

Toenemende padafhankelijkheid

ESSAY Hugo Priemus

De patronen die in verschillende stadia van de Nederlandse ruimtelijke ordening zijn nagestreefd hebben de condities geschapen voor de toekomst. Deze bijdrage beschrijft de doorwerking van keuzes uit het verleden op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland in de komende decennia. Stedelijke netwerken en netwerksteden bekleden daarin een centrale plaats want zij kunnen heel goed worden beschouwd als de ruimtelijke neerslag van beleid in het recente verleden.

Land van stedelijke regio's

Na de Tweede Wereldoorlog was de ruimtelijke ordening in Nederland vooral een exponent van growth management. De Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1960/1966) bracht het groeikernenbeleid. De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1990) introduceerde de Vinexlocaties. Voorts werd veel aandacht besteed aan de herstructurering van stadscentra en voor- en naoorlogse stadswijken.

Als we de neerslag van deze verschillende ruimtelijke beleidsconcepten superponeren, doemen stedelijke regio's op met netwerksteden en stedelijke netwerken als ruimtelijke patronen. Hierin wordt de synergie tussen infrastructuur en bebouwingspatronen steeds belangrijker. De volgende fase in de Nederlandse ruimtelijke ordening zal in toenemende mate in het teken staan van het pad dat is ingeslagen op basis van keuzes in het verleden. In krimpgebieden zullen de dorpen en steden compacter worden. De expansiegebieden, met name de Randstad, zullen nog meer worden gekenmerkt door de ontwikkeling van intraregionale netwerksteden en interregionale stedelijke netwerken. Een blik op de geschiedenis van het naoorlogse Nederlandse ruimtelijke orderingsbeleid identificeert deze padafhankelijkheid.

Twintig miljoen inwoners

Het begon allemaal met de Eerste en de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1960/1966). Daarin werd allereerst een demografische prognose gehanteerd die iedereen op het verkeerde been heeft geplaatst: 20 miljoen inwoners in Nederland in 2000. Voorts werd in deze Nota's een ruimtelijke

spreiding op een hoog schaalniveau voorgestaan. De bedrijvigheid en de werkgelegenheid dreigden zich te zeer in de Randstad te concentreren. Dat was aanleiding om een overheveling van bedrijven en arbeidsplaatsen te bepleiten van de Randstad naar de meer perifere regio's, met name Groningen en Limburg. De Rijksoverheid gaf het voorbeeld door uitplaatsing van de grote overheidsorganisaties voor telecom KPN, statistische analyse CBS en ambtenarenpensioenen ABP vanuit de Randstad naar elders. Maar het bedrijfsleven volgde niet: het ruimtelijk spreidingsbeleid zakte als een pudding in elkaar en is later nimmer herrezen.



Vinex in voormalige groeikern Purmerend. Foto: Martijn van Exel

Groekernenbeleid

Meer succes had het ruimtelijk beleid op intraregionaal niveau. Het groekernenbeleid werd geformuleerd en uitgevoerd. Voor een belangrijk deel stond het ruimtelijk beleid in het teken van de vraag: waar moesten de woningcomplexen worden gelokaliseerd die nodig waren om de nijpende woningtekorten in te lopen? Het idee was dat nieuwe groekernen moesten worden ontwikkeld op enige afstand van de bestaande stadskernen. Daardoor zouden in de stadsregio groenzones kunnen worden vrijgelaten en zouden grootschaligheid en congestie vermeden kunnen worden. Men ging uit van woningbouwprogramma's, voor een groot deel bestaande uit ruim gesubsidieerde woningen in de sociale huursector. Gemeenten en woningcorporaties namen het voortouw. Het groekernenbeleid was de vrucht van een vèrgaande synergie tussen woningbouw en ruimtelijk beleid. Achteraf blijken de groekernen de automobiliteit sterk te hebben gestimuleerd, doordat het openbaar vervoer in en naar de groekernen veel later werd gerealiseerd dan de woningbouw. Het groekernenbeleid ging dan ook niet samen met een krachtige stimulans van groene recreatiegebieden. Opvallend is dat het groekernenbeleid nagenoeg volledig is gerealiseerd zoals het was voorgenomen. De samenleving was toen nog in vèrgaande mate maakbaar.

Marktwerking en uniform resultaat

In de Derde en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening spelen milieu-overwegingen een grote rol. Nu werd de nadruk gelegd op locaties vlakbij de grote stad, soms in de stad (zoals de Kop van Zuid in Rotterdam) als locaties voor nieuwe woningen en bedrijven. Er waren nu veel minder subsidies beschikbaar dan ten tijde van het groekernenbeleid. De regering vond dat de ruimtelijke ordening zichzelf zou moeten kunnen bedruipen, onder meer door marktpartijen te interesseren. Er werd een

beroep gedaan op projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers om in woningen te investeren. Om het bouwen van Vinex-woningen aantrekkelijk te maken, werden enkele maatregelen genomen. Het Rijk stelde per locatie een maximum van 30 procent sociale woningen vast: marktpartijen moesten nu het voortouw nemen; de Vinex-locaties werden precies afgebakend zodat marktpartijen (en woningcorporaties) meteen concrete grondposities konden innemen; het in de periode 1995-2005 te realiseren aantal woningen werd vastgesteld, daarmee lag ook per regio de gemiddelde woningdichtheid vast in een bereik van 30-35 woningen per hectare; tenslotte werd in de regionale woningbouwprogramming een structureel woningtekort ingebouwd waardoor de leegstand werd beperkt en prijzen werden opgestuwd. Voorts werden per regio afspraken gemaakt over de te verstrekken subsidies. Deze subsidies voorzagen in het passend vormgeven van de woonomgeving, maar opnieuw niet in de bekostiging van een grootschalige groenvoorziening.

De partijen die de Vinex-locaties hebben gerealiseerd, hebben alle geluk van de wereld gehad

Al gauw bleek dat de marktpartijen de nadruk wilden leggen op de bouw van eengezinshuizen en op de bouw van koopwoningen. Uiteindelijk bestaat circa 80 procent van de Vinex-woningen uit eengezinshuizen, en ook 80 procent bestaat uit koopwoningen (die grotendeels de productie van eengezinshuizen overlappen). Het gevolg was dat de openbare ruimte er overal bekaaid van afkwam en dat de parkeercapaciteit op vele plekken erg beperkt is. De Vinex-projecten zijn prachtig gedocumenteerd in de Vinex-Atlas van Boeijsma en Mensink. Daaruit blijkt dat ondanks het kleine aantal spelregels het resultaat overal uniform is en dat de variatie vooral aan de buitenkant zichtbaar is, door een architectonisch sausje. Evenals bij het groekernenbeleid, bleek ook nu de realisatie van de OV-infrastructuur flink achter te lopen op de woningbouwproductie.

Opvallend is dat de gemiddelde woningdichtheid de leidraad vormde voor elke Vinex-locatie afzonderlijk, zodat er binnen de stadsregio's weinig contrastwerking en woningbouwdifferentiatie gerealiseerd werd. Ook programmatisch pakten de Vinex-locaties eenzijdig uit: de doelgroepen waren vooral de traditionele huishoudens met en zonder kinderen. Jongeren en al of niet zorgbehoevende ouderen worden op Vinex-locaties weinig waargenomen.

Achteraf moet worden geconstateerd dat de risicodragende partijen die de Vinex-locaties hebben gerealiseerd, alle geluk van de wereld hebben gehad. De realisatieperiode van Vinex was 1995-2005. Toen de financieel-economische crisis in 2008 Nederland bereikte, waren alle Vinex-locaties geheel of grotendeels gerealiseerd. Dat was een prettige zaak, want het Vinex-woningbouwprogramma (veel – niet zelden dure – koopwoningen, weinig sociale woningbouw) was uitgesproken crisisgevoelig. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de Waalsprong te Nijmegen waar de Vinex-locatie na een reeks stagnaties voor het grootste deel nog niet is gerealiseerd. De positieve Vinex-ervaringen hebben overigens



veel marktpartijen en woningcorporaties overmoedig gemaakt: zij verwierven nieuwe grondposities na de positieve ervaringen op Vinex-locaties. Sinds 2008 hebben zij daarover forse verliezen geleden.

Ruimtelijk- en infrastructuurbeleid

Zowel het groeikernenbeleid als het Vinex-beleid zijn het product van een onbevredigende onderlinge afstemming tussen ruimtelijk beleid en infrastructuurbeleid. Bij de start van het Kabinet Balkenende 4 (in 2006) werd voor het eerst het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gevormd, dat voor is te beschouwen als een fusie tussen de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat, met dien verstande dat de portefeuille Volkshuisvesting is overgeheveld naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de portefeuille Ruimtelijke Ordening binnen I&M sterk is gemarginaliseerd.

Het bedrijfsleven volgde niet het ruimtelijk spreidingsbeleid

Stedelijk netwerk en netwerkstad

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening van PvdA-minister Jan Pronk, welke nimmer het Staatsblad haalde, en in de Nota Ruimte van VVD-minister Sybilla Dekker wordt het perspectief geschetst van netwerksteden (op regionaal niveau) en stedelijke netwerken (op bovenregionaal niveau). De netwerkstad en het stedelijk netwerk zijn nooit een vast bestandsdeel van de ruimtelijke planningsdoctrine in Nederland geworden. Toch zou dat een voor de hand liggende gedachte zijn, omdat netwerksteden heel goed kunnen worden beschouwd als de ruimtelijke neerslag van beleid in het recente verleden. Als we de centrale steden, groeikernen en Vinex-locaties per regio superponeren, en als de synergie tussen stedelijke bebouwingspatronen en infrastructuurnetwerken (autowegen, openbaar vervoer) zou worden versterkt, manifesteert zich hier bijna automatisch de netwerkstad. Hierbij zouden ook ICT-netwerken, energienetwerken en ondergrondse pijpleidingen kunnen worden betrokken. Stedelijke netwerken passen bij een hoger schaalniveau, waarop het bebouwingspatroon vaak wordt getypeerd als polynucleaire stedelijke regio's. Deze lijn vinden we terug in publicaties van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Ruimtelijke neerslag van beleid

Het ruimtelijk beleid, zoals dat na de Tweede Wereldoorlog is gevoerd, laat zeer concrete sporen na op de kaart van Nederland. Dat geldt zeker voor het groeikernenbeleid en het Vinex-beleid, die beide conform de ruimtelijke visies van de Rijksoverheid zijn uitgevoerd, in tijden waarin er relatief veel is gebouwd. De komende decennia wordt een rustiger bouw- en ontwikkelingstempo verwacht. De ruimtelijke neerslag van dat beleid zal vooral de vrucht zijn van padafhankelijkheid: de keuzes uit het verleden, vertaald in de locaties van de huidige woonkernen, bepalen voor een groot deel de nieuwe patronen. Alles wijst erop dat de netwerkstad en de stedelijke netwerken de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en vele andere Europese landen in de komende decennia zal bepalen. Stedelijke netwerken stoppen niet bij landsgrenzen, maar



De dienst Rijksstudietoelagen kwam in 1969 naar Groningen als gevolg van het spreidingsbeleid in de eerste Nota's Ruimtelijke Ordening. Als DUO zit ze daar nog steeds, inmiddels in een nieuw kantoorgebouw dat wordt gedeeld met de Belastingdienst. Foto: Xperia2day.

hebben zich ontwikkeld tot grensoverschrijdende mega city regions.

Hugo Priemus (h.priemus@tudelft.nl) is emeritus hoogleraar Systeeminnovatie Ruimtelijke Ontwikkeling en van 2003 tot 2007 decaan van de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft. Zijn publicaties maken een omvangrijk oeuvre op het gebied van woningbouw, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.