

Eerdere publicaties

Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt

Van der Wouden et al. (2006)

ISBN 90 5662 506 3

Economische netwerken in de regio

Van Oort et al. (2006)

ISBN 90 5662 477 6

Wegen naar economische groei

Thissen et al. (2006)

ISBN 90 5662 502 0

De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs

Visser & Van Dam (2006)

ISBN 90 5662 479 2

Woningproductie ten tijde van Vinex. Een verkenning

Jókóvi et al. (2006)

ISBN 90 5662 503 9

Vinex! Een morfologische verkenning

Lörzing et al. (2006)

ISBN 90 5662 475 x

Bloeiende bermen. Verstedelijking langs de snelweg

Hamers et al. (2006)

ISBN 90 5662 476 8

Achtergronden en veronderstellingen bij het model PEARL. Naar een nieuwe regionale bevolkings- en allochtonenprognose

De Jong et al. (2005)

ISBN 90 5662 501 2

Winkelen in Megaland

Evers et al. (2005)

ISBN 90 5662 416 4

Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging

Pols et al. (2005)

ISBN 90 5662 485 7

Tussen droom en retoriek.

De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning.

Zonneveld & Verwest. (2005)

ISBN 90 5662 480 6

Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland

Van Ravesteyn et al. (2005)

ISBN 90 5662 481 4

De LandStad. Landelijk wonen in de netwerkstad

Van Dam et al. (2005)

ISBN 90 5662 440 7

Het gedeelde land van de Randstad.

Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart

Pieterse et al. (2005)

ISBN 90 5662 442 3

Verkenning regionale luchthavens

Gordijn et al. (2005)

ISBN 90 5662 436 9

Inkomensspreiding in en om de stad

De Vries (2005)

ISBN 90 5662 478 4

Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex

Snellen et al. (2005)

ISBN 90 5662 438 5

Kennisassen en kenniscorridors. Over de structureerende werking van infrastructuur in de kenniseconomie

Raspe et al. (2005)

ISBN 90 5662 459 8

Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses

Dammers et al. (2005)

ISBN 90 5662 458 x

De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland

Segeren et al. (2005)

ISBN 90 5662 439 2

A survey of spatial economic planning models in the Netherlands. Theory, application and evaluation

Van Oort et al. (2005)

ISBN 90 5662 445 8

Een andere marktwerking

Needham (2005)

ISBN 90 5662 437 7

Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie

Raspe et al. (2004)

ISBN 90 5662 414 8

Scenario's in Kaart. Model- en ontwerpbenederingen voor toekomstig ruimtegebruik

Groen et al. (2004)

ISBN 90 5662 377 x

INDELEN EN AFBAKENEN RUIMTELIJKE TYPOLOGIEËN IN HET BELEID

Aldert de Vries

Hans van Amsterdam

Hedwig Thorborg

NAi Uitgevers, Rotterdam
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2006

Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands

Van Ravesteyn & Evers (2004)
ISBN 90 5662 376 1

Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd

Hilbers et al. (2004)
ISBN 90 5662 375 3

Ex ante toets Nota Ruimte

CPB, RPB, SCP (2004)
ISBN 90 5662 412 1

Tussenland

Frijters et al. (2004)
ISBN 90 5662 373 7

Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk

Dammers et al. (2004)
ISBN 90 5662 374 5

Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte

Galle et al. (2004)
ISBN 90 5662 372 9

De ongekende ruimte verkend

Gordijn (2003)
ISBN 90 5662 336 2

De ruimtelijke effecten van ICT

Van Oort et al. (2003)
ISBN 90 5662 342 7

Landelijk wonen

Van Dam (2003)
ISBN 90 5662 340 0

Naar zee! Ontwerpen aan de kust

Bomas et al. (2003)
ISBN 90 5662 331 1

Energie is ruimte

Gordijn et al. (2003)
ISBN 90 5662 325 7

Scene. Een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland

Dammers et al. (2003)
ISBN 90 5662 324 9

INHOUD

Samenvatting 7

Inleiding

Variatie in typologieën 15
Doelen onderzoeksvraag 16
Vier casestudy's 16
Leeswijzer 18

Typologie: definitie en toepassing in beleid

Wat is ruimtelijke typologie? 23
Typologie in het beleid 23

Woonmilieus

Opkomst woonmilieus in het beleid 27
Typologie in het woonmilieubeleid 28
Doorwerking in het beleid 35
Conclusies 38

Bebouwd gebied

Stad-landafbakening in het beleid 43
Typologie voor stad-landafbakening 43
Doorwerking in het beleid 48
Conclusies 53

Detailhandelslocaties

De detailhandelssector 57
Typologieën voor detailhandelslocaties 58
Doorwerking in het beleid 62
Conclusies 64

Achterstandswijken

Achterstandswijken in het beleid 69
Typologieën voor achterstandswijken 70
Doorwerking in het beleid 74
Conclusies 76

Synthese en conclusie

Typologieën voor analyse 81
Typologieën voor sturing 87
Slotbeschouwing 92

Bijlage: enkele typologieën nader beschouwd 97

Literatuur 115

Over de auteurs 119

SAMENVATTING

- Ruimtelijke typologieën, of indelingen, geven uitdrukking aan de heersende beleidsopvattingen over de ruimte.
- Typologieën hebben soms vooral een analytische functie (hoe functioneren ruimtelijke ontwikkelingen), en soms vooral een sturende (hoe kunnen ruimtelijke ontwikkelingen worden gestuurd).
- In veel gevallen blijken de analytische typologieën geschikt te zijn voor het doel waarvoor ze zijn opgesteld. De typologie bebouwd gebied is bijvoorbeeld erg goed te gebruiken voor het meten van inbreiding.
- In veel gevallen zijn sturingstypologieën succesvol als het gaat om het overbrengen van een boodschap. Typologieën vormen als het ware een taal die door alle betrokken partijen wordt begrepen.
- Een risico van typologiegebruik is dat overheden zich vastbijten in een typologie, zonder dat die tot beter beleid leidt. Zo fixeren rijk en gemeenten zich bijvoorbeeld te veel op de woonmilieutypologie, terwijl deze zeker op gemeenteniveau zijn doel voorbijschiet. De typologie vindt namelijk geen aansluiting bij de dagelijkse woningbouwpraktijk en bij de beleving van bewoners.
- Sturen via nationale typologieën wordt in de huidige praktijk van decentralisatie steeds moeilijker. Typologieën krijgen daardoor vaker het karakter van referentiebeelden, en hun afbakeningen worden minder concreet; ze gaan meer lijken op ruimtelijke concepten.

Achtergrond

In het ruimtelijk beleid wordt veel gebruik gemaakt van typologieën: indelingen van de ruimte die zijn gemaakt aan de hand van vooraf gestelde criteria. Deze typologieën kunnen in verschillende fasen van de beleidscyclus een rol spelen, op nationaal niveau maar ook op provinciaal en gemeentelijk niveau. Zowel de kenmerken van typologieën als de toepassing en doorwerking ervan in het beleid verschillen echter sterk. De centrale vraag van deze studie is daarom: welke rol spelen typologieën in het beleid, en in hoeverre zijn ze succesvol in het vervullen van die rol? Om deze vraag te kunnen beantwoorden bestuderen we het gebruik van typologieën voor vier beleidsthema's: woonmilieu, bebouwd gebied, detailhandelslocatie en achterstandswijken. Het doel is beleidsmakers bewust te maken van de manieren waarop nationale, ruimtelijke typologieën als beleidsinstrument worden ingezet, welke afwegingen daarbij komen kijken en welke risico's dat met zich meebrengt.

Woonmilieus

Woonmilieudifferentiatie is een prominent beleidsthema in de ruimtelijke ordening. De woonmilieutypologie van het ministerie van vrom is daarbij

een veel gehanteerde indeling: centrumstedelijk, buitencentrum, groenstedelijk, centrumdorps en landelijk wonen. Met deze typologie is het ingewikkelde concept woonmilieus concreet gemaakt.

Bovendien heeft de typologie van woonmilieus op nationaal niveau het denken in termen van vraag en aanbod gestimuleerd. Ze heeft bijgedragen aan het besef dat er een tekort is aan centrumstedelijke en groene woonmilieus. Die functie heeft de typologie kunnen vervullen door haar eenvoud.

Voor gemeenten en provincies is de typologie van woonmilieus echter minder bruikbaar. De vijfdeling is bijvoorbeeld niet geschikt om de vraag naar woonmilieus op buurtniveau op een betrouwbare manier in beeld te brengen. Ook een verfijning in tien of dertien categorieën voor toepassing op provincieniveau blijft deze problemen houden. Doordat de woonmilieutypologie zo algemeen van karakter is, kan dit op gemeenteniveau leiden tot eigenstandige interpretaties van dezelfde typologie, of tot de ontwikkeling van alternatieven. Een en ander kan leiden tot verwarring bij de communicatie tussen provincies en gemeenten, omdat cijfers en definities verschillen.

Bebouwd gebied

De typologie bebouwd gebied heeft zich ontwikkeld tot een referentiekader voor het beleid gericht op het behoud van het contrast tussen stad en land. De typologie deelt Nederland in, in twee klassen: bebouwd gebied en buitengebied. Het belangrijkste doel van deze typologie is het meten van intensivering: het aantal nieuwe woningen dat is gerealiseerd binnen de bestaande steden en dorpen. Daarvoor is ze ook geschikt, onder de voorwaarde dat duidelijkheid bestaat over wat wordt gemeten (bijvoorbeeld het bruto of netto aantal woningen), en dat er rekening wordt gehouden met naijleffecten.

De typologie is een zeer gedetailleerde afbakening van stedelijk gebied. Op enkele gevallen na is die grens ook een goede benadering van de 'ervaren' grens van de bebouwde kom. Hiermee is het rijk erin geslaagd zijn doelstelling ten aanzien van het stedelijk en landelijk gebied expliciet te maken, en daarmee ook afrekenbaar. De hoop dat de BG2000-typologie de norm zou zijn voor alle intensiveringsdoelstellingen op lager niveau, is echter nog niet bewaarheid. Sommige provincies en gemeenten passen de grens toe, en zijn daar gedeeltelijk succesvol in. Andere kiezen hun eigen typologie en doelstellingen. BG2000 heeft dan ook alleen een functie voor nationale monitoring en als handreiking naar lokale overheden. Doordat het typologiegebruik en de doelstellingen uiteenlopen, zijn de ambitieniveaus van provincies en gemeenten moeilijk met elkaar te vergelijken. Dit nadeel is inherent aan de gedecentraliseerde bevoegdheden ten aanzien van dit beleidsterrein.

Detailhandelslocaties

Detailhandelsontwikkelingen werden gereguleerd met behulp van een typologie van detailhandelslocaties en branchering. Momenteel laat 96 procent van de detailhandel in Nederland zich volgens deze PDV/GDV-indeling classificeren. Winkelgebieden hebben zich dus grotendeels aangepast aan de indeling zoals die door de overheid is opgelegd. Op deze manier heeft de

typologie duidelijk bijgedragen aan bepaalde beleidsdoelen, zoals het in stand houden van levendige binnensteden en van een fijnmazig winkelpatroon. De consequente toepassing van de typologie wrong echter steeds meer met de ontwikkelingen, zoals grotere winkels of innovatieve winkel-formules. Bovendien leidde de strikte indeling tot hoge grondprijzen, die uiteindelijk moesten worden doorberekend aan de consument.

Om dit te verbeteren is dit strenge beleid in de Nota Ruimte losgelaten; het rijk gebruikt nu een typologie van vestigingsmilieus als referentiebeeld voor de gewenste ruimtelijke verdeling van winkels. Deze typologie mist echter een concrete onderbouwing om de stad daadwerkelijk goed in locatietypen te verdelen. De vestigingsmilieus zijn echter zo weinig sturend dat de provincies teruggrijpen op de oude PDV/GDV-typologie.

Achterstandswijken

Het rijk heeft zich de afgelopen tien jaar van uiteenlopende typologieën bediend om achterstandswijken te onderscheiden. De belangrijkste zijn: de RIG0-typologie van voor- en naoorlogse wijken, de wijktypologie van problemen en dynamiek die in de Nota Wonen uit 2000 werd geïntroduceerd, de aandachtswijken en tot slot de (56) prioriteitswijken. Elk van deze typologieën heeft een ander doel, respectievelijk: het bepalen van het totale budget voor het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), het bepalen van kansen en problemen van wijken, het inzichtelijk maken van de achterstandsproblematiek en het prioriteren van wijken.

Door op nationaal niveau analyses uit te voeren met deze typologieën, heeft het rijk zijn inzicht vergroot in de heersende wijkproblematiek en de mogelijkheden voor herstructurering. De analyses schieten echter tekort zodra het aankomt op lokale uitvoering. De prioriteitswijken zijn wat dat betreft een verbetering: afbakening van voor herstructurering kansrijke wijken op basis van ervaringen en kennis van de steden zelf. Doordat de steden zelf hun probleem- en herstructureringswijken bepalen, bestaan er tussen de steden grote verschillen. Zo bestrijken de prioriteitswijken in de ene stad een veel groter gebied dan in de andere. Het is dan ook niet te achterhalen in welke mate elke stad de meest kansrijke wijken heeft geselecteerd. Het rijk gaat de prioriteitswijken wel als basis voor monitoring van het ISV-beleid gebruiken. Wat er met de uitkomsten van die monitoring gebeurt, is vooralsnog onduidelijk. Zeker is wel dat de wijken onderling niet te vergelijken zijn. Het blijft lastig om een 'decentrale typologie' te combineren met het sturen en monitoren van 'centrale doelstellingen'.

Typologieën voor analytische doeleinden

Ten eerste hebben typologieën in het ruimtelijk beleid een analytische functie. Ze helpen ruimtelijke patronen te herkennen en voorzien het beleid daarmee van een kennisbasis of spelen een rol bij het monitoren van ontwikkelingen.

In veel gevallen blijken deze analytische typologieën geschikt te zijn voor het doel waarvoor ze zijn opgesteld. De typologie 'bebouwd gebied' is

bijvoorbeeld erg goed te gebruiken voor het meten van inbreiding. De bebouwd-gebiedsgrens is namelijk een goede benadering van de grenzen van dorpen en steden zoals ze door de meeste mensen worden ervaren.

In andere gevallen is een typologie minder gelukkig gekozen. Diezelfde bebouwd-gebiedstypologie is bijvoorbeeld minder geschikt om de toename van verspreide bebouwing te onderzoeken. Ook de woonmilieutypologie is niet geheel geschikt voor het bepalen van de vraag naar en het aanbod van woonmilieus. De uitkomsten van vraag en aanbod moeten met een grote onzekerheidsmarge worden benaderd door definitieproblemen van de woonmilieutypologie en methodische vraagtekens bij de manier waarop gewenste woonmilieus worden uitgedrukt. Hierdoor is het de vraag in hoeverre de resultaten daadwerkelijk als basis kunnen dienen voor beleid.

Typologieën voor sturingsdoeleinden

Ten tweede hebben typologieën vaak een sturende functie. Sturende typologieën moeten helpen ontwikkelingen in bepaalde banen te leiden. Sturingstypologieën zijn vaak het gevolg van een beleidsbeslissing, de uitkomst van een politiek en bestuurlijk proces. In hoeverre een typologie daadwerkelijk kan helpen bij het sturen, varieert nogal.

Veel typologieën zijn slechts globaal omschreven. De formulering wordt bewust vaag gehouden, omdat het rijksbeleid alleen een richting wil aangeven en de concrete uitvoering overlaat aan de lagere overheden. Dit geeft meteen de spagaat weer waarin het nationale ruimtelijk beleid opereert. Zonder een concrete typologie, is het voor de rijksoverheid moeilijk om duidelijk te maken wat de doelen van het beleid zijn en om te meten of het beleid succesvol is. Een strikte typologie die richting geeft en monitoring achteraf mogelijk maakt, druist echter in tegen het decentrale karakter van het huidige ruimtelijkeordeningsbeleid.

Een directe relatie tussen typologie en het succes van het beleid is moeilijk te leggen, omdat dit succes ook afhankelijk is van veel andere factoren. In veel gevallen zijn typologieën succesvol als het gaat om het overbrengen van een boodschap. Typologieën vormen als het ware een taal die door alle betrokken partijen wordt begrepen. Worden typologieën gehanteerd als een hard criterium, dan hangt het succes van de typologie af van de stevigheid van het onderliggende politieke compromis. De mate waarin structuurfondsen bijvoorbeeld terecht komen op de plek waar ze het hardst nodig zijn, hangt niet af van de typologie, maar van de politieke beslissing om de typologie zo in te richten dat Flevoland in aanmerking komt, in plaats van Oost-Groningen. Als typologieën worden gebruikt als een min of meer vrijblijvende richtlijn (zoals bij woonmilieus, bebouwd gebied en vestigingsmilieus), is het lastiger te evalueren in hoeverre de typologie heeft bijgedragen aan het succes van het beleid.

Een risico van typologiegebruik is dat overheden zich vastbijten in een typologie, zonder dat die tot beter beleid leidt. Zo fixeren rijk en gemeenten zich bijvoorbeeld te veel op de woonmilieutypologie, terwijl deze zeker op

gemeenteniveau haar doel voorbijschiet. De typologie vindt namelijk geen aansluiting bij de dagelijkse woningbouwpraktijk en bij de beleving van bewoners.

Tot slot

Sturen via nationale typologieën zal steeds moeilijker worden in de huidige praktijk van decentralisatie. Het rijk komt immers steeds verder af te staan van de uitvoering van het ruimtelijk beleid, en het aantal betrokken publieke en private partijen neemt toe. Typologieën krijgen daardoor vaker het karakter van referentiebeelden, en hun afbakeningen worden minder concreet; ze gaan meer lijken op ruimtelijke concepten. Verder zullen ze in toenemende mate concurrentie krijgen van typologieën die wel aansluiten bij de lokale beleidspraktijk. Zowel de vorm als het gebruik van typologieën zal dus mee veranderen met de organisatie van het ruimtelijk beleid. En dat is logisch: de essentie van ruimtelijke typologieën is dat zij uitdrukking geven aan de heersende beleidsopvattingen.

Inleiding

INLEIDING

Beleid is doordrongen van ruimtelijke indelingen, ofwel typologieën. Een kleine greep uit de nota's laat zien hoezeer het beleid probeert groepen en gebieden te definiëren en af te bakenen (figuur 1 en 2). Dat is niet verwonderlijk: overheden hebben die indelingen nodig om keuzes in hun beleid te kunnen maken. Sociaal-economisch beleid baseert zijn maatregelen bijvoorbeeld op classificaties van personen naar inkomen of arbeidsongeschiktheid. En ruimtelijk beleid doet dat door onderscheid te maken tussen kernzones en perifere gebieden, of richt zich specifiek op bedrijventerreinen of plattelandsgebieden.

Weinig mensen zullen stilstaan bij ruimtelijke typologieën als zodanig, terwijl dit wel de moeite waard is. Een keuze voor een bepaalde ruimtelijke typologie kan namelijk verstrekkende gevolgen hebben voor de ruimte – net zoals een indeling naar arbeidsongeschiktheid grote gevolgen heeft voor de personen in kwestie. En zoals bij elke keuze, is de toewijzing van een gebied aan een bepaalde categorie vaak discutabel.

Variatie in typologieën

Een vluchtige blik op figuur 1 laat zien dat er een grote variatie bestaat aan typologieën. Zowel de kenmerken van typologieën als de toepassing en doorwerking ervan in beleid, verschillen sterk. We noemen vier veel voorkomende kenmerken (figuur 2).

Typologieën variëren bijvoorbeeld in concreetheid. Zo is 'bebouwd gebied' zeer gedetailleerd afgebakend met behulp van complexe criteria, terwijl de 'vestigingsmilieus' uit de Nota Ruimte slechts een algemene omschrijving van de driedeling van de stad geven. Vaak zijn typologieën in de beleidsnota's nog vaag, en worden zij pas concreet gemaakt als het beleid wordt afgerekend (gemonitord).

Typologieën lijken nogal eens niet met de werkelijkheid overeen te stemmen. Bunnik hoort bijvoorbeeld niet bij het 'stadsgewest' Utrecht, terwijl het dorp zeer nauw verbonden is met de stad voor de werkgelegenheid en voorzieningen. En het plaatsje Stompwijk is een klein dorp, maar wordt door vrom als stedelijk 'buitencentrum woonmilieu' geclassificeerd.

Verder werkt de ene typologie meer door in het beleid dan de andere. De 'koersgebieden' uit de Vierde Nota vrijwel kent niemand meer, maar de nationale 'woonmilieutypologie' is tot in veel gemeentenota's doorgedrongen.

Tot slot noemen we de verschillende manieren waarop ruimtelijke indelingen tot stand komen. De keuze van 'economische kernzones' is onderwerp van langdurig debat, terwijl een typologie als 'bebouwd gebied' geruisloos in nota's wordt opgenomen.

De kenmerken en verschillen roepen vragen, of zelfs verwondering op. De manier waarop typologieën in het beleid worden gebruikt, lijkt bijna willekeurig. Waarom is de ene typologie bijvoorbeeld concreet, en de andere zo vaag? Hoe kan het dat er typologieën in omloop zijn die niet lijken overeen te stemmen met de werkelijkheid? Hoe komt het dat een term als 'woonmilieu' wel een lang leven beschoren is, en 'koersgebied' niet? En wat is de reden dat de ene typologie zoveel discussie opwekt, terwijl de andere zonder weerstand in beleid wordt opgenomen? In deze studie proberen we te achterhalen welke rationele overwegingen er schuilgaan achter de definities en het gebruik van typologieën.

Doel en onderzoeksvraag

Het doel van deze studie is beleidsmakers bewust te maken van de manieren waarop nationale, ruimtelijke typologieën als beleidsinstrument worden ingezet, welke afwegingen daarbij komen kijken, en welke risico's dat met zich meebrengt. De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan ook: 'Welke rol spelen typologieën in beleid, en hoe succesvol zijn typologieën in het vervullen van die rol?' De gekozen typologieën hebben een nationale dekingsgraad en zijn daarmee in de eerste plaats relevant voor het rijksbeleid, maar ze kunnen ook een aanzienlijke rol spelen voor de provincies en gemeenten.

Vier casestudy's

Om het gebruik van typologieën goed te kunnen doorgronden hebben we ervoor gekozen dit te onderzoeken in een beperkt aantal casestudy's. In deze casestudy's volgen we het gebruik van typologieën voor vier beleidsthema's. De thema's in de cases zijn gekozen omdat ze momenteel relevant zijn voor het Nederlandse ruimtelijk beleid. Elk thema is bovendien op een eigen manier ruimtelijk vertaald in een typologie, met uiteenlopende doelen.

De eerste case betreft het thema woonmilieu. Voor dit thema speelt de woonmilieutypologie van het ministerie van vrom een cruciale rol. Deze karakterisering van woonwijken is in het leven geroepen om de vraag van de woonconsument kwantitatief te kunnen vergelijken met het aanbod van woonmilieus in de huidige en toekomstige woningvoorraad. In de tweede case staat het intensiveren van de bestaande stad centraal. Dit beleidsstreven is geoperationaliseerd met de typologie bebouwd gebied. Afspraken over inbreiding worden gekoppeld aan deze heel concrete, gedetailleerde uitgewerkte typologie. De derde case is gewijd aan detailhandelslocaties. In het verleden stuurde detailhandelsbeleid de ontwikkelingen met de pdv/gdv-typologie, nu gebeurt dat met het ruimere begrip vestigingsmilieus. In de vierde case gaat het om aandachtswijken. Hiervoor zijn in de afgelopen tien jaar vier verschillende typologieën gehanteerd, zowel voor het verdelen van geld, als voor het identificeren van problemen en kansen.

Figuur 1. Ruimtelijke typologieën: een greep uit verschillende beleidsnota's



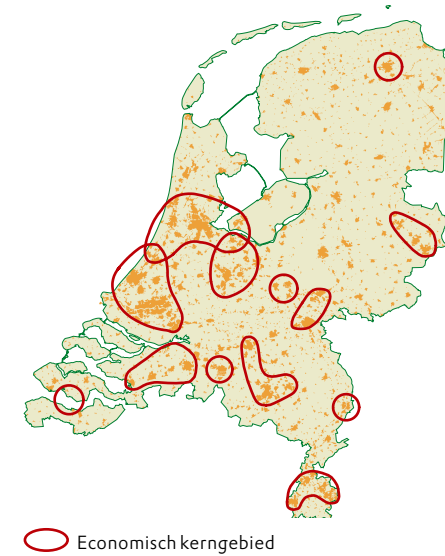
Leeswijzer

Eerst leggen we in het tweede hoofdstuk kort uit wat we met ruimtelijke typologieën bedoelen, en hoe deze een rol spelen in beleid. In de daarop volgende vier hoofdstukken komen de vier cases aan bod. De vier casestudy's zijn opgebouwd volgens een vast stramien: eerst wordt de beleidscontext beschreven, gevolgd door de aanleiding om typologieën voor het betreffende beleidsthema in te zetten. Daarna gaan we in op het doel, de kenmerken en de uitwerking van de gehanteerde typologie, en we analyseren in hoeverre de typologie geschikt is voor het doel waarvoor ze bedoeld is. Ten slotte bespreken we hoe de typologie wordt gebruikt door het rijksbeleid, en hoe de typologie is opgepakt door provincies en gemeenten. In het slothoofdstuk wordt in algemene zin besproken hoe het rijk omgaat met typologieën, waarbij we putten uit de voorbeelden uit de cases, aangevuld met andere typologieën.

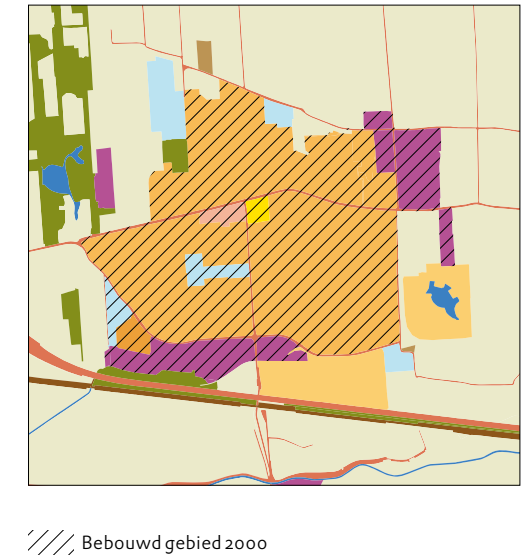
Het boek wordt afgesloten met een bijlage waarin enkele typologieën nader worden beschouwd. Deze bijlage geeft een overzicht van alle in de tekst genoemde typologieën. Van elke typologie worden kort het doel en de belangrijkste kenmerken beschreven, met een kleine illustratie in een kaartbeeld. De typologieën zijn per thema gegroepeerd. Noemenswaardige overeenkomsten en verschillen worden in de begeleidende tekst toegelicht. De bijlage biedt geen compleet overzicht, maar geeft wel een indruk van de rijkdom aan typologieën en de verwarring die ze kunnen opleveren.

Figuur 2. Vier voorbeelden van ruimtelijke typologieën

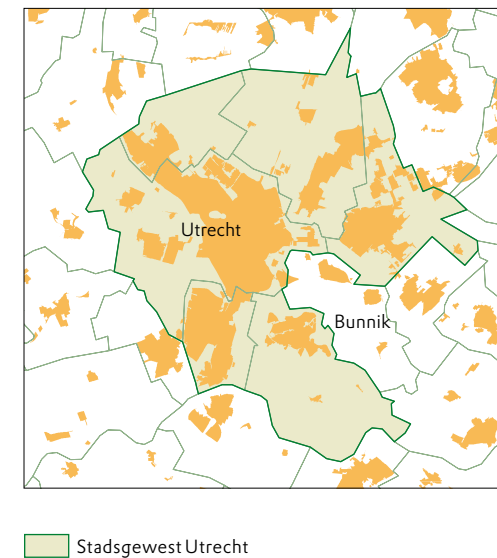
a. Economische kerngebieden.
Bron: Nota Ruimte (VROM 2005)



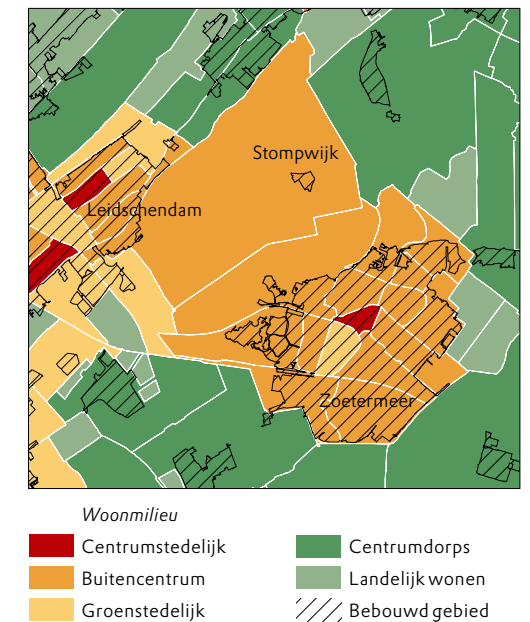
b. Bebouwd gebied 2000, afgeleid van de CBS Bodemstatistiek.
Bron: VROM (2004).



c. Stadsgewest Utrecht.
Bron: RPD (2000)



d. Het dorp Stompwijk als stedelijk buitencentrum woonmilieu.
Bron: VROM / ABF Research (2002)



Typologie: definitie en toepassing in beleid

TYOLOGIE: DEFINITIE EN TOEPASSING IN BELEID

Wat verstaan we nu eigenlijk onder ruimtelijke typologieën? Waarnemen is indelen; iedereen die de wereld om zich heen bekijkt, deelt die wereld in. De uitspraak 'De Nederlandse economie groeit minder hard dan de rest van Europa', kan niet worden gedaan zonder Nederland af te bakenen. Ook voor de constatering dat steeds meer speeltuinen verdwijnen uit de binnenstad, is in ons hoofd een definitie nodig van 'speeltuin' en een zekere omlijning van die binnenstad. Dit soort ruimtelijke indelingen wordt ook wel ruimtelijke typologieën genoemd.

Wat is een ruimtelijke typologie?

In dit boek definiëren we een ruimtelijke typologie als een indeling van de ruimte die is gemaakt aan de hand van vooraf gestelde criteria. Een wijk-afbakening op basis van een sociaal-economische achterstand van de bewoners levert bijvoorbeeld de typologie aandachtswijken op. Ook het trekken van een grens op basis van vooraf vastgestelde morfologische kenmerken mondt uit in een typologie, zoals bebouwd gebied.

Administratieve en statistische eenheden, zoals gemeenten, wijken en postcodegebieden, worden in deze studie niet beschouwd als typologie. Dit soort eenheden is vaak een bouwsteen voor typologieën, zoals achterstandswijken of stadsgewesten.

Ook het begrip ruimtelijk concept valt buiten onze definitie van typologie. Een ruimtelijk concept is een visie op de ruimte, zoals de 'netwerkstad' of nieuwe vormen van 'landelijk wonen'. Deze concepten worden niet exact afgebakend, maar dienen als referentiebeeld voor het beleid. Een typologie is daarentegen heel concreet, en instrumenteel. In veel gevallen is een typologie een concrete uitwerking van een concept. Zo geeft het *concept* stadsgewest schetsmatig aan hoe de ruimte werkt of moet gaan werken; de *typologie* stadsgewest operationaliseert dat concept door gemeenten concreet in te delen op basis van woon-werkrelaties. Hiermee is overigens meteen aangegeven dat de scheidslijn tussen de twee begrippen niet altijd even duidelijk is.

Typologie in het beleid

Traditioneel gezien bestaat 'de beleidscyclus' uit: onderzoek en/of visievorming, beleid, uitvoering en monitoring. In de praktijk is overigens lang niet altijd sprake van een logische cyclus; verschillende fasen kunnen heel goed gelijktijdig plaatsvinden, bijvoorbeeld doordat verschillende bestuursniveaus zich op hetzelfde moment met een verschillende fase bezighouden.

In deze studie richten we ons wel op de afzonderlijke fasen van de beleids-cyclus, omdat het typologiegebruik zo beter is te analyseren.

We veronderstellen dat ruimtelijke typologieën voor elke fase van deze cyclus een duidelijk doel dienen. Zo zal het beleidsvoorbereidend onderzoek gebruik maken van typologieën om ruimtelijke ontwikkelingen te duiden. Bij het formuleren van beleid worden typologieën gebruikt om gewenste toekomstsituaties uit te drukken. De beleidsuitvoering benut typologieën om daadwerkelijk afspraken te maken met lagere overheden, om regelgeving te koppelen aan gebieden, of om geld te verdelen. Ten slotte zet het rijk typologieën in om (het succes van) zijn eigen beleid te kunnen monitoren.

Het gebruik van typologieën brengt risico's met zich mee. Wanneer de context en alternatieven niet goed zijn uitgelegd, kan een typologie namelijk een beperkende blik in de hand werken en daardoor verkeerd begrepen worden. Ook kan de definitie van een typologie invloed hebben op het succes van het beleid. Typologieën zijn in die zin enigszins vergelijkbaar met indicatoren of statistische informatie. Het is een bekend gegeven dat overheden zich vaak laten leiden door de uitkomst van één indicator, terwijl de werkelijkheid achter de indicator veel genuanceerder is. Verder is het in een beleidscontext heel normaal om consensus te zoeken over de manier waarop een indicator wordt geformuleerd. De definitie van een indicator heeft invloed op de manier waarop het succes van beleid wordt gemeten. In de volgende hoofdstukken zullen we zien of deze beredeneerde eigenschappen zich inderdaad voordoen in het geval van de vier casestudy's.

Woonmilieus

WOONMILIEUS

Woonmilieudifferentiatie is een prominent beleidsthema in de ruimtelijke ordening. De typologie die daarbij wordt ingezet, de VROM-woonmilieutypologie, is een van de meest in het oog springende rijkstypologieën. Termen als 'groenstedelijk' of 'centrumstedelijk wonen', zijn geaccepteerd taalgebruik in nota's en beleid. De operationalisatie in concrete doelstellingen en de uitvoering ervan leveren op lokaal niveau echter nogal eens problemen op. In deze casestudy gaan we na hoe succesvol de woonmilieutypologie is toegepast in het beleid.

Opkomst woonmilieus in het beleid

Het woongenot van mensen wordt niet alleen bepaald door kenmerken van de woning zelf, maar ook door de functie, het uiterlijk en de sfeer van de woonomgeving. In de jaren tachtig komt het besef op dat het woonbeleid zich dan ook niet alleen moet richten op de woning, maar ook rekening moet houden met de woonomgeving. Woning en woonomgeving worden samengevat in de term woonmilieu.

In de jaren negentig streefde het ministerie van VROM er steeds meer naar om de woningvoorraad beter te laten aansluiten op de woonvraag. Het grote kwantitatieve tekort aan woningen was nagenoeg weggewerkt, waardoor de focus kon worden verlegd naar kwaliteit. De vraag-aanbodanalyse die volgde, nam zowel het woningtype als de woonmilieus onder de loep (AV Onderzoek 1994), en concludeerde een tekort aan bepaalde woonmilieus. De Nota Wonen en de Vijfde Nota namen de resultaten op in concrete beleidsdoelen: de Vijfde Nota specificeerde de woonmilieutekortten bijvoorbeeld op landsdeelniveau, wat provincies zou moeten aansporen om die tekorten weg te werken met nieuwbouw en transformatie.

De Nota Ruimte van 2004 stelt het ambitieniveau bij. Het doel van toenemende woonmilieudifferentiatie die past bij de woonvraag, blijft overeind, maar het is niet langer het rijk dat de vraag-aanbodanalyse uitvoert. Die taak wordt, in de decentralisatiefilosofie van de Nota, verschoven naar de lagere overheden die daar ook zelf beleid op moeten voeren. De Nota geeft wel aan dat er op nationaal niveau tekorten bestaan aan groene en centrumstedelijke woonmilieus, maar dit vormt geen directe richtlijn voor sturing. Daarbij komt dat de aandacht zich, door de achterblijvende woningproductie, sinds 2000 weer meer richt op kwantiteit in plaats van op woonmilieus.

Het thema woonmilieu is sinds eind jaren negentig massaal door provincies en gemeenten opgenomen in hun beleidsstukken. Net als in beleid op rijksniveau is ook bij hen 'bouwen voor de vraag' het leidende principe.

Typologie in woonmilieubeleid

Typologieën spelen een grote rol in het woonbeleid. Alle uitspraken uit actuele rijksnota's over de discrepantie tussen vraag en aanbod op de woningmarkt zijn gebaseerd op de vrom-woonmilieutypologie. Deze typologie is dan ook in het leven geroepen om de vraag en het aanbod te bepalen. De terminologie die met de typologie samenhangt (zoals groenstedelijk wonen of landelijke woonmilieus) duikt overal op om de ambities van het beleid uit te drukken, tot op gemeenteniveau toe.

Voor specifieke woonbelevingsvragen zijn er door verschillende partijen ook andere typologieën ontwikkeld. Zo ontwikkelden bureau Middelkoop e.a. (1999) een typologie voor de transformatiepotentie van wijken, ten behoeve van de herstructurering. Anderen voegden ook meer sociale aspecten als leeftijd, etniciteit en opleidingsniveau aan de typologie toe (RIGO 1995, RIGO 1997, Dignum 2004). Bureaus als Motivaction en Smartagent legden juist de nadruk op beleving en wijkidentiteit. Op gemeenteniveau bestaat vaak behoefte aan concrete richtlijnen voor het bouwen van 'nieuwe' woonmilieus of het transformeren van bestaande; de gemeente Rotterdam heeft ze bijvoorbeeld vastgelegd in een woonmilieuatlas van Rotterdam (Gemeente Rotterdam 2003).

Het is moeilijk te definiëren wat een 'woonmilieu' precies is. Een woonmilieu kan worden gevormd door allerlei aspecten, zoals het voorzieningenniveau, de hoeveelheid groen, stedenbouwkundige eigenschappen, de sfeer en identiteit, of de sociaal-economische kenmerken van buurtbewoners. En elk aspect kan op een ander schaalniveau belangrijk zijn. Bovendien wordt de woonomgeving door bewoners en gebruikers op verschillende manieren beleefd. De één kan in zijn woonomgeving de nabijheid van een groot winkelcentrum binnen fietsafstand belangrijk vinden, de ander hecht aan saamhorigheid in de buurt, een derde waardeert de ligging nabij de snelweg.

Een gevolg is dat er binnen en buiten het beleid tientallen – onderling soms zeer verschillende – typologieën zijn ontwikkeld om een woonmilieu te bepalen (zie bijlage). In een poging orde te scheppen in deze complexiteit, onderscheiden Wassenberg et al. (2005) zes hoofdcategorieën die een woonmilieu kunnen beschrijven: fysieke eigenschappen (bijvoorbeeld stedenbouwkundige kenmerken); geografische ruimte (ligging); economische factoren (sociaal-economische status); sociale factoren (etnische achtergrond); gedrag en gebruik (gebruik van openbare ruimte) en mentale criteria (sfeer). Uiteindelijk ligt bij elke definitie van een woonmilieu de nadruk op één of enkele van deze aspecten.

Typologie van het rijk: de vrom-woonmilieutypologie

Ondanks deze veelheid aan typologieën blijkt er één de onderzoeks- en beleidspraktijk te overheersen: de vrom-woonmilieutypologie. Het is de belangrijkste typologie waar vrom-beleid momenteel aan refereert, de meeste provincies passen deze indeling toe, en ook veel gemeenten werken

Tabel 1. De vrom-woonmilieutypologie.

Bron: Cijfers over Wonen, vrom (2004)

Type woonmilieu	Omschrijving
Centrumstedelijk	(Historische) binnensteden, city/nieuwe stedelijke centra, centra van nieuwe steden. <i>Essentie: centrale ligging, relatief hoge woondichtheid, functiemenging.</i>
Buitencentrum	Rond het centrum gelegen compact monofunctioneel woonmilieu. Vooroorlogse etagewoningen, vooroorlogse grondgebonden woningen, vooroorlogse herenhuizen, vooroorlogse tuindorpen, naoorlogse etagewoningen, naoorlogse grondgebonden woningen. <i>Essentie: de stadswijk.</i>
Groenstedelijk	Monofunctioneel woonmilieu dat ruim en groen van opzet is in grotere gemeenten. De uitbreiding aan de stad, groeikernen en actuele uitleg vallen hieronder. <i>Essentie: huis met een tuin.</i>
Centrumdorps	Historische kernen, nieuwe kernen. <i>Essentie: multifunctionele centra in kleinere kernen.</i>
Landelijk wonen	Lage bebouwingsdichtheid in een overwegend groen gebied met weinig voorzieningen. Villawijken, wonen in het landschap, landgoederen. <i>Essentie: Villa Verde.</i>

ermee. De typologie wordt meestal gebruikt om, als input voor beleid, de vraag naar en het aanbod van bepaalde woonmilieus te achterhalen. Vanwege deze brede toepassing op verschillende niveaus en de dominantie van de typologie op rijksniveau concentreren we ons in deze case op de toepassing van de vROM-woonmilieutypologie.

In de jaren negentig introduceerde het ministerie van vROM de woonmilieutypologie om op nationaal niveau vraag en aanbod van woonmilieus met elkaar te kunnen vergelijken (vROM 1998). Hiermee werden woonmilieus voor het eerst op postcodevierniveau gedefinieerd. Tot dan toe waren woonmilieus alleen op gemeenteniveau bepaald, maar dat bood onvoldoende basis voor het beleid.

De woonmilieus zijn geïdentificeerd aan de hand van fysieke en geografische kenmerken. Eerst is op basis van het inwonertal van woonplaatsen onderscheid gemaakt tussen steden en dorpen. Vervolgens zijn de postcodegebieden binnen deze twee categorieën geïdentificeerd op basis van hun ligging ten opzichte van het centrum, het voorzieningenniveau, de functiemenging, het woningtype en de bebouwingsdichtheid. Het resultaat is een typologie die Nederland in vijf categorieën verdeelt (zie tabel 1).

In het algemeen levert de indeling een herkenbaar beeld op, zoals blijkt uit figuur 3, waar Amsterdam en omgeving in kaart zijn gebracht. De stadscentra van Amsterdam, Zaandam en Haarlem zijn duidelijk centrumstedelijk; de ring om de centra is buitencentrum. Stadswijken met een groen karakter, zoals delen van Purmerend en Amstelveen, zijn geïdentificeerd als groenstedelijk. In kleinere plaatsen overheerst het centrumdorpse milieu; alleen op enkele, open plekken is sprake van landelijk wonen.

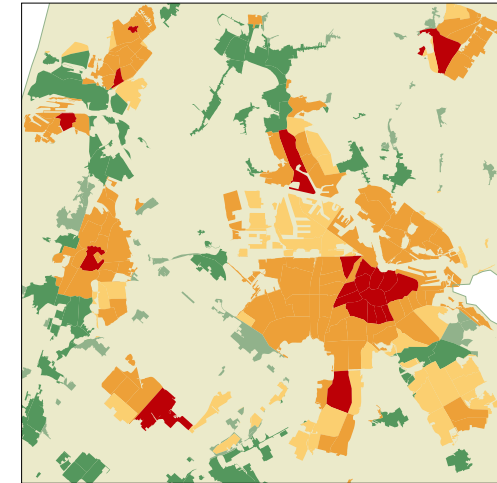
De typologie kent vier beperkingen, die al dan niet het gevolg zijn van bewuste keuzes. De eerste beperking geldt de kenmerken die ten grondslag liggen aan de woonmilieutypen. Hierdoor is woonmilieubeleid expliciet gerelateerd aan ligging en fysieke omgevingsfactoren. Aspecten als identiteit, sociale samenstelling en economische status van de woonomgeving worden buiten beschouwing gelaten.

Een andere beperking heeft betrekking op de indeling in vijf categorieën. Een logisch gevolg van weinig categorieën is namelijk dat deze zich gemakkelijk van elkaar laten onderscheiden, maar dat binnen elke categorie een grote variatie aan wijken (postcodegebieden) voorkomt. Het centrum van Amsterdam is voor de woonconsument wezenlijk anders dan het centrum van Purmerend; desondanks worden beide postcodegebieden in deze typologie als 'centrumstedelijk' woonmilieu gekarakteriseerd. vROM heeft voor de indeling in vijf categorieën gekozen, om de typologie geschikt te maken voor algemene beleidsuitspraken op nationaal niveau. Zoals verderop in deze case zal blijken, is de typologie door zijn eenvoud inderdaad bijzonder krachtig.

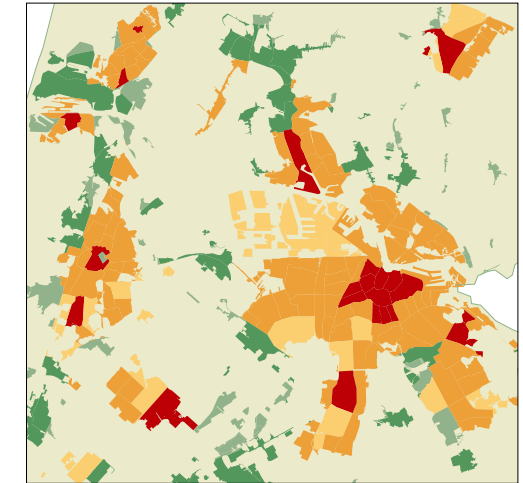
Een derde beperking betreft de ontwikkeling van woonmilieus in de tijd, zoals een vergelijking tussen 1998 en 2002 laat zien (figuur 3a en 3b). De Bijlmer was bijvoorbeeld volgens de indeling in 1998 grotendeels groenstedelijk; in 2002 wordt de buurt als buitencentrum beschouwd. Een belangrijke

Figuur 3. De vROM-woonmilieutypologie in kaart gebracht voor bebouwd gebied in de omgeving van Amsterdam. Bron: vROM / ABF Research, bewerking RPB

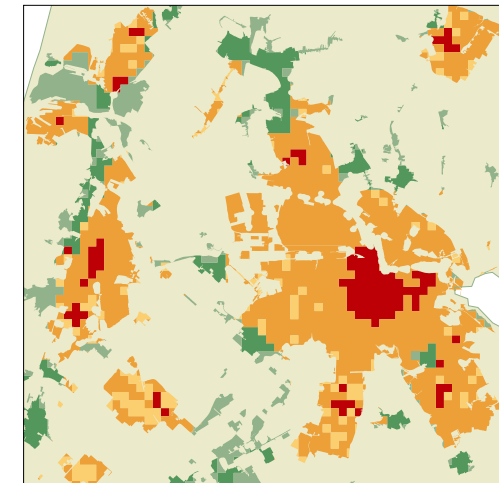
a. Definitie 1998 per postcode



b. Definitie 2002 per postcode



c. Definitie 2002 vertaald naar 500-bij-500-meter-vierkant



oorzaak voor deze opmerkelijke verandering is dat de definitie van de begrippen groenstedelijk en buitencentrum is gewijzigd tussen 1998 en 2002. Hoewel deze wijziging goed gedocumenteerd is, blijkt dat maar weinig typologiegebruikers zich de verandering realiseren. Een andere oorzaak is dat de nieuwbouwwijken al door vrom werden geclassificeerd voor ze gebouwd werden (ABF Research 2005). Als de wijk er eenmaal staat, kan een volgens de criteria ander milieu zijn ontstaan. Zo werden alle geplande Vinex-wijken in 1998 als groenstedelijk aangemerkt. Toen in 2002 de aanleg gevorderd was, bleek volgens onze berekening dat 42 procent van de totale Vinex-nieuwbouw als buitencentrummilieu moest worden beschouwd.

De vierde beperkende factor is het schaalniveau van de woonmilieutypologie. De postcodevieregebieden komen nauwelijks of niet overeen met hoe bewoners hun woonmilieu daadwerkelijk ervaren. Volgens de typologie zoals die is ontworpen, is bijvoorbeeld een derde van Hoofddorp 'centrumstedelijk'. Dat komt doordat dit hele gebied één postcodegebied vormt. Figuur 3c laat zien dat de toepassing van de vrom-methodologie op een gedetailleerder schaalniveau een heel ander beeld oplevert; een vergelijkbare uitwerking van de typologie op een lager schaalniveau (in dit geval 500-bij-500-meter-vierkanten) levert een veel kleiner centrumgebied op. De keuze voor postcodevieregebieden is gemaakt vanwege de beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens op dat schaalniveau, maar ook omdat daarmee de vraag beter geïdentificeerd kan worden, wat we hierna zullen uitleggen.

Deze beperkingen willen niet zeggen dat de typologie geen waarde heeft als benaderingswijze van woonmilieus. Expliciete aandacht voor deze eigenschappen geeft wél aan dat de toepassingsmogelijkheden van de typologie beperkt zijn. Elke andere typologie zou echter tegen soortgelijke keuzes aanlopen, en daarmee andere – vergelijkbare – beperkingen met zich meebrengen.

Berekening van vraag en aanbod

De vrom-woonmilieutypologie is door het rijk gebruikt om de vraag naar en het aanbod van bepaalde woonmilieus met elkaar te confronteren. Hoe zijn die vraag en het aanbod precies geanalyseerd?

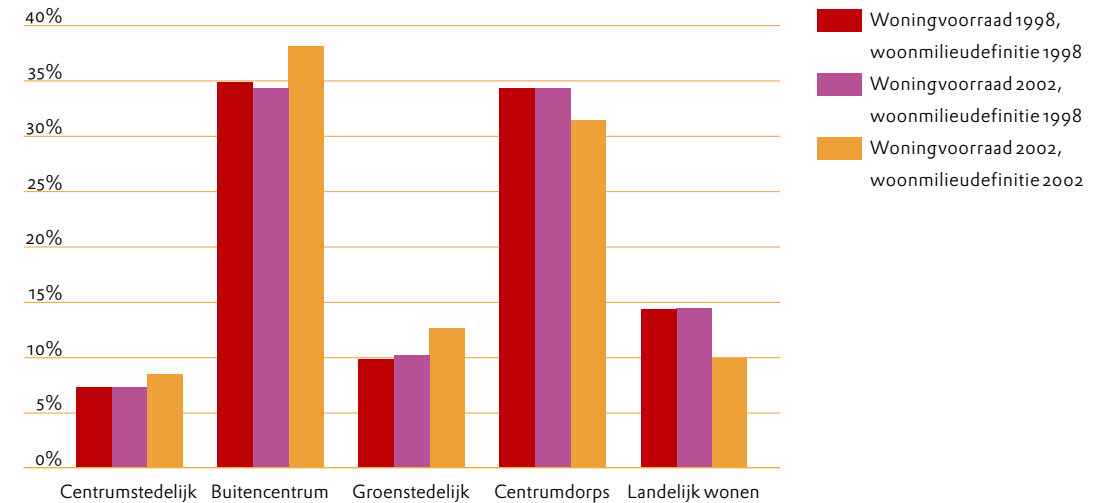
Het aanbod aan woonmilieus is eenvoudig berekend door het aantal woningen in elk postcodegebied per woonmilieucategorie op te tellen. Relatief veel woningen blijken te staan in stedelijke buitencentrummilieus en centrumdorps milieus (figuur 4).

De vraagkant was aanzienlijk lastiger vast te stellen. vrom heeft de woonvraag afgeleid uit zijn woningbehoefteonderzoek (wbo). Dit is een vierjaarlijkse enquête waarbij 60.000 huishoudens gevraagd wordt naar hun woontevredenheid en woonvoorkeur. Alle verhuisgeneigde respondenten is gevraagd waar ze willen wonen: in welke woongemeente, en zo mogelijk in welk postcodegebied. Dit gebied is door vrom al aangewezen als bepaald woonmilieu, waardoor bekend is in welk woonmilieu de respondent wenst te wonen¹ (Heida et al. 2000).

1. In die gevallen waarbij de respondent geen postcodegebied heeft aangewezen, wordt het gewenste woonmilieu herleid uit antwoorden op vragen over de gewenste woonomgeving.
2. Berekend op basis van de woningvraag van alle verhuisgeneigde huishoudens minus het aanbod dat vrijkomt als zij hun verhuiscens realiseren. De tekorten van 2002 zijn gebaseerd op een licht afwijkende definitie ten opzichte van 1998.

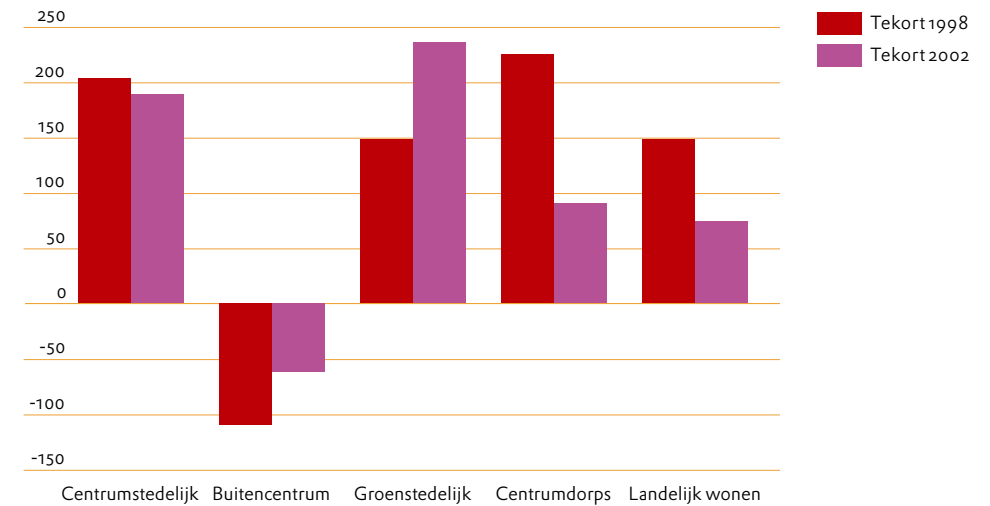
Figuur 4. Woningvoorraad per woonmilieu, aandelen in 1998 en 2002.

Bron: CBS / ABF Research



Figuur 5. Woningtekort (x1.000 woningen) per woonmilieu in 1998 en 2002.

Bron: WBO 1998 en 2002, bewerking RPB²



Vraag en aanbod worden in een eenvoudige vergelijking met elkaar geconfronteerd. De vraag-aanbodanalyse levert voor 1998 de alom bekende conclusie op dat er een groot tekort bestaat aan centrumstedelijke, groenstedelijke, dorpse, en landelijke woonmilieus (figuur 5). De opgave tot meer centrumstedelijk en landelijk bouwen is dan ook nadrukkelijk opgenomen in diverse rijksnota's.

Op grond van wbo-analyses voor 2002 lijkt de situatie aanzienlijk te zijn veranderd: het tekort aan groenstedelijke woonmilieus is toegenomen, terwijl dat voor centrumdorps en landelijk wonen juist minder is geworden. Het enige woonmilieu waarvan zowel voor 1998 als voor 2002 een overschot bestaat, is buitencentrum. Dit overschot is in deze periode wel kleiner geworden³.

De ontwikkeling in het woningtekort van bepaalde woonmilieus is vooral te verklaren door een veranderende vraag. Het aanbod aan woningen kan in korte tijd immers niet structureel veranderen; de jaarlijkse nieuwbouw en transformatie maken daarvoor een te klein percentage uit van de totale woningvoorraad. Het RIG0 (2004) suggereert dan ook dat de verslechterde economische situatie de oorzaak is van een verschuivende vraag op de woningmarkt van dure koopwoningen (in dorpse en landelijke milieus) naar goedkope koop- en huurwoningen (in buitencentrummilieus).

Deze conclusie is echter voorbarig, omdat de cijfers met een grote mate van onzekerheid zijn omgeven. Twee aspecten spelen daarbij een rol: kleine veranderingen in de definitie van de typologie, en de grote onzekerheidsmarge van de gehanteerde methode zelf.

vrom heeft voor de versie van 2002 een paar wijzigingen doorgevoerd. Zo zijn de criteria voor het onderscheid tussen stad en dorp aangepast en zijn dichtheidsgrenzen voor groenstedelijk naar beneden bijgesteld. Uit figuur 4 blijkt dat door die nieuwe definitie met name het aantal buitencentrummilieus is toegenomen. Volgens vrom mag de vraag-aanbodanalyse van beide jaargangen dan ook niet met elkaar worden vergeleken. Dit roept de vraag op of de definitieverandering de verschuivingen in tekorten en overschotten verklaart. Verwacht mag worden dat met een gelijkblijvende vraag, en een toenemend aanbod, het overschot aan buitencentrummilieus verder zou toenemen, en het tekort aan groenstedelijke milieus zou afnemen. Uit figuur 5 blijkt echter het tegendeel het geval: het overschot aan buitencentrummilieus neemt bijvoorbeeld juist af. Het is dus de vraag of de definitieverandering werkelijk een grote invloed heeft op de geconstateerde cijfers.

De tweede onzekerheid geldt de methode zelf, waarmee de vraag en het aanbod worden bepaald. De kritiek op de methode is bekend: het reconstrueren van de vraag naar bepaalde woonmilieus levert in veel gevallen een gewenst woonmilieu op, dat niet overeenkomt met de beleving van de verhuysgeneigde respondent. Deels wordt dit veroorzaakt door de manier waarop het gewenste woonmilieu wordt gedefinieerd (door aanwijzing van gewenste woonwijken en/of het reconstrueren van gewenste woonmilieus met een beperkt aantal antwoorden uit het woningbehoeftenonderzoek).

3. Bij de figuur moet worden aangekend dat vrom zich in zijn beleid baseert op toekomstige woningtekorten naar woonmilieu, berekend op basis van bevolkings- en huishoudensprognoses (ABF Research 2002). De getallen uit figuur 5 zijn dus niet met beleid vergelijkbaar.

Maar mogelijk spelen ook andere variabelen (wie zijn de burens, hoe goed is de school in de buurt) en andere schaalniveaus (kleiner dan postcodeviervier-niveau: de directe woonomgeving, of groter: woon-werkafstanden) een grotere rol dan tot nu toe gedacht werd. Daarnaast zijn milieus van dezelfde categorie, maar in verschillende steden voor een woningzoekende meestal niet inwisselbaar (vrom-raad 2000). Ten slotte is ook nog de steekproefmarge van het wbo een mogelijke bron van ruis in de tekortberekeningen.

Kortom: de vraag-aanbodanalyse is in algemene termen nuttig voor beleid op rijksniveau. Voor het analyseren en sturen van precieze aantallen bieden typologie en onderliggende methode echter (te) weinig zekerheid.

Doorwerking in het beleid

Rijksbeleid

Zowel de woonmilieutypologie als de daarmee uitgevoerde vraag-aanbod-analyse zijn expliciet opgenomen in de verschillende rijksnota's. De Nota Wonen en de Nota Ruimte geven concreet aan hoe groot de tekorten aan centrumstedelijke en groene woonmilieus op nationaal niveau zijn, en dat er beleid op moet worden gevoerd om dat aan te pakken.

In hoeverre werkt dit door in de dagelijkse beleidspraktijk? De inzet van de woonmilieutypologie heeft grote invloed gehad. Zonder overdrijving kan worden gesteld dat de typologie heeft bijgedragen tot een breed besef dat er een tekort is aan centrumstedelijke en groene woonmilieus. Er is vrijwel niemand die twijfelt aan het bestaan van dit tekort.

Het besef dat er een tekort is aan bepaalde woonmilieus, heeft zover kunnen doordringen doordat de typologie zo eenvoudig is. De zo vaak bekritiseerde vijfdeling is dan ook bewust gekozen door de beleidsmakers: de woonmilieuproblematiek kon door de eenvoudige indeling makkelijker op de politieke agenda worden geplaatst.

Een nadeel van de vrom-woonmilieutypologie is dat het lastig is om de ontwikkeling van vraag en aanbod in de tijd te volgen. De eerder beschreven problemen maken een goede monitoring vrijwel onmogelijk. Tot nu toe is dat dan ook nog niet gebeurd. Bovendien blijft het lastig de woonmilieus te communiceren naar de lagere overheden, omdat die zich, in tegenstelling tot het rijksniveau, wél geconfronteerd zien met de moeilijkheden om woonmilieus vorm te geven.

Provinciaal en gemeentelijk beleid

Provincies gaan in de praktijk enigszins verschillend om met woonmilieus. De ene provincie neemt woonmilieus nadrukkelijk op in haar streekplannen en woonvisies, de andere doet dat slechts in beperkte mate.

De meeste provincies, waaronder Utrecht en Gelderland, hebben de regionale vraag-aanbodverhouding van woonmilieus laten onderzoeken (ABF Research 2003, 2004). Daarbij is meestal niet gebruik gemaakt van de vijfdelige vrom-woonmilieutypologie, maar van meer specifieke indelingen in tien of dertien klassen, om beter tegemoet te komen aan de lokale variëteit.

Overigens zijn deze indelingen herleidbaar tot de oorspronkelijke vijfdeling van de woonmilieutypologie. Toch zijn hier dezelfde bezwaren aan te voeren als voor de vijfdeling. Ook de dertiendingeling is weinig consistent in de tijd, en de vraagbepaling op regionaal niveau is net zo betwistbaar als bij het nationale niveau.

Streekplannen en woonvisies zeggen echter niet alles. Zo heeft de provincie Utrecht (2004) haar ambities nauwkeurig gedefinieerd in het nieuwe streekplan, maar wanneer eraan wordt gevraagd, luidt het antwoord dat ze er niets mee doen, omdat dit 'te ingewikkeld bleek'. De provincie Gelderland (2003, 2005) ademt juist voorzichtigheid uit: in de plannen staan weinig concrete cijfers. Via uitvoeringsafspraken wil men hier juist steeds meer grip krijgen op woonmilieus. Verschillende betrokkenen geven wel aan dat dat geen eenvoudige klus zal zijn.

Tussen gemeenten is de variatie in woonmilieutoepassingen veel groter dan tussen provincies. Wassenberg et al. (2005) vergeleken tientallen gemeenten en stelden vast dat vooral grote en middelgrote gemeenten op een of andere manier woonmilieus gebruiken om hun woonbeleid vorm te geven. Bovendien concludeerden zij dat bijna elke gemeente een andere uitwerking geeft aan het begrip woonmilieu.

Gemeenten streven met het toepassen van woonmilieus vaak naar veel meer dan alleen maar het 'bouwen voor de vraag'. Meestal staat het streven naar milieudifferentiatie – het benadrukken van verschillen – en het versterken van wijkidentiteiten voorop. Gemeenten proberen deze doelstellingen te bereiken door ook andere typologieën te gebruiken, op basis van andere variabelen en andere schaalniveaus. Opvallend is dat in al deze exercities veel aandacht bestaat voor het karakter van de buurt.

Vraag-aanbodanalyses zijn op gemeenteniveau slechts sporadisch uitgevoerd. Het gaat dan vrijwel altijd om analyses op basis van de vROM-woonmilieutypologie (Gemeente Arnhem 2004, gemeente Ede 2003, gemeente Utrecht 2004). Het is echter nergens gelukt om de vraag naar woonmilieus op basis van termen als identiteit of sfeer te kwantificeren. En zelfs als er wel een vraag-aanbodanalyse van woonmilieus is uitgevoerd met de vROM-typologie, dan is daar in beleidsstukken weinig van terug te vinden (gemeente Arnhem 2004, gemeente Ede 2002, gemeente Utrecht 2003).

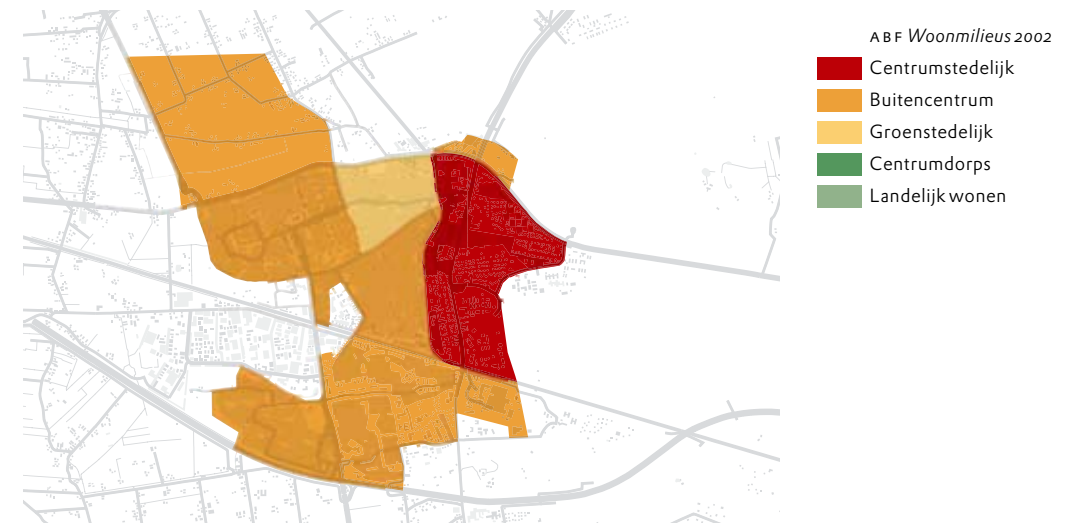
Sommige gemeenten besloten op basis van de vraag-aanbodanalyse te bouwen voor de grootste tekorten, maar dat bleek niet altijd het gewenste resultaat op te leveren. Volgens de analyse zouden woningen in centrumstedelijke milieus bijvoorbeeld zeer gewild zijn, maar ze bleken slecht te verkopen, zoals het geval was in Ede en Arnhem. De betrokkenen voerden allerlei redenen aan voor de slechte verkoop, onder andere de hoge prijs van de appartementen. Maar mogelijk twijfelden potentiële kopers ook aan kenmerken van het woonmilieu, zoals de identiteit of de veiligheid van de buurt. Het bouwen van woonmilieus voor de vraag is dus verre van eenvoudig.

De typologie wordt niet alleen toegepast binnen de gemeente zelf, maar is ook vaak de basis voor communicatie tussen gemeente en provincie over

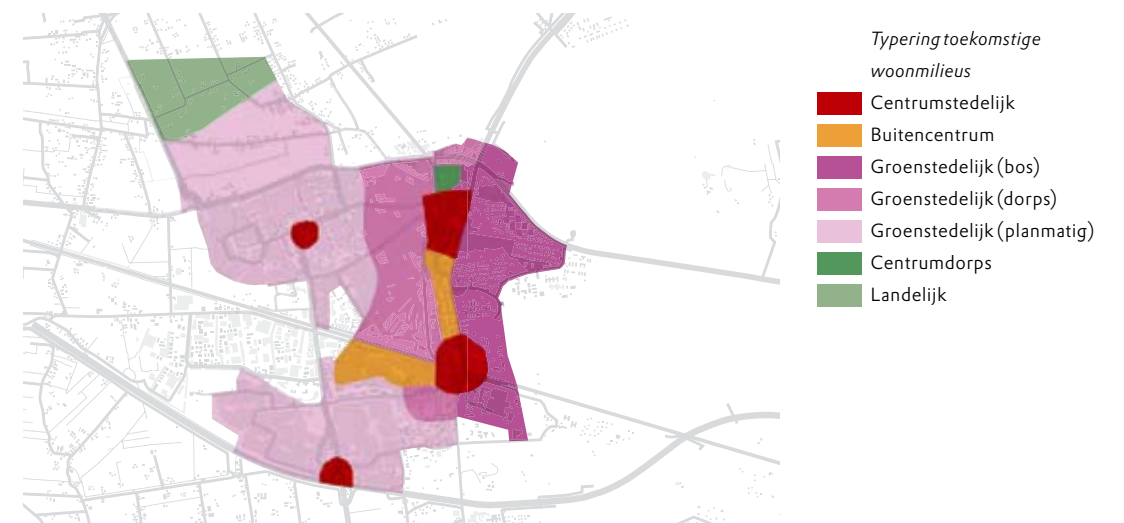
4. De gemeente Ede heeft de kenmerkende terminologie van de vROM-woonmilieutypologie in haar plannen verwerkt, maar deze volgens eigen interpretatie en een eigen afbakening aan verschillende wijken en buurten toegekend. Daarmee wijkt deze af van de logica van de oorspronkelijke typologie. Zo blijkt in Ede een centrumstedelijk woonmilieu naast een als dorps gekarakteriseerde wijk te liggen. Volgens de vROM-definitie is dit echter niet mogelijk, omdat deze twee milieus per definitie in een verschillende woonplaats zouden moeten liggen.

Figuur 6. Woonmilieus in Ede⁴

a. vROM-definitie 2002. Bron: ABF Research



b. Toekomstige woonmilieus gedefinieerd door de gemeente Ede. Bron: gemeente Ede



beleidsambities ten aanzien van woonmilieus. Hoewel de gehanteerde terminologie gelijk is, blijken de verschillende partijen zich in de praktijk op uiteenlopende cijfers te baseren. Veel gemeenten maken een eigen indeling van woonmilieus, met bijvoorbeeld een eigen ruimtelijke afbakening, en rapporteren op basis van die indeling wat zij hebben gebouwd. De analyseresultaten die ten grondslag liggen aan het beleid van rijk en provincie om bijvoorbeeld meer centrumstedelijk te bouwen, zijn echter gebaseerd op de postcode-indeling die hoort bij de vrom-woonmilieutypologie. Figuur 6 toont de verschillende benaderingswijzen voor de gemeente Ede. Vergelijkbare voorbeelden zijn ook in andere gemeenten aangetroffen.

De vrom-typologie biedt dus houvast als communicatiemiddel, maar uiteenlopende cijfers en verschillende interpretaties dreigen het monitoren in een onnodige bureaucratie te laten uitmonden.

Is de typologie nu goed toepasbaar op lokaal niveau? Het is voor provincies en gemeenten in ieder geval een handige kapstok gebleken aan de hand waarvan ze met elkaar kunnen communiceren. Op het moment dat er in de praktijk mee gewerkt moet worden, blijkt de typologie veel te weinig concreet. Gemeenten wijken dan uit naar andere middelen, zoals andere typologieën. De kennis die over lokaal toegepaste woonmilieutypologieën wordt ontwikkeld, is versnipperd. Bovendien is er op lokaal niveau nog steeds geen werkbare kwantificering van de vraag naar woonmilieus.

Conclusies

- De vrom-typologie heeft het ingewikkelde concept woonmilieus op een aantrekkelijke manier geconcretiseerd: eenvoudig, herkenbaar en op een relatief laag schaalniveau. Bovendien is de typologie te gebruiken in een vraag-aanbodanalyse, iets wat andere typologieën vooralsnog niet voor elkaar hebben gekregen.
- De grove vijfdeling is niet geschikt om de vraag naar woonmilieus op buurtniveau op een betrouwbare manier in beeld te brengen. Ook een verfijning in tien of dertien categorieën voor toepassing op provincieniveau blijft dezelfde problemen behouden.
- Tot nu toe is het onmogelijk gebleken om de ontwikkeling van de vraag naar woonmilieus te monitoren. Dit ligt vooral aan definitieveranderingen van de woonmilieus, die in 2002 zijn ingevoerd. Maar daarnaast lijkt ook de methode om de vraag naar woonmilieus te bepalen te veel ruis op te leveren om betrouwbare uitspraken over ontwikkelingen in de tijd te kunnen doen.
- De typologie heeft op nationaal niveau met succes de boodschap van het rijk gecommuniceerd om woonmilieus voor de vraag te bouwen. In korte tijd werd dit principe in alle provincies en gemeenten opgepakt.
- Op uitvoeringsniveau kan de vraag-aanbodanalyse op basis van de typologie problematisch zijn, omdat de indeling niet strookt met de lokale woningmarkt.

- Het algemene karakter van de vrom-woonmilieus leidt op gemeentenniveau tot eigen interpretaties van dezelfde typologie, of tot de ontwikkeling van alternatieve typologieën. Ook met alternatieve typologieën is het overigens nog niet gelukt om vraag en aanbod beter in beeld te brengen.
- Voorgaande punten leiden tot verwarring bij de communicatie tussen provincies en gemeenten, omdat definities en cijfers verschillen.

Kunnen we concluderen dat de vrom-woonmilieutypologie succesvol is ingezet in het beleid? Voor het rijksbeleid wel. Het vraag-aanbodgerichte denken in woonmilieus is gestimuleerd, waardoor er meer aandacht is ontstaan voor woonmilieudifferentiatie richting groen of juist centrumstedelijk wonen. Voor gemeenten en provincies lijkt het succes minder groot. Uit de voorbeelden blijkt dat de typologie daar geen goede basis is voor de praktische uitwerking en sturing van woonmilieubeleid.

Bebouwd gebied

BEBOUWD GEBIED

Het Nederlandse ruimtelijkeordeningsbeleid is er traditioneel op gericht om het contrast tussen stad en land te behouden. Woningbouw wordt dan ook gestimuleerd binnen de bestaande stedelijke structuur. De typologie bebouwd gebied heeft zich ontwikkeld tot een referentiekader voor dit beleid. Hoe ziet die typologie eruit, wat is het daadwerkelijke effect van de typologie, en hoe valt dat te verklaren?

Stad-landafbakening in beleid

Het denken over verstedelijking is diep geworteld in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Begrippen als concentrische stadsgroei, gebundelde deconcentratie, groeikernen, stadsgewesten en bundelingsgebieden getuigen van een lange historie, waarin het beteugelen van ongebreidelde stedelijke uitbreiding en het beschermen van het open gebied voorop stonden. Een scherpe morfologische afbakening van stad en land is daarbij altijd leidraad geweest; het ruimtelijkeordeningsbeleid heeft het contrast tussen de stedelijke bebouwing en het omringende platteland altijd willen behouden.

Rijksbeleid heeft het bestaand stedelijk gebied willen intensiveren door nieuwbouw binnen de stad, en uitbreidingen aan de rand van de bestaande bebouwing te kanaliseren. De Vinex hanteerde bijvoorbeeld een drietrapsprincipe van voorkeurslocaties: bouwen 'in-aan-nabij' de bestaande stad. De Vijfde Nota introduceerde de rode contouren, waarmee uitbreidingslocaties beperkt werden. Met de Nota Ruimte is dit beleid ten aanzien van beperkte uitbreiding losgelaten; de Nota spreekt alleen op regionaal niveau over meer verstedelijking binnen bundelingsgebieden.

Inbreiding, een beleidsterm voor intensivering binnen bebouwd gebied, werd sinds 1992 ondersteund door woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied te subsidiëren via het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) uit de Wet stedelijke vernieuwing. De Vijfde Nota sprak de ambitie uit om 50 procent van alle nieuwbouw te realiseren door bestaande stedelijke bebouwing te intensiveren. De Nota Ruimte nam dit in iets gematigde vorm over, met een verlaagde ambitie van 40 procent. Ook provincies en gemeenten beperken uitbreiding en stimuleren inbreiding, elk op een eigen manier.

Typologie voor stad-landafbakening

Het rijk heeft in de loop van de tijd verschillende typologieën toegepast om zijn doelstellingen, het gescheiden houden van stad en land, te verwezenlijken. Voor het monitoren van uitbreidingsdoelstellingen uit de Vinex gebruikte vROM een typologie van in-aan-nabij. Voor het bepalen van subsidie voor

inbreiding paste vROM de typologie 'bestaand stedelijk gebied' toe. Hiermee werd de hoogte van de subsidie per stad berekend. De Nota Ruimte gebruikt 'bestaand bebouwd gebied 2000' (BG2000) als basis om haar intensiveringsdoelstelling mee uit te drukken. 'Het streefgetal voor de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen in het bestaand bebouwd gebied is 40 procent van het totale uitbreidingsprogramma' (Nota Ruimte, p. 84).

Om al deze doelen na te streven is het nodig stad en land af te bakenen. Bebouwing kan een eenvoudige manier zijn om de grens te bepalen tussen het platteland en de stad. In de meeste gevallen bestaat er immers een eenduidige stads- of dorpsrand; de stads- en dorpsuitbreidingen zijn vaak compact. Slechts in enkele gevallen heeft de verstedelijking zich diffuus ontwikkeld, zoals op plekken rondom snelwegen.

Een indeling naar bebouwingsdichtheid is dan ook de meest gangbare methode om stedelijke gebieden te definiëren. Het CBS (1992) onderscheidt bijvoorbeeld een vijftal klassen van stedelijkheid op basis van adressendichtheid, op het niveau van 500-bij-500-meter-vierkanten. Alterra (2005) analyseerde de 'versteendheid' van het landelijk gebied op basis van de *footprints* van gebouwen (zie voor beide indelingen de bijlage). Hoewel deze methoden inzicht verschaffen in bebouwingspatronen, is het nog steeds aan de lezer te interpreteren wat stad en land is.

Typologie van het rijk: de bebouwd-gebiedstypologie

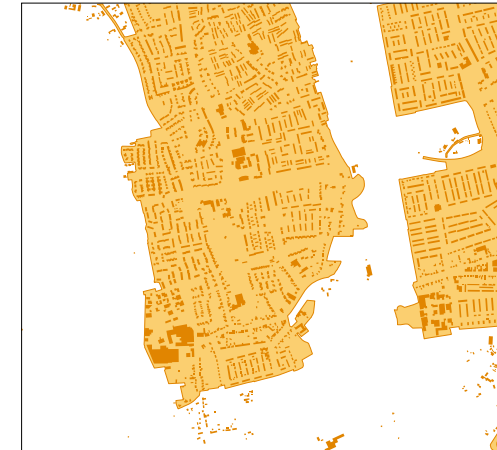
Het ministerie van vROM hanteert een eigen typologie om het onderscheid tussen stad en land inzichtelijk te maken: bebouwd gebied (vROM 2004). De typologie is ontwikkeld om intensivering mee te meten: de mate waarin nieuwe woningen binnen bestaand stedelijk gebied worden aangelegd. De typologie deelt Nederland in in twee klassen: bebouwd gebied en buitengebied. Daarmee gaat vROM ervan uit dat er een duidelijk morfologisch onderscheid is te maken tussen stad en land. Voor een land als Nederland is dat inderdaad een plausible aanname. In een land met meer diffuse bebouwingspatronen, zoals België, zou deze aanpak zeker problematischer zijn (zie bijlage).

De indeling in bebouwd en onbebouwd gebied wordt gemaakt volgens een transparante, goed gedocumenteerde methode in drie stappen (vROM 2004). Op basis van de CBS Bodemstatistiek zijn eerst de bodemgebruikscategorieën ingedeeld in primair bebouwd gebied, secundair bebouwd gebied en buitengebied. Categorieën zoals woongebieden en bedrijfsterreinen worden als primair geclassificeerd; sportterreinen en begraafplaatsen zijn secundair. Het buitengebied omvat categorieën als bos en verblijfsrecreatie. In de tweede stap worden de categorieën uit het secundair bebouwd gebied onderverdeeld naar verhardingsgraad (berekend op basis van satellietbeelden). Plekken waar de verhardingsgraad meer is dan 30 procent, worden tot bebouwd gebied gerekend. In de derde stap worden geometrische correcties uitgevoerd om kleine gebiedjes (kleiner dan vijf hectare) op te schonen en vreemde vormen recht te strijken, zoals het afkappen van infrastructuur aan het eind van een bebouwde kom.

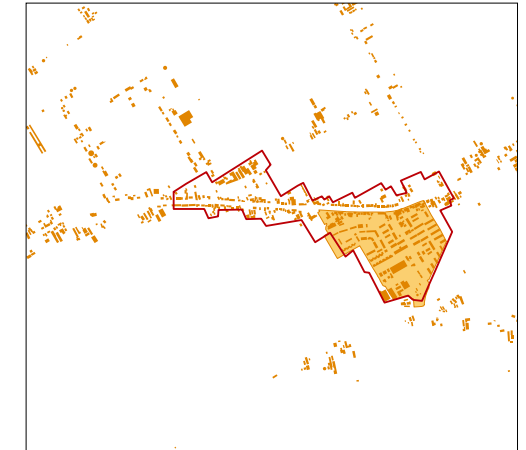
Figuur 7. Afbakening bebouwd gebied 2000, vergeleken met de ligging van gebouwen.

Bron: vROM 2004/Topografische Dienst Kadaster

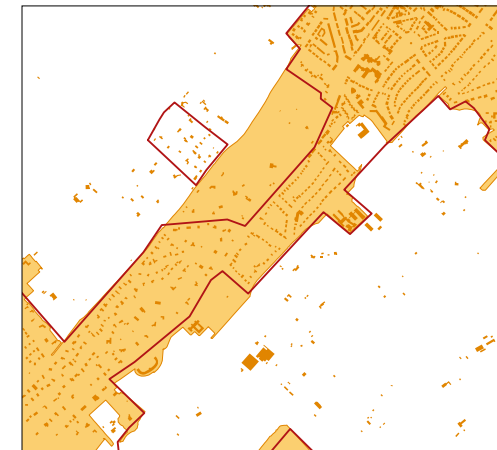
a. Bebouwde kom van Valkenswaard/Dommelen



b. Lintbebouwing in Stompwijk



c. Villawijk in Wassenaar



— Rode contour Zuid-Holland
 ■ Bebouwingsvlakken
 ■ Bebouwd gebied 2000

De typologie leidt in veruit de meeste gevallen tot een realistische weergave van bebouwd gebied (figuur 7a). Alleen in gebieden waar bebouwing diffuus of in kleine plukjes geconcentreerd is, lijkt het onderscheid soms willekeurig, zoals bij lintbebouwing (figuur 7b) of in bos- en duingebieden (figuur 7c).

Een belangrijke kanttekening bij de gehanteerde indelingsmethodiek is het in- of uitsluiten van bepaalde landgebruikscategorieën als bebouwd gebied. Er is een aantal categorieën dat intern een grote diversiteit aan verharding kent. Zo bestaat de categorie 'verblijfsrecreatie' zowel uit campings (vrijwel zonder bebouwing) als uit recreatieparken (met relatief veel bebouwing). Er is voor gekozen om deze categorie als buitengebied te kenmerken. Hetzelfde geldt voor vliegvelden, glastuinbouw en bouwterreinen; ook deze zijn niet als bebouwd gebied getypeerd. Het was misschien zuiverder geweest deze categorieën als 'secundair bebouwd gebied' te bestempelen, en deze verder onder te verdelen naar verhardingsgraad. Aan de andere kant is ook goed te beargumenteren dat deze categorieën door de meeste mensen niet als bebouwd gebied worden ervaren.

Het berekenen van intensivering

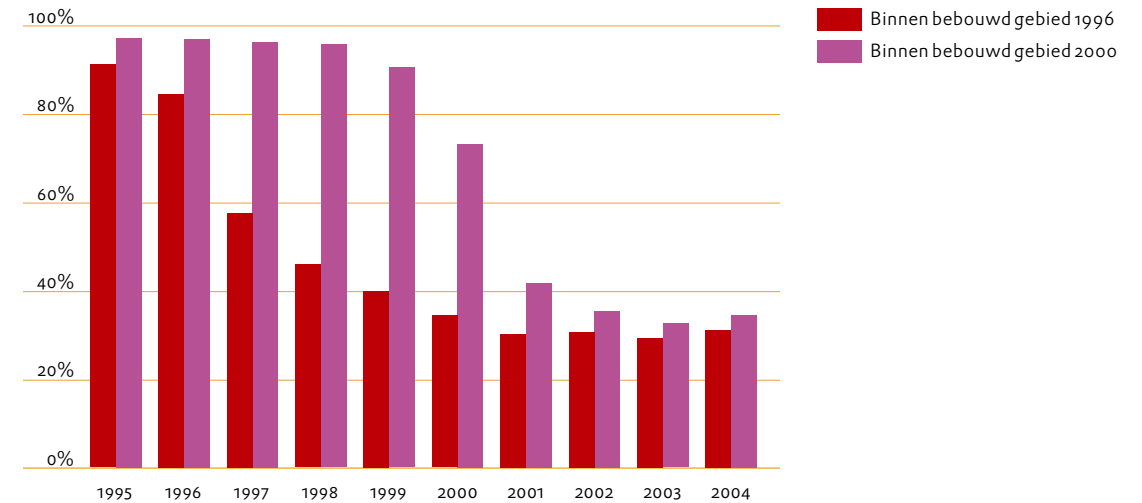
Het belangrijkste doel van de bebouwd-gebiedstypologie is het meten van inbreiding, dat wil zeggen de hoeveelheid nieuwe woningen die is gerealiseerd binnen de bestaande steden en dorpen. De methode daarvoor is eenvoudig. Aan de hand van adresgegevens van nieuwe woningbouwlocaties wordt gemeten hoe groot het percentage nieuwbouwwoningen is dat binnen bebouwd gebied is aangelegd. Dit kan zowel 'bruto' als 'netto' gebeuren. Bruto-berekeningen zijn puur gebaseerd op het aantal nieuwbouwwoningen; een netto-berekening trekt daar het aantal afgebroken huizen van af. Omdat de meeste afbraak plaatsvindt binnen bebouwd gebied, levert deze netto-berekening lagere cijfers op.

Figuur 8 laat een intensiveringsberekening zien van netto nieuwbouw in de jaren 1995 tot en met 2004. De bebouwd-gebiedsgrens is zowel voor 1996 als in 2000 vastgesteld; de intensiveringspercentages zijn ten opzichte van beide versies in beeld gebracht. Te zien is dat de netto nieuwbouwproductie enkele jaren na vaststelling van de bebouwd-gebiedsgrens rond, of iets boven de 30 procentgrens uitkomt.

Deze uitkomsten lijken zeer betrouwbaar te zijn, gezien de nauwkeurigheid van de adresgegevens van de nieuwbouw en het detailniveau van de bebouwd-gebiedsgrens. De cijfers blijken echter zeer gevoelig voor een aantal factoren. Ten eerste is sprake van een najleffect in de eerste twee à drie jaar na het gehanteerde jaar van de afbakening (figuur 8). Ten opzichte van de grens van 1996 was de intensivering in 1998 nog altijd 52 procent; pas in 2000 vlakte deze af tot 30 procent. Voor de getallen op basis van 2000 geldt een vergelijkbaar effect (figuur 8). Dit effect is te verklaren doordat veel woongebieden nog niet zijn 'afgebouwd' maar wel binnen de grens vallen op het moment dat de bebouwd-gebiedsgrens is getrokken (figuur 10). De eerste jaren na de afbakening wordt dus nog volop binnen de grenzen 'afgebouwd'.

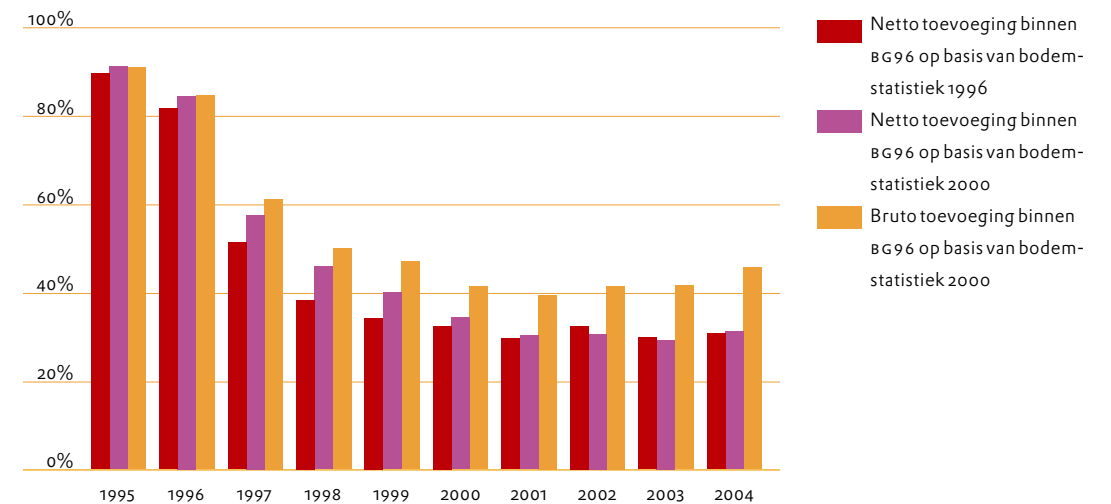
Figuur 8. Aandeel netto toegevoegde woningen (1995–2004) binnen twee versies van bebouwd gebied.

Bron: CBS Woningmutaties/RIGO 2000/VROM 2004, bewerking RPB



Figuur 9. Aandeel toegevoegde woningen (1995–2004) binnen bebouwd gebied 1996 volgens drie verschillende methoden.

Bron: CBS Woningmutaties/RIGO 2000/VROM 2004, bewerking RPB



Het intensiveringspercentage voor die periode geeft dus een te hoge schatting.

Ten tweede is niet altijd duidelijk of de gepubliceerde cijfers netto of bruto toevoegingen laten zien. In figuur 9 blijkt dat die heel verschillende tendensen opleveren. Tussen 2001 en 2004 nam het bruto aantal woningen toe, terwijl het netto aandeel gelijk bleef: er werd in die periode relatief veel binnenstedelijk gebouwd, maar tegelijk vond er ook veel sloop plaats.

Ten derde zijn er verschillende versies van bebouwd gebied in omloop, die elk verschillende cijfers kunnen opleveren. Zo is voor 1996 een oude en een nieuwe versie beschikbaar. In sommige jaren loopt het verschil tussen beide versies op tot 5 procent (1999).

Dat de cijfers ook daadwerkelijk zo fluctueren, blijkt uit een willekeurige greep uit vrom-notities over inbreiding (zie kader). Variërend naar jaar en bruto/netto loopt het percentage woningen dat als intensivering te boek staat, uiteen van 25 tot 63 procent.

We kunnen stellen dat de analyse robuust is, maar alleen als er rekening wordt gehouden met het najleffect, en als expliciet en helder is aangegeven wat er precies wordt gemeten (het bruto of netto aantal woningen) en de versie van de gehanteerde typologie). Op dit moment wordt daar in het beleid te weinig rekening mee gehouden.

Doorwerking in het beleid

Rijksbeleid

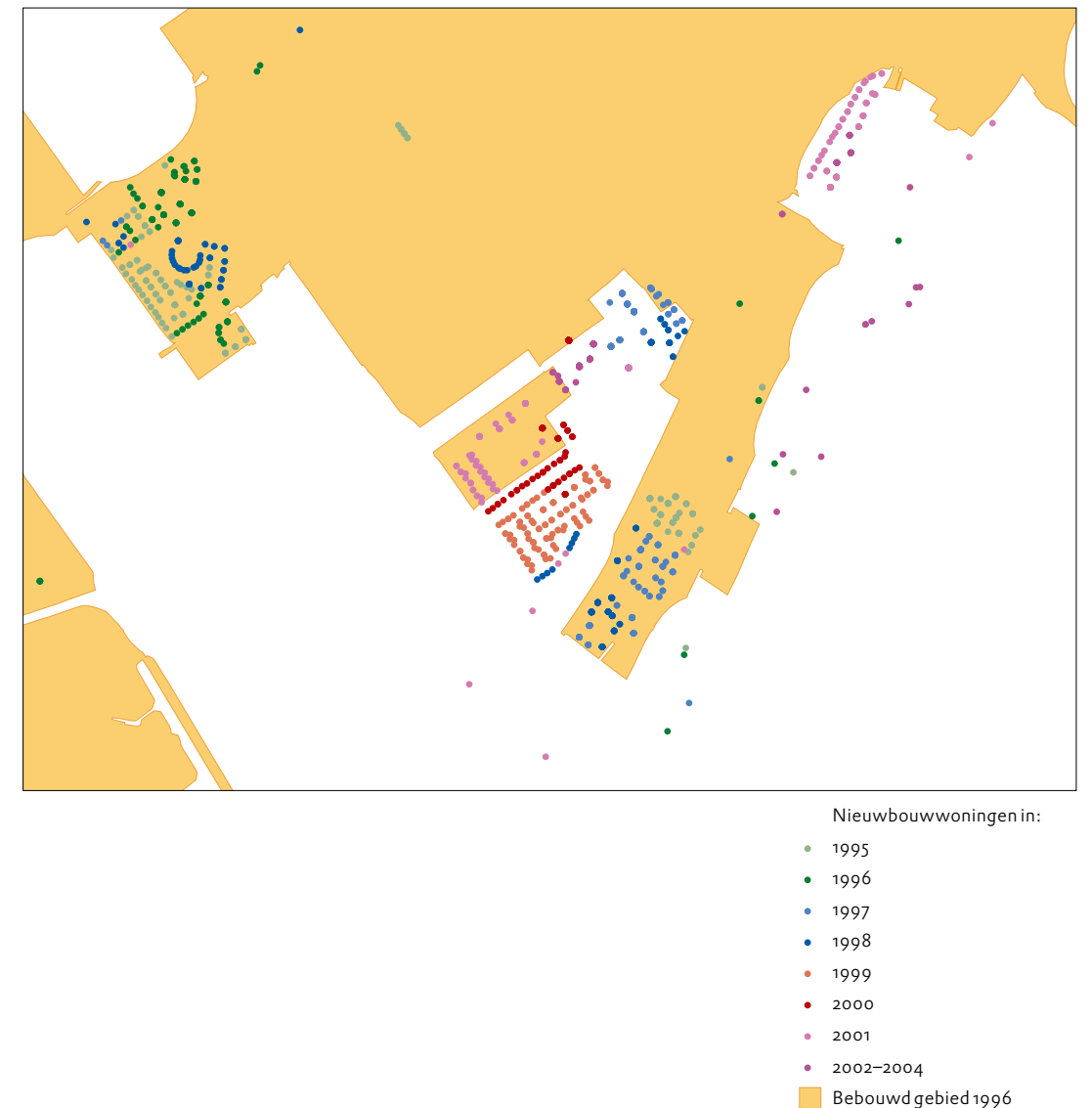
De huidige Nota Ruimte probeert het streven naar intensivering uit te drukken in een concreet getal: 'Het streefgetal voor de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen in het bestaand bebouwd gebied [van 2000] is 40 procent van het totale uitbreidingsprogramma' (Nota Ruimte, p. 84).

Dit streefgetal van 40 procent is echter minder concreet dan het lijkt, want wat is 'uitbreidingsprogramma': gaat het om bruto of netto woningbouw? Daarnaast relateert de nota haar eigen cijfer: 'Het kabinet hanteert als achtergrond voor investeringsbeslissingen een tegenvallende productie binnen bestaand bebouwd gebied, i.c. 25 procent van het totale uitbreidingsprogramma'. Het ambitieniveau kan ook nog worden bijgesteld naar aanleiding van een onderzoek naar inbreidingsmogelijkheden dat momenteel wordt uitgevoerd door het IPO.

Als afbakening van 'bestaand bebouwd gebied' hanteert het rijk de grens van BG2000, dat wil zeggen het gebied dat in het jaar 2000 bebouwd was. Deze BG2000-typologie werd door vrom ook aan de provincies en gemeenten gepresenteerd die het intensiveringsbeleid moesten gaan uitvoeren. De boodschap was tweeledig (vrom 2004). De BG2000-grens moest volgens het rijk dienen als 'referentie voor lokale overheden voor verdere beleidsuitwerking in regionale dan wel lokale plannen'. Ofwel, provincies en gemeenten kunnen er hun voordeel mee doen, maar ze zijn niet verplicht deze typologie ook daadwerkelijk te gebruiken; het staat ze vrij om bijvoorbeeld een andere grens te hanteren. De boodschap van het rijk luidde ook dat het de

Figuur 10. Nieuwbouwwoningen 1995–2004 aan de rand van bebouwd gebied 1996 bij Nieuwerkerk aan den IJssel.

Bron: CBS Woningmutaties/vrom 2004, bewerking RPB



BG2000-grens zou gebruiken om de intensiveringsdoelstelling uit de Nota Ruimte te monitoren.⁵

Deze tweezijdige doelstelling heeft alles te maken met de decentrale sturingsfilosofie van de Nota Ruimte: aan de ene kant heeft het rijk nationale doelstellingen, aan de andere kant laat het de lagere overheden vrij om hun eigen intensiveringsdoelstellingen vast te stellen. Bovendien kunnen de lagere overheden die doelstelling naar eigen inzicht sturen en monitoren. De BG2000-grens kunnen ze daarbij gebruiken, maar het hoeft niet. Het rijk doet dat wél.

Hoe pakt de BG2000-typologie uit in de praktijk? Daarbij spelen niet alleen de typologie, maar ook drie andere elementen een belangrijke rol: de mate waarin het rijk een harde en realistische doelstelling nastreeft; welke middelen het rijk heeft om die doelstellingen na te streven; en de mate waarin die doelstelling gemonitord kan worden.

In de praktijk blijken niet de BG2000-typologie, maar die andere elementen een bron van discussie te zijn. Zo is de doelstelling niet helder geformuleerd. De ambivalente definitie van 'uitbreidingsprogramma' in de Nota Ruimte, en de slagen om de arm over de te bereiken doelstelling zijn daar uiting van: het is de definitie van inbreiding zelf die onduidelijk is. Bovendien bestaat er geen goed beeld van de daadwerkelijke inbreidingsmogelijkheden die er zijn.

Ook zijn de middelen die het rijk heeft om de doelstellingen na te streven, beperkt. Het rijk heeft het naleven van deze doelstelling aan lokale overheden overgelaten en er zijn geen bindende afspraken gemaakt tussen rijk en lokale overheid. Het rijk heeft dan ook geen middelen om te sturen. Daarbij komt dat de mogelijkheden voor inbreiding per gemeente sterk verschillen – voor een vergelijkbare inspanning zou dan ook een regionaal gedifferentieerde doelstelling nodig zijn.

Het monitoren ten slotte, moet gaan gebeuren aan de hand van BG2000. Dit kan op een eenvoudige en heldere manier. Wel is het hiervoor belangrijk dat de definitie van inbreiding eenduidig is en dat er rekening wordt gehouden met het najleffect. Bij de toepassing van eerdere versies (BG1993, BG1996, zie kader) bleek dat in de praktijk moeizaam te zijn.

Provinciaal en gemeentelijk beleid

Intensivering is voor provincies en gemeenten een belangrijke doelstelling van het ruimtelijk beleid. In hoeverre speelt voor deze overheden de bebouwd-gebiedstypologie een rol bij het sturen van intensivering? Provincies kennen al langer een beleidsdoelstelling om nieuwbouw te concentreren binnen bestaand stedelijk gebied. Het oude streekplan van Gelderland (1996) zegt daar bijvoorbeeld over: 'Stedelijke uitleg is niet meer vanzelfsprekend. Het ontwikkelen van inbreidingslocaties verdient de voorkeur boven uitbreiding'. Een eenduidige definitie van inbreidingslocatie ontbrak echter, tot VROM in 2004 de BG2000 introduceerde.

Met de BG2000 zou het mogelijk moeten worden om de inbreidingsdoelstellingen van verschillende provincies met elkaar te vergelijken. De BG2000-

5. Naast de Nota Ruimte dient BG2000 als basis voor de beoordeling van de gemeentelijke meerjarige ontwikkelingsprogramma's in het kader van het grotestedenbeleid (1sv-2).

INTENSIVERING EN VERSPREIDE BEBOUWING: VEEL ONDUIDELIJKHEID

Het verstedelijkingsbeleid van het rijk streeft sinds jaar en dag naar een duidelijk afgebakend stedelijk en landelijk gebied. Daarvoor baseert het zich onder andere op de mate van intensivering in de steden en de toename van verspreide bebouwing in het landelijk gebied. De cijfers die het rijk over deze thema's heeft gepubliceerd, blijken echter sterk te verschillen.

Intensivering

Intensivering, ook wel inbreiding, is het aantal woningen dat wordt gebouwd in binnenstedelijk gebied. De Nota Ruimte (2004) stelt dat 'in Nederland als totaal in recente jaren (tot 2002) circa 30 procent van de uitbreiding van de woningvoorraad binnen bestaand bebouwd gebied van 1996 (BG1996) is gerealiseerd'. Waarschijnlijk gaat de Nota hier uit van netto cijfers, dus van totale nieuwbouw minus totale afbraak.

Er doen echter ook hogere percentages de ronde. De RPD (2002) stelde dat buiten de stadsgewesten het aantal woningen dat in de periode 1996-2000 binnen bebouwd gebied was gebouwd, 45,7 procent bedroeg. Waarschijnlijk zijn dit bruto getallen. RIGO (1999) meldt zelfs een intensiveringspercentage van 63 procent voor het jaar 1996, binnen de bebouwd-gebiedsgrens van 1993 (BG1993).

Lagere cijfers worden gemeld in het VROM-overzicht Cijfers over wonen 2004. In 2000 werd slechts 27 procent van de nieuwbouw gerealiseerd binnen bestaand stedelijk gebied. Daarbij moet worden aangetekend dat de term bestaand stedelijk gebied hier betrekking heeft op de bebouwingsgrenzen uit 1971 (BSG1971).

Verspreide bebouwing

De Vinex (1994) introduceerde het in-aan-nabij-principe; nieuwe woningen moesten zo veel mogelijk in, aan en nabij de bestaande steden worden gebouwd. Hierbij werd echter niet precies gedefinieerd wat 'in, aan en nabij' was. Pas toen VROM het beleid ging evalueren werden de gebieden nader bepaald, en werd ook het aandeel woningen dat verspreid in het buitengebied was aangelegd, benoemd: door gebruik te maken van bufferzones rondom bebouwd gebied, werd berekend in hoeverre nieuwbouw was gerealiseerd tegen de bestaande bebouwing aan.

De evaluatie leidde in het begin van deze eeuw tot twee tegenstrijdige conclusies. In 2000 werd geconcludeerd dat over de periode 1990-1999 per jaar 53 procent van de nieuw gebouwde woningen verspreid in het buitengebied was terechtgekomen (RPD 2000); twee jaar later werd geconcludeerd dat dit voor dezelfde periode slechts 11 procent was (RPD 2002).*

*Het cijfer uit 2000 is een eigen interpretatie van de gepubliceerde cijfers: 45,7 procent binnen bebouwd gebied, 48,0 procent geconcentreerd buiten bebouwd gebied en 6,3 procent verspreid buiten bebouwd gebied. De 1990-1999-cijfers hebben betrekking op heel Nederland; de 2000-cijfers op gebieden buiten de stadsgewesten.

grens is door de provincies echter heel verschillend ontvangen. Zo is in Utrecht (provincie en gemeente) niets met de typologie gedaan. Het huidige streekplan (provincie Utrecht 2004) hanteert drie eigen categorieën voor nieuwbouwwoningen: restcapaciteit (per 1-1-2005 nog op te leveren woningen die al planologisch gereserveerd waren), nieuwe inbreiding en nieuwe uitbreiding. In- en uitbreiding worden afgemeten aan de rode contour uit het vorige streekplan van 1994. Voor de periode 2005-2015 nemen de drie categorieën respectievelijk 65, 11 en 24 procent voor hun rekening. De doelstellingen die Utrecht zichzelf heeft gesteld, zijn niet te vergelijken met de nationale doelstelling. Dit heeft zelfs geleid tot een verschil van mening met VROM over de effectiviteit van de inbreidingsdoelstelling.

Gelderland (2005) heeft BG2000 juist wel opgenomen in haar huidige streekplan. De belangrijkste reden hiervoor is dat de grens op een eenvoudige manier duidelijkheid schept. Overigens wordt hier zeer pragmatisch mee omgegaan, en wordt per gemeente bekeken of het afgebakende bebouwd gebied veel of weinig ruimte biedt. Het streekplan zegt dan ook: 'De regio's geven zelf aan welk aandeel van de uitbreiding van de woningvoorraad zij willen realiseren in bestaand bebouwd gebied'.

Overigens verstaat de provincie onder intensivering de netto toename van het aantal woningen. Het intensiveringspercentage wijkt af van de 40 procent die in de Nota Ruimte wordt genoemd: 'Als referentie voor de regionale intensiveringsambitie gaat de provincie uit van een omvang van circa 30 procent van de uitbreiding van de woningvoorraad die in bestaand bebouwd gebied wordt gerealiseerd.' Hoe dit zich verhoudt tot het rijksbeleid, hangt uiteindelijk af van de interpretatie; of de rijksdoelstelling netto of bruto intensivering betreft.

Gemeentelijk inbreidingsbeleid is in veel gevallen gerelateerd aan het provinciaal beleid. De introductie van BG2000 als referentie leidde in Gelderland tot discussie over de haalbaarheid van intensivering in elke gemeente. De angel werd uit de discussie weggehaald, toen bleek dat de ambities per gemeente mogen variëren.

Een treffend voorbeeld is de situatie in de gemeente Harderwijk. Hier was in 2001 begonnen met de aanleg van een nieuwbouwwijk, op een plek die op dat moment buiten bebouwd gebied lag. Omdat de aanleg van de wijk al vrijwel voltooid is, beschouwt de gemeente Harderwijk alles wat binnen deze wijk na 2005 wordt aangelegd als inbreiding. Volgens de BG2000-grens is dit echter uitbreiding, waardoor Harderwijk de inbreidingsdoelstelling niet haalt. Het probleem werd opgelost door de inbreidingsdoelstelling van de gemeente te verlagen (interview Hamhuis).

De bebouwd-gebiedsgrens bracht ook een omslag teweeg in het denken over 'gewenste bebouwing'. Was voorheen alleen bouwen in grote dorpen gewenst, nu werden ook kleinere bebouwingsvlekjes zoals buurtschappen beschouwd als geschikte inbreidingslocatie. Deze verandering in het denken betekende een onaangename verrassing voor enkele voorstanders van de uitbreiding van natuurgebieden aan de rand van de Veluwe. Zij dachten aan-

spraak te kunnen maken op een landgoed dat tot voor kort een asielzoekerscentrum herbergde. Deze locatie werd nu echter aangemerkt als bebouwd gebied, waardoor het moeilijker is de bestemming te wijzigen in natuurgebied.

Kortom: de BG2000-typologie is niet overal op dezelfde manier ontvangen – met uiteenlopende gevolgen. In Gelderland heeft de referentie gewerkt; door de typologie op te nemen in het streekplan fungeert ze als basis om over intensiveringsambities te onderhandelen. In Utrecht volgen provincie en gemeenten hun eigen afbakening en niet de BG2000-grens.

In alle gevallen geldt dat er verwarring kan ontstaan over de gemeten intensivering: netto of bruto. Bovendien hangt het uiteindelijk van de politieke wil van de gemeenten en de onderhandelingskracht van de provincie af in hoeverre de intensiveringsdoelstellingen een ambitieuze opgave zijn, of streefcijfers die zonder noemenswaardige inspanningen zijn te behalen.

Conclusies

- De bebouwd-gebiedstypologie is een zeer gedetailleerde afbakening van stedelijk gebied. Op enkele gevallen na (lintbebouwing, villa's in een bos) is de grens een goede benadering (ook volgens gemeenten) van de 'ervaren' grens van de bebouwde kom. De grens weerspiegelt de Nederlandse 'hardegrenzenwerkelijkheid'.
- De typologie is geschikt voor het bepalen van de mate van intensivering, onder de voorwaarde dat er duidelijkheid bestaat over de definities, en dat er rekening wordt gehouden met het najleffect.
- Op nationaal niveau is de typologie expliciet in beleid opgenomen als referentie voor inbreiding. De Nota Ruimte definieert echter niet duidelijk wat inbreiding is en houdt slagen om de arm over het ambitieniveau.
- De lokale overheden zijn vrij een eigen typologie en doelstellingen te bepalen, wat in lijn is met de sturingsfilosofie van decentralisatie. BG2000 heeft alleen een functie voor nationale monitoring, en als handreiking naar lokale overheden. Sommige gebruiken de typologie, sommige niet.
- Zowel het gebruik van uiteenlopende typologieën (Utrecht) als de creatieve omgang met doelstellingen maken het lastig om de ambitieniveaus van verschillende gebieden met elkaar te vergelijken. Daarbij komt dat elke plek verschillende – specifieke – mogelijkheden heeft.

Kan er gesproken worden van een succes? Voor het rijk in zekere zin wel. Het is erin geslaagd zijn doelstelling expliciet, en daarmee ook afrekenbaar te maken. De hoop dat BG2000 de norm zou worden voor alle intensiveringsdoelstellingen op lager niveau, is nog niet bewaarheid. Sommige provincies en gemeenten passen de grens toe, en zijn daar gedeeltelijk succesvol in. Een nadeel van de huidige toepassing van bebouwd gebied is dat de ambitieniveaus van provincies en gemeenten moeilijk met elkaar zijn te vergelijken,

doordat het typologiegebruik uiteenloopt en er niet overal evenveel ruimte beschikbaar is voor intensivering. Dit nadeel is echter inherent aan de gedecentraliseerde bevoegdheden ten aanzien van dit beleidsthema.

Detailhandelslocaties

DETAILHANDELSLOCATIES

De derde casestudy is gewijd aan detailhandelslocaties. De detailhandel werd lange tijd bepaald door het perifere detailhandelsvestigingenbeleid (PDV/GDV)⁶, dat een wildgroei aan grootschalige winkels buiten de stadscentra moest voorkomen. Detailhandelsontwikkelingen werden gereguleerd met behulp van een typologie van detailhandelslocaties (PDV en GDV) en branchering. Sinds de Nota Ruimte is deze strenge regulering losgelaten; het rijk gebruikt nu een typologie van 'vestigingsmilieus' als referentiebeeld voor de gewenste ruimtelijke verdeling van winkels. Hoe succesvol zijn beide toepassingen?

6. PDV staat voor perifere detailhandelsvestigingen, GDV voor geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen.

De detailhandelssector

De detailhandelsmarkt is een dynamische sector, en dat heeft ook ruimtelijk gezien grote effecten. De detailhandel probeert continu nieuwe winkel-formules uit omdat dat de enige manier is om in een verzadigde markt (zoals in Nederland) het marktaandeel te vergroten. Een gebruikelijke strategie is schaalvergroting: winkels worden steeds groter, en een steeds groter deel van het winkelbestand wordt gedomineerd door een klein aantal winkelketens.

Het rijk voerde al sinds de Tweede Wereldoorlog een restrictief beleid ten aanzien van detailhandelsvestigingen. Nieuwe winkels moesten zo veel mogelijk worden gesitueerd in de bestaande centra, en nieuwe winkelcentra mochten geen bedreiging vormen voor de detailhandel in de binnenstad. Belangrijk doel van dit beleid was de bestaande 'fijnmazigheid' van het winkelbestand in stand te houden.

Leidraad hierbij was de kernentheorie van Christaller (1933), die constateerde dat er een ruimtelijk hiërarchisch patroon bestaat van steden: de centrale-plaatsentheorie. Deze theorie werd vertaald naar een hiërarchie van winkelcentra (stads-, wijk- en buurtcentra). In de vroeg naoorlogse periode, de tijd van de grote stadsuitbreidingen, werden de nieuwe detailhandelslocaties aangelegd op basis van deze klassieke hiërarchische indeling.

In de jaren zeventig neigde de detailhandelssector steeds meer naar goedkope, goed bereikbare vestigingslocaties aan de rand van de stad. Het PDV-beleid, dat in 1973 werd ontworpen, stelde hier echter paal en perk aan en stond slechts een klein aantal branches toe zich te vestigen buiten de erkende winkelgebieden, ofwel op de perifere locaties.

Sindsdien heeft het rijk zijn beleid een aantal keren mondigesmaat verruimd, door op perifere locaties een aantal nieuwe winkelcategorieën toe te staan, zoals meubelboulevards en tuincentra. In 1993 volgde ook een nieuwe locatietategorie: de grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV). Het GDV-

beleid moest het mogelijk maken om een beperkt aantal locaties zonder branchebeperkingen te creëren.

Toch werd de markt hiermee nog maar heel weinig vrijgelaten, in vergelijking met het buitenland. Het belangrijkste argument voor deze overheidsbemoeienis was het vermoeden dat een te grote vrijheid zou leiden tot een dusdanige toename van zogenaamde weidewinkels, dat het bestaande winkelbestand in de stadscentra zou worden aangetast.

Het strikte PDV/GDV-beleid zette marktontwikkelingen echter te veel op slot, zo constateerde een werkgroep die in 1999 het beleid onderzocht (MDW-werkgroep, Ministerie EZ 2000). Door weinig ruimte te bieden aan de dynamiek van de markt was een onevenwichtig winkelaanbod ontstaan, waarvan de consument de dupe was geworden, aldus de werkgroep. Op basis hiervan pleitten zij voor decentralisatie van het PDV/GDV-beleid.

De Nota Ruimte van 2004 nam dit advies over en voerde een nieuw locatiebeleid in, waarin het oude detailhandelsbeleid en het ABC-locatiebeleid⁷ voor bedrijven en voorzieningen is geïntegreerd. Doel van dit nieuwe beleid is een 'goede plaats voor ieder bedrijf te bieden, zodat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de kracht van steden en dorpen' (VROM 2004, p. 85). Provincies en gemeenten mogen die goede plaats zelf bepalen. Het rijk geeft hen wel drie voorwaarden mee waar de nieuwe vestigingslocaties aan moeten voldoen: economische ontwikkelingsmogelijkheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. Het is een taak van de provincies een detailhandelsvisie op te stellen.

Typologieën voor detailhandelslocaties

Typologieën speelden in het oorspronkelijke PDV/GDV-beleid een grote rol. De overheid stuurde de vestiging van nieuwe winkels door strikte regels te hanteren voor winkelbranches en locaties. Een bloemist mocht zich bijvoorbeeld wel vestigen in een buurtcentrum, maar een witgoedhandel niet. De overheid bepaalde zo niet alleen de omvang en samenstelling van wijk- en buurtcentra, maar vooral ook de ontwikkeling van perifere detailhandelsvestigingen, zoals meubelboulevards.

Het indelen in branches en het afbakenen van locaties is echter niet zo eenvoudig. Met name door branchevervaging en het ontwikkelen van nieuwe winkelformules ligt de toewijzing van een winkel aan een bepaalde branche niet altijd voor de hand. Wat betekent bijvoorbeeld de term 'drogist', als je in de winkel ook fietsen en dvd's kunt kopen? De afbakening van winkelgebieden levert vooral problemen op in oudere, autonoom gegroeide winkelstraten. Winkels liggen daar vaak ver uit elkaar, waardoor het moeilijker wordt om de straat als winkelgebied aan te merken.

De detailhandelssector zelf werkt ook met typologieën om zijn marktstrategieën te bepalen. Een voorbeeld daarvan is de indeling in A-, B-, en C-locaties op basis van het aantal passanten (Vaders 1990). Een ander voorbeeld is de indeling naar koopmotief, op basis waarvan de sector onderscheid maakt in typen winkelbezoekers: run (voor de dagelijkse boodschappen), fun (recreatief winkelen) en doel (doelgerichte aankopen) (HBD 2004).

7. Het ABC-beleid deelde locaties in naar bereikbaarheid (per openbaar vervoer, per auto, of beide). Nieuwe bedrijven moesten zich vestigen op de plek die gezien het 'mobiliteitsprofiel' van de bedrijfstak het best bij hen paste. Bedrijven met veel werknemers of met veel bezoekers werden zo veel mogelijk gestimuleerd zich op openbaarvervoerslocaties te vestigen.

De Nota Ruimte (2004) gebruikt de typologie vestigingsmilieus als referentie voor de ideale ontwikkeling van een stad (zie p. 86). De typologie wordt niet als sturingsinstrument voor nieuwe detailhandelslocaties ingezet. Hieronder zetten we de kenmerken en doorwerking van de twee typologieën die het rijk achtereenvolgens heeft gehanteerd op een rij.

Beleid tot 2004: de PDV/GDV-typologie

De basis voor het PDV-beleid werd in de jaren vijftig gelegd door de klassieke hiërarchische indeling in stad, wijk en buurtcentra als uitgangspunt te nemen voor de aanleg van winkelcentra. In de jaren zeventig kwam daar de categorie perifere detailhandelsvestigingen (PDV) locaties bij. Met deze categorie werd het alle winkels verboden zich 'in de periferie' te vestigen als ze niet complementair waren aan de bestaande centra. De definitie van periferie rust op een passage uit een besluit van de Tweede Kamer (TK 1972-1973, 12321, 12377, nr. 3): 'Alle terreinen of locaties binnen de bebouwde kom, die niet binnen een bestaand of gepland winkelgebied of het onmiddellijk daaraan grenzende gebied liggen'. Dit beleid werd in 1985 explicieter (TK 1984-1985, 18786, nr. 1-2): 'Vestiging op perifere locaties (alle terreinen of locaties binnen de bebouwde kom, die niet binnen een bestaand of gepland winkelgebied of het onmiddellijk daaraan grenzende gebied liggen) is alleen aan winkels uit bepaalde branches toegestaan: brand- en explosiegevaarlijke stoffen en winkelformules die vanwege omvang en aard van de gevoerde artikelen een groot oppervlak nodig hebben voor de uitstalling (auto's, boten en caravans, tuincentra, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens en sanitair, alsmede woninginrichting, waaronder meubels).'

In de jaren negentig werden er weer nieuwe categorieën toegevoegd aan de detailhandelsindeling: de kleinschalige en grootschalige detailhandelsvestigingen (KDV en GDV) (TK 1992-1993 18786 nr. 27). De KDV's zijn de verkooppunten met een zeer beperkt, gereguleerd aanbod op spoorweg- en tankstations. Ze hebben veel minder de aandacht getrokken dan de GDV's: nieuwe, grootschalige winkelcentra zonder branchebeperkingen buiten bestaande winkelgebieden. Door GDV-locaties toe te voegen aan het PDV-beleid zou de markt meer ruimte krijgen. Grote winkels met een ander assortiment dan meubels of auto's konden zich nu toch in beperkte mate buiten de bestaande winkelcentra vestigen. Dit vestigingscriterium is uitgewerkt in verschillende planologische eisen. Zo mag er slechts één GDV-locatie zijn per stedelijk knooppunt. Ook moet het gebied een goede aansluiting hebben op het openbaar vervoer en de winkels moeten in principe groter zijn dan 1.500 vierkante meter. De lokale overheden zijn overigens nog altijd vrij om ook zelf branchebeperkingen te stellen, wat in de praktijk ook is gebeurd.

De PDV/GDV-typologie is de uiting van een planologisch concept, en geen consequentie van een fysieke werkelijkheid. Met andere woorden, een PDV-gebied ontstaat doordat deze is toegewezen door een gemeente. Strikt genomen zijn PDV-locaties dus alle als zodanig gekenmerkte gebieden in gemeentelijke bestemmingsplannen. Doordat elke gemeente dit verschillend benoemt, is een nationale inventarisatie van PDV-locaties moeilijk te maken.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de ruimtelijke neerslag van de PDV/GDV-typologie hebben we onze toevlucht gezocht tot Locatus, een landsdekkend bestand van winkels en winkelgebieden. Locatus heeft op grond van eigen criteria een indeling in winkelgebieden gemaakt (figuur 11 en 12). Een concentratie van vijf verkooppunten of meer is gedefinieerd als een winkelgebied. Deze zijn vervolgens hiërarchisch ingedeeld met één centraal winkelgebied per woonplaats en meerdere ondersteunende winkelgebieden. Grootschalige concentraties zijn bij Locatus clusters van vijf of meer winkels met een gemiddeld vloeroppervlak per winkel van minimaal 500 vierkante meter. Deze zijn te vergelijken met perifere en grootschalige detailhandelslocaties uit het PDV/GDV-beleid.

Figuur 11 laat zien dat bijvoorbeeld in Rotterdam en omgeving de meeste winkels in een winkelgebied binnen de stad liggen. Voor heel Nederland geldt dat vier procent van de detailhandelsvestigingen in de categorie 'verspreide winkels' valt (Evers, van Hoorn & van Oort 2005). De winkelgebieden zelf liggen zeer verspreid; elke wijk heeft minstens één winkelgebied. In figuur 12 is te zien dat er maar een paar grootschalige winkelconcentraties zijn, en dat die vooral aan belangrijke verbindingswegen liggen. Opmerkelijk is ook de vorm van de winkelgebieden. Dit zijn lange, historisch gegroeide winkellinten die tot 'winkelgebied' zijn benoemd en zijn geaggregeerd tot het type stadsdeelcentrum.

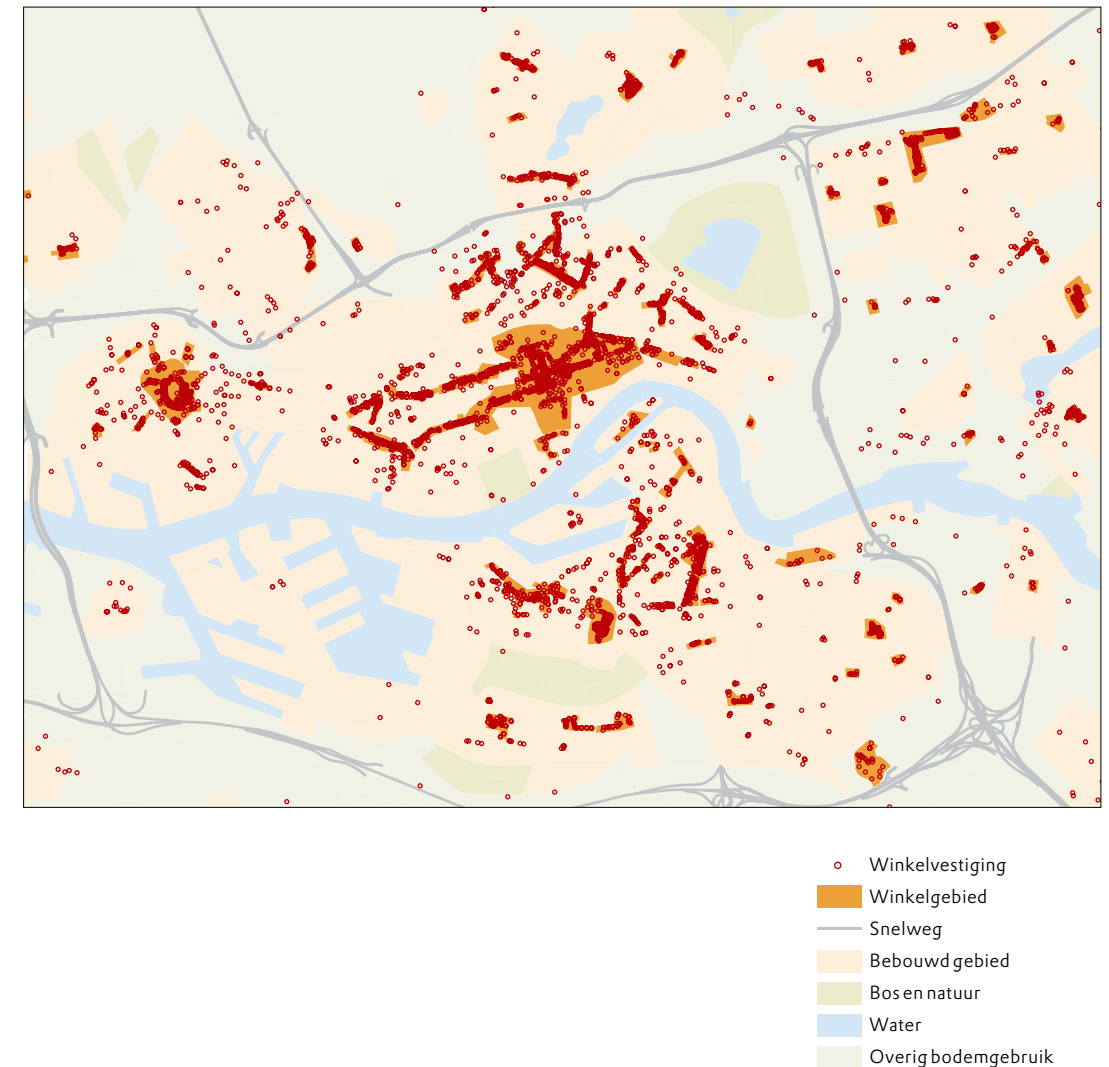
De werkelijkheid laat zich overigens niet volledig in beleidscategorieën vatten. Winkelgebieden zijn dan wel genoemd naar vigerende beleidstypen als centrale winkelcentra, stadsdeel-, wijk- en buurtcentra, en grootschalige concentraties (PDV/GDV), toch zijn er grote winkelvestigingen die buiten de winkelgebieden vallen. Met name het criterium dat minimaal vijf winkels bij elkaar moeten liggen om te spreken van een winkelgebied, is betwistbaar. Een Gamma en een Praxis vormen nu samen geen winkelgebied (omdat het maar twee winkels zijn), maar zijn samen wel groter dan een gemiddeld wijk-winkelcentrum.

Huidig beleid: de vestigingsmilieus

Met het in werking treden van de Nota Ruimte in 2005 zijn de vestigingsmilieus de nieuwe typologie voor detailhandelslocaties. Vestigingsmilieus verdelen het stedelijk gebied in drie categorieën: centrumstedelijke gebieden, woon-werkgebieden en specifieke bedrijfslocaties. De Nota Ruimte is echter niet expliciet in wat daaronder wordt verstaan. Voor een exacte definitie van die categorieën moeten we teruggrijpen op de Vijfde Nota (p. 181). *Centrumstedelijke gebieden* zijn concentraties op en rond 'knopen' in het stedelijk netwerk, zoals stationsomgevingen, binnensteden en stadsdeelcentra. De tweede categorie, *woon-werkgebieden*, bestaat uit kleinschalige centra op wijk- en buurtniveau en individuele verspreide vestigingen, in buitencentrum-, groenstedelijke of dorpse milieus. De *specifieke bedrijfslocaties* ten slotte, zijn bedrijventerreinen en andere concentraties, zoals locaties bij voersknooppunten en bijzondere winkel- en recreatiecomplexen.

Figuur 11. Rotterdam: winkels binnen en buiten winkelgebieden.

Bron: Locatus 2005



Van deze typologie bestaat geen concrete uitwerking in de vorm van een kaart. De terminologie komt wel in grote lijnen overeen met de stads- en dorpsmilieus uit de Vijfde Nota. De stads- en dorpsmilieus zijn in feite de vijf categorieën uit de VROM-woonmilieutypologie, met toevoeging van de categorie 'specifieke werkmilieus'. Deze worden op postcodeniveau beschreven. Door de stads- en dorpsmilieus één op één naar vestigingsmilieus te vertalen, is een kaart van vestigingsmilieus gereconstrueerd (figuur 13). Werkmilieus zijn geclassificeerd als specifieke bedrijfslocaties; centrumstedelijke gebieden blijven gelijk; en alle overige klassen (buitencentrum, groenstedelijk, centrumdorps en landelijkdorps) zijn samengevoegd in de categorie woonwerkgebieden.

Gezien de globale beschrijving is de indeling nauwelijks de conceptfase ontgroeid. Bovendien komt de basis van de typologie, de dorps- en stadsmilieus uit de Vijfde Nota, niet overeen met de werkelijke betekenis van de vestigingsmilieus. Een bedrijventerrein bestrijkt een heel ander gebied dan een specifieke bedrijfslocatie op postcodeniveau, zoals geuit in de vestigingsmilieus. Het is dan ook de vraag in hoeverre deze typologie in het beleid daadwerkelijk toepasbaar is.

Doorwerking in het beleid

Rijksbeleid

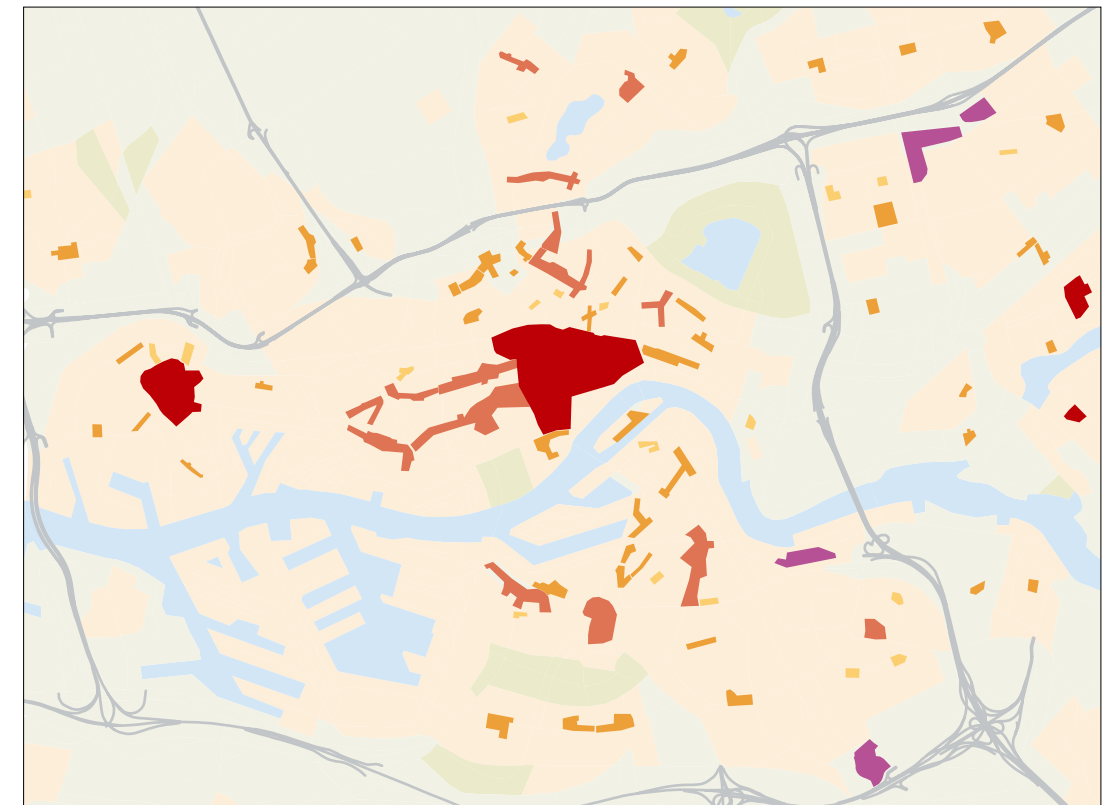
De PDV/GDV-typologie is tot voor kort bepalend geweest voor het sturen van detailhandelsonwikkelingen. In de dynamische wereld van de detailhandelssector gaf de typologie bijvoorbeeld duidelijk aan welke branchebeperkingen aan een bepaalde locatie kleefden. Het winkelaanbod heeft zich ook inderdaad volgens de beleidstypologie ontwikkeld.

De typologie is tegelijkertijd ook een uiting van de spanning die heerst tussen markt en overheid. De markt streeft altijd zoveel mogelijk naar nieuwe mogelijkheden om winst te maken. Investeren in grootschalige winkelcomplexen aan de rand van de stad is vanuit het perspectief van de markt bijvoorbeeld aantrekkelijk. De overheid dient het algemeen belang, door veel winkels in de buurt te behouden, en door de Nederlandse binnensteden aantrekkelijk te houden. Grote veranderingen, veroorzaakt door marktwerking, kunnen leiden tot de neergang van binnensteden of buurtwinkelcentra. De strikte, nationale PDV/GDV-typologie bleek een effectieve manier om deze ongewenste effecten te voorkomen. De markt bestaat echter ook uit verschillende segmenten. Zo hadden de gevestigde winkelketens belang bij een zo strikt mogelijke regelgeving, omdat hun positie daarmee zoveel mogelijk onaangetast bleef. Zij kregen grotendeels hun zin door de grote beperkingen die de PDV/GDV-indeling in stand hield. Voor nieuwkomers op de markt waren de beperkingen juist nadelig.

Met de Nota Ruimte is de verantwoordelijkheid voor het detailhandelsbeleid overgeheveld van het rijk naar de provincies. Verwacht wordt dat lokale overheden op een liberalere manier kunnen omgaan met die typologieën. De op

Figuur 12. Rotterdam: winkelgebieden volgens de PDV/GDV-typologie op basis van Locatus.

Bron: Locatus 2005, bewerking RPB



- Centrale winkelgebieden
- Stadsdeelcentrum
- Wijkcentrum
- Buurtcentrum
- Grootschalige concentratie PDV/GDV
- Snelweg
- Bebouwd gebied
- Bos en natuur
- Water
- Overig bodemgebruik

nationaal niveau bepaalde PDV- en GDV-categorieën bleken namelijk erg remmend te werken op marktontwikkelingen.

De vestigingsmilieutypologie uit de Nota Ruimte speelt op lokaal niveau nauwelijks een rol van betekenis. Dat komt ten eerste doordat de typologie slechts een referentiebeeld is om de 'ideale stad' vorm te geven; de typologie moet vooral functiemenging in woon-werkmilieus bevorderen. En ten tweede doordat het beleid in zijn geheel minder dwingend is geworden door de decentralisatie van bevoegdheden naar provincies en gemeenten. De typologie is sinds 2004 in gebruik, maar heeft tot nu toe dan ook weinig effect gesorteerd. In de daadwerkelijke beleidsuitvoering lijkt geen aandacht te bestaan voor de rol van deze typologie.

De gevestigde detaillisten voorzagen grote veranderingen, als het rijksbeleid minder streng zou worden en meer zou overlaten aan de markt (HBD 2004). De concurrentie zou in de vrijere markt bijvoorbeeld behoorlijk toenemen. De detailhandelssector regelde daarom bij VROM dat in de Nota Ruimte werd toegevoegd dat het winkelbestand in bestaand stedelijk gebied niet mocht worden aangetast.

Provinciaal en gemeentelijk beleid

Het PDV/GDV-beleid is door provincies en gemeenten behoorlijk rigide uitgevoerd. Elke stad van enige omvang heeft een eigen PDV-locatie, en verspreide winkels komen nauwelijks voor. De PDV-locaties voldoen in grote lijnen aan de branchebeperkingen zoals die zijn opgelegd door het rijk. GDV-locaties zijn alleen in de drie grote steden tot stand gekomen (zie Evers, Van Hoorn & Van Oort 2005, p. 127).

Het decentralisatiebeleid uit de Nota Ruimte is door provincies en gemeenten behoudend ontvangen. De huidige plannen voor de nabije toekomst doen nog geen ommezwaai in de detailhandelsstructuur vermoeden (Evers & van Hoorn 2005). Nieuwe plannen zijn vooral ontworpen voor bestaande winkelgebieden, met name voor de binnensteden en de grotere stads- en wijkcentra. In buurtcentra lijkt nauwelijks nog te worden geïnvesteerd. Nieuwe PDV-locaties zijn wel in trek, maar de meeste plannen richten zich vooralsnog naar de 'oude' branchebeperkende richtlijnen.

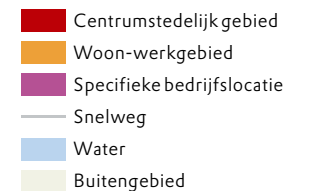
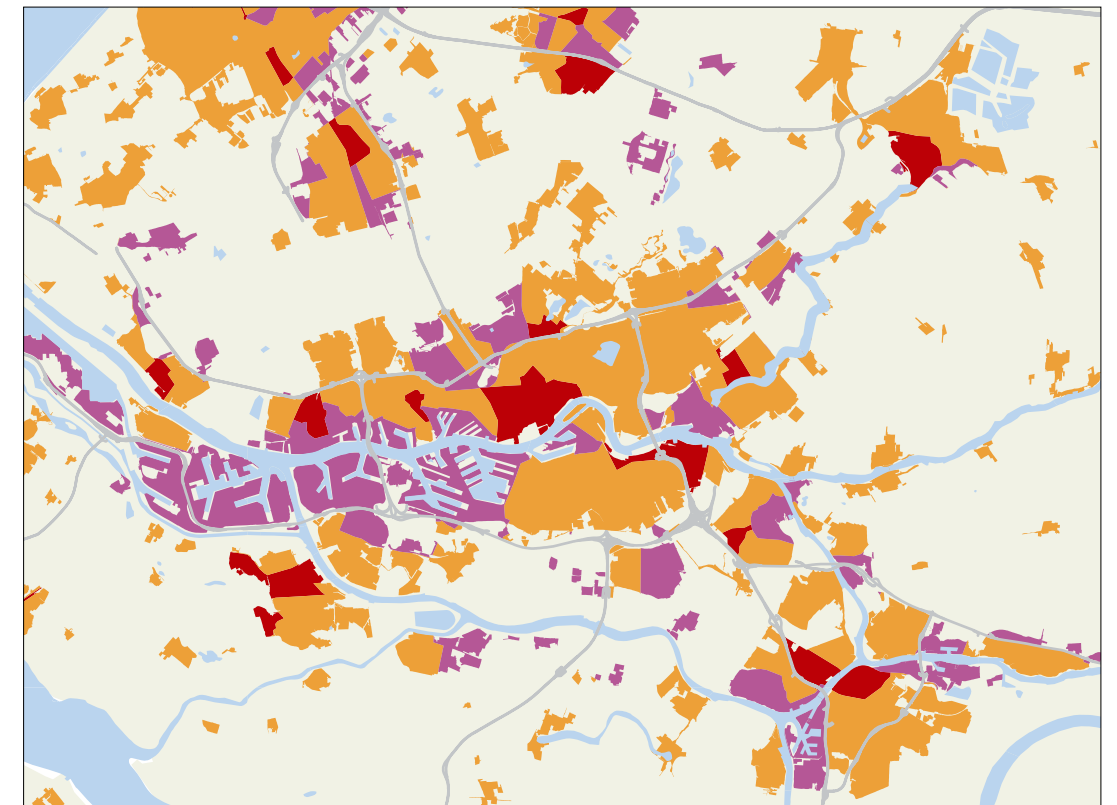
Wellicht is het nog te vroeg en hebben provincies en gemeenten hun plannen nog niet kunnen aanpassen aan het nieuwe beleid. Het is ook mogelijk dat veel provincies in hun nieuwe beleid vasthouden aan de oude PDV/GDV-typologie. Zo heeft Gelderland in haar huidige streekplan (2005) PDV- en GDV-locaties opgenomen die in hun definities vrijwel geheel overeenkomen met de oude branchebeperkingen. Het initiatief voor een winkelcomplex volgens een totaal nieuw concept bij Geldermalsen, NL.c genaamd, heeft het ondanks de in de Nota Ruimte nieuw geboden vrijheid niet gehaald.

Conclusies

- De oude PDV/GDV-indeling (geldig tot 2004) is een planologische typologie die bestaat uit door het rijk ingestelde categorieën van locaties en branches om winkelgebieden af te bakenen.

Figuur 13. Rotterdam en omgeving: vestigingsmilieus op het niveau van postcodegebieden.

Bron: VROM (2002 en 2004)/ABF Research, bewerking RPB



- Momenteel laat 96 procent van de detailhandel in Nederland zich classificeren volgens de PDV/GDV-indeling. Winkelgebieden hebben zich dus grotendeels aangepast aan de indeling zoals die door de overheid is opgelegd.
- Overheidsregulering en marktwerking staan op gespannen voet met elkaar. De PDV/GDV-indeling weerspiegelt de uitkomst van dit spanningsveld. Aan de ene kant reguleert de overheid streng, aan de andere kant knabbelt de markt kleine stukjes van de strikte regulering af door de overheid ertoe te bewegen nieuwe categorieën toe te voegen.
- De vestigingsmilieus (geldig vanaf 2004) geven in wezen een referentiebeeld van de ideale stad. De typologie mist een concrete onderbouwing om de stad daadwerkelijk goed in locatietypen te verdelen. Daarmee lijkt deze typologie meer op een ruimtelijk concept dan op een concrete typologie of richtlijn.
- Voorheen vormde de PDV/GDV-indeling het brandpunt van het politieke debat over detailhandelslocaties. De vestigingsmilieus uit de Nota Ruimte zijn echter zo weinig sturend dat de discussie zich heeft verplaatst naar andere instrumenten die wel leidend zijn: de beleidsdoelstellingen ten aanzien van detailhandelslocaties en het opstellen van een detailhandelsvisie door provincies en gemeenten.
- Provincies hebben weinig houvast aan de vestigingsmilieutypologie, en grijpen terug op de oude PDV/GDV-typologie.

Was de inzet van typologieën in detailhandelsbeleid een succes? De PDV/GDV-typologie was helder in het reguleren van nieuwe locaties. Daarmee vormde de typologie een duidelijke bijdrage aan bepaalde beleidsdoelen, zoals het in stand houden van levendige binnensteden en van een fijnmazig winkelpatroon: in die zin is de typologie dus een succes. De consequente toepassing van de typologie wrong echter steeds meer met de lopende discussies ten aanzien van detailhandelslocaties: het PDV/GDV-beleid hield nieuwe ontwikkelingen tegen, zoals grotere winkels of innovatieve winkelformules. Bovendien leidde de strikte indeling tot hoge grondprijzen, die uiteindelijk moesten worden doorberekend aan de consument. Dit alles zou moeten verbeteren met het nieuwe beleid, waarbij de vestigingsmilieutypologie alleen nog dient als een referentiebeeld van de ideale stad. In de praktijk komt het gebruik van deze typologie nog maar nauwelijks van de grond.

Achterstandswijken

ACHTERSTANDSWIJKEN

In deze laatste casestudy besteden we aandacht aan achterstandswijken. Achterstandswijken zijn een belangrijk thema in het huidige politieke debat. De meeste aandacht gaat daarin uit naar de 56 'prioriteitswijken' van het ISV-beleid, maar ook in andere wijken is sprake van achterstand. Wat is dat eigenlijk, een achterstandswijk, en hoe gaat het beleid om met typologieën voor dit soort wijken?

Achterstandswijken in het beleid

Een achterstandswijk wordt in het algemeen gekenmerkt door een combinatie van een slechte fysieke gesteldheid van de woningen en de buurt, en een sociaal-economische achterstand van de bevolking ten opzichte van de rest van de stad.

Het rijk heeft sinds de jaren zeventig beleid gevoerd om dergelijke achterstanden tegen te gaan. De stadsvernieuwing in de jaren zeventig en tachtig was vooral gericht op het aanpassen van oude, vooroorlogse woningen aan de eisen van tegenwoordig. Met de Nota Stedelijke Vernieuwing uit 1997 verschoof het accent naar ingrepen in de sociaal-economische structuur van de wijk, door herstructurering van de woningvoorraad en de woonomgeving. Met deze stedelijke vernieuwing werden vooral de naoorlogse wijken aangepakt: de stadsvernieuwing van de vooroorlogse wijken was namelijk goeddeels afgerond, en inmiddels was in menig naoorlogse wijk een concentratie ontstaan van kansarme bevolkingsgroepen. De Nota Wonen uit 2000 sloot grotendeels aan op het stedelijk vernieuwingsbeleid, en voegde daaraan toe dat door wijktransformatie het woningaanbod beter moest worden aangepast aan de bestaande vraag.

Het stedelijk vernieuwingsbeleid van het rijk kreeg gestalte in het ISV, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), dat was gekoppeld aan het Grote Stedenbeleid. Met ISV-geld kunnen gemeenten hun stedelijke voorzieningen voor wonen, ruimte, milieu én hun economische positie verbeteren. Met een budget van 1,3 miljard euro is in de eerste 'tranche' van 2000 tot 2004 (ISV1) ingezet op het ondersteunen van dertig grote gemeenten (G30), en via de provincies ook van kleinere steden. ISV2 gaat voor de periode 2005-2009 op dezelfde voet verder, met lichte accentverschillen in doelstellingen en indicatoren. VROM werkt momenteel aan een voorstel om voor de periode vanaf 2010 te bepalen hoe groot de noodzaak is van een nationaal ISV-beleid.

Toen in 2002 bleek dat het ISV-beleid te weinig voortgang boekte, is gestart met het actieprogramma herstructurering (VROM 2002). Cruciaal onderdeel hiervan is de concentratie van overheidsbeleid in 56 wijken in de G30. Deze wijken, die gemeenten zelf mochten aandragen, krijgen de

komende jaren extra aandacht. Motto van het rijk is 'kilometers maken': zichtbare resultaten boeken, zodat de burger ziet dat er daadwerkelijk iets in zijn buurt verandert. 'Met het voordragen van wijken voor de prioritaire wijkaanpak verplichten deze gemeenten zich tot het maken van concrete, meetbare prestatieafspraken, gericht op een snel resultaat.' VROM helpt daarbij met een klein impulsbudget, maar vooral door kennisuitwisseling te stimuleren en te sturen op concrete resultaten.

Typologieën voor achterstandswijken

Het rijk heeft zich in de afgelopen tien jaar van uiteenlopende typologieën bediend om achterstandswijken mee te onderscheiden. We noemen de vier belangrijkste. Zo werd in 1997 de RIG0-typologie van voor- en naoorlogse wijken aangehaald om met behulp daarvan het totale budget voor de Nota Stedelijke Vernieuwing te berekenen (Arnoldus e.a. 2005; Raat & Wassenberg 1998). Een tweede voorbeeld is de wijktypologie van problemen en dynamiek, die in de Nota Wonen uit 2000 werd geïntroduceerd. Met deze typologie gaf de nota aan wat voor ingrepen het rijk wenselijk achtte, naar gelang het type wijk. In 2002 werden die wijken nader benoemd met een andere typologie: de 'aandachtswijken' (ABF Research 2002). Ten slotte riep VROM in 2003 de prioriteitswijk in het leven (VROM 2002). Gemeenten werd gevraagd hun inspanningen te concentreren in een klein aantal wijken.

Zoals gezegd worden achterstandswijken vaak getypeerd aan de hand van sociale en fysieke factoren. Sociale factoren zijn bijvoorbeeld het aandeel huishoudens met een laag inkomen, de aanwezigheid van kansarme bevolkingsgroepen, of aspecten als criminaliteit, overlast en het ontbreken van een sociaal netwerk. Fysieke factoren zijn de grootte en de kwaliteit van de woningen, en bijvoorbeeld het voorzieningenniveau en de hoeveelheid groen in de woonomgeving. Voor alle factoren geldt dat soms onderscheid wordt gemaakt tussen de empirisch vastgestelde 'achterstand' en de beleving van bewoners. Eenzelfde concentratie van naoorlogse flats en allochtonen kan in de ene wijk als probleem worden ervaren, terwijl dezelfde omstandigheden in een andere wijk helemaal geen probleem zijn.

Sociale en fysieke kenmerken verschillen vaak per buurt, of soms zelfs per straat. De meeste typologieën worden echter vastgesteld op postcodeniveau, omdat op dit niveau de meeste gegevens beschikbaar zijn. Deze typologieën nemen de variatie op buurt- en straatniveau dan ook vaak niet waar.

Hieronder behandelen we achtereenvolgens de vier typologieën die in het stedelijk vernieuwingsbeleid bepalend zijn geweest: de RIG0-typologie van voor- en naoorlogse wijken, de wijktypologie naar problemen en kansen, de aandachtswijken en de prioriteitswijken.

Typologie voor kostenraming: de RIG0-typologie

De Nota Stedelijke Vernieuwing (1997) maakte voor het totale ISV-programma een kostenraming op basis van de RIG0-typologie. De RIG0-typologie (1995/1996) bestaat uit een onderverdeling in voor- en naoorlogse wijken op

basis van dimensies als welstand, woningtype, demografie, bedrijvigheid, sfeer en overlast (RIG0 1995, 1997). Figuur 14 toont de typologie toegepast op Amsterdam. De vooroorlogse wijken worden overheerst door 'vernieuwde grote-stadswijken', 'grote-stadswijken in aanpassing' en 'wijk in de grootste-delijke ring 20-40'. Naoorlogse wijken zijn vooral 'vergrijsde portiekwijken' en 'recente hoogbouw doorgangswijken'.

De kostenraming bestond uit twee stappen: de selectie van wijken met de meest urgente herstructureringsopgave, en de inschatting van de kosten van die opgave. De selectie vond als volgt plaats. Van de vijftien RIG0-wijktypen bleken er zeven in aanmerking te komen voor herstructurering, wat neerkwam op 352 wijken in heel Nederland. Vervolgens is op deze groep wijken opnieuw een selectie uitgevoerd, op basis van welstand, samenstelling van de woningvoorraad, en waardering van de wijk. Uiteindelijk bleven 170 wijken over, met in totaal 767.540 woningen.

Voor deze 170 wijken werd op basis van ervaring een inschatting gemaakt van de herstructureringskosten. Voor een klein aantal wijken werd geanalyseerd hoe groot de opgave werkelijk zou zijn. Het bedrag dat hieruit voortkwam, werd geëxtrapoleerd naar alle 170 wijken, waarmee het totaalbedrag voor stedelijke vernieuwing was vastgesteld (Raat & Wassenberg 1998).

De uiteindelijke selectie van 170 wijken heeft nooit algemene bekendheid gekregen. Toen de provincie Zuid-Holland voor haar eigen steden de kostenraming in beeld wilde brengen, was de benodigde informatie niet beschikbaar. De methode kon echter ook niet worden herhaald, juist omdat de selectie van wijken met een herstructureringsopgave niet reproduceerbaar bleek te zijn.

Per wijktipe is wel bekend hoe groot het aandeel woningen is dat voor herstructurering in aanmerking komt. Daaruit blijkt dat de grootste opgave ligt bij de verschraalde portiekwijken, de vernieuwde grote stadswijken en de vergraauwde grote stadswijken. In de kaart van Amsterdam (figuur 14) zijn deze wijken gearceerd.

Opvallend is dat de kostenraming uiteindelijk niets van doen heeft gehad met de feitelijke verdeling van ISV-geld over de gemeenten of wijken. Die verdeling heeft plaatsgevonden op basis van door VROM vastgestelde criteria, die geen relatie hadden met de totale kostenraming van het programma. Hoewel aanvankelijk slechts zestien steden in aanmerking kwamen voor directe ISV-gelden, is dit aantal later uitgebreid naar dertig, aangevuld met een budget voor de provincies die daarmee andere, kleinere steden konden subsidiëren.

Typologie voor probleemanalyse: 'wijken met problemen en dynamiek' en aandachtswijken

Enkele jaren na de Nota Stedelijke Vernieuwing verscheen de Nota Wonen (VROM 2000). Deze nota presenteerde een meer gedetailleerde wijkanalyse, op basis van sociale en fysieke problemen en dynamiek. De analyse moest aangeven dat 'het type problemen en de mate van dynamiek (perspectief

voor herstructurering) van een wijk tezamen bepalen of en zo ja welke aanpak nodig is en welke oplossingsrichtingen zijn aan te dragen voor de verdere ontwikkeling van de wijk.'

Voor deze analyse is een typologie van wijken opgesteld op basis van problemen én dynamiek. De typologie heeft geen duidelijke naamgeving gekregen, maar maakt vooral onderscheid tussen 'wijken met problemen', 'wijken met evenwicht tussen kansen en problemen' en 'wijken zonder problemen'. Deze drie categorieën zijn weer verder uit te splitsen. Wijken met problemen zijn bijvoorbeeld onderverdeeld in 'perspectiefarm', 'kritiek' en 'mager'. De indeling komt tot stand door huidige problemen te vergelijken met kansen in de toekomst. Met name de regionale woningmarkt, het rekruteringspatroon (de mate waarin de wijk bepaalde groepen mensen weet aan te trekken) en het investeringspotentieel (ligging, aanwezigheid van corporaties) zijn hierbij van belang.

Figuur 15 laat zien hoe de wijken in Amsterdam zijn gekenmerkt. Opvallend is dat in deze stad maar drie wijken als problematisch, met weinig tot geen kansen, worden aangeduid. Het centrum van Amsterdam is uiteraard 'attractief', maar ook wijken die de naam hebben problematisch te zijn, zoals de naoorlogse westelijke tuinsteden, de Bijlmer en vrijwel heel Amsterdam-Noord, zijn als 'pionier' of 'kanshebbend' getypeerd. Niet zichtbaar in de kaart is dat Rotterdam en Den Haag volgens deze typologie veel meer problematische wijken (perspectiefarm, kritiek en mager) kennen. Onduidelijk is waar dit verschil aan ligt. Een mogelijke verklaring zou de krappe woningmarkt in Amsterdam kunnen zijn, waardoor herstructurering hier meer marktkansen biedt.

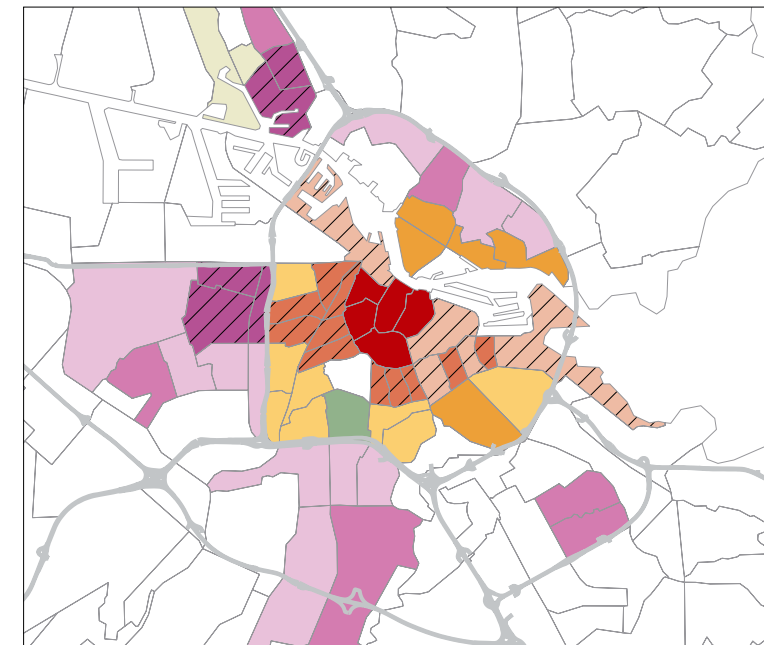
Enkele jaren na het verschijnen van de Nota Wonen introduceert vROM een nieuwe typologie, namelijk de 'aandachtswijken'. Deze typologie concentreert zich weer enkel op de problemen. Cruciaal hierin is het onderscheid tussen achterstand en problemen. Van achterstand is sprake als de fysieke eigenschappen van de wijk en/of de sociaal-economische positie van de bevolking statistisch gezien achterblijft ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. Een probleemwijk is een wijk waar de bevolking daadwerkelijk overlast ondervindt van de omstandigheden in de wijk. De typologie aandachtswijken omvat beide categorieën: er komen dus wijken voor waar wel sprake is van achterstand, maar niet van problemen, en omgekeerd. De aandachtswijken zijn als basis gebruikt voor de selectie van prioriteitswijken: de 56-wijken.

Typologie voor ISV-implementatie: 56 prioriteitswijken

Eind 2002 werd het ISV-beleid aangevuld met een nieuwe aanpak: het aanwijzen van prioriteitswijken. Het rijk vond dat het ISV-beleid tot te veel versnippering leidde en te weinig resultaten opleverde. Bij de nieuwe aanpak ging het zoals gezegd niet zozeer om het toekennen van extra geld; bij de prioriteitswijken draaide het om een resultaatgerichte aanpak en om het faciliteren van kennisuitwisseling tussen gemeenten.

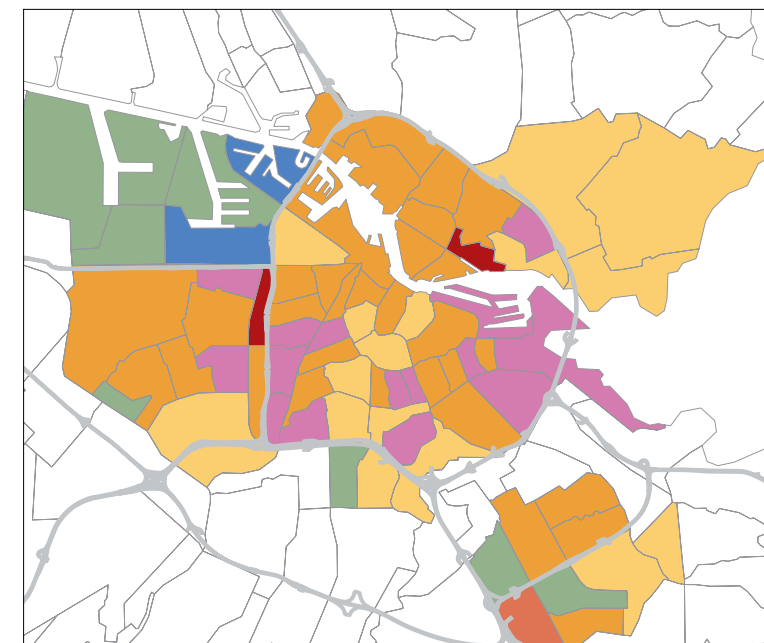
Figuur 14. Typologie van voor- en naoorlogse wijken in Amsterdam.

Bron: R I G O (1995 en 1997)



Figuur 15. Typologie van wijken met problemen en kansen in Amsterdam.

Bron: Nota Wonen (vROM 2000)



Wijken die in aanmerking kwamen voor de titel 'prioriteit', moesten in elk geval voldoen aan het criterium dat er bij de herstructureringsopgave sprake was van een ernstige situatie en een cumulatie van maatschappelijke problemen. Daarnaast moesten er in de wijken kansen aanwezig zijn om iets aan die problemen te doen.

VROM heeft de prioriteitswijken bewust door de gemeenten zelf laten nomineren; gemeenten kennen de lokale situatie het best en weten waar herstructurering op korte termijn het meest kansrijk is. Figuur 16 toont de prioriteitswijken in Amsterdam. Duidelijk is te zien dat de afbakening hier niet op postcodeniveau is gebeurd: de gemeente heeft heel bewust op bouw-blokkniveau geselecteerd welke gebieden in de ISV-strategie wel of niet prioriteit zouden moeten krijgen. Zowel de heersende sociale en fysieke omstandigheden als de mogelijkheden om via herstructurering in te grijpen, variëren immers op bouwblokkniveau.

Een vergelijking met de vorige typologieën (ook weergegeven in figuur 16) leert dat de prioriteitswijken maar een gedeelte van de 'probleemwijken' in de stad dekken. Dat sluit aan bij de filosofie achter de prioritering; bepaalde wijken worden eerst aangepakt, waardoor andere wijken 'even moeten wachten'. De ene stad wijst overigens een veel groter gebied als prioriteitswijk aan dan de andere. Zo is in Rotterdam 36,4 procent van de woningvoorraad als prioriteitswijk aangewezen; in Amsterdam is dit slechts 11,8 procent, zo blijkt uit onze analyses. De betekenis die aan het predikaat 'prioriteitswijk' wordt toegekend, verschilt dus per stad.

Doorwerking in het beleid

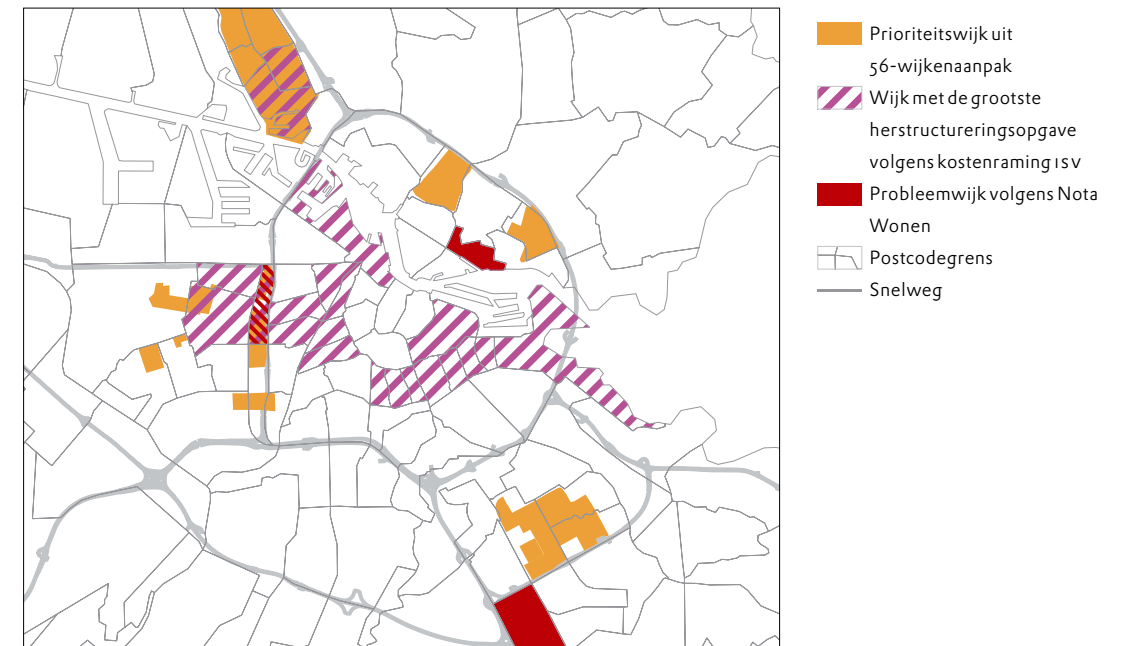
Uit de voorgaande opsomming blijkt dat het rijk verschillende typologieën hanteert om stedelijke vernieuwing te kunnen realiseren. Ze hebben alle dan ook een ander doel, en een andere uitwerking.

Dat er ooit een RIGO-typologie is toegepast om de behoefte aan stedelijke vernieuwing te berekenen en het totale ISV-budget te bepalen, is vrijwel bij niemand meer bekend. Waarschijnlijk komt dat doordat het totale ISV-budget tegenwoordig als een gegeven wordt beschouwd. Bovendien gaat de discussie over het totale ISV-budget vooral om de vraag of het rijk het budget via een apart programma moet verdelen, of dat het net zo goed via algemene middelen (gemeentefonds) verdeeld kan worden.

De verdeelsleutel van het ISV-budget over de G30 en de provincies geeft aan dat er weinig verband is tussen de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het totale budget, en de manier waarop het budget wordt besteed. Die verdeelsleutel is gebaseerd op een groot aantal indicatoren ten aanzien van de woningvoorraad, en het welzijnsniveau in de wijk, maar niet op de RIGO-typologie (Cebeon 1999). Veel gemeenten kennen geen 'verschaalde' of 'vergrijsde portiekwijken', waar het budget onder andere op gebaseerd was. Dit soort mechanismen bracht de VROM-raad (2002) tot de uitspraak dat 'de uiteindelijke keuze van de criteria vaak inzet is van lange onderhandelingen. De uiteindelijk gekozen criteria representeren meer de krachtsverhoudingen

Figuur 16. Prioriteitswijken in Amsterdam vergeleken met eerdere definities van probleemwijken.

Bron: De 56-wijketaanpak, VROM (2003)



tussen de partijen dan dat deze inhoudelijk en objectief van groot gewicht zijn'.

Het ISV-beleid wordt door de gemeenten uitgevoerd aan de hand van Meerjarige Ontwikkelings Programma's (MOP's). Met een MOP dat aan bepaalde criteria voldeed, konden gemeenten aanspraak maken op het aan hun toebedachte budget. Deze criteria waren gebaseerd op de prestatievelen van het ISV-programma. Typologieën van aandachtswijken lijken geen rol te spelen in de MOP's; er lijkt geen verband te zijn tussen de nationale analyses, bijvoorbeeld op basis van de typologie van aandachtswijken, en de manier waarop de gemeentelijke meerjarenprogramma's worden opgezet. Wat wel vaak wordt genoemd is de VROM-woonmilieu-indeling (zie eerste case) om vorm te geven aan het doel van woonmilieudifferentiatie.

Het rijk wil de voortgang van het ISV-beleid monitoren. Met de start van ISV1 is daartoe in 2000 een nulmeting verricht. Deze monitor moet de algemene voortgang van het ISV-beleid weergeven, en is dus niet bedoeld om de resultaten van verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken. Over de individuele gemeenten zijn dan ook geen cijfers terug te vinden. Er wordt ook nergens gerefereerd aan typologieën van achterstandswijken, en hoe deze zich ontwikkelen. In 2006 wordt een rapportage van de minister van VROM aan de Tweede Kamer verwacht over het resultaat van de ISV1-periode. We weten nog niet of individuele gemeenten en wijktypologieën daarin wel specifiek zullen worden genoemd. Toch heeft het rijk wel de mogelijkheid om individuele gemeenten af te rekenen op hun resultaten. ISV-budgetten zijn immers vastgesteld op basis van programma's in het MOP.

Met het ingangzetten van de 56-wijkenaanpak is VROM nu ook bezig een nieuwe nulmeting uit te voeren van de prioriteitswijken. Dit gebeurt zo nauwkeurig mogelijk, met gegevens op postcodezesniveau, om een zo goed mogelijk beeld van elke prioriteitswijk te krijgen. Deze aanpak is duidelijk meer gericht op de prestatie van individuele wijken dan de oorspronkelijke ISV-monitor.

Conclusies

- Het rijk heeft achterstandswijken op zeer uiteenlopende wijze en met verschillende doelen afgebakend: voor het bepalen van het totale ISV-budget, voor het bepalen van kansen en problemen, voor het inzichtelijk maken van de totale problematiek, en voor het prioriteren van wijken. Als gevolg daarvan zijn er verschillende typologieën van achterstandswijken in omloop, die onderling sterk verschillen.
- Het lijkt erop dat nationaal vastgestelde typologieën weinig toevoegen aan het stedelijk vernieuwingsbeleid. De typologie waarmee de totale ISV-opgave is berekend, komt niet terug in de verdeelsleutel van het budget, en evenmin in de uitwerking van het stedelijk vernieuwingsbeleid. De probleem- en kanstypologie is een vingeroefening uit de Nota Wonen die geen navolging vindt in de uitwerking van het beleid,

bijvoorbeeld via de MOP's. De aandachtswijken zijn wel als basis gebruikt voor de afbakening van prioriteitswijken, maar komen daar in de praktijk niet altijd mee overeen.

- De '56 prioriteitswijken' zijn niet op nationaal niveau, maar op lokaal niveau vastgesteld: op basis van informatie uit de steden zelf. De afbakening weerspiegelt wat de gemeenten als kansrijke wijken voor herstructurering beschouwen.
- Doordat de steden zelf hun probleem- en herstructureringswijken hebben bepaald, bestaan er tussen de steden grote verschillen. Zo bestrijken de prioriteitswijken in de ene stad een veel groter gebied dan in de andere. Het is dan ook niet te achterhalen in welke mate elke stad de meest kansrijke wijken heeft geselecteerd.
- Vergelijking en benchmarking tussen wijken is moeilijk door de grote verschillen in afbakening. Bovendien zijn veel wijken afgebakend met grenzen waarvoor geen statistische gegevens beschikbaar zijn.
- Het rijksbeleid probeert zicht te houden op de stedelijke vernieuwing, maar hinkt daarbij op twee gedachten. Aan de ene kant laat het met de 56-wijkenaanpak het meeste initiatief aan de gemeenten. Aan de andere kant wordt er een algemeen budget opgesteld, en wordt dat over de steden verdeeld. Bovendien lijken de 56 wijken heel nauwkeurig te worden gemonitord.

Is de inzet van typologieën voor het thema achterstandswijken een succes?

Door op nationaal niveau analyses uit te voeren met typologieën, heeft het rijk zijn inzicht vergroot in de heersende wijkproblematiek en de mogelijkheden voor herstructurering. De analyses slaan echter de plank mis zodra het op lokale uitvoering aankomt. De prioriteitswijken zijn wat dat betreft een verbetering: afbakening op basis van ervaringen en kennis van de steden zelf. Die verlokalisering van de typologie gaat wel gepaard met een meer nauwkeurige monitoring van de hand van het rijk. Wat er met de uitkomsten van die monitoring gebeurt, is vooralsnog onduidelijk. Zeker is wel dat de wijken onderling niet te vergelijken zullen zijn. Het blijft lastig om een 'decentrale typologie' te combineren met het sturen en monitoren van 'centrale doelstellingen'.

Synthese en conclusie

SYNTHESE EN CONCLUSIE

Uit de casestudy's komt naar voren dat typologieën twee belangrijke functies hebben in het ruimtelijk beleid: een analytische functie en een sturingsfunctie. De analytische functie draait om het waarnemen van ruimtelijke ontwikkelingen, en de sturingsfunctie om de regulering ervan.

De mate waarin typologiegebruik succesvol is, is vrij moeilijk vast te stellen. Typologie is een onderdeel van een complex beleidsproces; de invloed van typologiegebruik is daardoor nauwelijks te isoleren van allerlei andere bepalende factoren. Toch zijn er patronen of aspecten waar te nemen die de invloed van typologiegebruik illustreren. Hieronder beschrijven we die patronen achtereenvolgens voor de analytische en de sturingsfunctie. We putten daarbij voornamelijk uit de vier cases, maar voeren ook voorbeelden aan van andere typologietoepassingen.

Typologieën voor analyse

De overheid baseert zich voor haar beleid vaak op een analyse van ruimtelijke ontwikkelingen. Typologieën worden gebruikt om die ruimtelijke ontwikkelingen te identificeren. Ze spelen een rol in zowel beleidsvoorbereidend onderzoek als beleidsmonitoring. Zo is de woonmilieutypologie ontwikkeld om te onderzoeken in hoeverre vraag en aanbod in de woningmarkt uit elkaar lopen (zie Typologie in woonmilieubeleid, p. 28) zodat er beleid kan worden ontwikkeld om de grootste tekorten te reduceren. En de typologie van bebouwd gebied is ingezet om te monitoren of nieuwe woningen binnen, vlak aan of op afstand van bebouwd gebied zijn aangelegd (zie Typologie van het rijk: de bebouwd-gebiedstypologie, p. 44).

Bij typologiegebruik voor analytische doeleinden vallen vier aspecten op: de mate van normativiteit bij de totstandkoming van de typologie, het schaalniveau van de typologie, de tijdsfactor en de databeschikbaarheid.

We kijken eerst naar het aspect van normativiteit. Bij sommige analyses worden de ontwikkelingen beschreven vanuit een vooropgezet idee over de ruimte. De typologie die daarbij wordt gebruikt is dan de uitwerking van een vooropgezet idee: een *normatieve typologie*. Dit is goed te zien bij de woonmilieutypologie van vrom. Deze typologie is totstandgekomen met een vooropgezet idee van het fenomeen woonmilieu: plaatsen met meer dan 25.000 inwoners worden bijvoorbeeld als stedelijk beschouwd; daarbinnen zijn wijken met een lage woningdichtheid als groenstedelijk getypeerd.

Ruimtelijke patronen kunnen ook worden onderzocht zonder dat daar vooraf een afgebakend idee over bestaat. De typologie is dan de uitkomst van een zoektocht: een *deductieve typologie*. Daarbij kunnen heel andere klassen

ontstaan dan vooraf werd verwacht. In de casestudy's is geen deductieve typologie behandeld; als voorbeeld noemen we daarom een onderzoek van Maat et al. naar stedelijke milieus (2005, zie tekstkader, p. 83). In dit onderzoek is door een grote hoeveelheid variabelen te analyseren, een typologie gecreëerd zonder vooraf klassengrenzen op te leggen.

Het tweede opvallende kenmerk van de analyses is het schaalniveau van de typologie: hoe gedetailleerd is een gebied afgebakend? Het schaalniveau kan per typologie sterk verschillen, en is vooral afhankelijk van de doelstelling waarmee de typologie is gemaakt. In de cases zagen we dat bebouwd gebied zeer nauwkeurig is vastgesteld op basis van kaarten van 1:10.000. De bebouwd-gebiedstypologie wordt toegepast om nieuwbouw binnen de bebouwde kom waar te nemen; dat is per definitie een laag schaalniveau. Stadsgebieden daarentegen zijn tot stand gekomen door een selectie van gemeenten (tekstkader, p. 85). Stadsgebieden kunnen de verschillen laten zien in de ontwikkeling tussen stad en ommeland, bijvoorbeeld van inkomen of woningaanbod. Een exacte grens is hier veel minder belangrijk; het is geen halszaak als een dorp op tien kilometer afstand van de centrale stad wel of niet is meegenomen in de afbakening.

Het bepalen van het juiste schaalniveau waarop de typologie een bepaald fenomeen moet 'vangen' is niet altijd eenvoudig, vooral als de betreffende problematiek complex is. In de casestudy's zagen we bijvoorbeeld dat bij woonmilieus de directe omgeving van het huis een rol speelt, maar ook het aantal voorzieningen dat op enkele kilometers afstand van het huis te vinden is. Het eerste aspect vergt een aanpak op bouwblokniveau; voor het tweede aspect is het stadsdeelniveau voldoende.

Met een gedetailleerd schaalniveau groeit vaak de noodzaak om de categorieën binnen de typologie verder te verfijnen. Als woonmilieus worden afgebakend op bouwblokniveau, ontstaat er een veel grotere verzameling aan verschillende woonmilieus dan bij een algemene typering op gemeente- of postcodeniveau. Een globaal gedefinieerd centrumstedelijk milieu kan zowel het centrum van Ede als dat van Amsterdam omvatten. Een bouwblok in de Amsterdamse Pijp is echter niet meer in eenzelfde categorie in te delen als het winkelcentrum van Ede.

Tijd is een lastige factor bij de definitie van typologieën. Moet de typologie constant worden gehouden en moeten ontwikkelingen in de tijd aan die typologie worden afgemeten, of moet de typologie zelf mee veranderen in de tijd?

Beide opties worden in de praktijk toegepast. Zo wordt in het eerste geval de ontwikkeling van het inkomensniveau van de stad ten opzichte van het ommeland gemeten aan de hand van een vaste indeling. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat er niets verandert aan de grootte van de invloedssfeer van de stad (zie tekstkader, p. 85). In het andere geval is de verandering van de typologie zelf doel van de meting. Zo wordt in de ISV-monitor gemeten hoeveel wijken door de tijd heen veranderen van woonmilieu.

STEDELIJKE MILIEUS: EEN DEDUCTIEVE TYPOLOGIE

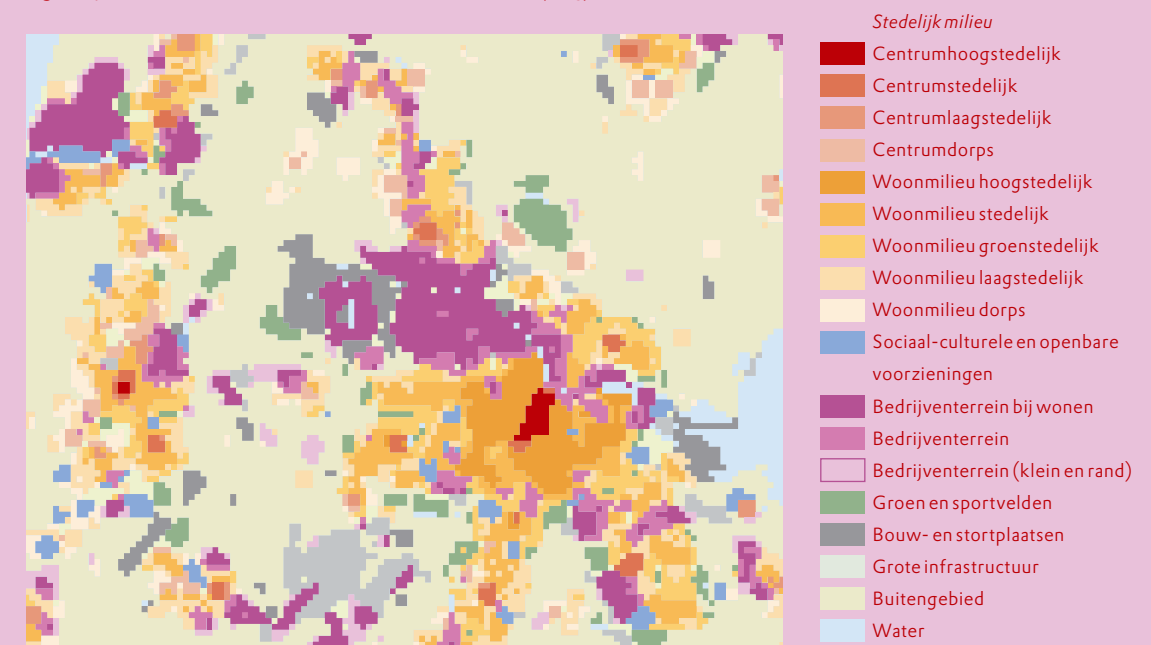
Een treffend voorbeeld van een deductieve typologie zijn de stedelijke milieus, in opdracht van VROM vervaardigd door OTB en UU (Maat et al. 2005). Stedelijke milieus zijn hier getypeerd op basis van vier variabelen: het grondgebruik, het aantal woningen, de werkgelegenheid en het aantal winkels. Op deze variabelen is een clusteranalyse uitgevoerd, waaruit zo homogeen mogelijke gebiedstypen naar voren kwamen, die onderling sterk van elkaar verschillen. De milieus zijn dus niet getypeerd door vooraf klassengrenzen vast te stellen. Aan de clusters zijn juist achteraf namen toegevoegd die het karakter van elk cluster het beste weergeven. Een cluster met hoge dichtheden en veel winkels is bijvoorbeeld 'hoogstedelijk centrummilieu'.

Het resultaat geeft inzicht in de bestaande variatie aan milieus in de stad (zie figuur 17). In heel Nederland blijken laagstedelijke en dorpse woonmilieus beduidend méér voor te komen dan stedelijke woonmilieus. Hoogstedelijke milieus zijn zelfs maar op enkele plekken terug te vinden, waaronder in

Amsterdam. Door dezelfde clustering toe te passen op een eerdere jaargang van de data, is de stedelijke ontwikkeling door de tijd zichtbaar. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat tussen 1996 en 2002 dorpse en laagstedelijke woonmilieus in omvang veel meer zijn toegenomen dan de meer hoogstedelijke milieus.

De kracht van deze deductieve typologie zit in de duidelijkheid waarmee milieus van elkaar worden onderscheiden. Deels heeft dit te maken met het lage schaalniveau (250-bij-250-meter-vierkanten), dat beter aansluit op de stedelijke (en ervaren) variatie dan het postcodeniveau dat vaak bij andere typologieën wordt gebruikt. Daarnaast draagt de gehanteerde methodiek bij aan de duidelijkheid van de klassen. Clustering leidt tot een onderscheid tussen heterogene centrummilieus en de meer homogene woonmilieus. Ook weinig voorkomende, afwijkende milieus, zoals sociaal-culturele en openbare voorzieningen, of hoogstedelijke milieus komen door een dergelijke clusteranalyse naar voren.

Figuur 17. Stedelijke milieus rond Amsterdam. Bron: Maat et al. (2005)



Beide manieren zijn valide om ontwikkelingen in de tijd te meten. Het dreigt echter ondoorzichtig te worden als de twee methodes gecombineerd worden. We zien die neiging bij bebouwd gebied: intensivering wordt een aantal jaren lang afgemeten aan bebouwd gebied van een bepaald referentiejaar (bijvoorbeeld 1996), maar na verloop van tijd wordt er een nieuw referentiejaar gesteld (bijvoorbeeld 2000). De intensiveringscijfers van de twee referentiejaar zijn niet vergelijkbaar.

Tot slot is de databeschikbaarheid een belangrijke beperking bij het typologiegebruik; een beperking waar beleidsmakers zich vaak weinig bewust van zijn. Woonmilieus worden bijvoorbeeld afgebakend op basis van postcodegebieden, omdat op postcodeniveau data beschikbaar zijn. Een indeling op buurtniveau zou echter meer overeenkomen met hoe de omgeving daadwerkelijk ervaren wordt. Ook andere typologieën zijn afhankelijk van data. Zo zijn stadsgewesten afgebakend op gemeenteniveau, omdat er op dat niveau veel gegevens beschikbaar zijn over woon-werkrelaties en verhuisbewegingen. Hierdoor volgen de invloedsgrenzen van de stad niet per se de werkelijkheid en krijgen ze veelal een wat kunstmatige vorm. Veel centrale steden grenzen voor een deel bijvoorbeeld aan gemeenten die niet tot hun ommeland zijn geïncorporeerd.

Een ander, klassiek voorbeeld is de NUTS-indeling die de Europese Unie hanteert om statistische gebiedseenheden af te bakenen (Eurostat 2005). Deze indeling varieert enorm per land, omdat ze zijn gebaseerd op nationale administratieve indelingen. Een gevolg hiervan is dat op NUTS3-niveau in Duitsland onderscheid bestaat tussen stad en ommeland, terwijl dit onderscheid in Frankrijk wegvalt (zie tekstkader, p. 88).

Uit de vier hierboven beschreven aspecten blijkt dat er nogal wat verschillende manieren zijn om typologieën toe te passen voor analysedoeleinden. De vraag dringt zich op in hoeverre beleidsmakers de juiste keuze maken bij het uitvoeren van de analyse, en bij de toepassing van de analyseresultaten.

In veel gevallen zijn de typologieën zeker geschikt voor het doel waarvoor ze zijn opgesteld. In de casestudy's bleek bebouwd gebied bijvoorbeeld erg goed te gebruiken voor het meten van inbreiding. De bebouwd-gebiedsgrens is namelijk een goede benadering van de grenzen van dorpen en steden zoals ze door de meeste mensen worden ervaren. In de Nederlandse situatie blijkt het goed mogelijk bebouwd gebied af te bakenen, omdat de grens in de meeste gevallen scherp is te onderscheiden.

In andere gevallen is een typologie minder gelukkig gekozen. Diezelfde bebouwd-gebiedstypologie was bijvoorbeeld minder geschikt om de toename van verspreide bebouwing te onderzoeken. VROM beschreef de toename van verspreide bebouwing namelijk aan de hand van het aandeel woningen dat buiten een ring van 100 meter rond bebouwd gebied was neergezet. Daarmee werden ook belangrijke delen van grote, compacte nieuwbouwwijken als verspreide bebouwing gekenmerkt. Uit de cases bleek ook dat de VROM-woonmilieutypologie niet geheel geschikt is voor het bepalen van de

WAT IS DE DEFINITIE VAN STAD EN OMMELAND?

De indeling in stad en ommeland is een terugkerend thema in het beleid. De samenhang tussen de centrale stad en de omliggende buurgemeenten speelt bijvoorbeeld een rol bij bestuurlijke samenwerking, het verdelen van verstedelijkingsopgaven en bij het afstemmen van voorzieningen. Stad en ommeland worden in dit verband vaak samengevoegd onder de noemer stadsgewest.

Een eenduidige relatie tussen stad en ommeland is echter moeilijk te geven. Waaruit bestaat bijvoorbeeld de invloed van de stad op de omgeving en hoe is die te meten? Zegt de intensiviteit van woon-werkrelaties iets over de verhouding tussen stad en ommeland, of is bijvoorbeeld de mate waarin consumenten uit omliggende gemeenten winkelen in de centrale stad bepalend? Hoe zit het dan met gemeenten waarvan de bewoners op twee steden zijn gericht? En zijn er ook gemeenten die géén relatie met een grote of middelgrote stad hebben?

Deze problematische verhouding wordt gereflecteerd in de diverse stad-ommandafbakeningen die in de loop van de tijd door het rijk zijn gehanteerd (zie figuur 18). VROM bakende voor de Vierde Nota Extra (Vinex) stadsgewesten af op basis van voorzieningenniveau en woon-werkrelaties (figuur 18a). In deze stadsgewesten moest de nieuwe verstedelijking worden gebundeld. Gemeenten waar geen verstedelijking gewenst was, werden daarom soms niet in de stadsgewesten opgenomen. Zo maakt de gemeente Bunnik, die functioneel tot het ommeland van Utrecht lijkt te behoren, geen onderdeel uit van het stadsgewest Utrecht.

In het kader van de Vinex maakte het rijk verstedelijkingsafspraken met provincies en bestuurlijke regio's: de zeven zogenaamde BON-regio's of kaderwetgebieden. Hoewel deze gebieden geografisch anders zijn begrensd, werden ze ook aangeduid als Vinex-stadsgewesten (figuur 18b). Bij de in conve-

Figuur 18. Stadsgewesten volgens verschillende definities.

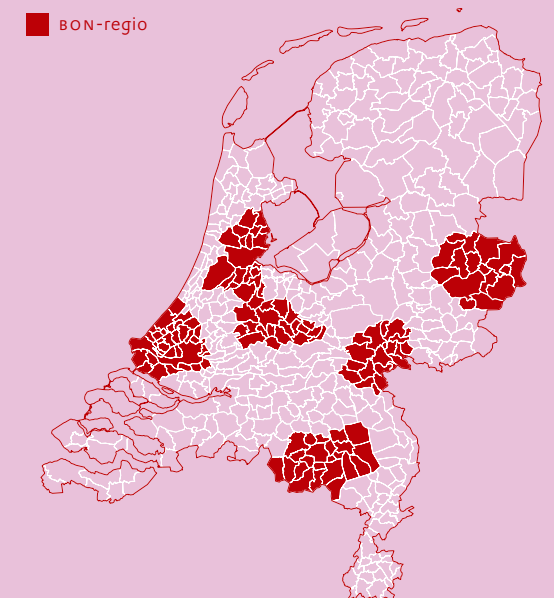
a. Vrom-stadsgewesten volgens Vinex.

Bron: VROM (1997)



b. BON-regio's uit de Kaderwet bestuur in verandering.

Bron: BiZa (1994)



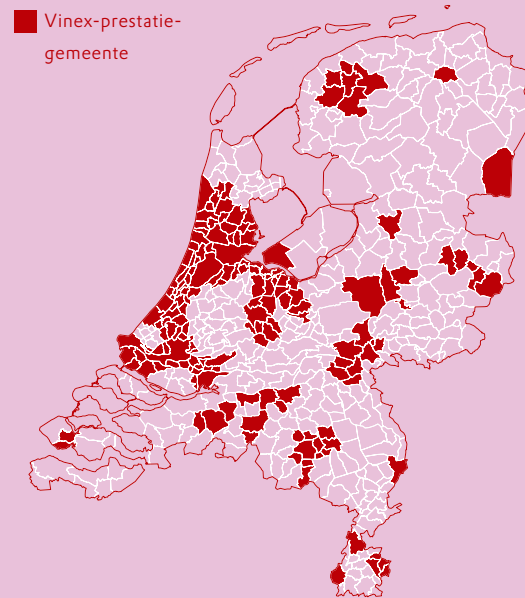
nanten vastgelegde woningbouwafspraken werden de gemeenten met een Vinex-bouwopgave met name genoemd: de zogenaamde Vinex-prestatiegemeenten (figuur 18c). Deze indeling ziet er echter anders uit dan de oorspronkelijke stadsgewesten. Opvallend is bijvoorbeeld de omvang van het stadsgewest Leeuwarden.

Niet alleen vrom, ook het CBS identificeerde stadsgewesten (Vliegen 2005). Het voorzag daarmee in een Europese behoefte aan data over stedelijke gebieden. Het CBS baseerde zich op grootstedelijke agglomeraties, woon-werkrelaties en verhuisbewegingen. Door de licht afwijkende methode en het gebruik van recentere gegevens, wijkt het resultaat

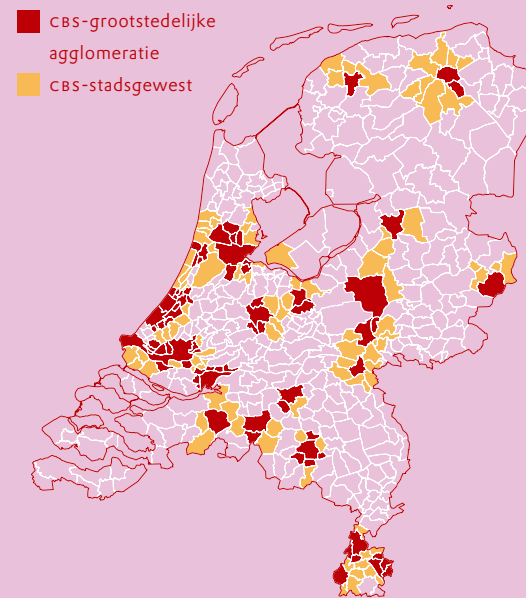
wezenlijk af van de vrom-indeling. Zowel de selectie van steden als de aanwijzing van het daarbij behorende ommeland is anders (figuur 18d). Opvallend is dat er nogal wat gemeenten zijn die grenzen aan een stadsgemeente, maar die niet in het ommeland van die stad zijn opgenomen.

Figuur 18. Stadsgewesten volgens verschillende definities.

c. Vinex-prestatiegemeenten uit de Vinex-woningbouwconvenanten. Bron: CBS (1997)



d. CBS-stadsgewesten. Bron: Vliegen (2005)



vraag naar en het aanbod van woonmilieus. De uitkomsten van vraag en aanbod moeten met een grote onzekerheidsmarge worden benaderd door definitieproblemen van de woonmilieutypologie en methodische vraagtekens bij de manier waarop gewenste woonmilieus kunnen worden uitgedrukt. Hierdoor is het de vraag in hoeverre de resultaten daadwerkelijk als basis kunnen dienen voor beleid.

Typologieën voor sturing

Naast de analytische functie hebben typologieën voor het beleid vaak een sturende functie. In hoeverre een typologie daadwerkelijk kan helpen bij het sturen varieert nogal; hieronder zetten we de belangrijkste vormen van typologiegebruik voor beleidssturing op een rij.

In rijksnota's worden gebiedstypen nogal eens globaal omschreven; de vestigingsmilieus zijn daar een goed voorbeeld van. Maar ook veel andere typologieën ontstijgen meestal niet het niveau van een globaal referentiebeeld. De formulering wordt bewust vaag gehouden, omdat het rijksbeleid alleen een richting wil aangeven en de concrete uitvoering overlaat aan de lagere overheden.

Dit geeft meteen de spagaat weer waarin het nationale ruimtelijk beleid opereert. Zonder een concrete typologie om de doelstellingen mee te sturen, is het voor de rijksoverheid moeilijk om het beleid te communiceren naar lagere overheden en om te meten of het beleid succesvol is. Een strikte typologie die richting geeft en monitoring achteraf mogelijk maakt, druist echter in tegen het decentrale karakter van het huidige ruimtelijkeordeningsbeleid.

Het rijk gaat per beleidsthema verschillend met dit dilemma om, zoals ook uit de cases naar voren is gekomen. Bebouwd gebied is een voorbeeld van een typologie die door het rijk is vastgesteld om een nationale doelstelling te monitoren: 40 procent van het uitbreidingsprogramma moet binnen bebouwd gebied worden gerealiseerd. De typologie wordt ook als suggestie aan lagere overheden aangeboden, maar de provincies en gemeenten mogen zelf bepalen of ze de typologie én de doelstelling zelf ook nastreven.

In het geval van woonmilieus heeft het rijk minder concrete doelstellingen vastgesteld: 'Het gaat erom aan de veranderende vraag naar woonmilieus te voldoen' (Nota Ruimte, p. 84). Hoewel de typologie niet expliciet wordt aangereikt aan gemeenten en provincies, hebben de lagere overheden de typologie toch massaal overgenomen. Een dergelijke concrete typologie bood hun houvast bij het streven om te voldoen aan het algemene doel 'bouwen voor de vraag'. Desondanks lopen lagere overheden er in de praktijk tegen aan dat de typologie op lokaal niveau moeilijk toepasbaar is.

Bij de detailhandelslocaties speelt de rijkstypologie nauwelijks een rol. Het referentiebeeld wordt vrijwel niet getoetst aan de praktijk. In het geval van de achterstandswijken heeft het rijk bij de 56-wijkenaanpak bewust de gemeenten zelf laten bepalen welke wijken het meest voor herstructurering in aanmerking komen. Hiermee zijn door het hele land echter dermate ver-

schillende wijken aangewezen, dat ze onderling nauwelijks te vergelijken zijn. Daardoor is het moeilijk het succes van het stedelijke vernieuwingsbeleid te monitoren en te meten.

Naast de vier cases zijn nog diverse andere voorbeelden te geven. In de Vierde Nota werd het ABC-beleid geïntroduceerd, dat bedrijfslocaties indeelde naar bereikbaarheid; een A-locatie is het best bereikbaar met het openbaar vervoer, een C-locatie met de auto, en een B-locatie met beide. Het beleid gaf provincies de vrijheid om zelf invulling te geven aan de definitie van ABC-locaties. De uitwerking van dit beleid is daardoor achteraf bijna niet vast te stellen. Verschillende studies spreken elkaar tegen; de conclusies zijn afhankelijk van hoe de ABC-definitie is vertaald naar een concrete typologie van bedrijfslocaties (Martens & Griethuysen 2000, Van Oort, Kools & Hartman 2001).

Voor stad en ommeland geldt een vergelijkbaar verhaal. De Nota Ruimte geeft aan dat het verschil tussen stad en ommeland, wat betreft woningvoorraad en bevolkingssamenstelling, moet verkleinen, maar definieert daarbij niet wat stad is, en wat ommeland.

Een ander voorbeeld van een nationale typologie die door lokale overheden precies moet worden afgebakend is het bundelingsgebied. Het rijk wil dat de verstedelijking in de bundelingsgebieden op peil blijft en minstens net zo hard groeit als buiten die gebieden. De lagere overheden mogen zelf de exacte grootte van die bundelingsgebieden bepalen. Een provincie die besluit om meer dan de helft als bundelingsgebied af te bakenen, maakt het zichzelf daarmee aanzienlijk gemakkelijker om aan die doelstelling te voldoen dan een provincie die haar bundelingsgebied juist heel strak omlijnt.

In alle bovenstaande gevallen is het dilemma voelbaar: hoe behoudt het rijk zicht en invloed op lokale ontwikkelingen, zonder de lokale overheden een typologie op te dringen? En als de invulling van de typologie wordt overgelaten aan lokale overheden, met alle variatie van dien, hoeveel zin heeft het dan nog om nationaal te monitoren op diezelfde typologie?

Een aantal typologieën wordt wel volledig op nationaal niveau gedefinieerd en afgebakend. Dit is met name het geval als typologieën worden ingezet als hard *criterium* voor het verdelen van geld, het maken van bestuursafspraken, of het wettelijk reguleren van ruimtelijke ontwikkelingen.

Deze typologieën zijn vaak het resultaat van uitgebreide onderhandelingen tussen de belanghebbenden. Dat komt omdat de definitie van deze typologie direct ingrijpt in de belangen van overheden, bedrijven en/of burgers. Een definitieverschil in de typologie kan bijvoorbeeld bepalen hoeveel geld een stad krijgt voor stedelijke vernieuwing of woningbouw.

In de casestudy's zagen we dat dit soort typologieën het meest worden bekritiseerd, en tot de meeste debatten leiden. Zo beperkte de PDV/GDV-indeling de detailhandelssector in haar bedrijfsvoering. Zij die daar belang bij hadden, zoals de gevestigde marktpartijen, bepleitten de instandhouding van deze indeling, terwijl nieuwkomers op de markt juist voor afschaffing ervan waren. Ook de typologie voor probleemwijken werkte strategisch gedrag in

EU-GEBIEDSINDELINGEN IN EN ROND NEDERLAND

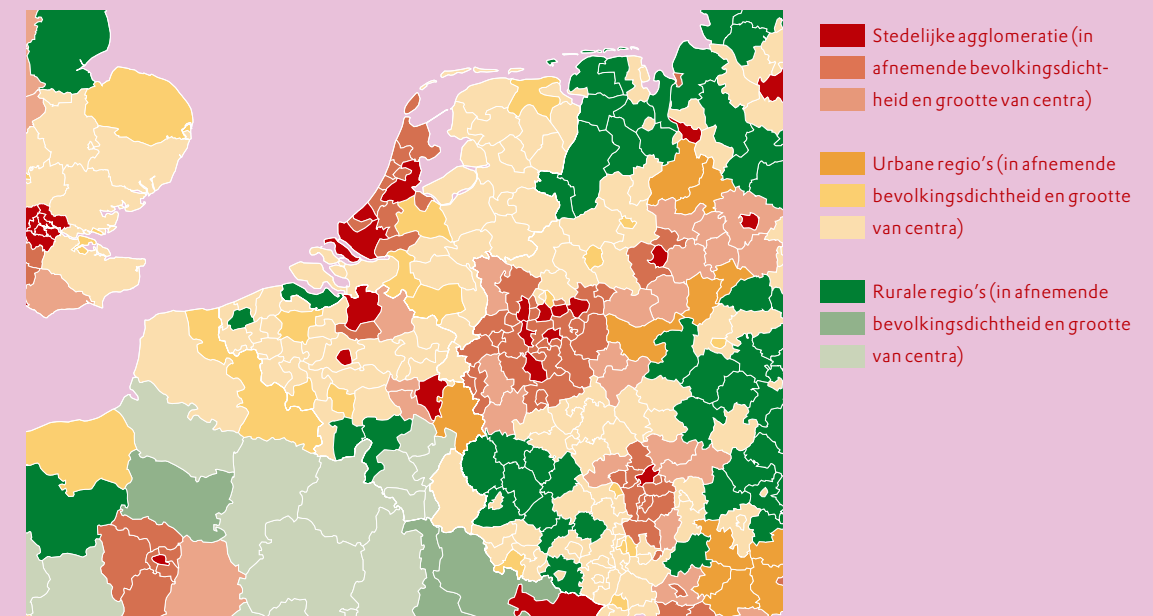
De toepassing van gebiedsindelingen in de Europese Unie is illustratief voor de moeilijkheden die het gebruik van typologieën kan opleveren.

EU-beleid werkt met gebiedsindelingen op basis van de zogenaamde NUTS-gebieden, die uitgaan van de bestaande, administratieve indelingen van de lidstaten. Die nationale indelingen variëren onderling echter sterk in oppervlakte en inwonertal. In Duitsland zijn bijvoorbeeld veel steden als aparte administratieve eenheid afgebakend ten opzichte van hun omgeving. In Frankrijk worden stad en het daarbij behorende ommeland juist tot eenzelfde gebied gerekend (figuur 19). Een gevolg hiervan is

dat de verschillen in stedelijkheid tussen gebieden onderling in Duitsland veel groter zijn dan in Frankrijk.

De EU gaat in het beleid verschillend om met het stellen van gebiedsgrenzen; soms houdt ze zeer strak de hand aan bestaande administratieve indelingen, en soms worden de gebiedsgrenzen zeer flexibel bepaald. Voor de toekenning van structuurfondsen in het kader van 'doelstelling 1' (achterstandsregio's) baseert de EU zich op NUTS2-gebieden (in Nederland is dit het niveau van de provincies): aan de hand van deze indelingen worden criteria als Bruto Regionaal Product strikt gemeten. Er wordt dus geen

Figuur 19. Typologie van stedelijkheid in Noordwest-Europa.
Bron: Espon (2005)



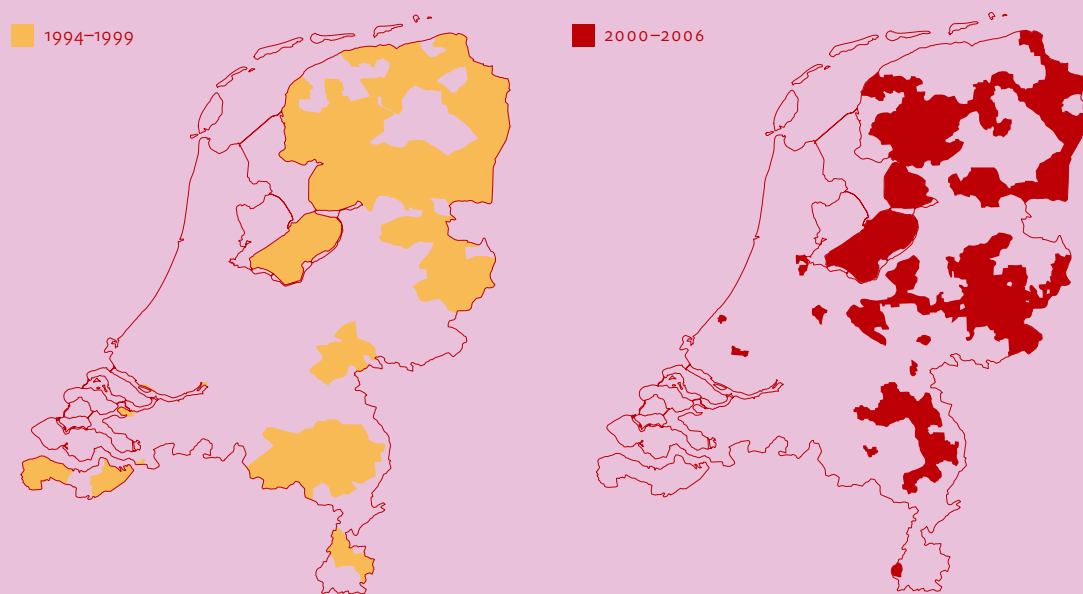
rekening gehouden met lokale bijzonderheden, zoals de provincie Flevoland, waar het Bruto Regionaal Product 'kunstmatig' laag is doordat veel inwoners hun geld buiten de provincie verdienen.

Een voorbeeld van een flexibele gebiedsindeling komt naar voren bij de verdeling van middelen voor 'doelstelling 2' van de structuurfondsen (economische en sociale herstructurering). Om in aanmerking te komen voor subsidie mogen de lidstaten zelf een voorstel indienen van een gebied, dat het meest

beantwoordt aan de subsidie-eisen van de EU. Hierdoor ontstaan gebieden die in ruimtelijke zin geen logische samenhang vormen, getuige bijvoorbeeld de gebiedsafbakening in Gelderland (figuur 20). Deze reactie is overigens in alle EU-landen te zien.

Figuur 20. Gebieden in Nederland die structuurfondsgelden ontvangen over de periode 1994–2006.

Bron: Van Ravesteyn & Evers (2004)



de hand, namelijk van gemeenten die meer geld wilden binnenhalen voor stedelijke vernieuwing.

De inzet van een gebiedsindeling als beleidsmiddel kan tot opmerkelijke typologieën leiden. VROM definieerde bijvoorbeeld zijn eigen stadsgewesten waarin alleen de gemeenten werden opgenomen die een verstedelijkingsopgave hadden. Een gemeente als Bunnik had geen verstedelijkingsopgave en werd daardoor niet bij het stadsgewest Utrecht gevoegd.

De meest markante voorbeelden zijn misschien wel terug te vinden in EU-verband. Bepaalde gebiedsindelingen die we hier tegenkomen, hebben alles te maken met het spel om subsidies. Achterstandsregio's die in aanmerking komen voor structuurfondsen, zijn geselecteerd op basis van het Bruto Regionaal Product. Omdat in Flevoland weinig arbeidsplaatsen zijn, werken veel mensen buiten deze provincie, en is het BRP kunstmatig laag. Flevoland kan daardoor een beroep doen op subsidie, terwijl een gebied als Oost-Groningen objectief gezien eerder in aanmerking komt voor het predikaat achterstandsregio. Deze regio wordt echter niet als gebiedseenheid beschouwd – alleen hele provincies zijn meegenomen in de weging – waardoor alleen Flevoland voor de structuurfondsen in aanmerking komt. Voor subsidies ten behoeve van economische en sociale herstructurering mochten de lidstaten naar eigen inzicht grenzen trekken. Om zoveel mogelijk subsidie binnen te halen, zijn toen clusters van gebieden ontstaan die intern weinig tot geen samenhang vertonen (zie tekstkader, p. 89).

Kunnen we nu concluderen of typologieën bijdragen aan een goede sturing van het beleid, oftewel: zijn typologieën succesvol? Een directe relatie tussen typologie en geslaagd beleid is moeilijk te leggen, omdat het succes van het beleid ook afhankelijk is van veel andere factoren. Toch doen we hier een poging het effect van typologiegebruik te benoemen.

Waar typologieën in veel gevallen succesvol zijn, is in het overbrengen van een boodschap. Typologieën vormen als het ware een taal die door alle betrokken partijen wordt begrepen. Departementen, lagere overheden en andere belanghebbenden kunnen zo makkelijk over het betreffende onderwerp communiceren.

Worden typologieën gebruikt als hard criterium, dan is de typologie zo succesvol als het politieke compromis zelf. De mate waarin structuurfondsen terechtkomen op de plek waar ze het hardst nodig zijn, hangt niet af van de typologie, maar van de politieke beslissing om de typologie zo in te richten dat Flevoland in aanmerking komt, en niet Oost-Groningen.

Als typologieën worden gebruikt als een min of meer vrijblijvende richtlijn (zoals bij woonmilieus, bebouwd gebied en vestigingsmilieus), is het lastiger te evalueren in hoeverre de typologie heeft bijgedragen aan het succes van het beleid. Een redenering zou kunnen zijn dat een richtlijn voldoet als die goed toepasbaar is en op grote schaal wordt opgevolgd, maar die redenering kan niet helemaal overtuigen. Implementatie hangt namelijk niet alleen af van toepasbaarheid, maar ook van de overtuigingskracht van het rijk, en van de overeenkomst tussen rijksbeleid en lokale beleidsdoelen.

Een risico van typologiegebruik is dat overheden zich vastbijten in een typologie, zonder dat die tot een beter beleid leidt. Onze indruk is dat rijk en gemeenten zich bijvoorbeeld te veel fixeren op de vrom-woonmilieutypologie, terwijl deze zeker op gemeenteniveau haar doel voorbyschiet. De typologie vindt namelijk geen aansluiting bij de dagelijkse woningbouwpraktijk en bij de beleving van bewoners.

Slotbeschouwing

In dit laatste hoofdstuk hebben we geconstateerd dat typologieën twee rollen vervullen: een analytische functie en een sturingsfunctie. Typologieën voor analyse helpen ruimtelijke patronen te herkennen, en voorzien beleid daarmee van een kennisbasis of spelen een rol in het monitoren. Typologieën voor sturing helpen ontwikkelingen in bepaalde banen te leiden. Bij de sturingstypologieën maakten we onderscheid tussen typologieën als criterium, waarbij de rijksoverheid direct stuurt door middel van een strikte indeling, en typologieën als referentiebeeld, waarbij lokale overheden invulling geven aan een meer algemene notie van de ruimte.

Elke ruimtelijke typologie vormt de neerslag van een drietal keuzes: het aantal categorieën dat wordt onderscheiden, de ruimtelijke begrenzing van die categorieën en hoe strikt deze grenzen worden geïnterpreteerd. Bij analytische typologieën zijn deze keuzes het resultaat van een probleemverkenning en vaak het product van ruimtelijk onderzoek. Sturingstypologieën zijn daarentegen het gevolg van een beleidsbeslissing, de uitkomst van een politiek en bestuurlijk proces. Dan staat niet zozeer de analyse als wel de politiek wenselijke oplossing van het probleem centraal.

Keuzes ten aanzien van typologieën hebben direct gevolg voor de formulering en uitvoering van het ruimtelijk beleid. Typologiedefinities bepalen zo bijvoorbeeld mee in welke mate er een nijpend tekort aan groenstedelijke woonmilieus wordt geconstateerd. Ze bepalen ook of een gemeente profiteert van de regelingen die voor stadsgewesten gelden en in welke mate het bebouwd gebied van steden wordt verdicht.

Analytische en sturingstypologieën proberen de werkelijkheid (her)kenbaar te maken en een bepaalde visie op die werkelijkheid uit te dragen. Analytische typologieën brengen een zekere ordening aan in een gecompliceerde werkelijkheid. Sturingstypologieën stellen daarin vervolgens prioriteiten. Als een typologie daarin niet slaagt, verliest ze haar kracht. Dat gebeurt als de schematische ruimtelijke werkelijkheid van de typologie niet voldoende herkenbaar is, als de typologie niet met voldoende overtuiging wordt gebracht, of niet voldoende aansluit op de belangen en beleving van de uitvoerende partijen.

Sturen via nationale typologieën zal steeds moeilijker worden in de huidige praktijk van decentralisatie. Het rijk komt immers steeds verder af te staan van de uitvoering van het ruimtelijk beleid, en het aantal betrokken publieke en private partijen neemt toe. Typologieën zullen daardoor vaker het karakter

krijgen van referentiebeelden, en hun afbakening worden minder concreet; ze gaan meer lijken op ruimtelijke concepten. Verder zullen ze in toenemende mate concurrentie krijgen van typologieën die wel aansluiten bij de lokale beleidspraktijk. Zowel de vorm als het gebruik van typologieën zal dus mee veranderen met de organisatie van het ruimtelijk beleid. En dat is logisch: de essentie van ruimtelijke typologieën is dat zij uitdrukking geven aan de heersende beleidsopvattingen.