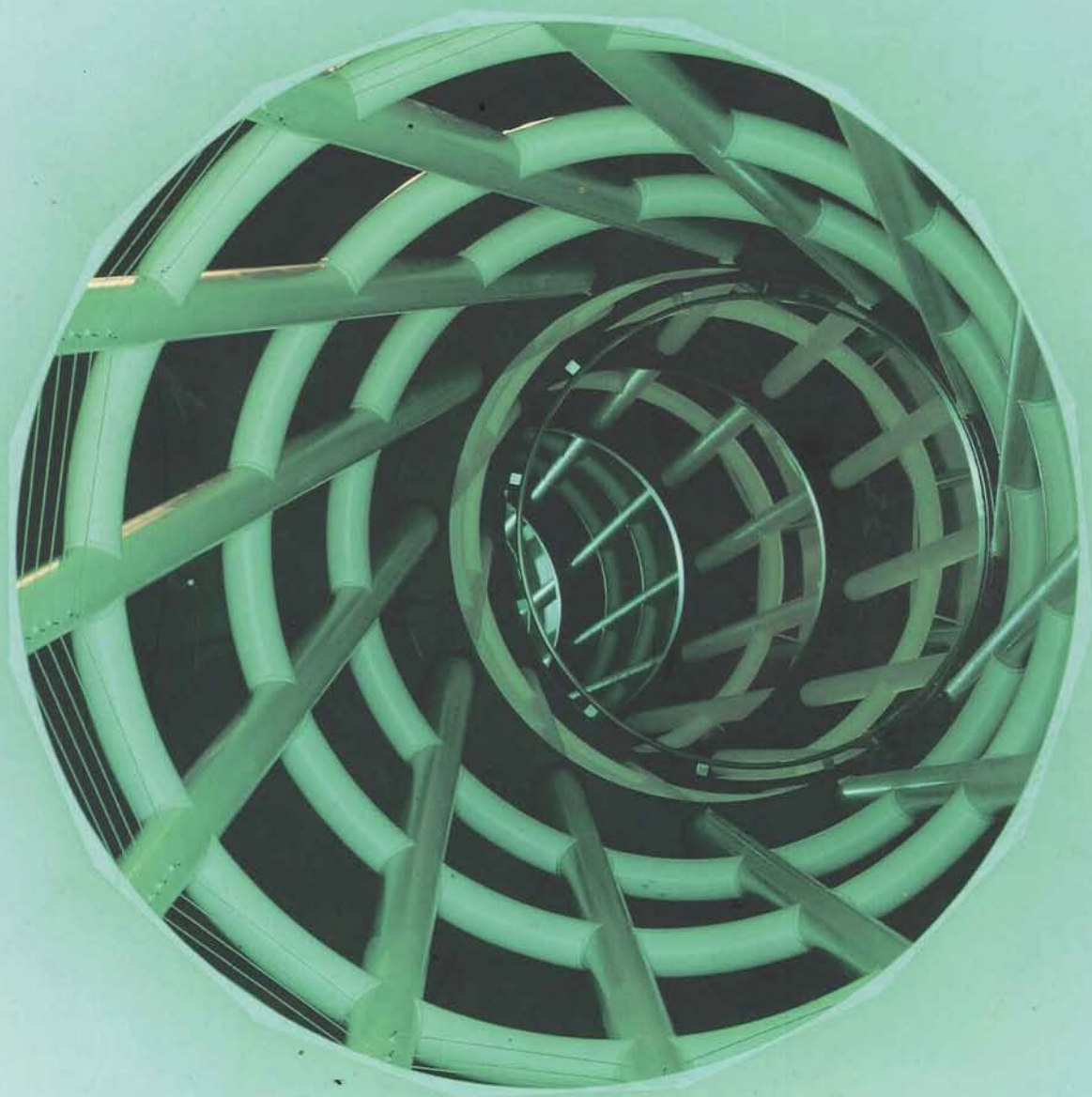
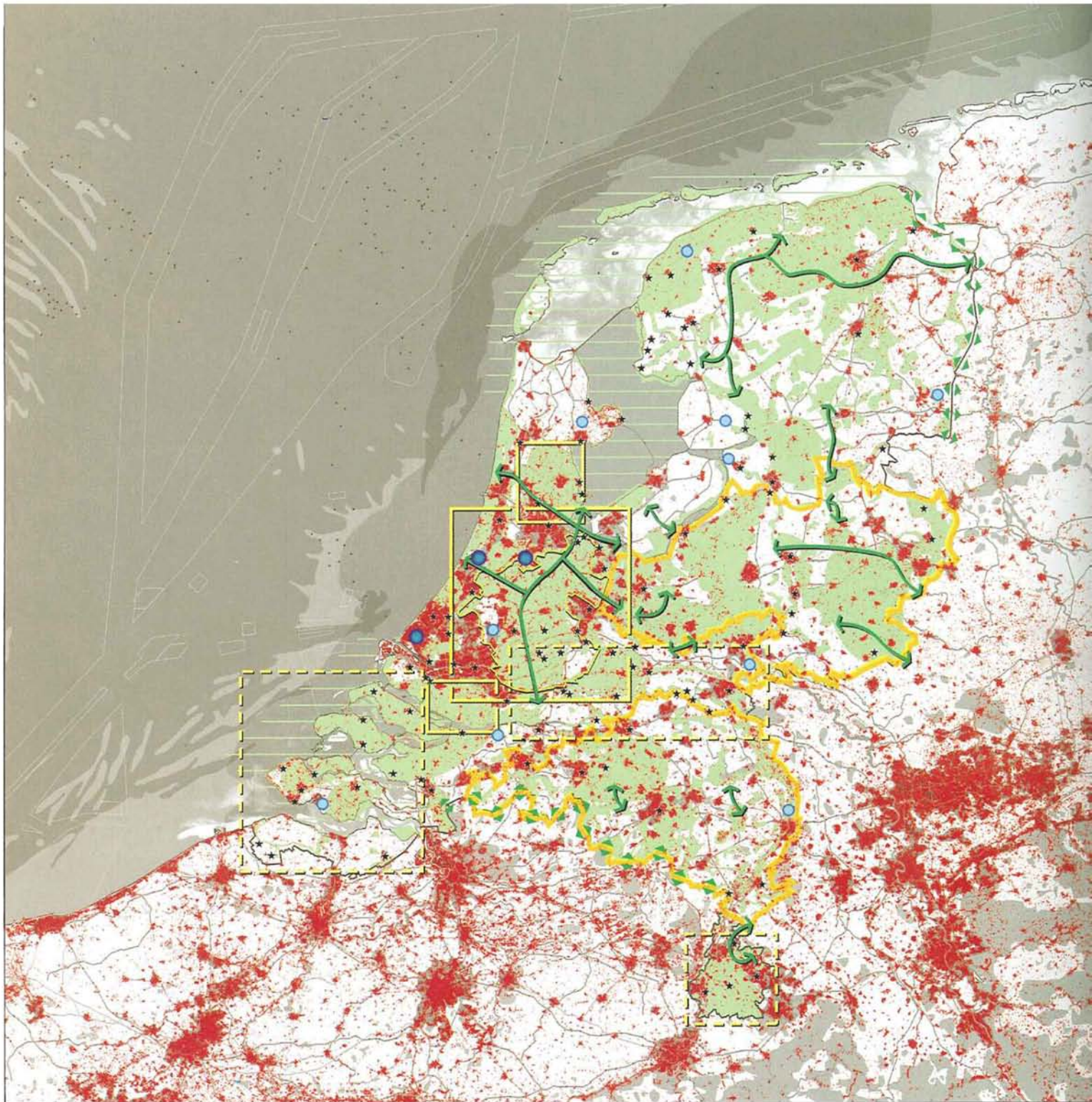


jaargang 32, ten Hagen & Stam bv, maart 2001



Selectieve decentralisatie van de macht *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020* In de Vijfde Nota legt de rijksoverheid veel bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening in handen van provincies en vooral gemeentes. Onder het motto dat de ruimte schaarser wordt en dat we dus moeten intensiveren, zullen deze op basis van nog niet vastgestelde(!) spelregels rode en groene contouren voor toekomstige uitbreidingen



moeten gaan tekenen. De kritiek op de nota spitst zich toe op het contourenbeleid. Gemeenten zullen in het nieuwe regime veel meer grond gaan claimen dan nodig is. Een veel groter nadeel is evenwel, dat de Nota de belangrijkste inrichtingsbeslissingen grotendeels voor zich uit schuift. Voor de bescherming van het landelijke gebied en de aanleg van nieuwe vervoersnetwerken zijn echter robuuste plannen nodig.

Harm Tilman

De Vijfde Nota vangt aan bij de grote veranderingen in Nederland. Deze leiden tot een ander gebruik van de ruimte. Daarbij komt dat de Nederlandse bevolking weer groeit en de meeste functies (met uitzondering van de landbouw) extra ruimte vragen. Bij de presentatie van de Nota stelde Pronk een beetje demagogisch, dat we op dit moment in Nederland een oppervlak ter grootte van de provincie Zuid-Holland tekort komen. Terwijl burgers en bedrijven steeds hogere eisen aan de 'ruimtelijke kwaliteit' stellen, tasten uitbreidingen deze juist aan. Daarom moeten we ruimte gaan maken en gaan delen, dat is het motto van de nota.¹

Om dit te bereiken, wordt ingezet op intensiveren (in centra en op knooppunten), combineren (van verschillende functies) en transformeren (van met name de naoorlogse wijken). Daartoe wordt onder meer het zogenaamde contourenbeleid geïntroduceerd. Rond alle kernen moeten in de komende vijf jaar rode contouren worden getrokken. Ofschoon de Vijfde Nota zelf tot 2020 doorloopt (met 'een doorkijk tot 2030'), moeten deze de begrenzing aangeven van het bebouwde gebied met de daarbij tot 2015 beoogde uitbreidingen. De gemeenten mogen zelf deze contouren trekken en de provincie mag ze daarna op de streekplankaart intekenen. Dit dient te gebeuren binnen de kwantitatieve en kwalitatieve opgave per landsdeel, die het Rijk eenmaal in de vijf jaar zal vaststellen. De spelregels voor het vaststellen van rode contouren worden echter pas in deel 3 van de Planologische Kernbeslissing (PKB) prijsgegeven. De gevolgen voor de gebieden binnen de rode contouren zijn intensivering van het grondgebruik en meervoudig ruimtegebruik, maar ook grondprijsstijgingen. Aangezien de door het rijk geformuleerde eisen ten aanzien van het contourenbeleid niet uitblinken in helderheid, lijken de gemeenten vrijwel ongehinderd hun gang te kunnen gaan. Bouwen in bestaand gebied heeft weliswaar 'de voorkeur' boven nieuwe uitbreidingen, maar wanneer 'ruimte nodig is om te voorzien in kwalitatief gewenste woonmilieus', dan mag verder worden uitgebreid, zij het 'bij voorkeur' in de nabijheid van centra met goede vervoersverbindingen. Tegenover de rode stelt het rijk de groene contouren. Deze omvatten waardevolle, ecologi-

sche gebieden (water, groen), waar bijzondere natuurwaarden of eenheden met cultuurhistorische of archeologische monumenten in stand gehouden worden. Hier geldt het bebouwingsparool 'Nee tenzij'. Deze afweging geldt in ieder geval voor de uitbreiding of de nieuwe vestiging van agrarische bedrijven, verblijfsrecreatie, attractieparken, infrastructuur, ontgrondingen en windturbinecomplexen. Voor de uitbreiding van intensieve veehouderij geldt deze afweging ook binnen een zone van 500 meter rondom de Ecologische Hoofdstructuur. De provincies moeten de groene contouren vóór 2005 vaststellen en opnemen in het streekplan. Doordat ze slechts vijf jaar geldig zijn, is het de vraag in hoeverre dit de basis voor een effectieve bescherming is. Hugo Priemus heeft bovendien al gewaarschuwd voor plan-schadeclaims. Tussen de rode en groene contouren liggen de zogenaamde balansgebieden. Deze beslaan ongeveer zestig procent van het Nederlandse grondgebied. De Vijfde Nota meldt: "Mocht in de toekomst uitbreiding van de rode contouren aan de orde zijn, dan vormen de balansgebieden hiervoor de zoekruimte". In de wandelgangen worden deze gebieden dan ook al jachtgebieden genoemd. Omdat hier direct langs de rode contouren anticiperende activiteiten van ontwikkelaars en speculanten mogen worden verwacht, zullen de grondprijzen plaatselijk enorm stijgen. De balansgebieden omvatten overigens ook gebieden met bijzondere landschappelijke en cultuurhistorische waarden, die het thema vormen voor de landschapsvisies van de provincies. De spelregels voor de inrichting, ontwikkeling en beheer van balansgebieden zijn echter niet erg duidelijk. Bebouwing in de balansgebieden is toegestaan als de ruimtelijke kwaliteit verbetert. De Vijfde Nota noemt zeven criteria voor ruimtelijke kwaliteit, die zich echter nauwelijks lenen voor toetsing.

Reconstructie van het landelijke gebied

Het grootste probleem in het landelijke gebied is niet de woningbouw of de uitbreiding van de grote kernen, maar vooral het stedelijke gebruik ervan. Aangezien de grond relatief goedkoop is, vindt er een sluipende verstedelijking plaats. Om dit tegen te gaan, stelt gedeputeerde Van Geel van de provincie Noord-Brabant, zul je tegenkrachten moeten organiseren. Daarvoor is het nodig op regionale schaal robuuste eenhe-

Zoekgebieden

- ontwikkelen bestaand bebouwd gebied
 - intensiveren/combineren en verdichten/verdunnen
 - uitbreiden bebouwd gebied met rode contouren
- beschermen en ontwikkelen (bijzondere kwaliteiten) natuur, landschap en cultuurhistorie (zie kaart 22)
- benutten en saneren bestaande verspreide bebouwing (ruimte voor ruimte)
- verbeteren ruimtelijke kwaliteit concentratiegebieden intensieve veehouderij (transformeren, verbeteren landschap en leefbaarheid)

Nationale landschappen

- nader te begrenzen:
 - Groene Hart
 - Noord-Hollands Midden
 - Hoeksche Waard
- voornemen tot aanwijzing/te begrenzen:
 - Rivierengebied (gedeeltelijk)
 - Heuvelland
 - Zeeuws - Zuid-Hollandse Delta (gedeeltelijk)
- heroverwegen bestaande grens nationaal landschap Groene Hart

Indicatieve lokaties

- beschermen en ontwikkelen historische steden en dorpen
- ontwikkelen robuuste verbindingen tussen natuurgebieden
- verbeteren ruimtelijke kwaliteit centra glastuinbouw en bollenteelt
- ontwikkelen duurzame projectlocaties glastuinbouw tot 2010
- versterken grensoverschrijdende samenwerking gericht op ontwikkelen en versterken groene kwaliteit

Ondergrond

- nationale ruimtelijke hoofdstructuur

1:11.300.000

den te projecteren, waarin waardevolle landelijke gebieden, maar ook akkers en terreinen met cultuurhistorische waarde worden opgenomen. Dat zal geld gaan kosten.

Daarom heeft Van Geel weinig op met de contourenbenadering uit de Vijfde Nota. In de praktijk zullen gemeentes gebieden binnen de contouren snel tot ontwikkeling brengen en deze daarna opschuiven, verwacht Van Geel. Volgens hem zou moeten worden ingezet op het trekken van ruime groene contouren, in combinatie met de introductie van de open ruimteheffing die door het kabinet juist op de lange baan is geschoven. Bovendien zou volgens hem de uitbreiding van een stad niet alleen moeten worden afgestemd op de ruimtebehoefte. Basis zou een regionaal ontwerp moeten zijn, waarin stad of dorp in samenhang met het land zijn geconcipieerd.

Van Geel pleit dus voor een wisseling van perspectief, waarin vanuit het land naar de stad wordt gekeken. Op de achtergrond speelt in Brabant (evenals in andere provincies) de herstructurering van de landbouw. De urgentie ervan wordt door de calamiteiten van de laatste jaren –de varkenspest, de gekke-koeienziekte– onderstreept. Volgens Van Geel is de kwetsbaarheid van de boerenstand op dit moment dusdanig groot, dat gesproken kan worden van een laatste kans om het buitengebied op te knappen en de landbouw in duurzame vorm een toekomst te bieden. Alleen door nu in te grijpen, kan een verder onomkeerbaar verval worden voorkomen.

In Brabant wordt geëxperimenteerd met de planvorm van de Structuurvisie +, als opmaat voor het nieuwe streekplan dat later dit jaar zal worden vastgesteld. In deze planvormen worden het stedelijke gebied en het buitengebied in hun onderlinge samenhang bekeken. Ze bestaat uit een tijdelijke en een duurzame component. Het ruimtelijke structuurbeeld is een samenhangende visie op het gehele grondgebied en moet uiteindelijk dertig jaar meegaan. Het programma is daarentegen gericht op een periode van tien tot vijftien jaar en bestaat uit kwantitatieve en kwalitatieve componenten. Uit de confrontatie van de laatste met het structuurbeeld komt de Structuurvisie voort. Deze methodiek heeft het voordeel dat ook als het programma wijzigt, het structuurbeeld intact kan blijven.

Een goed voorbeeld is de Structuurvisie voor Uden-Veghel, die gemaakt is door bureau B+B uit Amsterdam. Voor de ruimtelijke structuur is de Peelrandbreuk bepalend, evenals het onderscheid tussen jonge en oude, grootschalige en kleinschalige, lege en volle ontginningen. Het plan is erop gericht deze verschillen verder te versterken, de potenties van ecologisch waardevolle gebieden te benutten en grote aaneengesloten gebieden voor de grondgebonden landbouw te bestemmen. In het kader van het plan zijn strategieën uitgewerkt voor het watersysteem, natuur en landschap, stedelijke functies en de landbouw.

Dit plan zet de woningbouw in als motor achter de ontwikkeling van het landschap. De structuurvisie plakt de woningbouw niet aan Uden en Veghel vast, maar situeert ze in bestaande kerkdorpen en in enkele nieuw te stichten dorpen en buurtschappen. Volgens de Structuurvisie zouden deze laatste stukken landschap moeten adopteren en verder ontwikkelen. Ook landgoederen en buitenplaatsen in het dal van de Leigraaf en bossen met woningbouw behoren tot de mogelijkheden. De ontwikkeling van dit landschap met parkdorpen kan volgens de ontwerpers de motor vormen achter de reconstructie van de intensieve veehouderij in deze zone.

Nederland als metropool

Het begrip stedelijke netwerken vervangt het in de Startnota Ruimtelijke Ordening (1999) geïntroduceerde begrip van de netwerkstad (overigens zonder enige toelichting²). De nota wijst zes stedelijke netwerken aan, variërend van het 'stedelijke netwerk Groningen-Assen' tot de 'Deltametropool', de nieuwe benaming voor de Randstad inclusief Dordrecht, Amersfoort en Almere. Bestaanswaarde voor stedelijke netwerken is blijikbaar de al dan niet vrijwillige samenwerking die de 'leden' ervan onderhouden. Door 'samen' te bepalen op welke plek specifieke functies en milieus terechtkomen, kunnen deze grootstedelijke gebieden 'een compleet programma aan woon/werkmilieus, voorzieningen, parken en vervoersmogelijkheden' bieden.

Van de zes genoemde netwerken lijken alleen delen van de Deltametropool en de Brabantstad, bestaande uit Breda, Tilburg, Den Bosch, Eindhoven en Helmond echte stedelijke net-

Op dit ontwikkelingsbeeld zijn de zes stedelijke netwerken uit de Vijfde Nota ingetekend, samen met de ruimtelijke hoofdstructuur.



ontwikkelen (inter)nationaal stedelijk netwerk
- Deltametropool
- Brabantstad
- Groningen-Assen
- Maastricht-Heerlen
- Arnhem-Nijmegen
- Twente



ontwikkelen regionaal stedelijk netwerk



afstemmen grensoverschrijdend stedelijk netwerk



centrum stedelijk netwerk meer dan

100.000 inwoners



centrum stedelijk netwerk minder dan

100.000 inwoners



stedelijke ontwikkeling met Nieuwe Sleutelprojecten



versterken samenhang tussen stedelijke netwerken



ontwikkelen hoge snelheidslijn



bestuderen snelle verbinding naar het noorden



bestuderen rondje randstad



omvormen rijksbufferzone naar regionaal park



duurzame ontwikkeling luchthaven Schiphol



duurzame ontwikkeling haven Rotterdam

Ondergrond



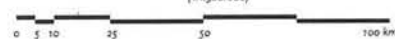
nationale ruimtelijke hoofdstructuur

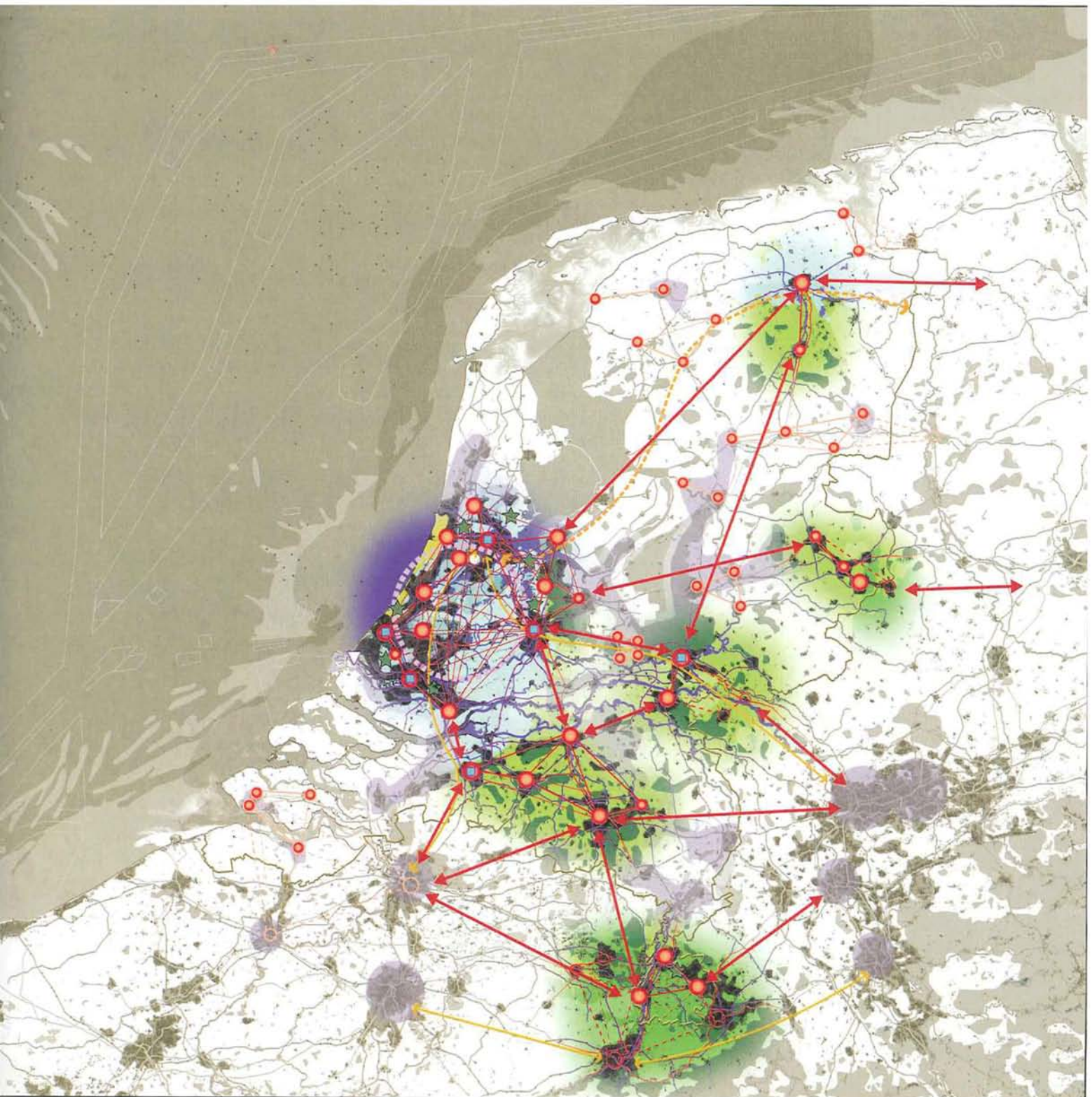


ruimtelijk-economische hoofdstructuur

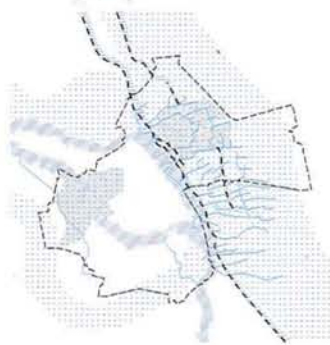


(1:1.500.000)





Blauwe strategieën



Groene strategieën



Rode strategieën



Gele strategieën



werken te vormen. Groningen, Enschede, Arnhem en Maastricht onderhouden weliswaar ook relaties met andere steden, maar deze zijn van een totaal andere orde. Hugo Priemus pleitte er onlangs, tijdens een door Stylos georganiseerd debat voor, om een onderscheid te maken tussen "stedelijke netwerken (met méér centrale steden) en netwerksteden (met één centrale stad)". Volgens Priemus vormen het ROA, Utrecht, de stadsregio Rotterdam en Haaglanden even zoveel netwerksteden binnen het stedelijke netwerk van de Deltametropool. Het veronderstelde stedelijke netwerk Groningen-Assen is in werkelijkheid een netwerkstad. Stedelijke netwerken hebben volgens Priemus echter soms wel een ongemakkelijk grote schaal. Gedurende het Stylos debat definieerde hoogleraar Frieling de Deltametropool als de halvering van de reistijd tussen Amsterdam en Rotterdam. Volgens Frieling kan dat worden bereikt door de uitbreiding van het spoornet tot vier sporen en door de verknoping van de bestaande autowegen en spoorlijnen. Ook over Brabantstad wordt gesproken in termen van een hoogwaardig vervoersnetwerk waardoor de steden op hooguit vijftien minuten van elkaar komen te liggen en gebruik gemaakt kan worden van elkaars voorzieningen. Daarmee kunnen deze stedelijke netwerken de concurrentie met elkaar, maar ook met de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied goed aangaan. Ruimtelijk gezien heeft dit echter weinig te betekenen. Afspraken over woningbouw en bedrijven kunnen veel beter op regionaal niveau worden gemaakt.³

Verdere ontwikkeling van de Deltametropool zal leiden tot een grote sociale ongelijkheid in delen van de Randstad. De Vijfde Nota stelt geen concrete maatregelen voor om deze tegen te gaan. Bovendien lijkt de Deltametropool vooral een herleving van het oude Randstaddenken in te luiden, waarin het bestaan van de rest van het land er eigenlijk niet toe doet. Frieling ging onlangs in Delft zelfs zo ver te stellen, dat "als de Deltametropool lukt, het dan met de rest van Nederland ook wel goed komt".

Visie op de toekomst

Terwijl de gedachte achter het contourenbeleid sympathiek is –de beslissingen daar neer leggen waar ze thuis horen– blijft voorsnog veel onzekerheid bestaan over de manier waarop het

in de praktijk zal werken. De vrees dat de ordening van Nederland op deze manier de overheid ontglipt is niet ongegrond. Omgekeerd zijn niet alle beslissingen die de ruimtelijke inrichting van Nederland bepalen, een zaak van provincies en gemeenten. De Vijfde Nota doet echter geen uitspraken over de manier waarop de gewenste bottom-up benadering gerelateerd kan of moet worden aan de toch altijd nodige top-down benadering. Zowel over de wijze waarop het ruimtelijk beleid van de centrale overheid geregeld is, als de keuze van de 'grands projets' doet de Nota merkwaardig genoeg geen uitspraken.

In de Nota ontbreekt een visie op de toekomst van Nederland en op de wijze waarop deze kan worden beïnvloed. In feite schuift het kabinet het meeste door naar het debat dat de eerstkomende vijf jaar door de betrokkenen zal moeten worden gevoerd. Met infrastructuur kan echter wel degelijk invloed uitgeoefend worden op de ruimtelijk-economische ordening van Nederland. Dat is althans de mening van Peter van Gend, directeur van Infrastructuurprojecten Siemens Nederland. Van Gend is de man achter de magneetweefbaan (MZW), een open vervoersysteem waarmee permanent mobiliteit kan worden aangeboden. Dit systeem is geknipt voor het schaalniveau van de Randstad. Door de verschillende functionele kernen met elkaar te verbinden, ontstaat de kritische massa die nodig is voor de vorming van een echte metropool, die meer is dan een verzameling losse kernen.

Van Gend onderscheidt in de ontwikkeling van de Randstad na de Tweede Wereldoorlog drie fasen. De eerste hiervan wordt gekenmerkt door de uitbouw van de spoorverbindingen die de kernen van de grote steden met elkaar verbinden. In de jaren zestig komt de suburbanisatie op gang. Door deze ontwikkeling boet de 'ijzeren ring' aan belang in, ondanks de voorstadstations. Nederland stapt massaal over op de auto en de Randstad raakt in de ban van wat Van Gend de 'rubberen ring' noemt. Volgens hem is de Magneetweefbaan de volgende logische stap. Plekken met een goede autobereikbaarheid zijn steeds minder beschikbaar, terwijl het huidige systeem van openbaar vervoer niet goed functioneert en de perifeer gelegen, economische kerngebieden van Nederland helemaal niet meer ontsluit.





rechts Structuurvisie Plus Uden/Veghel
onder Ruimtelijk structuurbeeld Uden/Veghel



rechts Deze kaart laat zien, dat een reiziger vanaf Almere-Hout 65 procent van Nederland sneller met het openbaar vervoer dan met de auto bereikt.

onder Optimaliseringstudie van het tracé van de MZB, met alternatieve stops op de lijn naar het Noorden en de overgang van lijn over Amsterdam-Noord te laten lopen.

rechterpagina

Impact van de Magneetzweefbaan (MZB) naar het Noorden en in de Randstad op de ruimtelijke inrichting van Nederland



In opdracht van het consortium Transrapid Nederland werkten oMa en One Architecture aan de 'MZB-ring'. Centraal in de ontwikkelde benadering staat het concept van de terminal, waar je snel moet kunnen komen en overstappen. Ze worden gecombineerd met dienstverlening, winkels, kantoren en vergaderaccommodaties. Zoals bekend is van Schiphol, kunnen met dergelijke activiteiten substantieel extra inkomsten worden gegenereerd. Voorwaarde is dat alle vervoerssystemen in de terminal samenkomen. oMa en One Architecture spreken in dit verband van een bezemmodel waarin de terminals ook het autoverkeer nabij steden opvangen. In maart van dit jaar zullen door de regering principebesluiten worden genomen over de spoorlijn naar het Noorden en later dit jaar over het zogenaamde Rondje Randstad. De door Frieling bepleite uitbreiding van het spoorwagennet tot vier sporen –als alternatief voor de MZB– levert volgens Van Gend wel een zelfde piekcapaciteit als het MZB-systeem op, maar niet dezelfde functionaliteit. Doordat er op het laatste netwerk iedere drie minuten een trein rijdt, wordt een dienstregeling immers overbodig. Alleen met de MZB kan de economische en stedelijke performance van de Randstad worden verbeterd en op een hoger niveau getild. Matthijs Bouw van One Architecture beschouwt de introductie van de Magneetzweefbaan (MZB) als een gelegenheid om van Nederland een compacte groene stad te maken. Bouw bepleit een combinatie van een binnen- en buitenring, die zowel lokaties in de steden als langs de snelweg aandoet. In zijn optiek gaat het Rondje Randstad bijvoorbeeld langs de

Zuidas, Schiphol, Valkenburg, het Prins Clausplein, Rotterdam Centraal, Gouda, Oudenrijn, de Uithof, Amersfoort en Almere. Terwijl bij deze terminals concentraties in hoge dichtheden voor de hand liggen, zouden volgens Bouw bij een aantal terminals langs de lijn naar het noorden evengoed concentraties van concurrerende woonmilieus in extreem lage dichtheden gerealiseerd kunnen worden.

In het kader van de discussies over de verdeling van extra gelden voor de versterking van de economie, heeft Pronk een claim van f 29 miljard voor de ruimtelijke inrichting van Nederland in de komende tien jaar op tafel gelegd. Maar voor de MZB die hij wel wil uitvoeren, vraagt hij geen geld. De Vijfde Nota laat in het midden waar het rondje Randstad in de Randstad moet komen te liggen. *De Volkskrant* meldde, dat Pronk het werven van fondsen aan minister Netelenbos van Verkeer & Waterstaat overlaaft, hetgeen gezien de impact ervan op de ruimtelijke ordening merkwaardig is.

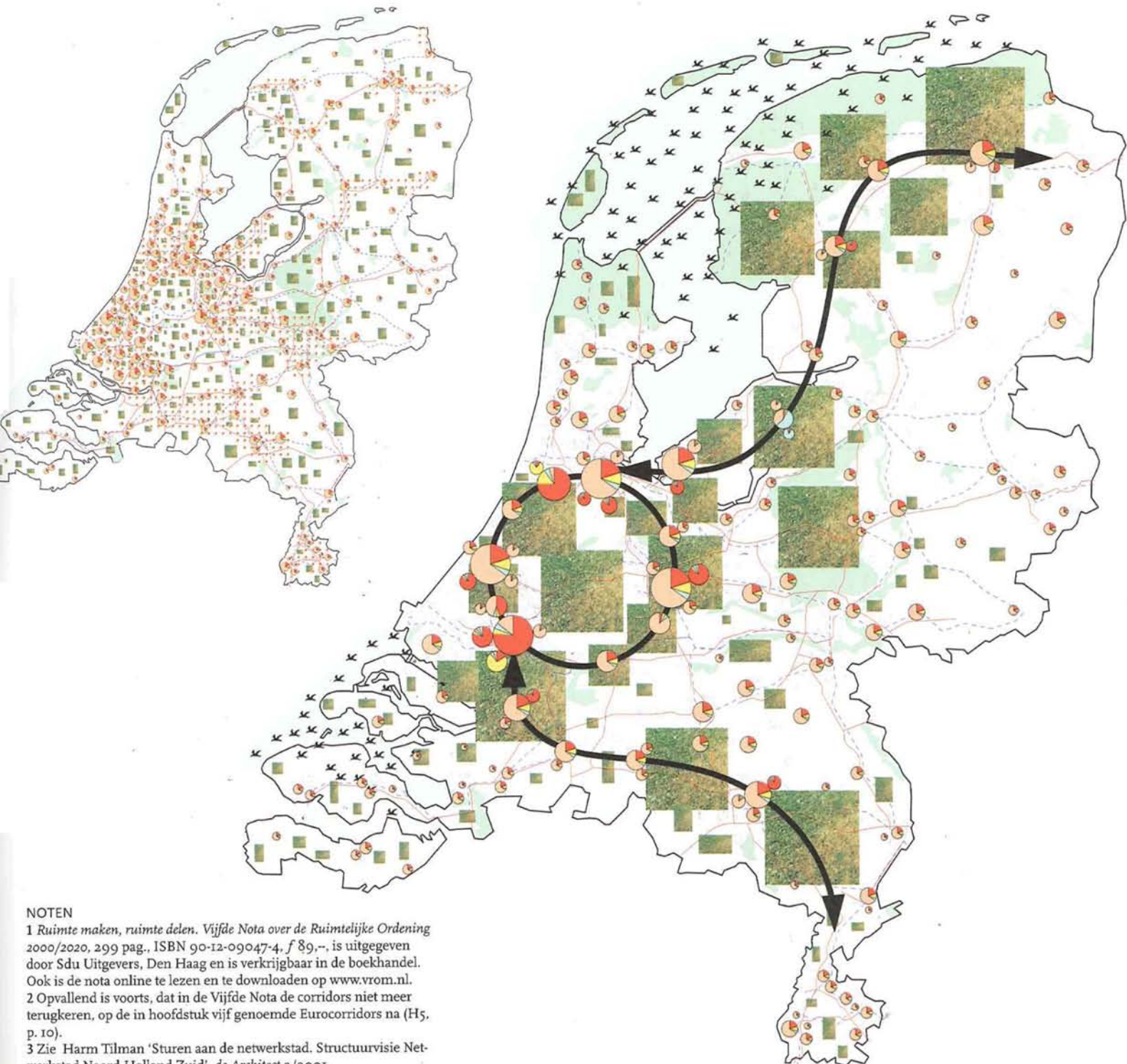
Ruimtelijke ordening en land

De grote projecten benadering had uitstekend gecombineerd kunnen worden met de bottom up benadering uit de Vijfde Nota. Dit vereist echter wel uitspraken over de vraag wat op welk niveau besloten moet worden. De indruk bestaat, dat het rijk vooral de interessante grote projecten voor zichzelf wil houden en de probleemgevallen bij de lagere overheden (provincies, gemeentes) wil parkeren. Ook bestaat de neiging om de issues waar men in Den Haag niet uitkomt, te laten beslechten op provinciaal niveau. Omgekeerd is de vraag hoever het rijk

wil gaan met het geven van handelingsbevoegdheid aan de lagere overheden. Als men de beslissing over de MZB werkelijk aan de lagere overheden wil overlaten, zullen de vier grote steden nog dominanter worden en zullen de MZB en dus ook de Deltametropool er nooit komen. De vier steden zullen immers de buit zelf willen verdelen.

Gelijktijdig met de Vijfde Nota presenteerde staatssecretaris Remkes de nota Grondbeleid. In de Vijfde Nota wordt het grondbeleid weliswaar gememoreerd, maar van een integratie van beide nota's is geen sprake. Contouren worden alleen beschouwd als een instrument van ruimtelijk beleid, maar spelen in het grondbeleid voornamelijk geen rol. De Nota Grondbeleid rept zelfs in het geheel niet over contouren. Kennelijk wordt de status van contouren niet wettelijk vastgelegd. Hugo Priemus heeft erop gewezen, dat een contour alleen effectief kan zijn, als ze tegelijk grondmarkten scheidt. Daarnaast opteert de regering niet voor een reparatie van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, ofschoon dit na de meest recente uitspraak van de Hoge Raad voor de hand gelegen zou hebben. Tot slot is wel onderzoek naar een open ruimteheffing aangekondigd, maar van enig enthousiasme over de invoering van dit instrument is in deze paarse nota (lees: door PvdA omarmde VVD nota) weinig te bespeuren. Ook van een regionale verevening van de grondkosten wordt afgezien. Samen met het niet-invullen van de coördinerende rol van het rijk bij de aanleg van de grootschalige infrastructuur kan dit als een van de belangrijkste omissies van het paarse verstedelijkingsbeleid worden beschouwd.





NOTEN

1 Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, 299 pag., ISBN 90-12-09047-4, f 89,-, is uitgegeven door Sdu Uitgevers, Den Haag en is verkrijgbaar in de boekhandel.

Ook is de nota online te lezen en te downloaden op www.vrom.nl.
 2 Opvallend is voorts, dat in de Vijfde Nota de corridors niet meer terugkeren, op de in hoofdstuk vijf genoemde Eurocorridors na (H5, p. 10).

3 Zie Harm Tilman 'Sturen aan de netwerkstad. Structuurvisie Netwerkstad Noord-Holland Zuid', *de Architect* 2/2001.

4 *De Volkskrant*, 31 januari 2001.