

**Ir. Leeftang over 'zijn' Vinex:**

# **"RUIMTELIJKE ORDENING: MÉÉR DAN PLANNEN MET EEN NIETJE ERDOOR"**

In november 1990 kwam de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra uit. Aanleiding voor AGORA om aan de 'Vinex', zoals de nota in planologische kringen genoemd wordt, een themanummer te wijden. In Visie vertelt minister Alders over de sterke punten in de nota en gaat hij in op de eerste reacties. In de andere thema-artikelen komen stedelijke woningbouwlocaties, leefbaarheid op het platteland en de vormgeving van nota's aan de orde. Onderwerpen die ook behandeld worden in het interview met ir. H. Leeftang. Hij is directeur Ruimtelijke Planvorming van de Rijks Planologische Dienst, en het brein achter de Vinex. Op onze eerste vraag, waarom op dit moment een Vierde Nota Extra, antwoordde hij:

"De directe aanleiding voor een Vierde Nota Extra was de komst van een nieuw kabinet in 1989. Op dat moment lag er een Vierde Nota (Vino) bij de Kamer. De Vierde Nota was een aanvulling op het bestaande beleid (vastgelegd in structuurschetsen stedelijke en landelijke gebieden), en was gericht op een betere concurrentiepositie van Nederland in Europa na 1992. Kort gezegd: knooppunten, Nederland-Waterland, transport-assen. Die nota had alles te maken met samenwerking in Europees verband. Daarnaast werd ingespeeld op sociaal-culturele ontwikkelingen. Het nieuwe kabinet met een andere politieke kleur wilde de Vierde Nota best voor haar rekening nemen, maar alleen onder de voorwaarde dat de onderbouw van de Vierde Nota geactualiseerd zou worden. Er is toen een stellingnamebrief gekomen, waarin de contouren van de Vierde Nota Extra worden geschetst."

*Waarom onderscheidt de Vinex zich van de Vino?*

"In de Vierde Nota Extra is het vraagstuk ruimtelijke ordening/milieu centraal gesteld. Speerpunten zijn wonen en werken, mobiliteit, milieu en landbouw in relatie tot recreatie en natuur. Daarbij is er nu, naast de aandacht voor sterke gebieden, meer

aandacht voor zwakkere gebieden met achterstanden. Bovendien is dit beleid minder vrijblijvend; niet alleen plannen, maar ook zicht op de uitvoering ervan."

*Hoe komt zo'n nota eigenlijk tot stand?*

"Er komt een nieuwe minister en je gaat aan de praat met elkaar. Dat is in dit geval gestart met een directe contactlijn tussen de RPD en minister Alders. Vervolgens moet er in het kabinet een interdepartementaal draagvlak voor de Vierde Nota of de Vierde Nota Extra gecreëerd worden: een nota ruimtelijke ordening is bij uitstek een beleid van het kabinet in zijn totaliteit. Iedereen bemoeit zich ermee; de hele ministerraad heeft belang bij zo'n nota."

*Hebben lagere overheden ook nog iets in de melk te brokkelen?*

"De contouren in de Stellingnamebrief zijn puur een rijksaangelegenheid. Wel zijn steeds de punten meegenomen die in het bestuurlijk overleg over de Vierde Nota

met de provincies naar voren zijn gekomen. Over onderwerpen in de Vierde Nota Extra is wel van tevoren overleg gevoerd met provincies.

De verstedelijking van de Randstad is daar een voorbeeld van. Het was duidelijk dat veel overleg over en kritiek op de Vierde Nota vooral neerkwam op het feit dat de inrichting van de Randstad nauwelijks aan de orde kwam. Dat was een onderwerp dat inderdaad een beetje buiten de orde was gelaten; er werd uitgegaan van bestaand beleid. Na het overleg hierover was duidelijk dat er een politieke markt zou zijn voor een Vierde Nota Extra."

*Waaruit blijkt het minder vrijblijvende karakter van de Vinex?*

"Dit blijkt ten eerste uit het abstractieniveau waarin het beleid geformuleerd is. Bijvoorbeeld: de mededeling dat er in stadsgewest Den Haag voor het jaar 2000 zoveel woningen worden ontwikkeld is veel concreter dan het willen promoten van het concept Nederland-Waterland."



**Ir. Leeftang licht het beleid toe. Bron: VROM.**



Sommige delen van het landelijk gebied dreigen een beetje door de bodem te gaan.

Ten tweede blijkt die uitvoeringsgerichtheid uit de instrumenten: zowel de ruimtelijke investeringen op macro-niveau, de geldstroom van het Rijk, de micro-strategische projecten (Kop van Zuid, IJ-oeveren) en de private sector zijn belangrijk. Een ander instrument is de bestuurlijke organisatie.

Dus tegenover de provincies niet de oude stijl van 'je zoekt het maar uit in je streekplan', maar een trits van afspraken en een soort spoorboekje met lagere overheden en de particuliere sector. Voor grotere gebieden komen er constructies in de sfeer van Publiek Private Samenwerking, waarbij het Rijk de voorwaarden stelt.

We doen nu minder zenuwachtig over hoever verantwoordelijkheden gaan, er is meer samenwerking. Je moet dan wel allerlei 'fine-tuning' gaan vastleggen: wie doet wat en wanneer? Het kunstje dat we zo proberen te flikken, is tot in ruimte en tijd afgestemde besluitvorming te komen."

*De afgelopen jaren zijn de nota's steeds fraaier geworden. Waar heeft dit mee te maken?*

"Er wordt meer gedacht vanuit produktontwikkeling. Er moet mee gewerkt worden, dus moeten de ideeën goed overgebracht worden.

Daar komt bij dat je inhoudelijk bij ruimtelijke ordening bij uitstek met zulke complexe zaken te maken hebt. Niet alleen door goede taal, ook door goede kaarten maak je de zaken helder. Als je geen duidelijke lijn uitstippelt, kun je de uitvoering wel vergeten.

Zeker ruimtelijke ordening zit in een bureaucratische hoek, maar het overdrachtspunt naar anderen wordt belangrijker. Dat heeft ook te maken met de ontdekking van ruimtelijke ordening als belangrijk beleidsterrein. Ruimtelijke ordening is meer dan plannen van verschillende sectoren met een nietje erdoor."

*De Vinex zet het beleid uit tot 2015?*

"Het motto van de Vierde Nota was 'Op weg naar 2015'. Per onderwerp is de strekking anders: het locatiebeleid wordt bijvoorbeeld tot 2005 zo concreet mogelijk vastgelegd, daarna wordt met verschillende opties gewerkt. Het risico van toekomstvoorspellingen blijft, maar de laatste tien jaar worden geen blueprints gepresenteerd van bevolkingsontwikkeling et cetera. Je zit met gigantisch veel onzekerheden: economische ontwikkelingen, rentestand, migratie. Het niet beslissen heeft ook consequenties. De problemen aan de onderkant van de woningmarkt bijvoorbeeld nemen evident toe als je niet aan de bovenkant capaciteit toevoegt. Je ontkomt niet aan de discussie hoe om te gaan met de uitbreidingsvraag tot 2015. Ik merk vaak dat veel mensen die de kwantitatieve onderbouwing van het beleid aanvechten in feite willen ontkomen aan een moeilijke beslissing. Ik ervaar dat als vluchten."

*Wordt er vooral een volgend beleid of juist een sturend beleid gevoerd?*

"We streven naar een anticiperend beleid. We proberen te doorzien welke processen zich afspelen en proberen daar beleid bij te formuleren. Daarbij worden wel degelijk hier en daar piketpaaltjes uitgezet, bijvoorbeeld afspraken over de grens van de aantasting van het Groene Hart. Laten er geen misverstanden bestaan over de Vierde Nota Extra: de vraag is niet je kop in het zand steken', het antwoord is een ongelooflijk sturend beleid. Dat konden we nog niet. Afspraken op een schaal die we nog niet eerder hadden; waar moet gebouwd worden, waar niet. In het zicht van meer stabiliteit, qua bevolkingsaantal en huishoudenssamenstelling op termijn, wordt het iets makkelijker een bordje 'VOL' te zetten in gebieden die je niet wilt aantasten. Dat zal nog behoorlijk moeilijk worden. Reken maar dat er vervolgens

een flinke strijd zal zijn met de Woerdens, Couda's en Boskopen, want je zult toch maar de eerste zijn waar het bordje 'VOL' bij wordt gezet. Je kunt zoiets alleen doen wanneer de consequenties van een dergelijk beleid groot verband duidelijk zijn. De Vierde Nota Extra probeert dat grote verband vast te stellen."

*Vlak voor het verschijnen van de Vinex zijn de grenzen in Oost-Europa opengegaan. Wat is hiervan de invloed op het Nederlandse ruimtelijke orderingsbeleid?*

"Het opengaan van de grenzen versterkt het beeld van de Vierde Nota. Voor de infrastructuur heeft het consequenties, maar het zal eerder meer van hetzelfde, dan iets nieuws zijn. Concreet wil dat zeggen dat er naast de sterke noord-zuid oriëntatie die in de afgelopen veertig jaar is ontstaan, in ieder geval oost-westlijnen bij komen, die op dit moment op een aantal punten zwak zijn ontwikkeld. Het betekent een steun in de rug voor een goederen-transportlijn in de Betuwe en een reden om verder na te denken over de hoge snelheidstrein naar Hannover. Verder zijn er gevolgen voor de stedenconcurrentie: de spoeling van internationale vestigingen wordt dunner, een verdere spreiding van internationale functies ligt meer voor de hand."

*Zal de toenemende internationalisering ooit een Europese nota ruimtelijke ordening opleveren?*

"Er zijn nu al samenwerkingsverbanden op het gebied van de infrastructuur. Daarnaast bestaat op het vlak van structuurschema's de noodzaak zaken internationaal af te spreken.

Er is dus wel iets als een Europese ruimtelijke ordening aan het ontstaan, de vorm ervan is echter nog niet duidelijk. We hebben te maken met grote cultuurverschillen tussen de betrokken landen en er

is enorm veel tijd voor nodig die enigszins te overbruggen."

*Hebben andere landen een vergelijkbaar planningsinstrumentarium als Nederland?*

"Dat is heel verschillend. Ten eerste praat je over uiteenlopende schaalniveau's. Nederland is vooral een regio, vergelijkbaar met de Duitse Länder. De planning binnen de Duitse deelstaten en binnen Nederland komt redelijk overeen. In Frankrijk bestaat weer een sterk centrale sturing, terwijl in Engeland, notabene lang onze inspirator, het planningsinstrumentarium de laatste jaren min of meer is afgebroken.

Met België is er, om het heel simpel te zeggen, een innovatieverschil. Met het ontwikkelen van concrete projecten als de as Maastricht-Heerlen-Aken-Luik merk je dat er een meer gemeenschappelijke taal ontstaat. Enerzijds lopen we, vergeleken met de private sector met haar worldwide investeringen en beleggingen, gigantisch achter. Anderzijds wijzen juist buitenlanders ons vaak op de kwaliteit van onze planning. Dat planmatige denken is bij internationale investeringsbesluiten zeker een factor in ons voordeel."

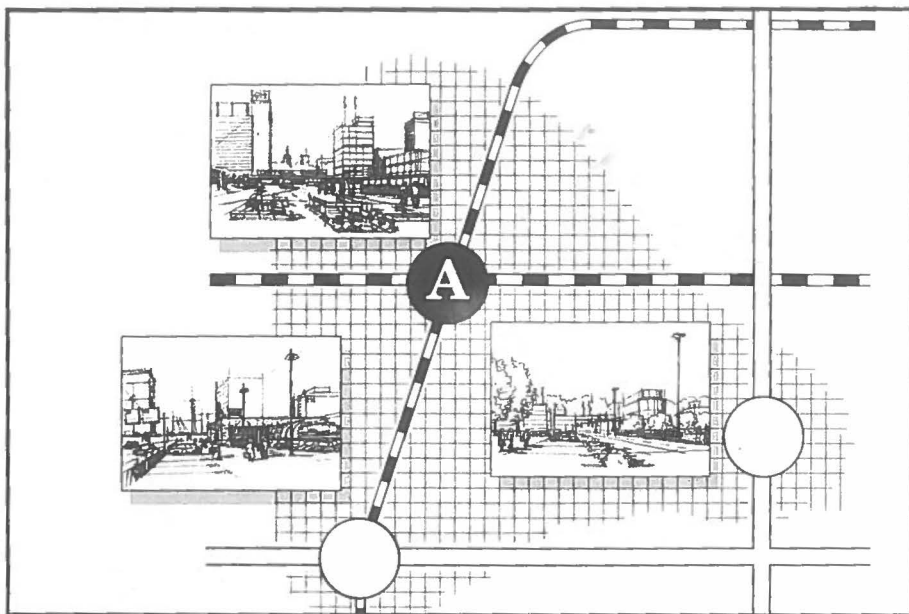
*In de Vinex wordt een duidelijke uitspraak gedaan over de woningbouwlocaties rond Amsterdam: 15.000 woningen in de Haarlemmermeer, 15.000 in Amsterdam Nieuw-Oost. Betekent dat het einde van de concurrentiestrijd tussen Amsterdam en Haarlemmermeer?*

"De concurrentie tussen die twee locaties is in de media nogal opgeblazen. Er is geen sprake van een keuze voor één van beide. In de Haarlemmermeer moet sowieso wat gebeuren voor Haarlem en Schiphol. Voor Nieuw-Oost geldt dat het op zichzelf een aantrekkelijke locatie is, waar echter een aantal bezwaren aan vastzitten: het is een dure locatie en de uitvoering is niet vrij van risico's. Wanneer de ontwikkeling van Nieuw-Oost onhaalbaar blijkt, zul je in eerste instantie moeten terugvallen op de Bovenkerkerpolder. Pas wanneer bebouwing van de Bovenkerkerpolder niet mogelijk blijkt, moet je kijken naar locaties ver buiten Amsterdam. Je kunt echter vraagtekens zetten bij de wenselijkheid van het bouwen in landelijke gebieden."

*Amsterdam staat doorgaans niet te popelen om in de marktsector te bouwen. Gaat Nieuw-Oost ook door wanneer er niet genoeg in de duurdere sectoren wordt gebouwd?*

"Er zal een discussie plaatsvinden over de soort woningen die in Nieuw-Oost ontwikkeld moet worden. Het Rijk zal zich, waarschijnlijk zeer tegen de zin van Amsterdam, in hoge mate met de discussie bemoeien.

Waar is behoefte aan? Voor ons staat voorop dat Nieuw-Oost een locatie moet worden die in de doorstromings sfeer een maximaal rendement oplevert. Je lost geen problemen op door zomaar wat woningen neer te zetten."



**Het ABC-locatiemodel: Bedrijven en voorzieningen met veel werknemers of bezoekers horen gevestigd te zijn op een plaats die goed bereikbaar is met het openbaar vervoer. Bron: Vinex.**

*De kritiek op de Vierde Nota was vooral dat deze sterk op stedelijke gebieden was gericht. Krijgt het landelijk gebied in de Vinex meer aandacht?*

"Algemeen is in de Vinex de leefbaarheid en de positie van zwakke groepen meer op de agenda gezet. Hoewel je het niet moet dramatiseren, dreigen enkele gebieden een beetje door de bodem te gaan. Met name in het noordelijk zeekeleigebied, Zeeuws Vlaanderen en de Kop van Noord Holland proberen we met provincie en gemeenten tot regionale planvorming te komen. Uitgangspunt daarbij is: focus op je sterke punten en pas op dat je niet in een enorm gezeur vervalt en zodoende een negatief imago opbouwt, zoals in het verleden met het noorden is gebeurd. Het stempel 'probleemgebied' werkt nooit."

*Is het geen illusie om te denken dat ruimtelijke ordenings-maatregelen oplossingen kunnen bieden voor de problematiek van kleine kernen?*

"Fysieke maatregelen, omvangrijke bouwstromen, grote zakken geld bieden geen oplossing. Ruimtelijke ordening kan echter bij het duidelijk maken van de samenhang een grote rol spelen. Problemen die zich op lokaal niveau voordoen, vragen om een regionale oplossing. Bereikbaarheid en de keuze voor de locatie van voorzieningen in regiokernen zijn belangrijke onderdelen van de planvorming. Ik vind het buitengewoon belangrijk dat geografen zich meer gaan bezighouden met ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied en de wijze waarop je daar planmatig sturing aan kunt geven. Dat geldt vooral voor de landbouw. Waarom zou je voor woningbouw en bedrijfslocaties wel geconditioneerd voorspellen en waarom in de landbouwsector niet? Wij stellen een koersbepaling in vier categorieën voor, waarbij je per gebied aangeeft

wat zowel ruimtelijk als functioneel het leidende principe is."

*Hoe denkt u dat er over tien jaar over de Vinex zal wordengedacht?*

"Als een interessante stap in de ruimtelijke ontwikkeling. Soms ook glimlachend, je probeert met wat je nu bent en weet de vanzelfsprekendheden van vandaag te doorbreken. Over tien jaar weet je meer en vind je andere dingen belangrijk. Een onderwerp waar we nu bijvoorbeeld nog nauwelijks grip op hebben is de landbouw. We zitten nog zo vast aan het verleden, dat veranderingen op dat gebied met heel voorzichtige stapjes gaan."

*Wanneer kunnen we de Vijfde Nota verwachten?*

"Op zich is het goed te streven naar eens in de vijf jaar een herijking van het bestaande beleid en eens in de tien jaar een volledige reshuffling; je moet de stapel papieren in de gaten houden. Hoe vaak kun je met een nieuwe boodschap komen. Als je niet oppast, overvoer je de markt en dat komt de uitvoeringsgerichtheid van je ideeën niet ten goede."

ALEIDA VAN DOORNUM  
EN LIA DE LANGE  
Redactie AGORA

