

Ex ante toets Nota Ruimte



Reeds verschenen publicaties

Scene, een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland
Ed Dammers, Hanna Lára Pálsdóttir, Frank Stroeken,
Leon Crommentuijn, Ellen Driessen, Friedel Filius
ISBN 90 5662 324 9

Energie is ruimte
Hugo Gordijn, Femke Verwest, Anton van Hoorn
ISBN 90 5662 325 9

Naar zee! Ontwerpen aan de kust
Bart Bomans, Luki Budiarto, Duzan Doepel,
Dieke van Ewijk, Jan de Graaf, Wouter van der Heijde,
Cleo Lenger, Arjan Nienhuis, Olga Trancikova
ISBN 90 5662 331 1

Landelijk wonen
Frank van Dam, Margit Jókövi,
Anton van Hoorn, Saskia Heins
ISBN 90 5662 340 0

De ruimtelijke effecten van ICT
Frank van Oort, Otto Raspe, Daniëlle Snellen
ISBN 90 5662 342 7

De ongekende ruimte verkend
Hugo Gordijn, Wim Derksen, Jan Groen,
Hanna Lára Pálsdóttir, Maarten Piek,
Nico Pieterse, Daniëlle Snellen
ISBN 90 5662 336 2

Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte
Maaïke Galle, Frank van Dam, Pautie Peters, Leo Pols,
Jan Ritsema van Eck, Arno Segeren, Femke Verwest
ISBN 90 5662 372 9

Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk
Ed Dammers, Femke Verwest, Bastiaan Staffhorst,
Wigger Verschoor
ISBN 90 5662 374 5

Tussenland
Eric Frijters, David Hamers, Rainer Johann,
Juliane Kürschner, Han Lörzing, Kersten Nabielek,
Reinout Rutte, Peter van Veelen, Marijn van der Wagt
ISBN 90 5662 375 3

Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd
Hans Hilbers, Jan Ritsema van Eck, Daniëlle Snellen
ISBN 90 5662 373 7

Ex ante toets Nota Ruimte

Centraal Planbureau
Ruimtelijk Planbureau
Sociaal en Cultureel Planbureau

NAi Uitgevers, Rotterdam
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2004

INHOUD

[Inleiding](#) 7

[De sturingsfilosofie van de ruimtelijke ordening](#) 7

[Een onzekere toekomst](#) 8

[Decentralisatie](#) 9

[Het afwegen van belangen](#) 9

[De doeleinden in relatie tot de middelen](#) 10

[De nota en maatschappelijke trends](#) 12

Bijlage I CPB, Nota Ruimte: sturen en ruimte geven 15

Bijlage II RPB, Kanttekeningen bij de behoefte aan woningen (2010-2030) 33

Bijlage III RPB, Europa en de Nederlandse ruimtelijke ordening 41

Bijlage IV SCP, De sturingsfilosofie 47

Bijlage V SCP, Maatschappelijke ontwikkelingen en mobiliteit 53

Inleiding

Een ex ante toets gaat uit van gekozen politieke doeleinden. Het gaat bij een ex ante toets niet om de correctheid van de beleidsvoornemens. Wel kan, gegeven de gekozen doeleinden, worden geanalyseerd in welke mate de doeleinden van het beleid onderling consistent zijn, de gekozen instrumenten aansluiten op de gekozen doeleinden (in termen van effecten en kosten-baten) en het beleid aansluit op de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen.

Indien we – de planbureaus – in de navolgende paragrafen kanttekeningen maken bij de Nota Ruimte, betreffen die dan ook de consistentie van doeleinden, instrumenten en maatschappelijke ontwikkelingen. De kanttekeningen worden overigens gemaakt tegen de achtergrond van een algehele waardering voor de nota zoals deze momenteel voorligt. In het algemeen worden in de nota heldere keuzes gemaakt, wordt terecht veel aandacht besteed aan de bijbehorende uitvoeringsagenda en lijkt de nuchterheid van de nota een realistischer antwoord op de complexe ruimtelijke en maatschappelijke werkelijkheid dan de soms moeilijk te operationaliseren doelstellingen van de Vijfde Nota. Ten slotte is het te waarderen dat het kabinet, meer dan in het verleden het geval was, een serieuze poging heeft gedaan al het ruimtelijk relevante beleid onder de vleugels van één nota te brengen.

In het onderstaande plaatsen we eerst enkele kanttekeningen bij de sturingsfilosofie van de ruimtelijke ordening en de planning voor een onzekere toekomst. Daarnaast worden de doeleinden op hun onderlinge consistentie getoetst. In de daarop volgende paragrafen toetsen we de doeleinden op hun haalbaarheid en stellen we de vraag in welke mate het beleid een antwoord geeft op relevante maatschappelijke, ruimtelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

De sturingsfilosofie van de ruimtelijke ordening

Wat is de rol van de overheid in de ruimtelijke ordening dan wel bij de ruimtelijke ontwikkeling? In abstracto zijn twee posities te schetsen. Op grond van politieke doeleinden kan de overheid een blauwdruk maken van de gewenste ruimtelijke inrichting. Deze blauwdruk is in de praktijk vaak gekoppeld aan een wenselijke maatschappelijke ordening. Daartegenover kan het beleid ook de autonome ruimtelijke ontwikkeling als uitgangspunt nemen. De overheid grijpt dan pas in als publieke belangen in het geding komen. Hoewel deze keuze hier de rijksoverheid betreft, zal ook elke gemeente het dilemma herkennen. Een voorbeeld kan deze posities verduidelijken.

In de eerste benadering beslist de overheid op voorhand waar toekomstige burgers moeten wonen. In de tweede benadering mogen de burgers dat zelf doen, tenzij dit ten koste gaat van gebieden waarvan het behoud dan wel het onbewoond laten een publiek belang dient. In de eerste benadering beslist de overheid dat toekomstige burgers in Almere moeten wonen of in de Zuidplaspolder, als onderdeel van een breder plan om bijvoorbeeld het Groene Hart open te houden. In de tweede benadering volgt de woningbouw de consumentenvoorkeuren, tenzij burgers willen wonen in het kwetsbare Groene Hart of in de te directe nabijheid van de aanvliegroutes van Schiphol.

De eerste benadering was vooral in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog dominant; sedertdien heeft de tweede benadering steeds meer terrein gewonnen. De mondigheid van burgers en de kapitaalkrachtige vraag zijn immers enorm toegenomen. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat het kabinet in de huidige nota in principe voor de tweede benadering lijkt te kiezen. In dit licht past ook de uitgesproken voorkeur voor ontwikkelingsplanologie, een

vorm van handelingspraktijk die heel goed aansluit bij de moderne mens en de moderne samenleving.

Toch wordt deze tweede benadering niet overal doorgevoerd. Al geeft de Nota Ruimte de decentrale overheden een grotere vrijheid om zelf in de woningbehoefte te voorzien, zij wijst (toch) zelf ook verschillende locaties voor nieuwbouw aan. Tevens zouden de meest kwetsbare delen van het Groene Hart een sterkere bescherming kunnen krijgen dan nu in de nota is voorzien. Daar staat tegenover dat er juist wel nadrukkelijk voor wordt gekozen om in algemene zin een basiskwaliteit te definiëren en de primaire veiligheid van burgers te borgen.

Vanzelfsprekend is het onderscheid tussen de twee benaderingen – ‘blauwdruk’ en ‘consumentenvoorkeuren’ – in de praktijk minder zwart/wit dan hier wordt gesuggereerd. Niettemin kan worden vastgesteld dat het kabinet nog geen eenduidige keuze lijkt te hebben gemaakt. Zelfs in het verloop van de nota lijkt de benadering te verschuiven. De overheid in het eerste hoofdstuk lijkt meer faciliterend, en wakend voor de publieke belangen die in het geding dreigen te komen; de overheid in het laatste hoofdstuk lijkt meer te sturen en door grote bouwlocaties aan te wijzen aan de consumentenvoorkeuren voorbij te gaan. Het meest recente Woningbehoefteonderzoek (uit 2002) laat immers zien dat er eerder een overschot dan een tekort is aan woningen in het woonmilieu dat met ‘buiten centrum’ wordt aangeduid (en waaronder tot op heden de meeste grote bouwlocaties vallen). In het algemeen geven de huishoudens die willen verhuizen, er vooral de voorkeur aan minder stedelijk te gaan wonen. In het licht van de voorkeur in de Nota Ruimte voor Almere is het ook niet zonder belang te constateren dat de verhuisgeneigdheid naar Flevoland erg gering is.¹

Een onzekere toekomst

Achter de politieke keuze tussen sturen en faciliteren gaat voor een deel een bestuurskundig dilemma schuil. Ruimtelijk beleid is bij uitstek

gericht op de toekomst en heeft daarom per definitie te kampen met onzekere voorspellingen. Toch heeft ook dit beleid zich lange tijd gekenmerkt door een benadering die in de bestuurskunde bekend staat als ‘analyse en instructie’: vaststellen welke toekomst ons te wachten staat en bepalen welke antwoorden dat van de regering vereist. Een andere benadering is ook denkbaar: variëteit en selectie. In deze benadering blijft de onzekerheid van de toekomst het uitgangspunt en de leidraad voor het handelen. Omdat de overheid zich op een onzekere toekomst moet voorbereiden, is het beter meerdere handelingsalternatieven en opties open te houden, en pas een keuze te maken als het moment van beslissen daadwerkelijk is gekomen. Hierbij is het wel van belang dat de overheid een koers uitzet: welke doelen wil zij in de toekomst bereiken?

Kiest de Nota Ruimte nu voor de eerste of voor de tweede benadering? De planbureaus constateren dat de regering geneigd is voor de tweede benadering te kiezen. Zij geeft een richting aan en legt niet vast maar zet een duidelijke koers uit, waarbij de concurrentiepositie van Nederland het meeste gewicht krijgt. Vooral de ruimte die aan decentrale overheden wordt gelaten om naar bevind van zaken op het eigende moment de beslissingen te nemen die passen binnen de uitgezette koers, is typerend voor de tweede benadering.

Toch ontkomt het kabinet niet aan elementen die de eerste benadering kenmerken. De discussie over de woningbehoefte in de Randstad lijkt zich niet alleen te fixeren op concrete aantallen, maar ook op ‘instructies’ waar ‘variëteit’ meer op haar plaats zou zijn. Ten eerste zou het, wanneer we spreken over de periode 2010-2030 zoals de Nota Ruimte doet, beter zijn uit te gaan van de bandbreedtes van verschillende scenario’s, dat wil zeggen een set van mogelijke toekomst. Ten tweede lijkt het niet verstandig om te nadrukkelijk te bepalen waar de toekomstige woningen moeten worden gebouwd, zoals nu in de Randstad lijkt te gebeuren. Waar de onzekerheid over de toekomst groot is, is het beter gemeenten, en met name burgers, meer mogelijkheden te geven zelf de noodzakelijke

keuzes te maken wanneer de problemen zich daadwerkelijk aandienen.

Dat de Nota Ruimte hier op twee gedachten hinkt, illustreren we aan de hand van de casus Almere. Niet alleen worden in de nota concrete en grote bouwopdrachten aan de gemeente Almere toegedacht, ook wordt de gemeenten en de provincies in het algemeen een grotere vrijheid gegeven om in te spelen op de woningbehoefte. Omdat de belangstelling van burgers om op grote locaties in Almere te gaan wonen vooral wordt bepaald door de schaarste aan woningen elders, is deze combinatie van maatregelen kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid berust overigens vooral op de grootschaligheid van de benodigde woonlocaties, en laat onverlet dat er woonconsumenten zijn die naar volle tevredenheid in Almere wonen. De kwetsbaarheid zal zeker gelden indien op dit moment voor 2030 een te grote woningbehoefte is geraamd.

Decentralisatie²

Het bestuurlijke model is geënt op een aantal uitgangspunten:

- decentraal wat kan, centraal wat moet
- minder centrale regels en meer beleidsruimte voor provincies en gemeenten
- heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen rijk, provincies en gemeenten.

Uit het voorgaande is reeds duidelijk dat een dergelijke benadering goed past bij een per definitie onzekere toekomst. Toch twijfelen we aan de uitwerking van deze voornemens. De *uitvoering* van het in de nota geformuleerde beleid zou namelijk tot grote bestuurlijke drukte en intensief bestuurlijk verkeer kunnen leiden. Bij elk beleidsonderwerp zijn immers alle drie bestuursorganen betrokken, zij het steeds in een andere hoedanigheid (overigens besteedt de nota weinig aandacht aan de taak en verantwoordelijkheden van functionele bestuursorganen zoals waterschappen). Hoewel wordt aangekondigd dat ‘bij elk beleidsonderwerp is aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is’, is de bestuurlijke vervaechting onontkoombaar. Bovendien is de verantwoordelijkheidsverdeling

niet duidelijk. Alleen al op grond hiervan kunnen vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit van het ruimtelijke beleid.

De bestuurlijke vervaechting wordt vooral helder als we kijken naar de verantwoordelijkheden die het rijk voor zichzelf ziet op grond van nationale belangen. Het rijk is verantwoordelijk voor de nationale *Ruimtelijke Hoofdstructuur* (RHS). Deze omvat de economische kerngebieden van Nederland, de mainports, de greenports, de nieuwe nationale sleutelprojecten, de hoofdverbindingen en bijbehorende ruimtelijke investeringen, de nationale stedelijke netwerken, stedelijke transformatie (milieu en externe veiligheid), de grote rivieren en wateren, de kust, de gebieden die vallen onder de vogel- en habitatrichtlijn, natuurbeschermingsgebieden, de ecologische hoofdstructuur en de robuuste ecologische verbindingen, de werelderfgoedgebieden van de UNESCO en de nationale landschappen. Wie deze RHS afleest van de kaarten uit de Nota Ruimte, ontdekt al spoedig dat er maar weinig gebieden zijn waarmee het rijk géén bemoeienis heeft.

Daarmee dreigt dat rijk, provincies en gemeenten voor te veel beleidsonderwerpen met elkaar aan tafel moeten, in steeds wisselende taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Zoals bekend is dit geen onbekend fenomeen in het binnenlands bestuur, dat vertraging en stroperigheid van beleidsvorming tot gevolg heeft. Deze bestuurlijke vervaechting moet worden ontward in een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat taken en verantwoordelijkheden aan niet meer dan één bestuursorgaan worden toegeedeeld. Grensoverschrijdend bestuurlijk verkeer is niet te vermijden, maar moet tot een minimum worden beperkt. Hier is nog winst te halen.

Het afwegen van belangen

In de ruimtelijke ordening bestaat niet één dominante waarde waaraan het belang van de verschillende sectorale belangen kan worden afgemeten. In de afgelopen decennia hebben vier waarden met wisselend gewicht een rol

gespeeld. Ten eerste kunnen ruimteclaims worden beoordeeld in termen van sociale rechtvaardigheid, zoals jarenlang een hoofdoelstelling van het ruimtelijk beleid is geweest. Ruimtelijke ordening is niet voor niets een pronkstuk van de verzorgingsstaat. Ten tweede kunnen de ruimteclaims worden beoordeeld in financieel-economische termen. Het derde criterium is duurzaamheid, wat geen gemakkelijk criterium is. Achter 'duurzaamheid' gaan immers verschillende waarden schuil, zoals biodiversiteit, het vermijden van gezondheidsrisico's en het handhaven van de natuur om voldoende recreatiemogelijkheden te bieden. Ten vierde kan bij het beoordelen van ruimteclaims de belevingswaarde van de ruimte (het landschap, de stad) centraal staan. Omdat het Nederlandse landschap een cultuurlandschap is, namelijk gemaakt door mensenhanden, kunnen we ook zeggen dat het hier gaat om het behoud van de cultuur.

Het probleem van de ruimtelijke ordening mag duidelijk zijn: deze vier invalshoeken zijn moeilijk tot elkaar te herleiden. Daarbij is het ook niet mogelijk het ene criterium, zeg: welvaartsontwikkeling, per definitie als belangrijker te waarderen dan een criterium als duurzaamheid. De politiek moet hier kiezen.

Wat valt in dit verband op aan de Nota Ruimte? Duidelijk is dat het kabinet voor een pragmatische positie kiest. Doel van het kabinetsbeleid is ruimte te scheppen voor de verschillende ruimteveragende functies.

Vervolgens maakt het kabinet een keuze voor vier doeleinden. Daarmee kan het boven-geschetste probleem, hoe de doeleinden tegen elkaar af te wegen, overigens niet worden omzeild. Die afweging lijkt eerder impliciet plaats te vinden. De 'versterking van de concurrentiepositie van Nederland' lijkt niet zonder reden als eerste te zijn genoemd. Ook het streven naar vitale steden beargumenteert het kabinet in de Nota Ruimte vooral vanuit economisch perspectief. In het verlengde daarvan krijgt duurzaamheid een minder prominente plaats.

De doeleinden in relatie tot de middelen

Versterking van de concurrentiepositie van Nederland

Ruimtelijk beleid is slechts één van de mogelijkheden om de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. Er zijn krachtiger instrumenten die daarop aangrijpen. Te denken valt aan een hogere kwaliteit van het onderwijs en aan een herijking van de welvaartsstaat rond arbeid, sociale zekerheid, belastingen enzovoort. Niettemin kan het ruimtelijk beleid de economische structuur van Nederland, en daarmee de concurrentiepositie van Nederland, mede versterken. Overigens gaat het hier ook om de vergroting van de welvaart in breder verband. Voorstellen waarbij de maatschappelijke baten niet opwegen tegen de maatschappelijke kosten, leiden immers tot welvaartsverlies. Dit geldt bijvoorbeeld voor het voorstel om een Zuiderzeelijn aan te leggen.

We vatten de economische structuur hier op in termen van woon- en werkklimaat. Het ruimtelijk beleid kan het woon- en werkklimaat op drie manieren versterken. Ten eerste door de restricties ten aanzien van nieuwe woon- en werklocaties te versoepelen. De Nota Ruimte had op dit punt meer impulsen kunnen geven. Zo gaven we hierboven reeds aan dat het woonbeleid nog onvoldoende is afgestemd op de consumentenvoorkeuren. Tevens blijkt uit onderzoek van ECORYS dat het bijna twee miljard euro voordeliger is om de verstedelijking in de Randstad over verschillende locaties te spreiden dan te bundelen in met name Almere en Rijnenburg.

Ten tweede kan het woon- en werkklimaat worden versterkt door te investeren in de economische structuur, met name de infrastructuur. Een goed functionerende economie heeft een adequate infrastructuur nodig. Het is dan ook een belangrijke uitdaging voor de langere termijn belangrijke knelpunten in de infrastructuur tijdig en in voldoende mate weg te nemen. Een strategie die zich richt op versterking van het hoofdwegenet in de meest verstedelijkte delen van het land, zoals in de Nota Ruimte wordt aangegeven, biedt gunstige perspectieven voor een

rendabel investeringsbeleid. Wel is het zaak meer aandacht te besteden aan het Onderliggend Wegennet (OWN), als alternatief voor en aanvulling op investeringen in het relatief kostbare Hoofdwegenet (HWN). Dit kan nader aan bod komen in de Nota Mobiliteit.

Minder duidelijk is de toegevoegde waarde van subsidies voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Het is hierbij vaak niet duidelijk of er sprake is van marktfalen. Bovendien veronderstellen de subsidies veel informatie van de overheid, vergen zij belastingmiddelen die moeten worden onttrokken aan de particuliere sector en kunnen zij leiden tot ongewenste verstoringen op de markt.

De derde manier om het woon- en werkklimaat te versterken en meer in het algemeen de slagvaardigheid van het ruimtelijk beleid te vergroten, is de coördinatieproblemen effectief op te lossen. Uit onderzoek van het CPB is gebleken dat de belangrijkste functionele afhankelijkheden bij wonen, werken en mobiliteit op stadsgewestelijk of provinciaal niveau liggen. Effectieve coördinatie op deze niveaus kan ervoor zorgen dat onder- en overinvesteringen door individuele gemeenten worden tegengegaan en dat ongewenste beleidsconcurrentie tussen gemeenten wordt beperkt. De, naar het zich laat aanzien, versterkte samenwerking van de kaderwetgebieden in de vorm van een uitgebreide Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen (WGR-plus) sluit goed aan bij het niveau waarop het leeuwendeel van de coördinatieproblemen betrekking heeft. Ook de versterkte betrokkenheid van de provincies die in de nota wordt voorgesteld, kan ertoe bijdragen dat samenhang en afstemming beter worden. Toch zal veel afhangen van de prikkels voor gemeenten om tot effectieve samenwerking te komen. In de jaren negentig van de afgelopen eeuw is gebleken dat de samenwerking binnen de kaderwetgebieden vooral van de grond kwam, als hiervoor ook enige rijksmiddelen werden ingezet.

Sterke steden en vitaal platteland
Hoe fraai de slogan 'sterke steden en vitaal platteland' ook klinkt, het is de vraag of het digitale

onderscheid tussen stad en platteland niet strijdig is met het denken in termen van stedelijke netwerken waarvan de nota in belangrijke mate getuigt. Gaat het kabinet met het onderscheid ook niet te zeer voorbij aan het 'tussenland' dat inmiddels een plek heeft gevonden tussen wat vroeger als stad en land kon worden aangeduid?

Dit conceptuele vraagstuk doet zich bijvoorbeeld voor waar gesproken wordt over bundeling van economie, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. De 'vernetwerking' van de ruimte sluit daar goed bij aan. Het is echter de vraag waarom deze bundelingsgedachte zo nadrukkelijk wordt verbonden met het oude onderscheid tussen stad en land. Deze bundeling kan toch even goed plaatsvinden op nieuwe knopen in het netwerk, die zich helemaal niet laten duiden in termen van stad en land? Om die reden doet ook het streven naar een evenredige ontwikkeling van bundelingsgebieden en niet-bundelingsgebieden kunstmatig aan. Vanuit het streven naar bundeling van economie, infrastructuur en verstedelijking valt dit in ieder geval moeilijk te verdedigen.

Opmerkelijk is dat de nota de stedelijke economie wil versterken door grote aantallen woningen in de steden te concentreren. Worden de belangrijkste sociaal-economische problemen in de grote steden doorgaans immers niet in verband gebracht met de eenzijdige samenstelling van de bevolking? Als men hierin verandering wil brengen, dan is beleid nodig dat aangrijpt op de samenstelling van de bevolking, en niet zo zeer beleid dat de stedelijke dichtheden verder verhoogt. Om meer midden- en hogere inkomens aan de stad te binden, zullen in de steden ruimere woningen en meer relatief groene woonomgevingen moeten worden aangeboden. Deze kwaliteitsslag vraagt om ruimte, naast de ruimte die toch al nodig is voor de noodzakelijke kwaliteitsverbetering bij de vervangende nieuwbouw.

Het is opvallend dat het kabinet in de Nota Ruimte bij de toekomstige woningbouw geen woord wijt aan de moeizame hedendaagse woningbouwproductie. Naar onze inschatting moeten de oorzaken daarvan niet alleen worden gezocht in de vervlechting tussen lokale overheden en projectontwikkelaars, maar ook in

het ruimtelijk beleid. Een ruimtelijk beleid dat te weinig ruimte biedt voor woningbouw, belemmert een goede marktwerking tussen de projectontwikkelaars en lijkt daarmee de woningbouw te verstikken. In de noodzakelijke analyse van de huidige woningbouwproductie zou ook aandacht moeten worden geschonken aan de haalbaarheid van het streven om 40 procent van de nieuwbouw te plegen in het bebouwde gebied, op basis van de grenzen van de bebouwde kom in 2000.

Het doel is vooral de leefbaarheid en sociaal-economische positie van de steden te verbeteren. De grote steden kunnen de problemen niet alleen aan, ook de omliggende gemeenten moeten in de lasten delen. Hoe dat echter moet worden bereikt, wordt in de Nota Ruimte nog niet nader ingevuld.

Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden

De nationale landschappen lijken goed gekozen. Maar bij het begrip 'borging' verwachten wij soms meer dan bescherming middels bestemmingsplannen. Dit is te meer van belang daar de EU het rijk verantwoordelijk houdt, ook in het geval het rijk bepaalde taken heeft gedecentraliseerd. Het is opvallend hoezeer de Nota Ruimte hier op toelatingsplanologie vertrouwt, terwijl elders wordt gepleit voor een meer actieve en offensieve planningspraktijk in de vorm van ontwikkelingsplanologie. Een actiever optreden van de overheid om de nationale landschappen te beschermen, lijkt gewenst. Dit zou ertoe kunnen nopen het aantal en de omvang van de nationale landschappen te beperken. Het woord ontwikkelingsplanologie mag met name hier niet verkeerd worden begrepen: de kwaliteiten van veel van de geselecteerde landschappen vergen vooral behoud en geen ontwikkeling.

Borging van de veiligheid

Opvallend is dat dit onderwerp nauwelijks wordt uitgewerkt. De Nota Ruimte bevat geen harde planologische reserveringen in verband met overstromingsrisico's. Ook is een ruimtelijke strategie om Nederland te beschermen tegen wateroverlast en overstromingsrisico's nog niet

goed uitgewerkt. Uit de ex ante toets van de Nota Ruimte door het Milieu- en Natuurplanbureau blijkt dat de implementatie van de deelstroomgebiedsvisies stagneert. Dit komt doordat maatregelen en locaties onvoldoende specifiek zijn, de financiering ontoereikend is en schadevergoedingsinstrumenten ontbreken.

De nota en maatschappelijke trends

In welke mate spoort het beleid met maatschappelijke trends? Besteedt het kabinet daaraan voldoende aandacht? Hier willen we slechts kanttekeningen plaatsen bij twee majeure maatschappelijke ontwikkelingen: internationalisering en individualisering.

Internationalisering

In Deel I van de Vijfde Nota werd veel gewicht gegeven aan de steeds dominantere internationale context. Indertijd viel het te betreuren dat het kabinet het in belangrijke mate hield bij een constatering; aan het formuleren van een politiek antwoord kwam het onvoldoende toe. In dat opzicht is de Nota Ruimte duidelijk een stap verder. Zij noemt het versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederland als eerste beleidsdoeleinde. Toch wordt tegelijkertijd weinig aandacht geschonken aan de directe internationale omgeving. De wereld lijkt achter de grenzen op te houden en te weinig wordt gepoogd de ruimtelijke ontwikkeling te bezien in samenhang met de ontwikkeling direct aan de andere kant van de grens.

Opvallender is dat nauwelijks aandacht wordt besteed aan verplichtingen die voortkomen uit de internationalisering van het bestuur. Aan de Europese Unie wijt de nota weliswaar een paragraaf, maar zij geeft niet aan welke betekenis het Europese beleid heeft voor de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland, en met name welke betekenis het toekomstige Europese beleid kan hebben voor deze ontwikkeling.⁴

Zowel in het kader van de internationalisering (geleidelijke afbraak van protectiemuren) als van het Europese beleid (afnemende subsidies en veranderend beleid) was het logisch geweest wanneer de Nota Ruimte meer aandacht had

geschonken aan de positie van de landbouw en de ruimtelijke gevolgen van een eventuele verminderde aanwezigheid van die sector.

Individualisering

De individualisering komt demografisch tot uitdrukking in de huishoudensverdunding (van de bijna 7 miljoen huishoudens bestaan er momenteel 2,5 miljoen uit één persoon) en autobezit. Daarnaast groeit onder de bevolking de tendens naar vrijheid en autonomie, naar zelfontplooiing en meer onafhankelijkheid. Men wil in toenemende mate zelf beslissen hoe het eigen leven in te richten, is daartoe door het groeiend opleidingsniveau ook steeds beter in staat en streeft hierbij naar zo min mogelijke afhankelijkheid van anderen.

Deze individualiseringstendens heeft een robuust karakter, uit zich op velerlei manieren en kent vele verschijningsvormen. Eén ervan is het mobiliteitsgedrag van mensen en het voermiddel dat daar het beste bij past: de auto. Verwacht mag worden dat in de toekomst, onder andere als gevolg van deze individualiseringstendens, de mobiliteit, of althans in elk geval de behoefte eraan, sterk zal groeien. De burger zal hierbij toch het meest kiezen voor de auto. Prognoses duiden op een verdubbeling van het aantal files in 2020 bij ongewijzigd beleid, waardoor de druk om het wegennet uit te breiden zal toenemen. Zonder aanvullend beleid zal de bereikbaarheid verder onder druk komen te staan.⁵

1. Zie bijlage 2, 'Kanttekeningen bij de behoefte aan woningen (2010-2030)'.

2. Zie uitgebreider bijlage 4, 'De sturingsfilosofie'.

3. Zie uitgebreider bijlage 1, 'Nota Ruimte: sturen en ruimte geven'.

4. Zie uitgebreider bijlage 3, 'Europa en de Nederlandse ruimtelijke ordening'.

5. Zie uitgebreider bijlage 5, 'Maatschappelijke ontwikkelingen en mobiliteit'.

BIJLAGE I

Nota Ruimte: sturen en ruimte geven

Centraal Planbureau

Voor de ex ante toets van de planbureaus op de Nota Ruimte heeft het CPB een globale verkenning gemaakt van de mogelijke gevolgen van de Nota Ruimte voor de economische structuur. Een aantal wezenlijke noties uit deze verkenning zijn door het CPB eerder ingebracht in de beleidsdiscussies voorafgaand aan de vaststelling van de Nota Ruimte. Bij deze verkenning is economische structuur opgevat in termen van het woon- en werkklimaat. Bij de verkenning van de effecten van beleid is uitgegaan van het bredere maatschappelijke welvaartsbegrip. Versterking van het woon- en werkklimaat via het ruimtelijk beleid kan op drie manieren vorm krijgen.

De eerste manier is om de restricties ten aanzien van het ontwikkelen van woon- en werklocaties te versoepelen. Op grond van de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte, die meer ruimte biedt voor decentralisatie en ontwikkelingsplanologie, zou een beleid tot stand kunnen komen dat beter aansluit bij de wensen van woonconsumenten en bedrijven. Bij de vormgeving van het concrete beleid in de latere hoofdstukken van de Nota Ruimte, wordt hier echter nog maar beperkt invulling aan gegeven. Via de eisen rond het bundelingsbeleid, het handhaven van het verbod op verstedelijking in de voormalige bufferzones en het aanscherpen van restricties in de wijde omgeving van Schiphol blijven belangrijke restricties in en rond de grote verstedelijkingsconcentraties in Nederland intact. De Nota Ruimte biedt daarmee al met al maar bescheiden impulsen voor een woonbeleid dat beter kan worden afgestemd op de wensen van woonconsumenten en hiermee worden ook belangrijke financieel-economische opbrengsten gederfd. Voorzover met dit beleid nationale natuur- en landschapswaarden worden beschermd, is dit vanuit maatschappelijke kosten-batenoptiek overigens goed te verdedigen. Een uniform beschermingsregime van regionaal groen door

het Rijk, zoals geschetst in de Nota Ruimte, is vanuit kosten-batenoverwegingen daarentegen moeilijk te onderbouwen. Bij gebieden met een uiteenlopende ruimtelijke kwaliteit, uiteenlopende verstedelijkingsbehoeften en uiteenlopende alternatieve mogelijkheden voor verstedelijking zal maatwerk van samenwerkende gemeenten en provincies belangrijke voordelen met zich kunnen brengen, die nu niet kunnen worden benut.

Uit analyses van ECORYS komt naar voren dat een spreiding van de verstedelijking in de Randstad over verschillende locaties een contante waardevoordeel oplevert van bijna 2 miljard euro in vergelijking met een bundeling van verstedelijking in met name Almere en Rijnenburg. Deze spreidingsvariant is bovendien nog niet geoptimaliseerd vanuit woonvoorkeuren, zodat de bovengrens van de alternatieve kosten van bundeling hier nog duidelijk bovenuit zal gaan.

In het verlengde hiervan moet worden geconstateerd dat, zoals de Nota Ruimte zelf ook aangeeft, in de tijd toenemende (belasting)middelen nodig lijken om sterk verstedelijkte locaties steeds intensiever te bebouwen. Opmerkelijk is dat dit concentreren van grote aantallen woningen in de steden in de Nota Ruimte vooral wordt beargumenteerd vanuit de wens om tot versterking van de stedelijke economie te komen. De belangrijkste sociaal-economische problemen in de steden worden doorgaans echter in verband gebracht met de eenzijdige samenstelling van de bevolking in met name de grote steden. Als men hier verandering in wil brengen, dan is beleid nodig dat aangrijpt op de samenstelling van de bevolking en niet zozeer beleid dat de dichtheden verder verhoogt. Om meer midden en hogere inkomens aan de stad te binden, zullen ruimere woningen en meer relatief groene woonomgevingen in de stad moeten worden aangeboden. Deze kwaliteits-slag vraagt om ruimte, naast ruimte die toch al

nodig is voor de noodzakelijke kwaliteitsverbetering bij de vervangende nieuwbouw.

In het licht van het bovenstaande verdient het aanbeveling om nog eens kritisch na te gaan of de sturingsfilosofie in de Nota Ruimte voldoende consistent is doorgevoerd in de concrete beleidsvoornemens in de betreffende hoofdstukken en ook bij de verdere uitwerking van het beleid de nodige aandacht te schenken aan de aansluiting hiervan op de voorkeuren van woonconsumenten en bedrijven en de daarmee verbonden financieel-economische voordelen.

De tweede manier is door te investeren in versterking van de economische structuur. Dit heeft vooral betrekking op investeringen in infrastructuur. Een goed functionerende economie heeft een adequate infrastructuur nodig en het tijdig en in voldoende mate wegnemen van belangrijke knelpunten in de infrastructuur is dan ook een belangrijke uitdaging voor de langere termijn. Een strategie die zich richt op versterking van het hoofdwegennet in de meest verstedelijkte delen van het land, zoals in de Nota Ruimte aangegeven, biedt gunstige perspectieven om een rendabel investeringsbeleid te ontwikkelen. Om hieraan ook daadwerkelijk invulling te geven, is het zaak om kosten-batenafwegingen te maken rond concrete grote wegenprojecten en voorselecties op andere gronden zoveel mogelijk te mijden. Ook is het zaak om meer aandacht te besteden aan het Onderliggend Wegennet (OWN), als alternatief voor en aanvulling op investeringen in het relatief kostbare Hoofdwegennet (HWN). Dit kan nader aan bod komen in de nota mobiliteit.

Minder duidelijk is de toegevoegde waarde van subsidies voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Het is vaak niet duidelijk of er sprake is van marktfalen, het veronderstelt veel informatie van de overheid, het vergt belastingmiddelen die moeten worden onttrokken aan de particuliere sector en het kan ook leiden tot ongewenste verstoringen op de markt. In het algemeen moet worden geconstateerd dat er buiten de ruimtelijke ordening veel ander beleid beschikbaar is dat sterker

aangrijpt op de internationale concurrentiepositie.

Te denken valt aan de kwaliteit van het onderwijs en de inrichting van de welvaartsstaat rond arbeid, sociale zekerheid, belastingen enzovoort. Ruimtelijk stimuleringsbeleid zou gerechtvaardigd kunnen worden door cluster- of agglomeratie-effecten, maar overtuigend materiaal dat deze effecten laat zien, is schaars. Daarnaast geldt dat het bestaan van dergelijke effecten nog geen antwoord geeft op de vraag hoe het rijk met specifieke ruimtelijke ontwikkelingsubsidies deze effecten kan oproepen of versterken.

De derde manier om het woon- en werkklimaat te versterken en meer in het algemeen de slagvaardigheid van het ruimtelijk beleid te vergroten, is het effectief oplossen van coördinatieproblemen. Uit eerdere studie is gebleken dat de belangrijkste functionele interdependenties bij wonen, werken en mobiliteit op stadsgewestelijk of provinciaal niveau liggen. Effectieve coördinatie op deze niveaus kan ervoor zorgen dat onder- en overinvesteringen door individuele gemeenten wordt tegengegaan en dat ongewenste beleidsconcurrentie tussen gemeenten wordt beperkt. De, naar het zich laat aanzien, versterkte samenwerking van de kaderwetgebieden in de vorm van de zogenaamde WGR-plus (Wet Gemeenschappelijke Regelingen) sluit goed aan bij het niveau waarop het leeuwendeel van de coördinatieproblemen betrekking heeft. Ook de versterkte betrokkenheid van de provincies die de Nota Ruimte wenst te realiseren, kan bijdragen aan verbeterde samenhang en afstemming. The 'proof of the pudding is in eating', veel zal afhangen van de prikkels voor gemeenten om tot effectieve samenwerking te komen. In een eerdere evaluatie van het Ministerie van BZK is gebleken dat de samenwerking binnen de kaderwetgebieden, vooral dan van de grond kwam als er ook enige rijksmiddelen in dit kader werden ingezet.

Bij het concept van de stedelijke netwerken 'Randstad Holland' en 'Brabantstad' zijn daarentegen vraagtekens te plaatsen. Het schaalniveau sluit niet aan bij de functionele processen en het aantal betrokken gemeenten is groot. Ook rijst

de vraag hoe deze samenwerkingsverbanden zich verhouden tot de WGR-plus. Al met al rijst de vraag of de baten van samenwerking op dit niveau wel opwegen tegen de kosten. Deze bezwaren spelen veel minder bij de andere stedelijke netwerken die wel aansluiten bij functionele regionale samenhangen rond wonen, werken en verkeer.

Een belangrijk aandachtspunt is, ten slotte, ook hier het OWN; netwerkoptimalisatie vereist een integrale aanpak van het HWN met het OWN in de relevante regio's. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor het rijk om samen met de mede-overheden tot afstemming te komen.

Inleiding

De Nota Ruimte (Nota Ruimte) is een strategische nota, waarin het Kabinet de hoofdlijnen schetst van de ruimtelijke ordening voor de langere termijn. In de nota worden de volgende centrale doelen geformuleerd: 'Hoofddoel van het nationale ruimtelijke beleid is om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtelijke functies'. Meer specifiek richt het kabinet zich in het nationaal ruimtelijk beleid op: versterking van de concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale waarden en borging van de veiligheid.

Het eerste doel is van overkoepelende aard: de essentie van ruimtelijke ordening is het geven van ruimte aan verschillende en veelal concurrerende maatschappelijke functies: wonen, werken, recreatie, water en landschap en natuur. De andere doelstellingen kunnen worden gezien als nadere uitwerking van wat hiermee wordt beoogd: een sterkere concurrentiepositie, vitale steden, behoud en versterking van natuur. Vanuit economisch perspectief is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen geprijsde en niet-geprijsde functies. Voor woningen, kantoren en bedrijfsterreinen bestaan markten, die worden geruimd via het prijsmechanisme. Voor natuur en open landschap ontbreken deze markten. Consequentie hiervan is dat als deze

laatste functies niet door de overheid worden beschermd, ze worden weggedrukt door de marktfuncties. De overheid staat met andere woorden voor de taak om te bepalen welke gebieden worden beschermd en welke gebieden beschikbaar worden gesteld voor verstedelijking.

Naast de kwestie overheid versus markt, is er de vraag welke overheid het beste wat kan doen. Het gaat dan om het optimale schaalniveau voor het ruimtelijk beleid en de wijze waarop met coördinatieproblemen wordt omgegaan. Ook deze kwestie is van belang om te voorkomen dat over- of onderinvestering plaatsvindt door individuele gemeenten en om ongewenste beleidsconcurrentie tussen gemeenten te voorkomen.

Daarnaast is er de investeringsstrategie die samenhangt met het ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid. De zorg voor een goed aanbod van infrastructuur ligt bij de overheid. Door tijdig knelpunten weg te nemen in de infrastructuur kunnen kostenbesparingen en productiviteitswinsten worden gerealiseerd. Indien de Nota Ruimte en vervolgens de Nota Mobiliteit het pad effenen voor een rendabele investeringsstrategie, dan kunnen hier in potentie grote maatschappelijke voordelen mee zijn gemoed.

Langs de hierboven geschetste lijnen van reguleren, investeren en coördineren wordt hieronder kort stilgestaan bij de mogelijke effecten van de keuzen die in de Nota Ruimte worden aangekondigd.

Restrictief ruimtelijk beleid

Beschermen natuur en landschap, unieke nationale waarden
De door het kabinet voorgestane bescherming van unieke natuurgebieden, nationale landschappen en cultureel erfgoed is vanuit maatschappelijke kosten-batenoptiek goed verdedigbaar. De kosten-batenbalans van een dergelijk beleid is positief, zolang er voldoende ander (onbebouwd) gebied bestaat waar kwalitatief min of meer vergelijkbare verstedelijking kan plaatsvinden. Dit lijkt inderdaad het geval: de

unieke gebieden die worden beschermd zijn slechts een beperkt deel van de niet of beperkt bebouwde ruimte in zowel heel Nederland als in de Randstad. Indien men meer ruimte wil bieden aan verstedelijking, dan is het waarschijnlijk altijd te prefereren om te bouwen in beperkt of niet-bebouwd gebied, waarmee geen grote natuur- of cultuurwaarden zijn verbonden, in plaats van gebieden aan te tasten die wel een grote nationale natuur- of cultuurwaarde hebben.

Het is tevens duidelijk dat hier een taak ligt voor de rijksoverheid: het beschermen van deze nationale waarden voor alle Nederlandse burgers kan niet worden overgelaten aan de voorkeuren van lokale overheden en het Rijk zal ook moeten kunnen garanderen dat Nederland aan zijn internationale verplichtingen voldoet inzake bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Beschermen van open ruimte en regionaal groen door het Rijk

Voor de Randstad, waar de helft van de Nederlandse burgers woont en werkt, en een aantal andere sterk verstedelijkte regio's maakt de Nota Ruimte een onderscheid tussen bundelingsgebieden en overige gebieden. De gedachte van het concentreren van verstedelijking in en rond het meest verstedelijkte gebied is in het verleden vooral beargumenteerd door de wens om open ruimte tussen de steden te behouden. Het nadeel van dit beleid is dat het ongedifferentieerd is: de mogelijkheden en kosten van het ontwikkelen van nieuwe verstedelijkingslocaties kan van stad tot stad of van regio tot regio zeer verschillen. Bovendien is ook de waarde van open ruimte afhankelijk van lokale omstandigheden en lokale voorkeuren: gaat het bijvoorbeeld om weiland dat verder geen betekenisvolle recreatieve of ecologische waarde heeft, of gaat het om een landschap dat hoog wordt gewaardeerd door de bevolking en waar regelmatig fiets- en wandeltochten plaatsvinden?

Aangezien het om vele verschillende locaties gaat, is het onaannemelijk dat in alle gevallen binnen vooraf bepaalde cirkels op de kaart, ontmoediging van verstedelijking de juiste strategie is. Vanuit de optiek van maatschappelijke kosten

en baten is een gedifferentieerde aanpak aangewezen, waarbij op basis van maatschappelijke voor- en nadelen telkens per locatie een inhoudelijke afweging kan plaatsvinden. Dit lijkt ook de strategie die het beste aansluit bij de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte, waar het adagium 'Decentraal waar het kan, centraal waar het moet' wordt gehanteerd.

In algemene zin ligt een gedifferentieerde aanpak het meest in de rede, maar zijn de voordelen van een dergelijk beleid kwantitatief ook belangrijk? Afgaande op informatie van ECORYS¹ kan inderdaad worden geconcludeerd dat het bundelen van verstedelijking op een beperkt aantal locaties, hoge alternatieve kosten met zich meebrengt.

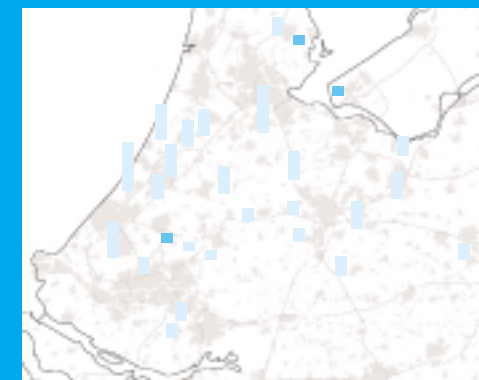
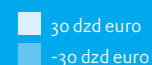
In onderstaande grafieken wordt de residuele grondwaarde (marktwaarde locatieontwikkeling verminderd met de ontwikkelingskosten van de locatie) weergegeven, omgerekend naar de waardecreatie per (identieke) woning (zie ook de tabel A).

Uit figuur 1 blijkt dat de verschillen tussen locaties omvangrijk kunnen zijn: variërend van locaties met kleine exploitatietekorten tot locaties waar bijna 50.000 euro per woning aan surplus gerealiseerd kan worden.

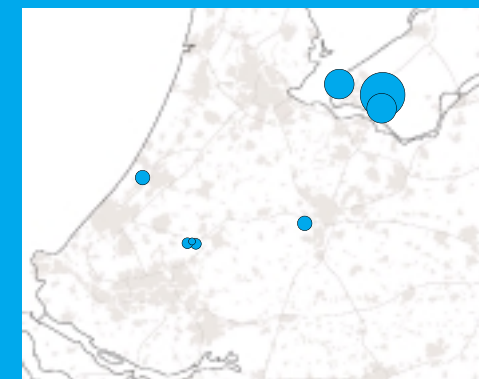
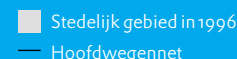
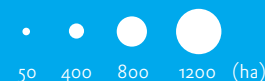
ECORYS heeft vervolgens vier verstedelijkingsopties onderzocht. Voor het vraagstuk van bundelen versus spreiden is het informatief om het Vijfde Notabeleid eens af te zetten tegen de variant spreiden. Dat wordt in figuren 2 en 3 weergegeven.

Het verschil in contante waarde tussen beide varianten bedraagt volgens berekeningen van ECORYS 1,8 miljard euro. Anders gezegd: de alternatieve kosten van bundeling van woningbouw in Almere, zoals voorgestaan in de Vijfde Nota, bedragen 1,8 miljard euro. De achtergrond hiervan is dat belangrijk geachte bundelingslocaties zoals Almere en Rijnenburg (licht) negatieve residuele grondwaarden kennen, terwijl de spreidingslocaties veelal surpluslocaties zijn. Daarbij moet bovendien worden aangetekend dat de spreidingsvariant nog

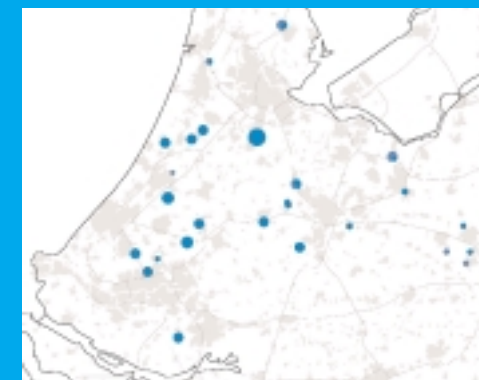
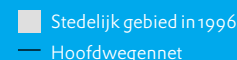
Figuur 1 Surplus per woning op 20 onderzochte locaties in de Randstad



Figuur 2 Vijfde Notabeleid Nieuwbouwlocaties Wonen, variant Vijfde Nota. Bron: MNP-RIVM.



Figuur 3 Spreiden Nieuwbouwlocaties Wonen, variant Spreiding. Bron: MNP-RIVM.



bepaald niet geoptimaliseerd is; zo ontbreekt de meest renderende locatie Valkenburg. Als men over de vier onderzochte verstedelijkingsopties de locaties in één variant op grond van surpluswaarden zou optimaliseren, dan kan de contante waarde van de spreidingsvariant met nog eens ruim 1 miljard euro worden verhoogd. Daarbij is het zoekgebied dan nog steeds beperkt tot de onderzochte twintig locaties waar veelal in dezelfde omvang woningbouw is geplaatst (op de meeste locaties 5.000 woningen).

Conclusie is dat een beleid met veel differentiatie dat nauw aansluit op woonvoorkeuren welvaartsvoordelen op zal leveren die enkele miljarden euro hoger zullen liggen dan de welvaartsvoordelen van een beleid dat woonlocaties concentreert op plekken die niet goed aansluiten bij de woonvoorkeuren van burgers. Daarmee is uiteraard niet gezegd, dat iedere locatie die veel surplus oplevert vanuit het wonen vanuit maatschappelijk perspectief ook zou moeten worden ontwikkeld. Het geeft echter wel aan dat aan behoud van open ruimte op verschillende locaties een grote tot soms zeer grote waarde zou moeten worden toegekend, om aldaar niet tot woningbouw over te gaan.

Het bieden van ruimte aan regionale besturen om surpluslocaties te kunnen ontwikkelen, heeft als bijkomend voordeel dat dergelijke locaties zich goed lenen voor ontwikkelingsplanologie en publiek-private samenwerking. De netto opbrengsten kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt voor extra omgevingskwaliteit, via bijvoorbeeld extra groen- en recreatievoorzieningen en ook voor bijvoorbeeld investeringen in de lokale infrastructuur. Zo zijn er middelen om marktdoelen en bijzondere publieke doelen te combineren en te optimaliseren.

Dat er grote surplussen op diverse locaties te realiseren moeten zijn, is ook nog op een andere manier aannemelijk te maken. In de afgelopen 15 jaar blijken de huizenprijstijgingen bijna telkens boven de prijsontwikkeling van de bouwkosten uit te zijn gegaan (zie kader 'Achterblijvend aanbod?'). Dit moet betekenen dat er

steeds winstgeverder te bouwen moet zijn, als de locaties ook daadwerkelijk beschikbaar komen. Tegenvallende bouwproductie is in een dergelijke situatie een belangrijke indicatie voor ruimtelijke 'mismatch' op de woningmarkt en dit spoort ook weer met de informatie over de gevolgen van het steeds verder moeten intensiveren in reeds intensief bebouwd gebied in de steden, hetgeen in het bijgaande kader wordt besproken.

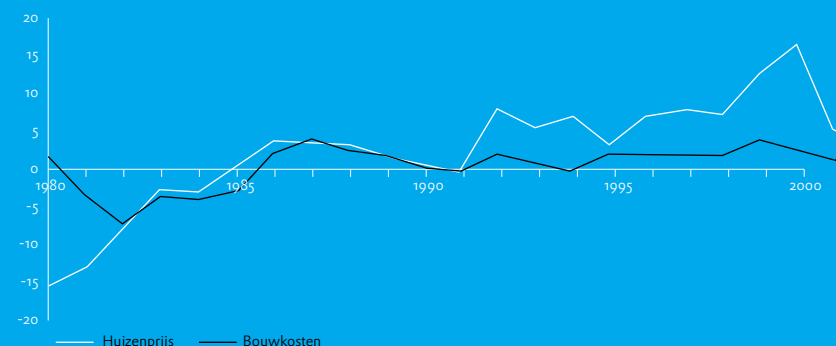
Sterke steden: verhogen kritische massa versus ruimte voor kwaliteit

De Nota Ruimte meldt 'Het streefgetal voor de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen in het huidige bestaand stedelijk gebied is 40 procent van het totale uitbreidingsprogramma'. Opmerkelijk is dat het concentreren van deze grote aantallen woningen in de steden volgens de Nota Ruimte tot versterking van de stedelijke economie zou leiden. Het concentreren van relatief grote aantallen woningen in de steden zou nodig zijn om voldoende kritische massa te behouden.

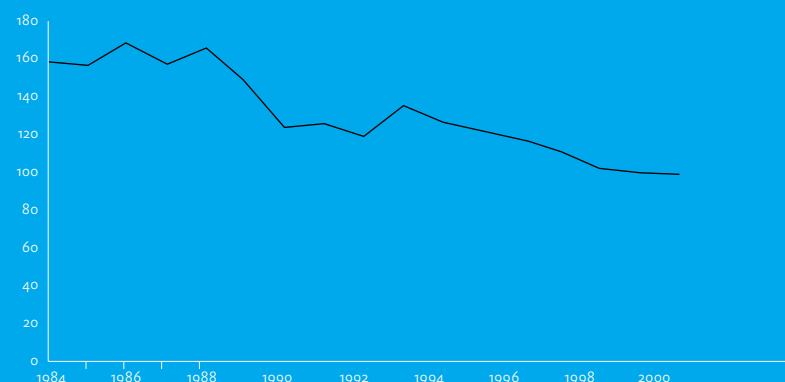
Deze gedachte spoort echter niet met de ontwikkelingen in de achterliggende jaren. De steden hebben niet te kampen met te geringe dichtheden, maar juist met grote moeite om almaar verdere intensiveringen te realiseren binnen het stedelijk gebied. De Nota Ruimte wijst op het volgende: 'Tussen 1997 en 2000 is ca 35% van de uitbreidingsproductie, en voor het westen van het land 25% voor woningbouw binnen bebouwd gebied van 1996 gerealiseerd. Het risico is aanwezig dat dit aandeel de komende jaren zal dalen, omdat de makkelijkste en goedkoopste locaties het eerst gerealiseerd zijn.' Hier ligt inderdaad de crux: het almaar intensiever bebouwen van bestaand stedelijk gebied vertaalt zich in oplopende kosten en is moeilijk verenigbaar met doelstellingen om meer ruimte voor kwaliteit te bieden.

De belangrijkste sociaal-economische problemen in de steden worden doorgaans in verband gebracht met de eenzijdige samenstelling van de bevolking in met name de grote steden. Als men hier verandering in wil brengen, dan is beleid nodig dat aangrijpt op de samenstelling van de

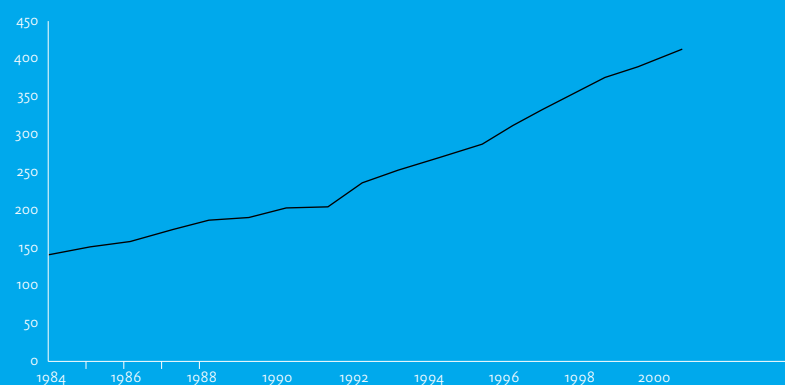
Figuur 4 Ontwikkeling reële huizenprijs (mutatie in procenten). Bron: CBS (Statline)



Figuur 5 Ontwikkeling oppervlakte 35kk-contour Schiphol (in km²), periode 1984-2000. Bron: Schiphol.



Ontwikkeling vliegtuigbewegingen Schiphol (in dzd), periode 1984-2000. Bron: Schiphol.



bevolking en niet zozeer beleid dat de dichtheden verder verhoogt. Om meer midden- en hogere inkomens aan de stad te binden, zullen ruimere woningen en meer relatief groene woonomgevingen in de stad moeten worden aangeboden. Deze kwaliteitslag vraagt om ruimte. Daarnaast is ruimte nodig voor de noodzakelijke kwaliteitsverbetering bij de vervanging van de nieuwbouw. De te vervangen woningen voldoen niet meer aan de kwaliteitseisen van deze tijd en de woningen die moeten worden teruggebouwd vergen vaak meer ruimte, in termen van woningruimte en van groen. Als in de grote steden meer kan worden gebouwd in de midden en hogere segmenten van de woningmarkt, dan kan ook de doorstroming op de woningmarkt worden bevorderd.

Achterblijvend aanbod? De vraag naar nieuwbouwwoningen is in de afgelopen decennia toegenomen doordat er meer huishoudens in Nederland zijn bijgekomen en de koopkracht van huishoudens is toegenomen. In Nederland kan het aanbod zich niet automatisch aan de gewenste vraag aanpassen, omdat de uitgifte van woningbouwgrond sterk door de overheid is gereguleerd. Het ruimtelijke ordeningsbeleid bewaakt de kwaliteit van de leefomgeving van mensen en voorkomt dat iedereen overal huizen naar hun eigen wensen kan bouwen en zodoende onvoldoende rekening houdt met negatieve effecten op de leefomgeving voor derden.

De huizenprijsontwikkeling (zie figuur 4) vormt een belangrijke indicator voor de mate waarin het aanbod zich aanpast aan de vraag. Als het aanbod zich immers geheel flexibel aan de vraagontwikkeling kan aanpassen, dan zal de huizenprijs op termijn de ontwikkeling van de bouwkosten en de productiewaarde van landbouwgrond volgen. Nu geldt wel dat het aanbod zich niet meteen aan vraagontwikkelingen kan aanpassen vanwege benodigde doorlooptijden van woningbouwprojecten en de beperkte bouwcapaciteit. Op korte termijn is dan ook vaak sprake van schommelende huizenprijzen. Echter, de huizenprijsontwikkeling laat vanaf 1985 een structurele prijsontwikkeling zien die

ruim boven de inflatie ligt. De steeds verder oplopende prijzen lokken blijkbaar ook op langere termijn maar beperkt extra aanbod uit. Vanuit de markt zou mogen worden verwacht dat er een sterke druk is om bij structureel stijgende prijzen in verhouding tot bouwkosten, meer aanbod tot stand te brengen. De rentabiliteit neemt immers in de tijd steeds meer toe. Nu dit niet tot stand komt, wijst dit in de richting van belemmeringen van institutionele aard. De grondregulering vanuit de ruimtelijke ordening is daarbij het voor de hand liggende aanknopingspunt.

Consequentie van het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid is, dat het aanbod van nieuwbouwwoningen in de afgelopen jaren sterk is achtergebleven bij de vraagontwikkelingen naar woningen. De hogere huizenprijzen zijn voor bestaande woningbezitters niet ongunstig, maar deze belemmeren wel de toetreding tot de woningmarkt voor starters en beperken de mogelijkheden voor doorstromers.

Schiphol: luchtvaartgroei versus woningbouw?
Naast bovengenoemde restricties, die vooral worden opgelegd om verstedelijking samen te ballen, zijn er nog bijzondere restricties voor de woningbouw in de Nota Ruimte. Dit betreft de ruimtelijke restricties die de nota in verband met luchthaven Schiphol wil opleggen. Deze hebben niet alleen betrekking op de directe omgeving van Schiphol, maar zijn ook van kracht in de wijdere omgeving van de 20KE-zone. In de Nota Ruimte wordt bepaald dat er buiten de in de VINEX en VINAC 2010 vastgelegde locaties, geen nieuwe uitleglocaties kunnen worden ontwikkeld binnen de 53 Lden-contour (equivalent met de 20KE-contour) behorende bij de vijfde baan.

Dit komt neer op een verdere aanscherping van het restrictieve beleid. De achtergrond hiervan is de wens om Schiphol tot 2030 op de huidige locatie verder te kunnen laten groeien. Dit suggereert dat er sprake zou zijn van een gedwongen keuze tussen luchtvaartgroei en woningbouw in de wijdere omgeving van de luchthaven.

Op deze veronderstelling is veel af te dingen. Ten eerste laten de historische ontwikkelingen

zien dat zelfs zeer forse groei van de luchtvaart (een groei die voor de komende decennia niet realistisch is) in de achterliggende jaren gepaard is gegaan met een forse krimp van de geluidscouturen. In figuur 5 worden de ontwikkelingen getoond voor de groei van de luchtvaart en de ontwikkeling van de 35KE-zone, maar het beeld voor de 20KE-zone is overeenkomstig.

Er is geen aanwijzing dat in de komende jaren deze ontwikkelingen niet mogelijk zouden zijn. Alleen al door vlootvernieuwing – bij constante technologie – daalt de geluidbelasting per vlucht aanmerkelijk. Daarnaast worden nieuwe stillere vliegtuigen en motoren ontwikkeld, worden nieuwe operationele technieken in gebruik genomen c.q. breder toegepast en is er nog veel te winnen bij verdeling van het verkeer over de banen. Het gaat daarbij deels om autonome ontwikkelingen en deels om ontwikkelingen die met beleid belangrijk kunnen worden gestimuleerd, zoals in het bijgaande kader wordt toegelicht. De extra restricties op woningbouw die zo worden opgelegd aan verschillende gemeenten, lijken derhalve niet op voorhand noodzakelijk, althans als dit is ingegeven door de gedachte dat Schiphol anders op slot zou komen te zitten.

Gelet op het verschil tussen de woningbouwrestricties uit de Nota Ruimte en de ruimtelijke restricties vanuit de bestaande regelgeving voor Schiphol, en het aanzienlijke verlies aan woonbaten dat met de extra restricties gepaard gaat, is het verstandig om in de komende periode nog eens kritisch te kijken of een meer integrale benadering met meerdere instrumenten tot vermindering van restricties voor woningbouw in het gebied rond Schiphol kan leiden.

Geluidshinder Schiphol Het luchtverkeer op Schiphol veroorzaakt geluidshinder in de directe en wijdere omgeving van de luchthaven. Om de geluidsbelasting te beteugelen zijn zowel aan de totale geluidsbelasting als aan de woningbouw beperkingen opgelegd. De 35KE-contour speelt hierbij een belangrijke rol. Zo geldt dat het aantal gehinderde woningen binnen de 35KE-contour de 10.000 niet mag overstijgen. Woningen

gebouwd na 1990 tellen hierbij niet mee.² Aanvullend is op basis van de 35KE-contour een vrijwaringszone aangewezen, waarin geen nieuwe woningen mogen worden gebouwd. In de nieuwe 'Wet Luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol' zijn de beperkingen op basis van de 35KE-contour vertaald naar de overeenkomstige 58Lden-contour.

Bezien over langere perioden is sprake van een sterke ontkoppeling van de groei van het luchtverkeer en de geluidsbelasting. Technologische ontwikkelingen maken het mogelijk de geluidsbelasting in de tijd steeds verder te reduceren, ondanks de vrij forse toename van het luchtverkeer. De belangrijkste factor achter de afnemende geluidsbelasting is de in de tijd steeds afnemende geluidsproductie bij de introductie van nieuwe vliegtuigtypen en -motoren. Door uitbreiding en vervanging neemt de geluidsbelasting van de op Schiphol ingezette vliegtuigvloot af. Belangrijkste drijfveer voor de vliegtuigindustrie hierbij is om door verbetering van de aërodynamica het brandstofverbruik van het vliegtuig te verminderen. Verder bieden ook technologisch operationele maatregelen bij het starten en landen (continue glijvlucht bij daling waardoor motorgebruik wordt geminimaliseerd en het zoveel mogelijk vliegen boven onbebouwd gebied, betere benutting van de geluidspreferente banen) goede mogelijkheden om de daling van de geluidbelasting verder te versterken.

Ook voor de toekomst mag een verdere ontkoppeling van het luchtverkeer worden verwacht. Ten behoeve van de studie 'Uitbreiding van Schiphol'³ heeft het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) een inschatting gemaakt van verdergaande geluidsreductie op basis van bestaande technieken, technisch operationele maatregelen en pijplijneffecten van ontwikkelingen bij vliegtuigtypen en motoren. Voor de geluidsreductie voor de periode na 2010 is volgens het NLR hierbij uitgegaan van een conservatief verloop van de geluidsreductie in het licht van Amerikaanse en Europese onderzoeksprogrammadoelstellingen. De hieruit resulterende geluidsreductie is niettemin ruim-

schoots voldoende om de ont koppeling met het luchtverkeer in de toekomst te verzekeren, waardoor de geluidscontouren ook in de toekomst verder zullen krimpen.

De Nota Ruimte wil woningbouw binnen de 20KE-contour voorkomen om verder groei van Schiphol te waarborgen. In de 'MER Schiphol 2003'⁴ is getoetst op het aantal ernstig gehinderde woningen binnen dit gebied. Als norm geldt dat het aantal ernstig gehinderde woningen de 45.000 niet mag overschrijden (in 1990 was dit aantal 54.000). De MER laat zien dat zelfs bij een relatief lawaaige vloot en het volledig benutten van de geluidscapaciteit het aantal ernstig gehinderden in 2003 en 2010 op respectievelijk 35.500 en 32.500 uitkomt. Dit betekent niet alleen dat de ont koppeling sterker doorwerkt in het gebied buiten de 35KE-contour, maar ook dat op basis van de 20KE-norm geconcludeerd mag worden dat uitbreidingen van de woningvoorraad binnen de 20KE-contour niet onverenigbaar hoeven te zijn met verdergaande autonome groei van Schiphol. Daarbij is dan ook nog geen rekening gehouden met specifieke geluidsreducerende maatregelen door van de luchthaven (geluidsheffingen) of de luchtverkeersleiding (baangebruik e.d.).

Naast geluid speelt ook veiligheid een rol. Binnen de 10⁻⁵ individueel risicocontour (IR) is bewoning niet toegestaan en binnen de 10⁻⁶ IR-contour mag geen woningbouw plaatsvinden. Deze contouren liggen in het verlengde van de start- en landingsbanen en vallen ruim binnen de 35KE-contour. Voor groepsrisico bestaat nog geen norm. Bedoeling is dat deze in de komende jaren wordt vastgesteld.

Ten slotte bestaan er nog vele andersoortige restricties en ruimteclaims, bijvoorbeeld op het gebied van water (overstromingsrisico's, zoetwatervoorraad) en veiligheid (denk aan gevaarlijke stoffen) die de mogelijkheden voor wonen en werken beperken. Dit versterkt de noodzaak om een zorgvuldige afweging te maken van opgelegde restricties die de mogelijkheden voor woon- en werkfuncties beperken en de ruimtelijke ordening niet onnodig te belasten.

Alles overziende moet worden geconcludeerd dat de Nota Ruimte maar beperkt invulling geeft aan het versoepelen van restricties ten aanzien van het ontwikkelen van woon- en werklocaties. Via de eisen rond het bundelingsbeleid, het handhaven van het verbod op verstedelijking in de voormalige bufferzones en het aanscherpen van restricties in de wijde omgeving van Schiphol blijven belangrijke restricties in en rond de grote verstedelijkingsconcentraties in Nederland intact.

Investeren in de economische structuur

Een goed functionerende economie vereist een adequate fysieke infrastructuur. Vanuit mobiliteitszoogpunt is daarbij het wegennet het meest belangrijk. Het leeuwendeel van het particuliere, zakelijke en vrachtverkeer wordt immers via het wegennet afgewikkeld.⁵ De belangrijkste problemen hangen samen met de filevorming tijdens de spitsuren, in het bijzonder in de Randstad (maar niet beperkt tot de Randstad). De reistijdverliezen die direct met de files samenhangen, bedragen in geld uitgedrukt ongeveer 0,8 miljard euro per jaar. Daar komen de kosten die samenhangen met uitwijkgedrag (reizen op andere tijdstippen, andere routes, andere bestemmingen als gevolg van de files) nog bij die op circa 0,7 miljard euro per jaar werden geraamd, waarmee de totale kosten op ca 1,5 mld euro per jaar uitkomen⁶. Tenslotte gaan ook kosten gepaard met een afnemende voorspelbaarheid van de reisduur bij zeer hoge verkeersintensiteiten.

Aangezien er duidelijke knelpunten optreden bij de doorstroming van het verkeer, kunnen goed gerichte investeringen die deze knelpunten verminderen ook belangrijke maatschappelijke baten opleveren. In 1998 hebben de planbureaus bij de beoordeling van investeringen in de belangrijkste hoofdwegen geconcludeerd, dat de meeste investeringen in deze richting een gunstig maatschappelijk rendement hadden, in ieder geval met betrekking tot de wegwitbreidingen⁷. Bij nieuwe wegen die landschap doorkruisen, zal uiteraard een afweging moeten plaatsvinden met de negatieve effecten op land-

Tabel 1 Benodigde investeringen in infrastructuur (HWN) in mln euro's 2010-2020⁹

I/c <= 0,85	Overall	Specifiek			
		Vijfde Nota	Uitstraling	Instraling	Spreiding
A 1	1202	0	0	0	0
A 2	2204	130	130	0	130
A 4	643	49	49	0	49
A 6	262	0	0	0	0
A 7	236	0	0	0	0
A 9	381	0	0	0	0
A 10	1238	0	0	0	98
A 12	325	0	0	198	0
A 13	261	0	0	0	0
A 15	1165	0	0	0	0
A 16	400	0	0	0	0
A 20	390	0	81	81	130
A 27	1753	0	44	128	0
A 28	744	0	0	0	0
A 44	70	0	0	0	0
Totaal	11274	179	304	408	407

Tabel 2 Benodigde investeringen in infrastructuur (HWN) in mln euro's 2020-2030

I/c <= 0,85	Overall	Specifiek			
		Vijfde Nota	Uitstraling	Instraling	Spreiding
A 1	932	227	0	313	313
A 2	1881	280	0	74	170
A 4	1451	130	130	0	156
A 5	82	0	0	0	0
A 6	315	228	0	151	102
A 7	470	0	108	0	108
A 8	109	0	0	0	0
A 9	320	0	0	0	0
A 10	712	0	0	0	0
A 12	1027	94	207	94	0
A 13	261	0	0	0	0
A 15	1569	603	0	603	603
A 16	230	65	65	0	65
A 20	248	0	0	0	0
A 27	1877	322	238	70	0
A 28	622	0	0	0	0
A 29	0	0	725	0	0
A 44	0	238	0	0	0
Totaal	12106	2187	1473	1305	1517

schapsgebied, zodat dan niet (zonder meer) geconstateerd kan worden dat de investeringen een gunstig maatschappelijk rendement hebben.

De Nota Ruimte wil ruimte bieden voor een investeringsbeleid, waarbij belangrijke uitbreidingen van het hoofdwegennet (HWN) mogelijk worden. Dit biedt ruimte voor nog nader te bepalen investeringen die goed aansluiten bij belangrijke knelpunten in de infrastructuur. Hiermee kunnen naar verwachting belangrijke kostenbesparingen en productiviteitswinsten worden gerealiseerd die de economische structuur versterken.

Wel is het zaak om de oriëntatie niet te beperken tot het HWN. Het grootste deel van het autokilometrage wordt op het onderliggende wegennet afgewikkeld en dit OWN is zowel de toevoer tot als in voorkomende gevallen een substituuat voor het HWN. Op het HWN kunnen filevrij hoge snelheden worden gerealiseerd, maar juist tijdens files is de gemiddelde snelheid uiteraard laag. Het OWN dat is ingericht op lagere snelheden, heeft als voordeel dat het meer wegstroken kan bevatten bij een gegeven fysieke ruimte. Het mobiliteitsbeleid van de afgelopen decennia is gericht geweest op het ontmoedigen van het OWN (mede in verband met veiligheid, milieu). Bestaande regionale verbindingen zijn doorgesplitst en de verbindende functie van het regionale wegennet is bewust onmogelijk gemaakt. Bijgevolg is de samenhang in het OWN ver te zoeken. Een betere samenhang en benutting van het OWN zou voor de bestrijding van de fileproblematiek wel eens van groot gewicht kunnen zijn, met name in die situaties waar HWN en OWN substituten voor elkaar kunnen vormen. In dat geval kan bij onverwachte filevorming op het HWN worden uitgeweken naar het OWN, wat belangrijke positieve effecten voor de betrouwbaarheid van de reistijd met zich mee zou kunnen brengen. Daarbij is het dan zaak om na te gaan welke verbeteringen mogelijk zijn en welke kosten, zowel financieel als anderszins, in het geding zijn. Een integrale aanpak van de bereikbaarheidsproblemen vraagt om het beschouwen van HWN en OWN in onderlinge samenhang.

De bereikbaarheidsbaten van verschillende pakketten zouden dan afgewogen moeten worden tegen de financiële aspecten en de effecten op veiligheid en milieu.

Bundeling van verstedelijking en infrastructuur

In de Nota Ruimte wordt voorts gewezen op de mogelijkheden om infrastructuur beter te benutten door de verstedelijking te bundelen. Er is echter geen informatie voorhanden die dit bevestigt. De informatie die wel beschikbaar is, betreft de noodzakelijke investeringen in het HWN om in vier verschillende verstedelijkingsopties een gelijke (en redelijk goede) doorstroming op het HWN te realiseren⁸. In onderstaande tabellen worden deze investeringen naar verbindingen uitgesplitst.

Uit de tabellen kan worden afgeleid dat de vereiste investeringen om een 1/c-verhouding van 0,85 te realiseren nauwelijks verschillen tussen de varianten. In de ene variant moeten sommige wegen wat eerder worden aangepakt, dan anderen, maar het overheersende beeld is dat van de overeenkomsten: wegen die in alle gevallen moeten worden uitgebreid om een doorstromingsnorm te halen.

Voor het OV zou het beeld iets anders kunnen zijn, maar hier is geen informatie over beschikbaar. Bundeling van inwoners wil overigens nog niet zeggen dat het gedrag ook gebundeld wordt, er zijn allerlei kris-krasbewegingen in de mobiliteit en interacties tussen wonen en werken, bijvoorbeeld in de vorm dat mensen die verhuizen ook op termijn een baan proberen te vinden die dichterbij huis ligt.

In het kader 'Autonome ontwikkeling van de werkgelegenheid belangrijk voor fileproblematiek' wordt nog kort stilgestaan bij enige aspecten van ruimtelijke ordening en mobiliteit.

Concluderend kan worden opgemerkt dat een robuuste investeringsstrategie zich het beste kan richten op de brede trends die zich aandienen, waarbij specifieke knelpunten die zullen optreden het beste van geval tot geval kunnen worden gezien.

Autonome ontwikkeling van de werkgelegenheid belangrijk voor fileproblematiek De fileproblematiek is vooral een spitsprobleem als gevolg van het woon/werkverkeer. De allocatie van nieuwe woonlocaties speelt slechts een beperkte rol in de totale mobiliteitsgroei. Het is met name de werkgelegenheidsgroei die de toename in de verplaatsingsbehoefte van het woon/werkverkeer bepaalt. Deze werkgelegenheidsgroei wordt voor een belangrijk deel opgevangen door toenemende participatie, hetgeen betekent dat een substantieel deel van de werkgelegenheidstoename zal worden vervuld door mensen in bestaande woongebieden. Iedere nieuwe woonlocatie zal lokaal extra verkeer genereren. Onzeker is hoe dit voor het totale netwerk uitpakt. Zo is het vooraf moeilijk aan te geven waar de werkgelegenheidsgroei regionaal neerslaat en ontstaan bij nieuwe woonlocaties vele nieuwe kris/krasverbindingen. Tenslotte blijkt uit de praktijk dat slechts een beperkt deel van de verhuizingen werkgerelateerd zijn. De keuze voor een woonlocatie wordt in belangrijke mate bepaald door motieven van persoonlijke aard gevolgd door motieven ten aanzien van de woonomgeving en de woning zelf⁹. De uitkomsten in termen van woon-werkverkeer op specifieke relaties in de verre toekomst zijn dan ook uiterst onzeker en de woonconsument laat zich moeilijk sturen in termen van mobiliteit.

Investeren in de Ruimtelijke Hoofdstructuur

Investeren in infrastructuur en investeringen in bedrijfslocaties en ander stimuleringsbeleid (mainports, greenports) worden in de Nota Ruimte samengebracht onder investeren in stedelijke netwerken of investeren in de ruimtelijke hoofdstructuur. De Nota Ruimte maakt niet geheel duidelijk op welke wijze hierbij rekening gehouden wordt met de principiële verschillen in overheidsrol die er zijn tussen investeren in de fysieke infrastructuur en andere stimuleringsmaatregelen en subsidies.

Bij de investeringen in het wegennet is het de overheid die het aanbod verzorgt. Dit hangt samen met het niet-rivaliserende gebruik van het wegennet (niemand wordt uitgesloten van

gebruik) en het sterke netwerkarakter van het wegennet, waarbij het niet doelmatig is als iedere particuliere exploitant een stuk weg aanlegt en op de markt brengt, omdat dan geen optimalisatie plaats zal vinden over het hele netwerk.

Bij investeringen in bedrijventerreinen en kantoorlocaties is de rol van de overheid van een geheel andere aard dan bij het wegennet. Bedrijventerreinen en kantoren worden in gebruik genomen door concreet belanghebbende bedrijven en het gebruik is derhalve rivaliserend. Ook is geen sprake van netwerken, de verschillende bedrijfsterreinen en kantoren concurreren met elkaar op de markt in verschillende marktsegmenten. De implicatie hiervan is dat de rol van de overheid primair van faciliterende aard is: het beschikbaar stellen van ruimte, waar vervolgens marktconform aanbod kan plaatsvinden. Hoeveel aanbod van welke kwaliteit ontstaat, hangt af van de wensen van bedrijven en de daarmee samenhangende betalingsbereidheid. Het ligt hier met andere woorden in de rede om te varen op het kompas van de markt. Alleen bij duidelijke positieve externe effecten zou men een andere opstelling van de overheid verwachten. Zo kunnen bijzondere ambities rond de gewenste omgevingskwaliteit, die dan uitgaan boven de waardering die de marktpartijen hieraan toekennen, een grond zijn voor de aanwending van belastingmiddelen.

In de Nota Ruimte worden ook economische argumenten in engere zin genoemd, zo wordt op enkele plaatsen in de Nota Ruimte gewezen op het bestaan van clusters en agglomeratievoordelen.

De literatuur vanuit met name de 'new economic geography' wijst vooral op de rol van transportkosten, die in combinatie met schaalvoordelen tot effecten kunnen leiden die groter zijn dan de voordelen voor de (primaire) gebruikers van nieuwe infrastructuur. Het aantal empirische verkenningen van deze effecten is beperkt.

De informatie die wel beschikbaar is, wijst in de richting van vrij bescheiden effecten, die bovendien niet altijd optreden en in sommige situaties zelfs negatief kunnen zijn.

In een overzicht van de empirische literatuur laat De la Fuente (2002)¹¹ zien dat investeringen in infrastructuur alleen bijdragen aan productiviteitsgroei als regio's of landen hun verzadigingspunt nog niet hebben bereikt. Dit betekent dat voor een land als Nederland met volwassen transportnetwerken, deze effecten klein zullen zijn.

Clusters in de vorm van technologieclusters kunnen een reden zijn voor overheidsstimulering. Het gaat er daarbij niet om dat er veel bedrijven zijn die intensieve economische en ruimtelijke relaties met elkaar hebben, maar om bedrijven die samen trekken op en toevoegen aan dezelfde kennisbasis. In die laatste situatie zijn de baten van innovaties voor alle bedrijven groter dan de waarde die het individuele bedrijf zich kan toe-eigenen, zodat de marktuitsluiting tot onderinvestering zal leiden. Het is daarbij wel zaak om 'echte technologisch-economische clusters' te onderscheiden van bedrijven die ruimtelijk en anderszins veel met elkaar van doen hebben. De eerste categorie is de uitzondering, de tweede de regel. Het veelvoud aan clusters dat in de Nota Ruimte wordt genoemd, behoort voor het grootste deel tot de eerste. Het cluster rond Eindhoven heeft wel een aantal eigenschappen dat wijst in de richting van een technologisch-economisch cluster. Toch rijst ook in de laatste situatie de vraag of specifieke ruimtelijke stimuleringsmaatregelen van het Rijk hier succesvol zullen zijn. Specifieke ruimtelijke stimuleringsmaatregelen vragen om veel informatie van de overheid en als het om stimuleren van sectoren gaat (zoals de tuinbouw vanwege de unieke internationale concurrentiepositie) dan kan de vraag rijzen of de overheid hiertoe wel goed geëquipeerd is. Met een beleid van 'picking the winners' zijn nogal wat bezwaren gemoeid.

Een alternatief voor een specifiek beleid is een generiek beleid, via bijvoorbeeld fiscale faciliteiten. Dit is minder goed te richten, maar heeft wel het voordeel dat veel informatie- en transactiekosten kunnen worden vermeden.

Bij subsidies voor bedrijventerreinen en kantoorlocaties wordt vaak ook gedacht dat hiermee de werkgelegenheid wordt gestimuleerd. Dit gaat echter voorbij aan belangrijke lange termijn-effecten van dergelijk beleid op zowel de arbeids- als de grondmarkt. Extra aanbod van bedrijventerrein op de korte termijn als gevolg van overheidssubsidies zal een drukkend effect hebben op de prijs en daarmee ook de vraag naar bedrijventerrein doen toenemen. De druk op de prijs zorgt er echter tevens voor dat aanbod elders, dat in de startsituatie nog rendabel te ontwikkelen was, nu niet op de markt komt. Zo is er sprake van verdringing op de grondmarkt. Ook op de arbeidsmarkt speelt verdringing een belangrijke rol. Een structurele vermindering van de werkloosheid lijkt alleen mogelijk als de productiviteit van met name laaggeschoolden op de specifiek te ontwikkelen locatie hoger ligt, dan elders het geval zou zijn. Wel is het zo dat met dergelijke ruimtelijk stimuleringsbeleid een verschuiving in werkgelegenheid tussen regio's kan optreden.

Concluderend kan worden vastgesteld dat het subsidiëren van economische activiteit zijn achtergronden moet hebben in marktfalen en de baten van vermindering van dit marktfalen als gevolg van de subsidie moeten vervolgens ook opwegen tegen de maatschappelijke kosten die het subsidiebeleid met zich meebrengt. Een constatering dat Nederland een vooraanstaande positie heeft op het gebied van logistiek of tuinbouw, of dat het zou gaan om 'stuwende activiteiten' is op zichzelf geen voldoende economische onderbouwing voor overheidssteun.

Decentralisatie en coördinatie

Decentralisatie, zoals beoogd door het Kabinet, kan belangrijke maatschappelijke voordelen hebben. In het algemeen liggen de voordelen van decentralisatie bij de mogelijkheden om het beleid beter te kunnen laten aansluiten op lokale omstandigheden en lokale voorkeuren. Rijksbeleid heeft als nadeel dat het bijna altijd een generiek karakter moet hebben: gebieden worden geclassificeerd en daarbinnen gelden algemene regels, die soms heel goed kunnen

werken en soms tot lokaal suboptimale resultaten leiden. Deze generieke regels zijn ook in de Nota Ruimte op diverse plaatsen te herkennen. Hieronder volgen enige voorbeelden:

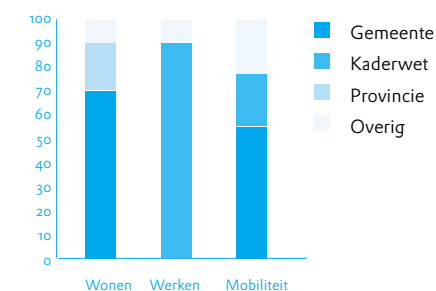
'De verhouding tussen de binnen deze gebieden gebundelde en daarbuiten verspreide verstedelijking moet tenminste gelijk blijven' (hoofdstuk 2, p 15) (impliciterend dat de historisch gegroeide situatie in allerlei verschillende regio's de optimale situatie is, zowel thans als in de toekomst), de restricties ten aanzien van de voormalige bufferzones 'In deze gebieden zijn ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, mits de landschappelijke en recreatieve kwaliteiten worden behouden of versterkt' (hoofdstuk 2, p 16/17), de keuze van het rijk voor de groei van Almere (hoofdstuk 4, p 12-14) en de 'Het streefgetal voor de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen in het huidige bestaand stedelijk gebied is 40% van het totale uitbreidingsprogramma' (hoofdstuk 2, p 28).

Het is niet aannemelijk dat in allerlei uiteenlopende situaties dergelijke normen tot lokaal goede uitkomsten leiden en zo worden de potentiële baten van decentralisatie dan, zoals eerder betoogd, ook maar beperkt benut.

Terwijl decentralisatie in beginsel belangrijke voordelen kan hebben, kunnen er ook belangrijke nadelen zijn. Deze hebben betrekking op coördinatieproblemen, waarbij individuele gemeenten onvoldoende rekening houden met elkaars belangen en de mogelijkheden om gezamenlijk tot een effectiever beleid te komen onvoldoende van de grond komen. Deze problemen spelen ook al nadrukkelijk in de huidige praktijk en zijn ook niet verwonderlijk gelet op het grote aantal factoren dat in de complexe gereguleerde omgeving van de ruimtelijke ordening actief is.

Een belangrijke mogelijkheid om het woon- en werkklimaat te versterken en meer in het algemeen de slagvaardigheid van het ruimtelijk beleid te vergroten, ligt dan ook bij het effectief oplossen van coördinatieproblemen. Uit eerdere studie is gebleken dat de belangrijkste functionele interdependenties bij wonen, werken en

Figuur 6 Ruimtelijke schaalniveaus wonen, werken en mobiliteit¹³



mobiliteit op stadsgewestelijk of provinciaal niveau liggen¹². In figuur 6 worden de ruimtelijke schaalniveaus van wonen, werken en mobiliteit illustratief weergegeven.

Uit de grafiek kan worden opgemaakt dat voor wonen en werken het zoek- en verplaatsgedrag van respectievelijk woonconsumenten en bedrijven sterk is gericht op de eigen gemeente en de dicht daarbij gelegen omgeving. Bij het wonen zorgen allerlei sociaal-culturele en functionele bindingen voor een sterke oriëntatie op de eigen gemeente (aanwezigheid familie, vrienden, school, werk etc), bij het werken speelt de personeelsfactor waarschijnlijk een belangrijke rol. Bedrijven die zich verplaatsen zullen graag belangrijke werknemers aan zich willen blijven binden en dit zal moeilijker worden als het personeel moet 'meeverhuizen' dan als een nieuwe plek binnen dezelfde regio wordt gevonden. Bij de mobiliteit komen de kaderwetgebieden duidelijk naar voren; de grote pendelstromen tussen bijvoorbeeld de grote steden en de hen omringende gemeenten.

Effectieve coördinatie op met name het zogenaamde kaderwetgebiedniveau kan ervoor zorgen dat onder- en overinvesteringen door individuele gemeenten wordt tegengegaan en dat ongewenste beleidsconcurrentie tussen gemeenten wordt beperkt. De, naar het zich laat aanzien, versterkte samenwerking van de kaderwetgebieden in de vorm van de zogenaamde wgr-plus sluit goed aan bij het niveau waarop het leeuwendeel van de coördinatieproblemen

betrekking heeft. Ook de versterkte betrokkenheid van de provincies die de Nota Ruimte wenst te realiseren, kan bijdragen aan verbeterde samenhang en afstemming. The 'proof of the pudding is in eating', veel zal afhangen van de prikkels voor gemeenten om tot effectieve samenwerking te komen. In een eerdere evaluatie van het Ministerie van BZK is gebleken dat de samenwerking binnen de kaderwetgebieden, vooral dan van de grond kwam, als er ook enige rijksmiddelen in dit kader werden ingezet.

Bij het concept van de stedelijke netwerken 'Randstad Holland' en 'Brabantstad' zijn daarentegen vraagtekens te plaatsen. Het schaalniveau sluit niet aan bij de functionele processen en het aantal betrokken gemeenten is groot. Ook rijst de vraag hoe deze samenwerkingsverbanden zich verhouden tot de WGR-plus. Al met al rijst de vraag of de baten van samenwerking op dit niveau wel opwegen tegen de kosten. Deze bezwaren spelen veel minder bij de andere stedelijke netwerken die wel aansluiten bij functionele regionale samenhangen rond wonen, werken en verkeer.

Een belangrijk aandachtspunt is, tenslotte, ook hier het onderliggend wegennet (OWN); netwerkoptimalisatie vereist een integrale aanpak van het hoofdwegennet met het OWN in de relevante regio's. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor het rijk om samen met de mede-overheden tot afstemming te komen en effectieve instrumenten te kunnen inzetten om op netwerkniveau tot goede resultaten te kunnen komen.

1. ECORYS-NEI, Kengetallen kosten-batenanalyse Verstedelijkingsalternatieven Randstad, april 2004 en CPB, Second opinion KKB's 'Verstedelijkingsalternatieven Randstad' en 'Corridor', CPB Document 57, april 2004.

2. Ministerie van Verkeer & Waterstaat (1995), *Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving*.

3. CPB (2002), *Gevolgen van uitbreiding Schiphol: een kengetallen kosten-batenanalyse*.

4. Ministerie Verkeer & Waterstaat (2002), *MER Schiphol 2003*.

5. In 2002 bedragen de verhoudingen in reizigerkilometers van de auto tot het openbaar vervoer ca 6:1; bron CBS (2003), *Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG)*.

6. Koopmans/Kroes (2004), 'Werkelijke kosten van files tweemaal zo hoog', ES B 2-4-2004 en Koopmans/Kroes (2004), 'Estimation of congestion costs in the Netherlands', SEO Discussion Paper.

7. CPB, RIVM, SCP, AVV (1998), *Kiezen of delen: 1CES-maatregelen tegen het licht*.

8. CPB, Second opinion KKB's 'Verstedelijkingsalternatieven Randstad' en 'Corridor', CPB Document 57, april 2004. Deze second opinion betreft onderzoek van ECORYS op basis van onder meer berekeningen van AVV ten behoeve van deze KKB's.

9. Boven een intensiteit-capaciteit (I/C) verhouding van 0,85 worden congestieproblemen structureel.

De verstedelijkingsalternatieven omvatten het beleid uit de Vijfde Nota, 'Uitstraling' waarin het accent ligt op grootschalige verstedelijking aan de buitenflanken, met name in Almere, 'Instraling' waarin de woningbouwopgave grotendeels wordt toegedeeld aan de grotere bouwlocaties met name in en om het Groene Hart en 'Spreiding' waarin de bouwopgave wordt toegedeeld aan kleinere woningbouwlocaties, zowel binnen de Randstad als aan de buitenflanken.

10. CPB, Natuur- en milieuplanbureau RIVM, SCP, VROM-RPD, 2001, TOETS ex ante evaluatie van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening.

11. De la Fuente, A., 2002, *Infrastructure and productivity: a survey*, Mimeo Instituto de Análisis Económico, Barcelona.

12. CPB, Natuur- en milieuplanbureau RIVM, SCP, VROM-RPD, 2001, TOETS ex ante evaluatie van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening.

13. Verdeling wonen gebaseerd op voorkeuren van verhuisgeneigden volgens periodiek woningbehoefte onderzoek (VROM. Verdeling werken gebaseerd op bedrijfsverplaatsingen gemeten in bruto vloeroppervlak (Robert Koshiek en Laurens Warniek, 2001, 'Honkvaste kantoren', Rooilijn nr 1, 2001). Verdeling mobiliteit gebaseerd op verplaatsingen in vier verstedelijkte regio's in de periode 1995-1997 (AVV, 1999, 'Personenvervoer in ruimtelijk perspectief: corridors en netwerksteden').

Tabel A Waarde van woningbouw op verschillende locaties (per woning in duizenden euro)

Per locatie	Verstedelijkingsalternatief	Verkoopprijs van woning	Verskil tussen waarde van woning en kosten van verwerving en bouw* (= waardecreatie)	
Valkenburg	Vijfde Nota	363	48	* Gemiddeld voor
Bovenkerkerpolder	Spreiding	344	42	vrije sector en sociale
TU-wijk Delft	Spreiding	308	33	woningbouw
Leiden Boterhuispolder	Spreiding/Vijfde Nota	314	31	
Locaties < 500 woningen NH ROA	Spreiding	300	30	Bron: ECORYS-NEI
Bollenstreek	Spreiding/Instraling	300	29	(2004), KKB
Breukelen	Spreiding/Instraling	314	28	Verstedelijkings-
Rijn Gouwelijk	Spreiding	314	26	alternatieven
Zeist Bunnik	Spreiding	294	25	Randstad
Locaties < 500 woningen ZH	Spreiding/Vijfde Nota	286	25	
Haarlemmermeer Stad	Spreiding	286	25	
Haarlemmermeer Zuid	Spreiding	286	25	
Locaties < 500 woningen Utrecht	Spreiding	283	24	
Haarlemmermeer	Instraling	286	23	
Leusden Stoutenberg	Spreiding	278	22	
Zoeterwoude Grote Polder	Spreiding	295	21	
Bunschoten e.o.	Spreiding	275	20	
Schalkstad	Spreiding/Uitstraling	286	17	
Purmerend West	Spreiding	259	14	
's-Gravendeel-Heinenoord	Spreiding	259	14	
Laag Zestienhoven	Spreiding	264	13	
Wageningen e.o.	Spreiding	261	13	
Hoeksche Waard	Uitstraling	259	13	
Harmelen	Spreiding	270	10	
Woerden	Spreiding/Instraling	270	9	
IJsselstein/Lopik	Spreiding	253	6	
Velserbroek Oost	Spreiding	294	5	
Rijenburg	Spreiding/Vijfde Nota	250	4	
Zuidplaspolder/RZG Driehoek	Instraling/Vijfde Nota	261	3	
Zoetermeer ZO	Spreiding	261	-4	
Almere	5N/Uitstraling/Instraling	234	-5	
Purmerend/Zaanstreek	Uitstraling	259	-5	
Leiden-Alphen	Vijfde Nota	272	Pm	
Gemiddeld per alternatief				
Spreiding			20	
Instraling			13	
Vijfde Nota			5	
Uitstraling			4	

BIJLAGE II

Kanttekeningen bij de behoefte aan woningen (2010-2030)

Ruimtelijk Planbureau

In deze bijlage plaatst het Ruimtelijk Planbureau enkele kanttekeningen bij de woningbehoefte tot 2030. Ten eerste stellen we de vraag hoe groot de behoefte zal zijn. Daarbij zoomen we in op de Randstad. Ten tweede geven we een analyse van de woonwensen van burgers, ten aanzien van zowel de plaats als het woonmilieu.

Hoeveel woningen

Verskil tussen prognoses en scenario's
Voor het verkennen van de vraag 'hoeveel woningen hebben we nodig in 2030' kunnen zowel prognoses als scenario's behulpzaam zijn. Prognoses zijn gebaseerd op de meest waarschijnlijk geachte ontwikkelingen. Prognoses voor de behoefte aan woningen kunnen bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de verwachte ontwikkeling van het aantal geboorten, de sterfte en de migratie. Voor de relatief korte termijn is het zinvol prognoses te maken. Het probleem van prognoses voor de langere termijn ligt echter in de onzekerheid over 'de meest waarschijnlijk geachte ontwikkelingen'. Naarmate we verder kijken, is het steeds moeilijker te bepalen welke ontwikkelingen het 'meest waarschijnlijk' zijn.

Om die reden wordt voor de verkenning van de langere termijn vaak gebruik gemaakt van scenario's. De veronderstellingen achter een scenario zijn gebaseerd op mogelijke toekomstbeelden: 'what-if'-situaties. Vaak gaat men daarbij uit van enkele 'driving forces' (zoals economische groei en internationale migratie), die leiden tot een aantal scenario's (veel groei/veel migratie; veel groei/weinig migratie; enz.). Waar een prognose een meest waarschijnlijke ontwikkeling laat zien, geeft een scenario ontwikkelingen binnen mogelijke toekomstbeelden weer.

Tegelijkertijd moeten we de verschillen tussen prognoses en scenario's niet overdrijven. Soms betreffen scenario's onbekende verten. Meestal echter zijn de driving forces in de scenario's

niet meer dan de variabelen waarover binnen de prognoses de meeste twijfels bestaan (hoe zal de economische groei uitvallen? enz.). In dat geval geven scenario's met name de bandbreedte aan die bij de prognoses moeten worden aangehouden.

Toch kan het beleid niet op beide zijn gebaseerd. Ofwel kiest men voor de bandbreedtes van de scenario's, ofwel voor de (schijnzekerheid) van de exactheid van een prognose.

Karakteristieken Scenario's Vijfde Nota en Primos 2003

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is gewerkt met drie scenario's, mogelijke toekomstbeelden op basis van vooraf bepaalde veronderstellingen. Deze veronderstellingen zijn gebaseerd op vijf drijvende krachten: internationale, economisch-politieke ontwikkelingen, demografische, technologische, sociaal-culturele en economische (sectorale) ontwikkelingen. Twee van die drie scenario's zijn afgeleid van de CPB-langetermijnsenario's. Hieraan is het Hoge Ruimedruk Scenario (HRT) toegevoegd (Vijfde Nota, deel 1: 117). HRT is opgebouwd uit een combinatie van de sterkst denkbare ruimtebehoevende ontwikkelingen uit het GC-scenario (hoge economische groei en hoge individualisering), het EC-scenario (sterke demografische groei; hoge vruchtbaarheid en hoge migratie) en extra ruimtebehoefte voor waterberging en -opvang en voor natuur- en recreatiedoeleinden.

Uit tabel 1 blijkt tot welke verschillen deze scenario's leiden in demografisch opzicht. Het scenario Laag is gebaseerd op het DE-scenario, scenario Midden op het EC-scenario en het scenario Hoog op het HRT-scenario. Volgens de prognoses van het CBS groeit de bevolking tot 17,6 miljoen inwoners in 2030 (op basis van 67% betrouwbaarheid valt de bevolkingsprognose voor 2030 tussen de 16,5 miljoen en de

18,6 miljoen inwoners). Het aantal huishoudens kan in 2030 uitkomen tussen de 7,6 miljoen en de 8,9 miljoen. De kolom woningbehoefte bevat de berekende totale behoefte aan nieuwe woningen in de periode 2002–2030. Deze berekening is volgens de scenario's tot stand gekomen, en volgens 'de meest waarschijnlijke ontwikkelingen' op basis van CBS-prognoses over bevolkingsomvang en aantallen huishoudens. Berekeningen zijn gemaakt met het Primosmodel, het model dat door het ministerie van VROM bij de prognosticering van de woningbehoefte wordt gehanteerd.

Overigens kiezen we hier louter om pragmatische redenen voor het Primos-model. Het RPB heeft inmiddels samen met het CBS het plan opgevat om een beter model te ontwikkelen. Ook het CPB heeft meermalen aangegeven dat het Primos-model tekort schiet. Zo wordt in dit model geen rekening gehouden met het feit dat de verhouding tussen het aantal huishoudens en het aantal woningen bij een stijgende welvaart zal veranderen. Die invloed van de welvaart op die verhouding is voor het verleden empirisch vastgesteld en ook de buitenlandse literatuur onderscheidt dergelijke effecten.¹ Voorlopig is echter nog geen nieuw en beter model voorhanden. Om die reden sluiten we aan bij het gebruik in Den Haag om de woningbehoefteprognoses te baseren op het Primos-model.

In de Nota Ruimte gaat het niet om de periode 2002–2030, maar om de periode 2010–2030. Op basis van de CBS-prognoses zal het aantal huishoudens in de periode 2010–2020 toenemen met 532.000 en in de periode 2020–2030 met 333.000. Dit zal dan leiden tot een nationale uitbreidingsbehoefte van 823.000 woningen voor de periode 2010–2030.

Woningbehoefte Randstad

Op basis van bovenstaande CBS-prognoses komt de woningbehoefte voor de Randstad voor de periode 2010–2030 uit op circa 360.000 woningen. Dit aantal is gebaseerd op de middenvariant van de Primos-prognose (67% betrouwbaarheid). Volgens het HRT-scenario is de woningbehoefte in dezelfde periode 440.000

woningen (zie tabel 2). In tabel 3 wordt de woningbehoefte voor de Randstad uitgesplitst naar gebieden binnen de Randstad.

Een keuze

De politiek werkt graag met één concreet cijfer. Het probleem is evenwel dat de toekomst zeer onzeker is. In dat licht heeft het weinig zin om één cijfer als uitgangspunt te nemen. Het is beter te werken met bandbreedtes, bijvoorbeeld door te werken met scenario's. Het werken met onzekerheden dwingt ook om met onzekere toekomst rekening te houden. In dat opzicht is het streven naar één concreet cijfer niet alleen onzinnig, maar ook onverantwoordelijk.

Toch zoekt de politiek vaak naar zekerheden, ook als iedereen weet dat het niet meer dan schijnzekerheden zijn. Bandbreedtes laten immers veel ruimte en neigen ertoe te worden tot 'open eindes'. Het lijkt soms beter een debat te beslechten op een concreet aantal dan om iedereen de vrijheid te geven zijn eigen bandbreedtes op te rekken.

Dat gezegd hebbende, rijst de vraag welk cijfer nu als uitgangspunt moet worden gekozen. Er is een elegante keuze denkbaar als het gaat om de te verwachten ruimtebehoefte in Nederland en de Randstad in 2030. Twee opties dienen zich aan:

– Indien gekozen wordt voor één scenario, dan vergt dat een nadere motivatie. Als de regering bijvoorbeeld op alle toekomst voorbereid wil zijn, is het wenselijk het meest sombere scenario (in termen van ruimtebehoefte) te kiezen. Hier dreigt wel verspilling van overheidsgeld, tenzij geen (financiële) consequenties worden verbonden aan het reserveren van ruimte. en het reserveren van ruimte daartoe ook niet dwingt.

– Indien men wil uitgaan van de meest waarschijnlijke ontwikkelingen, kan men het beste uitgaan van prognoses, met een te hanteren bandbreedte voor onzekerheden. De meest waarschijnlijke ontwikkeling laat zien dat voor de komende 30 jaar de bevolking naar verwachting zal groeien van 16,1 miljoen in 2002 naar 17,6 miljoen in 2030.

Tabel 1 Demografische karakteristieken van de scenario's in de Vijfde Nota (deel 3) en prognoses op basis van cijfers van het CBS (2002–2030). Bron: Vijfde Nota RO, deel 3, bijlage 1 en PRIMOS (2003)

	Bevolkingsomvang	Woningbehoefte
Scenario Laag (DET)	16,0 mln.	1 mln.
Scenario Midden (ECT)	18,5 mln.	1,5 mln.
Scenario Hoog (HRT)	18,5 mln.	2 mln.
Prognoses	17,6 mln.	1,3 mln.

Tabel 2 Woningbehoefte Randstad voor de periode 2010–2030. Bron: RPB (2004)

	HRT-scenario	Prognoses
2010–2020	245.000	220.817
2020–2030	195.000	139.472
totaal	440.000	360.289
Prognoses	17,6 mln.	1,3 mln.

Tabel 3 Uitbreidingsbehoefte binnen de Randstad (2010–2030). Bron: RPB (2004)

	2010–2020	2020–2030	2010–2030
Noordvleugel	76.441	58.446	134.887
Zuidvleugel	89.162	51.574	140.736
Groene Hart	17.054	7.811	24.865
Stedelijk Utrecht	36.346	21.246	57.592
Hoeksche Waard	1.814	395	2.209
Randstad	220.817	139.472	360.289

In de Nota Ruimte kiest het kabinet voor een combinatie van beide opties. Voor het reserveren van ruimte gaat het kabinet uit van de ruimtebehoefte volgens het HRT-scenario; voor eventuele investeringen gaat het uit van de ruimtebehoefte volgens de prognoses. Hierbij zijn enkele kanttekeningen te maken:

Ten eerste is het de vraag hoe realistisch het HRT-scenario is, omdat het uitgaat van een combinatie van een hoge economische groei, een hoge bevolkingsgroei, een hoge migratie en een verdergaande individualisering. Bovendien is een combinatie van individualisering en een hogere bevolkingsgroei op zich al niet waarschijnlijk. Onze twijfels worden gevoed door de ontwikkelingen in de afgelopen jaren: tussen 1995 en 2000 nam de bevolking toe met 86 duizend personen per jaar, terwijl het HRT-scenario uitging van een toename van 105 duizend personen per jaar. Gelet op de groei van de bevolking is het aannemelijk dat de ruimtebehoefte voor wonen minder groot zal zijn dan in het HRT-scenario is voorzien. Ook is het niet waarschijnlijk dat de migratiecijfers uit het HRT-scenario worden gehaald. Dit scenario gaat namelijk uit van een (historisch gezien) erg hoog migratiesaldo (50.000 personen). De afgelopen twee jaar lag het migratiesaldo inderdaad rond de 50.000 per jaar. Dat geldt niet voor vele andere jaren. Het migratiesaldo vertoont in de praktijk een grillig patroon van een hoog saldo aan het begin van de jaren negentig (1991: 48.411) naar een lager saldo midden jaren negentig (1995: 13.904), om vervolgens weer te stijgen aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw (1998: 43.118).

Ten tweede wordt in sommige literatuur rekening gehouden met een veel snellere groei van de ruimtebehoefte voor wonen in Nederland. De huidige modellen gaan bijvoorbeeld alle uit van een bepaalde verhouding tussen aantallen huishoudens en aantallen woningen. Het is bekend dat in naburige landen die verhouding heel anders ligt, omdat huishoudens over meer woningen beschikken. Het is verstandig met een vergelijkbare ontwikkeling in Nederland rekening te houden. Anderszins vraagt dit ongetwijfeld een nieuwe discussie over het 'waar'.

Ten derde is het niet in alle gevallen gelukkig dat bij de investeringen wordt uitgegaan van een andere ruimtebehoefte dan voor de reservering van de ruimte zelf. In feite zegt het kabinet tegen de gemeente Almere: 'U wordt een grote stad, maar we reserveren voorlopig geen geld voor de bijbehorende infrastructuur en voorzieningen.' Het is de vraag of het kabinet onder politieke druk dit nadrukkelijke onderscheid zal kunnen handhaven.

Ten vierde is het, indien de regering ruimte wenst te reserveren voor de 'somberste' toekomst, goed te kiezen voor variëteit in de locaties. Als de behoefte aan (meer) woningen al zeer onzeker is, is het beter om een 'teveel' niet op één plaats te plannen. We zullen nog zien dat met name Almere in dat verband geen gelukkige keuze is. De wens onder 'verhuisgeneigden' om naar Almere te verhuizen is relatief gering. In nationaal perspectief betekent dit dat het totaal aantal huishoudens dat naar en binnen Almere wil verhuizen 18.954 bedraagt, slechts één procent van de totale verhuisbehoefte. De animo voor Almere is onder verhuisgeneigden niet groot.

Verhuisgedrag

Verhuisgeneigdheid

Het aantal verhuisgeneigde Nederlanders bedraagt volgens het Woningbehoefteonderzoek uit 2002 (WBO 2002) 1.859.933 huishoudens (zie tabel 4). Het aantal verhuisgeneigde huishoudens dat naar het buitenland wil verhuizen en het aantal huishoudens dat naar een instelling wil/moet verhuizen, valt buiten dit aantal.

Binnen eigen woonplaats verhuizen

Van de 1,9 miljoen huishoudens wil 57,3 procent verhuizen binnen de woonplaats waar men reeds woont; 27,6 procent wil verhuizen naar een andere woonplaats binnen Nederland. Zo'n 281 duizend huishoudens heeft geen voorkeur voor een woonplaats (15,1%).

Van de huishoudens die binnen de eigen woonplaats naar een andere woning wil verhuizen, wil 31,3 procent een woning in de wijk waar men reeds woont. Het overgrote deel, 486.691

Tabel 4 Overzicht verhuisgeneigde huishoudens en hun verhuisgedrag

Aantal huishoudens		
1.859.933		<i>Verhuisgeneigde huishoudens</i>
1.065.046		– binnen eigen woonplaats
	513.744	– andere woonplaats
	281.143	– geen voorkeur
332.932		– binnen eigen woonwijk
486.691		– andere woonwijk
245.423		– geen voorkeur
		<i>Gewenste wijk/buurt</i>
	134.126	– centrum (dorpskern/binnenstad)
	68.857	– nieuwbouwwijk
	133.770	– buitenwijk (groene wijk / rustige wijk)
	149.919	– geen voorkeur
		<i>Gewenste gemeentegrootte</i>
	128.846	– dorp of woonplaats tot 10.000 inwoners
	109.075	– dorp of woonplaats tot 20.000 inwoners
	149.741	– kleine stad van 20.000 - 50.000 inwoners
	126.003	– middelgrote stad van 50.000 - 100.000 inwoners
	124.319	– grote stad van 100.000 inwoners of meer
	167.572	– geen voorkeur

Tabel 5 In welke provincie zoeken de verhuisgeneigden die op zoek zijn naar een andere woonplaats, een nieuw huis? (in %). Bron: WBO (2002)

Gewenste provincie	GR	FR	DR	O	FL	GLD	U	N-H	Z-H	Z	BR	L
Groningen	57	4,9	18	5,4	1,7	1,9	1,2	1,3	1,9	1,3	1,8	1,5
Friesland	4,7	71	4	2,7	4,5	1,4	1,3	1	1,3	0,5	0,2	0,4
Drenthe	10,4	1,5	55,2	3,1	2,9	2,3	1,3	0,7	1,9	1,1	0,9	0,1
Overijssel	5,6	3,5	6,3	60,9	6,2	4,1	2,2	1,3	1,1	0	0,7	0,6
Flevoland	0,3	1,3	1,1	0,6	27,1	0,9	0,5	4	0,5	0	0,2	0,7
Gelderland	4,4	4,5	5	11,9	6,4	65,2	9,4	4,3	5,9	0,3	4,4	6,5
Utrecht	5,5	2,6	1,7	5,3	9,4	8,4	66,3	5,8	5,3	1,7	2,6	4
Noord-Holland	6,3	6,2	3,5	4,3	30	4,8	7,5	74,7	6,2	2,1	4,9	3,9
Zuid-Holland	3,3	3,4	4,1	2,6	4,9	5	6,9	3,9	68,5	8,6	5,6	2,3
Zeeland	0	0	0	0	0,2	0,3	0,4	0,7	1,6	71,2	1,2	0,3
Brabant	2,3	0,7	0,7	3	4,1	4,2	2,2	1,3	5,1	12,8	74,6	7,1
Limburg	0,3	0,5	0,2	0,1	2,5	1,5	0,9	1	0,8	0,4	2,8	72,6
Aantal	38.156	30.707	22.474	44.828	15.415	91.955	65.798	143.313	187.270	15.216	9.665	5.377

huishoudens (45,7%), wil liever naar een andere wijk. Bijna een kwart van de verhuisgeneigde huishoudens (245.423) die binnen de eigen woonplaats wil verhuizen, heeft geen voorkeur voor een bepaalde wijk.

Van de huishoudens die binnen de eigen woonplaats, maar naar een andere buurt of wijk wil verhuizen, wil 27,6 procent naar het centrum verhuizen en 27,5 procent naar een buitenwijk of een groene wijk binnen de eigen woonplaats. Zo'n 69 duizend huishoudens wil naar een nieuwbouwwijk verhuizen, terwijl 30,8 procent geen voorkeur heeft voor een gewenste buurt of wijk.

Naar andere woonplaats verhuizen

Het aantal huishoudens dat naar een andere woonplaats wil verhuizen of dat geen voorkeur aangeeft, bedraagt 794.886 huishoudens. Aan deze huishoudens is vervolgens gevraagd of men een voorkeur heeft voor de grootte van de nieuwe woonplaats. Een vijfde heeft wederom geen voorkeur, terwijl 18,6 procent van de huishoudens naar een kleine stad wil verhuizen. Vervolgens wil nog eens 16 procent naar een dorp of naar woonplaats met minder dan 10.000 inwoners, of naar een middelgrote stad of een grote stad. De restende 13,5 procent wil naar een dorp tot 20.000 inwoners.

De meeste mensen willen verhuizen binnen de eigen provincie. In alle provincies geldt dit voor de meerderheid van de verhuisgeneigden. Eén provincie, Flevoland, is een uitzondering. De meerderheid van de verhuisgeneigden in deze provincie wil de provincie juist verlaten. Uit tabel 5 is verder af te lezen dat mensen die wel naar een andere provincie willen verhuizen, vaak kiezen voor een aangrenzende provincie. Weinig mensen hebben plannen om van de ene kant van het land naar de andere kant te verhuizen.

De verhuisredenen lopen uiteen van studie, werk, gezondheid, huidige woning of woonbuurt. De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht zijn een populaire bestemming. Dit heeft vooral te maken met werk.

Gewenste woonmilieus

De huishoudens die geneigd zijn te verhuizen, willen vooral minder stedelijk gaan wonen. Dit geldt zowel voor de huishoudens die nu ook al weinig tot niet-stedelijk wonen als voor de huishoudens die sterk stedelijk wonen (zie tabel 6).

In het woningbehoefteonderzoek wordt ook een (verder) onderscheid gemaakt naar woonmilieus (tabel 7).

Als we daarin de huidige voorraad woningen verdisconteren, kunnen we vaststellen aan welke milieus momenteel een overschot dan wel een tekort bestaat. Er zijn tekorten binnen voor de volgende woonmilieus, in afnemende betekenis: groen-stedelijk, centrum-stedelijk, centrum-dorps en landelijk wonen. Er is een overschot aan woningen in het woonmilieu 'buiten-centrum' (WBO 2002). Het is van belang dat de grote bouwlocaties, zoals de meeste Vinex-locaties, worden gecategoriseerd als 'buiten-centrum'. Ook tegen deze achtergrond is de eerder gereleveerde kwetsbaarheid van een sterke uitbreiding van Almere van belang.

1. Zie onder andere CPB, 'De ruimtevrage tot 2030 in twee scenario's', CPB Document nr 9. In deze studie wordt voor het GC-scenario voor de periode 2010-2030 een woningbehoefte berekend van 1,1 miljoen, versus 1,2 miljoen in het HRT scenario en 0,8 miljoen volgens de prognoses.

Tabel 6 Stedelijkheid van de gewenste woonplaats van verhuisgeneigde huishoudens (in %). Bron: WBO (2002)

Huidige woonplaats	Zeer sterk stedelijk	Sterk stedelijk	Matig stedelijk	Weinig stedelijk	Niet-stedelijk
Gewenste woonplaats					
Zeer sterk stedelijk	16.7	1.9	3.3	2.5	2.6
Sterk stedelijk	3.1	25.0	15.0	10.6	7.5
Matig stedelijk	33.8	13.1	24.6	14.5	16.3
Weinig stedelijk	22.8	31.6	28.7	42.3	33.3
Niet stedelijk	21.5	26.6	25.9	27.7	36.3
Onbekend	2.0	1.7	2.5	2.4	4.0
Totaal	100	100	100	100	100

Tabel 7 Verhuisgeneigdheid naar woonmilieu Nederland (in %). Bron: WBO (2002)

Huidig woonmilieu	Centrum-Stedelijk	Buiten-Centrum	Groen-Stedelijk	Centrum-Dorps	Landelijk Wonen
Gewenst woonmilieu					
Centrum-Stedelijk	34.4	7.8	8.4	6.0	5.2
Buiten-Centrum	42.6	69.0	37.8	29.3	20.5
Groen-Stedelijk	8.6	10.4	33.0	10.0	10.5
Centrum-Dorps	11.4	9.5	16.1	45.4	32.7
Landelijk Wonen	3.0	3.3	4.6	9.4	31.0
Totaal	100	100	100	100	100

BIJLAGE III

Europa en de Nederlandse ruimtelijke ordening

Ruimtelijk Planbureau

Inleiding

Europa kent geen ruimtelijk masterplan, geen Directoraat-Generaal Ruimtelijke Ordening en zelfs geen formeel bindend ruimtelijk beleid (zie bijvoorbeeld Faludi en Waterhout, 2002). Dit is niet vreemd, want ruimtelijke ordening lijkt bij uitstek een nationaal beleidsterrein, waar de Europese Unie op basis van het subsidiariteitsbeginsel vanaf moet blijven. Toch blijkt de betekenis van Europa voor ruimtelijke ontwikkelingen in ons land vrijwel elke week: 'Europese Hof veegt vloer aan met onze mestregels' (3 okt. 2003); 'Europees geld voor ontwikkeling Groene Hart' (29 sept. 2003); 'Europa bouwt mee aan Almere' (26 juni 2003); en 'Project Grensmaas onzeker: Brussel staat op openbare aanbesteding' (3 juni 2003). Blijkbaar heeft de Europese Unie via het sectorale beleid een niet te verwaarlozen invloed op ruimtelijke beslissingen in ons land, ook als het niet expliciet wordt aangeduid als ruimtelijk beleid.

Over dit onderwerp heeft het Ruimtelijk Planbureau een verkennende studie verricht: *Unseen Europe* (Van Ravesteyn en Evers 2004). Dit artikel komt voort uit deze studie. Hieronder komen eerst de verschillende sectorale beleidsvelden van de EU en hun ruimtelijke uitwerkingen aan de orde. Vervolgens wordt een analyse geschetst van de overeenkomsten en verschillen tussen de EU en Nederland en van de betekenis die de EU heeft voor de toekomst van de Nederlandse ruimtelijke beleidsvoering. Dit gebeurt aan de hand van zes belangrijke Europese beleidsvelden: het regionale cohesiebeleid, het transportbeleid, het (gemeenschappelijke) landbouwbeleid, het concurrentiebeleid (interne markt), het milieu- en natuurbeleid en het waterbeleid.

Ruimtelijk relevant Europees beleid

Op Europese schaal heeft het *regionale cohesiebeleid* de grootste ruimtelijke betekenis. Steunend op omvangrijke subsidieregelingen, vooral in het kader van de structuurfondsen, wil dit beleid de ongelijkheid tussen armere en rijkere regio's binnen de EU terugdringen. Deze fondsen worden toegekend voor een periode van zeven jaar; de huidige periode loopt tot 2006. In deze periode ontvangt Nederland in totaal 2,8 miljard euro, waarvan bijna de helft kan worden besteed aan ruimtelijke investeringen (bedrijventerreinen, infrastructuur) en maatregelen met een indirect belang voor het ruimtelijk beleid (stedelijke herstructurering, toerisme en recreatie, natuur- en waterbeheer).

De directe ruimtelijke gevolgen van het regionale cohesiebeleid zijn vaak moeilijk in te schatten. Het gaat hier immers om maatregelen die slechts gedeeltelijk met Europese subsidie worden uitgevoerd, terwijl de eigenlijke projecten niet door de EU zijn bedacht of opgelegd, maar het initiatief zijn van Nederlandse partijen. Zo wordt vanuit de provincies en grote steden dit geld vooral gezien als smeermiddel voor projecten die anders niet of pas later tot uitvoering zouden komen. Naar verwachting zullen deze fondsen voor Nederland na 2006 grotendeels opdrogen, met uitzondering van INTERREG, een EU-subsidieprogramma dat gericht is op grensoverschrijdende en transnationale samenwerking (met name op ruimtelijk relevante terreinen), mede als gevolg van de EU-uitbreiding per mei 2004.

Het Europese *transportbeleid* streeft ernaar de bereikbaarheid binnen de Unie te verbeteren door ontbrekende schakels en knelpunten in vervoersnetwerken aan te pakken, de bestaande capaciteit zo goed mogelijk te benutten en de afstemming tussen verschillende vervoers-

soorten te bevorderen. Het belangrijkste ruimtelijk relevante instrument is de subsidiëring van de zogenoemde Trans-Europese netwerken (TEN's). In Nederland werden de Betuwelijn en de HSL-Zuid uit deze Europese middelen gefinancierd, zij het voor niet meer dan vier procent. Een TEN-aanduiding heeft vooral een symbolische waarde; zij bevordert dat politiek draagvlak ontstaat en nationale middelen beschikbaar komen. Zo is het draagvlak voor de Zuiderzeelijn zeker verzwakt toen het project in november 2003 door de Europese Commissie niet werd opgenomen in het meest recente EU-programma van TEN-T-projecten.

Het Europese *landbouwbeleid* heeft in Nederland een grote invloed gehad door middel van de productiesubsidies aan melkveehouderijen en akkerbouwgewassen zoals granen, zetmeel-aardappelen en suikerbieten. De belangrijkste factor achter de productiviteitsgroei voor Nederland was echter het wegvallen van de grensbepalingen tussen lidstaten, waardoor de Nederlandse export binnen Europa sterk kon groeien. De tuinbouw en de intensieve veehouderij hebben vooral indirect geprofiteerd van deze Europese open markt.

Inmiddels zijn afspraken gemaakt om het landbouwbeleid aanzienlijk te hervormen. De EU-productiesubsidies worden geleidelijk vervangen door inkomenssteun voor boeren, gekoppeld aan Europese milieu- en natuureisen. Daarnaast wordt meer Europees geld gereserveerd voor het plattelandsbeleid, de zogenoemde 'tweede pijler' van het landbouwbeleid. De besteding hiervan loopt via het Plattelands Ontwikkelingsprogramma Nederland, dat voor de periode 2000-2006 via allerlei vormen van mede financiering vanuit het rijk en de provincies beschikt over een totaal budget van 2.326 miljoen euro, waarvan 917 miljoen euro van de EU (POP 2000-2006). Hieruit worden naast herstructurering van de landbouw, ook projecten op het gebied van water-, natuur-, milieu- en land-schapsbeheer gefinancierd.

Ook het Europese *concurrentiebeleid* heeft ruimtelijke gevolgen. Het optreden van de EU tegen

de rijkssubsidies voor pompstations langs de grens (als compensatie voor de hogere benzine-accijnzen in Nederland) is hiervan een voorbeeld. Doordat de EU de staatssteun aan bedrijven beperkt, openbare aanbestedingen eist en voor liberalisatie van staatsbedrijven pleit, heeft het concurrentiebeleid zowel invloed op de voorbereiding als op de uitvoering van ruimtelijke plannen. Als gevolg van de scheiding van distributie- en productiebedrijven (ns, energiebedrijven) verandert de handelingsruimte van overheden in het planningsproces. Er ontstaan nieuwe afstemmingsvragen en er komen nieuwe actoren in beeld.

Doordat de EU grenzen stelt aan de staatssteun aan bedrijven, is het voor gemeenten niet altijd mogelijk om bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen rechtstreeks te realiseren, zoals men eerder gewend was (Klinge-van Rooij et al. 2003). Aangezien de EU ook het onder de kostprijs aanbieden van grond als staatssteun beschouwt, zijn de mogelijkheden voor een pro-actief grondbeleid beperkt. Hiernaast kunnen regels voor openbare bestedingen het uitvoeren van ruimtelijke projecten bemoeilijken. Een voorbeeld is het Grensmaas-project, dat al jarenlang vertraging oploopt omdat een Belgische aannemer bezwaar heeft gemaakt bij de Europese Commissie tegen de gehanteerde onderhandse aanbestedingsmethode.

Het Europese *milieu- en natuurbeleid* staat bekend om zijn strenge, beperkende regelingen. De Vogel- en Habitatrichtlijnen (1979, 1992) zijn hiervan de duidelijkste voorbeelden. Volgens deze richtlijnen zijn lidstaten verplicht gebieden aan te wijzen voor de bescherming van specifieke bedreigde diersoorten en plantensoorten. In Nederland gaat het hier om een totale oppervlakte van ruim 750.000 hectare. Sindsdien hebben veel gerechtelijke uitspraken bouwactiviteiten in of nabij deze gebieden verboden, waardoor dit beleid sneller ruimtelijk effecten teweeg bracht dan het traditionele natuurbeleid. In ieder geval heeft een aantal diersoorten uit de 'rode lijst' hierdoor ruime bekendheid gekregen, zoals de kamsalamander en de korenwolf (Verschuuren 2003).

In het milieubeleid is thans ruim 70 procent van de wetgeving gebaseerd op Europese regelingen, die veelal een directe ruimtelijke doorwerking in Nederland hebben. Zo verplicht de Nitraatrichtlijn de intensieve veehouderij tot strengere mestnormen en bepaalt de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit grenswaarden voor fijn stof en NO₂, met mogelijk forse gevolgen voor woningbouw dicht langs snelwegen. Vanwege het Europese klimaatbeleid moet Nederland in de komende jaren een forse achterstand inlopen op het gebied van duurzame elektriciteitsopwekking, ofwel een extra impuls om meer ruimte voor windmolens vast te leggen.

Bij het *waterbeleid* heeft de Kaderrichtlijn Water (2000) voor forse onrust gezorgd in de Tweede Kamer bij de behandeling van de betreffende invoeringswet toen de uitkomsten van de Alterrastudie 'Aquarein' (Van der Bolt et al. 2003) eind 2003 bekend werden. Deze studie wees namelijk uit dat om de benodigde stikstof- en fosfaatdoelen te behalen de grondgebonden landbouw in meer dan de helft van ons land zou moeten verdwijnen. Vooral in gebieden waar in het verleden teveel mest is gebruikt, zal de in de bodem aanwezige fosfaat de waterkwaliteit nog lange tijd nadelig beïnvloeden. Hoewel de Kaderrichtlijn Water lange invoeringstermijnen kent, lijkt Nederland bij de implementatie nu al een achterstand op te lopen. Dit kan leiden tot een Nederlands verzoek tot uitstel en aanpassing van de regeling. Het komt vaker voor dat zich bij de implementatie van Europees beleid dit soort knelpunten voordoen. Enige achterliggende redenen worden in de volgende paragrafen beschreven.

Ruimtelijk beleid op EU-niveau

Veroorzaakt het sectorale karakter van het Nederlandse rijksbeleid veel bezwaren, op EU-niveau is dit vele malen ernstiger. Het enige geïntegreerde, informele, ruimtelijke beleidskader binnen de EU is het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) (Europese Commissie 1999). Dit is bedoeld als referentiepunt voor strategiebepaling ten aanzien van

ruimtelijke ontwikkelingen, die door de lidstaten voor hun ruimtelijke planning en door de Europese Commissie kan worden gebruikt om de doeltreffendheid van Europees beleid te verhogen. Op basis van het EROP is een ambitieus Europees onderzoeksprogramma opgezet dat veelbelovende EU-brede statistische resultaten, beleidsrelevante analyses en een groeiend inzicht in ruimtelijke kenmerken van het Europese grondgebied belooft op te leveren. Vanwege de informele status van het EROP is het uiterst onzeker of hiervan in de nabije toekomst een effectieve sturing (of horizontale coördinatie) is te verwachten, bijvoorbeeld bij de toedeling van middelen uit de structuurfondsen, de inrichting van het gemeenschappelijke landbouwbeleid of de TEN's. Voorlopig lijkt het voor de ruimtelijke ordening belangrijker om de sectorale ontwikkelingen van de EU goed te volgen. Dit geldt ook omgekeerd: als het Nederlandse ruimtelijke beleid meer invloed in de EU wil krijgen, dan zijn de sectorale regelingen het belangrijkste aangrijpingspunt.

Hiernaast is het van belang te beseffen dat Europa een andere sectorale beleidsindeling kent dan Nederland. Zoals gezegd ontbreekt op EU-niveau een DG-Ruimte. Bovendien zijn in Nederland de beleidsvelden milieu en natuur verdeeld over twee ministeries, terwijl deze bij de EU elkaar wederzijds versterken omdat ze onder hetzelfde Directoraat-Generaal vallen.

Omgaan met regels

In Nederland worden ruimtelijke projecten vaak geregeld via consensus, langdurig overleg en ad-hoc besluiten. Als gevolg hiervan lopen ruimtelijke plannen vaak achter en wordt regelgeving niet altijd strikt nageleefd. In het Groene Hart groeit de bebouwing bijvoorbeeld sneller dan in de steden eromheen, regels met betrekking tot vakantiehuizen zijn moeilijk te handhaven en een aanzienlijk deel van de bouwplannen loopt via zogenaamde artikel 19 WRO-procedures (Verdaas en Van Damme 1996).

Op EU-niveau berust de regelgeving op sectorale richtlijnen met heldere normen en resultaatsverplichtingen. Vaste tijdschema's

en monitoringbepalingen maken het voor de Europese Commissie goed mogelijk de vinger aan de pols te houden. De lidstaten mogen zelf bepalen hoe zij deze regels in hun wetgevingsstelsels opnemen; alleen het resultaat telt. Een voor bouwers berucht voorbeeld is de Vogel- en Habitatrichtlijn. Alleen onder druk van het Europese Hof was Nederland bereid een striktere regelgeving in te voeren. Een ander voorbeeld is de Nitraatrichtlijn. Blijkens de uitspraak van het Europese Hof van oktober 2003 moet Nederland de ontoereikende mestregelgeving drastisch aanpassen (aanwendnormen voor mest in plaats van het regulerende heffingstelsel). De lidstaten kunnen door particulieren aansprakelijk worden gesteld bij schendingen van EU-recht (onder meer bij onjuiste of ontijdige omzetting van EU-regels in nationale wetgeving). Daarnaast kan het Europese Hof van Justitie uiteindelijk een dwangsom aan de lidstaten opleggen als de voorgeschreven normen niet worden gehaald. Het Europese Hof treedt ook daadwerkelijk op als sluitsteen in het Europese reguleringsstelsel, zoals bijvoorbeeld bleek met het verbieden van staatssteun aan bedrijven. Met dit verschil in reguleringstraditie kunnen knelpunten ontstaan: Europa kent geen gedoogbeleid. Maar dit heeft ook een positieve kant, want door de aandacht van de Commissie voor naleving van EU-regels krijgen burgers en maatschappelijke organisaties meer helderheid, vooral als de regels Europabreed worden ingevoerd.

Overeenkomsten en verschillen

Nederland en Europa hebben niet alleen andere werkwijzen om ruimtelijke problemen aan te pakken, ook de achterliggende beleidsdoelen verschillen soms nogal. In enkele gevallen loopt Nederland voorop als 'braafste leerling van de klas', terwijl ons land op andere gebieden juist in de problemen komt. Zo behoort Nederland op het gebied van liberalisatie van staatsbedrijven en het afschaffen van staatssteun, samen met Engeland, tot de koplopers. Ook op het gebied van het landbouwbeleid vertonen de ambities van Nederland en Europa grote overeenkomsten: meer liberalisatie, afbouw productiesteun,

koppeling van milieu- en dierenwelzijnseisen aan inkomenssteun van boeren en bevordering van plattelandsontwikkeling. Bij het water-, milieu- en natuurbeleid ligt het anders. Daar stemmen de doelen wel goed met elkaar overeen, maar vindt Nederland het moeilijk om bepaalde richtlijnen op tijd en volledig in de nationale wetgeving over te nemen. Dit speelde onder meer bij de Vogel- en Habitatrichtlijn. Voor de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit zal waarschijnlijk een verzoek om uitstel of uitzonderingspositie nodig zijn om deze in Nederland in te voeren. Het ruimtelijk aspect is bij de implementatie van deze richtlijnen zeker een complicerende factor. Hoewel Nederland qua beleidsontwikkeling voortrekker was op deze terreinen, lijkt bij de overname van deze richtlijnen sprake te zijn van een remmende voorsprong.

Er zijn ook beleidsgebieden waar de beleidsaansluiting minder goed is. Zo vindt de EU goede spoor- en waterverbindingen, naast weginfrastructuur van belang voor het interne transport, terwijl Nederland op dit gebied vrijwel niet investeert. Voor zowel het regionale cohesiebeleid als het transportbeleid lijkt Nederland de schaalessprong naar het denken op EU-niveau moeilijk te kunnen maken. Toch zal dit voor de positie van Nederland als handels- en transportland steeds belangrijker worden.

Conclusie

De ruimtelijke effecten van het EU-beleid in Nederland verschillen per schaalniveau. Op lokaal niveau gaat het veelal om incidentele beperkende en stimulerende invloeden op een bepaald project. Lokale en vooral provinciale overheden ontdekken steeds beter hoe zij (soms rechtstreeks) financiële steun vanuit Brussel kunnen krijgen; zij nemen daartoe zelfstandig initiatieven voor Europese samenwerking op lokale of regionale schaal. Bezwaren tegen beperkende regelingen op natuur- en milieugebied zijn vaak het gevolg van een trage en terughoudende implementatie van Europese regels op nationaal niveau. Op dit moment lijkt op het nationale niveau vooral Eurosceptis te

heersen: de politiek legt veel nadruk op de financiële aspecten van de EU en werkmigratie als gevolg van de uitbreiding van de interne markt. Deze defensieve houding belemmert een actief meedenken over de verbetering van de economische en sociale cohesie binnen de Unie en het benutten van de kansen die de uitbreiding biedt. Dit is moeilijk te begrijpen gezien de positie van Nederland als *gateway to Europe*. Bovendien zou Nederland de nieuwkomers veel kennis kunnen bieden op terreinen als landbouw, milieutechnologie en waterbeheer.

Ten slotte heeft Nederland binnen Europa een goede naam opgebouwd op het gebied van de ruimtelijke ordening, onder andere als mede-grondlegger van het EROP (Faludi en Waterhout 2002). Met beleids- en onderzoeksinitiatieven op dit gebied zou ons land een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ruimtelijke samenhang tussen Europese beleidssectoren en aan strategieën die ruimtelijke ontwikkeling op EU-niveau nader invullen.

Literatuur

- Bolt, F. van der et al (2003), *Aquarein*, Alterrapport 835, Wageningen.
- Europese Commissie (1999), *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief*, Europese Commissie, Luxemburg.
- Faludi, A. en B. Waterhout (2002), *No Masterplan*, London: Routledge.
- POP 2000-2006, (2001), *Plattelands Ontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006*, Ministerie van LNV, Den Haag
- Klinge-van Rooij, I. et al. (2003), *Bouwen voor Ruimte*, Kluwer, Deventer.
- Ravesteyn, N.R. van en D. Evers (2004), *Unseen Europe*, Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Robert, J. et al (2001), *Spatial Impacts of community policies and costs of non-coordination*, studie in opdracht van DG-Regional Policy, Europese Commissie, juni 2001.
- Verdaas, J.C. en L.A. van Damme (1996), *Plannen laten zich niet plannen*, Delft: Eburon.
- Verschuuren, J.M. et al (2003), De invloed van het Europees recht op Ruimtelijk bestuursrecht, *Bouwrecht*, vl. 40, nr. 7, pp. 545-571).

BIJLAGE IV

De sturingsfilosofie

Sociaal en Cultureel Planbureau

Voor de evaluatie van de sturingsfilosofie is voor de in de Nota Ruimte geformuleerde uitgangspunten van decentralisatie, deregulering en verdeling van taken en verantwoordelijkheden is nagegaan op welke wijze zij zijn uitgewerkt en toegepast. Om tot een oordeel te kunnen komen over de consistentie van de sturingsfilosofie zijn de bestuurlijke uitgangspunten vervolgens vergeleken met de uitwerking die eraan gegeven is. Dit oordeel is gevormd aan de hand van geijkte bestuurskundige criteria als doelmatigheid en effectiviteit. Daarnaast wordt afzonderlijk aandacht geschonken aan de relatie tussen het decentralisatiebeginsel en de doorwerking van beleid.

Ten slotte zij opgemerkt dat hierbij de huidige bestuurlijke indeling van Nederland als gegeven is genomen. Gegeven die bestuurlijke context is nagegaan wat bestuurskundig gezien de slaagkansen van het voorgenomen beleid is.

Taakverdeling

In de Nota Ruimte staat het bestuurlijk adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet' centraal. Dat betekent dat de sturing van het rijk gericht is op de *nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur* (RHS) en het waarborgen van de *basiskwaliteit* van de ruimte in Nederland. Bestuurlijke uitgangspunten voor de rijksbemoeyenis met de ruimtelijke inrichting zijn vooral: minder Haagse regels, meer ruimte voor decentrale besluitvorming, meer 'ontwikkeling' en minder 'ordening'. Het rijk stuurt vooral op hoofdlijnen. Daarbij wordt opgemerkt dat het de decentrale overheden vrij staat 'om in aansluiting op deze nota, te sturen en daartoe aanvullend eigen beleid te formuleren, wanneer dat niet strijdig is met de (ruimtelijke) rijksdoelen' (par. 1.3.1, p. 6). Niet wordt aangegeven wat het rijk gaat doen in het geval die strijdigheid zich voordoet.

Het rijk zal intensieve bemoeienis hebben 'met de uitwerking van het beleid en de uitvoering die betrekking heeft op de selectie van gebieden en netwerken die onderdeel uitmaken van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS) en het zal zich daarbuiten terughoudend en selectief opstellen' (par. 1.3.1, p. 5). Deze RHS omvat de economische kerngebieden van Nederland, de mainports, de greenports, de nieuwe nationale sleutelprojecten, de hoofdverbindingssassen en bijbehorende ruimtelijke investeringen, de nationale stedelijke netwerken, stedelijke transformatie (milieu en externe veiligheid), de grote rivieren en wateren, de kust, de vogel- en habitatrichtlijngebieden, natuurbeschermingswetgebieden, de ecologische hoofdstructuur en de robuuste ecologische verbindingen, de werelderfgoedgebieden van UNESCO en de nationale landschappen. Daaraan wordt toegevoegd dat er ook onderwerpen van een specifiek nationaal belang zijn, zoals mobiliteit, elektriciteitsvoorziening en militaire terreinen. Hiervoor zal het rijk, in aansluiting op de Nota Ruimte, 'een nadere uitwerking of aanvullend kader' opstellen.

Bij de nota zijn kaarten gevoegd waarop deze bemoeienissen zijn uitgetekend; worden deze kaarten op elkaar gelegd, dan blijken er weinig gebieden te zijn waarmee het rijk géén bemoeienis heeft. Met andere woorden: rijk, provincies en gemeenten zitten bij elk beleidsonderwerp met elkaar aan tafel in steeds wisselende verantwoordelijkheden. Deze dichte bestuurlijke verplechting zal naar verwachting leiden tot veel overleg en druk bestuurlijk verkeer, met vertraging en stroperigheid van beleidsvorming als gevolg.

Ten aanzien van de basiskwaliteit gaat het rijk ervan uit dat gemeenten en provincies, ondanks de vergroting van hun beleidsvrijheid, 'rekening zullen houden met structuren, systemen en

belangen op een hoger schaalniveau' (par 1.3.4, p.9). De vraag wat te doen wanneer deze overheden daarmee geen rekening houden, wordt niet beantwoord. Onder basiskwaliteit wordt verstaan: het stellen van een ondergrens aan de drie lagen van de lagenbenadering of aan de drie waarden van de ruimtelijke kwaliteit. Waar die ondergrens ligt, is evenwel niet direct duidelijk. Aan de ene kant wordt van gemeenten en provincies verwacht dat zij in dit kader expliciet aandacht besteden aan de landschappelijke kwaliteit en het ruimtelijke ontwerp. Aan de andere kant regelt het rijk wettelijk de basiskwaliteit voor een aantal onderwerpen, zoals gezondheid, veiligheid, milieu en natuur. Ten aanzien van het waarborgen van de basiskwaliteit stelt het rijk aan gemeenten en provincies geen extra inhoudelijke eisen, maar kiest het voor de weg van de stimulans en de verleiding. Aan de Nota Ruimte is een kwaliteitsagenda voor landschapsontwikkeling als checklist toegevoegd, alsmede een actieprogramma voor ruimte en cultuur.

Als laatste instrument kondigt het rijk aan de basiskwaliteit te willen waarborgen door een aantal financiële principes toe te passen zoals het 'veroorzakersbeginsel' (par. 1.3.4.2, p.9). Dat houdt in dat er 'geen afwenteling van negatieve effecten en bijbehorende opgaven plaats mag vinden op het bestaande ruimtegebrek en op de verschillende functies, zoals water, natuur en infrastructuur' (idem). In het verlengde hiervan zijn gemeenten, provincies en eventueel marktpartijen zelf verantwoordelijk voor de kosten van groenvoorzieningen, verkeers- en vervoersontsluiting en andere investeringen die samenhangen met bouwplannen en andere initiatieven.

De vraag is hoe dit beginsel in de praktijk zal uitwerken. In hoeverre wordt hiermee een rem gezet op voorgenomen bouwplannen?

Tot slot zij opgemerkt dat het rijk ruimtelijk beleid breder opvat dan sectoraal beleid: het 'heeft vooral meerwaarde om integrale afwegingen te maken en ervoor te zorgen dat niet alleen de belangen van één functie of één sector tot hun recht komen' (par 1.3.3, p.7). In die zin is weer sprake van ruimtelijkeordeningsbeleid als facetbeleid.

De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (wro) zal het juridische instrumentarium omvatten voor de uitvoering van de Nota Ruimte. Deze wet gaat er vanuit dat ruimtelijke problemen moeten worden aangepakt op het meest geëigende bestuurlijke schaalniveau. In de meeste gevallen zal dat de gemeente zijn. De wet spreekt van een structuurvisie als een 'beleidsdocument van elke overheid waarin beleidsdoelen worden opgenomen, die richtinggevend zijn voor de inzet van bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten voor het bereiken van die doelen.' De nieuwe wro gaat uit van kaderstelling vooraf: algemene regels en aanwijzingen worden vooraf gegeven en in bestemmingsplannen verwerkt. Binnen dit kader hebben andere overheden en maatschappelijke organisaties de ruimte om hun beleid in te richten. Het bestemmingsplan blijft het centrale document dat het grondgebruik regelt en dat bindend is voor burgers en overheden.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Wat de bestuurlijke vormgeving betreft, ligt het accent op een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de drie overheden. Het rijk houdt zich alleen bezig met zaken van nationaal belang. De beleidsvrijheid van provincies en gemeenten wordt vergroot om hen in staat te stellen een op hun grondgebied gericht ruimtelijk beleid te voeren. De regievoering van de provincies voor bovenlokale en bovenregionale belangen wordt ten opzichte van gemeenten en rijk versterkt voor zaken als bedrijventerreinen, bovenlokale voorzieningen, het bundelingsbeleid en het beleid voor wonen in de landelijke gebieden. Het rijk zal die sleutelrol van de provincie ondersteunen via 'een procedure, naar analogie van de projectprocedure die voor rijk en gemeenten bestaat' (par. 1.3.2, p.6). Het zwaartepunt van de uitvoering ligt bij gemeenten.

Uit de tekst van hoofdstuk 1 van de nota kan worden afgeleid dat op het eerste gezicht inderdaad sprake is van een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. De duidelijkheid neemt evenwel af omdat verschillende soorten

verantwoordelijkheden geïntroduceerd worden. Een onderscheid wordt namelijk gemaakt in systeemverantwoordelijkheid en eindverantwoordelijkheid c.q. resultaatverantwoordelijkheid, zonder overigens die begrippen scherp af te bakenen. Het rijk is verantwoordelijk voor het systeem, waarbij niet wordt omschreven wat daaronder ware te verstaan. 'Voor alle onderwerpen in deze nota is het rijk tenminste verantwoordelijk voor het systeem' (par. 1.3.2, p. 6). Gesproken wordt wel van een 'procesarchitectuur voor de decentrale overheden', zonder dat precies de consequenties van deze architectuur duidelijk worden. Wel mag worden verwacht dat hieruit veel overleg tussen de overheden zal voortvloeien, nodig om het in de Nota Ruimte voorgenomen ruimtelijk beleid uit te voeren. Vervolgens wordt opgemerkt dat het afhangt van de verantwoordelijkheid voor het desbetreffende onderwerp hoe sterk de sturing door het rijk zal zijn. Wanneer het rijk resultaatverantwoordelijk c.q. eindverantwoordelijk is, zal het sterkere middelen inzetten dan waar slechts sprake is van systeemverantwoordelijkheid.

Onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling blijkt onder meer uit het feit dat het rijk zegt dat waar nationale belangen in het geding zijn (nationale rns), regie van het rijk nodig is: 'In een aantal gevallen is het rijk zelfs resultaatverantwoordelijk, in andere gevallen kan het rijk nationale programma's of projecten die gerelateerd zijn aan de nationale rns opdragen aan de provincies. Nationale landschappen zijn hiervan een voorbeeld'. In welke gevallen het rijk welke verantwoordelijkheid heeft, wordt niet nader gespecificeerd.

Het wordt nog veel onduidelijker waar het rijk stelt dat 'het in veel gevallen kiest voor een decentralisatie van de verantwoordelijkheid van rijksdoelen, bundeling van budgetten en sturing op doelen (en niet op instrumenten)' (par. 1.3.2, p.6). Het wordt dan een lastige opgave de verantwoordelijkheid uit te oefenen en daarover verantwoording af te leggen. Tegelijkertijd kiest het rijk voor een 'selectieve, directe betrokkenheid bij concrete ruimtelijke inrichtingsopgaven gerelateerd aan de nationale rns. (...) Bij strategische opgaven die verband houden met de

nationale rns is het rijk in elk geval 'partner'. Waar vele onderdelen van de nationale rns samenkomen of elkaar kruisen, zoals in de Randstad Holland, is de rijksbemoediging relatief het grootst.' Daarbuiten is het rijk eerder 'facilitator' (idem, p.6).

Kortom, het onderscheid in de verschillende typen verantwoordelijkheden van de verschillende overheden leidt niet tot een heldere bestuurlijke taakverdeling.

Regionaal niveau

Om gemeenten tot meer samenwerking te bewegen wordt per 1-1-2005 de wgr+ ingevoerd. Op basis hiervan kunnen gemeenten verplicht worden samen te werken, met als minimumpakket wonen, ruimtelijke ordening, grondbeleid en economische ontwikkeling. De zeven kaderwetgebieden heten voortaan 'plusregio's'; daarnaast zal er ruimte zijn voor nieuwe plusregio's.

Juist op het gebied van de ruimtelijke ordening is het regionale schaalniveau van belang, vooral het gebied rond de grote steden. Bij wgr+-constructies blijft de rol van de provincie groot en is er in principe geen sprake van robuuste regionale bestuurlijke constructies. Het is één van de redenen voor de Raad van het Openbaar Bestuur (2003) te pleiten voor de instelling van regio-gemeenten in stedelijke gebieden. Probleem blijft evenwel dat elke bestuurlijke territoriale indeling in principe geen rekening houdt met voortgaande schaalvergroting.

Opvallend is dat in de Nota Ruimte wel gesproken wordt over de grote steden en de stedelijke netwerken, maar dat het grotestedenbeleid geheel buiten beschouwing wordt gelaten. In de bestuurlijke convenanten zijn afspraken vastgelegd over de verplichtingen van het rijk en de grote stad, waarbij de regio weer buiten beschouwing is gelaten. Niet alleen in de stedelijke gebieden, maar ook in de landelijke gebieden is het regionale niveau echter in toenemende mate van belang, onder meer vanwege de versnelde transformatie van de landbouw en de reconstructie van de zandgronden. Ook het streven naar ontwikkelingsplanologie

vraagt om een grotere aandacht voor de regio, omdat veel van het ontwikkelingspotentieel op regionaal niveau is te vinden.

Het stimuleren van de samenwerking tussen gemeenten gaat voorbij aan de toegenomen concurrentie tussen overheden om bedrijven en burgers naar zich toe te trekken. Gemeenten concurreren met elkaar om bedrijven binnen hun grondgebied te krijgen en zo de lokale economie een impuls te geven. Landen doen hetzelfde, al neemt de internationale concurrentie om de specialistische beroepsgroepen toe. In die onderlinge concurrentie worden zowel de hoogte van de vestigingskosten als allerlei kwaliteiten van de locatie ingezet. Daarbij gaat het niet alleen om direct aan de bedrijfslocatie verbonden zaken als toegankelijkheid, maar ook om het vestigingsklimaat in de bredere zin: cultureel klimaat, kwaliteit van het arbeidsaanbod, veiligheid. Voor de grotere steden speelt die concurrentie niet alleen nationaal, maar ook internationaal.

Aan deze concurrentie zitten voor- en nadelen. Ze zet de overheid op het spoor van de ontwikkelingsplanologie, een richting die in de Nota Ruimte wordt voorgestaan; ze dwingt de overheid tot efficiënter gebruik van haar middelen en kan met lage tarieven proberen bedrijven en burgers te lokken. Er zijn echter ook nadelen. Het concurreren met publieke middelen om bijvoorbeeld bedrijven binnen de grenzen te krijgen, leidt tot concurrentievervalsing en inefficiency op een hoger schaalniveau: op dat schaalniveau maakt het niet uit waar het bedrijf zich vestigt. Op dit punt zou een toetsende rol van de rijks-overheid op haar plaats zijn.

Decentralisatie en doorwerking

Naast decentralisatie en deregulering is *doorwerking van beleid* een derde bestuurlijk sleutelbegrip, hoewel niet expliciet genoemd. Het gaat dan niet alleen om de doorwerking van nationaal beleid in provinciaal en gemeentelijk beleid, maar ook om de opvattingen en ideeën die het rijk heeft over de gewenste inhoud van het autonome beleid van provincies en gemeenten.

In de bij de Nota Ruimte gevoegde Uitvoeringsagenda wordt in bijlage 1 ('Doorwerking')

een gedetailleerd overzicht gegeven van de gevolgen van het nationale ruimtelijke beleid voor het ruimtelijke beleid en de plannen van provincies en gemeenten. Daarin worden 45 richtlijnen, suggesties, aanwijzingen geformuleerd voor het provinciale en gemeentelijke beleid die betrekking hebben op de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en het waarborgen van de Basiskwaliteit. Dit overzicht roept de vraag op hoe deze 45 uitspraken over de inhoud van het provinciale en gemeentelijke beleid zich verhouden tot de in de nota geformuleerde sturingsfilosofie van decentralisatie. Bovendien zal realisering van deze Uitvoeringsagenda intensief bestuurlijk verkeer genereren.

De PKB-uitspraken in de Nota Ruimte vormen het toetsingskader van het rijk voor zijn ruimtelijk beleid. Het rijk gaat er daarbij van uit dat het nationale beleid vertaald wordt in streekplannen en regionale structuurplannen (en eventueel ander ruimtelijk beleid van provincies en samenwerkende gemeenten). Die plannen worden door het rijk getoetst. Het rijk vraagt provincies jaarlijks inzicht te verschaffen in uitvoering en handhaving van nationale ruimtelijke beleid. Daarnaast wordt RPV en MNP gevraagd alle doelstellingen van de Nota Ruimte tweejaarlijks te toetsen.

Bij de verhouding tussen de mate van decentralisatie en intensieve doorwerking is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Doorwerking impliceert dat de provincies en gemeenten de beleidsrichting die in de Nota Ruimte is verwoord, overnemen en accepteren. Verondersteld wordt dat provincies en gemeenten deze als leidraad voor hun beleidshandelen zullen hanteren.

Hieraan zit twee aspecten: die van de bestuurlijke procedure en die van de beleidsinhoud. Wat het eerste betreft, is het de vraag in hoeverre provincies en gemeenten de wensen en plannen van het rijk in hun beleidsproces opnemen. Het tweede aspect duidt op *conformiteit*: in hoeverre zijn provincies en gemeenten het eens met de voornemens en plannen van het rijk en in welke mate conformeren zij zich daaraan? Antwoord op deze vragen zal in de praktijk moeten blijken en is vooraf lastig in te schatten, maar de risico's van deze aanpak zijn wel te illustreren.

In hoofdstuk 3 van de Nota Ruimte, over Water en Groene ruimte, is aangegeven dat het rijk voor de realisering van de beleidsdoelstellingen kiest voor 'drie samenhangende ruimtelijke strategieën' (par. 3.2.). In de uitwerking daarvan constateert het rijk aan de ene kant dat het hier gaat om zaken van nationaal belang. aan de andere kant: 'concrete invulling hiervan is veelal maatwerk en regionaal bepaald en kan daarom het beste plaatsvinden door provinciale en lokale overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers.'

Uit dit laatste zou mogen worden afgeleid dat het rijk zich terughoudend zal opstellen. Dat nu echter is niet helemaal het geval. Het rijk zal deze aanpak niet alleen stimuleren en faciliteren, maar stelt daaraan randvoorwaarden en geeft provincies en gemeenten 'richtinggevende uitspraken mee hoe welke kwaliteiten te realiseren', waar het een aantal gebieden van grote (inter)nationale waarden betreft (bijvoorbeeld Ecologische Hoofdstructuur) en een aantal functies van nationaal belang. Hier doet zich dus de vraag voor tot waar de bemoeienis van het rijk reikt en waar die van provincies en gemeenten begint.

De vraag is nu wat het uiteindelijke resultaat van de doorwerking hiervan zal zijn, aangezien tegelijkertijd de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten wordt vergroot. Belangrijk is op welke wijze het rijk de medewerking van provincies en gemeenten denkt te kunnen verkrijgen. Welke instrumenten worden daarvoor ingezet? Uit eerder onderzoek weten we dat het daarbij niet alleen gaat om juridische en financiële middelen, maar ook om zaken als de aantrekkelijkheid van het beleidsconcept, de communicatieve waarde, de beschikbare deskundigheid en dergelijke. In hoeverre de voorgestelde beleidslijnen reeds via bestuurlijke overleggen met andere overheden zijn besproken, is niet onderzocht. Dit overleg kan van cruciaal belang zijn voor een doorwerking van de in de nota gepresenteerde beleidsvisies.

De nieuwe wro is natuurlijk bij uitstek het juridische instrumentarium. Waar het echter gaat om minder of niet-verplichtende aanwijzingen van het rijk aan provincies en gemeenten,

is de vraag wat daarvan in de praktijk terecht zal komen. En wat wanneer provincies dan wel gemeenten een van het rijk afwijkend beleid gaan voeren?

Evaluatie

Op het terrein van de ruimtelijke ordening is de regionale schaal een niveau waarop veel beleid het best gerealiseerd kan worden. Om die reden krijgen de provincies dan ook veel taken en verantwoordelijkheden. Onverlet blijft echter de vraag naar het tussenniveau, het niveau tussen provincie en gemeente.

Hoewel gemeentelijke herindeling Nederland in de afgelopen decennia bestuurlijk voor een deel heeft opgeschaald, is hiermee niet in voldoende mate tegemoet gekomen aan de noodzaak van een voor de ruimtelijke ordening noodzakelijke regionale indeling. Voor bovenlokale kwesties zijn dus bestuurlijke hulpconstructies nodig. Gevolg is een ruimtelijk beleidsproces dat gekenmerkt wordt door een hoge bestuurlijke dichtheid en dus door ondoelmatigheid.

Een ander element dat naar alle waarschijnlijkheid contraproductief zal werken, is de spanning die wordt gecreëerd tussen het streven naar decentralisatie en doorwerking van rijksbeleid. Aan de ene kant gaat het rijk uit van de eigen politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de inrichting en ontwikkeling van het eigen grondgebied, hetgeen impliceert dat het rijk geen bemoeienis wenst met provinciaal en gemeentelijk beleid. Aan de andere kant spreekt het rijk zich op legio plaatsen in de Nota Ruimte uit over de gewenste richting van dat beleid. Daarbij gaat het niet alleen om de consequenties van het rijksbeleid voor provinciaal en gemeentelijk beleid, maar ook om de eigen doelstellingen van provincie en gemeente; daarover spreekt het rijk zijn verwachtingen uit.

In het verlengde van het voorgaande zal duidelijk zijn dat het rijk in de realisering van zijn doelstellingen sterk afhankelijk is van het beleid van de andere overheden. Dat geldt ook voor het beleid dat onder zijn eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid is gedefinieerd, omdat daar altijd raakvlakken bestaan met provinciaal en gemeen-

telijk beleid. De inschatting is dat die bestuurlijke vervlechting de effectiviteit van het rijksbeleid niet ten goede komt.

Conclusies

De belangrijkste conclusie is dat in de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte onvoldoende duidelijk is welke overheid voor welk onderwerp welke verantwoordelijkheid heeft. Onvoldoende wordt gereflecteerd op de bestuurlijke problematiek van het regionale schaalniveau. Verwacht mag dan ook worden dat uitvoering van het in de Nota aangekondigde ruimtelijke beleid zal leiden tot intensief bestuurlijk verkeer.

BIJLAGE V

Maatschappelijke ontwikkelingen en mobiliteit

Sociaal en Cultureel Planbureau

Inleiding

Het SCP heeft ervoor gekozen om vanuit twee invalshoeken het overheidsbeleid zoals verwoord in de Nota Ruimte vooraf te evalueren. Eén van die invalshoeken is een maatschappelijke trend die het SCP zo'n tien jaar geleden ontwaarde: *individualisering*. In dit verband wordt hieronder niet alleen de verdunning van huishoudens verstaan (van de bijna 7 miljoen huishoudens bestaan er 2,4 miljoen uit één persoon en dat aantal groeit nog steeds), maar ook de toegenomen autonomie van mensen om hun leven naar eigen inzicht in te richten. Mensen zijn of voelen zich minder afhankelijk van anderen. Die gegroeide en nog steeds groeiende zelfstandigheid vertaalt zich naar een groot aantal terreinen. Eén daarvan is de mobiliteit. In de afgelopen jaren is de mobiliteit explosief gegroeid en de verwachting is dat die groei nog zal doorzetten, met alle gevolgen voor het beslag op de ruimte.

Naast de toegenomen autonomie van het individu, zien we ook een *intensivering* optreden in de tijdsbesteding, en dan met name de vrije tijd. Niet alleen op het werk heeft men het druk (en ervaren sommigen te veel druk), maar ook in de besteding van de vrije tijd zien we dat die steeds meer onder druk komt te staan. Voor velen is de besteding van de vrije tijd geen ontspannen bezigheid meer, maar een jachtig bestaan van de ene afspraak naar de andere. In het SCP-rapport *Trends in de tijd* (Breedveld & Van den Broek, red., 2001) wordt deze ontwikkeling uitvoerig verkend.

In het SCP-rapport *Mobiel in de tijd* (Harms 2003a) is nader ingegaan op de oorzaken van de explosieve groei van de mobiliteit in de afgelopen decennia. Behalve de groei van de bevolking, de gestegen welvaart, ruimtelijke veranderingen – zoals ruimtelijke spreiding en de scheiding van wonen en werk, schaalvergroting en de uitbreiding van het wegennet – zijn ook

verklaringen te vinden in sociale en culturele ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn de veranderingen in de gezinsvorming en gezinsgrootte, de toegenomen arbeidsparticipatie van de vrouw, de veranderingen in de huishoudelijke taakverdeling en de invulling van de vrije tijd.

Hieronder wordt op die sociale en culturele tendenties nader ingegaan; zij worden gezien tegen de achtergrond van de problematiek van de Nota Ruimte.

Mobiliteitsgroei

In de afgelopen decennia heeft de mobiliteit een enorme vlucht genomen. Met name het autobezit en -gebruik zijn aanzienlijk gestegen. Het aantal personenauto's is sinds 1975 meer dan verdubbeld: van nog geen 3,5 miljoen naar bijna 7 miljoen nu. Reed men in 1975 met die 3,5 miljoen auto's op jaarbasis circa 55 miljard kilometer, aan het begin van de eenentwintigste eeuw ligt het aantal gereden kilometers op ongeveer 110 miljard. Niet alleen het aantal kilometer, maar ook de reistijden zijn toegenomen. Anno 2000 is men gemiddeld 8,5 uur per week onderweg, tegenover 'nog' maar 6,5 uur in 1975.

Dit roept de vraag op naar het waarom van deze massamobilisering: Waar komt die groei vandaan? Waarom al die auto's? Waarom die gigantische verkeersdrukte? Hoewel op deze vragen uiteenlopende antwoorden denkbaar zijn, wordt de mobiliteitsgroei vaak verklaard uit een drietal ontwikkelingen (figuur 1). Ten eerste zijn er de demografische ontwikkelingen, zoals de bevolkingsgroei: hoe meer mensen, des te meer mobiliteit. Een tweede verklaring bieden sociaal-economische ontwikkelingen, zoals de welvaartsstijging en het hiermee samenhangende autobezit. Een derde veelgenoemde verklaring is de ontwikkeling van het aanbod: de uitbreiding van het wegennet en de ruimtelijke scheiding en spreiding van wonen en werken.

Maar mobiliteit is meer dan de resultante van demografische, sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingen. Ook sociale en culturele trends spelen een rol, zij het vaak op indirecte wijze (figuur 1). In concreto gaat het dan om de veranderende voorkeuren en behoeften ten aanzien van de gezinsvorming, het huwelijk, de positie van de vrouw, huishoudelijke taakverdelingen, opleidings- en beroepsperspectieven, en de invulling van de vrije tijd. Dergelijke voorkeuren en behoeften zijn van invloed op de manier waarop men het dagelijks leven ordent en inricht, en op de mobiliteitsbehoefte die hier van het resultaat is.

Inzicht in de effecten van sociale en culturele ontwikkelingen op de mobiliteit is met name relevant voor het beleid. Aan sociale en culturele ontwikkelingen liggen immers veelal bewuste, beïnvloedbare gedragskeuzen ten grondslag, uiteenlopend van levenskeuzen die voor langere termijn vaststaan (zoals de huishoudenssamenstelling en de arbeidsparticipatie) tot het meer fluïde kortetermijngedrag (waaronder de vrijetijdsbesteding). De demografische, sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingen zijn daarentegen meer kaderstellend van aard: zij vormen als het ware de 'onafhankelijke' context waarbinnen mensen beslissingen nemen over hun mobiliteitsgedrag. Met name de verschuivingen in de leeftijdsopbouw en de welvaartsstijging zijn min of meer autonome factoren, waar het beleid niet of nauwelijks invloed op uit kan oefenen.

Sociale en culturele ontwikkelingen

De verscheidenheid aan sociale en culturele ontwikkelingen is hieronder samengevat onder twee noemers: *individualisering* en *intensivering* van het dagelijks leefpatroon.

Individualisering: vrijheid en gelijkheid

Een eerste belangrijke sociale en culturele trend is *individualisering*. Dit is een veel besproken en bediscussieerde ontwikkeling, die vaak wordt omschreven als een toenemende vrijheid van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving en gelijkheid ten opzichte van andere leden en

groeperingen in de maatschappij (figuur 2; zie o.a. Schnabel 2000: 22). *Vrijheid* betekent in dit verband dat men meer dan voorheen een onafhankelijke wijze van bestaan ambieert. Dit heeft zich ten eerste vertaald in een toename van het aantal kleinere gezinnen en éénpersoonshuishoudens. Daarnaast is het huishouden als samenlevingsvorm zelf ook in toenemende mate geïndividualiseerd geraakt: meer dan voorheen onderhouden de gezinsleden elk hun eigen activiteitenprogramma. De *gelijkheid* komt vooral tot uitdrukking in emancipatie, ofwel: een evenrediger verdeling van rechten, plichten, kansen en verantwoordelijkheden tussen mannen en vrouwen.

Vrijheid

De waardeoriëntatie op vrijheid is misschien wel het duidelijkst zichtbaar in de langere jeugd-fase. Deze wordt gekenmerkt door weinig verantwoordelijkheden en een grote mate van onafhankelijkheid: tot op steeds oudere leeftijd hebben jongvolwassenen wel een relatie maar geen gezin, wel geld maar weinig financiële verplichtingen. Anders dan voorheen woont men voorafgaand aan het huwelijk vaak ook nog langere tijd alleen, en wordt het hebben van kinderen uit- of soms zelfs afgesteld. De individualiseringstendens doet zich echter ook bij oudere volwassenen voor: bestaande samenlevingsvormen zijn namelijk minder stabiel dan voorheen, en worden steeds vaker ook op latere leeftijd nog ontbonden. Per saldo heeft dit geresulteerd in een toename van het aantal éénpersoonshuishoudens, een afname van de gemiddelde gezinsgrootte en een explosieve stijging van het aantal echtscheidingen (tabel 1). Het gevolg van deze zogenaamde huishoudensverdunding is een disproportionele groei van de aantallen huishoudens: tussen 1960 en 2003 nam de bevolkingsomvang toe met ruim een derde (+42%), terwijl het aantal huishoudens ruimschoots verdubbelde (+121%).

De toename van het aantal éénpersoonshuishoudens en de gelijktijdige krimp van het aantal leden van meerpersoonshuishoudens leidt ertoe dat de schaal van verzorging en behoeftebevrediging smaller wordt. Het aantal verzorgers neemt

Figuur 1 Determinanten van mobiliteitsgroei



Figuur 2 Operationalisatie individualisering



Tabel 1 Ontwikkeling van de bevolking en huishoudenssamenstelling in Nederland, 1960-2003. Bron: CBS statline (SCP-bewerking)

	1960		1970		1980		1990		2003	
	abs.	index	abs.	index	abs.	index	abs.	index	abs.	index
bevolkingsomvang (x1.000)	11.417	100	12.958	113	14.091	123	14.893	130	16.193	142
aantal huishoudens (x1.000)	3.171	100	3.986	126	5.006	158	6.061	191	7.002	221
gemiddelde gezinsgrootte	3,6	100	3,2	90	2,8	78	2,4	68	2,3	64
eenpersoonshuishoudens (x1.000)	387	100	679	175	1.085	280	1.813	468	2.389	617
echtscheidingen (per 1.000 gehuwde mannen)	2,2	100	3,3	150	7,5	341	8,1	368	9,4*	427

* 2002

toe, terwijl het aantal personen dat hiervan kan profiteren afneemt. In 1960 waren er gemiddeld 28 huishoudens om 100 Nederlanders te verzorgen, in 2003 ongeveer 43.

De gevolgen van deze schaalverkleining voor de mobiliteit zijn evident. Voor de behoeftebevrediging van hetzelfde aantal Nederlanders zijn meer externe contacten nodig. Dat geldt in eerste instantie voor de verplaatsingen die aan huishoudelijke taken gerelateerd zijn, zoals boodschappen. Maar ook voor het onderhoud van sociale contacten en de vrijetijdsbesteding zijn kleinere gezinseenheden waarschijnlijk meer aangewezen op externe contacten. En omdat de toename van het aantal huishoudens afhankelijk is van een evenredige groei van het aantal inkomstenwerkers, zal de huishoudensverdunding tevens resulteren in een groei van het woon-werkverkeer.

Naast de huishoudensverdunding heeft zich, zoals gezegd, ook een individualisering van de leefstijl binnen huishoudens voorgedaan. Vooral de vrijetijdsbesteding voltrekt zich minder dan voorheen in gezamenlijkheid. Dit is mede mogelijk gemaakt door de welvaartsstijging. Was vroeger één gezamenlijke kamer verwarmd, verlicht en voorzien van audio, tv en andere toebehoren, tegenwoordig is dat het geval met meerdere kamers, waardoor elk gezinlid de vrije tijd naar eigen believen kan inrichten (Van den Broek en De Haan 2003). Doordat men tegenwoordig over meerdere vervoersmiddelen beschikt, is men ook voor de uithuizige activiteiten minder dan voorheen op elkaar aangewezen. De individualisering van het verplaatsingsgedrag en bijbehorende activiteitenpatronen is recentelijk nog eens aangewakkerd door de opmars van de tweede, en in sommige gevallen zelfs derde, auto; inmiddels beschikt één op de vijf huishoudens over twee of meer auto's. Deze tendens is ook zichtbaar in de afnemende bezettingsgraad. Was in 1985 nog een kwart van alle automobilisten voor rekening van de passagiers, in 2001 was dat geslonken tot een vijfde, hetgeen als aanwijzing mag worden beschouwd voor een toenemend 'autosolisme' (CBS 2002).

Gelijkheid

Een ander aspect van individualisering is het streven naar onderlinge gelijkheid, waardoor traditionele, hiërarchisch bepaalde maatschappelijke verhoudingen aan belang inboeten (Schnabel 2000: 23). Dit heeft onder andere geleid tot emancipatie van de vrouw, ofwel: de ontwikkeling naar een samenleving waarin sekseverschillen er niet meer toe doen en vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden kunnen realiseren (Portegijs et al. 2002: 15). Op meerdere fronten is dit emancipatieproces vergevoerd. Dit blijkt onder andere uit het feit dat traditionele rolpatronen en strikte taakverdelingen tussen vrouwen en mannen steeds meer tot het verleden behoren. Een meer evenredige (arbeids)participatie en evenwichtiger taakverdeling is tegenwoordig het credo. Het traditionele kostwinnershuishouden, waarin taakspecialisatie en gescheiden verantwoordelijkheden de scepter zwaaiden, heeft het als dominante huishoudensvorm dan ook moeten afleggen tegen het tweeverdienershuishouden, waarin mannen en vrouwen een veel gelijkwaardiger positie bekleden. Behoorde in 1986 30 procent van alle paren tot de tweeverdieners, in 1998 was dit al 56 procent. Het aandeel van de traditionele paren (waarvan de man het inkomen verdient) slonk in dezelfde periode van 50 naar 30 procent (Keuzenkamp en Oudhof 2000: 63).

De deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt is vooral sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk gestegen. Van alle vrouwen in de leeftijd van 15 tot 64 jaar had in 1985 bijna een derde een baan van minimaal 12 uur per week; in 2001 was dit al meer dan de helft. Dit neemt niet weg dat er met name ten aanzien van de arbeidsduur nog steeds aanzienlijke verschillen bestaan tussen vrouwen en mannen (Portegijs et al. 2002: 79). Bijna twee derde van de werkende vrouwen heeft een deeltijdbaan (van minder dan 34 uur per week). Het merendeel van de mannen daarentegen werkt voltijd (88% werkt 35 uur of meer per week).

De toename van de tijd besteed aan arbeid heeft ertoe geleid dat het tijdsbudget voor overige

activiteiten is afgenomen. Toch nemen vrouwen nog steeds het overgrote deel van de huishoudelijke en zorgtaken voor hun rekening. Tevens is de vermindering van de tijd die vrouwen voor deze taken benutten, niet gecompenseerd door een evenredige toename van de tijd die mannen hieraan besteden. Het is dus vooral het vrouwelijke deel van de bevolking dat veelvuldig taken combineert (Van den Broek et al. 1999; Breedveld en Van den Broek 2001; Portegijs et al. 2002: 127).

De emancipatie komt niet alleen tot uitdrukking in een toename van de arbeidsparticipatie en aantallen tweeverdieners. Ook de oriëntatie ten aanzien van de vrije tijd is in de loop der jaren veranderd. Zo heeft Van Schendelen (1992) geconstateerd dat werkende vrouwen er een actiever vrijetijdspatroon op na houden dan niet-werkende vrouwen. Bovendien zijn zij meer georiënteerd op uithuizige activiteiten. Ten slotte is er sprake van emancipatie gemeten naar rijbewijs en auto-bezit. Dit laatste is echter direct te herleiden tot de toegenomen arbeidsparticipatie en deelname aan uithuizige vrijetijdsactiviteiten (Batenburg en Knulst 1993: 67).

De emancipatie van vrouwen heeft er dus toe geleid dat zij in toenemende mate deelnemen aan uithuizige activiteiten (inzake arbeid en vrije tijd). Omdat meer uithuizigheid zich vertaalt in meer verplaatsingen, kan worden gesteld dat de emancipatie – en daarmee samenhangend: de opkomst van het tweeverdienershuishouden – heeft geresulteerd in meer mobiliteit. Zo blijkt de groei van het woon-werkverkeer voor een groot deel te kunnen worden verklaard door de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen (Steg en Kalfs 2000: 27). In eerder onderzoek hebben ook Batenburg en Knulst (1993) en MuConsult (1998) een relatie aangetoond tussen emancipatie en de groei van de mobiliteit.

Dat de mobiliteitsgroei van vrouwen is samengegaan met een toename van het autogebruik, blijkt uit de stijging van het aantal met de auto afgelegde kilometers. Tussen 1985 en 2001 is het autokilometrage van vrouwen (als autobestuurder) verdubbeld van 5 kilometer per persoon per dag naar ruim 10 kilometer per persoon per dag

(CBS 2002). Alhoewel de afgelegde afstanden achterblijven bij die van mannen, verplaatsen vrouwen zich frequenter. Waarschijnlijk is dit een gevolg van het veelvuldig voorkomen van taakcombinatie bij vrouwen. Dit wordt onder andere bevestigd door Van Schendelen (1992: 61), die stelt dat de taakcombinatie bij vrouwen, in samenhang met de resulterende verplaatsingsketens, een drijfveer is voor het autogebruik.

Meer werkende vrouwen betekent meer verkeer. En indien werkende vrouwen onderdeel zijn van een tweeverdienershuishouden is de resulterende verkeerstoename verhoudingsgewijs nog groter. De reden hiervoor is dat tweeverdieners bij de keuze van de woonlocatie rekening houden met de ligging ten opzichte van twee werkplekken. Vaak resulteert dit in een (ten opzichte van de werklocatie) suboptimaal gesitueerde woonplek, met als gevolg een langere woon-werkreisduur en dito afstand. Zo is in het Sociaal en Cultureel Rapport van 1998 (SCP 1998: 688) geconstateerd dat de additionele arbeidsduur van tweeverdienershuishoudens ten opzichte van het traditionele kostwinnersgezin tweemaal zoveel reistijd vergt (zie ook Van Ham 2003).

Resumerend

Mobiliteit vormt de hoeksteen van een maatschappij die op individualistische leest geschiedt. Twee ontwikkelingen zijn daarvoor verantwoordelijk: huishoudensverdunding en emancipatie. Als gevolg van het kleiner worden van de gemiddelde huishoudensgrootte zijn er voor de behoeftebevrediging van hetzelfde aantal Nederlanders meer externe contacten nodig. De emancipatie vertaalt zich in eerste instantie in de toename van de arbeidsparticipatie en aantallen tweeverdieners. Met name het woon-werkverkeer groeit hierdoor in sterke mate. Emancipatie leidt ook tot een vergrote deelname van vrouwen aan sociaal-recreatieve verplaatsingen. Ten slotte is er sprake van emancipatie in termen van rijbewijs- en autobezit, hetgeen bevorderend is voor het autogebruik.

Intensivering: druk, druk, druk

Een tweede voorname sociale en culturele trend is intensivering. Nederlanders zijn door de jaren heen een steeds drukker bestaan gaan leiden (tabel 2), hetgeen tot een intensivering van het tijdsbestedingspatroon heeft genoopt (Breedveld en Van den Broek 2001: 28). Ten eerste richten men zich steeds minder exclusief op één hoofdtaak (arbeid, huishouden, educatie) en is het combineren van twee of meerdere taken steeds normaler. Ten tweede is de vrijetijdsbesteding geïntensiveerd. Men heeft minder vrije tijd, maar besteedt deze wel aan meer uiteenlopende (buitenshuis) te 'beleven' activiteiten.

Taakcombinatie

De deelname en tijdsbesteding aan huishoudelijke- en zorgtaken zijn sinds 1975 behoorlijk aan verandering onderhevig geweest. In het stereotipe gezin anno 1975 was een strikte scheiding van taken het devies. De man zorgde voor het inkomen, de vrouw was verantwoordelijk voor allerhande huishoudelijke- en zorgtaken. Met het toetreden van de vrouw tot de arbeidsmarkt (zie voorgaande paragraaf) kwam er langzaam maar zeker een einde aan deze traditionele rolverdeling. Steeds vaker moesten vrouwen arbeid en huishoudelijke en zorgtaken combineren. En alhoewel minder actief, zijn ook mannen zich in het kielzog van de vrouwelijke emancipatiebeweging meer gaan bekommeren om het huishoudelijk functioneren. Het deel van de bevolking van 20-64 jaar dat 12 uur of meer werk per week combineert met minstens 12 uur aan huishoudelijke taken, is hierdoor per saldo gestegen van 14 procent in 1975 tot 34 procent in 2000 (zie tabel 2).

Het toegenomen aandeel taakcombineerders is echter niet alleen een gevolg van de opmars van tweeverdieners, ook de gestage opkomst van jonge alleenstaanden is hier debet aan. Jonge alleenwonenden zijn immers ultieme taakcombineerders: niet zelden zien zij zich genoodzaakt de tijdsbesteding aan huishoudelijke taken in te passen in een palet aan andere bezigheden, waaronder onderwijs en arbeid (al dan niet als neventaak).

De invloed die het toenemend aantal taakcombineerders en de hectiek die hiermee gepaard gaat, hebben op de groei van de mobiliteit ligt voor de hand: personen met twee of meer taken of bezigheden zijn vaker onderweg dan personen met één taak (Harms 2003a). De aan mobiliteit bestede reistijd verschilt daarentegen nauwelijks tussen wel- en niet-taakcombineerders. In zekere zin is dat ook wel logisch: taakcombineerders zullen als gevolg van hun drukke agenda vooral veel korte verplaatsingen genereren en zoveel mogelijk bezuinigen op afstanden en reistijden.

Het combineren van taken leidt ook tot meer autogebruik. Vaak wordt dit in verband gebracht met verplaatsingsketens en kris-krasverplaatsingen (zie bijvoorbeeld BGC 1995; MuConsult 1997). In verplaatsingsketens worden opeenvolgende verplaatsingen gecombineerd met verschillende bestemmingen, zoals van huis naar het werk naar de winkel, of van huis naar het sportveld naar familie. De redenering is dat de ingewikkelde, op individuele wensen toegesneden verplaatsingspatronen die hierdoor ontstaan, bevorderlijk zijn voor – of zelfs afhankelijk zijn van – het gebruik van de auto.

Ook de tijdsdruk die men ondervindt door taken te combineren, resulteert in meer autogebruik. Immers, de combinatie van taken betekent dat men veel verplichte activiteiten in relatief korte tijd moet verrichten, omdat het anders ten koste gaat van de vrije tijd. Om de tijd besteed aan verzorgende taken en de daarmee gepaard gaande verplaatsingen tot een minimum te beperken, gaat men sneller over tot het gebruik van het meest flexibel inzetbare vervoersmiddel: de auto (Dijst 1995: 70).

Vrijetijdsbesteding

In de huidige samenleving speelt vrije tijd een belangrijker rol dan ooit. Nederland is veranderd in een 'pretparadijs' waar *genieten* en *beleven* hoogtij vieren. Nooit eerder waren er zoveel koopzondagen, feesten, tweede woningen, skihellingen, megabioscopen, kinderparadijzen en stadions. En nooit eerder gingen Nederlanders zo vaak op vakantie (Metz 2002). Anders dan voorheen ontleent men tegenwoordig ook

Tabel 2 Het tijdsbudget op hoofdlijnen, bevolking 12 jaar en ouder, 1975-2000 (in uren per week, index 2000, 1975 = 100)
Bron: Breedveld en Van den Broek (2001: 124); Portegijs et al. (2002: 126)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	index 1975 = 100	
verplichte tijd	40,7	40,8	40,7	42	42,6	43,9	108	* Taakcombineerders zijn hier gedefinieerd als de personen die 12 uur of meer werk per week combineren met 12 uur aan huishoudelijke en/of zorgtaken.
arbeid	14,8	14	14,1	16,6	17,3	19,4	131	
huishouden	19,1	19,5	19,4	18,5	18,9	19	99	
onderwijs	6,7	7,3	7,2	6,9	6,4	5,5	82	
persoonlijke tijd (slapen, eten e.d.)	76,3	76,8	75,3	75,5	75	76,6	100	
vrije tijd	47,9	47	49	47,2	47,3	44,8	94	
% taakcombineerders (20-64 jaar)*	14	16	20	22	28	34		

Tabel 3 Tijdsbesteding en mobiliteit ten behoeve van de vrije tijd, bevolking 12 jaar en ouder, 1975-2000. Bron: SCP (TBO)

	vrije tijd totaal (uren)	vrije tijd buitenshuis (uren)	reisduur (uren)	reistijd-aandeel (%)	aantallen ritten	waarvan per auto	waarvan lopen/ fietsen	waarvan per ov
1975	47,9	14,8	2,6	15,2	5,5	2,9	2,5	0,5
1980	47	14,2	2,3	14	4,6	2,6	1,8	0,4
1985	49	15	2,9	16,2	5,6	3,2	2,3	0,4
1990	47,2	14,5	2,9	16,5	5,7	3,3	2,3	0,4
1995	47,3	15,3	3,2	17,2	6,2	3,5	2,6	0,4
2000	44,8	13,3	3	18,5	5,7	3,6	2,1	0,3

Toelichting Tabel 3 verschaft inzicht in de ontwikkelingen in de totale hoeveelheid vrije tijd, het aandeel buitenshuis bestede vrije tijd, de hieraan gependeerde reisduur, het reistijdaandeel en de aantallen verplaatsingen. De cijfers hebben steeds betrekking op de gehele populatie van 12 jaar en ouder. De totale vrije tijd betreft het aantal uren dat men op weekbasis besteedt aan vrije tijd. De vrije tijd buitenshuis verwijst naar het gemiddeld

aantal uren dat men per week spendeert aan vrijetijdsactiviteiten buiten de eigen woning, exclusief de hiervoor benodigde reistijd. De reisduur heeft betrekking op het gemiddeld aantal uren dat men per week besteedt aan het reizen in de vrije tijd. Het reistijdaandeel betreft de verhouding tussen reisduur en uithuizige vrije tijd. Deze verhouding (die uitgedrukt is in procenten) is berekend door de reisduur te delen op de som van reisduur en verblijfs-

duur (ofwel, de reistijd als aandeel van de totale buitenshuis bestede vrije tijd). De aantallen ritten ten slotte hebben betrekking op het aantal in de vrije tijd gemaakte verplaatsingen. Daarnaast verschaft de tabel inzicht in de aantallen ritten naar soorten vervoermiddelen, waarbij onderscheid is gemaakt naar de auto, lopen en fietsen, en het openbaar vervoer.

een belangrijk deel van de sociale identiteit aan de inrichting en besteding van de vrije tijd. Het credo luidt niet langer 'leven om te werken', maar 'werken om te (be)leven'. Toch is er in het aantal uren dat men hiervoor per week ter beschikking heeft een opmerkelijke daling gaande. Besteedde de Nederlander in 1975 gemiddeld 48 uur per week aan vrije tijd, in 2000 was dit budget gezakt tot minder dan 45 uur (tabel 3). Ook de buitenshuis bestede vrije tijd daalde van krap 15 uur in 1975 tot 13 uur in 2000.

Het belang dat aan de vrije tijd wordt toegevoegd, vertaalt zich kennelijk vooral in kwalitatieve zin: het gaat eerder om de *intensiteit* en *beleefde kwaliteit* dan om de *kwantiteit* of duur ervan. Dit wordt onder andere weerspiegeld in de verschuivingen die zich hebben voorgedaan binnen de vrijetijdsbesteding. Mommaas (2000) constateert in dit kader een verschuiving van *extensieve vrijetijdsactiviteiten* naar *intensieve beleevingsactiviteiten*.

De intensivering van de vrijetijdsbesteding blijkt ook uit de sterke groei van de consumptieve bestedingen: hoewel de beschikbare hoeveelheid vrije tijd tussen 1975 en 2000 met 6 procent is afgenomen, zijn de uitgaven ten behoeve van de vrije tijd in dezelfde periode met 78 procent gegroeid. Met andere woorden: de waarde van de vrije uren neemt toe (Breedveld en Van den Broek 2001:47).

Wat zijn nu de gevolgen van de gesignaleerde trends in de vrijetijdsbesteding voor het mobiliteitsgedrag?

Niettegenstaande het gedaalde budget voor de vrijetijdsbesteding, is het aandeel van de reistijd hierin juist toegenomen (tabel 3). In 1975 was men gemiddeld tweeëneuhalf uur per week onderweg voor de vrije tijd (15%), anno 2000 'kostte' de vrije tijd op weekbasis gemiddeld drie uur aan reizen (19%). Om aan de vrijetijds-wensen te voldoen zijn Nederlanders dus steeds langer onderweg. Het aantal verplaatsingen is min of meer gelijk gebleven, wat inhoudt dat de reizen niet alleen langer duren, maar ook verder reiken. Ook gegevens uit het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG) van het Centraal Bureau voor de Statistiek wijzen hier op. Volgens

deze dataset is de afstand die per persoon per dag ten behoeve van de vrije tijd wordt afgelegd, toegenomen van nog geen 11,5 kilometer in 1985 tot ruim 13 kilometer in 2000. Kennelijk wegen de langere reistijden ruimschoots op tegen hetgeen de vrijetijdsactiviteiten aan (gespecialiseerde) bijzonderheden te bieden hebben. Dat men hier dan minder lang van kan genieten, vindt men kennelijk niet zo erg.

Resumerend

Nederlanders leiden een steeds intensiever bestaan. In het dagelijks leven komt dit tot uitdrukking in de opkomst van taakcombinatie. In plaats van één vaste hoofdtaak (bijvoorbeeld werken) verricht men steeds vaker twee of meer hoofdtaken per dag (bijvoorbeeld werken en huishoudelijke c.q. zorgtaken). De gevolgen voor de mobiliteit zijn evident. Doordat men meerdere taken verricht, is men vaker onderweg. Taakcombinatie leidt ook tot een groei van het autogebruik. Dit komt doordat men bij het combineren van taken vaker is aangewezen op ingewikkelde verplaatsingsketens.

Ook de vrijetijdsbesteding is geïntensiveerd. Binnen een krimpend tijdsbudget onderneemt en beleeft men meer uiteenlopende activiteiten. Het gevolg is dat de sociaal-recreatieve mobiliteit en het autogebruik toenemen.

Mobiliteit herleid

Het dagelijks leefpatroon heeft dus in toenemende mate een *geïndividualiseerd* en *geïntensiveerd* karakter. Vanuit de optiek van de mobiliteit betekent dit dat men zich voor het dagelijks functioneren meer dan voorheen afhankelijk heeft gemaakt van verplaatsingen. In andere bewoordingen: het wonen in kleinere leef-eenheden, de geëmancipeerde werkverdeling tussen mannen en vrouwen, het combineren van taken, en de grotere verscheidenheid in de uithuizige vrijetijdsbesteding hebben de verkeersdeelname bevorderd.

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord hoe groot nu precies de invloed is van de veranderende leefpatronen op de groei van de individuele verkeersdeelname. Daarnaast wordt

Tabel 4 Effecten van sociale en culturele ontwikkelingen op de groei van de reisduur, 1975/1980–1995/2000.
Bron: SCP (TBO)

	(A) waargenomen 1975/80	(B) voorspeld 1995/2000	(C) waargenomen 1995/2000	(D) effect (B-A)	(E) aandeel (%) effect
voorspelling op basis van sociale en culturele ontwikkelingen					
individualisering	6,7	6,9	8,5	0,2	11
huishoudensverdunding	6,7	6,8	8,5	0,07	4
arbeidsparticipatie vrouwen	6,7	6,8	8,5	0,02	1
tweeverdieners	6,7	6,7	8,5	0	0
intensivering	6,7	6,9	8,5	0,13	7
taakcombineerders	6,7	6,7	8,5	-0,02	-1
vrijetijdshectiek	6,7	6,9	8,5	0,14	8

Tabel 5 Effecten van sociale en culturele ontwikkelingen op de groei van de reisduur per auto, 1975/1980–1995/2000.
Bron: SCP (TBO)

	(A) waargenomen 1975/80	(B) voorspeld 1995/2000	(C) waargenomen 1995/2000	(D) effect (B-A)	(E) aandeel (%) effect
voorspelling op basis van sociale en culturele ontwikkelingen					
individualisering	3,2	3,5	4,4	0,33	27
huishoudensverdunding	3,2	3,4	4,4	0,24	20
arbeidsparticipatie vrouwen	3,2	3,3	4,4	0,11	9
tweeverdieners	3,2	3,2	4,4	0,03	3
intensivering	3,2	3,3	4,4	0,10	8
taakcombineerders	3,2	3,2	4,4	0,09	7
vrijetijdshectiek	3,2	3,2	4,4	0,01	1
	3,2	3,2	4,4	0,07	6

Toelichting

(A) reisduur zoals waargenomen in 1975/1980

(B) reisduur zoals voorspeld voor 1995/2000, op basis van ontwikkelingen per (cluster van) factor(en)

(C) reisduur zoals waargenomen in 1995/2000

(D) het deel van de mobiliteitsgroei dat kan worden herleid tot de betreffende ontwikkelingen (B-A)

(E) aandeel effect in de totale mobiliteitsgroei (in procenten) (B-A/C-A)

gekeken wat de invloed is van demografische en sociaal-economische ontwikkelingen. Een overzicht van de uitgevoerde berekeningen en toegepaste methodieken wordt gegeven in Harms (2003a.)

Het effect van sociale en culturele ontwikkelingen op de groei van de individuele mobiliteit is samengevat in tabel 4 (reisduur per persoon per week) en tabel 5 (autoreisduur per persoon per week). Blijkens tabel 4 is 11 procent van de tussen eind jaren zeventig en eind jaren negentig gerealiseerde mobiliteitsgroei (uitgedrukt in reisduur) te herleiden tot sociale en culturele ontwikkelingen. Met name de toename van het aantal kleine huishoudens, alsmede de groei van het aantal personen met een hectisch hebben de mobiliteit bevorderd. Daarentegen heeft de toename van het aantal werkende vrouwen, tweeverdieners en taakcombineerders nauwelijks tot geen effect gehad op de groei van de aan mobiliteit bestede reistijd.

De groei van de *per auto* gerealiseerde reisduur is voor een veel groter deel te herleiden tot sociale en culturele veranderingen (tabel 5). Met andere woorden: naast het aanwakkeren van de mobiliteit in algemene zin, hebben de veranderende leefpatronen toch vooral geresulteerd in meer *automobiliteit*. De gemiddelde autoreisduur is niet alleen gestegen door de huishoudensverdunning en de intensivering van de vrijetijdsbesteding, maar ook de toename van het aantal tweeverdieners en de arbeidsparticipatie van de vrouw. Per saldo zijn sociale en culturele ontwikkelingen verantwoordelijk voor ruim een kwart van de gerealiseerde groei van de automobiliteit.

Ook de groei van het *aantal verplaatsingen* kan voor een belangrijk deel uit sociale en culturele ontwikkelingen worden herleid (Harms 2003a). De diffusie van sociale en culturele trends is verantwoordelijk voor bijna een kwart van van de toename in het aantal verplaatsingen. Voor autoverplaatsingen bedraagt het aandeel zelfs ruim eenderde. Evenals bij de reisduur speelt met name de intensivering van de vrijetijdsbesteding een rol in het verklaren van de toegenomen verplaatsingsfrequentie. Maar ook de arbeids-

participatie van de vrouw heeft een bijdrage aan de groei geleverd. Bij de aantallen *autoverplaatsingen* hebben ook de huishoudensverdunning en de toename van het aantal tweeverdieners een relatief belangrijk aandeel in de sociale en culturele verklaring voor de mobiliteitsgroei.

Voor het beleid zijn de sociale en culturele ontwikkelingen het meest interessant. Hier liggen immers veelal bewuste gedragskeuzen aan ten grondslag, uiteenlopend van levenskeuzen die op langere termijn vaststaan (zoals de huishoudenssamenstelling en de arbeidsparticipatie) tot het meer veranderlijke kortetermijngedrag (waaronder de vrijetijdsbesteding). De demografische en sociaal-economische ontwikkelingen zijn daarentegen eerder kaderstellend van aard. Met name de verschuivingen in de leeftijdsopbouw en de welvaartsstijging zijn min of meer autonome factoren, waarop het beleid niet of nauwelijks invloed uit kan oefenen, maar die wel de groei van de mobiliteit hebben bevorderd. Wat is nu het precieze effect geweest van deze demografische en sociaal-economische ontwikkelingen op de toename van de individuele mobiliteit?

Behoudens het effect van de bevolkingsgroei op de geaggregeerde mobiliteit heeft de demografische ontwikkeling een dempende invloed uitgeoefend op de groei van de gemiddelde reisduur (-6%, tabel 6). De verklaring hiervoor is dat de bevolking ouder wordt: eind jaren negentig waren er relatief meer ouderen en minder jongeren dan twintig jaar daarvoor. Aangezien zowel de gemiddelde reisduur als de verplaatsingsfrequentie afneemt bij oplopende leeftijd (Harms 2003a), heeft de veroudering van de bevolking per saldo een negatief effect gehad op de mobiliteit.

De sociaal-economische ontwikkelingen hebben de individuele mobiliteitsgroei wel bevorderd (+14%). Met name de inkomensstijging heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. De invloed hiervan is echter primair faciliterend van aard: het heeft als het ware de randvoorwaarde gecreëerd waarbinnen zich een 'mobiliteitsafhankelijk' leefpatroon kon gaan ontwikkelen. Anders gezegd: dankzij de gestegen

Tabel 6 effecten van demografische en sociaal-economische ontwikkelingen op de groei van de reisduur, 1975/1980-1995/2000. Bron: SCP (TBO)

	(A) waargenomen 1975/1980	(B) voorspeld 1995/2000	(C) waargenomen 1995/2000	(D) effect (B-A)	(E) aandeel (%) effect
voorspelling op basis van:					
<i>demografische</i>					
<i>ontwikkelingen</i>	6,7	6,6	8,5	-0,1	-6
leeftijd	6,7	6,6	8,5	-0,1	-6
geslacht	6,7	6,7	8,5	0	0
<i>sociaal-economische</i>					
<i>ontwikkelingen</i>	6,7	7	8,5	0,24	14
inkomen	6,7	7	8,5	0,23	13
autobezit	6,7	6,8	8,5	0,01	1

Toelichting

(A) reisduur zoals waargenomen in 1975/1980

(B) reisduur zoals voorspeld voor 1995/2000, op basis van ontwikkelingen per (cluster van) factor(en)

(C) reisduur zoals waargenomen in 1995/2000

(D) het deel van de mobiliteitsgroei dat kan worden herleid tot de betreffende ontwikkelingen (B-A)

(E) aandeel effect in de totale mobiliteitsgroei (in procenten) (B-A/C-A)

inkomens is het autobezit en -gebruik, en recentelijk ook de tweede auto, voor een steeds groter deel van de bevolking toegankelijk geworden.

Bij de overige verklaringen voor de mobiliteitsgroei moet in eerste instantie worden gedacht aan de ruimtelijke ontwikkelingen (als gevolg van data-technische redenen kon de precieze invloed hiervan niet worden getoetst). Door de ruimtelijke spreiding en scheiding van wonen, werken en voorzieningen, alsmede de schaalvergroting van de arbeidsmarkt, woningmarkt, en vrijetijdsvoorzieningen is men zich over relatief steeds grotere afstanden gaan verplaatsen. Hierdoor is ook de reisduur opgerekt. Daarnaast spelen mogelijke infrastructurele ontwikkelingen een rol. De toename van het aantal wegen en rijstroken heeft de reistijden bekort, waardoor voorheen veraf gelegen bestemmingen aantrekkelijker zijn geworden.

Geheel andere verklaringen liggen op het niveau van de beleving. Zo is het comfort van auto's de laatste decennia steeds verder verbeterd, terwijl de kosten van bezit en gebruik sinds 1980 min of meer gelijk zijn gebleven (zie ook Harms 2003b). Vermoedelijk is de weerstand tegen lange of verre verplaatsingen hierdoor verminderd (Van Wee et al. 2002). Ook zijn de mogelijkheden om reizen en andere activiteiten te combineren steeds verder vergroot. De uitbouw van de autoradio tot multifunctionele audio-installatie met CD- en DVD-speler is hiervan een voorbeeld, evenals de introductie van het handsfree bellen.

Mobiliteit door de tijd

In Nederland staan dagelijks tientallen kilometers file (AVV 2002). Het eerste kabinet-Balkenende is aan dit fileleed tegemoet gekomen door 150 kilometer aan 'spitsstroken' aan te laten leggen: extra rijbanen die de doorstroming van het verkeer gedurende de drukke ochtend- en avondspits moeten garanderen. Buiten die tijdstippen zijn de stroken eigenlijk overbodig, omdat er dan veel minder verkeer is en de bestaande wegcapaciteit ruimschoots voldoet. Indicatief voor de onevenredige concentratie van

de verkeersdruk is het feit dat ruim tweederde van alle files kan worden toegeschreven aan een 'ochtend-' of 'avondknelpunt' (AVV 2002). De rest van het etmaal liggen de wegen er relatief rustig bij. Eigenlijk is de oorzaak van de fileproblematiek dus niet zozeer de ontoereikende wegcapaciteit, als wel het feit dat *te veel mensen tegelijkertijd* onderweg zijn.

Waardoor wordt deze synchroniteit in de verplaatsingsbehoefte veroorzaakt? Anders gesteld: waarom is iedereen tegelijkertijd onderweg? Voor een deel is dit te wijten aan het strakke tijdschema van bedrijven, onderwijsinstellingen, winkels en andere vormen van publieke dienstverlening. Het ritme van openings- en sluitingstijden dicteert als het ware de piektijden in het verplaatsingsgedrag (Batenburg en Knulst 1993). Binnen een zekere marge liggen er echter ook individuele keuzes ten grondslag aan de ordening en inrichting van de tijd. In paragraaf 2 is geconstateerd dat de persoonlijk gekozen combinaties van bezigheden in de loop der jaren aan verandering onderhevig zijn geweest. Vrouwen zijn bijvoorbeeld naast de bestaande huishoudelijke en zorgtaken in toenemende mate (doch veelal in deeltijd) betaalde arbeid gaan verrichten; mannen zijn zich meer dan voorheen gaan bemoeien met huishoudelijke taken (hoewel nog lang niet in gelijke mate als de vrouw); en zowel mannen als vrouwen hebben een steeds uiteenloper repertoire aan vrijetijdsactiviteiten. De invloed van dergelijke veranderingen in leefpatronen op de groei van de mobiliteit is onderzocht in de paragrafen 3 en 4. De gevolgen hiervan voor de temporele ordening van activiteiten en de resulterende verkeerspieken staan centraal in deze paragraaf.

Spreiding over het etmaal

Figuur 3 geeft een overzicht van de verdeling van de mobiliteit over de dagen en kwartieren van de week. De frequenties hebben steeds betrekking op het aandeel van de bevolking van 12 jaar en ouder dat gedurende een bepaald kwartier een verplaatsing maakte. Door deze aandelen te vermenigvuldigen met de totale bevolkingsomvang (van 12 jaar en ouder) kan een indicatie worden verkregen van de absolute aantallen verkeersdeelnemers.

Figuur 3 Verdeling totale mobiliteit over kwartieren en dagen van de week, 1975–2000 (percentage verkeersdeelnemers).

Bron: SCP (TBO)



De figuur laat in één oogopslag zien wanneer het druk is en wanneer rustig. Opvallend is in ieder geval de extreme temporele concentratie van de verplaatsingen op de doordeweekse ochtenden en avonden. Op werkdagen komt deze drukte welhaast vanuit het niets zeer snel tot stand: rond zes uur 's ochtends is er nog nauwelijks verkeer, om zeven uur zijn er al ruim 750 duizend mensen onder weg, en rond acht uur wordt de topdruk bereikt van 2 miljoen verkeersdeelnemers. Daarna zakt de verkeersdruk snel terug tot minder dan 1 miljoen automobilisten om negen uur. Na twee kleine middagpieken om respectievelijk 12 uur en 13 uur groeit de deelname vervolgens weer langzaam, totdat rond 17 uur een tweede climax wordt bereikt: de avondspits met een omvang van circa 1,7 miljoen deelnemers.

De zaterdagen en zondagen verlopen geheel anders. Op beide weekenddagen komt de mobiliteit 's ochtends veel later tot stand; het aantal mensen dat onderweg is loopt geleidelijk op, met een topdruk rond 14 à 15 uur. Qua aantallen verplaatsingen bereiken de pieken op zaterdag en zondag niet het niveau van de doordeweekse dagen. Het drukste moment van het weekend is zaterdag rond 14 uur, wanneer circa 1,6 miljoen mensen onderweg zijn. Toch is de zaterdagmiddag per saldo aanzienlijk drukker dan de doordeweekse ochtendspitsen van eind jaren zeventig.

Iets anders dat opvalt, is dat de doordeweekse ochtendspitsen over het algemeen omvangrijker zijn dan de avondspitsen. Eind jaren negentig omvatte het drukste kwartier in de ochtendspits gemiddeld 2 miljoen deelnemers, tegen 1,7 miljoen voor het drukste kwartier in de avondspits. Eind jaren zeventig was het verschil tussen de ochtend- en avonddruk veel minder pregnant. De ochtendpiek is sinds 1975/1980 dus sneller gegroeid dan de avondspits. De avondspits duurt echter wel langer dan voorheen, een indicatie voor een zekere spreiding van de drukte. Kortom, anno 1995/2000 is het 's ochtends korte tijd zeer druk, en 's avonds gedurende een langere tijd iets minder druk.

De vraag of de drukste dag van de week ook de hoogste piek kent moet ontkennend worden beantwoord. Hoewel de vrijdag gemeten over

het hele etmaal het meeste verkeer 'verwerkt', heeft het van de doordeweekse dagen de minst volumineuze ochtendspits, en wijkt de avondspits qua drukte niet beduidend af van de andere dagen van de week. Wel begint de drukte op vrijdagmiddag eerder, en is er ook 's avonds nog langer veel verkeer. De oorzaak hiervan is de mix van vrijetijdsverkeer, huishoudelijke mobiliteit en woon-werkverkeer. Hoewel de ochtendpieken elkaar qua drukte niet veel ontlopen, is de meest volumineuze piek op woensdagochtend om 8.15 uur, wanneer ruim 2,1 miljoen Nederlanders onderweg zijn.

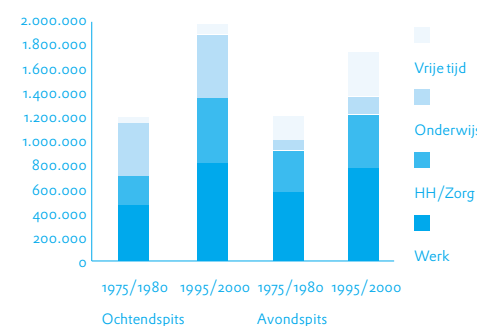
Samenstelling van de pieken

Uit een nadere analyse blijkt dat de woon-werk- en onderwijsgerelateerde verplaatsingspieken in toenemende mate samenvallen met andere vormen van mobiliteit, waaronder huishoudelijk en vrijetijdsverkeer (Harms 2003a). Figuur 4 geeft een beeld van de 'gemiddelde' samenstelling van de ochtend- en avondspits op werkdagen.

Op alle doordeweekse dagen is de omvang van de ochtend- en avondspits toegenomen. Opvallend is vooral de aanzienlijke groei van de huishoudelijke en zorgmobiliteit tijdens de ochtendspits en het toegenomen vrijetijdsverkeer tijdens de avondspits. Eind jaren zeventig van de vorige eeuw bedroeg het aandeel huishoudelijk verkeer tijdens de ochtendspits 20 procent; twintig jaar later is dit 27 procent. Het gezamenlijk aandeel van de woon-werk- en onderwijsmobiliteit daalde in dezelfde periode van 76 naar 68 procent. De verklaring hiervoor is de toename van het aantal personen dat huishoudelijke en zorgtaken combineert met betaalde arbeid, en dus voorafgaand aan werktijd de kinderen naar school brengt of boodschappen doet (zie ook paragraaf 'mobilietsgroei').

In de avondspits is vooral het aandeel van het vrijetijdsverkeer gestegen: van gemiddeld 16 procent eind jaren zeventig naar 20 procent eind jaren negentig, hetgeen een extra belasting van de spits oplevert van circa 160 duizend personen) Met name de avondspits op vrijdag bevat veel vrijetijdsverkeer (26%) evenals veel huishoudelijke verplaatsingen (29%).

Figuur 4 Samenstelling mobiliteitspieken gemiddeld over werkdagen, 1975/1980–1995/2000.
Bron: SCP (TBO)



Samenvattend: steeds meer personen zijn om steeds meer uiteenlopende redenen gelijktijdig onderweg.

Resumé

Nederlanders hebben zich als gevolg van hun veranderende leefwijze in toenemende mate afhankelijk gemaakt van de auto. Er is een *cultuur van autoafhankelijkheid* ontstaan, die doordringt in alle geledingen van de maatschappij. Zelfs kinderen worden steeds vroeger afhankelijk van de vierwieler. Steeds vaker chaufferen bezorgde ouders hun kinderen van de school naar de speelplaats, en van het sportveld naar een verjaardagsfeestje. Uit eerder onderzoek is gebleken dat het opgroeien met de auto verregaande consequenties heeft voor het toekomstig gedrag. *Autoafhankelijke* kinderen zijn de voorgeprogrammeerde automobilisten van de toekomst (zie o.a. Mackett en Robertson 2000: 17).

Zoals uit dit onderzoek blijkt, is de *autoafhankelijke* maatschappij voor een belangrijk deel te herleiden tot veranderende leefpatronen. Men is meer betaalde arbeid gaan verrichten, vaker werk en huishoudelijke taken gaan combineren, en op een intensievere manier de vrije tijd gaan besteden. Deze veranderingen hebben aan de ruimtelijke en temporele ordening en inrichting van het dagelijks leven een zekere tijdsdruk verleend, die menigeen heeft genoopt de auto:

in de beleving van velen het meest geschikte vervoersmiddel om de verschillende activiteitenplaatsen op flexibele wijze te verbinden.

Verkeersbeleid dat effect wil sorteren, zou er goed aan doen rekening te houden met de onderzochte sociale en culturele drijfveren. Immers, deze vormen een voedingsbodem van de op automobiele leest geschoeide maatschappij. Gezien de rol die drukbezette huishoudens spelen in het bepalen van en richting geven aan de groei van de mobiliteit, en de opeenhoping van verkeersdruk die hiervan het gevolg is, verdient het in temporeel opzicht absolute prioriteit de dagelijkse activiteiten daarbij zo goed mogelijk af te stemmen. Denk bijvoorbeeld aan een verruiming van de openingstijden van scholen en kinderdagverblijven, maar ook aan het stimuleren en faciliteren van flexibele arbeidstijden, en telewerken en telewinkelen.

Literatuur

- F. Alberda en G. Enthoven (2003). *Vervoer in de toekomst; een toekomstbeeld 'in beweging'*. Delft: Ministerie van Verkeer en Waterstaat / Studio Wegen naar de Toekomst (18 juni 2003).
- AVV (2002). *Jaarrapport Verkeersgegevens 2001*. Rotterdam: Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- R.S. Batenburg en W.R. Knulst (1993). *Sociaal-culturele beweegredenen; onderzoek naar de invloed van veranderende leefpatronen op de mobiliteitsgroei sinds de jaren zeventig*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- BGC (1995). *Taakcombinatie en mobiliteit; eindrapport*. Deventer: Bureau Goudappel Coffeng.
- K. Breedveld en A. van den Broek (red.) (2001). *Trends in de tijd; een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- K. Breedveld en A. van den Broek (2003). *De meerkeuze-maatschappij; facetten van de temporele organisatie van verplichtingen en voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- A. van den Broek, W. Knulst en K. Breedveld (1999). *Naar andere tijden? Tijdsbesteding en tijdsordening in Nederland, 1975-1995*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

A. van den Broek en J. de Haan (2003). 'De commerciële emancipatie van de jeugd'. In: J. de Haan, A. van den Broek, F. Huysmans en K. Breedveld (red.), *Tijdverschijnselen; impressies van de vrije tijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

CBS (2002). *Statline*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2003). 'Eén miljoen alleenstaanden erbij tot 2030'. In: CBS Webmagazine, 21 juli 2003. Geraadpleegd 24 juli 2003 via <http://www.cbs.nl/nl/publicaties/artikelen/algemeen/webmagazine/artikelen/2003/1217k.htm>.

P. Dekker (2002). *Particulier initiatief en publiek belang. Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

M.J. Dijkstra (1995). *Het elliptisch leven; actieruimte als integrale maat voor bereik en mobiliteit. Modelontwikkeling met als voorbeeld tweeverdieners met kinderen in Houten en Utrecht*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.

M. van Ham (2003). 'Strategische woonlocaties voor tweeverdieners'. In: *Rooilijn* (2003) 3 (113-118)

L. Harms (2003a). *Mobiel in de tijd; op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij, 1975-2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

L. Harms (2003b). 'Mobiliteit'. In: T. Roes (red). *De Sociale Staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (bijlage 8.4: Financiële toegankelijkheid, zie: www.socialestaat.nl).

J. de Hart (red.) (2002). *Zekere banden; sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

S. Keuzenkamp en K. Oudhof (2000). *Emancipatiemonitor 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

R.L. Mackett en S.A. Robertson (2000). *Potential for mode transfer of short trips: review of existing data and literature sources*. London: Centre for Transport Studies, University College London.

T. Metz (2002) *Pret! Leisure en landschap*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

H. Mommaas (2000). *De vrijetijdsindustrie in stad en land; een studie naar de markt van belevenissen*, WRR Voorstudies en achtergronden, Den Haag: Sdu Uitgevers

H. Mommaas (2002). *Naar Haastland of Traagland; de speurtocht naar de vergeten dimensie van de tijd*. Lezing gehouden op 14 november 2002, Amsterdam: Stichting De Balie.

MuConsult (1997). *Tijdbestedingsonderzoek 1995; ontwikkelingen in tijdsbestedingen en mobiliteit tussen 1975 en 1995; syntheserapport*. Amersfoort: MuConsult.

MuConsult (1998). *Sociaal-culturele ontwikkelingen en mobiliteit; eindrapport*. Amersfoort: MuConsult.

W. Portegijs, A. Boelens en S. Keuzenkamp (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.

M.C. van Schendelen (1992). *Op weg naar een emancipatoir mobiliteitsbeleid; een verkennende studie naar de invloed van emancipatie op de mobiliteit*. Den Haag: Emancipatieraad.

P. Schnabel (2000). 'Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn'. In: F.J.H. Don en P. Schnabel (red.). *Trends, dilemma's en beleid; essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag: Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998; 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau

L. Steg en N. Kalfs (2000). *Altijd weer die auto! Sociaal- en gedragswetenschappelijk onderzoek en het verkeers- en vervoerbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

A. Steenbekkers (2003), *Sociaal-culturele dimensies in de toekomstverkenningen; discussiestuk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (versie 15 april 2003).

B. van Wee, P. Rietveld en H. Meurs (2002). *A constant travel time budget? In search for explanations for an increase in average travel*. Research Memorandum 2002-31. Amsterdam: Vrije Universiteit.

COLOFON

Onderzoek
CPB, RPB, SCP

Eindredactie
Simone Langeweg

Ontwerp en productie
Typography Interiority & Other
Serious Matters, Den Haag

Druk
Drukkerij De Maasstad, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam / Ruimtelijk
Planbureau, Den Haag / 2004

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Van werken van beeldend kunstenaars, aangesloten bij een CISAC-organisatie, zijn de publicatierechten geregeld met Beeldrecht te Amsterdam.
© 2004, c/o Beeldrecht Amsterdam

Niet alle rechthebbenden van de gebruikte illustraties konden worden achterhaald. Belanghebbenden wordt verzocht contact op te nemen met NAI Uitgevers, Mauritsweg 23, 3012 JR Rotterdam.

NAI Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

www.naipublishers.nl

ISBN 90 5662 412 1

