

## **Ruimtelijk beleid als kader voor de Nota Ruimte**

*In het najaar van 2004 bracht de rijksoverheid de Nota Ruimte uit en onlangs is deze in de Tweede Kamer behandeld. Al ver voor de parlementaire behandeling maakte de nota echter de nodige tongen los. Daarbij viel op, dat zowel het belang dat aan de nota wordt toegekend als de waardering voor de inhoud sterk verschillen. De één ziet de nota als een breuk met 'oud beleid', de ander ziet juist te weinig verandering. De één prijst de vrijheid van handelen die 'de markt' nu eindelijk zou krijgen, de ander ziet 'de laatste restjes groen in Nederland verloren gaan'. Om enige klaarheid in te brengen in deze verwarring die de Nota Ruimte omringt, wordt deze in dit Themabericht geplaatst in de traditie van het ruimtelijk beleid in ons land.*

### **Schaarse, alternatief aanwendbare ruimte**

Ruimte is schaars in Nederland. De sterke groei van bevolking, welvaart en mobiliteit in de afgelopen decennia heeft geleid tot een strijd om de ruimte tussen de verschillende 'ruimtevrage functies'. Omdat voldoende ruimte om te wonen, te werken en te ontspannen voor alle Nederlanders onontbeerlijk is voor welvaart en welzijn in ons land, wil de overheid de allocatie van ruimte over de verschillende vormen van ruimtegebruik niet aan het 'vrije spel der maatschappelijke krachten' overlaten. De overheid voert daarom al sinds de jaren '50 'ruimtelijk beleid', waarmee zij het grondgebruik in ons land volgens haar inzicht tracht te regelen. Nederland kent weliswaar privaats grondeigendom, maar de eigenaar is allermindst vrij in het gebruik van zijn grond.

### **Doelstellingen van het ruimtelijk beleid**

Het ruimtelijk beleid heeft van meet af aan twee, onderling op gespannen voet staande doelstellingen gehad. Enerzijds moest het beleid voldoende ruimte scheppen voor de verschillende vormen van ruimtegebruik en anderzijds moest de open ruimte worden beschermd tegen de opdringende verstedelijking. Onder invloed van het economisch tij en de (verwachte) bevolkingsontwikkeling prevaleerde nu eens de ene, dan weer de andere doelstelling.

In de jaren '50 lag de nadruk op het creëren van banen in het landelijk gebied om de uitstoot van arbeid uit de landbouw te compenseren. Tijdens de 'gouden' jaren '60 en '70 verdween het economische aspect in het ruimtelijk beleid naar de achtergrond. Er kwam zelfs een belasting op investeringen in het als 'overvol' betitelde westen van het land. In deze jaren stond de vraag centraal hoe plaats kon worden gemaakt voor de 20 miljoen inwoners die ons land in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw naar verwachting zou tellen. Daarbij was sinds het midden van de jaren '60 een sterke trek van de bevolking uit de steden op gang gekomen, waardoor werd gevreesd voor verregerende 'versterking' van het landelijk gebied in ons land<sup>1</sup>. Als antwoord op deze dreiging werden vanaf de jaren '70 in hoog tempo 'groekernen' ontwikkeld. Deze op enige afstand van de grote steden gelegen gemeenten, zoals Purmerend en Zoetermeer, slaagden er in een deel van de suburbanisatiestroom op te vangen. Toch konden zij niet voorkomen dat het landelijk gebied (ook) op andere plaatsen verstedelijkte.

Onder invloed van de economische crisis aan het begin van de jaren '80 kwam de nadruk weer meer op de economische effecten van het beleid te liggen, met name voor Schiphol, de Rotterdamse haven en 'achterlandverbindingen' (Betuwelijn, HSL). Daarnaast kwam er meer waardering voor de economische potentie van de (grote) steden. Om deze potentie te versterken werden projecten in gang gezet om de (centra van de) steden weer aantrekkelijk te maken (stadsvernieuwing). De groei van de bevolking zou voortaan bovendien in en rond de grote steden moeten worden opgevangen, in de zogenaamde 'VINEX-wijken'. Onder het gunstige economische gesternte van de jaren '90 kwam er (weer) meer aandacht voor 'ruimtelijke kwaliteit'. Er barstte een maatschappelijke discussie over het gebrek aan zeggenschap van bewoners in het bouwproces los en natuur- en cultuurhistorische waarden werden

---

<sup>1</sup> Ter illustratie: Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zagen hun inwonertal tussen 1965 en 1985 met bijna 20% afnemen. Het aandeel van deze gemeenten in de Nederlandse bevolking halveerde in deze periode.

benoemd (Ecologische Hoofdstructuur, Belvederegebieden). Ook werd begonnen met het terugdringen van de ‘verrommeling’ van het landelijk gebied (ruimte-voor-ruimteregeling). In een aantal gebieden werd bebouwing buiten de ‘rode contouren’ rond woonkernen uitgesloten. Tot slot verscheen in het afgelopen decennium het water ten tonele als een prominente nieuwe ‘ruimtevrager’. De Nota Ruimte weerspiegelt de conjuncturomslag van 2001. De regering wil, ook in het landelijk gebied, ruimte scheppen voor (economische) activiteiten door ‘ontwikkelingen mogelijk te maken’.

### **Intermezzo: de ontwikkeling van het grondgebruik**

De Nederlandse samenleving is tijdens de halve eeuw waarin ruimtelijk beleid werd gevoerd sterk veranderd. Ons land kende een sterke (kwantitatieve) groei van inwonertal, bedrijvigheid en welvaart. Tevens deed zich een grote (kwalitatieve) wijziging voor in de economische structuur en in de leefwijze van de bevolking. Ons land werd de logistieke poort naar Europa en een ‘netwerksamenleving’, waarin wonen, werken en recreëren zich op verschillende plaatsen afspelen<sup>2</sup>.

Deze veranderingen worden weerspiegeld in de ontwikkeling van het ruimtegebruik in ons land (tabel 1). Het intensief<sup>3</sup> gebruikte areaal nam zeer sterk toe (+86%), waardoor sprake is geweest van een sterke ‘verstening’ van Nederland. In 1958 werd 9% van het Nederlandse grondgebied intensief benut, in 2000 was dit aandeel opgelopen tot ruim 17%. De expansie van deze categorie ging ten koste van het areaal dat voor landbouw (exclusief glastuinbouw; -9%) en natuur (-10%) ter beschikking staat. De landbouw is met een aandeel van 68% van het grondgebied overigens nog steeds veruit de grootste ruimtegebruiker.

De sterkste groei van het intensief gebruikte areaal vond plaats in de jaren '60 en '70, toen op grote schaal woonwijken, bedrijven- en haventerreinen werden aangelegd en een groot deel van het net van snelwegen tot stand kwam. In deze periode groeide het intensief gebruikte areaal veel sterker

dan de bevolkingsomvang. Vanaf het einde van de jaren '70 is de groei van het intensief gebruikte areaal niet alleen aanzienlijk minder sterk geweest (+10,5%), maar bleef deze groei ook achter bij de bevolkingsgroei (+13,4%). De intensief gebruikte ruimte wordt nu dus efficiënter gebruikt dan een kwart eeuw geleden. Hierdoor werd een nog grotere aantasting van de open ruimte voorkomen<sup>4</sup>.

**Tabel 1: Ontwikkeling van bevolking en ruimtegebruik in Nederland (1958-2000)**

	1958	2000	% groei
bevolkingsomvang (* 1 miljoen)	11,1	15,9	43%
oppervlakte (* 1 miljoen ha)			
- bebouwd, infrastructuur & glastuinbouw	3,2	5,8	86%
- landbouw	25,3	23,1	-9%
- natuur	5,3	4,8	-10%

Bron: CBS

### **Nog steeds strijd om de ruimte**

Hoewel dus enerzijds het intensief gebruikte areaal is toegenomen en anderzijds door intensivering open ruimte werd gespaard, ondervond het ruimtelijk beleid in de aanloop naar de Nota Ruimte veel kritiek. Het bedrijfsleven ervaart een fors tekort aan bedrijventerreinen en de congestie van de (weg)infrastructuur wordt fnuikend genoemd voor de nationale economie. De leefbaarheid in het landelijk gebied staat onder druk doordat er niet mag worden gebouwd waardoor bewoners en bedrijven naar elders moeten uitwijken voor huisvesting. Op de woningmarkt heerst een groot tekort aan betaalbare woningen en de schaal en monotonie van de VINEX-wijken wordt gelaakt. Milieugroepen lopen te hoop tegen de afname van de biodiversiteit en de aantasting van rust en ruimte in het landelijk gebied. Tot slot krijgt de druk van het water nog niet overal de aandacht die het verdient.

### **Ruimtelijk beleid als papieren tijger**

De discussie over het (gebrek aan) resultaat van het ruimtelijk beleid verbleekt echter bij de kritiek op de uitvoering en het beleidsinstrumentarium. Het ruimtelijk beleid is vervat in lijvige, elkaar in

<sup>2</sup> Ter illustratie: in 1950 werkte 5% van de beroepsbevolking buiten de woongemeente, in 2000 meer dan 50%.

<sup>3</sup> Als intensief gebruikt wordt hier aangemerkt het bebouwde oppervlak en het areaal dat in gebruik is voor infrastructuur, parken, sport, recreatie, glastuinbouw en ontgrondingen.

<sup>4</sup> Sinds het midden van de jaren '80 is het areaal natuur bovendien zelfs weer wat in omvang toegenomen.

hoog tempo<sup>5</sup> opvolgende beleidsnota's en het maakt gebruik van een groot aantal, niet altijd scherp gedefinieerde concepten<sup>6</sup>. Tot realisatie van deze concepten komt het veelal niet. Dit wordt veroorzaakt door de lange beleidsvoorbereiding, door wijziging van inzicht of door het beperkte (financiële) instrumentarium. Ruimtelijk beleid is geen 'spending department' met een eigen budget, maar een 'facet', dat in het beleid van meerdere sectordepartementen, zoals LNV, V&W, Economische Zaken, Defensie en Volkshuisvesting een plaats zou moeten krijgen. De afstemming tussen de verschillende departementen verloopt echter moeizaam<sup>7</sup>.

Daarnaast heeft ook de 'doorwerking' van het rijksbeleid in het beleid van de lagere overheden te wensen overgelaten. Hoewel in formele zin slechts kan worden gebouwd of aangelegd onder werking van een gemeentelijk bestemmingsplan dat door de provincie (en indirect door het rijk) is goedgekeurd, is in ons land veel gebouwd in strijd met of zonder aanwezigheid van zo'n bestemmingsplan<sup>8</sup>. Op deze wijze konden provincies en gemeenten hun onwelgevallig 'hoger' beleid en langdurige procedures omzeilen. Anderzijds heeft het rijk deze praktijk jarenlang gedoogd. Als gevolg daarvan is de 'verstening' van het buitengebied sterker geweest dan in het ruimtelijk beleid wenselijk werd geacht.

Trage besluitvorming en langdurige vergunningsprocedures zijn niet alleen de overheid zelf, maar ook voor burgers en bedrijven een doorn in het oog. De ruimtelijke regelgeving biedt tal van mogelijkheden om bezwaar te maken tegen wijziging van de bestaande situatie<sup>9</sup>. Daardoor is het

ruimtelijk beleid tot nog toe niet initiërend, maar juist beperkend van aard geweest.

Aan de andere kant heeft ook het 'terugtrekken' van de overheid tot kritiek geleid. Sinds de ontwikkeling van bouwgrond niet meer door gemeenten wordt gedaan, valt de waardevermindering die gepaard gaat met de bestemmingswijziging van de grond voor een groot deel toe aan private partijen. Deze dragen bovendien niet altijd bij aan de financiering van openbare voorzieningen in nieuwbouwwijken ('free riders').

### **De goede bedoelingen van de Nota Ruimte**

De strijd om de ruimte tussen intensief grondgebruik, natuur en landschap en water wordt in de Nota Ruimte niet beslecht. Er wordt aandacht geschonken aan ruimte voor (economische) ontwikkeling en tegelijkertijd aan uitbreiding van de Ecologische Hoofdstructuur. Er wordt gestreefd naar herstructurering en concentratie van ontwikkeling binnen of aansluitend op bestaande kernen en infrastructuur (bundeling), maar er kan ook worden gebouwd in het landelijk gebied. Natuur en landschap moeten worden behouden, maar moeten ook plaats bieden aan ontwikkeling. Evenals in vorige nota's wordt in de Nota Ruimte Nederland impliciet beschouwd als 'lege stad', waarin de intensief gebruikte ruimte nog kan toenemen. Voordeel van deze keuze is dat dit 'bouwen in de wei' tegen relatief geringe kosten kan plaatsvinden. Bovendien is een groot deel van het land nu al zo 'verrommeld' dat van een duidelijk onderscheid tussen 'stad' en 'land' nauwelijks meer sprake is (figuur 2). Toch zou, om dit onderscheid te bewaren, het beter zijn om Nederland als 'vol land' te beschouwen, waarin voor behoud van ruimte voor landbouw en natuur de intensief gebruikte ruimte nog intensiever moet worden gebruikt. Daartoe zou deze ruimte met 'harde contouren' moeten worden begrensd. De prijs van bouwgrond zou dan wel veel hoger zijn dan bij stedelijke uitleg, maar dankzij de 'krappe' grondmarkt zou de stedelijke herstructurering gemakkelijker doorgang vinden en kan zich het 'wervend stedelijk milieu' ontwikkelen dat in het ruimtelijke beleid noodzakelijk wordt geacht als draagvlak voor allerlei voorzieningen. Als echter

<sup>5</sup> De Nota Ruimte is de zevende rijksnota inzake ruimtelijk beleid in 46 jaar.

<sup>6</sup> Een beperkte bloemlezing: industrialisatiekern, rijksbufferzone, groeistad, groene, gele en bruine landbouwgebieden, brainport, balansgebied, nationaal landschap, gebundelde deconcentratie, stedelijk knooppunt, robuuste verbindingzone.

<sup>7</sup> Daardoor loopt bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur voor openbaar vervoer vaak achter bij grootschalige stadsuitleg. Anderzijds is de ruimte-voor-ruimteregeeling een voorbeeld van een geslaagd interdepartementaal instrument.

<sup>8</sup> In het midden van de jaren '90 werd door alle gemeenten tezamen maandelijks 1.000 maal ontheffing verleend van een geldend bestemmingsplan. Daarmee was het bestemmingplan een dode letter geworden.

<sup>9</sup> Voordat een kavel voor een andere activiteit kan worden gebruikt, is een breed scala van vergunningen nodig, op het gebied

van onder meer ruimtelijke ordening, bouwtechniek, veiligheid en milieubelasting.

tegelijkertijd stedelijke uitleg en bouw in het landelijk gebied mogelijk zijn, zijn de hoge investeringen in stedelijke herstructurering niet terug te verdienen.

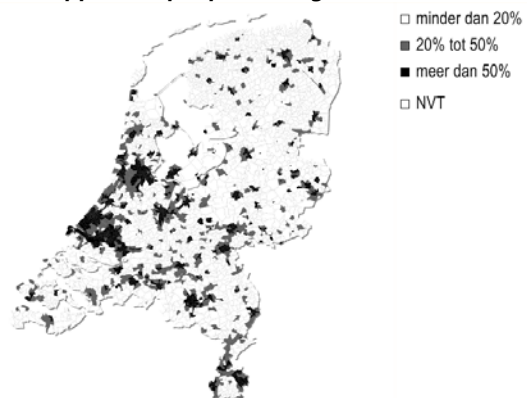
Hoewel inhoudelijk dus de kool (de vraag naar ruimte voor wonen, werken en infrastructuur) en de geit (behoud van de open ruimte) worden gespaard, wordt met de Nota Ruimte wel degelijk een poging gedaan om het instrumentarium te vernieuwen en aan te scherpen. De Nota Ruimte ontkomt echter, net zomin als zijn voorgangers, aan (nieuwe) concepten die veel ruimte bieden voor interpretatie (ruimtelijke basiskwaliteit) of waarvoor 'harde' onderbouwing ontbreekt (stedelijke netwerken<sup>10</sup>). Ondanks de interdepartementale afstemming over de nota lijkt de ruimtelijke afstemming van belangen het nog altijd te verliezen van bijvoorbeeld agrarische (Reconstructieprogramma's) en verkeersbelangen (Schiphol). Op het gebied van de doorwerking van rijksbeleid biedt de nota verder een tweeslachtig beeld. In naam biedt het rijk lagere overheden meer zelfstandigheid en beperkt het zijn aandacht tot de ruimtelijke hoofdstructuur. De lagere overheden worden verantwoordelijk voor de 'ruimtelijke basiskwaliteit' in de rest van het land, maar dit niveau van kwaliteit wordt bepaald volgens criteria die het rijk opstelt, waardoor van 'beleidsvrijheid' van de lagere overheden nauwelijks sprake zal zijn. Om doorwerking van deze criteria te garanderen, is de VROM-inspectie een aantal jaren geleden al begonnen met een groot 'handhavingsoffensief'<sup>11</sup>. De tijd van 'gedogen' lijkt in de ruimtelijke ordening tot het verleden te behoren. Eveneens positief is de aanpak van de stroperigheid van de procedures, die overigens buiten het bestek van de Nota Ruimte valt. Hier moet aanpassing van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) verlichting brengen. Een snelle procedure voor 'grote' projecten is al

<sup>10</sup> Deze zijn Randstad, Brabantstad, Zuid-Limburg, Arnhem-Nijmegen, Twente en Groningen-Assen. Nu in de parlementaire behandeling extra aandacht voor Zwolle is afgedwongen, behoren op Leeuwarden, Venlo en Emmen na alle grote steden tot een stedelijk netwerk.

<sup>11</sup> In een aantal gevallen is het afbreken aan de orde van woningen die zonder geldig bestemmingsplan zijn gebouwd. Het bestrijden van permanente bewoning van recreatiewoningen toont echter aan dat het aantonen van overtredingen en handhaving geen sinecure zijn.

gerealiseerd en later dit jaar volgt een sterke bekorting van de bestemmingsplanprocedure<sup>12</sup>. Tot slot lijkt op het gebied van het grondbeleid de teruggetreden overheid op haar schreden terug te keren. Door wijziging van de Wet voorkeursrecht kan een gemeente nu in haar gehele grondgebied het recht van eerste koop doen gelden en verder moet de nieuwe exploitatieheffing (Wro) het mogelijk maken dat de kosten van publieke voorzieningen over private ontwikkelaars, ook de 'free riders' onder hen, worden omgeslagen.

**Figuur 2: Aandeel van intensief gebruikt oppervlak in totale oppervlak per postcodegebied (2000)**



Bron: CBS

### Tot besluit

In de Nota Ruimte en de nieuwe Wro kiest het rijk voor scherpere ruimtelijke ordeningsinstrumenten en voor meer consistentie bij de inzet daarvan. Versnelling van procedures, beleidshandhaving en een eerlijke verdeling van kosten voor maatschappelijke voorzieningen mogen worden toegejuicht. Wat echter (nog) ontbreekt, is een expliciete keuze voor de toekomst van de ruimtelijke structuur van ons land. Impliciet wordt ons land in dit nieuwe beleid als een 'lege stad' beschouwd waardoor er geen paal en perk wordt gesteld aan de versnippering en verrommeling van de open ruimte en de stedelijke herstructurering wordt gefrustreerd.

februari 2005

Frits Oevering (030 - 2164439)

F.J.Oevering@rn.rabobank.nl

<sup>12</sup> Van 58 naar 24 weken!