

'Surfend op de toppen van een trend'

Vierde nota ruimtelijke ordening: planning voor de winnaars

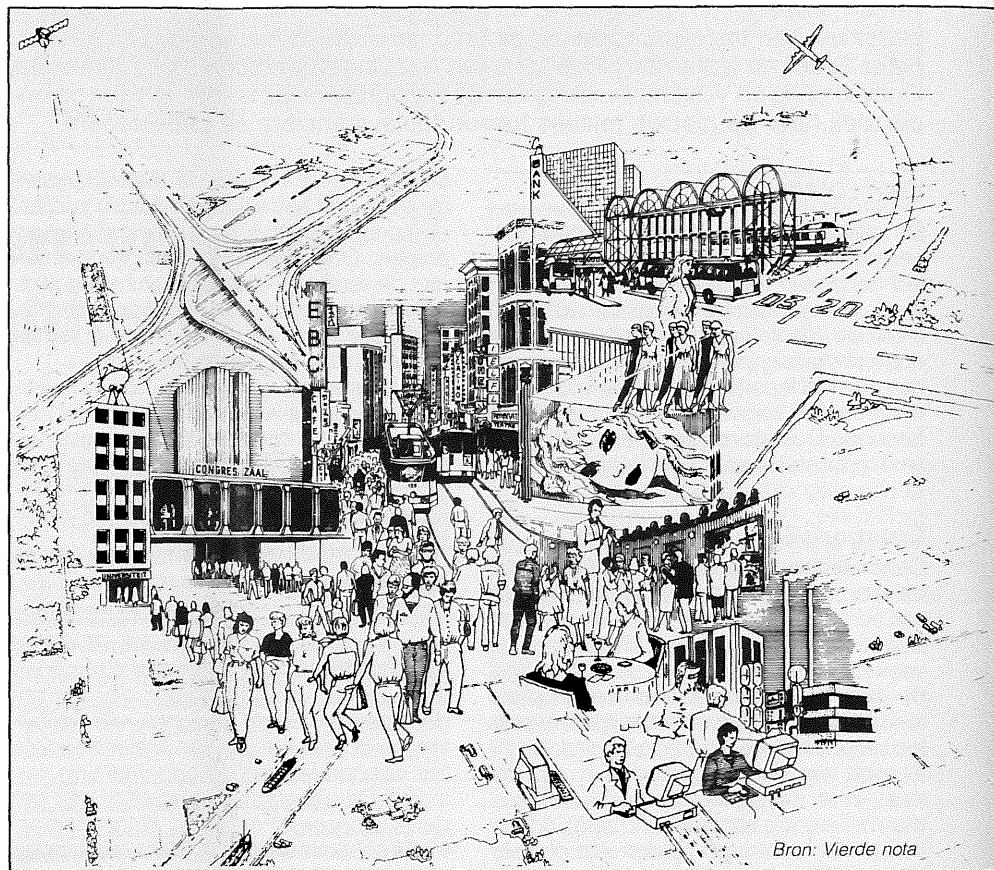
In de vakpers, maar ook in de dag- en weekbladen, is de Vierde nota over de ruimtelijke ordening inmiddels uitgebreid aan de orde geweest. Daarin werd weliswaar positieve waardering uitgesproken over het feit dat de nota 'aan het denken zet', maar in het algemeen was de kritiek niet mals. 'Weinig inspirerend', 'een magere financiële onderbouwing' en 'te veel metaforen om een gebrek aan visie te verhullen' vormen slechts een beperkte greep uit deze kritische beschouwingen. In dit artikel wordt geprobeerd een aantal elementen uit de tot nu toe gevoerde discussie samen te vatten. Het in de nota gehanteerde *selectiviteitsbegrip* blijkt hiervoor een verrassend goed aanknopingspunt.

THIJS PENNINK*

De vierde nota is een selectieve nota, zo melden de samenstellers al op de tweede pagina. Zij geeft geen volledig nieuw en integraal beeld van de gewenste ruimtelijke inrichting van het hele land. De noodzaak van een dergelijk volledig beeld zou ook ontbreken. Dat de nota selectief is blijkt op tal van punten. Het sleutelbegrip is steeds weer het benutten van economische potenties. Al het beleid – voorzover dat in de nota wordt geformuleerd – kan tot deze voorkeur worden herleid.

Nationaal belang

De enige locaties in de grote steden, die uitgebreid aan de orde komen, zijn de zogenaamde *herstructureringsgebieden van nationaal belang*. Deze gebieden zijn bestemd om een internationaal concurrerend stedelijk vestigingsmilieu te creëren. Naast één of twee toplocaties voor kantoren wordt daarbij gedacht aan de bouw van duurdere woningen, hoogwaardige winkelvoorzieningen, klassehotels en toeristische attractiepunten. De gebieden worden – uiteraard – goed ontsloten door telecommunicatie, openbaar vervoer en het hoofdwegennet. Weliswaar wordt in de nota vermeld dat deze projecten geen eilanden op zich mogen blijven, maar de vraag ontstaat wel hoe deze projecten van internationale allure passen in de huidige stedelijke structuur. Hoe zal het bijvoorbeeld gaan met de bestaande infrastructuur? Vindt er een verschuiving plaats van het kernwinkelapparaat en wat voor invloed heeft het aanleggen van hoogwaardige winkelvoorzieningen op bijvoorbeeld wijk- en buurtvoorzieningen? Op deze vragen



Bron: Vierde nota

wordt niet alleen geen antwoord gegeven, ze worden in de nota niet eens gesteld. Priemus wijst in dit kader op het toenemende gevaar van segmentatie en segregatie en vraagt zich af, welk concreet beleid de overheid denkt te gaan voeren in de stedelijke stagnatiegebieden. Deze gaan zich immers steeds meer ontpoppen als grootstedelijke probleem-accumulatiegebieden.¹ Indien geen aandacht aan deze problematiek wordt geschonken en alleen voor de winnaars wordt gepland dan dreigt de selectiviteit in de nota te leiden tot een tweedeling binnen de grote steden; een tweedeling die de belevingswaarde – één van de dimensies van de in de nota bepleite ruimtelijke kwaliteit – van zowel de herstructurerings- als de stagnatiegebieden niet ten goede zal komen.

Stadsgewesten

De Vierde nota is niet alleen bijzonder selectief ten aanzien van de beleidsvoornemens voor de drie grote steden en de stedelijke knooppunten zelf, maar ook in de benadering ervan in relatie tot hun directe omgeving. De kritiek spitst zich toe op de wel zeer

nauw om de betrokken steden getrokken grenzen. Niet alleen in de nationale herstructureringsgebieden, maar ook in de stedelijke knooppunten is het beleid gericht op een bundeling van functies. Het gevaar dreigt daardoor dat de besturen van de genoemde knooppunten alle beleidsaandacht zullen opeisen.

Daar komt bij dat het voorgenomen beleid nauwelijks is uitgewerkt. Er wordt bijvoorbeeld niet aangegeven of er wel voldoende ruimte is voor deze samenballing van functies binnen de knooppunten en of het beleid terzake wel in overeenstemming is met één van de andere kernbegrippen uit de nota; *de ruimtelijke kwaliteit*. Een meer stadsgeestelijke benadering, waarbij de grenzen ruimer zijn getrokken en waarbinnen sprake is van een functionele taakverdeling tussen kernstad en omliggend gebied in overeenstemming met de ruimtelijke kwaliteit van de onderscheiden eenheden, lijkt meer in de rede te liggen.

Het lijkt in dit verband een illusie om te veronderstellen dat bijvoorbeeld het Oostelijk Havengebied in Amsterdam kan concurreren met het hoogwaardige woonklimaat

VISIE

Vanuit het gezichtspunt van een projectontwikkelaar is de Vierde nota eerder een bevestiging van trends dan dat er iets nieuws wordt gebracht. Toch is de door velen geuite kritiek niet terecht. In de nota worden op hoofdpunten keuzes gemaakt en er wordt duidelijk aangegeven wat de ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Dat kan niet al te gedetailleerd.

Zo is het een goede zaak dat de nadruk wordt gelegd op economische en technologische ontwikkelingen en op de internationale positie van Nederland als transitoland. Wel terecht is de kritiek op de financiële onderbouwing van de nota. Als men spreekt van verbetering van de infrastructuur en het openbaar vervoer, dan moet daar een budgettering aan gekoppeld worden. Anderzijds, het feit dat er *gedacht* wordt over die verbetering en dat die gedachte wordt uitgesproken is op zich al waardevol.

De kritiek op de bestuurlijke organisatie is te fors. De Vierde nota geeft aan hoe het land als geheel bestuurd moet worden. We hebben echter ook nog te maken met bestaande streken en bestemmingsplannen; die zouden getemporeerd moeten worden. We zien hier de bestuurlijke 'mis match' tussen het landelijk beleid en de bevoegdheden op lager niveau. Dit is vooral een politiek probleem. Een oplossing hiervoor zou van budgettaire aard kunnen zijn. Ten nadele van de nota spreekt verder de onduidelijkheid over een aantal componenten. Ten eerste; het volkshuisvestingsbeleid zou wel eens haaks kunnen staan op de Vierde nota. Het feit dat zo'n nadruk op de economie wordt gelegd, kan conflicten oproepen. De druk op de woningmarkt in de Randstad zal alleen maar

groter worden. Hoe valt dat te rijmen met de beoogde ruimtelijke kwaliteit en pluriformiteit? Ten tweede; hoe zal de intensivering van bepaalde bedrijfsconcentraties ingrijpen als de infrastructuur nog niet klaar is? Waar begint men mee? Met het verbeteren van de infrastructuur of met het actieve stimuleringsbeleid? Als de overheid een knooppunt aanwijst als 'trekker', dan moet daar ook aan gewerkt worden.

Over de financiering daarvan: Hoe je het ook bekijkt, de BV Nederland betaalt toch, of dat nu

gaat via de belastingen, via road-pricing of hoe dan ook. En uiteindelijk komt het geïnvesteerde geld weer in onze eigen portemonnee terug. Private financiering is, mede gezien het wervende karakter naar het buitenland, een goede zaak. Maar de overheid kan dan niet ontkomen aan een financiële garantstelling. De derde onduidelijkheid betreft het punt van de congestie. Je ziet bepaalde diensten meer en meer 'foot-loose' worden. Dat geeft op zich al een impuls aan de noodzakelijke spreiding. Daarbij betekent concentratie in de Randstad hogere huisvestingskosten en daardoor zullen er ook bedrijven vertrekken.

Het ontwikkelen van een aantal werkelijke *toplocaties* is een uitstekende gedachte. Men is best bereid daarvoor hogere prijzen te betalen, als maar zeker is dat vanuit de overheid gewerkt wordt aan een lange-termijnvisie. De politiek moet zich daarvan bewust zijn en deze visie ook internationaal uitdragen. De kritiek op de aanwijzing van de toplocaties komt vooral voort uit teleurstelling bij de niet-aangewezenen. Het is nu eenmaal zo, dat Rotterdam en Amsterdam bekend zijn over de hele wereld; het zijn echte 'mainports' en de internationale functie van deze steden poets je niet zomaar van de kaart. Daarnaast kan Den Haag zich profileren als bestuurscentrum.

De Randstad moet gepromoot worden als wereldstad, maar zonder een goed openbaar vervoerssysteem functioneert ze niet. Buitenlanders zijn hier niet met de auto. Er moet gewerkt worden aan een uitgebreid en frequent rijdend sneltramstelsel. Lijnen langs alle belangrijke kantorencentra, dat is van cruciale betekenis. En dan zeer, zeer goed promoten.

Beleid

DRS. ING. S. DE GRAAF

Directeur MABON
Maatschappij Bouwontwikkeling
Nederland BV

van bijvoorbeeld 't Gooi of Noord-Kennemerland. Dit nog los gezien van het feit dat een dergelijk stedelijk herstructureringsgebied geen golfbaan in de directe nabijheid heeft, terwijl dit toch een belangrijke vesti-

Regio's

Niet alleen ten aanzien van de steden is het beleid selectief te noemen. Want hoewel niet met zoveel woorden beleden, is ook het voorgenomen regionale beleid in de nota uitermate selectief. Onder het motto 'regio's op eigen kracht' wordt vastgesteld dat naast de versterking van stedelijke knooppunten als dienstverleningscentra op het hoogste niveau, in alle regio's mogelijkheden zijn om economische kansen te benutten door gebruik te maken van de eigen kwaliteiten. Voor de aan de landsgrens gelegen perifere regio's wordt daaraan toegevoegd dat deze zich meer dan voorheen kunnen oriënteren op over de grenzen heen plaatsvindende ontwikkelingen.

Het is gemakkelijk om de toevallige nabijheid van economische centra nu opeens als ontwikkelingsperspectief aan te bieden. En de vraag is waarom deze regio's on-

danks de grensbelemmeringen daarvoor niet van geprofiteerd hebben. Deze vondst lijkt te zeer te moeten verhullen dat er in feite helemaal geen beleidsvisie is voor deze regio's en dat men hoopt dat ze wellicht mee kunnen profiteren van het in gang gezette spel der vrije marktkrachten. Deze mening wordt versterkt door de beleidsvoornemens voor gebieden die niet het 'geluk' hebben een landsgrens als regiogrens te hebben. Voorbeelden van deze gebieden zijn de Kop van Noord-Holland, Flevoland en Friesland.

Onvoldoende

Het is niet voldoende om voor deze gebieden te zeggen dat het bestaande beleid wordt voortgezet; ook deze gebieden dienen voor te sorteren op de 21e eeuw. Bovendien moet opgemerkt worden dat de voorgestelde 'herijking' van het bestaande regionale beleid nauwelijks garantie lijkt te bieden voor een voorspoedige ontwikkeling van betrokken regio's.

De waarde van het selectiviteitsbeginsel is in dit artikel op een tweetal terrei-

nen uitgewerkt. Dat wil niet zeggen dat de nota voor het overige niet selectief te noemen valt. Gedacht kan worden aan de beperkte financiële onderbouwing van de beleidsvoornemens. De belangrijkste kritiek is echter dat de nota wel bijzonder selectief is in het formuleren van een visie; er worden geen keuzes gemaakt of prioriteiten gesteld. De nota geeft weliswaar een duidelijk beeld van een aantal op ons afkomende ontwikkelingen, maar weigert ons een geïntegreerde beleidsvisie op de toekomstige gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te geven. Om in de sfeer van de nota met een metafoor te eindigen: Het voorgenomen beleid lijkt op een brandingsurfer op de top van een golf; hij heeft echter geen enkel idee waar de golf hem heen zal spoelen. Van de ruimtelijke ordening mag meer worden verwacht.

* Redactie AGORA

1. H. Priemus: *Trek op sterk, de Vierde nota en het volkshuisvestingsbeleid*. In: Rooilijn (extra nummer, maart 1988).