

De worsteling van de Leidse Regio met de Vinex-criteria

“Terwijl de volkshuisvesting privatiseert, centraliseert het ruimtelijk beleid zich.” Dit citaat van J. van der Schaar schetst de hedendaagse tendens die zich aan het aftekenen is op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Een tendens die aangeeft dat gemeenten steeds hogere woningbouw-taakstellingen krijgen, maar steeds minder middelen voorhanden hebben om deze taakstelling naar ieders tevredenheid te realiseren.

WILMA KERKEMEIJER*

De ontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening wijzen op een steeds grotere plaats voor milieuoverwegingen bij het aanwijzen van woningbouwlocaties. In de Vinex zijn deze overwegingen vertaald in een aantal criteria waarbinnen de woningbouw zich zou moeten voltrekken. Deze zijn achtereenvolgens: ligging ten opzichte van de stad (met nadruk op nabijheid), ontsluiting (met nadruk op openbaar vervoer), samenhang van wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur, openbare ruimten vrijwaren van verstedelijking (mede ten behoeve van natuur, landschap, openlucht recreatie en landbouw) en als laatste de uitvoerbaarheid. Een aantal aanvullende eisen betreft het bouwen daar waar de woningbehoefte zich manifesteert en de vrijwaring van woningbouw in gebieden waar een restrictief beleid geldt, zoals het Groene Hart.

TRENDBRIEF

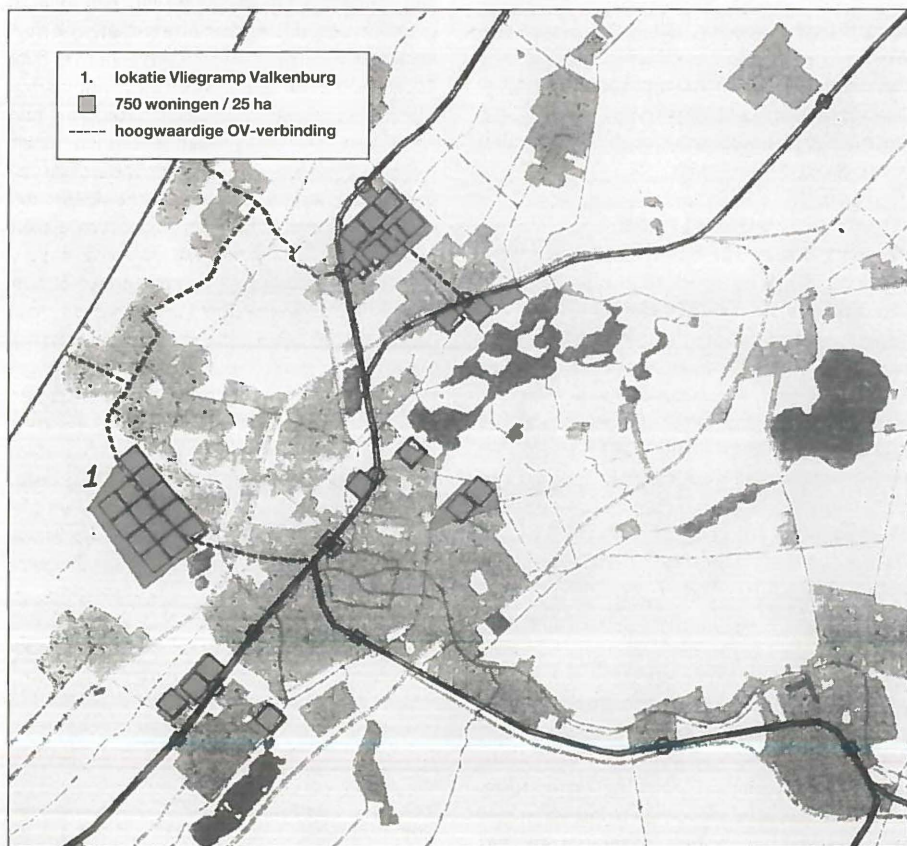
Zoals hierboven aangegeven, worden de kaders voor het plegen van woningbouw nau-

wer. Vooral sinds de Trendbrief en het Trendrapport Volkshuisvesting 1992 betwijfelen gemeenten de haalbaarheid van woningbouw binnen de criteria. In deze rapporten wordt een toegenomen woningbehoefte gesignaleerd waarin, zo wordt in het Trendrapport beweerd, binnen de Vinex-kaders en het Nationaal MilieubeleidsPlan (NMP) moet en kan worden voorzien. De toegenomen woningdruk kan, volgens minister Alders, worden opgelost door Vinex-locaties versneld in ontwikkeling te brengen. Opvallend in de Trendbrief is het feit dat er geen argument wordt gegeven voor het versneld in ontwikkeling brengen van Vinex-locaties, behalve dat het kan. Extra woningbouw zonder extra financiële middelen is uitgesloten, evenals het versnellen van de Vinex zonder extra impuls. Bovendien lijkt de genoemde extra woningbouwtaak in de Trendbrief nog steeds aan de lage kant. In de toekomst zal rekening gehouden moeten worden met een nog grotere vraag naar woningen, zodat andere (aanvullende) locaties in het licht komen te staan.

Het lijkt erop dat minister Alders en zijn staatssecretaris Heerma ten tijde van de Trendbrief al hun twijfels hadden omtrent de uitvoerbaarheid van het plan om Vinex-locaties versneld in gebruik te nemen: “Indien onverhoopt onvoldoende woningen voor het jaar 2000 kunnen worden opgeleverd, zal naar aanvullende capaciteit worden uitgezien. Een dergelijke aanvulling moet voldoen aan de Vinex-criteria die in onderlinge samenhang tot gelding dienen te worden gebracht.” De versnelling zal dus waarschijnlijk niet de gehele woningbehoefte kunnen opvangen. Staatssecretaris Heerma gaf ten tijde van het verschijnen van de Trendbrief al te kennen dat de in het bovenstaande citaat genoemde aanvulling niet altijd aan de Vinex-kaders zal hoeven te voldoen.

LEIDEN

Een van de gemeenten die door het verschijnen van Vinex, Trendrapport en Trendbrief in een lastig parket terecht is gekomen, is de gemeente Leiden. Gelegen in de Randstad ondervindt zij een grote woningdruk vanuit de Leidse Regio, maar heeft slechts beperkte mogelijkheden voor verstedelijking vanwege haar ligging: ten zuiden van de Duin- en Bollenstreek, ten oosten van zee-, strand- en duingebieden en noordoostelijk gedeeltelijk gelegen in het Groene Hart. Slechts aan de noordzijde, in de Haarlemmermeer, is ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. De geluidskon-



De Leidse regio. Bron: auteur



Binnen de stadsgrenzen van Leiden is geen ruimte meer voor uitbreiding. Bron: *archief*

tour van Schiphol beperkt echter die mogelijkheid. De mainportfunctie van Schiphol zal in toenemende mate de ontwikkelingsmogelijkheden gaan bepalen. Aan de zuidzijde wordt de Regio begrensd door de bufferzone: het groene gebied tussen de steden Den Haag, Zoetermeer en Leiden zelf.

Ondanks de penibele situatie waarin Leiden zich op het gebied van woningbouwlocaties bevindt, probeert de Leidse Regio toch zoveel mogelijk haar taakstelling omtrent woningbouw in te passen binnen de Vinex-kaders. Verstedelijking zal in dit gebied altijd gepaard gaan met verlies aan natuur- en landschapswaarden. Dit zal echter tot een minimum worden beperkt. Er wordt in dit kader dan ook gesproken van 'verantwoord verstedelijken': verstedelijking binnen de Vinex-kaders door bij het zoeken naar verstedelijkingsmogelijkheden het stedelijk gebied zelf centraal te stellen. Eerst moeten de woningbouwmogelijkheden daar worden benut. Vervolgens komen de mogelijkheden aan de rand aan de orde en uiteindelijk ook verder gelegen locaties.

In de structuurvisie voor de Leidse Regio is de noodzaak van het maken van een Milieu Effecten Studie (MES) vastgelegd voor bouwlocaties vanaf vijf hectare. In een MES dienen de mogelijkheden voor mitigerende maatregelen binnen de locatie en compenserende maatregelen buiten de locatie te worden aangegeven.

HET GROENE HART

De belangrijkste restrictie voor de verstedelijkingsrichtingen van de Leidse Regio, is het aangrenzende Groene Hart. In de Vinex wordt aangegeven dat de grens van het Groene Hart bij de agglomeratie Leiden zo dicht mogelijk tegen het stedelijk gebied is gesitueerd. Woningbouw is aan deze kant van de regio dus uitgesloten.

De Vinex spreekt over een bijzondere aandacht wat betreft het restrictieve beleid buiten de stadsgewesten en de stedelijke centra. In de afgelopen decennia is het proces van verstedelij-

lijking in het Groene Hart echter sneller verlopen dan in de omringende stadsgewesten. Hoewel een vertrekoverschot werd nagestreefd, was er feitelijk sprake van een aanzienlijk vestigingsoverschot vanuit de stadsgewesten. De Leidse Regio staat echter met haar rug tegen de muur. Voor haar uitbreidingsbehoefte is in de regio zelf onvoldoende ruimte aanwezig, tenzij gebieden met natuur- en landschapswaarden of liggend in de bufferzone en het Groene Hart worden benut. Ze bevindt zich kort gezegd in een 'of-of' situatie: of een inbreuk plegen op het Groene Hart of een gedeelte van de bufferzone bebouwen, maar altijd moet afgeweken worden van de gestelde Vinex-kaders.

Minister Alders heeft aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland nadrukkelijk laten weten dat een uitbreidingslocatie in de bufferzone of in het Groene Hart zonder meer onaanvaardbaar wordt geacht.

Het is een aloude discussie over de 'groenheid' van het Groene Hart: geen woningbouw, maar wel een tracé van de hoge snelheidslijn dat netjes door dit randstedelijke hart wordt gepland. Dit is frustrerend voor gemeenten die niet uit de voeten kunnen met hun woningbehoefte, terwijl pal naast hen een uitgestrekt gebied ligt, klaar voor bebouwing.

VALKERHOUT

Het is hierom dat de Leidse Regio het Vliegkamp Valkenburg als mogelijke bouwlocatie in beschouwing heeft genomen. Het vliegkamp is een bouwlocatie met een zeer grote capaciteit die voldoet aan bijna alle Vinex-kaders. Het Rijk is niet blij met deze optie, omdat dit vliegkamp in de bufferzone ligt. In een dit jaar verschenen studie 'Valke- hout' betogen de provincie Zuid-Holland en de Leidse Regio echter dat een verantwoorde ontwikkeling van deze bouwlocatie mogelijk is. Verantwoord in die zin dat het bebouwen van Vliegkamp Valkenburg en omgeving weliswaar een verkleining van de bufferzone bete-

kent, maar dat in vergelijking met de andere opties in dit geval minder natuurwaarden in het geding zijn en goede mogelijkheden voor mitigatie en compensatie bestaan.

PROBLEMEN

De Vinex-kaders zijn voor de Leidse Regio te nauw, zodat het beleid ten aanzien van woningbouw alsmede de versnelling van de woningbouw voorgestaan in de Trendbrief, niet of nauwelijks kunnen worden meegenomen. Onlangs is de discussie weer opgelaaid over de keuze tussen het verslappen van het restrictieve beleid om meer woningen te kunnen bouwen, of, aan de andere kant, het vasthouden aan de enge Vinex-kaders en genoeg nemen met een nieuwe woningnood. De gemeente Leiden geeft aan dat afwijking van de Vinex-kaders voor haar een reële optie is om zo toch aan haar taakstelling op woningbouwgebied te kunnen voldoen.

Een afwijking van de Vinex-kaders blijkt echter voor Leiden, evenals voor vele andere gemeenten binnen en buiten de Randstad, geen afdoende oplossing te bieden. Een nieuw probleem wordt gevormd door het niet voorhanden zijn van voldoende reservecapaciteit, daar het Rijk geen rekening houdt met de mogelijkheid dat door vertragingen en andere tegenvallers een gedeelte van de geprogrammeerde capaciteit te laat beschikbaar komt of zelfs wegvalt. Zoals bijvoorbeeld door een tussentijdse verhoging van het woningbouwprogramma.

BIJSTELLING

Onlangs heeft ook minister Alders ingezien dat gemeenten hun woningbouwtaakstellingen niet tijdig kunnen verwezenlijken binnen de Vinex-kaders. Het was ook niet te verwachten dat gemeenten geconfronteerd met èn zeer nauwe Vinex-kaders, èn een verhoogde woningbouwtaakstelling naar aanleiding van het Trendrapport Volkshuisvesting 1992, èn een terugtrekkende rijksoverheid, èn het steeds minder beschikbaar hebben van voldoende middelen, het aantal woningen zouden kunnen bouwen dat van hen, vanuit het Rijk, wordt verwacht. Met steeds minder middelen moeten gemeenten, zoals Leiden, steeds meer bouwen onder steeds meer voorwaarden.

Er kan niet gezegd worden dat gemeenten die geen mogelijkheden zien hun taakstelling te realiseren binnen de Vinex-kaders (zoals Leiden) het niet hebben geprobeerd en het niet nog steeds proberen. Het zou van het Rijk redelijk zijn de stelling 'milieu boven het ledigen van de woningnood' wat ruimer te nemen en gemeenten 'officiële' toestemming te geven te bouwen op locaties die niet geheel binnen de Vinex-kaders passen. Of nog beter, deze kaders aan te passen aan de praktijksituatie.

* De auteur is afgestudeerd planoloog aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en op dit moment werkzaam bij het adviesbureau Bieleveld en Kooy Vastgoed-economie BV te Nijmegen. Dit artikel is gebaseerd op haar doctoraalscriptie *Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening: een voelbare spanning?*