

Nieuwe woningbehoefte opvangen in de Randstad

VOORTGAANDE GEZINSVERDUNNING MAAKT TERUGKEER NAAR EEN NIEUW GROEIKERNENBELEID ONVERMIJDELIJK

In de jaren '60 is door de rijksoverheid het groeikernenbeleid opgezet. Nu dit beleid in de jaren '80 is afgebouwd, is er behoefte aan een evaluatie: Heeft Nederland met het groeikernenbeleid een succesvolle stap in de ruimtelijke ordening gezet? Zijn de doelstellingen echt gehaald? Staan we met de locatieschaarste in de grote steden aan de vooravond van een nieuw groeikernenbeleid?

AGORA sprak hierover met de 'vader' van het groeikernenbeleid, prof.dr.mr. Jenno Witsen. De heer Witsen was van 1964 tot 1990 eerst directie-lid, later Directeur Generaal Bestuurlijke Zaken van de RPD. In die tijd is het groeikernenbeleid opgezet en was dhr. Witsen verantwoordelijk voor het opstellen van de Verstedelijkingsnota, waarin het instrumentarium van het groeikernenbeleid werd uitgewerkt.

Waarom is destijds gekozen voor het groeikernenbeleid en was het een politiek omstreden keuze?

In de tijd van de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening groeide de woningbehoefte van de grote steden zo sterk dat de gemeenten deze groei zelf niet meer dachten op te kunnen vangen. Het principe van het compacte stadbeleid werd destijds niet gedragen, waardoor een keuze voor bevolkingsopvang buiten de grote steden voor de hand lag. De steden moesten niet te groot worden, niet teveel uitvloeien. Het schrikbeeld van Londen en het alsmaar uitbreiden van steden was geen wenselijke situatie. Het feit dat in Nederland al begonnen was met een polycentrische structuur en de zorg van de bevolkingsafname buiten de Randstad leidde tot het Randstadbeleid. Dit beleid voorzag in een opvang van de groei gedeeltelijk ver weg in het land en gedeeltelijk geconcentreerd in de nabije omgeving van de grote steden. Het principe was een uitbreiding van de



Jenno Witsen

Randstad op een gebundelde manier en niet ongebondeld zoals het tot die tijd met de suburbanisatie was gegaan. Het groeikernenbeleid was niet een alternatief voor concentratie, maar voor suburbanisatie en ter voorkoming van de bouw van woningen in het Groene Hart.

De landelijke politiek had weinig weerstand tegen de keuze voor groeikernen, maar veel landelijke gemeenten zagen het belang van gebundelde deconcentratie niet in. Met name de gemeenten in het Groene Hart wilden maar al te graag groeien en zagen het beleid als een bedreiging voor hun mogelijkheden.

Hoe werd de keuze voor bepaalde groeikernen gemaakt?

Dat verschilde per groeikern, hoewel er wel een aantal criteria te noemen is dat de keuze bepaalde. Er moest sprake zijn van bestaande kernen met bestaande voorzieningen, want er werd niet geloofd in compleet nieuwe steden, afgezien van de zuidelijke IJsselmeerpolders. Tevens werd uitgegaan van bestaande infrastructuur om de mobiliteit op te vangen. Voor enkele groeikernen gold een speciale reden tot uitvoering, bijvoorbeeld het

aanwijzen van groeikernen daar waar voor een gehele streek een economische stimulering zeer wenselijk was en economische groei noodzakelijk, zoals het geval was bij Alkmaar, Hoorn, Helmond en Duiven. Hierbij hoorde ook een maatregelen- en middelenpakket dat de economische stimulans mogelijk zou maken. In de aanwijzing van de groeikernen speelden de provincies een grote rol, het Rijk sloot zich in de meeste gevallen aan bij hun keuze. De provincie had overleg met de verschillende gemeenten, waardoor de aanwijzing weinig problemen opleverde.

Vanuit de bevolking zijn er nauwelijks negatieve reacties op het groeikernenbeleid gekomen, met uitzondering van Purmerend waar men bezwaren had tegen het bebouwen van de Purmer.

Een van de doelstellingen was een verplaatsing van de werkgelegenheid vanuit de donorsteden naar de groeikernen, waarmee de mobiliteit zou afnemen. Is er destijds nagedacht over de vraag hoe dat zou moeten gebeuren en is de werkgelegenheid volgens u ook echt gevolgd?

Op basis van Amerikaanse ervaring was de gedachte tijdens het formuleren van het beleid: "Binnen een stadsgewest mag je ervan uitgaan dat het werken het wonen volgt, gezien de geringe afstand tot de donorsteden." Daar waar de afstand te groot was, werd de kans dat de werkgelegenheid het wonen zou volgen veel kleiner ingeschat, waardoor voor die gebieden stimulerende maatregelen nodig waren. De Wet Selectieve InvesteringsRegelingen (SIR) is onder meer hier toe opgesteld.

Door de economische recessie werd rond 1980 duidelijk dat het sociaal-economische klimaat in de Randstad helemaal niet zo onaantastbaar was als altijd was gedacht. Daardoor kon de Randstad haar donorfunctie niet meer vervullen en verhuisde de noodzakelijke werkgelegenheid niet meer naar elders. Aanvullende maat-

regelen als de SIR kwamen voor 'probleem-steden' als Hoorn en Lelystad dus eigenlijk te laat.

Als een vergelijking wordt gemaakt met de landelijke werkgelegenheidssituatie dan blijkt dat de groeikernen geen gek figuur slaan. Hoorn, Lelystad en in mindere mate Alkmaar zijn echter voorbeelden van groeikernen waar het beleid uit het oogpunt van werkgelegenheid minder geslaagd is.

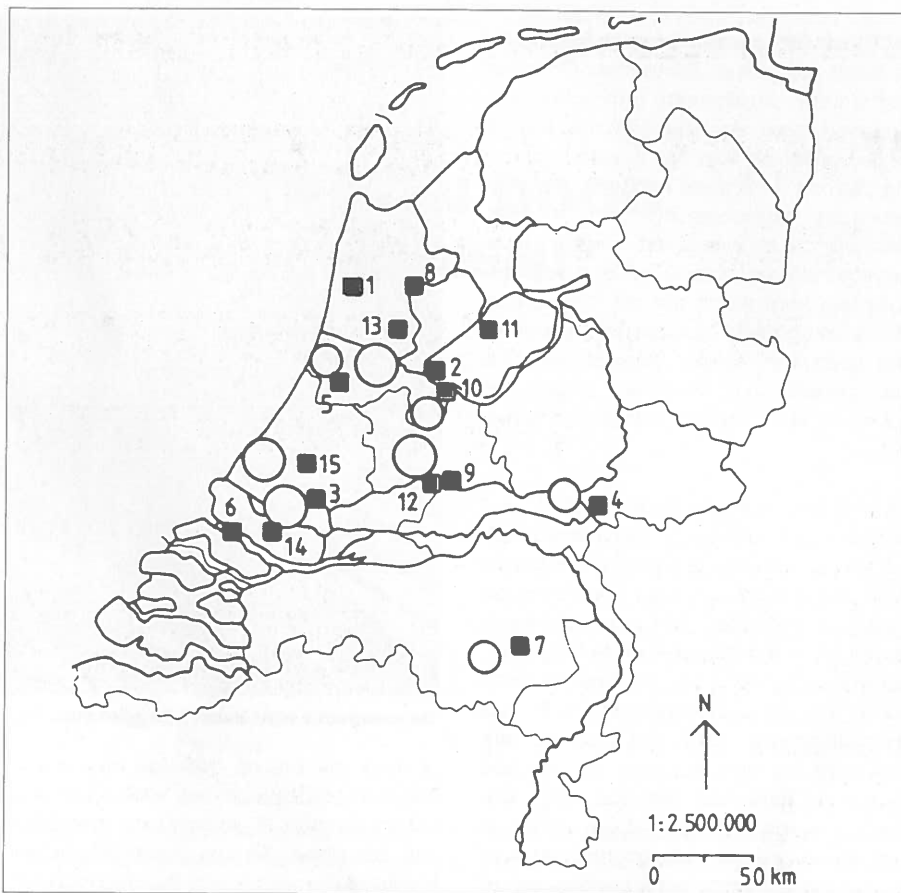
Toch is de mobiliteit en het woon-werk-verkeer vanuit groeikernen nog steeds een groot probleem.

Dat is waar, maar je moet wel bedenken dat het de bedoeling van de groeikernen was een alternatief te bieden voor suburbanisatie en niet een alternatief voor concentratie. In die zin is het groeikernenbeleid ook wat betreft de mobiliteit wel degelijk geslaagd. Door de gebundelde deconcentratie is de mogelijkheid ontstaan een gedeelte van de mobiliteitsgroei op te vangen met het openbaar vervoer, iets wat bij de ongebundelde deconcentratie niet mogelijk was geweest.

Hoe is het groeikernenbeleid afgebouwd en zijn daar problemen bij ontstaan?

Inhoudelijk is dat in 1976 al begonnen, dus op het moment dat het groeikernenbeleid op zijn hoogtepunt kwam. In de Verstedelijkingsnota uit 1976 staat al dat het groeikernenbeleid alleen moest worden uitgevoerd voorzover steden zelf niet aan de woningbehoefte konden voldoen. Gruijters was destijds minister van Ruimtelijke Ordening, Schaefer staatssecretaris, beiden afkomstig uit Amsterdam. Ze behoorden tot de groep die van mening was dat de stadsvernieuwing meer ten dienste moest staan van de bewoners. Het was dan ook niet toevallig dat in de Verstedelijkingsnota de stadsvernieuwing een andere invulling kreeg: het principe 'bouwen voor de buurt'. En groeikernen voor zover het niet in de stad kon.

In de Structuurschets Stedelijke Gebieden van 1983 is een afbouw van de groeikernen aangegeven. Toen zijn de onderhandelingen begonnen over de afbouw van groeikernen, waarbij de bouwplannen tot '90 als gegeven werden beschouwd. Voor sommige groeikernen was dat even slikken. Enkele groeikernen hadden voor hun eigen stad-ording meer inwoners nodig. Een enkele groeikern, zoals Hellevoetsluis, werd direkt afgebouwd. Soms werden de afspraken aangepast, maar er werd niet altijd overeenstemming bereikt. Met Hoorn bijvoorbeeld zijn we niet tot overeenstemming gekomen. Ik had zelf het gevoel dat Hoorn



Groeikernen in 1985

- 1. Alkmaar
- 2. Almere
- 3. Capelle a/d IJssel
- 4. Duiven/Westvoort

- 5. Haarlemmermeer
- 6. Hellevoetsluis
- 7. Helmond
- 8. Hoorn
- 9. Houten
- 10. Huizen

- 11. Lelystad
- 12. Nieuwegein
- 13. Purmerend
- 14. Spijkenisse
- 15. Zoetermeer

haar problemen teveel verbond met de groeikernstatus, terwijl dat problemen waren waar iedere gemeente mee te maken had. Dat de werkgelegenheid achterbleef, is bijvoorbeeld iets wat veel gemeenten ervaren. Je kunt niet ieder probleem van Hoorn op de regering afschuiven en aan de groeikernstatus verbinden.

Is er bij groeikernen die dichtbij de donorstad liggen nooit aan gedacht ze door de donorstad te laten annexeren?

Nee, dat was onderdeel van de gedachte dat de bestaande kern als nucleus moest worden beschouwd, met bestaande voorzieningen. Dat was een welbewuste keuze, die ook te maken had met het filosofische uitgangspunt van de Tweede Nota. De steden waren niet meer zelfstandige eenheden, maar de kern van een stadsgewest. Er zou een stadsgewestelijk bestuur moeten komen dat gemeentelijke bevoegdheden zou overnemen. Dat is een politiek drama geworden en komt pas nu weer aan de orde. De grote steden stonden er destijds wel achter, de randgemeenten verzetten zich hevig. Dat is nu anders, ook omdat de randgemeenten nu vaak dezelfde problemen hebben

als de donorsteden. Voorburg bijvoorbeeld heeft op kleinere schaal dezelfde problemen als Den Haag: Voorburg is vol en heeft voor haar woningbehoefte locaties bij Leidschendam en Zoetermeer nodig.

Op dit moment zijn de problemen dezelfde als bij het begin van het groeikernenbeleid: de woningbehoefte is groot, de steden hebben geen ruimte, het Groene Hart en andere waardevolle gebieden staan onder druk, de mobiliteit groeit. Is het tijd voor een nieuw groeikernenbeleid en zou dat een kopie moeten zijn van het vorige?

Ik denk dat daar niet aan te ontkomen is. De compacte stad heeft zijn grenzen. De grote steden hebben volstrekt niet genoeg ruimte om aan de woningbouwtaakstelling te voldoen. Voor Amsterdam blijft de uitbouw van Almere, voor Utrecht de groei van Houten nodig. Daarbij komt dat bouwen in het Groene Hart nog steeds niet aanvaardbaar is, waardoor de bouw van nieuwe woningen selectief moet plaatsvinden. Wat betreft het eerste uitgangspunt van het groeikernenbeleid 'het sparen van het Groene Hart' is daar destijds aan voldaan.

De keuze voor nieuwe locaties hangt van de lokale situatie af. Zoetermeer Oost kan nog worden uitgebreid, uitbreiding van Houten buiten de ring lijkt mij een te grote verstoring van het stedenbouwkundig patroon, in Almere kan weer wel veel gebeuren. Misschien dat er op zeker moment toch weer een impuls naar Lelystad uitgaat: wanneer Almere op den duur een kern wordt die ook uitbreiding elders nodig heeft. Het compacte stadbeleid heeft zijn fysieke grenzen, die niet pas bereikt zijn wanneer iedere m² bebouwd is, er moeten ook groene zones blijven.

En groeikernen buiten de Randstad?

Ik ben er van overtuigd, dat kernen buiten de Randstad op een gegeven moment weer een rol gaan spelen voor overloop vanuit de Randstad. Het moet niet weer leiden tot een drainage van de Randstad. De woningbehoefte van dit moment komt voort uit gezinsverdunding, niet uit bevolkingsgroei. Het lijkt mij daarom gevaarlijk te streven naar groeikernen buiten de Randstad: dan zou het inwoner-tal van de Randstad dalen. Maar in een situatie van bevolkingsgroei zou ik er geen enkele moeite mee hebben om te streven naar overloop naar buiten de Randstad.

Met het groeikernenbeleid werd destijds een blauwdruk voor de toekomst van Nederland gegeven.

Denkt u dat zo'n uitgewerkt toekomstbeeld nu nog geaccepteerd zou worden?



De compacte stad heeft zijn grenzen. Foto: Dienst Stadsontwikkeling-Grondzaken, Den Haag

Ik denk dat het op dezelfde manier zou kunnen, omdat juist het voorkomen van suburbanisatie is gegrond op meningen van bewoners. Er zijn maatschappelijke krachten die achter een bundeling staan. In het stadsgewest Den Haag is bijvoorbeeld nog ruimte bij Wateringen. Gemeenten met veel tuinders zullen druk uitoefenen op Wateringen, omdat dáár bouwen betekent dat woningbouw niet ten koste zal gaan van het kassengebied. Een nieuw groeikernenbeleid zou alleen tot stand kunnen komen, wanneer alle

overheidslagen daarin samenwerken. Een complicerend element ten opzichte van 1970 is wel het soort woningbouw. In de jaren '70 werd vooral sociale woningbouw gerealiseerd, daar kon de overheid goed in sturen. Nu wordt veel meer in de marktsector gewerkt en is de afhankelijkheid van de markt groter: projektontwikkelaars moeten een locatie interessant vinden.

LINDA GROOT
LIA DE LANGE
Redactie AGORA

THEMANUMMER SLOOP OF HERGEBRUIK

Veel vastgoed kent een tweede leven, al of niet in een andere functie. Hergebruik is waarschijnlijk zo oud als het vastgoed zelf, maar op grote schaal nog niet zo lang populair. In de jaren vijftig en zestig was alles op uitbreiding en nieuwbouw gericht en de toen heersende functionalistische opvattingen over stedenbouw en architectuur lieten ook geen ruimte voor herbegruiik.

In de jaren zeventig werd, als onderdeel van de kritiek op de gangbare stadsvernieuwing en een groeiend milieubewustzijn het hergebruik van woningen –na renovatie– snel populair. Tegenwoordig is in het commercieel vastgoed een ingrijpende verbouwing van winkelcentra en kantoren eveneens gemeengoed.

In AGORA komen in september diverse aspecten van hergebruik aan de orde, zo ook de vraag waarom in een bepaalde situatie tot het één of het ander werd besloten. Naast economische factoren lijken ook modieuze opvattingen en de weerstand van de bevolking tegen sloop daarin een rol te spelen.

U treft in september onder andere een overzicht aan van enkele aansprekende voorbeelden van hergebruik, een artikel over hergebruik van monumenten (met aandacht voor economische en markttechnische haalbaarheid en een case-study), nieuwe doelgroepen in naoorlogse uitbreidingswijken met aandacht voor een aantal experimenten van de SEV om de 'flat' weer populair te maken.

Advertentieruimte

voor dit thema kunt u reserveren bij Max Poma: tel 020 - 626 08 17