobiliteit indamt.

Wetenschappelijke basis

Ook in de wetenschappelijke literatuur is de relatie tussen stedelijke dichtheid en mobiliteit gelegd. In een bekend onderzoek van Newman en Kenworthy (1989) is voor een groot aantal steden de bebouwingdichtheid gerelateerd aan het energieverbruik voor personenvervoer. Het blijkt dat steden met een hogere dichtheid een

lager niveau van energieverbruik voor personenvervoer hebben. De vergelijking van Amerikaanse met Europese steden gaat enigszins mank omdat er grote verschillen zijn in brandstofprijzen en in inkomens. Maar ook als voor deze factoren gecorrigeerd wordt, blijft het verband tussen dichtheid en energieverbruik voor personen vervoer bestaan (Kenworthy en Laube 1999).

Andere aspecten dan stedelijke dichtheid

Stedelijke dichtheid is overigens slechts een van de aspecten van stedelijke morfologie die van invloed kunnen zijn op de mobiliteit. Functiemenging en de beschikbaarheid van openbaar vervoer zijn enkele andere aspecten. In diverse buitenlandse onderzoeken zijn ook deze aspecten onderzocht. Van Wee en Geurs (2000) concluderen uit een literatuuronderzoek dat hogere woningdichtheden over het algemeen resulteren in minder autogebruik, in minder en kortere verplaatsingen en in meer gebruik van het openbaar vervoer. De invloed van functiemenging en van stedelijke morfologie op de mobiliteit is echter minder duidelijk. Functiemenging en stedelijke vormgeving hebben weliswaar de potentie om de mobiliteit te beïnvloeden, maar deze potenties worden lang niet altijd waargemaakt.

Nederlands onderzoek

In Nederland heeft het onderzoek naar het verband tussen verstedelijking en mobiliteit zich toegespitst op de mobiliteit van de bewoners van de eerste generatie VINEX-wijken. Dijst en Van Vossen (1996) constateren dat vooral het inkomen van invloed is op de mobiliteit. Wordt hiervoor gecorrigeerd, dan valt te constateren dat bewoners in grote maar vooral ook in middelgrote steden relatief vaker voor het openbaar vervoer of de fiets kiezen in plaats van voor de auto. Een onderzoek van Hilbers et al. (1999) naar de mobiliteitseffecten van VINEX-locaties leert dat bewoners van VINEX-uitleglocaties een hoog mobiliteitsniveau hebben. De hoge mobiliteit van deze bewoners betreft zowel het gebruik van de auto als van de trein. Deze bevinding blijft ook staan als gecorrigeerd wordt voor de invloed van de bevolkingssamenstelling. Op inbreidingslocaties binnen de Randstad ligt de mobiliteit daarentegen laag, ook indien gecorrigeerd wordt voor de invloed van de bevolkingssamenstelling. Bovendien vindt een groter aandeel van de mobiliteit per trein plaats dan op uitleglocaties. Over het algemeen is het gebruik van openbaar vervoer hier hoog. Buiten de Randstad zijn dezelfde effecten te vinden, zij het minder extreem. Nieuwbouwbewoners op niet-VINEX-locaties hebben hier een hoge automobilititeit. Zowel voor de gehele bevolking als voor nieuwbouwbewoners geldt dat hoe kleiner de afstand tot het centrum van het stadsgewest is, hoe geringer de mobiliteit ook is. Dicht bij het centrum gelegen nieuwbouwlocaties hebben in de regel ook een goede openbaarvervoerontsluiting en hiermee ook een hoger gebruik van het openbaar vervoer. Op nieuwbouwlocaties blijkt een geringe afstand tot een oprit naar de snelweg tot extra automobilititeit te leiden.

Alternatieve ruimtelijke structuurveranderingen

De compact gebouwde uitleglocaties aan de rand van de grote steden leveren weinig tot geen reductie van de automobilititeit op vergeleken met het landelijk

gemiddelde. Dit voert Dieleman (1999) tot de conclusie dat het met het oog op de terugdringing van de mobiliteit een betere strategie zou zijn om te bouwen in kleinere en middelgrote steden waar een goede aansluiting op het openbaarvervoerstelsel aanwezig is. De Nederlandse discussie is de laatste tijd echter nogal eenzijdig gericht op de mobiliteitseffecten van de VINEX-locaties ten opzichte van het nationale gemiddelde. Dit is niet geheel terecht. Vergeleken met de mobiliteitseffecten van het overlooptbeleid uit de Tweede en Derde Nota genereren de VINEX-uitleglocaties bijvoorbeeld weer relatief weinig mobiliteit. Voor de vraag naar de invloed van de ruimtelijke ordening op de mobiliteit zijn niet zozeer de mobiliteitsbesparende kwaliteiten van VINEX-locaties als zodanig van belang, maar moeten de VINEX-locaties op hun mobiliteitseffecten vergeleken worden met alternatieve locaties. Het is hierbij de vraag hoe groot de invloed van de ruimtelijke ordening op de mobiliteit kan zijn, welke inspanning in termen van ruimtelijke verandering hiervoor benodigd is en op welke tijdschaal deze verandering kan plaatsvinden.

Dimensies van mobiliteit

In een recent rapport trekt de VROMRaad (1999b) de opmerkelijke conclusie dat ruimtelijke ordening een weinig effectief instrument is om de omvang van de landelijke mobiliteit te beïnvloeden. De taak van de ruimtelijke ordening ten aanzien van de mobiliteit ligt veel meer op een lager schaalniveau. Op het lokale schaalniveau wordt het merendeel van de verplaatsingen gemaakt maar slechts een gering deel van de jaarlijks afgelegde afstand vol gereden (Van Driel 2000). Ruimtelijke ordening is een redelijk effectief instrument om het aantal lokale verplaatsingen per auto te beïnvloeden. Op het lokale schaalniveau leidt mobiliteit vooral tot problemen van bereikbaarheid en leefbaarheid. Beide problemen zijn gerelateerd aan de concentratie van verkeer op een beperkte ruimte. Bereikbaarheid is een probleem in de stadscentra en op specifieke routes. De problematiek van de leefbaarheid speelt vooral op wijkniveau ten gevolge van hoge concentraties van bepaalde emissies (VOS, CO, roet) en tengevolge van verkeerslawaaai, verkeers- onveiligheid en ruimtebeslag (parkeren).

Landelijk schaalniveau

Op het landelijke schaalniveau zijn het de emissies van CO₂ en NO_x die als schadelijke bijeffecten van mobiliteit worden gezien. Deze emissies zijn terug te dringen door technologische ontwikkeling, waardoor ondermeer andere brandstofkeuzen mogelijk worden, door een groter aandeel van het personenvervoer per trein en door het terugdringen van het mobiliteitsvolume zelf. De ruimtelijke ordening kan hier betrekkelijk weinig aan bijdragen. Om te beginnen ligt de landelijke ruimtelijke structuur in hoge mate vast. Mobiliteit op de lange afstanden wordt binnen deze structuur gegeneerd en is niet erg gevoelig voor ruimtelijke ingrepen op het lokale niveau. Het is overigens niet ondenkbaar dat het compactstadbeleid minder mobiliteit heeft gegeneerd dan het voorafgaande beleid van gebundelde deconcentratie waarbij de groeikernen grotendeels buiten de ring gesitueerd waren. Door de gebundelde deconcentratie zijn ruim een half miljoen mensen op

enige afstand van de stad komen te wonen zonder dat de werkgelegenheid uiteindelijk gevolgd is (Bontje en Ostendorf 1999).

Uitwisselbaarheid van wegverkeer en openbaar vervoer

Ook verschuivingen in de vervoerswijzekeuze van de auto naar de trein zijn zelden spectaculair. Het grootste gedeelte van de groei in het personenvervoer per trein is afkomstig van nieuwe reizigers. Reguliere automobilisten blijken zich zelden tot de trein te laten verlokken. Al het beschikbare onderzoek wijst erop dat wegverkeer en openbaar vervoer maar zeer beperkt uitwisselbaar zijn (Van Hoek 2000). Het openbaarvervoersnetwerk heeft niet de fijnmazigheid om concurrerend te zijn met de auto. Bovendien verdwijnt een fors deel van de tijdwinst die met de trein gehaald zou kunnen worden in het voor- en navervoer. Los hiervan heeft het treinverkeer ook niet de capaciteit om op enige schaal als alternatief voor het wegverkeer te dienen.

Lokaal schaalniveau

Het feit dat de effectiviteit van de ruimtelijke ordening om doelstellingen op het gebied van de mobiliteit te verwezenlijken groter is op het lokale schaalniveau dan op het landelijke schaalniveau, heeft implicaties voor de beoordeling van verstedelijkingsconcepten. Het criterium hierbij zou niet zozeer de gegenereerde mobiliteit en het hiermee gepaard gaande energiegebruik moeten zijn, maar eerder de hinderlijkheid van de lokale en regionale verplaatsingen en met name de verplaatsingen per auto. Met deze constatering is ook het gegeven dat inwoners op VINEX-uitleglocaties een beduidend hogere mobiliteit hebben dan gemiddeld, futiel. Veel belangrijker is de vraag of het autogebruik van inwoners van deze locaties de kwaliteit van de leefomgeving aantast. Wat is de vervoersplanologische kwaliteit van deze wijken? Brengt de locatiekeuze van deze wijken hinder met zich mee door de mobiliteit die zij genereert of door de mobiliteit die zich in de omgeving afwikkelt? Hoe steekt een toename van de lokale hinder van mobiliteit bij realisering van een uitleglocatie af tegen de toename van de hinder bij realisering van een inbreidingslocatie? Het is niet op voorhand duidelijk dat uitleglocaties slechter scoren op criteria als bereikbaarheid, onveiligheid, geluidshinder en emissies die schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

Ruimtelijke dynamiek en vervoersplanologische kwaliteit

Ook in het licht van de ruimtelijke dynamiek moet de vraag naar de beleidsrelatie tussen verstedelijkingsstructuur en mobiliteit gesteld worden. De personenmobiliteit zal nog geruime tijd blijven toenemen zij het allengs in een trager tempo dan voorheen. Verwacht wordt dat het aandeel van de auto in de toekomstige mobiliteit nog zal toenemen. Ook het personenvervoer per trein zal nog een groei kennen, zij het minder dan dat per auto (Van Hoek 2000). Voor de toekomstige verstedelijking is vooral de mobiliteitsontwikkeling op regionaal niveau relevant. Hier bestaat voor grote groepen mensen een dagelijkse bereikbaarheidsproblematiek. Op dit schaalniveau speelt de verhouding tussen de rol van het vervoer met de auto en het collectieve vervoer met de trein, metro, tram en ander stadsvervoer.

Wellicht interessanter dan de vraag naar de uitwisselbaarheid van autovervoer en collectief vervoer is de vraag naar de complementariteit van beide soorten vervoer. Veel mensen leven in huishoudens waarin niet iedereen over een auto kan beschikken, om economische redenen of omdat men niet over de rijvaardigheid beschikt bijvoorbeeld vanwege de leeftijd. Toch geldt voor alle leden van het huishouden dezelfde vestigingskeuze. Dergelijke huishoudens zijn zowel gebaat bij een goede bereikbaarheid met de auto als bij een zeker draagvlak voor het openbaar vervoer. Dit stelt eisen aan de dichtheid van de bebouwing en aan de locatie van nieuwbouwwijken ten opzicht van openbaarvervoersinfrastructuur. Een niet onaanzienlijk deel van de reizigers met het openbaar vervoer heeft onvoldoende alternatieve vervoersmogelijkheden.

Openbaar vervoer en verstedelijking

In 'Visie op verstedelijking en mobiliteit' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1995) wordt een voorkeursvolgorde bepleit voor de keuze van verstedelijkingslocaties met het oog op de mobiliteitseffecten: bij voorkeur bouwen in stadsgewesten op locaties met een eenkernige oriëntatie en een goede aansluiting bij de openbaarvervoerinfrastructuur, vervolgens kiezen voor locaties tussen stadsgewesten met een goede aansluiting op bestaande openbaarvervoersinfrastructuur. Hierbij dient de bebouwing zo mogelijk in of aan bestaand stedelijk gebied plaats te vinden. Het principe van nabijheid wordt hier verruild voor dat van selectieve bereikbaarheid, namelijk bereikbaarheid per spoor. Vanwege de overschatting van de rol van het openbaar vervoer die er uit spreekt, is deze benadering van de verstedelijking te boek komen te staan als spoorwegplanologie.

Principiële keuze voor openbaar vervoer

De plaats die aan het openbaar vervoer wordt toebedeeld in het verstedelijkingsproces betreft een principiële keuze. De feitelijke rol van het openbaar vervoer en hiermee ook die van de trein in de mobiliteitsafwikkeling kan een dergelijke keuze nauwelijks rechtvaardigen. Het aandeel van de trein in de modal split is met 13 procent van het aantal personenkilometers het grootst in de Randstad. De trein heeft vooral een groot aandeel van de mobiliteit tussen de grote steden: 44 procent van de mobiliteit tussen de grote steden vindt plaats met de trein (VROMRaad 1999b). In de Visie op verstedelijking en mobiliteit van Verkeer en Waterstaat wordt echter gedoeld op de mobiliteit vanuit de agglomeratie naar de kern van deze agglomeratie of mogelijk ook naar een kern buiten de agglomeratie. Vanuit de agglomeratie naar de kern is het aandeel van de trein nauwelijks toegenomen. Dit aandeel is minder dan 10 procent. Vanuit een agglomeratie naar een andere kern is het aandeel van de trein de afgelopen 10 jaar daarentegen spectaculair toegenomen van 11 procent naar ruim 23 procent. Dit laatste segment omvat echter niet meer dan 1,5 procent van de totale personenmobiliteit in de Randstad. Toch vormt de mobiliteitsvraag die voor de trein zou kiezen, hoe gering deze ook is, voor het overheidsbeleid de reden om verstedelijkingslocaties te zoeken in aansluiting op bestaande openbaarvervoersinfrastructuur. Hieruit blijkt hoezeer de overheid de trein als een maatschappelijk te prefereren vervoermiddel beschouwt.

Nieuwe openbaarvervoersinfrastructuur

Uitgaande van de structurerende werking van infrastructuur op het verstedelijkingproces is ook een verdergaand perspectief op de relatie met verstedelijking mogelijk. De keuze van nieuwe verstedelijkingslocaties zou niet enkel bepaald hoeven te worden door de aanwezigheid van bestaande openbaarvervoersinfrastructuur. Ook daar waar de aanleg van nieuwe openbaarvervoersinfrastructuur een haalbare kaart is, zou verstedelijkt kunnen worden. De realisering van deze infrastructuur brengt hoge kosten met zich mee. De meest rendabele mogelijkheden voor de aanleg van nieuwe openbaarvervoersinfrastructuur lijken nog tussen sommige stadsgewesten te bestaan. Overigens kunnen ook lichter uitgevoerde vormen van vervoer per spoor dan de trein hier perspectief bieden. Van Hoek (2000) relateert de structurerende werking van infrastructuur sterk. De tijd van de aanleg van de spoorwegen is al lang voorbij. Het zal niet snel om meer gaan dan de aanleg van een enkele lijn en de inrichting van een aantal stations.

Het nut van centraal gelegen locaties

Ook al zou het openbaar vervoer wellicht een hoger dan gemiddeld aandeel voor zijn rekening nemen van de mobiliteit die op nieuwe verstedelijkingslocaties langs spoorweginfrastructuur wordt gegenereerd, het merendeel van de mobiliteit die hier gegenereerd wordt zal nog altijd de auto betreffen. Gegeven het bestaande patroon van verstedelijking en de hierbij behorende functies en gegeven de capaciteit van de infrastructuur voor het wegverkeer zijn niet alle nieuwe locaties indifferent met betrekking tot het genereren van automobilititeit. In de Randstad genereren excentrisch gelegen locaties meer mobiliteit voor de functies die ze herbergen dan centraal gelegen locaties. Omdat mobiliteit door de betrokkenen over het algemeen als een last wordt ervaren, zijn centraal gelegen locaties in trek. Dit vormt een reden waarom de verstedelijkingsdruk op het Groene Hart zo hoog is en waarom centraal gelegen steden als Leiden en Utrecht zo in trek zijn. Vanuit het oogpunt van de beperking van de mobiliteit is er veel voor te zeggen om juist in het Groene Hart nieuwe verstedelijkingskernen aan te wijzen en niet, zoals in het verleden, aan de buitenkant van de stedenring. Dat andere belangen zich tegen verstedelijking van het Groene Hart verzetten is echter ook duidelijk.

Ruimtelijke dynamiek en de principiële keuze voor het openbaar vervoer

De positie van het openbaar vervoer wordt er om een aantal redenen niet makkelijker op. De veranderende oriëntatie van de vervoerstromen schept een behoefte aan kostbare nieuwe infrastructurele lijnen. Door de opkomst van nieuwe centra aan de randen van de steden neemt de behoefte aan tangentiële verbindingen in verhouding tot de radiale verbindingen toe. Radiale verbindingen nemen door de verlegging van centrale functies in belang af en ook de spreiding van de bebouwing doet het draagvlak voor openbaarvervoerlijnen afnemen. Het lijkt onvermijdelijk om bij de verdere uitbouw van het openbaarvervoerssysteem selectief te werk te gaan.

Structurering van mobiliteit door selectiviteit in infrastructurele investeringen

Ruimtelijke dynamiek leidt tot een mobiliteitspatroon van kriskrasbewegingen. Het is de vraag of een selectiviteit in de uitbreiding van de vervoersinfrastructuur, hetzij de weginfrastructuur hetzij de openbaarvervoersinfrastructuur, dit mobiliteitspatroon kan beïnvloeden. Om het mobiliteitspatroon te beïnvloeden is het eigenlijk ook nodig om in de constellatie van netwerkrelaties tussen de diverse functies en hun locaties te sturen. Dit relationele netwerk is immers de bron van de vervoersbehoefte. Het is duidelijk dat dit slechts in zeer beperkte mate mogelijk is. Restrictief ingrijpen in de vervoersinfrastructuur biedt weinig soelaas. De vervoersinfrastructuur is van een dermate goede kwaliteit en ook dermate fijnmazig dat de bereikbaarheid over het algemeen groot is. Waar relaties ontstaan, zullen vervoersstromen niet uitblijven. Het is eerder een optie om met een ruime beschikbaarheid van vervoersinfrastructuur relaties langs bepaalde assen te ontwikkelen. Het is duidelijk dat bereikbaarheid op lange termijn activiteiten uitlokt. Hier zijn talloze voorbeelden van te noemen, om te beginnen de mainports. De selectieve ontwikkeling van vervoersinfrastructuur zal echter gepaard moeten gaan met een even selectieve ontwikkeling van andere vestigingsfactoren dan die van bereikbaarheid. Te denken valt hierbij aan clusters van onderwijsinstellingen en allerlei andere voorzieningen. Maar evenzeer valt te denken aan de ontwikkeling van zakelijke districten in aansluiting op de infrastructurele ontwikkeling. Er is hierbij een grote mate van afstemming tussen het ruimtelijkeordeningsbeleid en het verkeer- en vervoerbeleid noodzakelijk. Om de selectiviteit in het beleid te realiseren is politieke duidelijkheid nodig en moet draagvlak verworven worden. Juist vanwege de selectiviteit liggen spanningen tussen de verschillende beleidsniveaus maar ook tussen verschillende regio's hier zeer voor de hand.

Bedrijvigheid, mobiliteit en schaal

Tot nu toe is de generatie van mobiliteit vooral vanuit het perspectief van particuliere huishoudens beschouwd. Hiernaast is bedrijvigheid een andere bron van mobiliteit. Daarbij gaat het niet alleen om het woon-werkverkeer maar ook om het vervoer van goederen en om de zakelijke mobiliteit. De verwachting is zelfs dat het goederenvervoer de komende tien tot twintig jaar de grootste groei van de mobiliteit zal veroorzaken (CPB 1997). Mobiliteit en locatiekeuze zijn nauw met elkaar verbonden. Vanuit het oogpunt van mobiliteitsbeheersing is een bepaalde mate van beïnvloeding van de locatiekeuze van bedrijven gebruikelijk. Hiervoor wordt het ABC-beleid gevoerd. Het gaat hierbij vooral om de stimulering van de keuze voor het openbaar vervoer. Hiernaast wordt ook gemikt op een reductie van het goederenvervoer over de weg door gebruik te maken van intermodaal vervoer en het inrichten van overslagstations hiervoor. In verband met de voorkeur voor bereikbaarheid worden veel nieuwe bedrijfsterreinen langs de snelwegen gesitueerd. Veelal is dit lokaal beleid. De mobiliteitseffecten hiervan spelen in de regel op een hoger schaalniveau en worden op de koop toegenomen. Een zekere selectiviteit bij het aantrekken van bedrijven is niet onmogelijk. Een dergelijk beleid heeft te maken met de mate waarin bedrijven al dan niet *footloose* zijn. Bepaalde typen

bedrijvigheid zijn sterk gebonden aan een bepaalde locatie bijvoorbeeld omdat er afzetmarkt- of lokalisatievoordelen bestaan. Dit soort bedrijvigheid kan door een selectief beleid slechts gestimuleerd of gehinderd worden. Bedrijvigheid die veel meer *footloose* is, heeft mogelijkheden om zich ook elders te vestigen. Hier is desgewenst door het beleid gestuurde ruimtelijke substitutie mogelijk.

Ruimtelijke ordening en mobiliteit hebben zonder meer met elkaar te maken. De mate waarin de ruimtelijke ordening de mobiliteit kan sturen en de negatieve externe effecten hiervan kan tegengaan, is echter vaak overschat. Er moet bezien worden of ruimtelijke ordening wel in alle opzichten het meest aangewezen instrument is om de mobiliteit te beïnvloeden. Enige selectiviteit bij de externe effecten waar de ruimtelijke ordening zich op zou moeten richten, is gewenst. Het is opvallend hoezeer de stimulering van het openbaar vervoer een beleidsdoel is dat slechts een losse functionele relatie heeft met de overige doelstellingen ten aanzien van de mobiliteit. Voor de stimulering van het openbaar vervoer als eigenstandig beleidsdoel kan de ruimtelijke ordening een nuttige rol vervullen.

3.5 VITAAL PLATTELAND EN RUIMTELIJKE ORDENING

Wat houdt vitaliteit van het platteland in?

Met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied worden van verschillende kanten uiteenlopende en deels ook conflicterende visies naar voren gebracht. Dit is een complicatie voor de formulering van een ruimtelijkeordeningsbeleid met betrekking tot het platteland. Het landelijk gebied is te zien als een betwist gebied. Aan de ene kant vinden we hier de traditionele bewoners en gebruikers van de grond. In de beeldvorming treedt de positie van de landbouw in het landelijk gebied nog altijd op de voorgrond, niet alleen als belangrijkste grondgebruiker maar ook als ruggengraat voor het sociale en economische leven ter plekke. Er is met regelmaat op gewezen dat deze beeldvorming niet op de feiten berust. Niettemin vormt het landelijk gebied voor een overigens betrekkelijk klein deel van de bevolking de locatie waar het merendeel van de dagelijkse activiteiten plaatsvindt. Voor dit deel van de bevolking houdt de vitaliteit van het landelijk gebied onder meer in dat hier ruimte wordt geboden voor het ontplooiën van (economische) activiteiten, dat hier voldoende woonruimte beschikbaar is en dat een basaal voorzieningenniveau in stand gehouden wordt.

Aan de andere kant zien we dat het landelijk gebied meer dan ooit tevoren een functie heeft als recreatief en toeristisch uitloopgebied voor stedelingen (Horstenvan Santen et al. 2000). In het verlengde hiervan zijn ook door de lokale bevolking tal van oorspronkelijke waarden van het landelijk gebied geïdentificeerd en ter bescherming voorgedragen. Het gaat hierbij om geliefde cultuurlandschappen, zoals het oer-Hollandse veenweidegebied, om het zogenaamde agrarisch erfgoed, waaronder agrarische bedrijfsgebouwen met een traditionele streekeigen architectuur worden verstaan en om allerlei natuurlijke en ecologische elementen in het

landelijk gebied waaruit onder andere een Ecologische Hoofdstructuur wordt geschapen. Voor de stedeling is niet alleen de bescherming van deze waarden van belang. Het gaat ook om de zichtbaarheid en de toegankelijkheid. Tegelijk met deze collectieve stedelijke claim op het landelijk gebied is er ook een toestroom van stedelingen naar het landelijk gebied met het oogmerk de waarden van het landelijk gebied vanuit een private basis te genieten. Hiertoe worden tweede huizen in landelijke omgevingen aangeschaft, worden recreatieparken nabij natuurgebieden ingericht en wordt soms ook nieuw leven in tanende dorpsgemeenschappen ingeblazen (Mak 1996). De vitaliteit van het platteland wordt door deze private initiatieven zowel gebaat als geschaad.

Landbouw en de vitaliteit van het platteland

De vitaliteit van het platteland moet niet gelijk worden geschakeld met de vitaliteit van de landbouw. Niettemin kan een vitale landbouw wel aan de vitaliteit van het platteland bijdragen. De oorsprong van de cultuurlandschappen die wij nu zo waarderen, ligt in belangrijke mate in de vorm die de landbouw aan het landschap heeft gegeven. Tegelijkertijd zijn de verschillende rationalisatiegolven in de landbouw er ook de oorzaak van dat veel elementen in het cultuurlandschap die nu als waardevol worden beleefd, weer zijn verdwenen. Er kan echter vastgesteld worden dat er geen onontkoombare eenduidige relatie bestaat tussen de teloorgang van deze cultuurwaarden en de landbouwkundige stand van de landbouw. Een goed renderende landbouwsector moet in staat worden geacht diverse randvoorwaarden met betrekking tot de conservering van het cultuurlandschap bij de bedrijfsvoering in acht te kunnen nemen. Ook met ecologische randvoorwaarden is in de bedrijfsvoering rekening te houden. Het probleem is dat het in de landbouw juist vaak aan dit rendement schort.

De landbouwsector staat momenteel onder zware druk. Dit ligt zowel aan de milieurestricties die aan het bedrijven van landbouw gesteld worden, als aan de liberalisering van de landbouwmarkten en de afbouw van de landbouwsubsidies. Het eigenaardige van de landbouwsector is dat men lang op zijn kapitaal inteert alvorens tot bedrijfsbeëindiging over te gaan. Dit zou andere bedrijven de mogelijkheid bieden om tot schaalvergroting over te gaan en zo de druk teweergevoeld te staan. Bedrijfsbeëindiging wordt ook uitgesteld vanuit speculatieve overwegingen. In de regio's met een hoge stedelijke druk zijn de agrarische grondprijzen immers fors gestegen. Naast de graad van bedrijfsbeëindiging die met het oog op de externe omstandigheden laag genoemd kan worden, zetten ook de hoge grondprijzen zelf een rem op de schaalvergroting. Voor bedrijfsuitbreiding zijn de kosten nauwelijks meer op te brengen. Nog een andere factor die de schaalvergroting in de weg staat, is verder dat er nogal wat grond uit productie genomen wordt voor de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur. Al met al zijn er nogal wat factoren die de economische duurzaamheid van de landbouw in de weg staan.

Conflict, balans en differentiatie

De vitaliteit van het platteland bergt als verzamelterm een aantal conflicterende doelen in zich. In sommige opzichten staan de waarden ten aanzien van het platteland, zoals deze door de stedeling worden gekoesterd, de waarden die de plattelandsbevolking beleeft in de weg. De conservering van het platteland naar het beeld van een Hollands Arcadië staat een ongestoorde ontwikkeling van de plattelandssamenleving in de weg. Niettemin biedt de stedelijke druk op het landelijk gebied ook ontwikkelingskansen. In een advies van de vROMRaad (1999a) wordt ervoor gekozen om in het spanningsveld tussen de stedelijke claims op het platteland en de ontwikkeling van de plattelandssamenleving te zoeken naar verbindingen die beide doelen kunnen dienen. Hierbij wordt wel een duidelijke differentiatie in typen landelijke gebieden aangebracht, namelijk overdrukgebieden (Randstad en omgeving), overloopgebieden (groeiregio's in Oost- en Zuid-Nederland) en onderdrukgebieden (perifere gebieden in het noorden en zuidwesten van het land). Het evenwicht tussen stedelijke en landelijke belangen in deze gebieden is verschillend gelegd.

Ruimtelijke ordening en de vitaliteit van het platteland

Ruimtelijke ordening draagt bij aan de vitaliteit van het platteland door op gedoseerde wijze aan de diverse functies ruimte te bieden. Het gaat hierbij onder andere om zonerings-, woningbouwcontingentering-, ontwikkelings- en bedrijfsterrainen, natuurontwikkeling, het stellen van restricties aan agrarisch gebruik, differentiatie in regelgeving tussen verschillende gebieden, enzovoorts. Over het algemeen neemt de noodzaak voor ruimtelijke ordening toe naarmate de verstedelijkingsdruk groter is. De ruimtelijke ordening houdt rekening met de differentiatie naar verstedelijkingsdruk. In de onderdrukgebieden waar de stedelijke druk nog nauwelijks een rol speelt, is er veel voor te zeggen om de belangen van de lokale bevolking te laten prevaleren. In de ruimtelijke ordening spelen de noties van bundeling van de verstedelijking en van het open houden van het open gebied een belangrijke rol. Met name in de perifere onderdrukgebieden is de betekenis van deze strategie van ruimtelijke ordening niet altijd helder. Een zuinig gebruik van de ruimte heeft hier een andere betekenis dan in de sterk verstedelijkte gebieden. In de perifere gebieden leidt de ruimtelijke dynamiek soms tot leegloop. De ruimtelijke ordening staat voor een afweging van individuele en collectieve noden en kan met een grotere mate van differentiatie inspelen op de verschillen in verstedelijkingsdruk.

Ruimtelijke dynamiek, netwerksteden en groen

De ruimtelijke dynamiek leidt rond de grote steden tot het ontstaan van netwerkachtige stedelijke configuraties. Deze netwerksteden omvatten zowel landelijk tussengebied als verstedelijkt gebied. In de netwerkstad lopen stedelijk en landelijk overigens in elkaar over waardoor deze begrippen hun oorspronkelijke betekenissen hebben verloren. In de netwerkstad zijn traditioneel stedelijke functies aan te treffen in een landelijke morfologie en omgekeerd en ook de identiteit van plaatsen valt niet meer te vangen in de oude dichotomie van stad en land. De

ruimtelijke dynamiek in de netwerkstad leidt van zichzelf tot een zekere vervlaking waarin waardevolle belevingselementen, waaronder elementen van landelijkheid, verloren gaan. Voor de ruimtelijke ordening liggen er in ontwikkeling van de netwerkstad grote opgaven. Versterking van het element van landelijkheid, een door de stedelijke bevolking toegekende waarde aan restanten van groen gebied, is daar één van. Landelijke elementen kunnen in het stedelijke verband in een scherpe afwisseling van bebouwd en onbebouwd zeer aanwezig zijn en een tegenwicht vormen voor de samenballingen van stedelijke massa.

Twee schaalsprongen

Concluderend zijn er ten aanzien van het landelijk gebied twee schaalsprongen te onderscheiden. In feite is het platteland tot de recreatieve uitleglocatie van de stad uitgegroeid. Dit is als de eerste schaalsprong te duiden. De scheiding tussen stad en platteland, zo deze al ooit bestaan heeft, is in Nederland radicaal opgeheven, het beleid van gebundelde verstedelijking ten spijt. Grote delen van het platteland vervullen voor de stedeling een recreatieve functie. De groene ruimte dient de stedeling om op adem te komen. Meestal is de recreatieve functie een nevenfunctie van de landbouw, maar soms zijn de rollen ook al omgedraaid. Het laat zich bovendien aanzien dat deze omkering van rollen verder om zich heen zal grijpen. Verder zijn veel stedelingen op het platteland komen wonen, overigens niet met de bedoeling om zich hier alle aspecten van het landelijke leven eigen te maken, maar eerder om het positieve van twee werelden te verenigen. Met name de economische afhankelijkheid van de stad is gebleven. Verschillende plattelandskernen hebben zich in dit proces geleidelijk tot forensensteden ontwikkeld.

Een tweede schaalsprong gaat de andere richting uit. Het maatschappelijk leven en de economie van het platteland zijn immers in toenemende mate op de stad gericht. De schaalvergroting en de toegenomen mobiliteit hebben hier hun tol geëist. Tal van voorzieningen zijn gesaneerd en naar de stad overgebracht of op een beperkt aantal locaties geconcentreerd, zoals scholing, gezondheidszorg en bestuur. Ook de economie van het platteland heeft deze schaalsprong meegemaakt. Veel bedrijvigheid is op het platteland blijven bestaan, maar voor vrijwel alle bedrijvigheid zijn de omstandigheden waaronder gewerkt moet worden grondig veranderd. Dit geldt voor de schaal van de markt, de mate van specialisatie, enzovoort. Beide schaalsprongen hebben in het grootste gedeelte van het land de druk op de open ruimte vergroot.

3.6 CONCLUSIE

De afwegingen die door de ruimtelijke ordening gemaakt worden, hebben vooral betrekking op de voorwaarden tot verwezenlijking van de verschillende functies die van de ruimte gebruik maken. In relatie tot de mogelijkheden die ruimtelijk ingrijpen biedt om voorwaarden voor deze verwezenlijking te stellen wordt er een zware claim op de ruimtelijke ordening gelegd. Er bestaat een grote kloof tussen

beleidsambities en beleidsmogelijkheden. Het laat zich aanzien dat de noodzaak om de beleidsambities bij te stellen door de ruimtelijke dynamiek alleen maar groter zal worden.

De ruimtelijke dynamiek noopt ertoe om stedelijke vitaliteit eerder op het schaalniveau van de gespreide regiostad na te streven dan op het niveau van de centrale stad van een stadsgewest. Waar het gaat om de vestiging van internationaal georiënteerde bedrijvigheid, is een hoger schaalniveau mogelijk meer relevant. Maar voor de gedachte dat stedelijke vitaliteit in zijn algemeenheid op het schaalniveau van een netwerk van steden zoals dat van de Randstad speelt, is de empirische basis weer zwak. Voor de ruimtelijke ordening volgt hieruit niet alleen de noodzaak van gemeentelijke samenwerking waarbinnen een aantal wederzijdse voordelen valt te behalen. Ook is het tot op zekere hoogte zinvol de ruimtelijke problematiek op een hoger schaalniveau dan dat van de centrale stad te definiëren. Dit heeft als mogelijk gevolg dat er ruimtelijke herverdelingen optreden die strijdig zijn met het strikte gemeentelijke belang.

De ruimtelijke dynamiek is van grote betekenis voor de relatie tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit. Aan de ene kant neemt als gevolg van de ruimtelijke dynamiek de mogelijkheid af om door ruimtelijkeordeningsbeleid de mobiliteit te beïnvloeden. De mogelijkheden om de mobiliteit te beheersen bestaan vooral nog op het lokale niveau, waar het gaat om de korte verplaatsingen en de lokale omgevingshinder. Aan de andere kant zijn de voorwaarden voor mobiliteit, dat wil zeggen de bereikbaarheid en de aanwezigheid van infrastructuur, van toenemende invloed op de verstedelijking. Zowel huishoudens als bedrijven hebben er voordeel bij om op een zodanige manier in het netwerk van de stad te zijn opgenomen dat de belangrijke stedelijke knooppunten alle goed te bereiken zijn. Netwerkfunctionaliteit verdringt zo een centrale ligging als leidend vestigingsprincipe. Dit betekent dat op het niveau van de gespreide regiostad de coördinatie van infrastructuurbeleid en ruimtelijkeordeningsbeleid in belang toeneemt. Voor het openbaar vervoer kan in de netwerkstad een belangrijke rol weggelegd zijn. Hierbij is de substitutierelatie met de automobilititeit van minder belang dan de complementariteit van de vraag naar openbaar vervoer met de automobilititeit. Door de grotere afstanden in de netwerkstad neemt de vraag van bepaalde groepen uit de bevolking naar openbaar vervoer toe.

De vitaliteit van het platteland heeft ten slotte eveneens de aandacht van de ruimtelijke ordening. Hierbij worden echter twee perspectieven gehanteerd waarin deels botsende belangen tot uitdrukking komen, namelijk het perspectief van de stedelijke annexatie en het perspectief van de modernisering van het platteland. Ruimtelijke dynamiek leidt in de omgeving van de grote steden tot een benadruking van het eerste perspectief. In enkele perifere gebieden zou juist de modernisering volop aan bod moeten komen. Groene ontwikkelingen in netwerksteden hebben een groot maatschappelijk draagvlak maar staan onder druk van de ruimtelijke dynamiek.

4 VOLKSHUISVESTINGSBELEID EN RUIMTELIJKE DYNAMIEK

4.1 INLEIDING

De overheid draagt beleidsverantwoordelijkheid voor elementaire maatschappelijke functies als wonen en werken. Het is met name het sectorale beleid dat deze verantwoordelijkheid op zich heeft genomen. Dit beleid treedt voor het beslag van de betreffende functies op de ruimte in overleg met het ruimtelijkeordeningsbeleid dat immers voor het ruimtelijke facet een ordenende taak heeft. Het volkshuisvestingsbeleid is een voorbeeld van dergelijk sectorbeleid. Het formuleert beleid op de maatschappelijke dynamiek binnen het terrein van de volkshuisvesting. Dit beleid resulteert in een aantal ruimtelijke claims. Hierdoor ontstaan mogelijk spanningen tussen het sectorbeleid en het ruimtelijkeordeningsbeleid. Het ruimtelijkeordeningsbeleid is dan gedwongen het beleid nogmaals tegen het licht te houden. Dit geldt temeer omdat het afwegingskader dat het hanteert vanwege de maatschappelijke dynamiek eveneens aan verandering onderhevig is.

In dit hoofdstuk komt aan de orde welke de ruimtelijke claims van het volkshuisvestingsbeleid zijn en welk antwoord de ruimtelijke ordening hierop in het licht van de verschuivingen in het afwegingskader kan formuleren. Paragraaf 4.2 is gewijd aan de veranderingen in het volkshuisvestingsbeleid die zich de laatste jaren onder invloed van een veranderende vraag en aanbod balans op de woningmarkt hebben voorgedaan. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de stedelijke druk en onderdruk die zich op onderscheiden locaties kan gaan voordoen. In het licht van de verschuivingen in het afwegingskader van de ruimtelijke ordening geeft paragraaf 4.4 ten slotte in algemene bewoordingen een beoordeling van het verstedelijkingspatroon dat in het verlengde ligt van de ruimtelijke claims van het volkshuisvestingsbeleid.

4.2 RUIMTELIJKE CLAIMS VAN DE VOLKSHUISVESTING

Einde van de woningnood

Nog niet zo erg lang geleden was het bepaald niet vanzelfsprekend dat iedereen in Nederland een fatsoenlijke woning kon vinden. Er heeft lange tijd een woningtekort bestaan dat slechts geleidelijk kon worden weggewerkt; de bouwproductie maakt immers maar een fractie uit van de woningvoorraad. Ondertussen lijkt de woningnood, zoals het probleem is komen te heten, opgelost. Weliswaar bestaat voor specifieke groepen nog steeds het probleem van de betaalbaarheid van woonruimte, maar in termen van beschikbare aantallen volwaardige woningen (basiskwaliteit) is er niet langer sprake van een tekort. Nu de kwantitatieve tekorten zijn verdwenen, verschuift de aandacht naar kwalitatieve tekorten. De woningvoorraad heeft een samenstelling die niet overeenkomt met de voorkeuren van de huidige

woonconsument. Vanwege de relatief geringe toevoegingen aan de woningvoorraad (circa anderhalf procent per jaar) kan ook dit probleem slechts geleidelijk worden opgelost.

Beleidsomslag

In het woningbouwbeleid heeft een duidelijke omslag plaatsgevonden. De aandacht in het beleid is verschoven naar de differentiatie in de kwaliteit van de woningen en ook naar de kwaliteit van de woonomgeving (VROM 1998, 2000). Terwijl er in het verleden een duidelijk accent lag op het bouwen voor de sociale sector met een groot aandeel van de bouwproductie in het huursegment, is recentelijk het bouwen voor het niet-gesubsidieerde koopsegment meer in de aandacht komen te staan. Als resultaat hiervan passeerde onlangs het aandeel van koopwoningen in de woningvoorraad de 50-procentgrens. In de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (Nota Heerma) werd de weg ingeslagen naar een grotere marktoriëntatie en meer decentralisatie en verzelfstandiging in de richting van gemeenten en woningcorporaties (VROM 1989). De nota beoogde een sanering van de woningbouwsubsidies in een situatie waarin een duidelijke verbetering in de inkomenssituatie gepaard ging met sterk oplopende objectsubsidies. De nota signaleerde een duidelijke afname in de behoefte aan nieuwbouw in de sociale sector. Deze afname deed zich overigens al ruim voor het verschijnen van de nota voor. Tegelijkertijd was de vraag naar woningen in de vrije sector ook al geruime tijd aan het stijgen. In de uitvoering van de VINEX is deze trend beleidsmatig vertaald. In de VINEX-convenanten is de algemene bepaling opgenomen dat ten minste 70 procent van het aantal nieuwbouwwoningen op uitleglocaties in de marktsector gerealiseerd moet worden. Voor locaties in bestaand stedelijk gebied is dat percentage ten minste 50 procent. Deze omslag in de samenstelling van de bouwproductie komt duidelijk tegemoet aan de vraag uit de markt. In het huidige beleid heet het dat de volkshuisvesting een kwaliteitssprong maakt waarbij de keuzemogelijkheden van de burger centraal staan.

Kernopgaven uit de Nota Wonen

Het zijn deze keuzemogelijkheden van de burger die in de Nota Wonen centraal staan (VROM 2000). De nota ziet hierbij vijf kernopgaven. Allereerst gaat het om het versterken van de positie van de woonconsument als *stakeholder* ten aanzien van zijn eigen woning en woonomgeving. Er zijn in de institutionele sfeer tal van mogelijkheden om de burger meer te betrekken bij processen op het gebied van woningbouw en stedelijke inrichting. De nota noemt verder twee specifieke groepen die speciale aandacht vergen. Ondanks de algemene welvaartsontwikkeling is er nog altijd een groep die niet op eigen kracht aansluiting kan vinden, niet op de woningmarkt en vaak ook niet op andere gebieden. Hiervoor wordt een beleid van vraagversterking gevoerd. Verder vergt in verband met de demografische vergrijzing het thema zorg en wonen de nodige aandacht. Voor de relatie met de ruimtelijke ordening zijn met name de overige twee kernopgaven uit de nota van belang. Het gaat om het versterken van de stedelijke woonkwaliteit en het tegemoetkomen aan de groene woonwensen.

Wonen in de steden

Het wonen in de steden heeft per saldo aan aantrekkelijkheid verloren. Weliswaar is er veel animo voor het wonen in de stadscentra, maar tegelijk is het leefklimaat in veel wijken verslechterd. De Nota Wonen (VROM 2000) formuleert de ambitie om het wonen in de stad weer aantrekkelijk te maken. In de grote steden is in verschillende gradaties ruimtelijke segregatie waar te nemen. Er zijn wijken die in een negatieve spiraal terecht dreigen te komen door een cumulatie van sociale problemen. In het kader van het grotestedenbeleid wordt deze problematiek aangepakt. De grote steden doen voor de fysieke onderdelen van dit beleid een beroep op het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en hebben hiervoor ontwikkelingsvisies neergelegd. De Nota Wonen respecteert de hierbij gemaakte afspraken maar stelt dat het ambitieniveau omhoog moet. Het is de uitdaging voor het stedelijke bestuur om een beleid te ontwikkelen om ruimtelijke segregatie tegen te gaan en probleemwijken leefbaar te houden. Dit beleid zal volgens de Nota Wonen delen van minder gewilde woonmilieus moeten transformeren in kwalitatief hoogwaardige stedelijke centrummilieus.

Wonen op het land

Terwijl de stad aan aantrekkelijkheid lijkt te verliezen, wint het wonen in dorpen aan populariteit. Vergeleken met de stad vinden mensen hier voor hetzelfde geld een aantrekkelijk woonklimaat, meer grond en een ruimere woning. Daarbij is fysieke nabijheid tot het werk en tot bepaalde voorzieningen steeds minder belangrijk voor de vestigingsplaatskeuze van mensen. De Nota Wonen formuleert de ambitie om met behoud van de eigen identiteit van dorpsleefgemeenschappen de keuzemogelijkheden te verruimen voor het wonen in groene dorpsomgevingen. De overheid formuleert niet langer zoals in het verleden harde bouwprogramma's die voor elke gemeente vast leggen hoeveel er gebouwd moet worden. Binnen de vast te leggen rode contouren kunnen gemeenten woningbouw realiseren. De provincies wordt de taak toebedeeld om het beroep dat gemeenten op de Huisvestingswet doen om woonruimte aan de eigen bewoners toe te delen in evenwicht te laten verkeren met de keuzevrijheid van burgers om zich in groene woonmilieus te vestigen. In de eerste plaats wordt hierbij gezocht naar ruimte in en aan de steden, maar ook in andere opzichten gunstige locaties komen voor de ontwikkeling van groene woonmilieus in aanmerking.

Afgaande op deze beleidsvoornemens lijkt er tussen de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid een zekere spanning te bestaan. Aan de ene kant wordt geconstateerd dat de steden in een aantal opzichten geen aantrekkelijk woonmilieu vormen. Toch wordt gesteld dat de steden hun positie op de woningmarkt moeten terugwinnen. Aan de andere kant wordt ruimte geboden voor een alternatief voor het wonen in de steden, namelijk het wonen op het land. De haalbaarheid van deze schijnbaar uiteenlopende doelstellingen zou in het licht van de bestaande woonvoorkeuren gezien moeten worden.

Veranderende woonvoorkeuren

Een belangrijk gegeven voor het volkshuisvestingsbeleid is de veranderende voorkeur van woonconsumenten. Deze veranderingen zijn toe te schrijven aan de toename van de welvaart en hiermee samenhangend de toename van de mobiliteit. De woonconsument wil in doorsnee in en om het huis meer ruimte in combinatie met een aantrekkelijke woonomgeving: in meerderheid een groene woonomgeving, in minderheid een stedelijke woonomgeving. Het gaat bij de woonvoorkeuren dus zowel om de kwaliteit van de woning zelf als om de kwaliteit van de omgeving waarin deze woning is gesitueerd.

Kwaliteit van de woning

Met betrekking tot de wensen ten aanzien van de kwaliteit van de woning komt uit een studie van het Centraal Planbureau naar de woningmarkt naar voren dat een ruime meerderheid van de woonconsumenten een ruime eengezinswoning met een grote tuin wenst terwijl een kleine minderheid de voorkeur geeft aan een appartement (CPB 1999a). Het Planbureau haalt in deze studie onderzoek aan van zowel de Nationale Woningraad als de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (NWR 1994; NVB 1997). In deze onderzoeken wordt voor verschillende inkomenssegmenten de vraag gesteld in hoeverre de bestaande woningvoorraad en de nieuwbouwproductie aansluiten bij de woonvoorkeuren van verhuisgeneigden. Met name voor de hogere inkomensgroepen sluit de bestaande woningvoorraad niet aan op de woonwensen. Voor de nieuwbouw wordt een betere aansluiting geconstateerd. Zowel het aandeel van eengezinswoningen als het aandeel van koopwoningen in de bouwproductie komt aan de huidige wensen tegemoet. Vanwege de lage rentestand, de sterke stijging van de huren en de gunstige inkomensontwikkeling, waarbij telt dat ook het tweede inkomen meegerekend wordt voor het verkrijgen van een hypotheek, is de voorkeur voor koopwoningen sterk gestegen. Hier komt bij dat koopwoningen in doorsnee ook meer woonkwaliteit opleveren. Terwijl uit de onderzoeken van de NWR en de NVB het grote belang naar voren komt dat woonconsumenten aan een tuin hechten, kan geconstateerd worden dat de gemiddelde kavelgrootte in de laatste 10 jaar nauwelijks gestegen is (TauwMabeg 1998). Een en ander heeft geleid tot aanzienlijke prijsstijgingen waar in termen van gestegen woonkwaliteit weinig tegenover staat. Anders gezegd laat de aansluiting van de kwaliteit bij de marktvraag binnen het segment van de eengezinswoningen nog te wensen over. Verder onderzoek naar de kwaliteit van nieuwbouwwoningen op VINEX-locaties werpt hier meer licht op.

Kwaliteit van VINEX-woningen

Terwijl de verkoopbaarheid van de woningen op de VINEX-locaties in de huidige overspannen woningmarkt nauwelijks iets te wensen overlaat, is het merkwaardig dat er van de kant van deskundigen opvallend veel kritiek te beluisteren valt (Priemus 1999). Voorzover deze kritiek over de kwaliteit van de woning zelf gaat, betreft het onder meer de geringe grootte van de kavels, onvoldoende aandacht voor de wensen van de woonconsument en een gebrek aan differentiatie die juist voor de vraag naar deze woningen op langere termijn van belang is. Voor een be-

langrijk deel ziet de kritiek de oorzaak van de teleurstellende resultaten in de regio van de gemeenten. Het zijn immers de gemeenten die door middel van stedenbouwkundige plannen, beeldkwaliteitsplannen, uitvoeringsnota's en dergelijke grote invloed uitoefenen op de kwaliteit van de bouwproductie. In de regel worden aantallen te bouwen woningen naar prijsklasse en woningtype door de gemeente voorgeschreven. In combinatie met het door de gemeente gevoerde grondprijsbeleid dat door ontwikkelaars als prijsverhogend wordt gezien, leidt dit vaak tot een grote voorspelbaarheid in de bouwproductie. Desondanks zou er wel degelijk een markt bestaan voor afwijkende bouwvormen. In dezelfde geest stelt ook het Centraal Planbureau de vraag of overwegingen betreffende de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe woonwijken en volkshuisvestingsoverwegingen de gedetailleerde gemeentelijke bemoeienis met de bouwproductie wel rechtvaardigen (CPB 1999a). Het is aannemelijk dat de zorg om een marktfalen bij de ontwikkeling van nieuwbouwwijken geresulteerd heeft in een overheidsfalen waaraan vervolgens een gebrekkige marktwerking op de markt voor nieuwbouwwoningen te wijten is. Overigens is dit niet de enige bron van marktimperfecties waarop het Planbureau wijst. Ook de bouwclaims die projectontwikkelaars verkrijgen door zich op de grondmarkt in te kopen ziet het Planbureau als een verstoring van de marktwerking.

Woonconsumenten over de kwaliteit van de woning

Ander onderzoek naar de mate waarin de bouwkwaliteit op VINEX-locaties aansluit bij de voorkeuren van woonconsumenten is uitgevoerd door het RIGO (1999a). Het oordeel van bewoners over de betrokken nieuwbouw is over het algemeen positief. Men heeft de intentie geruime tijd in de woning te blijven wonen, men heeft weinig ingeleverd op de woonwensen en men beoordeelt de kwaliteit als hoog vergeleken met bestaande woningen. Opvallend is echter dat er verschillen bestaan tussen de waardering van nieuwbouw op VINEX-locaties en op overige locaties en tussen de waardering van nieuwbouw op VINEX-locaties in de Randstad en buiten de Randstad. Groot zijn deze verschillen niet te noemen maar in een minder overspannen markt zouden ze wel de toekomstwaarde van de woningen kunnen beïnvloeden. De verschillen in waardering komen uit een aantal aspecten voort. Genoemd wordt de geringe differentiatie in het type woningen. Vooral het minst gewaardeerde type, de rijtjeswoning, overheerst sterk op VINEX-locaties en zeker op de grootschalige VINEX-locaties in de Randstad. Maar ook de daar relatief veel gebouwde meergezinswoningen krijgen een lage waardering. Er is ook nog relatief weinig gebouwd voor de doorstromers in een gevorderd stadium van hun wooncarrière. Een ander aspect is de relatief hoge dichtheid van de bebouwing op VINEX-locaties en zeker die in de Randstad. De hoge bebouwingsdichtheid leidt vaak maar beslist niet in alle gevallen tot gebrek aan parkeergelegenheid, tot weinig uitzicht en tot krappe kavels, tuinen en woningen. Ten slotte ondervindt de grootschaligheid van met name de VINEX-locaties in de Randstad geen grote waardering. In vergelijking met het totale woningbestand ondervindt de woningbouw op de VINEX-locaties in de Randstad nog altijd een hoge waardering. Het is te

verwachten dat bij een ontspanning van de woningmarkt eerder andere delen van de bestaande voorraad in de problemen komen.

Gestructureerd deskundigenoordeel

Verder onderzoek van het RIGO verbindt de kritiek die in het volkshuisvestingsveld op de VINEX-resultaten wordt geuit met verschillende kwaliteitsvisies (RIGO 1999b). Ruim vijftig uitleglocaties zijn op grond van deze kwaliteitsvisies met elkaar vergeleken. Ten opzichte van een aantal referentielocaties die op zich algemeen als geslaagde projecten worden beschouwd, scoren de meeste VINEX-locaties hoog op de in de kwaliteitsvisies verwoorde criteria. Er wordt dan ook geconcludeerd dat het enige verbazing mag wekken dat de VINEX-locaties zo'n slechte pers hebben. Voor een deel kan dit komen door de pretenties waar het VINEX-beleid mee omringd is. De VINEX-convenanten houden eerder een verandering van uitvoeringstechniek in dan een inhoudelijke beleidswijziging. Er is vooral veel continuïteit te zien in de woningbouw. In een aantal opzichten, bijvoorbeeld waar het gaat om de integratie van stedenbouw met landschapontwikkeling, is er zelfs duidelijk sprake van vooruitgang. De onderzoekers zien de huidige bouwpraktijk op de VINEX-locaties dan ook als een noodzakelijke tussenstap in de richting van meer maatwerk voor de individuele woonconsument en in de richting van meer marktwerking. Opvallend in dit opzicht is dat de locaties in de Randstad de tucht van de markt nog nauwelijks gevoeld hebben, terwijl buiten de Randstad de concurrentie van het suburbane aanbod wel degelijk in de ontwikkeling van de VINEX-locaties doorklinkt. In de Randstad verdienen de risico's van de geringe differentiatie, de hoge bebouwingsdichtheid en de grootschaligheid van de geplande wijken meer aandacht.

Kwaliteit van het woonmilieu

Behalve op de kwaliteit van de woning zelf hebben de woonvoorkeuren ook betrekking op de kwaliteit van het woonmilieu. In het voorgaande is hierover al het nodige aan de orde gekomen. In de Woonverkenningen (VROM 1998) is de vraag naar verschillende woonmilieus in kaart gebracht. Ook in de Nota Wonen wordt hierop ingegaan (VROM 2000). Er worden in deze nota's vijf categorieën van woonmilieus onderscheiden, waarvan drie als stedelijk en twee als dorps worden aangemerkt. Wat betreft de stedelijke woonmilieus gaat het om de stadscentra (650.000 woningen), de buitencentrumwijken (1.440.000 woningen) en de groenstedelijke wijken (915.000 woningen). In de stedelijke centra zijn veel voorzieningen aanwezig en bestaat een hoge bebouwingsdichtheid. De buitencentrummilieus vormen een diverse categorie van wijken. Het zijn de wijken rondom de stadscentra met een hoge dichtheid en relatief weinig voorzieningen. Onder de groenstedelijke milieus vallen de meeste nieuwbouwwijken en de wijken met een lage dichtheid, in de regel op enige afstand van het stadscentrum. De VINEX-uitleglocaties behoren tot dit woonmilieu. De dorpse woonmilieus zijn onderscheiden in centrumdorpse milieus (2.100.000 woningen) en groendorpse milieus (995.000 woningen). Onder de groendorpse woonmilieus vallen de landelijke gebieden en de dorpse milieus met een lage dichtheid en weinig voorzieningen. Er is op deze typologie van woonmilieus wel kritiek mogelijk. Met name doet ze tekort aan de

toenemende differentiatie die in woonmilieus ontstaan is. Deze kritiek klinkt mee in de interpretatie van de diverse woonscenario's die met gebruikmaking van de beschreven typologie zijn opgesteld.

Mismatch in vraag en aanbod van woonmilieus

Op basis van het Woningbehoefteonderzoek 1998 blijken er kwalitatieve woningtekorten te bestaan voor de groenstedelijke en centrumstedelijke woonmilieus en voor de centrumdorpse en groendorpse woonmilieus (ABF 2000:11). Onder een tekort wordt hier verstaan dat de zoekduur voor een woning in een bepaald woonmilieu relatief lang is ondanks dat de prijzen zich hebben aangepast aan het uitlopen van vraag en aanbod. Zowel bij de beide dorpse woonmilieus als bij het groenstedelijke woonmilieu concentreren deze tekorten zich bij het woningtype van de eengezins koopwoning. In termen van huur of koop zijn er momenteel op een woningtotaal van ruim zes miljoen in principe 252.000 koopwoningen te weinig, terwijl er 216.000 huurwoningen teveel zijn. Naar woningtype uitgesplitst is er binnen de koopsector een tekort aan 117.000 vrijstaande woningen, 50.000 tweekappers, terwijl er 121.000 gestapelde huurwoningen teveel zijn. Als de uitgezette beleidslijnen van VINEX en VINAC ongewijzigd voortgezet worden dan dreigt deze mismatch verder toe te nemen. Bovendien speelt de situatie, dat het topsegment van de duurdere koopwoningen onvoldoende bediend wordt, in vrijwel alle regio's van Nederland.

Er zal volgens het in de Nota Wonen gepresenteerde Coördinatiescenario in 2010 een grote niet-gehonoreerde vraag bestaan naar groene leefomgevingen, zowel groenstedelijk, centrumdorps als groendorps. Hiernaast zal er een vraagoverschot bestaan naar centrumstedelijke leefomgevingen. In de groene leefomgevingen betreft het nog steeds hoofdzakelijk een vraag naar eengezinskoopwoningen. In de centrumstedelijke leefomgevingen gaat het ook om woningen in de huursector. Tegelijkertijd laat het Coördinatiescenario grote potentiële aanbodoverschotten in de buitencentrummilieus zien. Hierbij gaat het vooral weer om goedkope meergezinshuurwoningen. Er moet overigens een onderscheid gemaakt worden tussen potentiële overschotten en feitelijke leegstand. Een niet-gehonoreerde vraag in een ander woonmilieu leidt ertoe dat het potentiële overschot in een minder geprefereerd woonmilieu alsnog een vraag ontmoet. Voor grote meergezinshuurwoningen wordt in de buitencentrummilieus een leegstand tot een kwart van het bestand van dit type woning voorzien (ABF 2000:27).

De vraag naar woonmilieus in de Woonverkenningen MMXXX

In de Woonverkenningen MMXXX wordt in de context van drie langetermijnsenario's (Verdeeldheid, Coördinatie en Competitie) de woningvraag tot het jaar 2030 verkend. Door de demografische en de economische ontwikkeling groeit de woningvraag in deze context met respectievelijk 19, 29 en 31 procent. Deze vraag is verder onderscheiden naar woonmilieu. De groei in de vraag naar centrumstedelijke woonmilieus is met 30 tot 60 procent sterk. In deze vraag moet worden voorzien door de transformatie van buitencentrummilieus in centrumstedelijke

milieus. De groei in de vraag naar buitencentrummilieus is daarentegen gering. Bij een sterke economische groei (Competitie) neemt de vraag naar dit woonmilieu mogelijk met 10 procent af. Er wordt in dit scenario een sterke afname voorzien van de groep met een geringe keuzeruimte ten aanzien van het wonen. De groei in de vraag naar het qua woningbestand meest voorkomende woonmilieu, namelijk het centrumdorpse, is met 10 procent gematigd. De vraag naar groenstedelijke milieus wordt als complementair gezien aan de vraag naar groendorpse milieus. Beide woonmilieus komen momenteel qua aantal woningen ook evenveel voor. Met name bij een hoge economische groei kan in groenstedelijke woonmilieus onvoldoende aan de kwalitatief gedifferentieerde vraag voldaan worden. De vraag groeit er met 30 tot 40 procent. Bij een hoge economische groei groeit de vraag naar groendorpse omgevingen mogelijk met 70 procent. In absolute termen ziet de Woonverkenningen de grootste groei voorkomen in de vraag naar aan de ene kant centrumstedelijke milieus en aan de andere kant naar groenstedelijke en groendorpse milieus. In deze laatste twee categorieën zal het vooral om de duurdere woningen gaan.

Aan het begin van deze paragraaf is de vraag gesteld of de doelstellingen van het huidige volkshuisvestingsbeleid elkaar niet bijten: Verhoudt een inzet op aantrekkelijke woonmilieus in de steden zich wel met het bieden van ruimte voor wonen op het land? Uit het voorgaande komt naar voren dat het ten dele gaat om gescheiden woonsegmenten waar in beide een relatief vraagoverschot bestaat. Wie op zoek is naar een woning in een centrumstedelijke woonomgeving heeft in de regel geen belangstelling voor een dorpse woonomgeving en omgekeerd. Tegelijkertijd komt naar voren dat de woningvraag in buitencentrummilieus achterblijft. Deze woonmilieus kunnen zowel concurrentie ondervinden van de centrumstedelijke woonmilieus als van de groenstedelijke woonmilieus. Concurrentie uit dorpse woonmilieus zal incidenteel ook voorkomen, maar zal over het geheel genomen geringer zijn. In de Woonverkenningen wordt geopperd dat buitencentrummilieus in centrummilieus worden getransformeerd. Het valt te bezien in hoeverre hiervoor mogelijkheden bestaan en in hoeverre dit een compensatie kan bieden voor de achterblijvende vraag.

Ruimtelijke implicaties

De maatschappelijke woonvoorkeuren zoals deze periodiek gepeild worden en zoals deze ook voor de toekomst worden voorzien, impliceren een duidelijke claim op de open ruimte. Het gaat daarbij voornamelijk om de uitbreidingen in groenstedelijke en groendorpse woonmilieus. Daarnaast gaat het voor wat betreft de groei in de vraag naar centrumstedelijke woonmilieus en de stagnerende vraag naar buitencentrum woonmilieus om een aanzienlijke herstructureringsopgave in de grote steden. In de Nota Wonen worden beide typen ontwikkelingen gesignaleerd en worden hier zoals eerder gesignaleerd beleidsopgaven aan gekoppeld. De ruimtelijke implicaties die verbonden kunnen worden aan de doelstellingen die het volkshuisvestingsbeleid zich stelt, zijn gesteld in termen van een vraag naar stedelijke en een vraag naar landelijke woonmilieus. Hiermee zijn ze in zeer globale

termen gesteld. Het is mogelijk om bij de ruimtelijke claim die uit het beleid naar voren komt, de vraag te stellen wat in morfologische termen de vrijheidsgraden zijn om aan de gewenste woonverstedelijking tegemoet te komen.

Dimensies van woonverstedelijking

Er zijn aan verstedelijking verschillende dimensies te onderscheiden. Hiervoor komen de eerder genoemde dimensies van ruimtelijke dynamiek in aanmerking, namelijk structuur, relatie en identiteit, alle naar believen verder in te delen in subdimensies. Voor het zoneringbeleid van de ruimtelijke ordening is de structuurdimensie zonder meer relevant. Op de schaalniveaus hoger dan het wijkniveau zijn met name de mate van concentratie van bebouwingskernen en de mate van verdichting van de bebouwing in deze kernen als belangrijkste subdimensies te onderscheiden. Hiernaast is de ligging ten opzichte van vervoerinfrastructuur van belang. Het blijkt dat groen wonen door driekwart van de mensen en stedelijk wonen door een kwart van de mensen als indicatie voor een aantrekkelijke woonmilieu wordt gegeven. Wat betekenen deze woonmilieus nu in termen van concentratie en verdichting?

Verdichting

Verdichting verhoudt zich slecht met groene woonwensen. In zijn algemeenheid geldt dat hoe dichter er gebouwd wordt hoe minder groen er beschikbaar is in de naaste omgeving. Een nuance hierop is dat de aanwezigheid van openbaar groen en van uitzicht ten dele kan substitueren voor het groen op het eigen perceel. Op hiervoor gunstig gelegen locaties zijn groene woonwensen ten dele te combineren met een verdichting van de bebouwing. Groene woonwensen gaan in de regel ook samen met een vraag naar ruimte in het huis. Ook hier is enige substitutie mogelijk. Woonruimte in het huis is met verdichte bebouwing te combineren door in de hoogte te bouwen. Stedelijke woonwensen gaan over het algemeen goed samen met verdichting. In zijn algemeenheid is verdichte bebouwing een voorwaarde voor het scheppen van een stedelijk milieu. De verdichting is een belangrijke stimulans voor het ontstaan van een hoogstaand voorzieningenniveau en voor het ontstaan van een stedelijk leven. Hiertegenover staat dat de eisen die aan de stedelijkheid gesteld worden variëren. In werkelijkheid bestaan er vele gradaties van stedelijke woonmilieus en worden ook meerdere van deze gradaties door de stedelijke woonconsument gewaardeerd.

Concentratie

Bij concentratie of deconcentratie gaat het om de keuze tussen de groei van enkele grote kernen met een relatief groot aandeel van de bevolking en de groei van meerdere kleine kernen met elk een kleiner aandeel van de bevolking. Bij deconcentratie kan de bevolking ook over een groter deel van het land verspreid zijn. Verdichting en concentratie staan in principe los van elkaar. Er zijn in de wereld talloze voorbeelden van steden die als grote concentraties met een geringe dichtheid gebouwd zijn. In Nederland is in de grote steden vaak alleen al vanwege ruimtegebrek binnen de gemeentegrenzen verdicht gebouwd.

Er is geconstateerd dat als gevolg van de ruimtelijke dynamiek netwerkmachtige stedelijke configuraties op regionaal schaalniveau aan het ontstaan zijn. Dit betekent dat op dit regionale schaalniveau niet alleen een trend van verdunning maar ook van deconcentratie bestaat. Voor de woonverstedelijking kan bij deze deconcentratietendens worden aangesloten. De ontwikkeling van netwerksteden biedt goede kansen voor het groene wonen, temeer omdat deconcentratie goed kan samengaan met lage dichtheden. Deconcentratie is echter niet noodzakelijk om aan groene woonwensen tegemoet te komen. Groene woonwensen kunnen zowel in de grote steden als in de kleinere steden en dorpen gehonoreerd worden. In enkele grote steden zal de schaarste van ruimte er echter toe dwingen collectief groen te substitueren voor privé groen.

Aan de andere kant is concentratie weer niet noodzakelijk om aan stedelijke woonwensen tegemoet te komen. Overal waar verdichting optreedt bestaan kansen voor de ontwikkeling van stedelijke woonmilieus. Ook in kleine historische kernen bestaat potentieel voor bepaalde vormen van stedelijke woonmilieus waarbij het feit dat deze kernen zijn opgenomen in het grotere geheel van de gespreide regio-stad extra voordelen van stedelijkheid biedt.

Vanuit volkshuisvesting wordt geen expliciete claim gelegd ten aanzien van de nabijheid van vervoerinfrastructuur. Wel wordt voor specifieke groepen de noodzaak van een goede bereikbaarheid aan de orde gesteld. In het algemeen is het de vraag tot op welke hoogte deconcentratie zich nog verhoudt met een aansluiting van de bebouwing op de openbaarvervoersinfrastructuur. Uitbreidingen in kleinere steden met een reeds bestaande infrastructuur bieden mogelijkheden voor deconcentratie. Maar ook een gerichte ontwikkeling van netwerksteden waarin de uitbouw van de vervoersinfrastructuur is afgestemd op de ontwikkeling van de bebouwingkernen biedt mogelijkheden. Om een draagvlak voor openbaar vervoer te creëren is echter altijd een zekere mate van verdichting noodzakelijk.

Inbreiding

Het grootste gedeelte van de woningbouw vindt plaats in uitleggebieden waar groen wordt getransformeerd tot rood. De ruimtelijke claim van de volkshuisvesting gaat echter niet alleen over de aantasting van de open ruimte. Ook in de steden zelf moet plaats gevonden worden voor nieuwe woningen. Ten dele gebeurt dit om tegemoet te komen aan de vraag naar stedelijke woonmilieus. Voor een ander deel zijn investeringen onder meer in woningbouw noodzakelijk om wijken te behoeden voor een vrije val van de maatschappelijke ladder. Naar verwachting zullen meerdere wijken in de grote steden te maken krijgen met leegstand en sociale achteruitgang. Sloop en vernieuwing lijken hier onvermijdelijk. Het is hierbij opmerkelijk dat er vanuit de volkshuisvesting een druk op de open ruimte wordt uitgeoefend terwijl er in de grote steden ruimte vrijkomt voor nieuwe initiatieven.

Funciemenging

Naast de concentratie en de verdichting die de morfologie van de verstedelijking bepalen, is ook de mate van funciemenging als een element van ruimtelijke relatievorming in het proces van verstedelijking relevant. Vanuit de volkshuisvesting worden overigens ten aanzien van de funciemenging geen speciale voorkeuren geuit. Omdat een nadere invulling van funciemenging vele vrijheidsgraden kent, zijn door funciemenging zeer uiteenlopende woonmilieus te creëren. Juist ook vanuit de woonfunctie bestaat een grote behoefte aan de stedelijke diversiteit die hiermee is op te roepen (Urhahn en Vrolijk 2000).

Al met al biedt de ruimtelijke dynamiek volop kansen om aan de voorkeuren van de woonconsument tegemoet te komen. Met name de ontwikkeling van netwerksteden biedt vele vrijheidsgraden. Deels komt deze ontwikkeling ook voort uit bestaande woonvoorkeuren. Niettemin zijn er vanuit de woonvoorkeuren geen dwingende keuzen voor de ruimtelijke ordening af te leiden. De woonvoorkeuren kunnen binnen meerdere ruimtelijke constellaties ingepast worden. De randvoorwaarden waarbinnen de ruimteclaim van de volkshuisvesting moet worden ingepast, worden bovenal geformuleerd vanuit het afwegingskader van de ruimtelijke ordening. In het verband van de netwerkstad spelen hierbij vooral de diverse aspecten van stedelijke vitaliteit, de duurzame ontwikkeling van mobiliteit en de ontwikkeling van vitale groengebieden binnen het geheel van de netwerkstad.

4.3 STEDELIJKE DRUK EN ONDERDRUK VANUIT DE WOONFUNCTIE

Spanning tussen ruimtelijke ordening en verstedelijkingspraktijk

De verwachte ontwikkelingen op de woningmarkt leiden tot verschillen in de verstedelijkingsdruk op de ruimte. In het landelijk gebied neemt de woningvraag toe en treedt hiermee een toename in de vraag naar ruimte op. In het stedelijk gebied, en dan met name in de minder gewilde wijken, zal de vraag naar woningen afnemen en hiermee ook de druk op de ruimte. In deze verwachte ontwikkelingen schuilt een spanning met het bundelingstreven van het ruimtelijk ordeningsbeleid. Nu al wordt het huidige ruimtelijk ordeningsbeleid geconfronteerd met een discrepantie tussen gewenste en gerealiseerde verstedelijkingspatronen.

Toewijzing van woningbouw tot nu toe

De planologische verdeling van de woningbouw heeft de afgelopen tijd plaats gehad in een proces van overleg tussen de rijksoverheid en de lagere overheden (Korthals Altes 1995). In aansluiting op de Vierde Nota Extra zijn met de betrokken lokale overheden, provincies en BoN-gebieden de VINEX-convenanten gesloten, waarin taakstellingen voor de toename van de netto woningvoorraad zijn opgenomen voor de periode 1995-2000 en voor de vijf jaar hierna. De VINEX-gemeenten hebben hiermee een minimale bouwproductie opgelegd gekregen. Niet-VINEX-gemeenten liggen in de restrictieve gebieden en hiervoor wordt in de VINEX-convenanten een maximale bouwproductie genoemd. Voor een deel van

deze gemeenten betekent dit dat alleen voor eigen behoefte gebouwd mag worden, voor een ander deel zelfs minder dan dat. Hiernaast is er nog een reeks van gemeenten die niet in de VINEX-convenanten genoemd worden. Deze gemeenten mogen wel bouwen en worden geacht de overloop uit de omgeving op te vangen (Van den Broek 1999).

Overschot aan restcapaciteit

In de Rapportage monitoring verstedelijking VINEX 1999 wordt de verwachting uitgesproken dat de taakstelling van de VINEX in alle regio's voor 2005 zal zijn gehaald. Momenteel zijn er forse achterstanden. Maar doordat de productie op grote locaties in de Randstad na 2000 op gang komt, kan deze achterstand worden ingelopen.

Opvallend is echter dat de bouwproductie buiten de VINEX-gemeenten op de taakstelling vooruit loopt. Gebleken is dat de bouwlocatiecapaciteit, dat wil zeggen de bouwlocaties die volgens de provinciale streekplannen beschikbaar zijn, groter is dan men zich aanvankelijk gerealiseerd heeft. In principe zou deze ontwikkeling het VINEX-bundelingsbeleid en het restrictief beleid kunnen doorkruisen. Ook voor de periode 2000-2005 blijkt dat vigerende streek- en bestemmingsplannen veel capaciteit buiten de stadsgewesten bevatten (Tweede Kamer 23599:12). De situatie in de verschillende provincies is overigens gedifferentieerd.

In de Ruimtelijke Balans (RPD 1999) wordt verder ten aanzien van de doelstellingen van het restrictieve beleid in elf gebieden met een hoge verstedelijkingsdruk geconcludeerd dat deze in de periode 1990-1998 niet gehaald zijn. Een toename van de groei van het aantal woonadressen buiten het bebouwd gebied verstaat zich niet met het doel van geen toename van de verstedelijking. In beleidsstukken wordt gesteld dat het hier gaat om restcapaciteit die in de loop van de tijd uitgefaseerd zal worden.

Verstedelijkingsdruk op het landelijk gebied

De druk om te wonen in het buitengebied is dus groot en zal dat waarschijnlijk ook in de toekomst blijven. Uit de vraagprognoses blijkt, zoals eerder aan de orde is gekomen, een duidelijk vraagoverschot naar wonen in het groen. De Nota Wonen noteert dat de toename van de vraag naar woningen in landelijke woonmilieus in het westen van het land de komende tien jaar aanzienlijk zal zijn. Het beleid wenst ook aan deze vraag tegemoet te komen. In de nota worden voorstellen geformuleerd om ten dele aan deze vraag tegemoet te komen: onder andere via ruimte voor ruimte en de transformatie van centrumdorpse woonmilieus naar groendorpse woonmilieus. Ook wordt in de nota geconstateerd dat het stedelijke wonen meer concurrentie zal krijgen van het landelijke wonen. Tegenover het wonen in landelijke omgevingen wordt het concept geplaatst van groen wonen in stedelijke netwerken, een concept dat overigens verdere uitwerking behoeft.

Onderdruk in de grote steden?

Zoals gezegd is er vanwege de krappe huizenmarkt momenteel geen sprake van hevige concurrentie van de woningbouw buiten de stadsgewesten met de woning-

bouw op VINEX-locaties. Wel leidt de overspannen huizenmarkt tot een extra druk op het buitengebied, temeer omdat hier nog heel wat bouwlocatiecapaciteit te vinden is. Op termijn zal echter de woningmarkt ook in de Randstad ontspannen. Dit betekent echter niet dat hiermee de druk op het buitengebied zal verminderen. Met name in de vier grote BON-gewesten in de Randstad (de vier stadsgewesten rond de G4) wordt in een hoge dichtheid gebouwd. Hoge grondproductiekosten resulteren in kleine kavels. Bovendien heeft een hoog aandeel openbaar groen en water de kavelgrootte nog verder heeft teruggebracht. Hoewel de ruime aanwezigheid van hoogwaardige openbare ruimte juist zou kunnen compenseren voor de grote dichtheid, is de verwachting dat de aantrekkelijkheid van grote delen van de vier grote steden voor een deel van de woonconsumenten zal verminderen, omdat de hang naar rust, ruimte en groen hier onvoldoende wordt gehonoreerd. Zoals gezegd zullen de wijken met naoorlogse gestapelde bouw hier echter als eerste mee te maken krijgen. Kleinere steden met een minder krappe woningmarkt zijn al eerder geconfronteerd met leegstand en sloop van gestapelde bouw die uit de gratie van de markt is geraakt.

Geen tekort aan ruimte in het landelijk gebied

Vanuit de woningmarkt zal de komende tijd de vraag naar ruimte voor wonen in het groen in lagere dichtheden dan thans gebruikelijk gearticuleerd worden. Diverse onderzoeken laten zien dat een fysiek gebrek aan ruimte een dergelijke vraag in ieder geval niet in de weg staat. Het hangt er hierbij natuurlijk van af waar precies de ruimte geclaimd wordt. In bestaand stedelijk gebied is de afgelopen tijd veel bijgebouwd (inbreiding). De ruimte die hier vrijgemaakt kan worden is nog lang niet uitgeput. Maar verdere verdichting levert vooral stedelijke en niet de zoveel meer gewilde groene woonmilieus op. Op een hoger schaalniveau dan dat van het verstedelijkt gebied (stadsgewest, provincie, landsdeel) ligt de situatie volstrekt anders. De gedachte dat Nederland in fysieke zin volgebouwd is, mist elke grond. Een groot deel van de ruimte die momenteel door de landbouw in gebruik is, kan gezien het bestaan van een communautaire landbouwmarkt zonder bezwaar van bestemming veranderen (WRR 1992). Menigmaal heeft ook de RPD laten zien hoe een forse uitbreiding van het woningbestand in het westen van het land ruimtelijk valt in te passen. In het traject naar de Vierde Nota is vastgesteld dat tot 2015 nog circa een miljoen woningen in de Randstad dienden te worden gebouwd. De RPD heeft vervolgens laten zien dat deze groei mogelijk was en zelfs kon worden aangegrepen om de ruimtelijke kwaliteit in de Randstad te verhogen (Korthals Altes 1995:213).

Gevaar voor stedelijke neergang

Een ongebreidelde verstedelijking van het landelijk gebied houdt een gevaar van stedelijke neergang in. In gebieden elders in de wereld waar de ruimtelijke ordening zwak tot niet ontwikkeld is, komt het regelmatig voor dat de ruimte door het patroon van de bebouwing weinig rationeel gebruikt wordt (bijv. lintbebouwing). Ook is het zelfs in het ons omringende buitenland niet ongebruikelijk dat binnen het stedelijk gebied op de ene plek op grote schaal leegstand, verkrotting en af-

braak voorkomt, terwijl elders de stedelijke grenzen naar buiten worden verschoven om plaats te maken voor nieuwe activiteit en nieuwe bebouwing (Voogd 1999). In Nederland wordt al lang niet meer op een dergelijke manier met de ruimte omgesprongen. Een lange planologische traditie voorkomt irrationeel gebruik van de ruimte en een kunstmatige schaarste van stedelijke ruimte voorkomt dat delen van de steden aan hun lot worden overgelaten, omdat elders binnen de stad voldoende stedelijke ruimte voorhanden is. Toch is het ook in de Nederlandse situatie niet ongebruikelijk dat wijken in een neerwaartse spiraal terechtkomen van waardedaling van onroerend goed en sociale neergang (Knol 1998). Het is dan ook bepaald niet ondenkbaar dat bij een ongecontroleerde verruiming van de mogelijkheden van verstedelijking van het platteland om aan de vraag naar groene woonmilieus te voldoen, zich in de steden processen van achteruitgang gaan voordoen die binnen de Nederlandse verhoudingen als ongewenst gelden. Ook als wonen in de groene ruimte maatschappelijk meer geaccepteerd zou worden, is het om dergelijke processen van stedelijke neergang te voorkomen noodzakelijk een ruimtelijk ordeningsbeleid te voeren dat een zekere schaarste aan bouwgrond creëert.

Van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing

In het beleid is het risico van stedelijke neergang onderkend. Al in de nota Stedelijke Vernieuwing (Tweede Kamer 1996-1997) wordt gepleit voor het tot stand brengen van toekomstgerichte vernieuwingen die moeten voorkomen dat delen van de steden in een neergaande spiraal terechtkomen door een samenspel van wegtrekkende bedrijvigheid, werkloosheid en een gebrek aan leefbaarheid. Ook moeten zij voorkomen dat er een bovenmatige groei plaats vindt van het buitenstedelijke ruimtegebruik door een vlucht uit de stad. Hiertoe wordt het beleid van stadsvernieuwing waarbij de inzet is om een achterstand in woonkwaliteit in te lopen opgevolgd door wat een beleid van stedelijke vernieuwing genoemd is. Het stedelijke vernieuwingsbeleid is gericht op investeringen in de leefbaarheid van de wijken als geheel waarbij ook de positie van de wijk ten opzichte van andere wijken in het stadsgewest in het beleid wordt meegenomen. Dit stedelijke vernieuwingsbeleid past in het bredere grotestedenbeleid en kan een beroep doen op het al eerder genoemde Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Achteraf gezien heeft het stadsvernieuwingsbeleid weliswaar geresulteerd in een aanmerkelijke verbetering van de kwaliteit van het woningbestand, maar de samenstelling van de bevolking in de stadsvernieuwingswijken is onveranderd gebleven. In de stadsvernieuwingswijken is onveranderd het minder draagkrachtige deel van de bevolking gehuisvest, in de regel tegen hogere huren en met een grotere tegemoetkoming in de woonlasten. Om historische redenen is dit deel van de bevolking oververtegenwoordigd in de grote steden. Ondertussen streven gemeenten nadrukkelijk naar een evenwichtiger samenstelling van de bevolking omdat hier positieve effecten op de stedelijke economie van verwacht worden. In het kader van dit streven moet ook het beleid van stedelijke vernieuwing geplaatst worden.

Concurrentie tussen wijken

Nu de woningnood zo goed als verdwenen is en enkel nog de kwalitatieve mismatch op de woningmarkt telt, is het niet onwaarschijnlijk dat de ruimtelijke ordening meer dan voorheen met de problematiek van stedelijk verval geconfronteerd zal worden. Temeer omdat de vraag naar nieuwbouw vergeleken met het huidige nieuwbouwtempo in de toekomst zal verminderen, zal aan de andere kant de vraag waar de nieuwe locaties voor woningbouw worden gekozen minder pregnant zijn. Doordat de woonconsument voor het eerst sinds tijden met een werkelijke keuzeruimte wordt geconfronteerd, zal de woonconsument veel kritischer kunnen zijn bij de keuze van zijn nieuwe woonomgeving. Hierdoor zal het onderscheid tussen gewilde en minder gewilde wijken scherper worden. Het ligt in de verwachting dat bepaalde wijken hierdoor in een neergaande spiraal terecht komen en mogelijk ook leeglopen. Ook is het niet uitgesloten dat hiervan een olievlekwerking uitgaat.

De relatie van binnenwijken tot buitenwijken

Verreweg de meeste toekomstige probleemwijken zijn gelegen in de grote steden. Naar verwachting zijn dit met name buitencentrumwijken gelegen in de vroegnaoorlogse delen van de steden. De concurrentie voor deze wijken is niet noodzakelijkerwijs rechtstreeks afkomstig van huidige of toekomstige nieuwbouwwijken. Als er op de woningmarkt meer ruimte ontstaat, brengt een initiële verhuizing in de regel een hele keten van verhuizingen teweeg met in de staart de verhuizing van de bewoners van de minst gewilde wijken. Indirect staat de nieuwbouw dus wel in concurrentie met de probleemwijken. Nieuwbouw zal ten dele plaatsvinden binnen de steden en ten dele aan de rand van de steden of hierbuiten. In de huidige bouwproductie hebben de buitenwijken het grootste aandeel. Indirect staat dus ook het woningbestand buiten of aan de rand van de steden in concurrentie met de probleemwijken binnen de steden.

4.4 RUIMTELIJKE ORDENING EN DE WOONBEHOEFTE IN STAD EN LAND

In deze paragraaf komt aan de orde in hoeverre de in het voorgaande hoofdstuk beredeneerde wijzigingen in het afwegingskader van de ruimtelijke ordening aanleiding kunnen zijn om mee te gaan in de ruimtelijke claims van het volkshuisvestingsbeleid. Maar eerst komen enkele trends van verstedelijking aan de orde.

Woonverstedelijking en verschuivingen in het afwegingskader van de ruimtelijke ordening

Verschuivingen in het beoordelingskader van de ruimtelijke ordening hebben logischerwijs gevolgen voor de wijze waarop het ruimtelijk ordeningsbeleid de woonverstedelijking tracht te beheersen. Hiervoor is een aantal redenen aan te voeren. Als ten eerste stedelijke vitaliteit op een steeds hoger schaalniveau wordt gedefinieerd, is er aanleiding om met het oog op het bevorderen van de stedelijke

vitaliteit binnen dit schaalniveau geen *a priori* beperkingen aan te leggen aan de locatie waar de verstedelijking plaatsvindt. In plaats van om de verstedelijking binnen de gemeentegrenzen gaat het om de verstedelijking binnen de gespreide regiostad. Als ten tweede de ruimtelijke ordening een minder prominente taak zou zijn toebedeeld voor de beheersing van de externe effecten van mobiliteit op landelijk niveau en de aandacht in toenemende mate uitgaat naar de lokale effecten van mobiliteit, dan kan het beleid ook meer ontspannen aankijken tegen de groei van de automobilititeit op de lange afstand. Als ten slotte de bereikbaarheid met het openbaar vervoer in het afwegingskader van de ruimtelijke ordening daarentegen van onverminderd belang is, dan blijft de hiervoor benodigde verdichting van de bebouwing en de aanwezigheid van infrastructuur als noodzaak staan. Een belangrijke vraag blijft onverkort in hoeverre er bij de nieuwe verstedelijkingsvraag welvaartsverlies optreedt in termen van stedelijke vitaliteit, duurzame mobiliteit en vitaliteit van het platteland.

De ruimtelijke claim

De ruimtelijke claims zowel vanuit de woningbouw als vanuit het volkshuisvestingsbeleid kunnen op verschillende manieren ruimtelijk worden ingepast. Hoewel het volkshuisvestingsbeleid een claim op de ruimte impliceert, heeft de ruimtelijke ordening voor de explicitering van deze claim nog veel vrijheidsgraden. Dit is ook overeenkomstig de onderlinge taakverdeling van beide beleidsvelden. De vraag naar ruimte die uit de markt komt en waar het volkshuisvestingsbeleid zijn ruimtelijke claims op baseert, laat diverse opties voor verstedelijking open. Het is aan de ruimtelijke ordening om de druk op de ruimte die voortkomt uit de dynamiek op de woningmarkt in goede banen te leiden. Aan de hand van enkele kenmerken van de verstedelijkingsopties kunnen de welvaartimplicaties van de verstedelijking besproken worden. In paragraaf 4.2 is met name aandacht geschonken aan het morfologische aspect van de woonverstedelijking. Dit aspect is daar behandeld in termen van concentratie en verdichting van de bebouwing.

Aanbod van ruimte voor de woonfunctie

Er hebben zich in de loop der tijd veranderingen voorgedaan in de allocatie van ruimte voor wonen. Het nog immer vigerende bundelingsbeleid heeft als doel om deze ruimte vooral aan te bieden in en om de steden, in de steden door verdichting en om de steden door uitleg. De laatste generatie wijken op uitleglocaties zijn vaak opgezet als satellieten op betrekkelijk geringe afstand van de steden. Vijfentwintig jaar geleden werd door het gebundelde deconcentratiebeleid de ruimte meer aangeboden in de groeikernen op wat grotere afstand van de grote steden. Het volkshuisvestingsbeleid lijkt nu na een lange periode van compact bouwen meer ruimte te claimen voor een groene woonomgeving in lagere dichtheden. In het aanbod van ruimte voor de woonfunctie schuift het ruimtelijk ordeningsbeleid afhankelijk van de geldende inzichten over de betekenis van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting heen en weer tussen concentratie en deconcentratie. In de uitleggebieden zijn echter tot nu toe weinig concessies gedaan aan de mate van verdichting. De eerstkomende tien jaar zal er nog weinig veranderen in het aanbod van woningbouw-

locaties. De VINEX loopt tot 2005 en de VINAC tot 2010. Voor de periode na 2010 is nog weinig beleid uitgezet met betrekking tot de woningbouw. Wel zullen een aantal van de uitbreidingsgebieden nog geruime tijd doorlopen. De grootste VINEX-locatie Leidsche Rijn kent bijvoorbeeld een looptijd van dertig jaar (Visser 1999).

Trends in verstedelijking

Gedurende de lange periode van woningnood heeft het aanbod van woningbouwlocaties het vestigingsgedrag van de woonconsument terdege beïnvloed. Als gevolg van het groeikernenbeleid zijn meer dan een half miljoen mensen verhuisd naar een andere woonomgeving (Faludi 1994). Dit is een opmerkelijk gegeven aangezien verreweg de meeste verhuizingen plaatsvinden naar locaties op geringe afstand (Teule 1996). Het aanbod van woningbouwlocaties is verder zo bepalend omdat de keuzevrijheid voor veel mensen beperkt wordt door hun financiële speelruimte. Het volkshuisvestingsbeleid heeft hier geruime tijd veel rekening mee gehouden. Desondanks zijn er in de vraag naar ruimte om te wonen wel bepaalde trends aanwezig. Zo is er sinds lang een in intensiteit variërende suburbanisatie vanuit de grote steden en zo groeit de bevolking van de grote steden minder hard dan die van hun omgeving en die van de kleinere steden. Opmerkelijk hierbij is weer dat sinds enige tijd de grootstedelijke centra als aantrekkelijke woonmilieus ontdekt zijn ook voor groepen die in een gevorderd stadium van hun wooncarrière beland zijn.

Toekomstige verstedelijking van het landelijk gebied

Voor de toekomstige verstedelijking van Nederland zijn verschillende voorstellen gedaan. Specifiek voor het westen van het land heeft een aantal van deze voorstellen betrekking op de relatie tussen de Randstad en het Groene Hart. Terwijl het officiële beleid zoals onder meer neergelegd in de nota Randstad en groene hart – de groene wereldstad (VROM 1996) – met een woningbouwcapaciteit van circa twintigduizend woningen beperkingen stelt aan de bebouwing van het Groene Hart en dit gebied toch vooral als een open gebied ziet, hebben enkele van de voorstellen uit de vakwereld zich juist op de bebouwing van het Groene Hart gericht. Bekend is het provocerende voorstel voor een suburbane verspreide bebouwing in het Groene Hart naar het voorbeeld van de Amerikaanse voorsteden (Van Rossem 1995). Maar er zijn ook andere plannen waaronder een voorstel voor een nieuwe stad met enkele honderdduizenden inwoners, 'Hollandstad', in het centrum van het Groene Hart (aangehaald in Nyfer 1996). Deze locatie heeft vanwege zijn centrale ligging in de Randstad mogelijke voordelen voor de beheersing van de mobiliteit. Ook de Vereniging Deltametropool heeft onlangs een visie op het wonen in het westen van het land ontvouwd, waarin de nadruk wordt gelegd op een behoefte aan een grote diversiteit in woonmilieus (Urhahn en Vrolijk 2000).

Toekomst van het groene hart

Het is zeer waarschijnlijk dat zonder restrictief beleid het Groene Hart snel zal verstedelijken. Hier is de ruimte te vinden voor het wonen in het groen waar de markt zo nadrukkelijk om vraagt. Die ruimte is er ook daadwerkelijk want grote

delen van het Groene Hart zijn nog onbebouwd. Wel zal de landbouw hier dan op grote schaal moeten terugtreden. De prijzen van agrarisch bestemde grond zijn hier al geruime tijd circa tweemaal zo hoog als in andere delen van Nederland. Zonder verdere intensivering is het voor landbouwbedrijven in het Groene Hart problematisch om de productiviteitsontwikkeling van de landbouwsector te volgen. Vanwege het hoge prijspeil is een vergroting van het agrarisch bedrijfsoppervlak nauwelijks een optie. Aangescherpte milieurestricties verzetten zich echter tegen een strikt landbouwkundige intensivering. Hiermee staat de continuïteit van de landbouw in dit gebied sterk onder druk. Agrarische bedrijven staan op termijn in feite weinig anders open dan het ontwikkelen van niet-agrarische nevenactiviteiten. Een groen alternatief vormt natuurbeheer met een agrarische nevenfunctie.

Vijfde Nota

In de de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt de bebouwing van de minder interessante delen aan de randen van het Groene Hart niet zonder meer afgewezen. Ook is het al langer bestaande idee om de bebouwing in het landelijk gebied slechts binnen rode contouren toe te staan, weer naar voren geschoven. Het oorspronkelijke idee van de contourenbenadering is dat gemeenten niet langer aan een nieuwbouwcontingent gebonden zijn, maar binnen de rode contouren zoveel mogen bouwen als gewenst. Als strakke contouren worden gehanteerd, zal een grote bouwproductie tot verdichting leiden. Afhankelijk van hoe de contouren uiteindelijk getrokken en gehandhaafd worden, ontstaat binnen een contourenbeleid de geclaimde ruimte voor het landelijk wonen.

Aanpak

Wat voor ruimte bieden veranderingen in het afwegingskader van de ruimtelijke ordening nu om de ruimtelijke claims vanuit de volkshuisvesting te accommoderen? De veranderingen in het afwegingskader zijn uitgewerkt langs de dimensies van stedelijke vitaliteit, mobiliteit en vitaliteit van het landelijk gebied. De claims van de volkshuisvesting zijn voorzover mogelijk vertaald in termen van deconcentratie en verdichting. Achtereenvolgens worden deze kenmerken hier naast elkaar gelegd. Waar hier gesproken wordt van verdichting en concentratie, moet bedacht worden dat het in de regel gaat om toevoegingen aan de bestaande bebouwing van steden en dorpen. Deze bebouwing kent reeds een zekere variëteit in dichtheid en concentratie. Toevoegingen aan de bestaande bebouwing of herstructurering hiervan kan alleen maar bijdragen aan de bestaande variëteit.

Stedelijke vitaliteit, verdichting en concentratie

Ruimtelijke dynamiek leidt er door de bank genomen toe dat de ruimtelijke relaties die aan de basis liggen van het stedelijk functioneren, op een hoger schaalniveau gelegd zijn. Dit heeft een hele reeks van gevolgen. Twee hiervan bieden regelrechte aanknopingspunten voor een discussie over de stedelijke vitaliteit. Het feit dat de ruimtelijke relaties op een hoger schaalniveau zijn gelegd, biedt meer kansen voor sociale uitsortering en voor een verscherping van de bestaande sociale uitsortering. En verder geeft het feit dat de ruimtelijke relaties verder uiteen zijn

gelegd, aanleiding tot het ontstaan van meerdere stedelijke kernen die ook in een zekere concurrentie met elkaar staan. Beide ontwikkelingen dragen kansen en bedreigingen in zich. De kansen liggen in de gedifferentieerde ruimtelijke ontwikkeling. De bedreigingen liggen in het verlies aan ruimtelijke samenhang.

Meerdere stedelijke kernen

Een zekere concurrentie tussen de verschillende stedelijke kernen kan de kwaliteit van het voorzieningenniveau in deze kernen ten goed komen. Deze stedelijke kernen bestaan vanwege de agglomeratievoordelen die een clustering op een locatie in de stad met zich meebrengt. De concurrentie tussen de verschillende kernen gaat gepaard met op- en neergaande bewegingen in de onderlinge posities. Over het algemeen is de bereikbaarheid voor een breed publiek hierbij niet in het geding. Een speciale positie nemen de historische centra hierbij in. Vanwege de grote culturele waarde die deze locaties vervullen, kan een functieverlies hier meer dan op andere locaties een maatschappelijk verlies vertegenwoordigen.

Sociale uitsortering

Verbetering van de woonomgeving is een mogelijk motief om te verhuizen. Dit kan ook inhouden dat men zich in sociaal opzicht ruimtelijk uitsorteert. De opgaande sociale mobiliteit van de een betekent echter de neergaande mobiliteit van de ander. De opeenhoping van minder kansrijke achterblijvers in minder gewilde buurten zet hier processen van sociaal verval in met een afnemende openbare veiligheid, een verloederende van de openbare ruimte en een maatschappelijke uitsluiting. Dergelijke processen leiden tot stedelijk verval en kapitaalverlies. Ze kunnen bovendien ook aangrenzende wijken aantasten en hebben een negatieve invloed op de leefbaarheid van de stad in zijn geheel. Evenals de concurrentie tussen verschillende stedelijke kernen een fenomeen is dat onverbreekbaar verbonden is met het wezen van de stad, geldt dit voor de concurrentie tussen verschillende buurten. De mate waarin deze processen van opkomst en neergang optreden valt echter te beïnvloeden.

Band tussen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening

Vanouds is de volkshuisvesting instrumenteel gebruikt om de doelstellingen van de ruimtelijke ordening te verwezenlijken. Nu de markt een grotere rol is gaan spelen op de woningmarkt is de werkzaamheid van de oude relatie tussen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening afgenomen. Het gegeven dat de woningmarkt op betrekkelijk korte termijn kan ontspannen, draagt hier nog verder aan bij. Wat overblijft binnen het kader waarin het ruimtelijk orderingsbeleid moet functioneren, is de mogelijkheid om bouwgrond te bestemmen en via de locatiesubsidies die nog altijd een zekere rol spelen, de woningbouw te programmeren. Hiermee heeft het beleid invloed op processen van verdichting of verdunning en concentratie of deconcentratie.

Vitaliteit

Er is geen eenduidig antwoord op de vraag of de vitaliteit van de stad gebaat is bij verdichting of concentratie. Aan de ene kant kan een deconcentratie in de vorm van een groei van de satellieten in de stadsgewesten inwoners van de neergaande stedelijke stadswijken een aantrekkelijk woonalternatief bieden. Dit alternatief kan des te aantrekkelijker zijn naarmate in de satellieten de ook in de neergaande wijken levende en daar vanwege de gestapelde bouw onvoldoende gehonoreerde wens naar groen wonen tegemoet kan worden gekomen. Tegelijkertijd heeft het beleid al geruime tijd onderkend dat juist in de neergaande wijken een grote herstructureringsopgave ligt. Een van de mogelijkheden om hier vorm aan te geven is een verdere verdichting van de bebouwing met de bedoeling het segment op de woningmarkt aan te spreken dat opteert voor een stedelijk woonmilieu. Een dergelijke handelswijze kan gemotiveerd worden vanuit het veel geuite streven om tot een evenwichtiger opbouw van de stedelijke bevolking te komen. Hiermee wordt een meer gedifferentieerde bevolkingsopbouw bedoeld die een robuuste bijdrage levert aan de draagkracht van de stad. Verder zijn de wijken die nu in een neergaande trend verkeren, vaak gunstig gesitueerd ten opzichte van de bestaande stedelijke kernen in de stad. Dit betekent dat de grond er in principe kostbaar is. Een intensief gebruik van de grond kan eraan bijdragen de grondexploitatie rond te krijgen.

Dimensies van stedelijke vitaliteit

74

In het voorgaande hoofdstuk is stedelijke vitaliteit geïntroduceerd als een containerbegrip waarmee verschillende aspecten van het stedelijk leven verbonden zijn. Genoemd zijn het vestigingsklimaat, het voorzieningenniveau, stedelijkheid als sociaal-cultureel verschijnsel, de kwaliteit van de openbare ruimte en ruimtelijke segregatie. De wijze waarop de woningvoorraad ruimtelijk gesproken wordt uitgebreid, dat wil zeggen het patroon van verstedelijking dat gevolgd wordt, is een van de factoren die gevolgen hebben voor deze aspecten van de stedelijke vitaliteit.

Woonverstedelijking en vestigingsklimaat

De ruimtelijke inpassing van de woningbouw heeft langs verschillende sporen raakpunten met het vestigingsklimaat. Het is van belang dat werknemers binnen een redelijke afstand van de vestiging waar zij werken, gehuisvest kunnen worden. Bovendien moet het woonmilieu hen hier ook aanspreken. Een krapte op de woningmarkt kan voor werknemers een reden zijn om elders hun geluk op de arbeidsmarkt te beproeven. Een schaarste op de woningmarkt kan dus leiden tot een lokale schaarste aan personeel. Een ander verband dat wel tussen de woningmarkt en het vestigingsklimaat wordt gelegd, heeft te maken met het leefklimaat dat buitenlandse investeerders aantreffen. Het kan hierbij om uiteenlopende zaken gaan, variërend van de mogelijkheid om te kiezen tussen karakteristiek wonen in een veilige grootstedelijke omgeving en riant wonen in een aantrekkelijk villadorp tot de aanwezigheid van een Japanse school. Om een internationaal concurrerend vestigingsklimaat te bevorderen moet de ruimtelijke ordening vooral trachten te voorzien in voldoende ruimte voor aantrekkelijke woningen in aantrekkelijke

woonmilieus. Vanuit de enkelvoudige invalshoek van de versterking van het vestigingsklimaat zou de keuze om geconcentreerd of gedeconcentreerd te bouwen vooral ingegeven moeten zijn door de lokale werkgelegenheidsontwikkeling. De keuze om verdicht of verdund te bouwen zou vooral marktvolgend moeten zijn.

Woonverstedelijking en voorzieningen

Wat betreft de relatie tussen voorzieningenniveaus en woningbouwbestemmingen is het zinvol een onderscheid te maken naar de individuele bezoekfrequentie en de grootschaligheid van voorzieningen. De vestiging van relatief kleinschalige voorzieningen waar dagelijks gebruik van gemaakt wordt, volgt in de regel op de bebouwing. Er is ten aanzien van de bebouwing een afweging tussen verdichting en mobiliteit voor het gebruik van de dagelijkse voorzieningen. Idealiter kunnen bewoners deze afweging zelf maken doordat in de directe omgeving van de voorzieningen verdicht is gebouwd en op grotere afstand minder dichte bebouwing volgt. Met betrekking tot de meer grootschalige voorzieningen en de voorzieningen die afhankelijk zijn van een breed publiek doet zich de vraag voor of hun ontwikkeling meer gebaat is bij een geconcentreerde ontwikkeling van het woongebied in een stadsgewest of juist bij een gedeconcentreerde ontwikkeling hiervan. Een belangrijk punt van aandacht hierbij is de bereikbaarheid. Evenals in het vorige hoofdstuk kan hier gewezen worden op het bestaan van een complementariteit tussen automobilititeit aan de ene kant en openbaar vervoer en langzaam verkeer aan de andere kant. Niet alle leden van de in doorsnee zeer automobiele huishoudens zijn immers even automobiel. Juist deze complementariteit dwingt tot een zekere concentratie en verdichting in de bebouwing om alternatieven voor de auto binnen bereik te houden. Overigens bestaat deze complementariteit slechts voor een gedeelte van de huishoudens zodat de noodzaak van concentratie en verdichting ook maar beperkt aanwezig is.

Woonverstedelijking en de conditie van stedelijkheid

Nu in de grootste steden geleidelijk aan meerdere concentraties van centrumstedelijke functies ontstaan, komt de brede functionaliteit van de historische stadsharten onder druk te staan. Mede vanwege de specialisatie op de toeristisch recreatieve functie heeft de stedelijke levendigheid hier weinig onder geleden. Tegelijkertijd zijn door de opkomst van nevententra meerdere locaties met een stedelijke atmosfeer ontstaan. De opkomst van de nevententra wordt vanwege de goede bereikbaarheid per auto gevoed door de gehele regio. Een deconcentratie van de woonverstedelijking zal hier waarschijnlijk verder aan bijdragen. Doordat de centrumfuncties over meerdere locaties gespreid zijn, is er ook sprake van een onderlinge concurrentie. Geregeld worden sommige van deze locaties getroffen door een proces van achteruitgang. Wanneer het zo ver komt dat de kwaliteit van de openbare ruimte hier ook van te lijden heeft, door verloedering of onveiligheid, komt hier ook de conditie van stedelijkheid in de knel. Hierdoor wordt de aantrekkelijkheid van een dergelijke locatie verder verminderd. Intensieve herstructurering vergezeld van een verdichte woningbouw kan in bepaalde gevallen een proces van neergang stuiten. Vanwege de investeringen die reeds in de stedelijke

centra en neventra zijn gedaan, loont het om de conditie van stedelijkheid hier te koesteren.

In verband met het risico van stedelijk verval verdient de kwaliteit van de openbare ruimte bijzondere aandacht. Het probleem van de verloedering van de openbare ruimte is zeker niet beperkt tot die locaties waar een potentieel voor (hoog-)stedelijke belevingen aanwezig is. Ook in de gewone woonwijken kan de kwaliteit van de openbare ruimte onder druk staan. Het zou verder niet terecht zijn om problemen met de openbare ruimte te verbinden met de dominantie van een minder draagkrachtige bevolkingsopbouw. Juist in de vroegere arbeiderswijken met een betrekkelijk homogeen opgebouwde bevolking was de sociale controle groot en bestond een duidelijke sociale samenhang. Problemen met de openbare ruimte in deze wijken ontstaan vaak wanneer de verhuismobiliteit groot wordt en sociale verbanden afbrokkelen. Als hier marginaliserende elementen als drugshandel in het spel komen, kan het snel gedaan zijn met de veiligheid op straat.

Stedelijke vitaliteit en schaalniveau

Het is van belang op welk schaalniveau de vitaliteit van de stad nu beoordeeld wordt, op dat van de stad of op dat van de regiostad. De vitaliteit van de stad als regiostad is betrekkelijk ongevoelig voor processen van verdichting of deconcentratie zolang deze in dienst staan van een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling binnen de regiostad. Ondanks de toename van de ruimtelijke relaties tussen de grote steden van de Randstad blijft voor de meerderheid van de ruimtelijke relaties van huishoudens de schaal van de regiostad de meest relevante. Stad en omgeving hebben in die zin een verandering ondergaan dat er niet altijd meer sprake is van een enkele stedelijke kern maar van meerdere en dat er hierdoor een relatieve toename is geweest van het aantal tangentiële relaties. In termen van ruimtelijke relaties is de regiostad een meer homogene ruimte geworden. Relaties zijn minder dan voorheen op een bepaalde plek in de regiostad gericht.

Mobiliteit, verdichting en concentratie

Een verdichte woningbouw heeft een gunstig effect op de korte afstand mobiliteit. De bijdrage van de ruimtelijke ordening aan de beheersing van de mobiliteit op landelijk niveau kan niet groot zijn en neemt door de uitwaaiering van ruimtelijke relaties ook af. In herinnering wordt gebracht dat de mobiliteit op landelijk niveau vooral bepaald is door de lange afstand verplaatsingen. Op lokaal niveau ligt de situatie anders. Een uitgekende stedenbouwkundige en vervoerplanologische opzet van woonwijken heeft bewezen het aantal verplaatsingen op korte afstand met de auto te kunnen terugdringen. Hierbij wordt in de regel naar verdichte vormen van bebouwing gegrepen. Het gaat dan om een verdichte opzet in uitleggebieden. Maar ook van een inbreiding in de bestaande steden kan een gunstig effect op het aantal verplaatsingen op korte afstand met de auto verwacht worden.

Concentratie

Of een concentratie van de woonbebouwing van de regiosteden in uitleggebieden rond de centrale steden ook een gunstig effect heeft op de mobiliteit is maar de vraag. Er zijn grenzen aan de actieradius van het langzaam verkeer in de stad. De uitleggebieden komen echter op steeds grotere afstand van de overige delen van de stad te liggen. Voor een deel kan de mobiliteit door het openbaar vervoer worden opgevangen. Hiernaast zal een groter beroep worden gedaan op de auto, juist ook voor de verplaatsingen op de korte afstand. Ten opzichte van een uitbreiding in de kleinere steden doemen hier nadelen op. Ruimtelijke relaties zijn in de grotere steden vaak breder gelegd dan in de kleinere steden.

Bundeling van verstedelijking is een minimale voorwaarde voor het bestaan van enige vorm van openbaar vervoer. Hierdoor ontstaan functionele verdichtingen die een draagvlak vormen voor de exploitatie van vormen van openbaar vervoer. Gezien de dynamiek in het afwegingskader van de ruimtelijke ordening ligt het in de rede om dergelijke functionele verdichtingen in een netwerkstructuur te bezien. De openbaarvervoersinfrastructuur vormt dan een belangrijke drager voor de uitbouw van het netwerk. Een deel van de leden van zowel gezinshuishoudingen als bedrijfshuishoudingen beschikt niet over een auto en is afhankelijk van het openbaar vervoer. Deze afhankelijkheid stelt eisen aan de knooppuntontwikkeling in het stedelijk netwerk.

Vitaliteit van het platteland, verdichting en concentratie

Voor de vitaliteit van het platteland is een zekere concentratie van de woonverstedelijking onontkoombaar. Dit betekent dat gekozen wordt voor de verstedelijking van grotere kernen ten koste van de kleinere kernen. Alleen op deze manier kan het draagvlak voor de noodzakelijke voorzieningen in stand gehouden worden, zonder dat het beroep op de automobilititeit toeneemt. Een verdichting van de bebouwing is vanuit het oogpunt van een vitaal platteland minder aan de orde. Voor de stedelijke gebruikers van het landelijk gebied kan een verdichting van de verstedelijking in gebieden die op de een of andere manier een waarde vertegenwoordigen, daarentegen juist wel wenselijk zijn. Landelijke kwaliteiten in het stedelijk gebied worden vanwege het beleid om aansluitend aan bestaand stedelijk gebied te bouwen vaak het slachtoffer van verstedelijking. In het perspectief van de netwerkstad is er juist ruimte om waardevolle groengebieden aan de randen van de steden te behoeden.

4.5 CONCLUSIE

De ruimtelijke claims van de volkshuisvesting komen overwegend neer op een verdere verdunning van de bebouwing. Het verlangde ruimtebeslag wordt gezocht in groenstedse en groendorpse woonmilieus. Afgemeten aan de zoekduur bestaat er op de woningmarkt een grote vraag naar de grotere koopwoning met een ruim bemeten kavel. Een beduidend kleiner deel van de woningzoekenden is juist op

zoek naar een woning in een centrumstedelijke woonomgeving waarvoor juist de verdichting kenmerkend is. Uit onderzoek naar woonvoorkeuren komt ten aanzien van de ruimtelijke claims van de volkshuisvesting weinig naar voren over de wenselijkheid van concentratie of deconcentratie. Wel blijken kleine steden en dorpen in de omgeving van grote steden sneller te groeien dan de grote steden zelf. Het is hierbij aannemelijk dat de ruimtelijke ordening niet de instigator van deze ontwikkeling is maar dat deze de markt vraag volgt. Uit de woningmarkt zou dan ook een voorkeur voor deconcentratie van de woningbouw naar voren komen.

Er bestaat een moeizame balans tussen bouwen in verstedelijkt gebied en stedelijke annexatie van nieuwe buitengebieden. De relatief grote belangstelling voor groen wonen heeft gevolgen voor de marktpositie van oudere stadswijken buiten het eigenlijke stadscentrum. Naarmate er meer ruimte ontstaat voor groene leefomgevingen, dreigen deze wijken verder onder druk te komen staan. Via verhuisketens bestaat een verband tussen de neergang en de mogelijke leegloop van sommige van de bestaande wijken en de stichting en bevolking van nieuwbouwwijken aan de randen van de grote steden en op enige afstand hiervan. Vanwege de bemoeienis met de vitaliteit van de stad is dit een zorg voor de ruimtelijke ordening. Om verval van de minder gewilde wijken te voorkomen zou hier voor de bovenkant van de woningmarkt ruimte gereserveerd kunnen worden. De relatief gunstige ligging van deze wijken binnen het geheel van de gespreide regiostad biedt volop kansen voor een gunstige stedelijke ontwikkeling.

78

De ruimtelijke ordening staan verschillende mogelijkheden ter beschikking om met de ruimtelijke claims vanuit de woningmarkt en in het verlengde hiervan met de ruimtelijke claims vanuit de volkshuisvesting om te gaan. Niettegenstaande de gesignaleerde trends in ruimtelijke claim van de volkshuisvesting bieden de woonvoorkeuren in termen van concentratie of verdichting nog wel enige flexibiliteit. In grote lijn komt echter toch een aantal zaken naar voren.

Verdichting kan in meerdere opzichten bijdragen aan de doelstellingen van de ruimtelijke ordening maar verdraagt zich maar ten dele met de claims vanuit de volkshuisvesting. Verdichting kan soms voorkomen dat de vraag naar groene kwaliteiten in de omgeving van de grote steden wordt gefrustreerd. Verdichting draagt verder bij aan het draagvlak voor openbaarvervoervoorzieningen en komt hiernaast onder bepaalde voorwaarden tegemoet aan de vraag vanuit de woningmarkt naar centrumstedelijke woonomgevingen en aan de behoefte aan een conditie van stedelijkheid. Verdichting met duurdere koopwoningen wordt ten slotte ook opgevoerd als een manier om de ruimtelijke samenhang binnen de steden te versterken en om processen van stedelijke neergang te keren. Het omgekeerde namelijk verdunning in uitleggebieden kan elders in het betreffende stedelijke gebied processen van stedelijk verval in het leven roepen.

In andere opzichten komt verdichting niet tegemoet aan de doelstellingen van de ruimtelijke ordening of doet het er niet toe. Waar het gaat om het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat, is een goed functionerende woningmarkt van

groot belang. Een beleid van verdichting leidt momenteel tot een verscherping van de schaarste in de duurere segmenten van de woningmarkt. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van personeel. Verdichting heeft ook gevolgen voor de het gebruik van de auto en de hiermee samenhangende congestie. Een verdichte bebouwing in de steden leidt er voor bewoners toe dat het aantal verplaatsingen met de auto terugloopt. Aan de andere kant kennen verdichte en multifunctionele stedelijke gebieden in de regel een grote mate van congestie en andere verkeershinder.

Voorzover er vanuit de woningmarkt al een deconcentratietendens naar voren komt, leidt dit niet noodzakelijkerwijs tot strijdigheid met de doelstellingen van de ruimtelijke ordening. In sommige opzichten leidt juist concentratie eerder tot een strijdigheid met deze doelstellingen.

Binnen het geheel van de gespreide regiostad kan deconcentratie zeer wel samengaan met de vitaliteit van de stad temeer omdat het schaalniveau van de stedelijke relaties oprekt. Vestigingsklimaat, voorzieningenniveau en stedelijke condities kunnen bij een verspreide stedelijke ontwikkeling zeer wel varen. Voorwaarde is wel dat er een zekere ruimtelijke selectiviteit wordt betracht. Niet overal in de regiostad kunnen dezelfde condities bestaan voor de ontwikkeling van hoogstedelijke activiteiten. Een te grote mate van verdelende rechtvaardigheid kan contra-productief werken. Ook ruimtelijke samenhang en het voorkomen van ruimtelijke segmentatie zijn gebaat bij selectiviteit in de stedelijke ontwikkeling. Het risico voor ruimtelijke segmentatie is bij een concentrerende stedelijke ontwikkeling niet minder dan bij een deconcentratietendens.

79

Ook voor een duurzame mobiliteit vormt deconcentratie geen probleem mits de ontwikkeling van de netwerkstad maar in samenhang met de infrastructuur plaats vindt. Niet alleen voor de automobiliteit is dit een vereiste maar ook om een draagvlak te onderhouden voor het openbaar vervoer. Ook hier zijn dus keuzen noodzakelijk in de allocatie van ruimte en bij het uitrollen van infrastructuur. Grote stedelijke eenheden vragen in feite om een zekere mate van deconcentratie omdat hun schaal te groot wordt voor het bereik van duurzame vervoerswijzen als fietsen en lopen. Deconcentratie rond de grootste steden schept ook mogelijkheden voor groenontwikkeling in al dan niet als zodanig aangewezen bufferzones. Kleinere goed ontsloten kernen in de omgeving van de grote steden komen voor uitbreidingen in beeld. In dit verband is de netwerkstad, gedefinieerd als de gespreide regiostad met oriëntaties die evenzeer tangentieel als radiaal zijn, als concept voor verdere woonverstedelijking bruikbaar.

Selectiviteit is in het verband van deconcentratie in de stedelijke ontwikkeling slechts een relatieve mogelijkheid. Steeds moet bezien worden welke selectie van randvoorwaarden effectief kan zijn in het zicht van de kracht van de marktontwikkelingen.

Afsluitend valt te concluderen dat de ruimtelijke ordening gezien de eigen doelstellingen en de verschuivingen in het relatieve belang van de verschillende elementen daarin in de confrontatie met de ruimtelijke claims van de volkshuisvesting vooral weerstand te bieden heeft aan de verdunningstendens maar op verstandige wijze kan meegaan in voorkomende deconcentratietendensen.

5 RUIMTELIJKE NEERSLAG VAN KOSTEN EN BATEN VAN VERSTEDELIJKING

5.1 INLEIDING

Het schaalniveau waarop de kosten van verstedelijking neerslaan, verschilt vaak van het schaalniveau waarop de baten genoten worden terwijl het in principe wenselijk is dat degenen die de baten van een bepaalde ontwikkeling genieten, ook met de kosten van deze ontwikkeling geconfronteerd worden. Er vinden dus allerlei ruimtelijke afwentelingen plaats. Het is juist vanuit het oogpunt van doelmatig gebruik van schaarse middelen gewenst aan afwentelingen kosten te verbinden. De ruimtelijke ordening slaagt er op lokaal niveau voor een deel in de diverse kosten van ruimtegebruik in rekening te brengen of het ruimtegebruik in te perken zodat deze kosten in mindere mate ontstaan. Compensatie van kosten en baten op de schaalniveaus waarop deze zich voordoen stuit echter op de grenzen van de maatschappelijke acceptatie. Voor een deel komt de weerstand tegen compensatie voort uit bestuurlijke instituties.

Opbouw

De internalisering van de externe effecten van verstedelijking door zowel private partijen als door overheden vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. De vraag is hierbij in hoeverre internalisering geëigend is. In de volgende paragraaf worden eerst in zijn algemeenheid schaaloverschrijdende effecten van verstedelijking besproken. Ook de effecten op de grondmarkt worden hierbij betrokken. Paragraaf 5.3 gaat over compensatiemechanismen. Er wordt ingegaan op wettelijke regelingen om de kosten voor collectief getroffen voorzieningen te verhalen. Terloops wordt hierbij ingegaan op de ontwikkeling van de grondprijs voor bouwgrond. Hierop aansluitend komen de mogelijkheden om negatieve externe effecten van ruimtelijke ingrepen te internaliseren aan de orde. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de mogelijkheden voor internalisering in het spanningsveld tussen stedelijke uitbreidingen en stedelijke herstructurering.

5.2 HET SCHAALNIVEAU VAN DE KOSTEN EN DE BATEN VAN VERSTEDELIJKING

Ruimtelijke ordening en welvaartseffecten

De ruimtelijke ordening poogt de verstedelijking met het oog op een aantal maatschappelijke waarden te beheersen. Waar door verstedelijking negatieve externe effecten optreden, wordt hetzij door private partijen hetzij maatschappelijk een welvaartsverlies geleden. Waar door de wijze van verstedelijking positieve externe effecten uitbliven, gebeurt dit eveneens. De ruimtelijke ordening heeft als doel om negatieve externe effecten van verstedelijking te internaliseren en om het optreden van positieve externe effecten van verstedelijking op te roepen.

Welvaartseffecten op het schaalniveau van de ruimtelijke ingreep

De welvaartseffecten van ruimtelijke ingrepen komen op verschillende schaalniveaus tot uitdrukking. Op lokaal niveau zijn ruimtelijke ingreep en gevolgen ervan beide zichtbaar. De welvaartseffecten van ruimtelijke ingrepen op lokaal niveau worden hierom snel in verband gebracht met de fysieke ingrepen op dit schaalniveau. Het verband met welvaartseffecten op hogere schaalniveaus is minder rechtstreeks. Verstedelijking op een locatie in een buurgemeente van een grote stad heeft lokaal directe gevolgen voor de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting maar heeft bovenlokaal slechts indirect gevolgen voor de stedelijke vitaliteit van deze grote stad. Evenzo heeft de aanleg van een spoorlijn directe effecten voor de steden die deze lijn verbindt. Indirect zijn er echter ook effecten voor de plaatsen die juist niet door de spoorlijn verbonden worden.

Doorwerking van verstedelijkingsactiviteit op hogere schaalniveaus

Omdat ruimtelijke relaties het lokale niveau in de regel overstijgen heeft verstedelijking wel degelijk effecten op hogere schaalniveaus. Het verband van deze effecten met de ruimtelijke ingreep verloopt minder langs de fysieke dan langs de functionele lijn. De verstedelijking van een locatie in het landelijk gebied heeft wel geen gevolgen voor de fysieke stedelijkheid in een verderop gelegen stad maar via de relaties die de bewoners van het landelijk gebied in termen van werk en voorzieningen met deze stad hebben, draagt de verstedelijking bij aan het economisch en sociaal functioneren van deze stad. Afhankelijk van het soort van relaties kunnen de effecten van lokale verstedelijking op regionaal niveau en zelfs op nationaal niveau doorwerken.

Dimensies

Verstedelijking ten behoeve van de woonfunctie is een lokale zaak die in de regel op wijkniveau plaatsvindt. De ruimtelijke ordening richt zich dan ook in eerste instantie op dit wijkniveau. De realisering van een nieuwe woonwijk heeft echter voor de wijde omgeving welvaartsgevolgen. In het voorgaande hoofdstuk is aan de orde geweest dat er een aantal belangrijke aan de ruimtelijke orde gerelateerde welvaartseffecten op de terreinen van de stedelijke vitaliteit, de mobiliteit en de vitaliteit van het platteland ligt. Voor elk van deze welvaartsdimensies treden er schaaloverschrijdende effecten op.

Schaaloverschrijdende effecten van verstedelijking op de stedelijke vitaliteit

Verstedelijking heeft effecten op de vitaliteit van een stad in de invloedssfeer waarvan deze verstedelijking plaatsvindt. Vanwege de ruimtelijke dynamiek maakt het hierbij niet zoveel uit of er verstedelijkt wordt in het stedelijk gebied, aan de rand hiervan of in het buitengebied. Maar de verstedelijking zelf is over het algemeen zeer lokaal. Toevoegingen aan de woningvoorraad op een bepaalde locatie zetten bijvoorbeeld verhuisketens in beweging op de schaal van de woningmarkt die veelal samenvalt met de regiostad, en veroorzaken zo op- en neergaande bewegingen in de status van de wijken die tot deze woningmarkt gerekend kunnen

worden. Door de stroom van verhuizingen leidt in voorkomende gevallen een toevoeging aan de woningvoorraad in de ene gemeente tot hogere lokale belastinginkomsten terwijl in een andere gemeente een verlies aan belastinginkomsten wordt geleden. Een lokale toevoeging aan de woningvoorraad leidt ook op het bovengemeentelijke niveau tot een grotere vraag naar allerlei voorzieningen.

Schaaloverschrijdende effecten van verstedelijking op de mobiliteit

De realisatie van woningbouw brengt onvermijdelijk nieuwe mobiliteit met zich mee. Het hangt van de locatie van de woningen binnen het geheel van het stedelijk netwerk af hoeveel mobiliteit er gegenereerd wordt en met name wat hierbij de frequentie van de korte afstand verplaatsingen met de auto is. De toename van de mobiliteit die met de realisering van een nieuwe woonwijk gepaard gaat, blijft in de regel niet beperkt tot deze woonwijk. Vanwege de relaties die binnen het stedelijk netwerk gelegd zijn, overstijgt de toename van de mobiliteit vaak ook de gemeentegrenzen. Zelfs zal een deel van de mobiliteitsgroei de relaties buiten de regiostad betreffen. Hiermee vinden er op verschillende schaalniveaus mobiliteitseffecten van de woonverstedelijking plaats. Terwijl de baten van deze mobiliteit toevallen aan de bewoners van de nieuwbouwwijk vallen de lasten van deze mobiliteit, zoals de congestie, toe aan de bredere omgeving. De schaaloverschrijdende effecten van verstedelijking nemen overigens wel af bij hogere schaalniveaus.

Schaaloverschrijdende effecten van verstedelijking op de vitaliteit van de landelijke omgeving

De vitaliteit van de landelijk omgeving wordt op verschillende wijzen door verstedelijking beïnvloed. Een verdere groei van de grote steden doet, gecombineerd met een stijgend welvaartsniveau en de hiermee gepaard gaande automobilititeit, de vraag naar landelijkheid voor de recreatieve behoeften van de stedeling toenemen. Een compacte verstedelijking kan zo via beleid dat op deze recreatieve behoeften inspeelt, positieve effecten hebben op bepaalde aspecten van de landelijke vitaliteit. Maar ook verstedelijking op het platteland en dan met name in de grotere kernen kan door het vergroten van het draagvlak voor voorzieningen bijdragen aan de leefbaarheid van het platteland, niet alleen in de betreffende woonkern maar ook in de wijde omtrek hiervan.

Maatschappelijke en private waarden

Wat zijn nu de kosten en baten van verstedelijking? Verstedelijking vindt plaats vanuit een maatschappelijke vraag naar ruimte voor een reeks van functies waaronder wonen en werken. Door de ontwikkeling van deze functies worden private baten genoten. Hier staan in de regel ook private kosten tegenover. Het gebruik van de ruimte voor deze functies heeft echter externe effecten voor andere partijen. Voor een deel slaan deze externe effecten neer op specifieke partijen. De generatie van mobiliteit door bepaalde bedrijvigheid kan bijvoorbeeld voor bewoners in een aangrenzende woonwijk hinder opleveren. Voor een ander deel heeft de verstedelijking externe effecten op waarden die niet exclusief aan bepaalde andere partijen toebehoren. Zo kan woonverstedelijking in voorkomende gevallen posi-

tieve effecten hebben op het stedelijk draagvlak en de kwaliteit van het voorzieningenniveau en negatieve externe effecten op landschap en ecologische waarden in de open ruimte. Omdat deze waarden niet aan een of andere partij toebehoren spreken we van maatschappelijke waarden. Verstedelijking kan in termen van deze waarden zowel kosten als baten opleveren.

De schaal waarop het ruimtelijkeordeningsbeleid zich richt

Het zwaartepunt van het bestuur voor de ruimtelijke ordening is enkele uitzonderingen daargelaten nadrukkelijk op lokaal niveau gelegd. De lokale ruimtelijke ordening richt zich bij uitstek op de effecten van ruimtegebruik die zich binnen het eigen gebied voordoen. Tot op zekere hoogte treden de effecten van ruimtegebruik echter ook buiten dit gebied op. Het ruimtelijk ordeningsbeleid speelt met de coördinerende rol van provincie en rijk in op de schaaloverstijgende effecten. Ondanks deze coördinatie vindt door de beheersing van de verstedelijking op lokaal bestuurlijk niveau nog altijd een afwenteling van effecten op bovenlokaal niveau plaats. Intergemeentelijke samenwerking kan, voor zover deze functioneert, de coördinatie op een hoger schaalniveau bevorderen. Intergemeentelijke samenwerking is immers in het leven geroepen om de verschillende belangen die elkaar via deze effecten over de gemeentegrenzen heen raken te coördineren. Niettemin verschilt het schaalniveau waarop het ruimtelijkeordeningsbeleid actief is, vaak nog van het schaalniveau waarop de effecten van ruimtegebruik zich voordoen. De ruimtelijke dynamiek scherpt deze situatie verder aan.

84

Externe effecten van beleid

Niet alleen het ruimtegebruik van de diverse functies als wonen en werken leidt tot externe effecten, dit geldt ook voor het voeren van lokaal beleid, in het bijzonder ruimtelijkordeningsbeleid. Lokaal ruimtelijkordeningsbeleid heeft in voorkomende gevallen bovenlokale gevolgen. Lokale overheden staan onder meer met elkaar in concurrentie waar het gaat om het creëren werkgelegenheid en het aantrekken van bedrijvigheid en voorzieningen. De ruimtelijke ordening speelt hier een rol in via het aanbieden van bedrijfsterreinen. Maar ook beslissingen over de lokale ruimtelijke inrichting blijven vaak niet zonder ruimtelijke gevolgen voor naburige gemeenten. Ruimte voor woningbouw in de ene gemeente heeft gevolgen voor de vraag naar woningen in aangrenzende gemeenten. De schaal van de woningmarkt overstijgt immers het lokale niveau.

Er zijn dus zowel private als maatschappelijke kosten en baten van verstedelijking te onderscheiden. Behalve de verstedelijking zelf leidt met name ook het lokaal gevoerde beleid tot kosten en baten. Verder slaan met name de maatschappelijke kosten en baten ook neer buiten het schaalniveau waarop het lokale beleid gevoerd wordt.

Ruimtelijke ordening en de grondmarkt

De ruimtelijke ordening heeft een grote invloed op de grondmarkt. Als gevolg hiervan worden via de grondmarkt winsten gerealiseerd en verliezen geleden. De

ruimtelijke ordening streeft zijn doelstellingen na door het gebruik van de grond te beïnvloeden. Dit heeft gevolgen voor de grondmarkt. Zo is de grondmarkt door het bestemmingsbeleid kunstmatig in segmenten verdeeld waarop onderscheiden prijsregimes van kracht zijn. Maar ook op andere wijzen ondervindt de grondmarkt zijn invloed van de ruimtelijke ordening. De grondwaarde in stedelijk gebied is verbonden met de waarde van het onroerend goed en de waarde van het onroerend goed is op zijn beurt weer verbonden met de functionaliteit van de locatie voor de bestemming waarvoor het onroerend goed gebruikt wordt. Deze functionaliteit is mede door de ruimtelijke ordening tot stand gekomen.

Ruimtelijke ordening en veranderingen in de grondprijs

Ruimtelijke ordening is direct van invloed op de grondprijs wanneer voor een stuk grond tot een bestemmingsverandering wordt besloten. De grond wordt dan als het ware van het ene segment van de grondmarkt overgeheveld naar een ander segment. Dit kan zowel een bestemmingswinst als een bestemmingsverlies opleveren. De bestemmingswinst treedt bijvoorbeeld op als agrarische grond een woonbestemming krijgt. Het bestemmingsverlies treedt op als agrarische grond een natuurbestemming krijgt. Verder kan als gevolg van ruimtelijkeordeningsbeleid de functionaliteit van een locatie voor een bepaalde bestemming veranderen. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door de verbetering van de bereikbaarheid door middel van investeringen in infrastructuur. Ook kan in de concurrentie tussen wijken om de woonconsument de ene wijk met een verlies van de onroerendgoedwaarde geconfronteerd worden, terwijl in de andere wijk de waarde van onroerend goed toeneemt. Via de onroerendgoedmarkt bestaat er weer een relatie met de grondmarkt.

Kosten en baten uit de grondmarkt en de onroerendgoedmarkt

Het ruimtelijkeordeningsbeleid leidt tot kosten en baten voor private partijen. De waardeveranderingen op de grondmarkt en de onroerendgoedmarkt vallen in eerste aanleg toe aan de eigenaren van de grond. Het gaat hierbij om aanzienlijke bedragen. Alleen al de baten uit bestemmingswijziging van agrarisch gebruik naar bouwgrond worden jaarlijks op enkele miljarden geschat (Nyfer 1999).

Schaaloverschrijdende effecten op de grondmarkt en de onroerendgoedmarkt

Een deel van de kosten en baten die private partijen op de grondmarkt of op de onroerendgoedmarkt hebben, zijn terug te voeren op factoren die niet op het lokale schaalniveau liggen. Dit strookt met de algemene observatie dat externe effecten van ruimtelijke ingrepen ook op bovenlokaal niveau kunnen spelen. De effecten op de grondmarkt vormen hier geen uitzondering op. Schaaloverschrijdende effecten op de grondmarkt vinden bijvoorbeeld plaats als de grondmarkt in een stedelijke kern inzakt als gevolg van suburbanisatie waardoor de vraag naar grond in deze kern terugloopt. Een ander geval waarin de grondmarkt invloed kan ondervinden van bovenlokale ontwikkelingen is als een stad bij de ontwikkeling van nieuwe transportinfrastructuur hier al dan niet een aansluiting op krijgt. Het

kan hier bijvoorbeeld gaan om een station van een hogesnelheidslijn of een zweef-trein. In het algemeen hebben ook uiteenlopende regionaal-economische ontwik-kelingen een doorwerking op de grondmarkt.

Er kan dus geconcludeerd worden dat zowel ruimtelijke ontwikkelingen als beleid van invloed kunnen zijn op de grondmarkt. Op lokaal niveau wordt met een wijzi-ging van de bestemming direct op de grondmarkt ingegrepen. Maar indirect heb-ben ook andere beleidsingrepen gevolgen voor de grondmarkt. Bij een deel van deze beleidsingrepen zijn er ook gevolgen op een hoger schaalniveau dan het lokale. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de zin van en de mogelijk-heden om negatieve externe effecten van ruimtelijk ingrijpen te internaliseren door aanspraak te maken op de winsten die op de grondmarkt worden behaald.

5.3 COMPENSATIE VOOR EXTERNE EFFECTEN

Waarom compensatie?

In de voorgaande paragraaf is aan de hand van diverse voorbeelden aannemelijk gemaakt dat de kosten van verstedelijking in de regel niet volledig drukken op de partijen die baat bij de verstedelijking hebben. Een van de redenen hiervan is dat het schaalniveau waarop de kosten drukken verschilt van het schaalniveau waarop de baten genoten worden. Het onwenselijke element hierin is niet zozeer dat er ruimtelijk gezien een herverdeling ontstaat van private welvaart. Onwenselijk is met name dat de herverdeling ontstaat ten koste van collectieve waarden of dank-zij collectieve investeringen. Het is uit efficiency-overwegingen wenselijk dat een verlies van collectieve waarden in rekening gebracht wordt aan de private partijen die de baten van de verstedelijking genieten. Evenzo is het wenselijk dat collectief gemaakte kosten verhaald worden op private partijen die baat hebben bij de ge-dane investering. Waar dit niet het geval is, kan gesproken worden van een falen van de markt.

In deze paragraaf wordt ingegaan op compensatiemechanismen voor de externe effecten van verstedelijking. Deze compensatie kan afgedwongen zijn door de overheid. Maar compensatie kan ook het gevolg zijn van aansprakelijkstelling vanwege geschonden eigendomsrechten. In beide gevallen dient de compensatie om het falen van de markt te corrigeren. Compensatie kan betrekking hebben op particuliere kosten en baten. Dergelijke compensatie kan in de relaties tussen burgers onderling aan de orde komen. Compensatie heeft vaak ook betrekking op de relatie tussen burger en overheid. Het gaat dan enerzijds om kosten die geleden worden of baten die genoten worden door partijen als gevolg van overheids-optreden. Anderzijds kan het publiek belang ook schade lijden van acties van particulieren die hiervoor vervolgens om compensatie wordt gevraagd.

Wettelijke regelingen

Private partijen kunnen schade lijden of winst slepen uit beleidsacties die het algemeen nut op het oog hebben. Deze constatering is niet nieuw en is in het verleden vaak de inzet geweest van politieke controverses. Dit heeft er ook toe geleid dat een aantal wettelijke regelingen is getroffen om private partijen tegen het optreden van de overheid te beschermen. Ook zijn er enkele wettelijke mogelijkheden om schade of kosten bij private partijen in rekening te brengen. Veel gebruikte regelingen die private partijen beschermen bij de uitvoering van verstedelijkingsplannen zijn de planschaderegeling, de regeling voor vergoeding bij onteigening en de zelfrealisatie als voorwaarde om aan onteigening te ontkomen. De planschaderegeling geeft een belanghebbende de mogelijkheid de gemeente te verzoeken een schadevergoeding toe te kennen op grond van vermeende schade op of in de omgeving van zijn perceel als gevolg van een of ander planologisch besluit. Er is de laatste tijd een groeiend beroep op de planschaderegeling. De vergoeding die grondeigenaren bij onteigening ontvangen, is niet gebaseerd op de gebruikswaarde maar op de verkeerswaarde. In de praktijk betekent dit dat bij een bestemmingswijziging van agrarische grond naar bouwgrond niet de waarde in het agrarisch gebruik wordt vergoed maar de marktwaarde zoals deze bij een redelijke verwachting ten aanzien van een bestemmingsverandering tot stand komt. De toevallige grondeigenaar maakt dus aanspraak op de bestemmingswinst. Onteigening kan voorkomen worden als de eigenaar van de grond of eventueel een andere partij die een economisch recht op de grond heeft gevestigd door zich met de grondeigenaar te verbinden zelf in staat is de ontwikkeling van de grond in overstemming met de planologische en bouwkundige eisen ter hand te nemen.

Kostenverhaal door de overheid

Naast de regelingen die private partijen tegen acties van de overheid beschermen zijn er regelingen die de overheid in staat stelt om kosten die voor openbare voorzieningen zijn gemaakt op de gebruikers hiervan te verhalen. In de praktijk zijn deze mogelijkheden beperkt. Naast de reeds genoemde mogelijkheid tot onteigening en de niet in alle opzichten effectieve Wet Voorkeursrecht Gemeenten die beide bedoeld zijn om grond te verwerven ten behoeve van de ontwikkeling van stedelijke functies, zijn er de exploitatieverordening en de baatbelasting die specifiek zijn bedoeld om de kosten van openbare voorzieningen te verhalen in het geval geen actieve grondpolitiek gevoerd wordt. Bij een actieve grondpolitiek heeft de gemeente via het eigendom van de grond de mogelijkheid om integraal alle ontwikkelingskosten in rekening te brengen. Ook bij een passieve grondpolitiek blijft de gemeente verantwoordelijk voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. In het geval van woningbouw gaat het dan op wijkniveau om wegen, verlichting, rioleringen en groenvoorzieningen en op bovenwijks niveau om ontsluitingswegen, openbaarvervoerontsluiting en eventueel bovenwijks groen. De exploitatieverordening gaat vooraf aan de exploitatieovereenkomst die privaatrechtelijk op vrijwillige basis met de projectontwikkelaars gesloten wordt. Als particulieren echter niet bereid zijn een exploitatieovereenkomst aan te gaan dan kan kostenverhaal in principe plaatsvinden via de baatbelasting. De baatbelasting

kan slechts betrekking hebben op het verhaal van binnenwijkse materiële werken die van openbaar nut zijn. Verschillende kosten die in een exploitatieovereenkomst wel geregeld kunnen worden, zijn via de baatbelasting niet verhaalbaar. In de praktijk blijkt de baatbelasting bovendien nauwelijks te kunnen worden toegepast.

Bezwaren van de baatbelasting

Verschillende kosten zijn onder de baatbelasting niet verhaalbaar. Dit zijn de kosten van bovenwijkse voorzieningen, de planningskosten en de kosten van dure percelen voorzover deze niet recht onder de voorzieningen gelegen zijn. Ook is het niet mogelijk om tussen locaties te verevenen. De grondslag voor de baatbelasting zijn onroerende zaken. Uitgangspunt is dat elke onroerende zaak die profijt van de voorziening trekt in de baatbelasting wordt betrokken. Dit betekent dat ook bestaande bebouwing in de baatbelasting moet worden betrokken. In de praktijk roept dit grote maatschappelijke weerstanden op, terwijl het buiten beschouwing laten van gebate bestaande bebouwing tot onverbindendheid van de verordening kan leiden. Dit maakt de baatbelasting tot een moeilijk hanteerbaar instrument.

De grondexploitatieheffing als alternatief voor de baatbelasting

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen heeft de regering in 1997 een wetsvoorstel ingediend voor een grondexploitatieheffing. Deze heeft geen betrekking op baat van voorzieningen maar richt zich op in exploitatie te nemen gronden. Bestaande bebouwing blijft dus buiten beeld. In principe zijn alle exploitatiekosten die in het kader van de actieve grondpolitiek in de uitgifteprijs worden verwerkt te verhalen. De Raad van State heeft een negatief advies uitgebracht over het wetsvoorstel waarop het is teruggenomen. Terwijl het doel onderschreven wordt, namelijk om de mogelijkheid van kostenverhaal bij actieve en passieve grondpolitiek gelijk te laten zijn, noodzaakt de wijze waarop de heffing in het wetsvoorstel is geregeld tot heroverweging. Naast de voorstellen voor een grondexploitatieheffing is nu ook een voorstel in voorbereiding om de exploitatie van de grond aan een vergunning te onderwerpen. Hiermee zou de mogelijkheid van zelfrealisatie om aan onteigening te ontkomen worden ingedamd. De gedachte is dat het eigendom op de grond een recht geeft dat verschilt van het recht op bebouwing. De eigenaar van een perceel zou na bestemmingswijziging een vergunning nodig hebben om de nieuwe bestemming ook daadwerkelijk te realiseren. De grondexploitatievergunning is een van de hoofdpunten in de nieuwe Nota Grondbeleid (Ministerie van Financiën, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne 2001).

Compenseren of afromen?

Zowel in de bestaande regelingen voor verhaal als in de regelingen die momenteel in bespreking zijn, wordt niet uitgegaan van de principiële noodzaak van baatafroming. In de regelingen ten behoeve van de overheid gaat het er enkel om dat gecompenseerd wordt voor gemaakte kosten voor het treffen van openbare voorzieningen teneinde hiermee de beschikbaarheid van deze voorzieningen in het marktproces te internaliseren. De gedachte dat bestemmingswinsten door de

overheid afgeroomd behoren te worden komt voort uit een rechtvaardigheids-overweging. Baten die als gevolg van overheidsoptreden in het algemeen belang onbedoeld aan particulieren toevallen zouden in plaats hiervan aan de gemeenschap toe behoren te komen. In feite is dit de inzet geweest van de politieke strijd die in het verleden rond de onteigeningsvergoeding is gevoerd. Er kan een aantal kanttekeningen bij de rechtvaardigheid van de baatafoming geplaatst worden (De Savornin Lohman et al. 2000). Op zich is het vrij gebruikelijk dat overheidsbeleid de oorzaak van marktverstoringen is. In een aantal gevallen zijn deze ook bedoeld. Maar in gevallen dat deze onbedoeld zijn, is het niet gangbaar dat vervolgens getracht wordt de marktverstoringen weer te corrigeren. Door baatafoming krijgt de overheid verder een prikkel om financieel te profiteren van een beleid dat juist op inhoudelijke gronden gevoerd wordt. Hierdoor komt de zuiverheid van de inhoudelijke afweging onder druk te staan. Ook is het lastig gebleken om de hoogte van de bestemmingswinst op een billijke manier te bepalen. In de prijzen van landbouwgrond zit een zekere verwachtingswaarde verdisconteert waar ook de landbouw zelf mee wordt geconfronteerd. Verder is in het verleden door De Haan aangevoerd dat landbouwbedrijven schade ondervinden van het feit dat zij met onduidelijke ontwikkelingsperspectieven onder de rook van de stad moeten functioneren (Nyfer 1996:87).

Grondwaardestijging en huizenprijzen

De hoge bestemmingswinsten worden wel aangewezen als een reden voor de hoge prijsstijgingen van woningen. Ook deze zoals in het navolgende zal blijken onterechte veronderstelling zou een reden geven om bestemmingswinsten af te romen. Bestemmingswinsten zijn uiteraard een gevolg van de segmentatie van de grondmarkt en de kunstmatige schaarste van grond die hierbij door het beleid van bundeling van verstedelijking gecreëerd is. Volgens de residuele grondprijstheorie is de hoogte van de grondprijs voor woningen gelijk aan de marktprijs van bestaande woningen verminderd met de bouwkosten van de opstal. Nu is de woningmarkt een voorraadmarkt. Het jaarlijks aantal huizen dat van eigenaar wisselt, betreft een bepaald gedeelte van de totale voorraad. Nieuwbouw heeft hier slechts een aandeel van 25 procent in. De prijs van nieuwbouw wordt dus eerder door de prijs van bestaande bouw bepaald dan andersom. Het feit dat de woningmarkt een voorraadmarkt is, betekent verder dat het aanbod van woningen inelastisch is. De prijs van woningen is vooral afhankelijk van de vraag. Omdat de bouwkosten van de opstal minder fluctueren dan de vraag naar woningen zijn de schommelingen van de grondprijzen groter dan die van de huizenprijzen. De klacht over de hoogte van de grondprijs is wel reëel, maar de vermeende opdrijving van de grondprijs door grondspeculanten, projectontwikkelaars en gemeenten mist volgens de residuele grondprijstheorie elke grond. Het is de krachtige vraag bij een achterblijvend aanbod die de grondprijs opdrijft. De waardevermeerdering van de grond bij bestemmingsverandering komt weliswaar ten goede aan een of andere partij, maar dit maakt de grondprijs van nieuwbouw in principe niet hoger dan de grondprijs bij bestaande bouw. De beperkte beschikbaarheid van grond op VINEX-locaties drijft de huizenprijs hierom ook niet op. Gezien het feit dat de woning-

markt een voorraadmarkt is, zal een ruimere beschikbaarheid van bouwgrond niet direct leiden tot een verlaging van de grondprijs. Een ruimer beleid ten aanzien van bestemmingsveranderingen van agrarische grond zal er enkel toe leiden dat op grotere schaal de waardevermeerdering van de grond door de betrokken partijen kan worden opgestreken. Bij de benutting van in onbruik geraakte stedelijke locaties is dit minder het geval.

Aan wie valt de bestemmingswinst toe?

Er wordt door betrokken partijen slechts mondjesmaat inzicht gegeven welke partij het meest van de bestemmingswinsten profiteert. De indruk bestaat dat alle partijen in de winst delen. Particulieren, veelal agrariërs, en partijen die door gemeenten als speculanten zijn aangeduid hadden medio 1997 op VINEX-locaties ongeveer een derde van de grond in handen, gemeenten eveneens een derde van de grond en projectontwikkelaars ongeveer een kwart van de grond (Kolpron 1998). De zogenaamde speculanten hebben met vier procent van de grond in handen de hoogste prijzen voor de grond bedongen. Maar ook andere partijen zaten ver boven de agrarische gebruikswaarde. Ruwe bouwgrond, meest agrarische grond, werd in 1997 gemiddeld tegen een tienvoud van de agrarische waarde verworven (Luijt et al. 1999).

Residuele waarden in de bouwkolom

Het is overigens zinvol om bij de vraag waar de bestemmingswinsten precies neerslaan, de gehele bouwkolom in ogenschouw te nemen. Afhankelijk van de wijze waarop de locatieontwikkeling is georganiseerd kan er overwaarde ontstaan bij de grondexploitatie, de bouwexploitatie of bij de verkoop door de eerste eigenaar. Het is soms mogelijk de overwaarde van het ene moment in de bouwkolom naar het andere te verschuiven. Projectontwikkelaars hebben in een regelmatig voorkomende organisatievorm voor de locatieontwikkeling, namelijk het bouwclaimmodel, de door hen verworven grond en in voorkomende gevallen een deel van de bestemmingswinst ingeruild voor bouwrechten. Bij de realisering van de VINEX zijn marktpartijen nadrukkelijk uitgenodigd om grondposities te verwerven op al dan niet vooraf in het planologische proces aangewezen bouwlocaties. Voor de projectontwikkelaars die in dit proces actief zijn geweest geldt dat zij hiermee een monopoliepositie voor een deel van de bouwproductie konden opbouwen. Op grond van het recht op zelfrealisatie zijn zij bij de ontwikkeling van de nieuwbouwlocatie niet te passeren. Gezien de wederzijdse afhankelijkheid van gemeenten (grondbedrijven) en projectontwikkelaars is er een werkvorm ontstaan waarin bij de ontwikkeling van de locatie gronden worden ingeleverd bij de gemeente die met verrekening van kosten en opbrengsten de grond bouwrijp maakt en vervolgens weer uitgeeft aan de betrokken ontwikkelaars. De voor de projectontwikkelaar relevante overwaarde wordt dan vervolgens gerealiseerd tijdens de bouwexploitatie. Het is vervolgens afhankelijk van de overeenkomst die de gemeente met de projectontwikkelaar heeft gesloten in welke mate de overwaarde ook aan deze toekomt. Overwaarde die ontstaat tijdens de bouwexploitatie wordt door gemeenten onder andere gebruikt voor verevening van kosten met sociale woningbouw.

Ook kan de overwaarde gebruikt worden voor spreiding van marktrisico over de looptijd van een bouwprogramma.

Overwaarde voor de eerste eigenaar

Gemeenten trachten in voorkomende gevallen overwaarde aan de eerste eigenaar bewoner koper van een huis te laten toekomen om het kopen van een huis voor grote groepen financieel bereikbaar te houden. Hiervoor in de plaats worden dan antispeculatiebedingen gesteld. Een andere reden waarom de v.o.n.-prijs van een nieuwbouwwoning lager kan zijn dan de marktwaarde, is dat het aanbod in een project op korte termijn afgezet moet worden. Voor een gemiddelde eengezinswoning had de eerste eigenaar in 1998 een overwaarde van bijna twintig procent van de v.o.n.-waarde van zijn woning, waarmee de eerste koper spekkoper is. (Tauw et al. 2000).

Marktoriëntatie bij de gemeentelijke grondexploitatie

De markt speelt bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties gaandeweg een grotere rol. Dit is voor gemeenten een stimulans om zich een groot deel van de bestemmingswinst toe te eigenen. Het rijk draagt onder voorwaarden nog slechts bij in de helft van de lasten van de grondexploitatie. Voor de dekking van de overige kosten heeft het rijk twee mogelijkheden aangegeven. Exploitatietekorten kunnen gedekt worden door een verhoging van de grondprijzen, dat wil zeggen een verhoging van de bestemmingswinsten. En verder kunnen exploitatietekorten gedekt worden door verevening binnen de gemeente of in regionaal verband. De realisering van de VINEX verloopt voorspoedig omdat de markt nu meezit. De grondexploitatie vormt vanwege de hoge huizenprijzen en de hiermee samenhangende hoge residuele grondprijzen geen probleem. Wanneer de markt echter weer ontspant, kunnen de grondprijzen mogelijk weer zakken en zal een dekkende grondexploitatie voor de gemeenten een groter probleem zijn. Met name voor de stedelijke herstructurering kan dit gaan knellen. De kosten om de grond bouwrijp te maken in de saneringswijken liggen in de regel hoog en vaak is er niet eens een mogelijkheid om een bestemmingswinst te maken.

Compensatie voor aangetaste maatschappelijke waarden

Als het verhaal van de kosten van collectief getroffen voorzieningen bij woningbouw al zo problematisch is, hoe zit dit dan met de compensatie voor de maatschappelijke waarden die door de woonverstedelijking worden aangetast? In theorie zorgt het ruimtelijkeorderingsbeleid voor internalisering van negatieve externe effecten. Het ruimtelijkeorderingsbeleid richt zich immers op de maatschappelijke waarden die onder invloed staan van het ruimtegebruik van diverse ruimtegebruikende functies. Het beleid heeft hierbij zowel de functie te voorkomen dat negatieve externe effecten optreden als te stimuleren dat positieve externe effecten optreden. Het hanteert diverse beleidsinstrumenten waarvan het bestemmingsbeleid er een is. Ruimtelijke ordening legt met het bestemmingsbeleid beperkingen op aan het gebruik van de grond. Via het ingrijpen op de grondmarkt wordt getracht de doelstellingen te verwezenlijken. De verstoring van

de grondmarkt door de ruimtelijke ordening brengt voor de ruimtegebruikende functies de kosten met zich mee die tot de gewenste aanpassing van de ruimte-vraag leiden. Het feit dat de kostenstijging het resultaat is van een rantsoenering van de ruimte doet hier in principe niet aan af. In de praktijk is echter met het gebruikelijke instrumentarium niet altijd te voorkomen dat negatieve externe effecten optreden. Sterker nog vormt het feit dat de ruimtelijke ordening hoofdzakelijk in handen van het lokale bestuur is gelegd er een oorzaak van dat ruimtelijke afwentelingen vaak niet voorkomen worden.

Het financiële aspect

Vanouds speelt in de ruimtelijke ordening ook het belang mee om het budgettaire draagvlak voor voorzieningen en stedelijke ontwikkeling in stand te houden door het binden van burgers en bedrijven aan het gemeentelijk grondgebied. In de eerste helft van de vorige eeuw waren de gemeentelijke inkomsten zelfs voor meer dan de helft afkomstig van de lokale belastingheffing (Van de Ven 2000). Maar ook nu het rijk in de loop der tijd een veel grotere rol is gaan spelen in de belastingheffing heeft een bundeling van de verstedelijking en een rantsoenering van de bouwgrond een zeker belang voor de financiering van de bouwopgaven in de steden. Omdat de kosten van grondexploitatie op inbreidingslocaties maar ook op stedelijke uitleglocaties over het algemeen hoger liggen dan op andere plaatsen buiten de steden, is het voor het realiseren van de gewenste bouwproductie noodzakelijk dat de marktpositie niet ondergraven wordt doordat elders goedkoper gebouwd kan worden. Ook nu het risico van de grondexploitatie meer bij de gemeentes is komen te liggen, ondermeer door het vooraf toekennen van een tegemoetkoming in het kader van het ISV, hebben deze er een groot eigenbelang bij om het surplus dat ontstaat bij bestemmingsverandering op uitleglocaties af te romen.

Regulering van het gebruik van de open ruimte

Wanneer woningbouw plaatsvindt in het buitengebied worden hier aanwezige waarden aangetast. Er vindt consumptie plaats van ongeprijsde schaarse goederen (landschap, ecologische waarden). Hierdoor vindt een welvaartsverlies plaats. In principe is het mogelijk om de consumptie van de open ruimte zo te reguleren dat het verlies aan welvaart gecompenseerd wordt. Voor de consumptie van de open ruimte wordt een prijs in rekening gebracht, namelijk de waarde van de open ruimte. Dit kan gebeuren door rantsoenering van de te bebouwen ruimte of door het instellen van een heffing op de open ruimte. In de Nota grondbeleid (Financiën, VROM 2001) wordt door de betrokken ministers een zekere belangstelling voor een heffing op de open ruimte kenbaar gemaakt. Voor tot invoering van een dergelijke heffing kan worden besloten, moet nog een aantal vraagpunten verduidelijkt worden waaronder de hoogte van de heffing.

Waarde van de open ruimte

Wat is nu de waarde van de open ruimte? Door het bestemmingsbeleid van de ruimtelijke ordening is de grondmarkt gesegmenteerd (CPB 1999b). Er is een

grondmarkt voor stedelijke bestemmingen en een grondmarkt voor landelijke bestemmingen. De bedoeling van de afscherming van de landelijke grondmarkt met zijn lage grondprijzen van de stedelijke grondmarkt met zijn hoge grondprijzen is om de ongeprijsde waarden van het landelijk gebied te beschermen. De ruimtelijke ordening maakt hierbij een zorgvuldige afweging. Een mogelijke interpretatie van het verschil tussen stedelijke grondprijzen en landelijke grondprijzen is hierom dat dit verschil de waarde van het open gebied representeert (Aalbers et al. 1999). Hoewel dit op zich een interessante gedachte is, valt hier wel een aantal kanttekeningen bij te plaatsen (Rietveld 1999).

Voor de korte termijn is de redenering onhoudbaar vanwege de inflexibiliteit van het woningaanbod. Stedelijke grondprijzen zijn een afgeleide van de woningprijzen. Volgens de residuele benadering die momenteel alomtegenwoordig wordt toegepast, wordt de grondprijs bepaald als het verschil van de woningprijs en de bouwkosten van de woning (Stec Groep 2000). De woningmarkt is een voorraadmarkt, aangezien jaarlijks slechts een fractie van de totale voorraad wordt bijgebouwd en daarom wordt de prijs van nieuwbouwhuizen voornamelijk bepaald door de prijs van bestaande woningen. Omdat de woningmarkt een voorraadmarkt is, wordt de prijs van bestaande woningen ook voornamelijk bepaald door de ontwikkelingen in de vraag naar woningen. Vanwege de inflexibiliteit van het woningaanbod kunnen zo forse prijschommelingen ontstaan in de woningprijzen. Aangezien de bouwkosten relatief constant zijn, vertalen deze prijschommelingen zich volgens de residuele benadering versterkt door in de grondprijzen. Het is echter niet vol te houden dat de waarde van de open ruimte bepaald als het verschil tussen stedelijke en landelijke grondprijzen mee schommelt. De waarde van het open gebied is niet afhankelijk van de ontwikkelingen op de stedelijke woningmarkt. Voor de lange termijn, als de onevenwichtigheid op de woningmarkt is opgeheven, onder meer doordat het ruimtelijkeordeningsbeleid de ruimte voor verdere verstedelijking heeft geschapen, vervalt het gemaakte bezwaar.

Een andere kanttekening is dat er in werkelijkheid niet een stedelijke grondprijs en een landelijke grondprijs bestaat. In werkelijkheid is er een heel spectrum van grondprijzen waarbij de grondprijzen het hoogst zijn in het hartje van de stad (bijna per definitie), naar de rand van de stad toe aflopen, vervolgens buiten de bebouwde kom met een discontinuïteit op een lager niveau belanden en naarmate de afstand tot de stad groter wordt, verder dalen. Wat is in deze situatie de waarde van het open gebied?

Bestemmingswijziging en rent

De relevantie van de benadering van Aalbers et al. is dat zij aangeven dat er bij een bestemmingswijziging van een landelijke, vaak agrarische, bestemming naar een stedelijke bestemming een *rent* wordt geïnd, hetzij door de oorspronkelijke eigenaar (de boer), de projectontwikkelaar, de gemeente of de koper van het huis. Tegelijkertijd kunnen door de verstedelijking van de groene ruimte maatschappelijke waarden worden aangetast. Het is hierbij overigens een grove versimpeling

om te stellen dat deze maatschappelijke waarden enkel betrekking hebben op het open gebied. Evenzeer worden er door de verstedelijking van het landelijk gebied waarden aangetast die betrekking hebben op de mobiliteit die door deze verstedelijking gegenereerd wordt of de draagkracht van de stad die hierdoor in het geding kan zijn. Met het bestemmingsbeleid wordt de ruimte gerantsoeneerd. Hierdoor treedt er in principe een welvaartsverlies op dat betrekking heeft op het niet in gebruik kunnen nemen van gevraagde ruimte. Hier staat een welvaarts-winst tegenover. Immers door de ruimte niet in gebruik te nemen, blijft een aantal maatschappelijke waarden onaangetast.

Het is echter gezien de bestaande variatie in de grondprijzen niet vanzelfsprekend dat bij een minder restrictieve ruimtelijke ordening de welvaarts-winst die bij een bestemmingsverandering ontstaat, het welvaartsverlies dekt dat hiermee gepaard gaat. De markt zoekt in relatie tot het gewenste grondgebruik naar een minimalisatie van de grondkosten. Juist vanwege de variatie in de prijzen van woningen zullen groen, ruimte en rust minnende woonconsumenten hun toevlucht zoeken tot woonbestemmingen op enige afstand van de stad. Hier zijn de prijzen van woningen vaak lager dan in stedelijk gebied en bijgevolg is de grondprijs voor bouwgrond hier ook lager en dit alles terwijl de waarden die de open ruimte kan hebben hier niet zelden hoog zijn. In de nabije omgeving van de stad is de *rent* van een bestemmingsverandering over het algemeen hoger.

94

Compensatie via de grondmarkt

Internalisering van negatieve externe effecten van woonverstedelijking is een manier om tot een efficiëntere inrichting van de ruimte te komen. Internalisering houdt in dat voor aangetaste waarden gecompenseerd wordt.

Internalisering in een verstedelijkingscontext is complex. Niet alleen is de kwaliteit van de open ruimte of anders gezegd van de vitaliteit van het platteland in het geding. Ingrepen in de open ruimte hebben ook gevolgen voor de vitaliteit van de stad en voor de mobiliteit, twee andere aandachtsvelden voor de ruimtelijke ordening. Er zijn dus meerdere aanspraken mogelijk ter compensatie van geleden schade.

Internalisering vergt ook keuzen voor een wijze waarop de overheid intervenueert. Het is de vraag of de bedoelde internalisering het gewenste effect kan hebben op de werking van de grondmarkt zolang er sprake is van een dubbel ingrijpen van de overheid, zowel via een belasting van ruimtegebruik als via rantsoenering van de beschikbare ruimte. Het is hoe dan ook twijfelachtig of bij een ingrijpen in zowel hoeveelheden als prijzen nog wel van marktwerking gesproken kan worden. Rantsoenering maakt het prijsinstrument bot omdat het een *rent* genereert waaruit een heffing kan worden bekostigd. Hierdoor nemen de mogelijkheden af om bestemmingen te selecteren met het prijsinstrument, dat wil zeggen via heffingen op het gebruik van grond.

Hierbij komt dat op de korte termijn de kosten van bouwgrond noch door rantsoenering via het bestemmingsbeleid worden beïnvloed noch door het opleggen van een heffing bij een bestemmingsverandering. De markt voor bouwgrond is immers vooral een denkbeeldige markt waarbij de prijs voor bouwgrond de resultante is van de ontwikkeling van de huizenprijzen van bestaande woningen verminderd met de stichtingskosten van de opstal bij nieuwbouw. Een openruimteheffing zorgt voor een afroming van de te maken bestemmingswinst en kan ten hoogste tot gevolg hebben dat woningen niet ontwikkeld worden of anders onverkoopt zijn omdat heffing plus stichtingskosten boven de marktprijs op de woningmarkt uit komen. Ook de rantsoenering van bouwgrond door het bestemmingsbeleid heeft vanwege het feit dat de woningmarkt een voorraadmarkt is geen gevolgen voor de prijs van bouwgrond. Slechts in het extreme geval dat de restricties op het omzetten van landbouwgrond in bouwgrond vergaand worden opgeheven, is het mogelijk dat er een eigenstandige markt voor bouwkavels ontstaat. Bij een planmatig aanbod van bouwkavels zal eerder de residuele grondprijs als richtlijn voor de verwervingskosten gelden.

Een bestemmingsbeleid heeft in de regel een grote mate van detail. Voor het gebied waarop het bestemmingsplan betrekking heeft, is van elke locatie de toegestane bestemming vastgelegd. Het is moeilijk voor te stellen dat deze vorm van rantsoenering van de ruimte bijdraagt aan een doelmatig gebruik van schaarse middelen. De zoekruimte waarin een variabele vraag naar ruimte een geschikt aanbod kan treffen, is tot een minimum gereduceerd. Ook gaat hier een aanzienlijke beheerslast mee gepaard. Voorstellen om vraag en aanbod van ruimte op een grondmarkt tot stand te laten komen en hierbij bestemmingsveranderingen te belasten tegen een vooraf vastgesteld tarief lijken daarentegen te getuigen van een aantrekkelijke eenvoud en juist wel een economisch doelmatigheid voort te brengen. Toch is dit een te rooskleurige voorstelling van zaken.

De crux schuilt in de mate van uniformiteit van de heffing op bestemmingsverandering. Met uniformiteit wordt bedoeld dat bij een dergelijke heffing niet naar locatie wordt gedifferentieerd. Een dergelijke differentiatie zou juist gewenst zijn omdat een bestemmingsverandering op de ene locatie verschillende externe effecten met zich meebrengt dan op een andere locatie. Gegeven het streven naar internalisering van externe effecten van ruimtegebruik is het bij een te grote mate van uniformiteit in de heffing op bestemmingsverandering evenmin moeilijk voorstelbaar dat een economisch doelmatige inrichting van de ruimte zou resulteren.

Als het ruimtelijkeordeningsbeleid bij het streven naar een doelmatig gebruik van de ruimte niet zou grijpen naar het rantsoenerende bestemmingsbeleid maar in plaats hiervan een grondprijs georiënteerd beleid zou gaan voeren, dan zou hiervoor naar locatie gespecificeerd moeten worden tegen welke vergoeding er tot een bestemmingsverandering kan worden overgegaan. Aan het verkrijgen van een vergunning tot bestemmingsverandering zijn dan kosten verbonden. Een dergelijke vergunning zou eventueel overdraagbaar kunnen zijn. Een mogelijk voordeel

hiervan zou kunnen zijn dat uiteindelijk de meest geïnteresseerde partij de bestemmingsverandering realiseert. Een duidelijk nadeel van een benadering via de grondprijzen is dat de implementatiekosten hoog zijn. Het is een buitengewoon lastige opgave om externe effecten locatiespecifiek in waardeterminen uit te drukken. Mogelijk is de beheerslast hiervan hoger dan bij de traditionele benadering via bestemmingsplannen.

Rood-voor-groen-arrangementen

Een bijzondere bestuurlijke vorm waarin de waarden die bij de bebouwing van de open ruimte verloren gaan gecompenseerd worden, zijn de rood-voor-groen-arrangementen. Het is hierbij de bedoeling dat uit de ontwikkeling van rode bestemmingen zoals woningbouw de financiering gehaald wordt voor de ontwikkeling van groene bestemmingen zoals natuurbouw of landschapingrepen. De groene bestemmingen compenseren voor het verlies van de open ruimte als gevolg van de woningbouw. Deze compenserende groenontwikkelingen kunnen in de directe omgeving van de rode bestemmingen liggen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de ontwikkeling van nieuwe buitenplaatsen. Maar de groenontwikkeling kan ook elders gelokaliseerd zijn. Het principe van compensatie voor verlies van maatschappelijke waarden is breder toepasbaar.

Bredere toepasbaarheid van compensatie

Bij rood-voor-groen-arrangementen kunnen verschillende soorten partijen in het spel zijn. Een mogelijkheid is dat een particuliere partij bijvoorbeeld een projectontwikkelaar rode functies wenst te ontwikkelen met negatieve externe effecten op de groene omgeving. Een overheid kan voor de ontwikkeling van de rode functie toestemming verlenen op voorwaarde dat de projectontwikkelaar hiernaast voor eigen rekening compenserende groene functies tot ontwikkeling brengt. Ook andere soorten partijen kunnen bij compensaties in beeld zijn. In zijn algemeenheid kan in verband met ruimtelijke ingrepen verhaal gehaald worden door particulieren op particulieren, door particulieren op de overheid, door de overheid op particulieren en door overheden op overheden.

Compensatie is in de regel aan de orde bij bestemmingsveranderingen maar heeft primair betrekking op de externe effecten van veranderingen in het grondgebruik die door de bestemmingsverandering mogelijk zijn gemaakt. Nieuwe functies brengen soms kosten met zich mee die redelijkerwijs collectief gedragen zouden moeten worden of zij hebben externe effecten die om verrekening vragen.

Verhaal van investeringen in collectieve voorzieningen

De overheid doet allerlei investeringen in publieke voorzieningen. In sommige gevallen komen deze voorzieningen ten goede aan een beperkte groep. Dan kan het doelmatig zijn de kosten direct aan deze groep in rekening te brengen en ze niet te financieren uit de algemene middelen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de kosten voor wijkinrichting. Deze worden via de grondprijzen aan de onroerendgoedeigenaren in rekening gebracht. In andere gevallen komen investeringen slechts voor een deel ten goede aan een beperkte groep en trekt hiernaast een bredere

groep ook profijt van de investering. Dit kan bijvoorbeeld het geval met ontsluitingswegen of met een oprit naar de snelweg. In dergelijke gevallen kan het daadwerkelijke profijt dat betrokkenen van de investering hebben, een basis voor verhaal vormen. Dit betekent dat de mogelijkheden voor verhaal vaak beperkt zijn. Dit heeft relevantie voor voorstellen voor een spiegelbeeld van de planschaderegeling. In plaats dat particulieren planschade claimen bij de overheid zou de overheid dan immers na het doen van investeringen die tot waardevermeerdering van het bezit van een particuliere partij hebben geleid, naar rato een vergoeding voor de investering kunnen opeisen. Daadwerkelijk profijt zou in een dergelijk geval echter pas ontstaan op het moment van verkoop. Het komt overigens de rechtszekerheid ten goede als vooraf is vastgesteld welke investeringssoorten voor verhaal in aanmerking komen. In het geval dat het profijt van investeringen in publieke voorzieningen de gemeentegrenzen overschrijdt is het ook gebruikelijk dat overheden andere overheden op een bijdrage in de kosten aanspreken.

Compensatie voor externe effecten

Externe effecten treden pas na een ruimtelijke ingreep aan het licht. Het is nauwelijks doenlijk om ter implementatie van een openruimteheffing het optreden van externe effecten met enige zekerheid vooraf in te schatten. Het behoort echter tot de kwaliteit van een planningsproces dat het optreden van externe effecten wordt meegenomen. In de context van stedelijke netwerken waar verschillende overheden zowel in horizontale als in verticale verbanden met elkaar van doen hebben verdient het aanbeveling om in planningsprocessen een open oog te hebben voor mogelijke externe effecten en elkaar hier ook op aan te spreken en compensatie te verlangen. Nu de onderlinge afhankelijkheid in de regiostad steeds groter wordt, is er alle aanleiding om juist de interlokale afwentelingen in het planningsproces te betrekken. Compensatie voor negatieve externe effecten komt op alle niveaus voor. Particulieren spreken particulieren aan op het veroorzaken van overlast. Particulieren spreken overheden aan op het veroorzaken van planschade en overheden trachten in bepaalde gevallen door bedrijven veroorzaakte overlast op hen te verhalen. Zelfs komt het in de vorm van vestigingssubsidies voor dat compensatie geboden wordt voor het optreden van positieve externe effecten. Compensatie tussen overheden lijkt goeddeels nog een onontgonnen terrein. In plaats hiervan is in het verleden meer energie gestoken in de verdeelsleutel voor het gemeentefonds.

Internalisering van schaaloverschrijdende afwentelingen veronderstelt dat bindende afspraken bestaan over zaken die niet afgewenteld behoren te worden. In de huidige praktijk van de ruimtelijke ordening zijn afspraken tussen lokale overheden over aansprakelijkheid voor ruimtelijke afwenteling weinig ontwikkeld. Internalisering moet in onderling overleg tot stand komen of op aandringen van hogere overheden. Het is wellicht ook niet in alle gevallen wenselijk dat ruimtelijke afwentelingen geïnternaliseerd worden. Er bestaan echter situaties waarin bezien vanuit een hoger schaalniveau een vorm van internalisering wenselijk is, maar waarbij tegenstellingen tussen lokale overheden deze internalisering verhinderen.

5.4 STEDELIJKE UITBREIDING EN STEDELIJKE HERSTRUCTURERING

Suburbanisatie als uiting van sociale stijging of van sociale daling?

Suburbanisatie en grootstedelijke problematiek staan niet los van elkaar. Er bestaan in theorie voor de suburbanisatie naar voorstad en groeikern in verschillende situaties uiteenlopende redenen. Als het leven in de stad vanwege een slechte huisvestings situatie of een nijpende sociale problematiek weinig te bieden heeft aan woon- en leefgenot, trekt men de stad uit in de verwachting aan de rand van of buiten de stad een beter leefklimaat te treffen. De grotere reisafstand in het woon-werkverkeer wordt dan voor lief genomen of men is in het geheel niet meer op de centrumstad georiënteerd. Als daarentegen de situatie zich voordoet dat het leven in de stad aanmerkelijke voordelen biedt juist in verband met een aanbod van kwalitatief goede woonruimte en een hoog voorzieningenniveau, dan kan de situatie bestaan dat het wonen in de stad voor mensen financieel niet haalbaar is en dat men om die reden de stad uittrekt. In Nederland lijkt in vergelijking met steden in het buitenland van de twee genoemde theoretische mogelijkheden de suburbanisatie hoofdzakelijk te beantwoorden aan de eerstgenoemde situatie. Een indicatie hiervoor is dat het inkomen per hoofd in de grote steden ten opzichte van het nationale gemiddelde in Nederland veel lager ligt dan in een aantal grote steden in het buitenland. Terwijl in Nederland juist de lagere inkomensgroepen in de centrumsteden oververtegenwoordigd zijn, is met name in een aantal Europese steden er een oververtegenwoordiging van de hogere inkomensgroepen. Niettemin lijkt er sinds enige tijd in ons land sprake te zijn van een kentering. Het wonen in een centrumstedelijk milieu is duidelijk in opkomst. Mogelijk betekent dit dat in de grote steden nu langzamerhand een omslag gemaakt wordt naar een situatie waarin het wonen in de steden eerder een teken is van persoonlijke welstand dan van materiële achterstand. Vooralsnog is van een dergelijke situatie geen sprake. Eerder ontstaat er een grotere differentiatie naar welstand. Wil de ontwikkeling van de steden naar oorden van bovengemiddelde welstand doorzetten, dan zullen er nog aanzienlijke transformatieprocessen moeten plaatsvinden.

Achtergrond van de stedelijke concentratie van lagere inkomensgroepen

De samenstelling van het woningbestand in de grote steden is een van de redenen waarom de lagere inkomensgroepen in de grote steden geconcentreerd zijn. In de grote steden staat een grote voorraad goedkope, voor een belangrijk deel gestapelde huurwoningen. Deze voorraad stamt voor een deel uit de periode van voor de oorlog. Maar ook als antwoord op de woningnood zijn in de naoorlogse periode veel woningen in hoog tempo uit de grond gestampt. De woningbouwkwaliteit was bij deze operatie niet het belangrijkste criterium. Bij de stadsvernieuwingsoperatie die later volgde is een grote achterstand in woningbouwkwaliteit die door de snelle bouw ontstaan was, voor een belangrijk deel weggewerkt zonder dat echter de samenstelling van het woningbestand aanmerkelijk is veranderd. De lagere inkomensgroepen zijn vanouds aangewezen op de sociale woningbouw, die ook na de oorlog energiek door het volkshuisvestingsbeleid tot stand is gebracht. Lange tijd betrof in de naoorlogse periode meer dan tweederde van de bouwproductie

sociale woningbouw. Naarmate er meer alternatieven voor deze woningen op de markt kwamen in de al dan niet gesubsidieerde koopsector, zijn de lagere inkomensgroepen ook steeds exclusiever op het sociale segment in het woningbestand aangewezen geraakt. Bovendien zijn in de grote steden relatief weinig woningen in het koopsegment gerealiseerd. De alternatieven die voor de hogere en de middeninkomensgroepen op de markt kwamen waren dus grotendeels buiten de grote steden gelokaliseerd. Het zijn de hogere en middeninkomensgroepen die in grote getale buiten de centrumsteden woonruimte hebben gevonden. De lagere inkomensgroepen zijn in de centrumsteden achtergebleven.

Ontstaan van minder gewilde wijken

Ondanks dat het wonen in centrumstedelijke woonmilieus voor de hogere inkomensgroepen een hernieuwde aantrekkingskracht heeft en ondanks het feit dat hier een duidelijke impuls voor de stedelijke vitaliteit van uitgaat, zijn er delen van de grote steden die in de nabije toekomst een groot risico lopen om in een neergaande ontwikkeling terecht te komen. Het gaat dan met name om vooroorlogse wijken met veel kleine, gehorige etagewoningen en een ten opzichte van het stadscentrum enigszins perifere ligging en een leefmilieu dat onder druk staat, om vroegnaoorlogse wijken met eveneens gehorige en kleine portieketagewoningen en om wijken waarin de woningsamenstelling gedomineerd wordt door veel als anoniem ervaren hoogbouw (VROMRaad 1999c). De betreffende wijken liggen in een brede ring buiten de stadscentra. Regionaal en ook lokaal kunnen de perspectieven voor dergelijke wijken nog aanmerkelijk variëren. Er is een grote latente vraag naar andere woonmilieus dan hier aanwezig zijn en naar andere soorten woningen dan hier staan. Na een zekere aanloopperiode wordt juist in de omgeving van de grote steden de markt in de komende jaren overspoeld door een grote bouwproductie, vooral maar niet uitsluitend op de grote locaties. Het ligt in de rede dat nu het aanbod aanmerkelijk verruimd zal worden, in de bestaande latente vraag voorzien kan worden. Dit zal een reeks verhuisbewegingen op gang brengen waardoor uiteindelijk in de minst aantrekkelijke wijken leegstand en een verslechterend leefklimaat kan ontstaan. Terwijl veel van de betreffende wijken al als probleemwijken gekenschetst worden, zal een verruiming van de woningmarkt de problemen nog verder aanscherpen.

Stedelijke herstructurering

Als antwoord op de problematiek van dit dreigende stedelijk verval is een beleid van stedelijke vernieuwing geformuleerd (Tweede Kamer 1996-1997). Dit beleid beperkt zich niet alleen tot de verbetering van de woningkwaliteit maar heeft als doel om de gehele sociale structuur van de wijken aan te pakken. Hierbij wordt wel aangetekend dat een oplossing voor veel van de problemen waarmee deze wijken geconfronteerd worden, op een hoger schaalniveau ligt. Een hoge werkloosheid en een wegtrekkende bedrijvigheid vragen om oplossingen die het wijkniveau overstijgen. Stedelijke herstructurering is een belangrijk element in het proces van stedelijke vernieuwing. Hiermee wordt de fysieke component in de stedelijke vernieuwing aangeduid. Stedelijke herstructurering heeft in de praktijk verschil-

lende vormen. Het kan betrekking hebben op de herinrichting van de openbare ruimte, op de herstructurering van bedrijfsterreinen en op het afstemmen van het aanbod van woningen op de vraag zoals deze zich in de markt voordoet. Het afstemmen van vraag en aanbod op de grootstedelijke woningmarkt komt er in de praktijk vaak op neer dat er op omvangrijke schaal sloop plaatsvindt van het type woningen waarvan de verhuurbaarheid te wensen overlaat, ofwel vanwege de kwaliteit van de woningen, ofwel vanwege de achteruitgang van de leefomgeving. Hiervoor in de plaats worden dan koopwoningen neergezet. Ook wordt in de grote steden de bouw van koopwoningen gerealiseerd op plekken met een marginale functie of met een beëindigde functie. In beide gevallen wordt gestreefd naar een differentiatie van het woningbestand.

Wat wil het beleid met de grote steden?

Al langere tijd bestaat er een maatschappelijke zorg over de ontwikkeling van de grote steden. Er wordt gewezen op het duale karakter van de grote steden. Aan de ene kant hebben de grote steden een essentiële centrumfunctie die ook in het ruimtelijk beleid van de afgelopen twintig jaren sterk is benadrukt, aan de andere kant vinden er in de grote steden erosieprocessen plaats die als een bedreiging gezien worden voor de vitaliteit van de samenleving als geheel. Met het oog op de woonfunctie van de steden is het stedelijk vernieuwingsbeleid geformuleerd. Dit stedelijke vernieuwingsbeleid is ingebed in het grotestedenbeleid. Het grotestedenbeleid beoogt de vitaliteit van de grote steden in sociaal, economisch en fysiek opzicht te versterken (CPB 2000). Er zijn op economisch gebied doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de concurrentiekracht van de steden, met betrekking tot de werkgelegenheid en de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt en met betrekking tot de bereikbaarheid van economische bedrijvigheid. Met betrekking tot de woonfunctie fungeren doelstellingen rond de positie van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt, met betrekking tot het duurzaam herstel van kwetsbare wijken en met betrekking tot de fysieke leefomgeving en de leefbaarheid. Ten slotte zijn er doelstellingen met betrekking tot de sociale infrastructuur en de openbare veiligheid. Ook in het grotestedenbeleid komt de dualiteit naar voren. Immers aan de ene kant wordt ingezet op een volledige benutting van – niet in het minst economisch getinte – potenties van de grote steden terwijl aan de andere kant het doel is om te voorkomen dat het stedelijke systeem aan de onderkant uit zijn voegen barst in de zin dat er een sociale en ruimtelijke tweedeling van de stedelijke samenleving optreedt die gepaard gaat met een afname van de openbare veiligheid. Juist deze problemen zouden het economisch functioneren van de grote steden maar ook dat van de samenleving in zijn geheel in de weg kunnen zitten.

Dualiteit in het stedelijke woningbouwbeleid

De dualiteit tussen het stimuleren van de stedelijke ontwikkelingspotenties en het aanpakken van de sociale problematiek zit ook in het stedelijke woningbouwbeleid ingebakken. Aan de ene kant heeft de stadsvernieuwing de kwaliteitsachterstand in de vooroorlogse wijken trachten weg te werken en geeft het stedelijke vernieu-

wingsbeleid met de herstructurering een kwaliteitsimpuls aan met name de naoorlogse wijken die moet leiden tot een verbetering van de sociale structuur zodat deze wijken de concurrentie met de nieuwbouwwijken op de uitleglocaties aan kunnen. Hiermee moet voorkomen worden dat deze wijken in een neergaande spiraal terechtkomen. Aan de andere kant wordt voor een gezonde toekomst van de stad een gedifferentieerde samenstelling van de bevolking noodzakelijk geacht. Hiervoor is ook een meer gedifferentieerde samenstelling van het woningbestand noodzakelijk. Er wordt gestreefd naar het vast houden of aantrekken van bewoners met hogere of midden inkomens. Hier is de bouwinspanning hoofdzakelijk op gericht. In samenhang hiermee wordt gepleit voor sociale woningbouw op uitleglocaties om de lagere inkomensgroepen ook een keuze te bieden voor het wonen in een suburbaan woonmilieu. Duidelijk is dat dit ook zou kunnen bijdragen aan een evenwichtiger bevolkingsopbouw. Er wordt van een evenwichtiger bevolkingsopbouw een economische impuls voor de grote steden verwacht. Dit is slechts tot op zekere hoogte een terechte verwachting.

Differentiatie van het woningbestand in relatie tot de revitalisering van wijken

Een meer gedifferentieerde samenstelling van het woningbestand wordt te makkelijk gezien als een middel om de kwaliteit van de leefomgeving voor afglijden te behoeden. Een evenwichtiger samenstelling van de grootstedelijke bevolking kan echter wel een doel op zich zijn. Maar er is eerder op gewezen dat de effectiviteit van differentiatie als middel om wijken voor een neergaande spiraal te behouden discutabel is (Van Kempen et al. 1997). Veel hangt af van de wijze waarop de stedelijke herstructurering wordt uitgevoerd. Het blijkt overigens in de praktijk dat het voorkomen van een negatieve spiraal eenvoudiger is dan het doorbreken hiervan. De juiste investeringen in een wijk kunnen negatieve marktsentimenten en een dreigende stigmatisering van een buurt keren. Ook een desinvestering als sloop kan bedrijfseconomisch rationeel zijn. Maar het is duidelijk dat een concentratie van lagere inkomensgroepen in een wijk op zich nog niet hoeft te betekenen dat een sociale neergang dreigt. Dikwijls is er in lagere inkomenswijken juist een hoge mate van sociale samenhang te vinden. Het zijn met name de wijken met een grote variëteit van leefstijlen waarin verschillende bevolkingsgroepen langs elkaar heen leven waar het eerst problemen zijn te verwachten. Differentiatie van het woningbestand kan hierom ook problemen oproepen in plaats van ze op te lossen.

Stedelijke herstructurering voor wie?

De noodzaak van stedelijke vernieuwing wordt voor een belangrijk deel ingegeven door de verwachting dat wanneer de nieuwbouw op de uitleglocaties op de markt komt dat hierdoor een uitstroom uit de naoorlogse wijken op gang zal komen. Deze verwachting is nog wel met enige onzekerheden omgeven, met name waar het gaat om de invloed van de migratie op de huishoudensvorming, de mate waarin jongeren zelfstandig gaan wonen en de benutting van de streekplancapaciteit (Hooimeijer 1999). Wanneer echter de verwachte ontspanning van de markt optreedt, zullen met de name de middeninkomens de financiële speelruimte hebben

om uit de naoorlogse wijken weg te trekken terwijl het nu juist de bedoeling van het beleid is deze groep vast te houden. De lagere inkomens die in de visie van het beleid zouden doorstromen naar de uitleggegebieden, zullen hier vaak weinig toe genegen zijn omdat het wonen hier vaak een zwaardere financiële last betekent. De verwachting is dat woonruimte voor de doelgroep hard nodig blijft. Dit zou betekenen dat differentiatie in de grote steden vooral kans van slagen heeft als hier op grote schaal in plaats van vervanging een uitbreiding van het woningbestand plaats heeft met name voor de midden en hogere inkomensgroepen. Deze woningen zullen op de een of andere manier concurrerend gemaakt moeten worden met woningen in suburbane woonmilieus.

Schaaloverschrijdende effecten

Impliciet schuilen achter de zorg van het rijksbeleid voor de grote steden twee verschillende doelstellingen. Ten eerste wordt de bevordering van de vitaliteit van de grote steden gezien als een kwestie van bovenlokaal belang. Dit wordt beargumenteerd vanuit de centrale rol die de grote steden nog altijd in onze samenleving hebben. Ten tweede wenst het rijksbeleid de leefbaarheid van de grote steden overeind te houden. De verwachte ontwikkelingen op de woningmarkt geven reden tot zorg voor de leefbaarheid van een aantal wijken. Hier moet een precair evenwicht bewaard worden tussen aan de ene kant het voorkomen van leegstand en het ontstaan van een neergaande spiraal van verloedering en aan de andere kant het op peil houden van een woningvoorraad voor de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid. Beide doelstellingen kunnen met name door de grote bouwstroom in de periferie van de regiostad onder druk komen te staan. Anders gezegd leidt het succes van de bouwactiviteit in de nieuwe kernen van de netwerkstad tot negatieve externe effecten in de centrale knoop van de netwerkstad. De schaal waarop de baten van de perifere verstedelijking worden genoten verschilt van de schaal waarop de kosten neerslaan. In het beleid rond het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing wordt dan ook nadrukkelijk de mogelijkheid van gemeentelijke samenwerking open gehouden om deze verschillen te verevenen (Tweede Kamer 1999-2000).

Ruimtelijke samenhang en stedelijke vitaliteit

De ruimtelijke dynamiek gaat in de richting van een verwevenheid van functies op een hoger veelal regionaal schaalniveau. Niettemin heeft dit betekenis voor de schaal waarop de stedelijke vitaliteit gezien wordt. De tijd dat de vitaliteit van de stad afgemeten kon worden aan de activiteiten die op een enkel stadscentrum georiënteerd waren, is voorgoed voorbij. In de grote steden zijn verschillende nevencentra in ontwikkeling. Ook draagt de verstedelijking in de periferie van het stadsgewest vanwege de ruimtelijke verweving van relaties bij aan de stedelijke vitaliteit van de kernstad. Een ontstaansreden voor de nevencentra is juist hun goede bereikbaarheid vanuit de stadsgewestelijke periferie. De stedelijke ontwikkeling in meerdere kernen leidt niet alleen tot een grotere ruimtelijke samenhang in het stadsgewest. Het biedt in voorkomende gevallen ook kansen voor de ontwikkeling van naoorlogse wijken in de omgeving waarvan deze nevenkernen

gelegen zijn. De stedelijke herstructurering kan in bepaalde gevallen met de verdere ontwikkeling van deze nevenkernen verbonden worden.

Verevening van grondexploitatie tussen periferie en kern

Omdat kosten en baten van verstedelijking in de stadsgewestelijke periferie uiteenlopen en er bovendien grote verschillen bestaan in de kosten van woningbouwontwikkeling op uitleglocaties en in bestaand stedelijk gebied, is er reden voor verevening. Het doel hiervan is een coördinatie tot stand te brengen die in de markt niet tot stand komt. Stedelijke vitaliteit en ruimtelijke samenhang zijn ongeprijsde waarden. De kosten van woningbouwontwikkeling op inbreidingslocaties zijn relatief hoog vanwege de ongunstige grondexploitatie en vanwege de complexiteit van het ontwikkelingsproces. Bij de grondexploitatie vindt vaak geen bestemmingsverandering plaats en blijft de bijbehorende overwaarde uit. In voorkomende gevallen worden sloopkosten gemaakt en is de grond verontreinigd. Bij de ontwikkeling zijn veel meer partijen betrokken en moet met diverse belangen rekening gehouden worden. Om de woningbouw op binnenstedelijke locaties ook voor midden en hogere inkomens concurrerend te laten zijn met woningbouw op uitleglocaties, zijn extra investeringen in de ruimtelijke kwaliteit noodzakelijk. Een verevening zou een redelijke mate van concurrerendheid van binnenstedelijke nieuwbouw op het oog moeten hebben.

Er zijn diverse redenen om binnen de netwerkstad vormen van verevening te hanteren. Slechts om historische redenen zal de verevening hierbij vooral ten goede komen aan zwakke perifeer gelegen delen van de centrale stad. Hier liggen immers de meeste vroegnaoorlogse wijken. Een eerste reden voor verevening vormt de samenhang van het netwerk. De netwerkstad functioneert vanuit een samenhang van de verschillende stedelijke verdichtingen en stedelijke woongebieden. Elke schakel draagt bij aan de vitaliteit van het gehele netwerk. Zwakke schakels hebben nadelen voor alle overige schakels in het netwerk. Ook op nationaal niveau speelt dit argument. De grootste netwerksteden hebben op verschillende gebieden nationale taken op zich genomen en hebben door de samenballing van activiteiten een nationale spilfunctie. Tegelijkertijd zien zij zich met een grote sociale problematiek geconfronteerd. Vanuit de erkenning van zowel de speciale rol in de nationale samenleving als van deze sociale problematiek ligt de staatsbijdrage aan de gemeentekassen hoger dan gemiddeld.

Een tweede reden voor verevening van kosten en baten van de verstedelijkingsopgave binnen de netwerkstad wordt gevormd door het woon-werkverkeer. Elk van de vier grote steden wordt geconfronteerd met een aanzienlijke dagelijkse instroom van hoogopgeleide arbeid. In de centrale stad is onvoldoende hoogwaardige woonruimte voor deze forensen beschikbaar. Tegelijkertijd bevindt het werk voor de laagopgeleide arbeiders die meer dan gemiddeld in de centrale stad woonachtig zijn, zich weer voor een belangrijk deel buiten de stad. De werkloosheid in het onderste segment van de stedelijke arbeidsmarkt is bijgevolg hoger dan het landelijk gemiddelde. Het is ook hierom dat een meer evenwichtige verdeling van

de bevolking over de verschillende kernen van de netwerkstad wenselijk is. Ten minste een deel van het woon-werkverkeer wordt veroorzaakt doordat de woningmarkt niet is afgestemd op de arbeidsmarkt. Ook achter de hoge werkloosheid en de lage participatiegraad van het grootstedelijke reservoir van laagopgeleide arbeid schuilt naast andere achtergronden een ruimtelijke oorzaak. De noodzakelijke aanpassing van de grootstedelijke woningmarkt brengt hoge kosten met zich mee maar kan een bijdrage leveren aan het indammen van de congestie.

5.5 CONCLUSIE

Ruimtelijke ingrepen zoals verstedelijking hebben in de regel effecten op hogere schaalniveaus dan waar de ingrepen zelf op gericht zijn. Soms hebben de schaaloverschrijdende effecten een positieve invloed in de zin dat ruimtelijke doelstellingen er door bevorderd worden, maar niet zelden is er ook sprake van een ruimtelijke afwenteling van negatieve effecten. Vanuit het oogpunt van de doelmatigheid van de ruimtelijke inrichting is het vaak gewenst dat dergelijke ruimtelijke afwentelingen middels compensatie geïnternaliseerd worden. Niettemin zijn bij compensatie van negatieve effecten schaalconflicten onontkoombaar. Regelmatig voorkomende NIMBY-problematiek maakt duidelijk dat compensatie niet van dien aard hoeft te zijn dat belangen op een hoger schaalniveau in het gedrang komen.

104

Compensatie kan verschillende vormen aannemen. Te denken valt onder meer aan fysieke beperking van externe effecten door rantsoenering van grondgebruik. Verder is internalisering mogelijk door financiële overdrachten, maar ook compensatie van getroffen functies door stimulering van deze functies op andere locaties komt onder andere bij rood voor groen arrangementen nadrukkelijk in beeld. Een ander voorbeeld betreft de verhuizing van tuinbouwkassen om ruimte te maken voor woningbouw. In de huidige ruimtelijkeorderingspraktijk wordt vooral teruggegrepen op rantsoenering middels bestemmingsplannen ter beperking van negatieve externe effecten.

Bestemmingswijzigingen leiden onvermijdelijk tot winsten op de grondmarkt. Bij een rantsoenering van de ruimte die voor verschillende functies beschikbaar is, ontstaan nu eenmaal verschillende grondprijzen. De winsten die bij bestemmingsveranderingen gemaakt worden, lokken op hun beurt weer speculatie uit. Een oude politieke reflex is om deze winsten af te romen. Deze inkomensherverdeling wordt soms verdedigd door er op te wijzen dat toevallige winsten als gevolg van overheidsacties aan de gemeenschap behoren toe te komen.

In het voorgaande is betoogd dat er een ander mogelijk meer aansprekend argument is voor de gemeenschap om aanspraak te maken op de bestemmingswinst. Verschillen in grondprijzen tussen stedelijk en landelijk gebied zijn een uitdrukking van de maatschappelijke waarden die gediend zijn met de scheiding van stad en land. Betoogd is dat deze scheiding zowel ten goede komt aan de

vitaliteit van de stad, de duurzaamheid van de mobiliteit als de vitaliteit van het platteland. Bij verstedelijking van open gebied worden deze waarden aangetast en is compensatie op zijn plaats. Bij deze redenering vallen wel kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is de mate waarin maatschappelijke waarden gediend zijn met de scheiding van stad en land aan verandering onderhevig. In het voorgaande hoofdstuk is geconcludeerd dat deze waarden althans niet strijdig zijn met een voortgaande deconcentratie en met een handhaving van de verdichting van de verstedelijking. En ten tweede zijn de middelen om ook daadwerkelijk compensaties tot stand te brengen beperkt. In dit hoofdstuk zijn twee mogelijke richtingen om compensaties te effectueren besproken.

Een eerste mogelijkheid om voor verlies van ruimtelijke waarden te compenseren is de ruimtelijke ordening niet langer te zien als een systeem waarin de bestemming van de grond wordt vastgelegd maar juist als een systeem waarin aan de verandering van de bestemming een prijs is verbonden. Een uitwerking hiervan zou een stelsel van tarieven voor bestemmingsverandering kunnen zijn. Deze tarieven behoren in principe zowel specifiek te zijn voor de bestemmingsovergang als voor de locatie waar ze betrekking op hebben. Deze specificiteit is noodzakelijk omdat de tarieven uitdrukking geven aan het welvaartsverlies dat door de bestemmingsverandering ontstaat. Het is duidelijk dat dit welvaartsverlies afhankelijk is van de lokale omstandigheden en bovendien bij de ene bestemming groter is dan bij de andere. De bouw van een villawijk op een bebost terrein op de Utrechtse Heuvelrug heeft andere welvaartseffecten dan de bouw van dezelfde villawijk onder de rook van Pernis. Omdat beoogd wordt ook ruimtelijke afwentelingen te internaliseren dient het schaalniveau van waaruit de welvaartseffecten worden gezien zo hoog gekozen te zijn dat deze afwentelingen voor de welvaart op dit schaalniveau nauwelijks meer een rol spelen. Een voordeel van deze benadering zou zijn dat doelmatiger dan thans wordt omgesprongen met schaarse maar alternatief bestembare ruimte. Hoewel een feitelijke uitwerking tal van vereenvoudigingen toelaat, is een nadeel van een dergelijk tariefstelsel dat de administratieve last niet minder is dan die van het huidige planningsstelsel, temeer omdat tarieven voorafgaand aan bestemmingswijzigingen vastgesteld moeten worden.

Aldus verkregen compensatie is ook denkbaar voor schaaloverschrijdende effecten van verstedelijking. Waar stedelijke uitbreidingen aantoonbaar leiden tot een verscherping van de stedelijke problematiek, is er iets voor te zeggen om een gedeelte van de bestemmingswinsten op stedelijke uitbreiding ten goede te laten komen aan het budget voor stedelijke herstructurering.

Een tweede richting waarin gedacht kan worden als mogelijkheid om voor het verlies van ruimtelijke waarden te compenseren, is bij het feitelijk optreden van externe effecten compensatie te claimen. In de netwerksteden die in het westen van Nederland in de vorm van gespreide regiosteden zichtbaar worden zijn de onderlinge afhankelijkheden groot. Een ruimtelijke ingreep op de ene locatie in het netwerk heeft allerlei gevolgen op andere locaties in het netwerk. Op deze wijze

worden bovendien vaak verschillende lokale besturen met ontwikkelingen in het territoir van elkaar geconfronteerd. Om op dit niveau met succes compensatie voor de ruimtelijke afwenteling van de effecten van verstedelijking te kunnen claimen, is het noodzakelijk dat op een of andere wijze wordt afgedwongen dat maatschappelijke waarden worden gerespecteerd. Intergemeentelijk overleg in regioverband zal niet altijd bestaande belangentegenstellingen kunnen overbruggen. Gemeenten kunnen ook geen recht doen gelden op de onaantastbaarheid van de kwaliteit van hun ruimtelijke inrichting. De grote steden zijn hierdoor voor het verkrijgen van compensatie voor de aantasting van met name hun stedelijke vitaliteit aangewezen op hoger geplaatste overheden. In de wereld van de ruimtelijke ordening is de dominantie van de coalitie tussen de vier grote steden en de rijksoverheid een gegeven. De geldstroom in het kader van het grotestedenbeleid is hier een uitvloeisel van. Omdat deze geldstroom uit de algemene middelen wordt bekostigd is internalisering van de ruimtelijke afwenteling van verstedelijking in de randgemeenten niet aan de orde. Dit komt de doelmatigheid van de ruimtelijke inrichting niet ten goede. De rijksoverheid zou er naar kunnen streven het grotestedenbeleid te oriënteren op de gespreide regiosteden waarvan de vier grote gemeenten deel uitmaken. Ruimtelijke afwenteling van verstedelijkingseffecten zou hierbij een contra-indicatie kunnen zijn voor de toekenning van middelen.

6 SLOTBESCHOUWING

Er bestaan verschillende visies op de ruimtelijke dynamiek rond de steden in Nederland. De verschillen ontstaan doordat uiteenlopende zoekbeelden gehanteerd worden. Hierbij komt dat aan de beschrijving van de feitelijke waarnemingen een normatieve lading wordt gegeven door de waargenomen dynamiek als streefbeeld neer te zetten. Hierdoor worden de verschillen in opvattingen van ruimtelijke dynamiek nog geaccentueerd. De opvattingen kristalliseren uit in zogenaamde planologische concepten. In de Startnota (VROM et al. 1999) werd nog vooral gesproken van het ontstaan van netwerksteden. Hieronder wordt verstaan een samenstel van verschillende stedelijke centra en knooppunten waarin werk, voorzieningen en wonen samengebald zijn. In de Randstad werden drie stedelijke configuraties onderscheiden, namelijk de Zuidvleugel, de wijde omgeving van Amsterdam en ten slotte Utrecht en omstreken. In de Vijfde Nota wordt daarentegen de Randstad in zijn geheel beschreven als een stedelijk netwerk. Onder een stedelijk netwerk wordt hier verstaan "een netwerk van grotere en kleinere compacte steden, elk met een eigen karakter en profiel binnen het netwerk" (VROM 2001). Er wordt gewezen op een toenemende schaalvergroting die met name in de zakelijke relatievorming en de hieruit voortvloeiende mobiliteit in versterkte mate te zien is. Aan deze visie op de stedelijke ontwikkeling wordt in de Vijfde Nota de ambitie gekoppeld om de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad vanuit de samenhang op dit schaalniveau ter hand te nemen.

107

In de voorgaande hoofdstukken is erop gewezen dat er weliswaar netwerkvorming optreedt op een hoger schaalniveau dan dat van het stadsgewest, maar dat het zwaartepunt van de relaties ligt op het lagere schaalniveau van de gespreide regiostad. Met de benadering in de Vijfde Nota van de stedelijke ontwikkeling in de Randstad als een samenstel van compacte steden wordt de relatievorming op het niveau van de gespreide regiostad miskend. Het nationale ruimtelijkeordeningsbeleid dreigt hierdoor in zijn doorwerking naar provinciale en gemeentelijke niveaus aan doeltreffendheid in te boeten. Nyfer (2000) constateerde nog dat het beleid op twee gedachten hinkt waar het aan de ene kant een complete stad en aan de andere kant een netwerkstad wil. Met het verschijnen van de Vijfde Nota heeft het beleid gekozen voor een hiërarchie van stedelijke centra zoals ook in het initiatief van Deltametropool wordt voorgestaan. Op de ontwikkeling van verschillende stedelijke centra naast de oude centra van de grote steden in de Randstad wordt in deze nota weinig visie ontwikkeld. Niettemin is het vraagstuk hoe bepaalde kwaliteiten van de compacte stad in het lossere stedelijke verband van de gespreide regiostad overeind gehouden kunnen worden, dringend aanwezig. De stedelijke dynamiek gaat onvermijdelijk in de richting van een verdere deconcentratie van de verstedelijking met hier en daar verdichting en overigens een verdunning van de bebouwing.

De ontwikkeling van enkele netwerksteden in de Randstad heeft consequenties voor de geleiding van de verstedelijking en voor de afwegingen die hierbij gemaakt

worden. Ook als de maatschappelijke waardering voor een aantal doelen die mede door de ruimtelijke ordening behartigd worden, onveranderd blijft, vallen ruimtelijke keuzen onder invloed van deze verstedelijkingsdynamiek anders uit. Voor stedelijke planning in een gespreide regiostad gelden andere overwegingen dan er in het stadsgewest van voorheen golden. Bovenal is de onderkenning van de structuur van het netwerk van belang. Binnen deze structuur wordt planning noodzakelijkerwijs gekarakteriseerd door selectiviteit. Zonder deze selectiviteit is de toch al problematische sturing binnen het netwerk ondenkbaar.

Omdat in de gespreide regiostad bereikbaarheid als criterium van groter belang is dan nabijheid, vormt de aanwezigheid en de ontwikkeling van infrastructuur voor vestigingsbeslissingen meer dan voorheen een doorslaggevende factor. Terwijl een toename van de mobiliteit onlosmakelijk verbonden is met de netwerkstad kan de lokale hinder van deze mobiliteit vaak door vervoersplanologisch ingrijpen teruggedrongen worden.

Voor de beleving van landelijkheid bestaan in de gespreide regiostad zowel kansen als bedreigingen. Ecologische en landschappelijke waarden staan hier vanwege de gespreide verstedelijking onder druk. Tegelijkertijd zijn deze waarden door de verstedelijkingsvorm van de gespreide regiostad in de omgeving van de woonconsument gebracht. De hoge waardering die ecologische en landschappelijke waarden mede door de nabijheid genieten, maakt het mogelijk deze gericht te ontwikkelen in een afwisselend stadslandschap van hoogwaardig groen, van aantrekkelijke woonmilieus desgewenst, voorzover de markt dit toestaat, aansluitend op de goede traditie van bundeling en verdichting, en van economische functies zoals bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Het is niet onmogelijk om de bebouwing op uitbreidingslocaties in de gespreide regiostad te onderwerpen aan strikte voorwaarden van welstand waarbij de landelijke beleving aan de hand van continu te expliciteren ontwerpen prominent meegewogen wordt.

Ook de stedelijke vitaliteit van de gespreide regiostad vergt andersoortige afwegingen. Terwijl stedelijke cultuur en stedelijke ervaringen zich op diverse locaties in de stad zullen voordoen, ook op afstand van hoogstedelijke verdichtingen, is in de Nederlandse en meer in het algemeen ook in de Europese context de positie van de historische binnensteden een bijzondere. Terwijl de uitzonderingspositie als primaire locatie waar diverse stedelijke functies samengebald zijn, duidelijk aan het eroderen is, blijft de betrokkenheid op de binnenstad als arena voor de beleving van stedelijkheid onverminderd aanwezig. In meerdere gevallen blijkt deze ene functie juist uitvergroot te worden. In alle steden van de Randstad vormt om historische redenen een brede schil rondom de binnenstad een in morfologische zin aaneengesloten stedelijk gebied. Juist in deze schil is op verschillende locaties de stedelijke vitaliteit bedreigd. Ten aanzien van de betreffende wijken doet zich in de ontwikkelingsgang naar een netwerkstad een politiek keuzemoment voor dat nu al enkele jaren prominent op de agenda staat. De keuze bestaat tussen een betrekkelijk passief beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de brede bebouwde schil rondom de grote binnensteden en een bepaalde mate van proactief beleid juist

gericht op de versterking van de positie van de centrale stad binnen de gespreide regiostad. Het beleid heeft zich de laatste tijd ten faveure van de tweede optie ontwikkeld. Bij een passief beleid zouden uitbreidingen op nieuwe locaties in de netwerkstad ten koste gaan van de relatieve positie van probleemwijken in de grote steden. Deze zouden verworpen tot een bezemwagen voor de sociale problematiek in de regiosteden. Dit perspectief is als maatschappelijk onacceptabel ter zijde geschoven. Het beleid probeert actief te voorkomen dat wijken in de grote steden in een neergaande spiraal terecht komen met alle maatschappelijke schade die hier het gevolg van kan zijn.

Het is echter de vraag of dit beleid lang genoeg voortgezet zal worden om succesvol te zijn. Ook is niet duidelijk waar op aangekoerst wordt. Terwijl momenteel de grootstedelijke gemeenten binnen de netwerksteden naar het inkomen van de bevolking gemeten minder welvarend zijn dan de randgemeenten, zou het een optie kunnen zijn om als ambitieniveau te formuleren dat deze situatie in zijn tegendeel komt te verkeren. In vergelijking met andere Europese steden zijn de grote steden in Nederland vanwege hun welvaartpositie uitzonderlijk. Er zijn goede redenen om de huidige situatie om te willen buigen. Ten eerste vertegenwoordigen de grote steden een enorm kapitaal. Het is niet meer dan prudent om de gedane investeringen van onderhoud te voorzien. Het is ook voor de toekomstwaarde van de gespreide regiostad ongunstig om bestaand stedelijk gebied te verwaarlozen ten gunste van de ontwikkeling op nieuwe locaties. Een *slash and burn* ruimtelijke ordening is in Nederland vanwege de grote bevolkingsdichtheid geen optie. Ten tweede zijn juist de grootstedelijke gemeenten zowel binnen de gespreide regiosteden als nationaal gezien bij uitstek de locaties waar de brandpunten van de kenniseconomie tot ontwikkeling zijn gekomen. Hier zijn grote aantallen hoogopgeleide kenniswerkers actief die momenteel grotendeels in de stedelijke periferie wonen deels door de nood gedwongen omdat passende woonruimte in de omgeving van het werk in onvoldoende mate aanwezig is. Ten derde is het een vorm van maatschappelijke verspilling om in en rond de grootstedelijke centra waar de grondprijzen grote hoogten bereiken, relatief laagrenderende functies zoals sociale woningbouw te herbergen.

Hierbij vallen wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Stedelijke vernieuwing kan niet alleen vanuit het perspectief van het onroerend goed benaderd worden. Ook het bewonersperspectief is van eminent belang. Het gaat hierbij enerzijds om de zittende bewoners en anderzijds om de potentiële grootstedelijke bewoners. Voor beide categorieën dienen voldoende keuzemogelijkheden voorhanden te zijn. Zonder het draagvlak van huidige en toekomstige bewoners zijn de bedoelde transformatieprocessen niet haalbaar.

De grootstedelijke problematiek en de opkomst van de gespreide regiostad zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De vrijheidsgraden die het kader van de gespreide regiostad biedt voor de stedelijke ontwikkeling trekken een wissel op het vermogen van de grootstedelijke kerngemeenten om de sociale problematiek en

het fysieke stedelijke verval het hoofd te bieden. Tegelijkertijd heeft deze stedelijke ontwikkeling gevolgen voor de landelijke kwaliteit van het ommeland die niet noodzakelijkerwijs positief uitpakken. De ontwikkeling van de gespreide regiostad gaat dus gepaard met negatieve externe effecten. Er is alle reden om aan het ruimtelijk afwentelingproces compensatiemechanismen te verbinden. Dit komt de economische doelmatigheid van de ruimtelijke inrichting ten goede. Compensatie kan zowel direct als indirect plaatsvinden. Op directe wijze is compensatie denkbaar waar ontwikkelingsprojecten in de gespreide regiostad met voor de betrokkenen inzichtelijke toerekenbaarheid op een hoger schaalniveau schade toebrengen aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting. Bij deze kwaliteit kan zowel gedacht worden aan landelijke als stedelijke kwaliteit alsmede aan effecten op de mobiliteit. Voor verlies aan landelijke kwaliteit kan bijvoorbeeld via rood-voor-groenarrangementen gecompenseerd worden. Wanneer bijvoorbeeld de succesvolle ontwikkeling van een woningbouwproject op een uitleglocatie in een randgemeente via de nodige verhuisketens tot stedelijke neergang in bepaalde wijken van de centrumgemeente leidt, kan ook compensatie van de kosten voor sanering van deze wijken aan de orde zijn. Omdat de oorzakelijkheid pas achteraf kan blijken, is het bijvoorbeeld denkbaar dat eventuele bestemmingswinsten die de randgemeente heeft kunnen innen vooraf in een regionaal fonds gestort worden. Op indirecte wijze is compensatie aan de orde via de diverse rijksbijdragen. Om te beginnen is er de differentiatie vanuit het gemeentefonds. Verder zijn in het kader van het grotestedenbeleid in het bijzonder via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing gelden bestemd voor de versterking van de stedelijke vitaliteit. In het kader van regionale intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is een verdere verdeling van middelen mogelijk. Vanzelfsprekend loopt het beleid bij deze samenwerkingsverbanden ook tegen tegenstellingen aan die een vergelijk in de weg staan. Er is hierom meer beleidsmatige aandacht nodig dan alleen de vrijblijvende aansporingen om de intergemeentelijke samenwerking inhoud te geven. Als op het schaalniveau van de gespreide regiostad aan bepaalde collectieve waarden met betrekking tot de ruimtelijke inrichting belang wordt gehecht, dan is het voor de internalisering van een inbreuk op deze waarden noodzakelijk dat er een markt voor deze waarden wordt geschapen.

LITERATUUR

- Aalbers, R., et al. (1999) 'Op grond van welvaart', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4223: D12-17, 9 december.
- Van Aalst, I. en J. van Weesp (2000) *De Randstad als metropool*, Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, nr. 2, Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- ABF (2000) *Marktanalyse mismatch VINEX*, Delft.
- Batten, D.F. (1995) 'Network cities: creative urban agglomerations for the 21st century', *Urban Studies*, 32: 313-327.
- Boer, de, Den Hartog en Hooft (1995) *Kantorenmarkt Regio Amsterdam 1985-1995*, Amsterdam.
- Bontje, M. en W. Ostendorf (1999) 'Plan, feit en haalbaarheid: De succeskansen van een voortgezet compactestadbeleid', in F. Dieleman en S. Musterd (red.) *Voorbij de compacte stad?*, Assen: Van Gorcum.
- Boomkens, R. (1999) "'van de grote stad ging een onbestemde dreiging uit", Hoe grootstedelijk is Nederland?', in R. van der Wouden *De stad op straat*, Sociale en Culturele Studies – 27, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Castells, M. (1996) *The rise of the network society*, Oxford: Blackwell.
- Centraal Planbureau (1997) *Economie en fysieke omgeving*, Den Haag: SDU Uitgevers.
- Centraal Planbureau (1999a) *Woningbouw tussen markt en overheid*, Den Haag: SDU Uitgevers.
- Centraal Planbureau (1999b) *De grondmarkt: Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag: SDU Uitgevers.
- Centraal Planbureau (2000) *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Werkdocument 117, Den Haag.
- Dieleman, F. (1999) 'Compacte stad, wetenschappelijk onderzoek en de Nederlandse praktijk', in F. Dieleman, en S. Musterd (red.) *Voorbij de compacte stad?*, Assen: Van Gorcum
- Dieleman, F., Musterd, S. (1999), 'Voorbij de compacte stad?', in F. Dieleman, en S. Musterd (red.) *Voorbij de compacte stad?*, Assen: Van Gorcum.
- Dijst, M. en E. van Vossen (1996) *Woonlocatie en mobiliteit: een voorstudie inzake de nota ruimte voor wonen*, Faculteit der geografische wetenschappen, Rijksuniversiteit Utrecht.
- Faludi, A. (1994) 'Coalition building and planning for Dutch growth management: The role of the Randstad concept', *Urban Studies*, Vol 31:485-507.
- Giddens, A. (1990) *The consequences of modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Harms, L. (2000) *Verkeer verdeeld*, RIVM rapport 773002 015, Bilthoven.
- Harts, J. et al. (2000) *Monitoring stedelijke milieus; Menging en dichtheid*, OTB Stedelijke en regionale verkenningen 23, Delft: Delft University Press.
- Hilbers, H. et al. (1999) *Evaluatie mobiliteitseffecten VINEX-locaties*, TNO Inro, rapport nr. 99/NV/182, Delft.

- Hoek, T. van (2000) 'Omgaan met ruimte; De permanente afweging tussen concurrerende kwaliteiten', in Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau *Trends, dilemma's en beleid; Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag: SDU Uitgeverij.
- Hooimeijer, P. (1999) 'De stedelijke woningmarkt en de fysieke opgave', in VROMRaad *Stad en wijk: Verschillen maken kwaliteit*, advies 013, Den Haag.
- Horsten-van Santen, Y. et al. (2000) *Visie landelijk gebied*, Voorstudie Vijfde Nota nr. 10, Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- Hupkes, G. (1977) *Gasgeven of afremmen: toekomstscenario's voor ons vervoersysteem*, Deventer: Kluwer.
- Hupkes, G. (1979) 'Nieuwe ontwikkelingen rond de BREVER-wet', *Verkeerskunde*, 30:363-369.
- Kempen, R. van et al. (1997) 'Ontwerpnota stedelijke vernieuwing; Een reactie', in Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling *Advies stedelijke vernieuwing*, Den Haag.
- Kenworthy, J. en F. Laube (1999) 'A global review of energy use in urban transport systems and its implications for urban transport and land-use policy', *Transportation Quarterly*, Vol. 53, No. 4:23-48.
- Klaassen, A. (1990) *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Alphen aan de Rijn: Samson.
- Knol, F. (1998) *Van hoog naar laag; van laag naar hoog*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Kolpron (1998) *Grondbezit & grondverwerving VINEX-uitleglocaties*, Rotterdam.
- Korthals Altes, W. (1995) *De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Luijt, J. et al. (1999) *Prijzen van landbouwgrond in en om VINEX-locaties*, Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut.
- Mak, G. (1996) *Hoe God verdween uit Jorwerd. Een Nederlands dorp in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Atlas.
- Manshanden, W. (1996) *Zakelijke diensten en regionaal-economische ontwikkeling; de economie van de nabijheid*, Amsterdam: Economisch-Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Ministerie van Financiën, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (2001) *Op grond van nieuw beleid*, Den Haag: SDU Uitgevers.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995) *Visie op verstedelijking en mobiliteit*, Den Haag.
- Mommaas, H. (2000) *De vrijetijdsindustrie in stad en land*, WRR, V 109, Den Haag: SDU Uitgeverij.
- Newman, P., J. Kenworthy (1989) *Cities and automobile dependence: An international sourcebook*, Aldershot: Gower.
- NVB (1997) *Huizenkopers in profiel*, Voorburg.
- NWR (1994) *Wonen na 2000*, Almere.
- Nyfer (1996) *Het Groene Hart ..., dat klopt niet!*, Breukelen.

- Nyfer (1999) *Grip op de grond*, Breukelen.
- Nyfer (2000) *Twee werelden in ene teug*, Breukelen.
- Office of Technology Assessment (1990) *Critical connections: Communications for the future*, Washington DC: U.S. Congress.
- Rietveld, P. (1999) 'De waarde van de open ruimte in Nederland', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4223: D16, 9 december.
- Reijndorp, A. (1998) *Buitenwijk: stedelijkheid op afstand*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- RIGO (1999a) *Vinex-kwaliteit door de ogen van bewoners*, Amsterdam.
- RIGO (1999b) *De kwaliteit van Vinex-uitleglocaties, Kikkers op het Berlagehof*, Amsterdam.
- Rossem, V. van (1994) *Randstad Holland*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- RPD (1999) *Balans ruimtelijke kwaliteit 1999*, VROM, Den Haag.
- RPD (2000) *Balans ruimtelijke kwaliteit 2000*, VROM, Den Haag.
- Savornin Lohman, A. de et al. (2000) *Grondmarkt landelijk gebied; Knelpunten, oplossingsrichtingen en kennisleemtes*, Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut.
- Stec Groep (2000) *Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardestijging*, Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, nr. 3, Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- Tauw et al. (2000) *Relatie woningmarkt - grondmarkt 1991-1998*, Utrecht, Delft, Amsterdam.
- TauwMabeg (1998) *De grondprijzen voor woningbouw in Nederland 1990-1996*, Utrecht.
- Teule, R. (1996) *Inkomen, doorstromen en uitsorteren: Arm en rijk op de Nederlandse grootstedelijke woningmarkt*, OTB Stedelijke en regionale verkenningen 10, Delftse Universitaire Pers, Delft.
- Tweede Kamer vergaderjaar 1996-1997 *Nota Stedelijke Vernieuwing*, 25427, nr. 2.
- Tweede Kamer vergaderjaar 1999-2000 *Wet ter stimulering van integrale stedelijke vernieuwing; Memorie van toelichting*, 26884, nr. 3.
- Urhahn, G. en L. Vrolijk (2000) *Wonen in de Deltametropool, Een studie naar stedelijke diversiteit*, Bussum: THOTH.
- Vegt, C. van der en W. Manshanden (1996) *Steden en stadsgewesten: economische ontwikkelingen 1970-2015*, Den Haag: SDU Uitgeverij.
- Ven, J. van de (2000) *Van monocentrisch stadsgewest naar polycentrische netwerkstad*, Voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, nr. 17, Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- Versantvoort, M. (2000) *Analysing labour supply in a life style perspective*, Tinbergen Research Series no. 229, Rotterdam: Tinbergen Institute.
- Voogd, H. (1999) 'De andere kant van ruimtelijke concentratie', in S. van der Gaast et al. *Ruimtelijke ordening: spreiding of concentratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- VROM (1976, 1997) *Verstedelijkingsnota*, deel 2a en deel 2d, Den Haag SDU Uitgeverij.
- VROM (1989) *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag SDU Uitgeverij.

- VROM (1996) *Randstad en het Groene Hart: De Groene Wereldstad*, Den Haag SDU Uitgeverij.
- VROM (1997) *Actualisering VINEX*, Den Haag SDU Uitgeverij.
- VROM (1998) *Woonverkenningen; wonen in 2030*, Den Haag SDU Uitgeverij.
- VROM (2000) *Mensen, wensen, wonen*, Den Haag SDU Uitgeverij.
- VROM (2001) *Ruimte maken, ruimte delen*, Den Haag: SDU Uitgeverij.
- VROM et al. (1999) *De ruimte van Nederland*, Den Haag: SDU Uitgeverij.
- VROMRaad (1998) *Stedenland Plus*, advies 005, Den Haag.
- VROMRaad (1999a) *Sterk en mooi platteland*, advies 015, Den Haag.
- VROMRaad (1999b) *Mobiliteit met beleid*, advies 017, Den Haag.
- VROMRaad (1999c) *Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit*, advies 013, Den Haag.
- Webster, C. (1998) 'Public Choice, Pigouvian and Coasian Planning Theory', *Urban Studies*, Vol. 35, No. 1:53-75.
- Wee, B. van en K. Geurs (2000) *De rol van ruimtelijke ordening in het landelijke mobiliteitsbeleid*, Paper voor de RSA Dag 2000 'Mobiliteit met beleid', Den Haag.
- Wouden, R. van der (1999) 'Gestalten van stedelijkheid', in R. van der Wouden *De stad op straat*, Sociale en Culturele Studies – 27, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR (1992) *Grond voor keuzen*, Rapporten aan de Regering 42, Den Haag: SDU Uitgeverij.
- WRR (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering 53, Den Haag: SDU Uitgeverij.
- Yeates, M. (1991) *The North American City*, New York: Harper Collins.

APPENDIX DE AMSTERDAMSE KANTORENMARKT

In deze appendix zijn de volgende vragen aan de orde. Spelen vloerprijsverschillen tussen verschillende locaties een rol voor de vestigingskeuze van kantoorhoudende bedrijvigheid in de Amsterdamse regio? Welk vestigingspatroon resulteert hieruit voor de kantoorhoudende bedrijvigheid en wat betekent dit voor het verstedelijkingspatroon?

Er zijn twee soorten reacties van kantoorhoudende bedrijvigheid op relatieve vloerprijzen denkbaar. Ten eerste zouden bedrijven een voorkeur kunnen hebben voor locaties waar de vloerprijs relatief laag is. Hoge vloerprijzen duiden op een schaarste en een logisch patroon is dan dat ook elders naar kantoorruimte wordt gezocht. Door een dergelijk centrifugaal vestigingsgedrag worden de vloerprijsstijgingen in de centrumgebieden met de hoogste vloerprijzen beperkt en stijgen de vloerprijzen op de omliggende locaties. Ten tweede zouden bedrijven ook een voorkeur kunnen hebben voor de locaties waar de vloerprijsstijgingen het hoogst zijn. Niet alleen zijn dit de meest aantrekkelijke locaties in termen van bereikbaarheid en ligging ten opzichte van markt en voorzieningen. Maar ook het feit dat andere bedrijven zich hier willen vestigen vertegenwoordigt een zekere waarde. Dat kan te maken hebben met de status van de locatie. Maar ook in andere zin kan het functioneel zijn om een bedrijf te vestigen op een locatie waar zich al andere bedrijven bevinden. Deze tweede reactie is juist te karakteriseren als centripetaal vestigingsgedrag.

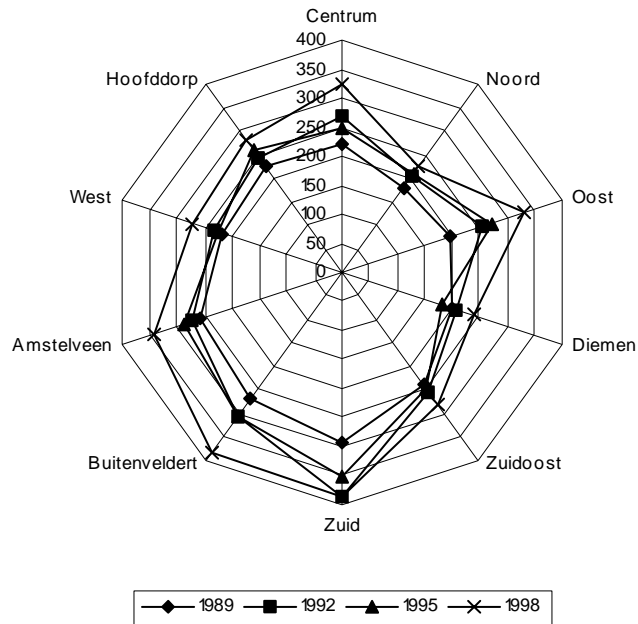
115

Zijn deze beide gedragsreacties nu op de Amsterdamse kantorenmarkt waar te nemen? Om hier een antwoord op te geven moeten zowel vestigingspatronen als vloerprijsstrends in kaart gebracht worden. De gegevensbron waar hier gebruik van is gemaakt is een prijsoverzicht van Boer, Hartog en Hooft over de periode 1989-1998.

Prijsontwikkeling

Uit figuur A1 blijkt dat de hoogste prijzen in Zuid en Buitenveldert (Zuid-as) gelden. De prijsstijging bedraagt hier 30 tot 40 procent in tien jaar. Ook Schiphol waarvoor de prijsontwikkeling wegens het ontbreken van gegevens niet in de figuur is weergegeven, behoort tot deze prijscategorie. Hiernaast zijn de prijzen sterk gestegen in Centrum, Amstelveen en Oost (o.a. Rembrandtoren). In Centrum en Oost bedraagt de prijsstijging zelfs 70 procent. Deze locaties, inclusief Amstelveen, nemen nu wat prijsniveau betreft een middenpositie in. Het prijsniveau in West, Hoofddorp, Zuidoost en Diemen ligt beduidend lager. De prijzen zijn hier met 20 tot 25 procent gestegen. De marktomvang in Noord is gering en de prijzen blijven achter bij de overige locaties in de regio Amsterdam.

Figuur A1 Ontwikkeling van de vloerhuur op de kantorenmarkt in de regio Amsterdam (gld/m²)

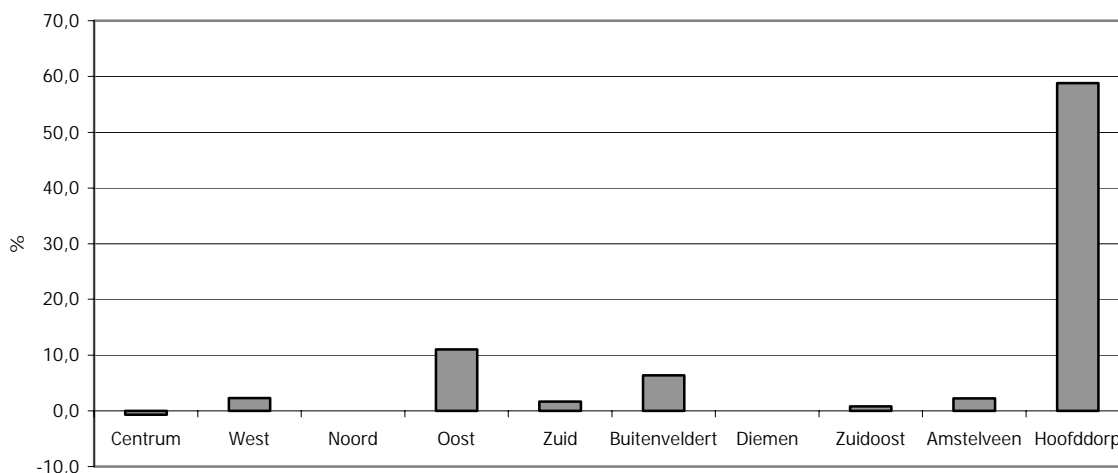


Ten opzichte van omringende steden als Haarlem, Hilversum en Leiden maar ook ten opzichte van de andere drie grote steden liggen de huurprijzen in de Amsterdamse regio aan de hoge kant.

Groei van het vloeroppervlak

Waar doet zich nu de grootste groei van de kantoorruimte voor, op de locaties met hoge prijzen of locaties met lage prijzen? In figuur A2 is de percentuele toename van de kantoorruimte tussen eind 1994 en eind 1998 weergegeven. Een verandering in het vloeroppervlak kantoorruimte doet zich voor door nieuwbouw of sloop en door bestemmingsveranderingen. Het blijkt dat Oost (Amstelstation), Buitenveldert (Zuidas) en Hoofddorp er met hoge groeipercentages uitspringen. Op de locaties in Oost en Buitenveldert is de uitbreiding gepaard gegaan met grote prijsstijgingen. Op de locatie Hoofddorp is dit in veel mindere mate het geval. Hier speelt ongetwijfeld de beschikbaarheid van ruimte een rol.

Figuur A2 Groei van het vloeroppervlak van kantoorruimte in de regio Amsterdam 1994-1998 (%)



Verhuisbewegingen

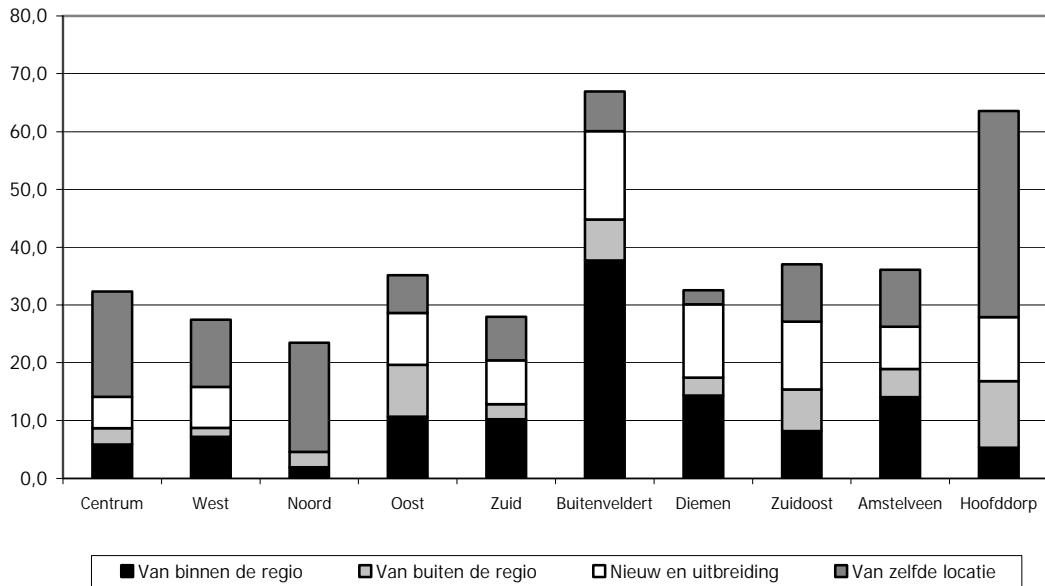
Naast de groei van het vloeroppervlak is ook de relatie van verhuisbewegingen met het prijsniveau van belang. In figuur A3 is per locatie de opname¹ over de periode 1994-1998 ten opzichte van de voorraad per eind 1998 weergegeven. De voorraad wordt hier gebruikt om te corrigeren voor de uiteenlopende grootte van de verschillende locaties. Het blijkt dat van de locaties met de grootste relatieve opnamecijfers er een hogeprijslocatie is (Buitenveldert) en een lageprijslocatie (Hoofddorp). De relatieve opname in de overige locaties varieert tussen 25 en 40 procent. In Noord ligt de relatieve opname lager. Het is overigens opmerkelijk dat de relatieve opname in de locatie met het hoogste prijsniveau, namelijk Zuid, gemiddeld is. Op de meeste locaties komt een belangrijk deel van de verhuisbewegingen uit hetzelfde locatiegebied. Ook gaat het voor een belangrijk deel om nieuwe activiteiten of uitbreiding van activiteiten. Buitenveldert springt eruit zowel waar het gaat om de opname van binnen en buiten de regio tezamen als waar het gaat om de opname van binnen de regio. In mindere mate is de opname van binnen de regio relatief hoog in Diemen en Amstelveen. Van de lageprijzenlocaties is de opname uit eigen regio het hoogst in Diemen.

Tot zover is de instroom ten opzichte van de voorraad behandeld. Deze variabele geeft vooral een indruk van de aantrekkelijkheid van een locatie ('pull'). Het prijsniveau is niet direct de factor die de aantrekkelijkheid bepaalt. Maar andere factoren kunnen het hoge prijsniveau compenseren. De aantrekkelijkheid van Buitenveldert (Zuid-as) wordt verklaard door fysieke factoren als de aanwezigheid van een paar snelwegafritten, een paar treinstations en een sneltram. Daarnaast

zou ook de reputatie van de locatie een rol kunnen spelen. Een hoog prijsniveau is hiervan het gevolg. Diemen heeft een geringere reputatie dan de Zuid-as en de infrastructuur is minder geconcentreerd. Een relatief laag prijsniveau is hier mede een oorzaak van de aantrekkelijkheid.

Figuur A3 Ingebruikname van kantoorvloer in de regio Amsterdam: 'pull' (percentage ten opzichte van de voorraad)

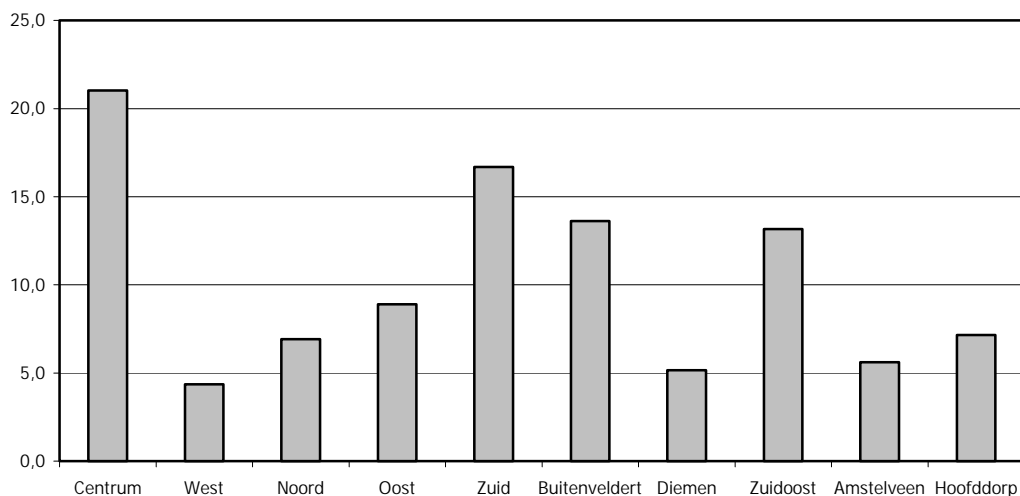
118



Een andere variabele op basis van verhuisbewegingen is de uitstroom ten opzichte van de voorraad. Deze variabele kan gezien worden als een maat voor de onaantrekkelijkheid van een locatie ('push'). Naarmate ten opzichte van de voorraad een groter percentage de locatie verlaat, heeft de locatie voor de bedrijvigheid blijkbaar minder te bieden. Een hoog prijsniveau kan hier een oorzaak van zijn.

In figuur A4 komt tot uitdrukking dat er relatief grote verhuisbewegingen naar andere locaties binnen de regio Amsterdam zijn vanuit Centrum, Zuid, Buitenveldert en Zuidoost.

Figuur A4 Kantoorverplaatsing binnen de regio Amsterdam: 'push' (percentage ten opzichte van de voorraad)



Nadere analyse leert dat Buitenveldert en Zuid de twee belangrijkste bestemmingen zijn bij vertrek uit Centrum. West en Centrum zijn de belangrijkste bestemmingen bij vertrek uit Zuid. Amstelveen en Oost zijn de belangrijkste bestemmingen bij vertrek uit Buitenveldert. En Buitenveldert en Zuid zijn de belangrijkste bestemmingen bij vertrek uit Zuidoost. Er vinden dus over en weer verhuisbewegingen plaats tussen goedkopere en duurdere locaties. Per saldo in termen van netto verhuisbewegingen is er een grote uitstroom uit Centrum richting Buitenveldert, Amstelveen en West, een grote uitstroom uit Zuid richting West, en een grote uitstroom vanuit Zuidoost naar Buitenveldert.

In tabel A1 zijn de bruto stromen tussen hoge-, midden- en lageprijslocaties weergegeven. Buitenveldert en Zuid worden tot de hogeprijslocaties gerekend, Amstelveen, Centrum en Oost tot de middenprijslocaties en Diemen, Zuidoost, West, Hoofddorp en Noord tot de lageprijslocaties. Het blijkt dat verhuisbewegingen simultaan in twee richtingen plaatsvinden: van hogere naar lagere prijslocaties en omgekeerd. De tabel laat zien dat locaties niet op basis van huurprijzen alleen te onderscheiden zijn naar hun verhouding tussen 'pull'- en 'push'-effecten. Meer specifieke factoren van zowel de afzonderlijke locaties als van de migrerende bedrijvigheid zijn hierop van invloed.

Tabel A1 Relocatie van kantoorhoudende bedrijvigheid tussen hoge-, midden- en lageprijslocaties in de regio Amsterdam (1994-1998) 1000 m²

	Hoog	Midden	Laag
Hoog	72,75	66,50	58,25
Midden	83	252,25	76,00
Laag	65,5	37,50	421,50

Conclusies

Huurprijzen van kantoorruimte in de regio Amsterdam verschillen aanzienlijk per locatie. Het hoogste prijsniveau geldt langs de Zuid-as op de locaties Zuid en Buitenveldert en op Schiphol. Op basis van huurprijzen kunnen deze locaties als de nieuwe centrumlocaties gekenschetst worden. Een middenniveau wat huurprijzen betreft, geldt in de aan de Zuid-aslocaties grenzende locaties Centrum, Oost en Amstelveen. Hier heeft zich in de afgelopen 10 jaar ook de grootste prijsstijging voorgedaan. Lagere maar landelijk gezien nog stevige prijsniveaus gelden in de overige locaties van de regio. Het hogeprijzengebied dijt dus uit, ten eerste in een breder gebied rondom de Zuid-as en ten tweede door het gemiddeld genomen hogere prijsniveau in de Amsterdamse regio vergeleken met omliggende steden. Het Centrum, de grachtengordel, is voor de kantoorhoudende bedrijvigheid niet langer de meest centrale locatie.

120

Kantoorhoudende bedrijvigheid reageert bij zijn vestigingskeuze op tegengestelde manieren op de verschillen in prijsniveaus. Aan de ene kant is er een beweging van locaties met lage prijsniveaus naar locaties met hoge prijsniveaus. Aan de andere kant is er een beweging uit locaties met hoge prijsniveaus naar locaties met lage prijsniveaus. In de regel overheerst binnen een locatie een van deze twee bewegingen. Gelet op de verhuisbewegingen *binnen* de Amsterdamse regio zijn locaties te onderscheiden met een positief ontvangstsaldo en locaties met een positief vertreksaldo. Een tweede onderscheid is dat naar prijsniveau. In tabel A2 zijn de regio's naar dit onderscheid ingedeeld. Centrum, Oost en Amstelveen zijn hier onder hoog prijsniveau geschaard. Wat betreft verhuisbewegingen *binnen* de Amsterdamse regio, komt er in Hoofddorp ongeveer evenveel binnen als er vertrekt.

Tabel A2 Kantoormigratie

	Laag prijsniveau	Hoog prijsniveau
Vertreksaldo	Zuidoost, Noord	Zuid, Centrum
Ontvangstsaldo	West, Diemen	Buitenveldert, Oost, Amstelveen

In Oost en Buitenveldert heeft de groei van het vloeroppervlak een aanzuigende werking van binnen de regio, in Hoofddorp is de aanzuiging vooral van binnen het locatiegebied en van buiten de regio. De relatieve aantrekkingskracht ('pull') is in alle opzichten hoog in Buitenveldert. In Hoofddorp hangt de hoge relatieve aan-

trekkelijkheid vooral samen met de groei van de bedrijvigheid binnen het locatiegebied. De relatieve afstotingskracht ('push') is hoog in Centrum en in mindere mate ook in Zuid. Systematisch onderzoek naar de factoren die achter de aantrekkingskracht en de afstotingskracht liggen is hier niet gedaan. Het is evenwel *plausibel* dat de aantrekkingskracht mede bepaald wordt door een concentratie van infrastructuur en door uitbreidingsmogelijkheden en de afstotingskracht door een geringe automobiele bereikbaarheid en door een gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden.

Huurprijzen voor kantoorruimte en hiervan afgeleide grondprijzen hebben een ambigue relatie met stedelijke druk. Hoge huurprijzen hangen samen met een concentratie van bedrijvigheid. De keerzijde hiervan is dat andere bedrijvigheid uitwijkt naar locaties met lage huurprijzen. Concentratietendensen verminderen de stedelijke druk op de omgeving terwijl door de uitwijkende bedrijvigheid de stedelijke druk op de omgeving toeneemt.

Tabel A2 laat een aantal nieuwe groepipolen voor kantoorhoudende bedrijvigheid in de Amsterdamse regio zien. Hoofddorp en Schiphol ontbreken echter in de tabel. Er zijn zowel groepipolen met relatief hoge als groepipolen met relatief lage vloerprijzen. De groepipolen met relatief lage vloerprijzen liggen meer perifeer. Hieronder kan naast Diemen en West ook Hoofddorp gevat worden. Enkele andere meer perifere locaties (Zuidoost en Noord) hebben hun relatieve positie zien verzwakken. De positie van de voormalige centrale locatie Centrum en ook de positie van de aangrenzende locatie Zuid die de centrumpositie deels heeft overgenomen staan wat betreft vloeroppervlak maar niet wat betreft prijsniveau onder druk.

NOTEN

- ¹ Onder opname wordt verstaan de op de vrije markt verhuurde en verkochte ruimte met uitzondering van sale-and-leaseback transacties en nieuwbouw ten behoeve van eigenaar gebruikers.