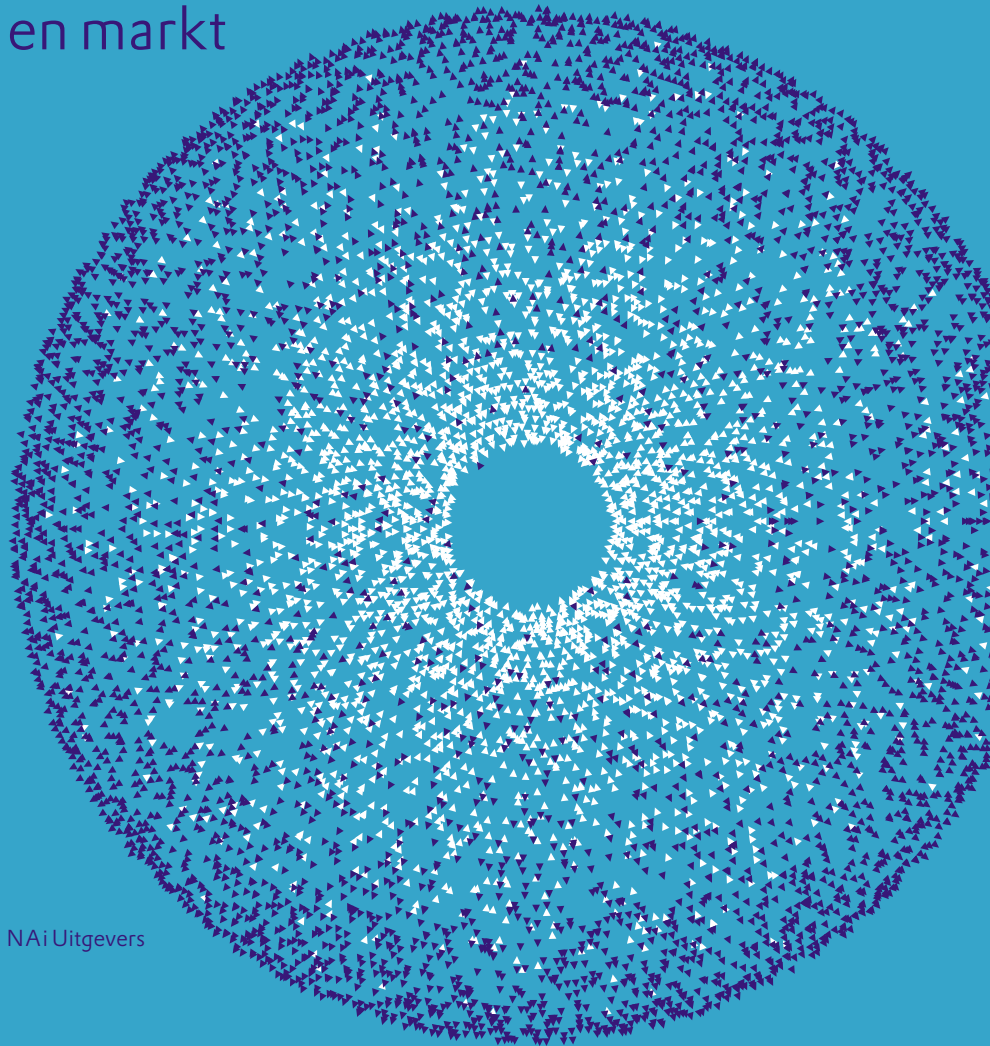


**Verkenning van  
de ruimte 2006**  
Ruimtelijk beleid  
tussen overheid  
en markt



<i>Wegen naar economische groei</i> Thissen et al. (2006) ISBN 90 5662 502 0	<i>Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning.</i> Zonneveld & Verwest. (2005) ISBN 90 5662 480 6	<i>Kennisassen en kenniscorridors. Over de structurende werking van infrastructuur in de kenniseconomie</i> Raspe et al. (2005) ISBN 90 5662 459 8
<i>De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs</i> Visser & Van Dam (2006) ISBN 90 5662 479 2	<i>Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland</i> Van Ravesteyn et al. (2005) ISBN 90 5662 481 4	<i>Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses</i> Dammers et al. (2005) ISBN 90 5662 458 x
<i>Woningproductie ten tijde van Vinex. Een verkenning</i> Jókövi et al. (2006) ISBN 90 5662 503 9	<i>De LandStad. Landelijk wonen in de netwerkstad</i> Van Dam et al. (2005) ISBN 90 5662 440 7	<i>De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland</i> Segeren et al. (2005) ISBN 90 5662 439 2
<i>Vinex! Een morfologische verkenning</i> Lörzing et al. (2006) ISBN 90 5662 475 x	<i>Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart</i> Pieterse et al. (2005) ISBN 90 5662 442 3	<i>A survey of spatial economic planning models in the Netherlands. Theory, application and evaluation</i> Van Oort et al. (2005) ISBN 90 5662 445 8
<i>Bloeiende bermen. verstedelijking langs de snelweg</i> Hamers et al. (2006) ISBN 90 5662 476 8	<i>Verkenning regionale luchthavens</i> Gordijn et al. (2005) ISBN 90 5662 436 9	<i>Een andere marktwerking</i> Needham (2005) ISBN 90 5662 437 7
<i>Achtergronden en veronderstellingen bij het model pearl. Naar een nieuwe regionale bevolkings- en allochtonenprognose</i> De Jong et al. (2005) ISBN 90 5662 501 2	<i>Inkomensspreiding in en om de stad. Een voorstudie.</i> De Vries (2005) ISBN 90 5662 478 4	<i>Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie</i> Raspe et al. (2004) ISBN 90 5662 414 8
<i>Winkelen in Megaland</i> Evers et al. (2005) ISBN 90 5662 416 4	<i>Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex</i> Snellen et al. (2005) ISBN 90 5662 438 5	<i>Scenario's in Kaart. Model- en ontwerpbenederingen voor toekomstig ruimtegebruik</i> Groen et al. (2004) ISBN 90 5662 377 x
<i>Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging</i> Pols et al. (2005) ISBN 90 5662 485 7		

**VERKENNING VAN DE RUIMTE 2006**  
RUIMTELIJK BELEID TUSSEN OVERHEID EN MARKT

Ries van der Wouden  
Frank van Dam  
David Evers  
Arno Hendriks  
Anton van Hoorn  
Nico Pieterse  
Gusta Renes

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

Achtergrond 15

Ruimtelijk beleid in een veranderende  
institutionele context 16

Waarden in het ruimtelijk beleid:  
continuïteit en verandering 18

Marktwerking, privatisering, deregulering  
en decentralisatie 21

Probleemstelling en opzet van dit boek 30

#### Woningmarkt

Publieke belangen en de woningmarkt 35

Trends: vraag en aanbod 38

Verander(en)de rol van de overheid 39

Ruimtelijke effecten 46

Conclusie: overheid, woningmarkt en ruimte 51

#### Bedrijventerreinen en kantoorlocaties

Ruimte voor werken 55

Werklocaties en publieke belangen 56

De bedrijventerreinenmarkt 58

De kantorenmarkt 60

Veroudering 62

Vervangingsmarkt of nieuwbouw 64

Beleid voor werklocaties 68

Effecten van de huidige marktinzichting 69

Een nieuwe rol voor publieke en private partijen? 70

#### Detailhandel

Trends in de detailhandelsstructuur 78

Publieke belangen en detailhandel 83

Veranderende spelregels voor de detailhandel 84

Effecten van veranderende spelregels 85

Tot slot 92

#### Mobiliteit

Trends 97

Publieke belangen en mobiliteit 100

Marktwerking, privatisering, deregulering  
en decentralisatie 102

Prijsbeleid 104

Effecten van prijsbeleid 106

Conclusies 112

#### Landelijk gebied

Publieke belangen en het landelijk gebied 118

Landbouw 120

Natuur en water 122

Funcieveranderingen in het landelijk gebied 124

Gevolgen voor het landelijk gebied: de ruimtelijke  
effecten samengevat 134

#### Trends in het ruimtelijk beleid: enkele conclusies

Verschuivingen in het publieke en private domein 139

Effecten van marktwerking en decentralisatie 142

Publieke belangen en waarden in het ruimtelijk  
beleid 144

De conclusies samengevat 151

#### Ruimtelijk beleid in de toekomst

Maatschappelijke trends en ruimtelijke  
afwegingen 157

Ruimtelijk beleid in een veranderende omgeving 160  
Tot slot 164

#### Literatuur 167

#### Over de auteurs 173

## SAMENVATTING

- De institutionele context van het ruimtelijk beleid is aan het veranderen. Deregulering en decentralisatie domineren het beeld. Privatisering doet zich relatief weinig voor.
- Door deregulering en decentralisatie worden ruimtelijke ontwikkelingen in het algemeen meer door de markt bepaald.
- Overigens gaan decentralisatie en meer marktwerking lang niet altijd samen. Niet zelden zetten lagere overheden het restrictieve beleid van de rijksoverheid voort.
- Een belangrijk deel van de verschuivingen naar meer marktwerking is het gevolg van endogene ontwikkelingen binnen de sector zelf.
- Met de verschuiving van publiek naar privaat en van sturing door overheidscontrole naar meer concurrentie, is het belang van de rijksoverheid in het ruimtelijk beleid afgenomen. Tegelijkertijd heeft de rijksoverheid ook aan belang ingeboet door centralisatie van bevoegdheden naar de E.U.
- Decentralisatie naar een te laag schaalniveau leidt ook tot overheidsfalen en inefficiënt ruimtegebruik. Op het gebied van de bedrijventerreinen leidt concurrentie tussen gemeenten tot een overaanbod aan areaal en daardoor tot te lage grondprijzen. Om marktpartijen winstgevend te kunnen laten opereren op het gebied van bedrijventerreinen is het noodzakelijk de bouwgrond voor bedrijven te beperken.
- Het ontbreken van bovenlokale of regionale afstemming kan leiden tot ruimtelijke versnippering en inefficiënte concurrentie tussen gemeenten.
- Het ruimtelijk beleid is in toenemende mate in het teken komen te staan van economische groei en welvaartsbevordering. Welvaart is echter te veel gelijkgesteld met investeringen in de infrastructuur.
- Het is de vraag of de integrale afweging die zo kenmerkend is voor het ruimtelijk beleid in de toekomst kan worden vastgehouden. Het verdient overweging of de vier finale doelen van de ruimtelijke ordening (welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde) meer afzonderlijk aan bepaalde gebieden kunnen worden gekoppeld.

### *Achtergrond*

Het Nederlandse ruimtelijk beleid is sterk in beweging. De ruimtelijke ordening is haar vanouds meekoppelende belangen – de band met de volkshuisvesting respectievelijk de landbouw – langzamerhand kwijtgeraakt. Het belang van de Europese Unie voor het ruimtelijk beleid is toegenomen. En met de *Nota Ruimte* is een aantal verschuivingen in het ruimtelijk beleid geïntroduceerd. In de eerste plaats is een beweging richting decentralisatie ingezet, ten gunste van provincies, gemeenten en markt. In de tweede plaats is een andere invulling

gegeven aan het publieke belang van het ruimtelijk beleid: de versterking van de concurrentiepositie van Nederland krijgt nu voorrang.

Deze institutionele veranderingen rond het ruimtelijk beleid, en hun gevolgen, staan centraal in deze *Verkenning van de ruimte*. Aan de hand van enkele sectoren wordt het spanningsveld onderzocht waarbinnen het ruimtelijk beleid zich beweegt: het publieke en private domein, publiek belang, institutionele ontwikkelingen en de daadwerkelijke ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Achtereenvolgens analyseren we de ontwikkelingen op het gebied van woningmarkt, bedrijventerreinen en kantoorlocaties, detailhandel, mobiliteit en landelijk gebied. Tot slot wordt de gevolgen bekeken voor de toekomst van het ruimtelijk beleid.

#### *Woningmarkt*

Om het aanbod van woningen beter af te stemmen op de vraag, grijpt de overheid sinds jaar en dag in op de woningmarkt. Sinds de jaren negentig staat het streven naar een grotere marktwerking op de agenda. Dit uit zich bijvoorbeeld in de verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties, waardoor de band tussen overheid en corporaties lossen is geworden.

Ondanks hun commerciële activiteiten hebben de corporaties nog steeds een kerntaak in het huisvesten van groepen met een laag inkomen. Zij moeten erop toezien dat woningen in het goedkopere segment worden gebouwd; zij moeten hun aanzienlijke financiële reserves hiertoe aanwenden. In dit kader verdienen de prestatieafspraken tussen overheid en corporaties aandacht. Het is nog onvoldoende duidelijk hoe die moeten worden nagekomen.

De verhouding tussen de private en de publieke sector op de woningmarkt verandert ook door maatschappelijke ontwikkelingen. Met de toenemende welvaart nam de vraag naar kwalitatief goede koopwoningen gestaag toe ten koste van de vraag naar huurwoningen. Hier is als het ware sprake van een endogene privatiseringstendens. Doordat de gewenste koopwoningen vooral te vinden waren in de suburbane woonmilieus, werden de steden geconfronteerd met een wegtrekkende welvaart, en zagen zij zich genoodzaakt om hun exclusieve oriëntatie op de sociale woningbouw los te laten en meer aan te sluiten bij de ontwikkelingen op de markt.

Tot slot speelt in deze sector de liberalisering van de huurmarkt. Deze liberalisering verkleint overigens wel de keuzevrijheid voor huishoudens met lage inkomens, vooral in een situatie van krapte op de woningmarkt, en leidt tot een grotere aanspraak op huursubsidie en (waarschijnlijk) tot verdere segregatie van mensen met lage inkomens. Het beleid van stedelijke vernieuwing vormt hiervoor slechts ten dele een buffer, en staat bovendien enigszins op gespannen voet met het streven naar meer marktwerking.

Meer marktwerking op de woningmarkt is gunstig voor een efficiëntere verdeling van woningen. Wel zal de overheid zich rekenschap moeten blijven geven van de mogelijke externe ruimtelijke effecten (zoals segregatie van mensen met lage inkomens en inefficiënt ruimtegebruik) en van de gevaren van marktfalen (een achterblijvende woningproductie en een tekortschietend aanbod).

De rijksoverheid moet een sturende en controlerende rol behouden om dergelijke effecten te voorkomen.

#### *Bedrijventerreinen en kantoorlocaties*

In de markt voor bedrijventerreinen en kantoren is de decentralisatie te ver doorgevoerd. Concurrentie tussen gemeenten (om nieuwe werkgelegenheid binnen te halen) leidt tot een overaanbod aan areaal en daardoor tot lage grondprijzen, wat nieuwbouw relatief goedkoop maakt en eventuele rendementen voor private partijen verder onder druk zet.

De huidige inrichting van de markt voor bedrijventerreinen leidt dus niet tot zuinig ruimtegebruik, maar wel tot een vermindering van de welvaart en een snelle veroudering van de locaties en/of panden. Deze problemen bestaan in mindere mate op de kantorenmarkt, waarop projectontwikkelaars en beleggers wél actief zijn. Het overheidsbeleid is dus vooral op de bedrijventerreinenmarkt aan herziening toe.

Marktwerking zal alleen slagen als de overheid aan een aantal voorwaarden voldoet. Om marktpartijen op bedrijventerreinen winstgevend te kunnen laten opereren, is het noodzakelijk de bouwgrond te beperken. Het beperken van de hoeveelheid grond kan een prikkel geven tot zuiniger ruimtegebruik. Een vermindering van het areaal noodzaakt bovendien tot het anticiperen op hergebruik van gebouwen. Daarnaast zullen hogere grondprijzen de veroudering van bedrijventerreinen tegengaan, omdat het opknappen van verouderde locaties sneller rendabel zal zijn. Het is niet gewenst dat de overheid ook marktpartij is en aan de verkoop van grond verdient. De gemeente zou veel meer als marktmeester dan als marktpartij moeten opereren.

Gemeenten zullen bovengemeentelijke afspraken moeten gaan maken over de ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Dit zal het bestaande overaanbod van bedrijventerreinen en de leegstand in de kantorenmarkt kunnen afremmen en de veroudering kunnen tegengaan. De vervanging van bedrijventerreinen en kantoorlocaties vraagt om een nieuw beleid, dat ermee rekening houdt dat de ruimtevrage voor werken kleiner wordt.

#### *Detailhandel*

Sinds de tweede helft van de vorige eeuw voert de overheid een restrictief beleid ten aanzien van perifere detailhandelsvestigingen. Gaandeweg zijn hierop enkele uitzonderingen gemaakt, eerst voor de verkoop van brand- en explosiegevaarlijke goederen en auto's, caravans en boten, later voor bouwmarkten, tuincentra en grootschalige meubelhallen. Later zijn enkele grootschalige locaties als Alexandrium in Rotterdam en de ArenA Boulevard in Amsterdam toegestaan.

Sinds de *Nota Ruimte* zet het kabinet in op decentralisatie en liberalisering van het detailhandelsbeleid, in de verwachting dat daardoor meer ruimte ontstaat voor innovatieve detailhandelsconcepten en -locaties. Toch blijkt de bestaande institutionele rem in de praktijk sterk te zijn: overheden en

marktpartijen blijven grootschalige en perifere detailhandel blokkeren. Bovendien is de voorziene decentralisatie al voor een deel teruggedraaid, onder druk van de lagere overheden en marktpartijen.

Verreweg de meeste winkels bevinden zich nog altijd in de historische binnensteden of (andere) planologisch aangewezen winkelgebieden. Het aandeel solitaire winkels buiten de bebouwde kom bedraagt minder dan 5 procent. Formules die in het buitenland volop in de periferie te vinden zijn, zoals de Mediamarkt, zijn in Nederland vaak noodgedwongen in de binnensteden gevestigd. De schaalvergroting die zich in de detailhandel voordoet stuit momenteel op het gebrek aan (betaalbare) ruimte in de bestaande centra. Dit zet de detailhandelsstructuur onder druk.

#### *Mobiliteit*

De mobiliteit is in de afgelopen decennia onder invloed van economische, sociale en culturele ontwikkelingen sterk toegenomen; deze trend zal zich verder voortzetten. Om de groei van de mobiliteit in te dammen, versterkt de overheid de trend naar decentralisatie, deregulering en marktwerking. Bij infrastructuurgebonden diensten als weg en spoor zijn decentralisatie, liberalisering, privatisering, verzelfstandiging en deregulering al langer aan de gang. Nieuw is de vorm van marktwerking die binnenkort wordt geïntroduceerd: prijsmaatregelen in het wegverkeer. Met deze vorm van betalen voor mobiliteit wil men de weggebruiker bewust maken van de externe effecten van zijn gedrag, zoals congestie, vervuiling, geluidsoverlast en verkeersonveiligheid.

De doelstellingen van prijsbeleid – het tegengaan van congestie dan wel vervuiling of verkeersonveiligheid en dergelijke – lopen echter door elkaar heen. Dat wringt daar de verschillende vormen van prijsmaatregelen tegenstrijdige effecten kunnen hebben. Pas als het hoofddoel van prijsbeleid duidelijk is, kan de beste vorm worden gekozen. Een interessante optie die daarbij zelden aan bod komt, is regionale differentiatie van verschillende vormen van prijsbeleid.

#### *Landelijk gebied*

Als gevolg van de internationale concurrentie wordt de landbouw gekenmerkt door processen van schaalvergroting en industrialisatie. Bij een normale economische groei zal deze trend zich in de toekomst doorzetten. Ook in de verwerking en inrichting van de natuur treedt schaalvergroting op, onder andere doordat de overheid stukken grond verwerft voor de Ecologische Hoofdstructuur.

Gebieden met de functie natuur worden over het algemeen zeer monofunctioneel ingericht; in de bestaande EHS-gebieden zijn andere vormen van grondgebruik nauwelijks mogelijk. De watergebieden daarentegen worden minder monofunctioneel ingericht, door een combinatie met woningen, recreatie, landbouw of natuur.

Het landelijk gebied heeft de afgelopen decennia nogal wat functieveranderingen gekend: van landbouw naar woon- en werkfuncties, natuur en

recreatie, maar ook van landbouw naar glastuinbouw. Deze functiewijzigingen hebben naast de genoemde schaalvergroting en de trend naar monofunctionaliteit geleid tot een sterke versnippering van het landelijk gebied. Nu meer ruimte wordt geboden aan de provincies kan bestuurlijke versnippering nieuwe problemen tot gevolg hebben: het onvoldoende oppakken van de wateropgave, een matige uitwerking van de EHS en onvoldoende krachtig beleid om de kwaliteiten van nationale parken te borgen en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden te beschermen.

#### *Verschuivingen tussen publieke en private sector in het ruimtelijk beleid*

Op institutioneel niveau is in het ruimtelijk beleid sprake van verschuivingen tussen en binnen de private en de publieke sector. Op de woningmarkt zijn de woningcorporaties verzelfstandigd en financieel losgemaakt van de overheid; in de detailhandel zijn de vestigingsregels geliberaliseerd; in het landelijk gebied zet de overheid steeds meer in op particulier natuurbeheer en worden de restricties met betrekking tot het bouwen van woningen minder stringent.

Het gaat hierbij niet alleen om door het beleid gestuurde ontwikkelingen: een belangrijk deel van de institutionele veranderingen is het gevolg van endogene ontwikkelingen binnen de sector zelf. Zo is de groei van het aandeel koopwoningen te zien als een endogene vorm van privatisering op de woningmarkt. De verschuiving van publieke naar private middelen van vervoer is een ander voorbeeld van endogene gedreven privatisering. Door het beleid geïnitieerde privatisering komt relatief weinig voor. Deregulering en decentralisatie domineren het beeld van de institutionele veranderingen.

Met de verschuiving van publiek naar privaat en van sturing door overheidscontrole naar meer concurrentie, is het belang van marktpartijen en decentrale overheden relatief toegenomen, ten koste van de rijksoverheid. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn meer afhankelijk geworden van het gedrag en de voorkeuren van bedrijven en burgers, terwijl de ruimtelijke planning meer in handen is komen te liggen van provincies en gemeenten. Tegelijkertijd heeft de rijksoverheid ook aan belang ingeboet door centralisatie van bevoegdheden naar de EU. Daardoor is er, vanwege het 'interne markt'-beleid, meer nadruk gekomen op marktwerking.

#### *Effecten van de verschuivingen voor de ruimtelijke ontwikkeling*

Het streven naar meer marktwerking en decentralisatie heeft ook een aantal niet geplande effecten gehad.

Ten eerste is er door decentralisatie en deregulering lang niet altijd meer marktwerking ontstaan. Dat is te zien in de detailhandel, waar de deregulering door het rijk wordt tenietgedaan door het restrictieve beleid van een aantal provincies, die door decentralisatie in beeld zijn gekomen. Het geldt ook voor de corporaties: omdat deze onder gunstiger voorwaarden kunnen opereren, ook op de huurmarkt van de huishoudens die niet van sociale huisvesting afhankelijk zijn, belemmeren ze een eerlijke concurrentie.

Ten tweede leidt decentralisatie naar een te laag schaalniveau tot overheidsfalen en inefficiënt ruimtegebruik. Dit blijkt duidelijk bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Om bedrijven te werven bieden veel gemeenten grond aan tegen een lage prijs. Bij bedrijven is daardoor de werking van het prijsmechanisme bij de keuze tussen locaties verstoord. Dat leidt tot inefficiënt ruimtegebruik en een overaanbod aan bedrijventerreinen.

Ten derde maakt de huidige decentralisatiebeweging in het ruimtelijk beleid pijnlijk voelbaar dat bovenlokale of regionale afstemming ontbreekt. De decentralisatie leidt tot bestuurlijke versnippering, zoals we zien in het landelijk gebied (wateropgave, EHS, nationale parken). Soms zien we dat het mechanisme van de publieke coördinatie is afgezwakt zonder dat het marktmechanisme die rol kan overnemen. Om inefficiënt ruimtegebruik te voorkomen verdient het in die gevallen aanbeveling de regionale afstemming te versterken.

#### *Publieke belangen en waarden in het ruimtelijk beleid*

Vier waarden vormen op de langere termijn de finale doelen van het ruimtelijk beleid: welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde. Het belang van die waarden wisselt. Zo is het accent de afgelopen jaren steeds meer komen te liggen op welvaart, ten koste van sociale rechtvaardigheid. Het ruimtelijk beleid is in toenemende mate in het teken komen te staan van economische groei en welvaartsbevordering.

Welvaart is echter te veel gelijkgesteld met investeringen in de infrastructuur. Die blikvernaauwing verhindert het maken van goede ruimtelijke afwegingen. De bij de infrastructuur gehanteerde afwegingsmethode van de kosten-batenanalyse heeft de doelen van het beleid op sleeptouw genomen in plaats van omgekeerd, en verdient daarom kritische aandacht en aanvulling.

Voorheen was vooral sociale rechtvaardigheid een belangrijke waarde bij het ruimtelijk beleid op het gebied van wonen. Nu speelt sociale rechtvaardigheid alleen nog een rol bij de stedelijke herstructurering, en daarnaast uiteraard in niet-ruimtelijke instrumenten als de individuele huursubsidie. In het landelijk gebied is het economisch en ruimtelijk belang van de landbouw afgenomen, waardoor er naast welvaartsbevordering ook meer ruimte ontstaat voor duurzaamheid als publiek belang. Belevingswaarde van stad, architectuur en landschap is als waarde in opkomst.

#### *De veranderde ruimtelijke en institutionele condities en de toekomst van het ruimtelijk beleid*

De Nederlandse ruimtelijke ordening wordt vanouds gekenmerkt door een systeem van integrale ruimtelijke afwegingen op nationaal niveau, dat wil zeggen een afweging van de sectorale belangen in het licht van de vier hierboven genoemde waarden. Om verschillende redenen staat dit systeem van integrale afwegingen onder druk. Zo kunnen bij het maken van ruimtelijke afwegingen de territoriale grenzen steeds minder als uitgangspunt dienen. Toenemende internationale invloed en gegroeide mobiliteit en keuzevrijheid van bedrijven en burgers leggen beperkingen op aan de afwegingen tussen de vier waarden binnen de nationale ruimte. Daar komen de bestuurlijke vervlechting en de

verkokering tussen de sectoren als beperkingen voor de integrale afwegingen bovenop. Immers, hoe meer overheidslagen en private partijen er betrokken zijn bij een deel van de bestuurlijke zeggenschap over een bepaald gebied, hoe lastiger het wordt een integrale afweging te maken voor dat gebied. En met het verlies van de traditionele meekoppelende belangen van de ruimtelijke ordening: de volkshuisvesting in de stedelijke gebieden en de agrarische sector op het platteland, is het ruimtelijk beleid meer dan ooit een optelsom van sectoren.

Er zijn verschillende ontwikkelingsrichtingen denkbaar voor het ruimtelijk beleid in de verdere toekomst.

In de eerste plaats kan aan het principe van de integrale ruimtelijke afwegingen worden vastgehouden, waarbij deze zo goed mogelijk wordt verdeeld tussen de nationale en lagere overheden. Dat is de route die door de *Nota Ruimte* is uitgezet. De vraag is echter in hoeverre deze strategie bestand is tegen de maatschappelijke schaalvergroting en verkokering van beleid. Bovendien wordt nu, twee jaar na de publicatie van de *Nota Ruimte*, een ander manco zichtbaar: de rijksoverheid stopt veel inspanning in het faciliteren van provincies en gemeenten, maar de ontwikkeling van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur stagneert. Er is te weinig aandacht voor het eigen ruimtelijk beleid van de rijksoverheid.

In de tweede plaats van een veel selectiever nationaal beleid worden gekoppeld aan de trend naar sectoralisering. Deze richting lijkt op het beleid zoals dat onder meer in het Verenigd Koninkrijk wordt gevoerd. Het gaat daarbij niet zozeer om een integrale afweging tussen de waarden, maar om de toedeling van bepaalde waarden aan zones of sectoren: hier wordt duurzaamheid dominant, daar welvaart, enzovoort. Dit systeem heeft duidelijke voordelen: het maakt een snellere besluitvorming op nationaal niveau mogelijk, het sluit beter aan bij de trend tot vervaging en differentiatie van schaalniveaus. En het geeft selectief meer vrijheid aan markt en sectorale dynamiek. Bovendien is EU-beleid veel gemakkelijker in te passen. Nadelen heeft het ook. Zo neigt dit systeem tot een versterking van de functiescheiding, terwijl er juist in de postindustriële samenleving meer mogelijkheden worden gezocht voor functiecombinaties, zowel in stedelijk als in landelijk gebied. En het vereist een afstandelijker overheid, die veel meer is gericht op regelgeving en handhaving.

De keuze tussen deze richtingen is uiteindelijk een zaak van publiek debat en politieke besluitvorming. Wel verdient de tweede variant meer aandacht. Voor beide varianten geldt dat ze alleen succesvol kunnen zijn bij voldoende prioriteit voor de nationale ruimtelijke agenda. Want ook een selectieve nationale agenda bestaat bij de gratie van visievorming.

### Achtergrond

In deze *Verkenning* belicht het Ruimtelijk Planbureau (RPB) het ruimtelijk beleid en de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. De beschouwing heeft een intersectoraal en integraal karakter: het accent ligt op het signaleren van algemene trends en institutionele veranderingen in het ruimtelijk beleid, en de (mogelijke) effecten daarvan op de ruimtelijke ontwikkelingen. Het ruimtelijk beleid wordt daarbij in zijn volle breedte onder de loep genomen. Het omvat derhalve niet alleen de beleidsterreinen van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), maar ook het ruimtelijk-economisch beleid (ministerie van Economische Zaken), het verkeers-, vervoers- en infrastructuurbeleid (ministerie van Verkeer en Waterstaat), het plattelands- en natuurbeleid (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en het grotestedenbeleid (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

In de meest algemene bewoordingen luidt de hoofdvraag van deze publicatie *in welke richting het Nederlandse ruimtelijk beleid zich beweegt*. In het politieke en professionele debat keert deze algemene vraag op verschillende manieren terug, dikwijls in nogal zorgelijke formuleringen. Raakt het ruimtelijk beleid in Nederland zijn integrale karakter kwijt en fragmenteert het? In hoeverre bepalen marktpartijen straks de ruimtelijke inrichting van Nederland? Zijn marktpartijen en lokale overheden beter in staat te voorzien in de wensen van burgers dan de rijksoverheid of juist niet? Wat betekent het streven naar decentralisatie en meer marktwerking voor de mogelijkheden van het ruimtelijk beleid, en wat zullen de gevolgen zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingen?

Deze vragen komen op hun beurt voort uit een aantal verschuivingen in het ruimtelijk beleid, zoals die onder andere naar voren worden gebracht in de *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM e.a. 2004) waarin het kabinet zijn visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland uiteenzet. Zo wordt in deze nota, vergeleken met eerdere visies, een sterker gedecentraliseerde sturingsfilosofie bepleit. Bovendien valt daarin een accentverschuiving te zien in de invulling van het publieke belang van het ruimtelijk beleid: de versterking van de concurrentiepositie van Nederland krijgt een prominente plaats. Tegelijkertijd worden enkele trends voortgezet die al veel eerder zijn ingezet: een grotere rol van de markt binnen de verzorgingsstaat, privatisering van infrastructuur, groeiende milieu- en gezondheidsbescherming door maatregelen binnen Europese Unieverband en een verschuiving in het ruimtelijk-economisch beleid van ondersteuning van achterstandsgebieden naar gebieden met ontwikkelingspotenties.



Hiermee zijn de belangrijkste thema's van deze *Verkenning* geschetst. In het vervolg van deze inleiding worden eerst de verander(en)de institutionele condities van het ruimtelijk beleid besproken. Daarna komen de publieke belangen of 'waarden' van het ruimtelijk beleid aan de orde, en worden de verschuivingen binnen en tussen de publieke en private sector uiteengelegd met hulp van de begrippen 'marktwerking', 'privatisering', 'deregulering' en 'decentralisatie'. In de laatste paragraaf wordt de probleemstelling uitgewerkt in vier vragen en worden de hoofdstukken toegelicht.

### Ruimtelijk beleid in een veranderende institutionele context

De institutionele context van het ruimtelijk beleid is in de loop der tijd aan veranderingen onderhevig geweest. Die context bepaalt deels niet alleen het bereik van het beleid, maar ook de richting ervan. De geschiedenis van het ruimtelijk beleid in de moderne samenleving getuigt hiervan. Zo hing de sterke modernisering, professionalisering en ook centralisering van het ruimtelijk beleid vanaf het begin van de twintigste eeuw samen met de voorgeschiedenis en opkomst van de verzorgingsstaat, die zich manifesteerde met regelgeving op het gebied van arbeid, onderwijs, gezondheid en wonen. De Woningwet van 1901 is in deze geschiedenis nog steeds een mijlpaal. Daaruit ontwikkelde de ruimtelijke ordening zich als een zelfstandige discipline en in de naoorlogse periode ook als een overkoepelende discipline, met een (deels zelfbenoemd) primaat binnen het ruimtelijk beleid. Ze kon die positie echter alleen verwerven door het zogenoemde systeem van meekoppelende belangen, in dit geval de sterke koppeling aan de volkshuisvesting (vooral in de stedelijke gebieden), het landbouwbeleid (in de plattelandsgebieden) en aan de infrastructuur (havens, bedrijventerreinen, wegen, spoor, vliegvelden).

Voor de helderheid van de argumentatie is hier de kanttekening op haar plaats dat ruimtelijk beleid niet hetzelfde is als ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening is in essentie gericht op regulering van het ruimtegebruik. Dat gebeurt soms met directe regelgeving en maatregelen, soms met het ordenen van de interactie tussen ruimtelijk handelende actoren. Zoals hiervoor al is gesteld, omvat ruimtelijk beleid veel meer beleidssectoren en gaat het feitelijk om al het beleid dat is gericht op of gevolgen heeft voor de ruimtelijke inrichting of het ruimtegebruik. Dat beide op een zodanige wijze leken te fuseren dat de ruimtelijke ordening de 'commandokamer' van het ruimtelijk beleid leek te worden, is geen intrinsieke eigenschap van het ruimtelijk beleid, maar kenmerkend voor het genoemde, specifieke systeem van meekoppelende belangen. Dat systeem kende zijn hoogtepunt in de jaren vijftig tot en met zeventig van de vorige eeuw, maar is in de periode daarna geleidelijk aan veranderd. Daarmee heeft het in belangrijke mate de zich nu aftekenende, nieuwe positionering van het ruimtelijk beleid bepaald.

De meest opvallende, recente verandering in het ruimtelijk beleid is het losraken van de banden tussen de ruimtelijke ordening en de meekoppelende belangen van de woningbouw, landbouw en infrastructuur. Deze belangen

hebben in Nederland veel meer dan in andere landen de ruimtelijke ordening beïnvloed; in Groot-Brittannië bijvoorbeeld, is die ordening veel meer beperkt gebleven tot een basisfunctie: het reguleren van het landgebruik.

Op het gebied van de *woningbouw* zijn de ontwikkelingen het meest in het oog springend. Met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (Ministerie van VROM 1989) werden grote veranderingen aangekondigd in de sociale sector, die vooral in de stedelijke gebieden dominant was. In straf tempo werden in dat decennium de financiële banden tussen overheid en corporaties doorgesneden, en gingen de corporaties zich steeds meer als marktpartijen gedragen. Daarmee nam ook de invloed van de ruimtelijke ordening op de inrichting van woongebieden af, en verloor de overheid haar belangrijkste meekoppelende belang in stedelijk gebied. Daarnaast breidde het aandeel van de koopsector in de woningvoorraad gestaag uit, waardoor inmiddels ongeveer 55 procent van de voorraad tot die sector behoort. Aan de hand van de nota *Mensen wensen wonen* (Ministerie van VROM 2000) werd in de tussentijd, onder andere via het 'particulier opdrachtgeverschap', getracht een verschuiving binnen de koopsector te bewerkstelligen: van de institutionele spelers naar de eindgebruiker.

De ruimtelijke ordening van het platteland is zeker in de naoorlogse periode sterk verbonden geweest met de *landbouw*, die met uitzondering van enkele natuurgebieden als dé dominante productieve factor werd gezien. Het platteland werd zoveel mogelijk ingericht als productieruimte voor de landbouw; de schaalvergroting, nieuwe inpolderingen en ruilverkaveling zijn daar de ruimtelijke getuigen van. De subsidiëring van landbouwproducten binnen de Europese Unie (EU) had een dubbel effect. Daarmee werd de productiefunctie in stand gehouden, en tegelijkertijd werden sturingsmogelijkheden van het nationale landbouwbeleid én daarmee indirect van het ruimtelijkeorderingsbeleid overgedragen aan de EU. Met het afnemende economische belang van de landbouw en de wijzigingen van het EU-beleid, werd het losraken van de banden tussen de ruimtelijke ordening en de landbouw zichtbaar.

De ontwikkeling van de *infrastructuur* als een eigen circuit naast de ruimtelijke ordening manifesteerde zich duidelijk in de golf van investeringsplannen naar aanleiding van de aardgasbaten in de jaren negentig, via het Fonds Economische Infrastructuur (FEI) en aangestuurd door de toenmalige Interdepartementale Commissie Economisch Structuurbeleid (ICES). De feitelijke ontwikkelingen hadden een zeer grote invloed op de ruimtelijke ordening van Nederland, omdat infrastructuur nu eenmaal een directe uitwerking heeft op de situering van andere functies in de ruimte. De traditionele, door politiek en ruimtelijke professies aangestuurde ruimtelijke ordening kwam hierdoor in de knel. Het rapport van de parlementaire Commissie-Duivesteijn stelt deze ontwikkeling eveneens vast (zie TK 2004–2005).

Al met al is de positie van de ruimtelijke ordening in de afgelopen decennia drastisch gewijzigd. Van een integrerend en overkoepelend ordeningssysteem met aangekoppelde sectoren, werd ze in feite zelf een sector, en dan nog een sector in de verdrukking. Dat maakt in elk geval de hypothese waarschijnlijk

dat het ruimtelijk beleid zich van een relatief geïntegreerd geheel van sectoren ontwikkelt tot een sterker gefragmenteerd veld, met de ruimtelijke ordening als één van de sectoren. Dat neemt niet weg dat er ook nieuwe initiatieven zijn tot integratie van beleidsvelden in de ruimtelijke ordening, zoals in het geval van de 'culturele landschapsplanologie' van de *Nota Belvedere* (Ministerie van OCW e.a. 1999). Maar vooralsnog steekt deze nieuwe koppeling wat mager af bij het stelsel van meekoppelende belangen uit eerdere perioden.

### Waarden in het ruimtelijk beleid: continuïteit en verandering

Een belangrijke toetssteen voor het onderzoeken van continuïteit en verandering in het ruimtelijk beleid is te vinden in het achterliggende stelsel van waarden; waarden die tegelijkertijd de publieke belangen en 'einddoelen' van het ruimtelijk beleid vormen. Er zijn verschillende pogingen gedaan deze waarden te formuleren. Zo werden in de *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening* (Ministerie van VROM 2001) maar liefst zeven waarden onderscheiden, die tezamen een invulling moesten geven aan het begrip 'ruimtelijke kwaliteit'. Vanwege het heterogene karakter van de waarden bleek de poging om met 'ruimtelijke kwaliteit' alles weer onder één begrip te scharen echter een stap te ver, zo niet zinledig te zijn. In de *Nota Ruimte* is uitgegaan van de veel eenvoudiger, op Vitruvius gebaseerde driedeling tussen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde. Door haar eenvoud is dit op zich een aantrekkelijke indeling, maar het te algemene begrip 'gebruikswaarde' doet geen recht aan de koppeling van het ruimtelijk beleid aan de moderne verzorgingsstaat (waarmee ook de centrale sociale en economische waarden in het ruimtelijk beleid werden opgenomen). Om deze reden worden de volgende vier clusters van achterliggende waarden onderscheiden: welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde.

Ruimtelijke beslissingen dienen zoveel mogelijk bij te dragen tot de *welvaart* van Nederland. Hiermee wordt overigens iets anders bedoeld dan het eenvoudigweg faciliteren en volgen van de economie en 'de markt'; marktpartijen zullen immers altijd proberen kosten en risico's op de overheid af te wentelen. Welvaart is de laatste decennia vooral in de stedelijke gebieden een belangrijker waarde geworden. Ze was dat altijd al in het infrastructuurbeleid en in de naoorlogse periode ook op het platteland. Daar stond de ruimtelijke ordening in dienst van de modernisering van de landbouw, met het gemoderniseerde landschap van de ruilverkaveling als resultaat.

De waarde *sociale rechtvaardigheid* is een klassieke erfenis van de ruimtelijke ordening, althans in die gericht op de stedelijke gebieden. Ruimtelijke ordening moest bijdragen aan maatschappelijke herverdeling, de emancipatie van maatschappelijke groepen en aan versterking van het publieke domein, teneinde burgers zo meer kansen tot zelfontplooiing te bieden. Deze waarde domineerde ten tijde van het hoogtepunt van de verzorgingsstaat, maar door de loskoppeling van de klassieke volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening en het meer op de markt gerichte beleid, is haar belang afgenomen. Op het

platteland kreeg deze waarde vooral vorm in het beleid voor ontwikkelingsgebieden, zoals de Mijnstreek en de Veenkoloniën.

Bij *duurzaamheid* gaat het in feite om een combinatie van 'niet-menscentrische' waarden (bijvoorbeeld biodiversiteit en landschapsbehoud) en 'menscentrische' waarden (onder andere het vermijden van gezondheidsrisico's, natuur voor recreatie en economische groei zonder vermindering van de natuurwaarden voor volgende generaties). Deze op zich al oude waarde is lange tijd vooral overgelaten aan particulier initiatief, zoals de Vereniging Natuurmonumenten en organisaties van natuurvrienden. Met de opkomst van het milieubeleid en het toenemende belang van natuur voor recreatie, kreeg deze waarde ook in het ruimtelijk beleid een belangrijker plaats, zeker in combinatie met het EU-beleid. De vraag in hoeverre duurzaamheid ook van toepassing is op de gebouwde omgeving, is onderwerp van debat en komt in de slothoofdstukken van deze publicatie terug.

De *belevingswaarde* van de ruimte (het landschap, de stad) is de lastigste van de vier waarden, omdat de bronnen van de beleving steeds heterogener zijn geworden. Waar voorheen stedenbouwers en welstandscommissies moesten zorgen voor een zekere consensus over de gebouwde omgeving en daarmee een bijna pedagogische rol hadden, zijn bedrijven en burgers nu veel meer in de gelegenheid hun eigen voorkeuren te realiseren. Vooral de vakgemeenschap heeft via de cultuurhistorie een poging gedaan de belevingswaarde te verankeren in kenmerken van gebieden en stadslandschappen, waarvan zij aanneemt dat deze voor iedere Nederlander (of op een lager schaalniveau, iedere stads- of regiobewoner) waarde hebben. Maar de professionele esthetische normen van de vakgemeenschap en die van het bestuur komen niet altijd overeen met de voorkeuren van de gebruikers van de ruimte, die zich uitstrekken van zelfbouw en prestigieus kantoor tot monumentale architectuur en historisch landschap. Dat maakt elke operationalisatie van belevingswaarde omstreden, maar heeft tegelijkertijd het belang van die waarde doen toenemen. Een belangrijke verklaring is de door de globalisering veroorzaakte zoektocht naar identiteit van burgers, die verankerd wordt in authentieke woonmilieus en landschappen. De belevingswaarde speelt vooral op lokaal niveau (monumentenzorg, beschermde stadsgezichten, natuur) een rol, zij het dat ze door de *Nota Belvedere* ook bij de rijksoverheid een plaats heeft verworven.

Ook de vier hier onderscheiden waardecomplexen zijn heterogeen en derhalve niet tot elkaar te herleiden, laat staan onder één overkoepelende ruimtelijke 'waarde' te scharen. Een dergelijke onderneming bijt altijd in de eigen staart, omdat de vier waardecomplexen of varianten daarop in elke poging tot nadere definiëring weer terugkeren. Daarmee is het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' als het archimedische punt, als de bestendige toetssteen voor ruimtelijke ontwikkelingen waardeloos geworden, en levert het meer verwarring op dan opheldering. Het ruimtelijk beleid kan zonder een (vergelijkbaar) overkoepelend criterium.

Een extra argument voor deze redenering is terug te vinden in de geschiedenis van het ruimtelijk beleid, die een slingerbeweging laat zien in de prioritering

van de onderscheiden waarden. Na de Tweede Wereldoorlog, ten tijde van de wederopbouw, stond onder het motto 'Nederland industrialiseert' de groei van de productiecapaciteit en welvaart voorop. Daarna traden andere waarden meer op de voorgrond. De belangrijkste verschuiving in het recente nationale ruimtelijk beleid is de afname van het belang van sociale rechtvaardigheid ten faveure van de welvaart. In de *Nota Ruimte* is dit verwoord in de prioritering van de economische groei, maar ook de beleidsnota *Pieken in de delta* (Ministerie van EZ 2004a) is duidelijk gericht op de kansrijke gebieden, niet op de achterstandsgebieden. Deze verschuiving in de prioritering gold al langer voor het infrastructuurbeleid. Weinigen zien ruimtelijk beleid nog als een middel voor herverdeling, alleen het grotesteden- en stedelijke vernieuwingsbeleid hebben nog die functie. Sociale rechtvaardigheid en herverdeling worden overgelaten aan andere sectoren, zoals het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. De verandering van de sturingsfilosofie (decentralisatie) hangt hiermee samen: economische ontwikkeling lijkt eerder op het pad van regionale en lokale overheden en van marktpartijen te liggen dan op dat van de rijksoverheid. Uitzondering is de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, het in de *Nota Ruimte* aangeduide stelsel van nationale ruimtelijke structuren waarvoor een actief beleid van de rijksoverheid vereist is.

Op het platteland is het beeld wat anders. Daar is immers het verminderde belang van de landbouw als economisch drager een belangrijke factor, waarmee het platteland in principe minder als productieruimte wordt aangemerkt. Maar de vraag is daar naar welke kant de balans doorslaat: naar meer stedelijke functies als recreatie en wonen, of naar een grotere dominantie van belevings- of duurzaamheidswaarden. Een complicerende factor daarbij is het tegelijkertijd vager worden van de begrenzings van het platteland, waardoor het meer op het stedelijk gebied gaat lijken.

De heterogeniteit en wisselende prioritering van de vier waarden van het ruimtelijk beleid hebben ook gevolgen voor de politiek én wetenschap. De afweging van de verschillende waarden, het bepalen van het belang ervan, hoort thuis in het domein van de politiek en het publieke debat. Hoe de verhouding tussen welvaart en duurzaamheid in het ruimtelijk beleid zou moeten zijn, of waar de ondergrenzen van de sociale rechtvaardigheid liggen bij het bevorderen van de economische groei, is een zaak van politieke keuze. Zoals hiervoor is vastgesteld, verandert die afweging in de loop der tijd en al naar gelang de politieke voorkeur die op dat moment dominant is. De publieke belangen van het ruimtelijk beleid zijn op hun beurt immers weer verbonden met politieke waarden. Een liberaal zal geneigd zijn voor een andere mix te kiezen dan een sociaaldemocraat. Daartegenover hebben wetenschappelijk onderzoekers de rol om methoden voor het keuzeproces aan te dragen, of om de effecten van beleid of institutionele veranderingen op de verschillende waarden te laten zien. Dat zijn twee van de doelstellingen van deze publicatie.

## Marktwerking, privatisering, deregulering en decentralisatie

Begrippen als 'marktwerking', 'decentralisatie' en 'privatisering' zingen al lange tijd in Haagse kringen rond. In het begin van de jaren tachtig, zeker na het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers, smolten bezuinigings- en doelmatigheidsdoelstellingen, de noodzaak van een doeltreffender rijksbeleid en van de versterking van de markt samen in een reeks van reorganisatieplannen voor het openbaar bestuur en de publieke sector, die bekend werd onder de noemer van 'grote operaties'. Het streven naar decentralisatie is weliswaar ouder, maar begrippen als 'marktwerking' en 'privatisering' werden in die periode expliciet aan projecten gekoppeld om de positie van de rijksoverheid te veranderen en de rol van de markt te versterken (SCP 1998: 198–207). Bestuurlijk gesproken is er dus niets nieuws onder de zon, maar in de *Nota Ruimte* krijgen enkele van deze begrippen in de omzetting ervan naar ruimtelijk beleid een nieuwe actualiteit. In deze paragraaf worden de verschuivingen binnen en tussen de publieke en private sector uiteengelegd met hulp van de begrippen marktwerking, privatisering, deregulering en decentralisatie. Marktwerking en decentralisatie staan in deze *Verkenning* centraal, maar omdat het eerste begrip nauw samenhangt met privatisering en deregulering, wordt ook daar (kort) op ingegaan.

### *Marktwerking: een meerduidig begrip*

Van deze begrippen is marktwerking het meest algemeen, en daardoor ook het meest verwarrend. Marktwerking verwijst naar het streven om de wetten van de markt, het principe van de concurrentie, meer van toepassing te laten zijn op de publieke sector. Hier begint de begripsverwarring: door het bestaan van een private en een publieke sector in de economie, lijkt het alsof de werelden van de overheid en de marktwerking van elkaar gescheiden zijn, waarbij publiek samenvalt met overheid, en marktwerking met privaat. Maar marktwerking en overheidsregulering vallen niet zonder meer samen met het onderscheid tussen privaat en publiek, dat wil zeggen verschillen in eigendomsvorm. Er is een tweede dimensie, te weten de uiteenlopende manieren waarop transacties en besluiten tot stand komen. Marktwerking staat daarbij voor het principe van de concurrentie, overheidsregulering voor het principe van de controle. Dat laatste betekent niet dat overheidsbesluiten ondemocratisch tot stand komen. Het betekent wel dat de overheid (om met de socioloog Max Weber te spreken) het 'geweldsmonopolie' bezit en in principe als enige maatschappelijke instantie dwingend maatregelen en sancties aan ingezetenen kan opleggen. In principe, want ook buiten de overheid is besluitvorming soms verbonden met min of meer dwingende sancties (denk aan de beroepsregels van medici met als sanctie uitsluiting of bedrijfsbureaucratieën met als sanctie ontslag). Waar het om gaat, is dat het domein van overheidshandelen in de vorm van het opleggen van regels en sancties zich niet alleen uitstrekt tot het publieke domein, maar ook tot het private.

Schematisch weergegeven levert dat figuur 1 op (zie ook Lane 1993: 16–21).

In het vak linksboven heeft de overheid het alleenrecht en speelt marktwerking geen rol, in het vak rechtsonder heeft de markt het alleenrecht en speelt de overheid geen rol. In het laatste geval gaat het om de markt en marktwerking in de meest klassieke betekenis: afstemming van vraag en aanbod door concurrentie via het prijsmechanisme en onbeperkte toe- en uittreding van marktpartijen. In de twee overige vakken gaan marktwerking en overheidsop treden samen. Linksonder betreft dat bijvoorbeeld de gereguleerde of door de overheid beperkte marktwerking, rechtsboven bijvoorbeeld de 'beleidsconcurrentie' (zie verder onder *Decentralisatie*) tussen verschillende overheden of het optreden van overheden als marktpartij. Het onderscheiden van deze dimensies heeft ingrijpende gevolgen voor de (mogelijke) relatie tussen marktwerking en decentralisatie, deregulering of privatisering. Het streven naar marktwerking kan namelijk niet alleen vorm krijgen door een verplaatsing van activiteiten *van de publieke naar de private sector* (dat wil zeggen alle verplaatsingen van het bovenste naar het onderste deel van het schema; zie ook onder *Privatisering*), maar ook door verschuivingen *binnen de publieke sector*, bijvoorbeeld door decentralisatie, deregulering of verzelfstandiging. Het thema 'marktwerking door decentralisatie' keert bij de bespreking van decentralisatie terug. Hier zijn eerst nog enkele opmerkingen over de rol van de overheid op hun plaats.

De overheid neemt bij dit alles een tweeledige positie in: zij speelt niet alleen een rol *binnen* de vakken van het schema (het sterkst in het vak linksboven), maar bepaalt ook mede de verhoudingen *tussen* de vakken, tussen publiek en privaat en marktwerking en controle. In dat laatste geval is de overheid verantwoordelijk voor de ordening. Een recente publicatie van het RPB over de grondmarkt levert hiervan een mooie illustratie. In *De markt doorgrond* (Segeren e.a. 2005) bespreken de auteurs niet alleen de verschillende posities van de overheden binnen de vakken van het schema, maar ook de positie van de overheid als 'ordenaar'. Zij maken daarbij een onderscheid tussen de overheid als 'marktspeler' en als 'marktmeester'. Zo begeven gemeenten zich in hun rol van ontwikkelaar van bedrijventerreinen als belanghebbenden op de grondmarkt, en zijn ze marktspeler (vak rechtsboven). In hun rol van marktmeester stellen gemeenten en andere overheden regels vast voor de interactie tussen private partijen, bepalen zij de grenzen van de mogelijkheden en zijn zij niet zelden verantwoordelijk voor de handhaving van de regels en de sancti onering van overtreders. In die rol begeeft de overheid zich niet alleen in het vak linksonder, maar stelt ze tegelijkertijd de grenzen vast tussen de twee onderste vakken: ze heeft ook een ordeningsfunctie.

Het onderscheid tussen deze verschillende posities van overheden laat zich ook goed illustreren aan de hand van de hiervoor besproken opkomst en neergang van het systeem van de meekoppelende belangen in de ruimtelijke ordening. Gesteld kan worden dat de overheid in dat systeem haar basisrol als marktmeester van de ruimte, als degene die de spelregels van het ruimtegebruik bepaalt (dat maakt ruimtelijke ordening immers tot *ordering*), heeft gekoppeld aan sectorale doelstellingen die haar tevens tot beïnvloeder en soms direct medespeler in de ruimtelijke ontwikkeling heeft gemaakt. Aan de

Figuur 1. Dimensies van marktwerking

	Coördinatieprincipe	
	Controle	Concurrentie
Sector		
Publiek		
Privaat		

orderingstaak werden inhoudelijke belangen in de vorm van sectorale beleidsdoelstellingen gekoppeld, geoperationaliseerd in de vorm van instrumenten als subsidies, heffingen, prikkels en sancties. De actuele vraag voor de nabije toekomst is of de overheid weer meer zal worden teruggeworpen op haar rol als marktmeester.

#### *Marktwerking en welvaartstheorie*

Wie zich buigt over de verhouding tussen de publieke en private sector en de rol van de overheid op de markt, kan niet om de welvaartstheorie heen. Binnen deze theorie is de rol van de overheid in de markteconomie gekoppeld aan het optreden van marktfalen, dat wil zeggen dat een markt niet 'Pareto-efficiënt' is (wat wel het geval is als niemand beter af kan zijn zonder dat een ander erop achteruitgaat [Stiglitz 1988: 63]). Daarbij worden diverse vormen van marktfalen onderscheiden, waaronder: onvolledige markten door monopolie- of oligopolievorming (de grondslag voor het oprichten van mededingingsautoriteiten en het Europese mededingingsbeleid); publieke goederen die niet of onvoldoende door de markt worden geproduceerd, variërend van defensie tot stoplichten; en het optreden van externe effecten, dat wil zeggen het nut of de lasten van het gedrag van een bedrijf of individu die aan anderen toevallen, zoals de schade aan het milieu. Het laatste voorbeeld toont dat de welvaarts-theorie en marktfalen niet slechts gerelateerd zijn aan de in de vorige paragraaf besproken waarde van 'welvaart', maar ook aan andere waarden, in dit geval 'duurzaamheid'. Naast de genoemde drie zijn er nog andere vormen van marktfalen, zoals langdurige onderlinge afhankelijkheid van marktpartijen, risicoverdeling en onvolledige informatie (CPB 1997; Stiglitz 1988: 71–80).

De econoom Stiglitz (1988: 80–81) noemt naast het marktfalen in de strikte zin van het woord nog twee belangrijke redenen voor overheidsingrijpen: herverdeling van inkomens en paternalisme. Een markt kan Pareto-efficiënt zijn, maar tegelijkertijd leiden tot een ongewenste inkomensongelijkheid die overheidsingrijpen rechtvaardigt (omdat daarmee de waarde van 'sociale rechtvaardigheid' in het geding is). Paternalisme is vanwege de normatieve connotaties een wat verwarrend begrip, maar komt in deze context neer op het gedwongen opleggen van de consumptie van goederen of diensten die voor elk individu als goed worden beschouwd (variërend van de onderwijsplicht tot de veiligheidsriem in de auto), en het verbieden van consumptie die voor iedereen als slecht wordt beschouwd (zoals harddrugs).

De welvaartstheorie kan op twee manieren worden gebruikt: als een normatieve theorie of als een raamwerk voor empirische toetsing. In het eerste geval gaat het om de principiële vraag wanneer overheden wel of niet moeten ingrijpen, een invalshoek die voor deze *Verkenning* niet relevant is. Dat geldt wél voor het gebruik in empirische toetsing, als een manier om knelpunten op het spoor te komen in concrete situaties van overheidsingrijpen (of het ontbreken daarvan) in bepaalde markten. Uitgangspunt is dan dat de keuze voor al dan niet ingrijpen tot stand is gekomen in een historische en politieke context. Vanuit die gedachte heeft ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

(WRR 2000) het begrip 'publiek belang' gedefinieerd: alle maatschappelijke belangen waarvoor de overheid zich verantwoordelijk voelt. De definitie geeft aan dat het hier altijd gaat om politieke keuzes. De welvaartstheorie kan daar een rol bij spelen als een ratio voor wel of niet ingrijpen, maar het besluit wordt altijd binnen een politieke arena genomen.

Die politiek en historisch bepaalde situaties van overheidsingrijpen en de veranderingen daarin vormen een belangrijk onderwerp van deze *Verkenning*. Maar dat geldt binnen deze context ook voor 'overheidsfalen', wat in zekere zin het spiegelbeeld van marktfalen is. Een overheid kan minder informatie hebben dan marktpartijen, omdat ze de prikkels van de prijsontwikkeling mist. Bovendien kan haar optreden hoge transactiekosten voor marktpartijen veroorzaken, kan ze gevoelig zijn voor beïnvloeding van belangengroepen, of een langdurige afhankelijkheidsrelatie met een marktpartij hebben (CPB 1997: 54–55). Een belangrijke andere oorzaak van overheidsfalen is echter de taaheid van institutionele en beleidsarrangementen. Overheidsingrijpen kan voortvloeien uit redenen die in het verleden valide waren, maar nu zijn achterhaald; vooral déze oorzaak van overheidsfalen zal in het vervolg met enige regelmaat terugkeren.

#### *Privatisering*

Bij dit begrip is het van belang een onderscheid te maken tussen het afstoten van overheidstaken (de overheid is niet meer verantwoordelijk voor het vervullen van bepaalde taken) en het inschakelen van private partijen bij het behartigen van publieke belangen (waarbij de overheid op zijn minst nog altijd een eindverantwoordelijkheid heeft). In de bestuurskunde wordt voornamelijk uitgegaan van de tweede betekenis, omdat die het meest voorkomt.

Het inschakelen van private partijen kan hierbij verschillende vormen aannemen. Ten eerste kan de overheid de behartiging van een bepaald publiek belang uitbesteden aan een private partij (bijvoorbeeld door zichzelf een eindverantwoordelijkheid toe te dichten voor een goed functionerend openbaar vervoer, maar de taak zelf uit te besteden aan de Nederlandse Spoorwegen en andere private vervoerders). Ten tweede kan de overheid een bestaande markt reguleren (zoals met hulp van het Bouwbesluit ervoor te zorgen dat woningen aan de minimale vereisten voldoen), dan wel een markt creëren tussen private partijen (bijvoorbeeld ten behoeve van de uitvoering van de WAO, of tussen woningcorporaties).

Voor het onderscheiden van de verschillende vormen van privatisering is het schema van de dimensies van marktwerking (figuur 1) opnieuw verhelderend. Als privatisering de vorm heeft van het zonder meer afstoten van publieke taken, betekent dit een verschuiving van het vak linksboven naar dat rechtsonder. Wordt een publieke institutie of taak geprivatiseerd met behoud van de eindverantwoordelijkheid van de overheid, dan gaat het om een verschuiving van het vak linksboven naar dat linksonder.

### *Deregulering*

Van alle bestuurlijke veranderingen die tot meer marktwerking zouden moeten leiden, lijkt deregulering het eenvoudigst, al was het maar omdat daarmee, vergeleken met privatisering of decentralisatie, geen grote institutionele of financiële verschuivingen zijn gemoeid. De overheid bekijkt welke regels de vrijheid van actoren op een markt aan banden legt, toetst of de afschaffing van die regels geen grote negatieve bijeffecten heeft, en schaft vervolgens de regels af die aan deze criteria voldoen. Daarbij tracht zij juist de regels die de marktprocessen goed laten werken, te handhaven. In termen van het schema: deregulering impliceert een verschuiving van het vak linksonder naar dat rechtsonder. De eenvoud van deregulering is echter schone theorie, zoals onder andere blijkt uit een advies van de in maart 2005 ingestelde Raad van Economische Adviseurs (REA 2005). De Raad nam het hoger onderwijs als voorbeeld, en constateerde ondanks het streven naar deregulering van vele achtereenvolgende kabinetten een sterke toename van de regelgeving. Vanuit de gedachte dat overregulering tot vele extra handelingen van burgers, instellingen en bedrijven leidt en daarmee de economische groei belemmert, adviseerde de REA vervolgens de minister-president, als belangrijkste 'bovenbureaucratische' politieke actor, voor deregulering verantwoordelijk te stellen.

Waarom deregulering op papier de gemakkelijkste manier van het bevorderen van marktwerking lijkt maar in de praktijk de moeilijkste is, heeft een eenvoudige, sociologische verklaring: het maken van regels is niet alleen de kerntaak van een bureaucratisch systeem, maar ook een middel om de controle over het geheel te behouden. Als een vergroting van de marktwerking niet gelijktijdig gepaard gaat met een vermindering van het ambtenarenapparaat (en dat gebeurt zelden), zal de neiging tot regulering intrinsiek blijven. Om die reden gaan privatisering en decentralisatie vaak samen met nieuwe regelgeving: zo houdt de rijksoverheid controle over de uit handen gegeven bevoegdheden. Als kanttekening bij het REA-advies moet overigens worden vastgesteld dat de Tweede Kamer niet zelden de motor achter deze controlezucht is, terwijl deze juist de voortgang van de deregulering zou moeten toetsen.

Desondanks zijn er zeker in de jaren negentig enkele grote dereguleringsprojecten doorgevoerd. De wijziging van de Winkelsluitingswet in 1996, waardoor de toegestane openingstijden van winkels sterk zijn verruimd, is het meest opvallend. Maar ook de telecommunicatie-, energie- en taximarkt zijn geliberaliseerd, soms in combinatie met privatisering. Opmerkelijk is overigens dat hierbij andere vormen van regelgeving, namelijk de mededingingsregels van de EU, een grote rol hebben gespeeld.

### *Decentralisatie*

Bij decentralisatie wordt veelal bedoeld op wat bestuurskundigen 'territoriale decentralisatie' noemen: het rijk draagt bevoegdheden, taken of middelen over aan lagere overheden, wat in Nederland neerkomt op provincies en gemeenten. Rijk, provincie en gemeenten zijn de enige bestuurslichamen met een 'open huishouding'. Dit wil zeggen dat zij, onder de randvoorwaarden van het bestuur van een hoger lichaam, alle taken naar zich mogen toetrekken die zij

wensen. Zolang daarvoor een meerderheid in de gemeenteraad is te vinden en provincie of rijk geen bezwaar aantekenen, kan een gemeente op elk denkbaar terrein beleid ontwikkelen. Een waterschap daarentegen, heeft zich altijd te beperken tot de kwaliteit en de kwantiteit van het water. De overdracht van bevoegdheden naar waterschappen, regionale besturen en alle overige lichamen die beperkt zijn in hun beleidsdomein, heet dan ook *functionele decentralisatie*; door de verzuiling heeft Nederland op dit gebied een grote traditie. Hierbij geldt de kanttekening dat het bureaucratische apparaat van de rijksoverheid vaak niet evenredig aan het taakverlies afneemt. Daardoor worden er soms, geheel volgens de aloude wet van Parkinson, nieuwe taken gecreëerd (zoals extra regels of monitoring van het functioneren van de decentrale overheden), die aldus centraliserende tegeneffecten hebben.

Naast centralisatie als tegen- of neveneffect, doet zich soms ook bedoeld *centralisatie* voor, bijvoorbeeld in de vorm van overdracht van bevoegdheden, taken of middelen van de rijksoverheid aan internationale publieke organen, in het bijzonder de Europese Unie. De gevolgen van deze centralisatie binnen het ruimtelijk beleid zijn geïnventariseerd in de RPB-studie *Unseen Europe* (Van Ravesteyn & Evers 2004). Deze effecten komen in deze publicatie zeker aan bod.

Een aan decentralisatie verwant thema is *verzelfstandiging*. Een minister kan bevoegdheden overdragen aan zelfstandige bestuursorganen (bijvoorbeeld het Kadaster of besturen van universiteiten) en agentschappen. Kenmerkend voor zelfstandige bestuursorganen is dat hun beleid niet onder ministeriële verantwoordelijkheid valt. Een minister kan daarop dus niet in de Kamer worden aangesproken, hooguit wél op het eventuele feit dat hij of zij zo onverstandig is geweest om de betreffende bevoegdheden aan het betreffende bestuursorgaan over te hevelen. Agentschappen zijn vrij in hun beheer, maar hun beleid valt onder ministeriële verantwoordelijkheid.

Veranderende verhoudingen tussen actoren in het publieke domein (centralisatie of decentralisatie) hebben te allen tijde gevolgen voor de marktwerking. Het ligt voor de hand dat privatisering de marktwerking beïnvloedt, maar decentralisatie doet dat ook. Dat hangt samen met het feit dat het lokale bestuur niet alleen 'overheid' is, maar ook optreedt als de 'locatiemanager' van het eigen grondgebied op de vestigingsmarkt van burgers en bedrijven. Zodra bevoegdheden of middelen van een nationale aan een regionale of lokale overheid worden overgedragen, nemen de mogelijkheden van de lagere overheden toe om te dingen naar de gunsten van bedrijven en burgers. Dat gebeurt zeker als de decentralisatie gepaard gaat met een uitbreiding van de fiscale bevoegdheden dan wel mogelijkheden tot prijs- en dienstendifferentiatie van lokale overheden. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om burgers en bedrijven een hoog voorzieningenpakket aan te bieden. De keerzijde daarvan kunnen hogere lokale heffingen of belastingen zijn. Burgers en bedrijven krijgen dan op den duur meer keuzevrijheid: zij kunnen kiezen tussen vestigingslocaties met meer voorzieningen maar hogere lasten, of omgekeerd. Het gevolg is 'beleidsconcurrentie' tussen lokale overheden; een term die aangeeft



dat het niet gaat om concurrentie omwille van de winst, maar om rivaliteit ter wille van de welvaart van burgers en bedrijven. De effecten, maar ook beperkingen van lokale beleidsconcurrentie zijn doordacht binnen het *fiscal federalism* (een stroming die zich bezighoudt met de verticale publiekfinanciële verhoudingen; zie bijvoorbeeld Oates 1999; Tiebout 1956; of de wat meer politologische benadering van Peterson 1981 en 1995). In Nederland zijn deze effecten vanwege het relatief geringe aandeel van de lokale belastingen en heffingen (vergeleken met de nationale) niet zo zichtbaar, althans niet bij burgers, wél bij bedrijven. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld, is het lokale belastingdomein veel groter, en dat heeft dan ook effect op het ruimtelijk gedrag van burgers. Ook enkele Scandinavische landen hebben een uitgebreid lokaal belastingdomein, maar tegelijkertijd een vereveningsfonds tussen gemeenten om de verschillen tussen rijke en arme gemeenten niet te groot te laten worden. Daarmee worden de mogelijkheden tot 'fiscale concurrentie' tussen gemeenten weer gedempt.

Maar ook zonder uitbreiding van het lokale belastingdomein heeft decentralisatie invloed op de marktverhoudingen. Dat hangt eveneens samen met de rol van lokale overheden als locatiemanagers, waarbij beleidsconcurrentie met andere lokale overheden ook andere vormen kan aannemen. Zo kan een gemeente trachten zoveel mogelijk burgers en bedrijven binnen te halen en zich ook als zodanig profileren. Maar ze kan zich ook presenteren als een exclusieve locatie, en door het stellen van beperkingen aan vestiging de kwaliteit van de locatie proberen te behouden of vergroten. Decentralisatie heeft daarenboven veelal tot gevolg dat lokale overheden in principe beter in staat zijn hun dienstenpakket af te stemmen op de preferenties of wensen van hun eigen burgers. Decentralisatie wordt dan ook vaak verondersteld een doelmatigheids- en doeltreffendheidswinst op te leveren.

Overigens kan decentralisatie in principe ook tot minder marktwerking leiden: omdat lokale overheden door het lagere schaalniveau gevoeliger zijn voor de directe wensen en belangen van burgers en de al aanwezige bedrijven, kan het ook zijn dat sneller wordt toegegeven aan de druk om bepaalde, voor hen ongewenste vormen van marktwerking te beperken.

Geplaatst in het schema van de dimensies van de marktwerking, betekent decentralisatie een verschuiving van het vak linksboven naar het vak rechtsboven. Taken en bevoegdheden blijven binnen het publieke domein, maar lokale overheden zullen zich vaak jegens elkaar competitiever opstellen. Dit impliceert meer marktwerking binnen het publieke domein.

Zoals eerder in deze inleiding is opgemerkt, heeft decentralisatie een belangrijke plaats in de sturingsfilosofie van de *Nota Ruimte*. Die filosofie wordt samengevat in het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Dat motto wordt nader uitgewerkt door een onderscheid te maken tussen de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en de gebieden daarbuiten, aangeduid met de term 'basiskwaliteit'. Tot de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur behoren de gebieden en netwerken die het kabinet van nationaal belang acht. Binnen die gebieden en netwerken is de rijksoverheid in de termen van de *Nota Ruimte*

'systeemverantwoordelijk' en soms zelfs 'resultaatverantwoordelijk'. Feitelijk houdt dit in dat er twee sturingsregimes worden voorgesteld: een voor de Hoofdstructuur en een voor de overige gebieden. Het eerste regime zal veel minder decentraal zijn dan het tweede.

*Effecten van marktwerking, privatisering, deregulering en decentralisatie*  
Marktwerking, privatisering, deregulering en decentralisatie zullen effect hebben op de handelingsruimte van de belangrijkste betrokken actoren en instituties. Provincies, gemeenten, bedrijven en corporaties, maar ook andere instituties en burgers zullen ander ruimtelijk gedrag (gaan) vertonen. Dat andere gedrag is soms empirisch zichtbaar, soms af te leiden uit het belang van de actoren en instituties of uit een theoretisch model met gedragsveronderstellingen. In deze publicatie wordt in een vijftal maatschappelijke sectoren gekeken naar de effecten van institutionele veranderingen binnen en tussen het publieke en private domein. Die effecten kunnen positief dan wel negatief zijn in het licht van een of meerdere van de eerdergenoemde waarden van het ruimtelijk beleid. Vaak treden meerdere effecten tegelijkertijd op, die bij tijden tegen elkaar kunnen worden afgewogen, bijvoorbeeld aan de hand van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (zie ook Dammers e.a. 2005). Dat laatste instrument is vooral van toepassing op concrete maatregelen en investeringen. De hier onderzochte institutionele veranderingen zijn echter dusdanig abstract, dat de verschillende effecten slechts tegenover elkaar kunnen worden gezet of ten hoogste 'op de hand' kunnen worden gewogen. De RPB-studie naar inkomensspreiding in de periode 1995-2000 (zie De Vries 2005) kan dit mooi illustreren. Uit deze studie komt naar voren dat de veranderingen in de woningvoorraad in een aantal steden zijn samengegaan met toenemende segregatie, maar dat tegelijkertijd de welvaart van de meeste steden ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde is vergroot. In het licht van de vier waarden kunnen er dus effecten worden vastgesteld op de welvaart (een relatieve toename in de steden), de sociale rechtvaardigheid (een afname, althans wanneer toenemende segregatie ook leidt tot een groter verschil in kansen van individuen, hetgeen nog onderwerp van wetenschappelijk debat is), en misschien op den duur ook wel op de beleving (een sterk gesegreerde stad ziet er anders uit dan een relatief homogene stad). In deze *Verkenning* worden de vier waarden van het ruimtelijk beleid op een vergelijkbare manier gebruikt om de effecten van institutionele veranderingen zichtbaar te maken.

Privatisering, deregulering, decentralisatie en marktwerking hebben vaak betrekking op een maatschappelijke sector of een deel ervan. Het ligt dan ook voor de hand die als eerste te onderzoeken. Maar de sectorale effecten van privatisering, decentralisatie en marktwerking kunnen elkaar beïnvloeden, elkaar versterken dan wel afzwakken. Zo is het voorstelbaar dat meer marktwerking op de woningmarkt, liberalisering van het winkelvestigingsbeleid en privatisering van het openbaar vervoer een elkaar versterkend effect zullen hebben, bijvoorbeeld in termen van de (on)houdbaarheid van bepaalde uitgangspunten van de ruimtelijke ordening. Voor de analyse van het ruimtelijk beleid is het daarom zinvol als het ware over de sectoren heen te kijken en de

gezamenlijke effecten te schatten. Die stap wordt in de laatste twee hoofdstukken van deze publicatie gezet.

### Probleemstelling en opzet van dit boek

De uiteindelijke probleemstelling van deze *Verkenning* is in vier vragen uiteengelegd:

- In hoeverre doen zich in het ruimtelijk beleid verschuivingen voor binnen het publieke domein en van het publieke naar het private domein, in termen van marktwerking, privatisering, decentralisatie en deregulering?
- Welke betekenis hebben de voorkomende verschuivingen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland?
- In hoeverre hangen deze verschuivingen samen met veranderingen in de institutionele condities van het ruimtelijk beleid en met een andere vormgeving van het publieke belang, zoals vastgelegd in de vier waarden van het ruimtelijk beleid?
- Welke betekenis hebben de veranderde ruimtelijke en institutionele condities voor de toekomst van het ruimtelijk beleid?

Deze vragen geven het spanningsveld aan waarbinnen het ruimtelijk beleid (en daarmee dit boek) zich beweegt: het publieke en private domein, publiek belang, institutionele (langetermijn)ontwikkelingen en de daadwerkelijke ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Aan de eerste drie vragen zijn de volgende zes hoofdstukken gewijd, de laatste vraag staat centraal in de slotbeschouwing.

In de volgende vijf hoofdstukken worden de ontwikkelingen in specifieke sectoren of gebieden geanalyseerd. Achtereenvolgend gaat het om de woningmarkt, bedrijventerreinen en kantorenmarkt, detailhandel, mobiliteit en, tot slot, het landelijk gebied. Vanwege de grote verschillen tussen de gekozen sectoren, is de opzet van die hoofdstukken niet uniform. Zo zijn de deregulering en decentralisatie op de woningmarkt en in de detailhandel nog in volle gang, terwijl de decentralisatie bij de bedrijventerreinen al verder is doorgevoerd. Bij de woningmarkt en detailhandel wordt dan ook vooral gekeken naar de institutionele veranderingen en worden mogelijke gevolgen geschat, terwijl de effecten van decentralisatie bij de bedrijventerreinen aan de hand van empirische ontwikkelingen worden beschreven. Het onderwerp 'mobiliteit' is meer dan de andere onderwerpen gericht op een beleidsonderdeel, namelijk het prijsbeleid. Het landelijk gebied vormt een tegenwicht voor het nogal stedelijk karakter van de vier overige sectoren.

In het tweede hoofdstuk komt de woningmarkt aan de orde; de volkshuisvesting was lange tijd het belangrijkste meekoppelend belang in de ruimtelijke ordening. Beschreven worden de effecten van de transformaties op de woningmarkt en de betrokkenheid van publieke partijen. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is er op de woningmarkt veel veranderd: er heeft deregulering plaatsgevonden en een ontvlechting van de financiële banden tussen

corporaties en overheid, en in de ruimtelijke planning neemt de rol van de centrale overheid af.

Het derde hoofdstuk behandelt het ruimtelijk-economisch domein. Economisch beleid was voorheen uitsluitend generiek beleid, met uitzondering van de ondersteuning van in economisch opzicht achterblijvende gebieden als de Mijnstreek en het Noorden des lands. In de jaren negentig groeide de aandacht voor het ruimtelijk aspect van het economisch beleid, maar een meekoppelend belang is het nooit geworden. In dit hoofdstuk worden twee belangrijke domeinen van het ruimtelijk-economisch beleid geanalyseerd en vergeleken: de bedrijventerreinen- en kantorenmarkt. Op de eerste markt is al langer sprake van decentralisatie en zijn vooral lokale overheden actief, op de tweede markt spelen marktpartijen een grote rol.

In het vierde hoofdstuk worden de institutionele veranderingen in het detailhandelsbeleid besproken, die neerkomen op een combinatie van deregulering en decentralisatie. Dat sluit aan bij veranderingen in de sector zelf: de detailhandelsstructuur is sterk aan verandering onderhevig. Winkelgebieden werden in het verleden meegepland met de woninglocaties, ervan uitgaande dat de nabijheid van een bepaalde hoeveelheid woningen automatisch het verzorgingsgebied van winkels vastlegde. Door de mobiliteitsgroei is die samenhang ondergraven. Infrastructuur werd steeds vaker bepalend voor de aantrekkelijkheid van vestigingsplaatsen voor winkels, zoals bij meubelboulevards of megawinkels. Bovendien ontstond naast het winkelen voor de dagelijkse verzorging het veel meer aan recreatie gekoppelde 'funshoppen'.

In het vijfde hoofdstuk staat de mobiliteit centraal. De aanleg van infrastructuur wordt doorgaans als een publieke verantwoordelijkheid gezien, al staat de besluitvorming daarover wel ter discussie door het rapport van de Commissie-Duivesteijn. Maar de aanleg van infrastructuur is niet de enige manier om de mobiliteit te beïnvloeden. De overheid probeert het gebruik van de weginfrastructuur in economisch opzicht te optimaliseren door middel van een prijsbeleid, in het politieke debat bekend als het 'rekeningrijden'. Dat prijsbeleid wordt hier geanalyseerd.

In het zesde hoofdstuk komen de veranderingen in het landelijk gebied aan de orde. In de voorgaande hoofdstukken zijn ontwikkelingen in vier sectoren met een overwegend stedelijk karakter onderzocht, die zorgen voor ruimtelijke veranderingen langs de grenzen van stad en land. Die veranderingen keren in dit hoofdstuk terug. De productiviteitsverhoging van de agrarische sector is gedurende lange tijd bepalend geweest voor de ruimtelijke planning van het platteland, met de ruilverkaveling als hoogtepunt. Maar de dominantie van de agrarische sector neemt al decennia af, en door het minder restrictieve ruimtelijk beleid worden de vestigingsmogelijkheden voor nieuwe economische dragers in dat gebied verruimd. Bovendien strijden op het platteland de natuurwaarden en de recreatieve functies om voorrang.

In het zevende hoofdstuk worden de effecten van marktwerking, privatisering, deregulering en decentralisatie in het ruimtelijk beleid geanalyseerd naar aanleiding van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Daarmee worden tevens de eerste drie vragen van de probleemstelling beantwoord.



In het laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de toekomst van het ruimtelijk beleid in Nederland, het onderwerp van de laatste vraag van de probleemstelling

# Woningmarkt

## WONINGMARKT

De woningmarkt is het laatste decennium sterk in beweging. Dit uit zich niet alleen in de omvangrijke uitbreiding van de woningvoorraad (denk aan de Vinex-locaties) en de aanzienlijke schommelingen in de vraag naar en prijsontwikkeling van woningen, maar ook in de ingrijpende veranderingen in de publiek-private verhoudingen op deze markt.

In dit hoofdstuk worden deze en andere transformaties op de woningmarkt besproken. Daarnaast wordt verkend wat de (mogelijke) ruimtelijke gevolgen hiervan zijn, en welke effecten dit heeft of kan hebben op de rol van de (rijks)overheid in deze sector. Maar om de veranderingen en effecten te kunnen duiden, wordt allereerst ingegaan op het publieke belang en doel van een goed functionerende woningmarkt; publieke belangen en doelstellingen liggen immers primair op het bord van de overheid.

### Publieke belangen en de woningmarkt

In Artikel 22 van de Nederlandse Grondwet is vastgelegd dat de rijksoverheid zorg dient te dragen voor 'de bevordering van voldoende woongelegenheden' voor de inwoners van haar grondgebied. Deze zorg is daarbij niet beperkt tot de omvang van de woningvoorraad, maar strekt zich ook uit tot de kwaliteit daarvan. Het streven naar 'fatsoenlijke' woonruimte voor iedereen in termen van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit, kan derhalve direct worden afgeleid uit dit Artikel. De rijksoverheid is daarmee tevens impliciet verantwoordelijk voor het goed functioneren van de woningmarkt: marktfalen en negatieve externe effecten moeten worden voorkomen. Met het Nederlandse woonbeleid wordt dit publieke belang al ruim een eeuw in grote lijnen ingevuld, al is de bovenstaande formulering in de Grondwet van recenter datum en zijn de concrete doelstellingen van dit beleid in de loop der tijd verschoven.

De vijf kernopgaven van het woonbeleid zijn verwoord in de nota *Mensen wensen wonen* (de 'Nota Wonen', Ministerie van VROM 2000). Dit zijn: het vergroten van de zeggenschap over de woning en de woonomgeving; het scheppen van kansen voor mensen in kwetsbare posities; het bevorderen van wonen en zorg op maat; het verbeteren van de stedelijke woonkwaliteit; en het tegemoetkomen aan groene woonwensen. Deze opgaven reflecteren de vier in het vorige hoofdstuk onderscheiden waarden of publieke belangen van het ruimtelijk beleid. De belangen van welzijn, *sociale rechtvaardigheid* en (vooral) keuzevrijheid op de woningmarkt staan daarbij voorop. In het kader van sociale rechtvaardigheid is het instrument van de individuele huursubsidie (vanaf 2006 huurtoeslag geheten) onverminderd belangrijk, ondanks de grote belasting hiervan (zo'n 1,5 miljard euro per jaar) op het budget van de rijksoverheid. Het belang van economische *welvaart* hangt hiermee samen.

Deze waarde komt tot uitdrukking in het streven naar een efficiënte inzet van overheidsuitgaven voor het wonen, naar de waardevastheid van het onroerend goed, en naar de betaalbaarheid van woonruimte voor bewoners. Het belang van *duurzaamheid* betreft vooral de kwaliteit van de woningvoorraad. Het gaat dan om zaken als de bouwtechnische kwaliteit en de onderhoudstoestand van woningen die van invloed zijn op de levensduur van de voorraad. Het laatste belang, de *belevingswaarde* van de ruimte (de bebouwde omgeving, het landschap), omvat het bewaken van de stedenbouwkundige kwaliteit van woonwijken en woonbuurten, het tegengaan van verpaupering, leegstand en verloederding van woningen en woonbuurten, en van verrommeling, versnippering en verstening van het buitengebied.

Zoals gezegd staat het publieke belang van sociale rechtvaardigheid (waaronder keuzevrijheid) voorop in het woonbeleid. In dit hoofdstuk ligt hierop dan ook de nadruk. De drie overige waarden fungeren meestal als meekoppelende, maar soms ook als botsende belangen. Zo bestendigen het tegengaan van leegstand en van verloederding van woonbuurten, maar ook het onderhoud van woningen en woonomgevingen op zijn minst de waarde van de woningvoorraad. Tegelijkertijd kan een dergelijke waardebestending of zelfs -verhoging leiden tot hogere huren of verkoopprijzen, waardoor de betaalbaarheid van woonruimte onder druk kan komen te staan. De onderliggende doelstellingen (zie tabel 1) kunnen bovendien niet altijd eenvoudig onder slechts één noemer worden geplaatst. De betaalbaarheid van woonruimte bijvoorbeeld, is zowel te scharen onder 'sociale rechtvaardigheid' als onder 'welvaart'.

De woningmarkt vormt een ingewikkelde machine, met vele knoppen waaraan vele actoren (onder wie de rijksoverheid) kunnen draaien en waarbij het verdraaien van de ene knop ook de stand van andere knoppen direct of indirect beïnvloedt. Overigens is die markt vrij scherp gescheiden in een huurwoning- en een koopwoningmarkt (zie ook Ministerie van VROM 2003). Om deze deelmarkten – met uiteenlopende allocatiemechanismen – zo goed mogelijk te laten functioneren, tracht de rijksoverheid op verschillende manieren op beide markten invloed uit te oefenen.

Een goed functionerende woningmarkt kan worden omschreven als een markt waar het (kwantitatieve én kwalitatieve) aanbod van woningen op lokaal en regionaal niveau aansluit bij de bestaande vraag. Voldoende woningen, betaalbare woningen, goede woningen, korte wachtlijsten voor huurwoningen, een ontspannen koopwoningmarkt en aangename woonomgevingen; idealen die al worden nagejaagd sinds het begin van de vorige eeuw (de Woningwet van 1901), maar vooral sinds de sterke bevolkingsgroei en de daarmee samenhangende woningbouwopgave van na de Tweede Wereldoorlog. Deze inspanning is nog niet ten einde. Deels vanwege maatschappelijke ontwikkelingen die de vraag- en aanbodzijde wisselend beïnvloeden, deels vanwege uiteenlopende opvattingen over wat een 'goed functionerende woningmarkt' is en wie op die markt wanneer en waarvoor verantwoordelijk is. Vooral de rol van de overheid staat hierbij telkens ter discussie: in hoeverre en hoe dient de overheid de woningmarkt te reguleren?

Tabel 1. Collectief belang en strevingen van overheden ten aanzien van de woningmarkt

Collectief belang	Strevingen
Sociale rechtvaardigheid/welzijn	Beschikbaarheid van woonruimte Betaalbaarheid van woonruimte Kwaliteit van woonruimte Kwaliteit van woonomgeving
Welvaart	Waardevastheid van onroerend goed Efficiënte inzet van overheidsmiddelen Betaalbaarheid van woonruimte
Duurzaamheid	Bouwtechnische kwaliteit woningen Isolatie woningen Onderhoud woningen
Ruimtelijke kwaliteit	Stedenbouwkundige kwaliteit van woonwijken en -buurten Tegengaan van verpaupering en verloederding van woning en woonomgeving Tegengaan van leegstand Kwaliteit van woonruimte Kwaliteit van woonomgeving

Tabel 2. Aantal en gemiddelde omvang van huishoudens in Nederland, 1960–2020. Bron: CBS

Jaar	Inwoners		Huishoudens		Gemiddeld aantal personen per huishouden	* 2010 en 2020 prognose CBS februari 2005; gemiddeld aantal personen per huishouden eigen berekening.
	Aantal (x 1.000)	Index groei (1960 = 100)	Aantal (x 1.000)	Index groei (1960 = 100)		
1960	11.417	100	3.171	100	3,56	
1970	12.958	113	3.986	125	3,21	
1980	14.091	123	5.006	158	2,78	
1990	14.893	130	6.061	191	2,42	
2000	15.864	139	6.801	214	2,30	
2004	16.258	142	7.052	222	2,28	
2010*	16.864	148	7.350	232	2,26	
2020*	17.492	153	7.832	247	2,20	

## Trends: vraag en aanbod

### Vraag

De omvang van de vraag naar woningen wordt vooral bepaald door demografische ontwikkelingen. Hoewel de bevolking niet meer zo sterk groeit als dertig, veertig jaar geleden, zal het aantal huishoudens in de nabije toekomst nog steeds toenemen: de bevolkingsomvang is sinds 1960 met 40 procent toegenomen, maar het aantal huishoudens is sindsdien meer dan verdubbeld en zal naar verwachting (voorlopig) blijven toenemen (zie tabel 2). En aangezien vooral het aantal huishoudens de omvang van de woningvraag bepaalt, zal ook die vraag in de nabije toekomst toenemen.

Ook de samenstelling van de huishoudens is sinds de jaren zestig van de vorige eeuw ingrijpend veranderd. De gemiddelde omvang van de huishoudens is afgenomen; het aantal een- en tweepersoonshuishoudens is sterk toegenomen, mede als gevolg van de toename (zowel in absolute als in relatieve zin) van het aantal ouderen. Deze vergrijzing zal het komende decennium verder doorzetten. De groei van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens, en van het aantal ouderen in het bijzonder, beïnvloedt de vraag naar woningen niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin. Dit uit zich in een veranderende vraag naar bepaalde typen woningen (appartementen, kleinere woningen) in bepaalde sectoren (huur) en op bepaalde locaties (in de nabijheid van voorzieningen, werk, opleiding).

Naast demografische ontwikkelingen werken ook sociaalculturele veranderingen door in de vraag naar woningen. In de laatste decennia zijn in Nederland de leefstijlen aanzienlijk gefragmenteerd, eveneens tot uitdrukking komend in uiteenlopende voorkeuren voor bepaalde woningen (woningtype, woningomvang, buitenruimte), woonomgevingen en woonlocaties (Pinkster & Van Kempen 2002). De toename van het aantal allochtone huishoudens heeft eveneens bijgedragen aan de fragmentatie van leefstijlen en woonvoorkeuren.

De vraagzijde van de woningmarkt wordt bovendien bepaald door economische ontwikkelingen. Conjuncturele veranderingen werken direct door in het inkomen en de bestedingsruimte van de woonconsument en daarmee, bijvoorbeeld, in de vraag naar koopwoningen of in het beroep op huursubsidie. Maar ook indirect: zo kunnen hogere woonlasten het gevolg zijn van een stijging van de energieprijzen, de lokale belastingen (de Onroerende-Zaakbelasting, erfpacht), de grondprijzen en/of de prijzen van koopwoningen. Een gemiddeld huishouden besteedt zo'n kwart (koop) tot een derde (huur) van het inkomen aan woonkosten (Ministerie van vROM 2002). Op lokaal en regionaal niveau is de omvang van de woningvraag, of de druk op de woningmarkt, sterk gekoppeld aan de groei of afname van de regionale werkgelegenheid.

### Aanbod

Het aanbod van woningen, ofwel de ontwikkeling van de woningvoorraad, loopt al sinds de Tweede Wereldoorlog enigszins hijgend achter de demografische, sociaalculturele en regionaleconomische ontwikkelingen aan. En

ondanks de enorme toename van de woningvoorraad sinds de jaren vijftig (zie figuur 2), is er nog steeds sprake van een absoluut tekort aan woningen. Dit uit zich in een immense spanning op zowel de huur- als koopwoningmarkt, vooral in bepaalde delen van het land (zoals de Noordvleugel van de Randstad) en in bepaalde gemeenten (zoals Amsterdam en Utrecht) in het bijzonder. Als gevolg daarvan zijn de wachtlijsten voor huurwoningen lang en de prijzen van koopwoningen hoog, en is de doorstroming gering.

Een evenwichtige woningmarkt – waarop het aanbod is afgestemd op de vraag – is weliswaar een nastrevenswaardig doel, maar zal in zekere mate altijd een illusie zijn. Vooral op een lager ruimtelijk schaalniveau is een dergelijk evenwicht lastig te realiseren; daarvoor zijn de maatschappelijke ontwikkelingen te onvoorspelbaar en reageert het aanbod te traag op de (kwantitatieve en kwalitatieve) vraag naar woningen. Er zullen altijd overschotten of tekorten bestaan, zeker wanneer deze vraag-aanbodverhouding wordt uitgesplitst naar sector (huur-koop), woningtype, type woonmilieu en naar woonlocatie. Niet alleen dienen deze tekorten en overschotten te worden teruggedrongen, ook dient de doorstroming tussen de verschillende segmenten van de woningmarkt te worden bevorderd. Zo is, als gevolg van de prijsstijging van koopwoningen sinds het midden van de jaren negentig, de doorstroming van de huur- naar de koopsector al jarenlang zeer problematisch (Ministerie van vROM 2003).

## Verander(en)de rol van de overheid

Teneinde het aanbod beter af te stemmen op de vraag, grijpt de overheid sinds jaar en dag met allerlei maatregelen in op de woningmarkt. Het gaat daarbij om ruimtelijke, bestuurskundige, juridische, financiële en fiscale maatregelen, die niet alleen consequenties hebben voor het aanbod van woningen, maar ook voor de aard en omvang van de vraag ernaar. De rol van de overheid, in het bijzonder die van het rijk, is evenwel in de laatste vijftien jaar sterk veranderd en ook momenteel, in 2006, nog aan veranderingen en levendige discussies daarover onderhevig. Met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (de 'Nota Heerma', Ministerie van vROM 1989) kwam het streven naar een vergroting van de marktwerking op de agenda, onder andere door de verzelfstandiging van de woningcorporaties. Onder het voorzichtige motto 'een betrokken overheid en een beheerste marktwerking' werd dit streven uitgewerkt in de 'Nota Wonen' (Ministerie van vROM 2000), en verder bestendigd in de *Nota Ruimte* (Ministerie van vROM e.a. 2004). Met hulp van diverse getroffen en voorgestelde maatregelen trachtte de overheid de marktwerking te bevorderen. Deze maatregelen, die onder de noemers privatisering, decentralisatie en deregulering kunnen worden gebracht, worden hierna uitgewerkt; de (mogelijke) ruimtelijke effecten ervan komen in de volgende paragraaf aan de orde.

### Privatisering

De privatisering van de woningmarkt kwam in het begin van de jaren negentig op gang met de afschaffing van objectsubsidies en de *verzelfstandiging van de*

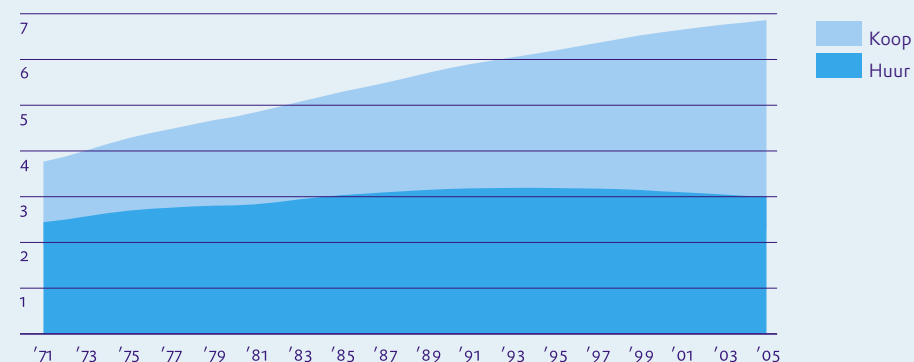
woningcorporaties. De corporaties werden losgekoppeld van de overheid en zetten als 'toegelaten instellingen' hun werkzaamheden voort. In 1995 ontvingen zij van het rijk de voor vijftig jaar toegezegde objectsubsidies vooruit (de zogeheten bruteringsoperatie). Daardoor zitten vele (van de vijfhonderd) corporaties momenteel zeer ruim in hun financiële middelen. Ondanks de verzelfstandiging, die in toenemende mate gepaard is gegaan met commerciële activiteiten, hebben de corporaties nog steeds, zowel statutair als wettelijk, een grote verantwoordelijkheid (kerntaak) in het huisvesten van groepen met een laag inkomen. Zowel de overheid als de woonconsument kan hen onverminderd op die verantwoordelijkheid aanspreken. De vROM-Raad (2005) constateert echter dat met de verzelfstandiging de vrijblijvendheid sterk is toegenomen: corporaties zijn nu noch onderworpen aan de tucht van de markt, noch aan die van de overheid (zie ook Conijn 2005; Priemus 2005a). Op dit moment staat dan ook niet zozeer de legitimiteit, als wel het functioneren van de woningcorporaties ter discussie.

Een tweede belangrijke pijler van de privatisering van de woningmarkt is de *stimulering van het eigenwoningbezit*. De gedachte hierachter luidt dat het eigenwoningbezit voor de woonconsument (een gevoel) van onafhankelijkheid en zelfstandigheid met zich brengt. Dit zou, op zijn beurt, tot een grotere verantwoordelijkheid voor de woning (onderhoud) en betrokkenheid bij de directe woonomgeving (sociale cohesie) leiden, en derhalve ook maatschappelijke voordelen hebben (Ministerie van vROM 2000). Daarbij wordt betoogd dat het eigenwoningbezit vooral in de steden moet worden bevorderd, aangezien dit bijdraagt aan de sociaaleconomische differentiatie van steden en de sociale en sociaaleconomische stabiliteit van stadsbuurten. Het streven naar een omvangrijker eigenwoningbezit moet dus niet zozeer worden gezien als doel op zich. Het is vooral een middel om de (groot)stedelijke woningmarkt beter te laten functioneren, en om negatieve externe effecten als verpaupering van en gebrek aan sociale cohesie in de woonomgeving tegen te gaan.

De vROM-Raad (1999, 2004a; zie ook Elsinga & Hoekstra 2004) plaatst ook bij dit beleidsstreven (en de achtergronden daarvan) enkele kanttekeningen. De Raad stelt dat niet zozeer het bevorderen van het eigenwoningbezit voorop moet staan, als wel het bevorderen van de keuzemogelijkheden op de woningmarkt, en daarmee van de differentiatie in het woningaanbod en in woonmilieus. Zo wijst de vROM-Raad (2004a) erop dat een hoge betrokkenheid van eigenaren/bewoners bij de buurt zich ook kan uiten in verzet tegen veranderingen in de omgeving die tot een waardedaling van hun woning kunnen leiden. Bovendien beschikken niet alle eigenaren over voldoende financiële middelen voor onderhoud, en wordt de woningmarkt met een groeiend aandeel koopwoningen gevoeliger voor conjuncturele schommelingen.

De vraagzijde van het eigenwoningbezit wordt vooral beïnvloed door fiscale maatregelen. Diverse auteurs (bijvoorbeeld Boelhouwer 2004; Van Hoek 2005; vROM-Raad 2004a) constateren dat de hypotheekrenteaftrek in het laatste decennium mede heeft bijgedragen aan de forse prijsstijging van woningen. Daardoor is de koopwoningmarkt voor alleenstaanden, starters en

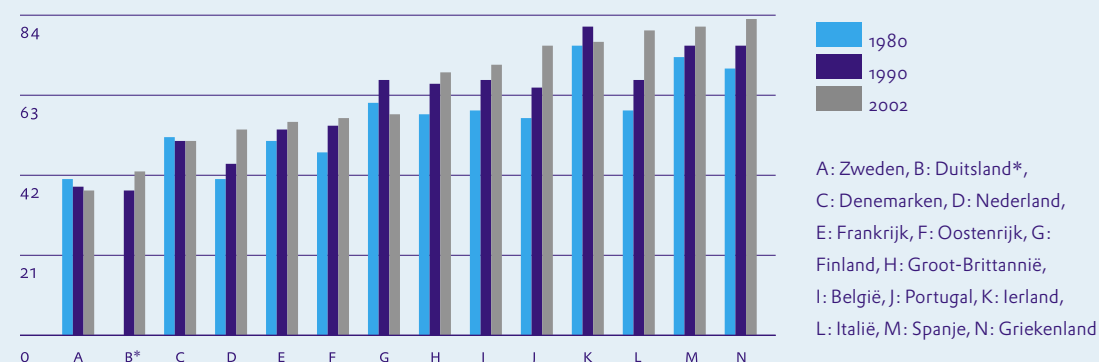
**Figuur 2.** Ontwikkeling van de voorraad huur- en koopwoningen in Nederland, 1971–2005 (x miljoen). Bron: CBS



**Tabel 3.** Aandeel eigenwoningbezit in Nederland, 1975–2004, naar stedelijkheid van gemeenten, in procenten. Bron: CBS

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Zeer sterk stedelijk	14,8	18,4	21,1	23,2	26,0	30,8	34,7
Sterk stedelijk	30,8	34,4	36,8	39,8	42,9	48,4	51,8
Matig stedelijk	43,7	47,1	48,5	51,2	54,3	58,0	61,2
Weinig stedelijk	53,9	56,5	57,6	59,9	62,6	65,3	67,3
Niet stedelijk	59,2	61,7	61,9	64,2	67,4	69,8	71,8
Totaal NL	37,1	40,8	42,7	45,4	48,5	52,7	55,7

**Figuur 3.** Aandeel eigenwoningbezit in enkele Europese landen, 1980–1990–2002, in procenten. Bron: Ball (2004); Boelhouwer e.a. (2005); NBHBP & MRDCR (2004); Norris & Shiels (2004)



A: Zweden, B: Duitsland\*, C: Denemarken, D: Nederland, E: Frankrijk, F: Oostenrijk, G: Finland, H: Groot-Brittannië, I: België, J: Portugal, K: Ierland, L: Italië, M: Spanje, N: Griekenland

\* Voor 1980 waren geen gegevens beschikbaar.

huidige huurders ontoegankelijker geworden. Daarnaast wordt gesteld dat de overdrachtsbelasting van 6 procent bij de verkoop eveneens een rem zet op de doorstroming in de woningmarkt (zie, onder anderen, Van Hoek 2005; Stefanski & De Bouter 2005).

De aanbodzijde wordt vooral beïnvloed door de omvang van de nieuwbouwproductie en de aantallen huurwoningen die in koopwoningen worden omgezet. In de laatste jaren blijft de nieuwbouwproductie echter sterk achter bij de vraag naar woningen (Jókövi e.a. 2006; De Vries 2004; VROM-Raad 2004a). Boelhouwer (2004) meent zelfs dat het beleid de laatste jaren inconsequent is, omdat de vraag naar woningen weliswaar wordt bevorderd, maar het aanbod, mede door een restrictief ruimtelijk beleid, wordt beperkt. Ook Van Hoek (2005) en Priemus (2005b) attenderen op deze inconsequentie.

In de laatste dertig jaar is het aandeel eigenwoningbezit in Nederland niettemin fors gestegen, van 37 procent (1975) tot 56 procent (2004) (tabel 3). Dat neemt niet weg dat Nederland in Europa nog steeds tot de landen behoort met het laagste aandeel eigenwoningbezit (figuur 3). Vooral in Zuid-Europa, maar ook in België en Ierland ligt het aandeel eigenwoningbezit veel hoger, in 2002 tot ver boven de 70 procent. In Nederland worden deze percentages slechts in plattelandsgemeenten gehaald. In zeer sterk stedelijke gemeenten ligt het aandeel gemiddeld op 35 procent, en in sterk stedelijke gemeenten op 52 procent (tabel 3 en 4). Amsterdam spant hier de kroon met slechts 20 procent eigenwoningbezit, gevolgd door Rotterdam met 29 procent koopwoningen (tabel 5). En al is ook in de stedelijke gemeenten het aandeel eigenwoningbezit in de laatste dertig jaar aanzienlijk toegenomen (tabel 3), het verschil met minder stedelijke gemeenten is nauwelijks kleiner geworden. De grootste steden kennen niet alleen een grote sociale huursector, maar ook een relatief groot aandeel particuliere huurwoningen (tabel 4). Zo bestaat de Amsterdamse woningvoorraad nog voor een kwart uit particuliere huurwoningen, een percentage dat in 1975 trouwens nog 54 bedroeg (CBS).

Helderman en Mulder (2002) betogen overigens dat het benodigde aandeel huurwoningen in Nederland altijd minstens 30 procent zal zijn, aangezien er altijd huishoudens zullen zijn die slechts kort ergens verblijven en/of de financiële risico's en kosten van een eigen woning niet willen of kunnen dragen (zie ook VROM-Raad 2004a). Het gaat hier vooral om stedelijke bevolkingscategorieën. In de 'Nota Wonen' (Ministerie van VROM 2000) wordt een streefpercentage van 65 procent eigenwoningbezit in 2010 genoemd. In het licht van de huidige ontwikkelingen (zoals de achterblijvende productie van koopwoningen, de achterblijvende omzetting van huur naar koop, en de verschoven vraag van koop naar huur) lijkt het streefpercentage hier reëler dan de streefdatum.

Een derde belangrijke pijler van de privatisering is het streven naar een (gedeeltelijke) *liberalisering van de huurmarkt*, een streven waarover recentelijk felle discussies zijn gevoerd. Dit plan betreft het loslaten van het huidige systeem van maximale huurprijzen en het introduceren van marktconforme huren

**Tabel 4.** Omvang van de woningvoorraad en aandeel eigenwoningbezit in Nederland, 2004, naar stedelijkheid van gemeenten, in procenten. Bron: CBS

	Totaal		%	Sociale huur		Particuliere huur	
	Aantal*	Aantal*		Aantal*	%	Aantal*	%
Zeer sterk stedelijk	1.382	480	34,7	642	46,4	260	18,8
Sterk stedelijk	1.889	978	51,8	724	38,3	187	9,9
Matig stedelijk	1.371	838	61,2	417	30,4	116	8,5
Weinig stedelijk	1.336	899	67,3	349	26,1	88	6,6
Niet stedelijk	832	595	71,8	192	23,1	45	5,4
Totaal NL	6.810	3.791	55,7	2.323	34,1	696	10,2

\* Aantallen x 1000 woningen.

**Tabel 5.** Top tien van gemeenten met het laagste aandeel eigenwoningbezit, 2004. Bron: CBS

	Gemeente	Aandeel (%)
1	Amsterdam	20,0
2	Rotterdam	28,9
3	Vlaardingen	33,8
4	Delft	34,7
5	Arnhem	37,5
6	Rijswijk	37,5
7	Nijmegen	39,5
8	Weesp	40,9
9	Gorinchem	41,3
10	Maastricht	41,5

(althans voor een kwart van de voorraad huurwoningen). De hiervoor aangedragen argumenten worden vooral afgeleid uit de prijsstheorie: het prijsmechanisme zou immers een evenwicht tot stand brengen tussen vraag en aanbod (Hilverink 2004), onder andere omdat hiermee de doorstroming wordt bevorderd van huishoudens die niet tot de huursubsidiedoelgroep behoren (Elsinga e.a. 2005). In een situatie van evenwicht vormen prijssignalen op de woningmarkt een betrouwbare afspiegeling van veranderingen in de schaarsteverhoudingen op de woningmarkt (Priemus 2000). Daarnaast wordt verondersteld dat het verhogen van de huren tot meer investeringen in nieuwbouw leidt. Dit effect wordt echter sterk betwijfeld (zie bijvoorbeeld Conijn 2004; Haest 2005; Mersman & Stolwijk 2005; Priemus 2005a, 2005b). Onderkend wordt wel dat de relatie tussen de huurprijs en kwaliteit (inclusief locatie) van de woning momenteel zeer zwak is, en dat liberalisering van de huren deze relatie veel sterker en doorzichtiger maakt (zie, onder anderen, Boerenfijn 2003; Priemus 2005b).

Critici van liberalisering menen evenwel dat dit zal resulteren in een verminderde toegang tot bepaalde (ruimtelijke) deelmarkten, met mogelijk segregatie van lage-inkomensgroepen tot gevolg (Depla & Dijsselbloem 2005; Elsinga 2004; Hoornstra 2004; Van Kempen 2002; Smit & Kessels 2005); dit argument komt in de volgende paragraaf terug. Ook wordt erop gewezen dat de kosten voor het wonen dan nóg verder zullen stijgen, een argument waartegen wordt ingebracht dat het recht op huursubsidie onverminderd zal blijven bestaan. Bij liberalisering worden de huren níet, maar de huurders wél beschermd, zo stellen Mersman en Stolwijk (2005: 16): 'Het optimale huurbeleid zou dan bestaan uit enerzijds vrije marktwerking op de markten van huurwoningen; en anderzijds uit een systeem van huursubsidies voor de minder draagkrachtigen.' Ook Priemus (2005b: 13) is van oordeel dat inkomensafhankelijke subjectsubsidies in hun werking superieur zijn aan objectsubsidies. Hilverink (2004) rekent in dit verband voor dat de opbrengsten van liberalisering veel groter zijn dan de kosten in termen van verhoogde huursubsidies.

Een ander punt van kritiek op liberalisering is dat de prijsstheorie gezien de speciale aard van de woningmarkt slechts beperkt toepasbaar is: het betreft een voorraadmarkt met zeer duurzame en heterogene goederen, een markt waarop bovendien een zeer beperkt aantal aanbieders opereert (Priemus 2000; Smit & Kessels 2005; Stefanski & De Bouter 2005). Mersman en Stolwijk (2005) zijn echter de mening toegedaan dat de redenering van het prijsmechanisme op zich valide is, maar dat liberalisering van de huurmarkt pas effectief kan worden geïntroduceerd in een evenwichtige(r) woningmarkt (een standpunt dat Priemus (2005a, 2005b) en Stefanski en De Bouter (2005) overigens weer delen). De discussie over de relatie tussen de spanning op en de liberalisering van de huurmarkt krijgt hiermee dus een zeker kip-of-eikarakter. In de nabije toekomst zal over dit onderwerp, in ieder geval, nog vaak worden gedebatteerd.

#### *Decentralisatie*

De decentralisatie van de woningmarkt uit zich in de overdracht van bevoegdheden en middelen omtrent het woningbouwvolume, het woningbouwprogramma en de woningbouwlocaties aan lagere overheden (in het bijzonder gemeenten). De gedachte hierachter luidt dat het lokale en regionale woningaanbod zo beter in overeenstemming te brengen is met de lokale en regionale woningvraag. Beoogd wordt de regionale afstemming van het woningbouwprogramma en de woningmarkt te bevorderen, alsmede meer ruimte te bieden voor het initiatief van 'marktpartijen', zoals projectontwikkelaars en andere particulieren; twee doelstellingen die in de *Nota Ruimte* worden ondersteund.

De decentralisatie kan bovendien worden gezien als een antwoord op de kritiek op het restrictieve ruimtelijk beleid, dat als doel had het wonen zoveel mogelijk te concentreren in bestaand stedelijk gebied en het buitengebied zoveel mogelijk van woningbouw te sparen. Vele criticasters (onder wie Boelhouwer 2004; Van Hoek 2005) beschouwden dit als een ongewenste rantsoenering van het aanbod.

#### *Deregulering*

De deregulering van de woningmarkt komt neer op een versoepeling en vereenvoudiging van bestaande voorschriften voor zowel de bouw en verbouw van woningen, als voor de bepaling van nieuwe woningbouwlocaties. Daartoe worden de bestaande regelgeving en handhaving niet alleen vereenvoudigd, maar ook verplaatst naar lagere overheden (decentralisatie). Deze deregulering vergroot de flexibiliteit op de woningmarkt, aangezien woningen veel sneller dan nu kunnen worden gerealiseerd en het woningaanbod dus veel sneller kan reageren op veranderingen in de woningvraag (Stefanski & De Bouter 2005).

#### *Privatisering, decentralisatie en deregulering*

Met privatisering, decentralisatie en deregulering wordt getracht een beter functioneren van de woningmarkt te bewerkstelligen, en om de in de 'Nota Wonen' vermelde vijf kernopgaven van het woonbeleid te realiseren. Het streven naar een toenemende marktwerking leidt tot een ingrijpende verandering van de verhoudingen (tussen publieke partijen onderling en tussen publiek en privaat) op de woningmarkt. Institutionele spelers op die markt, inclusief de overheid als 'marktmeester', hebben nieuwe rollen en taken gekregen; nieuwe verplichtingen, maar ook nieuwe mogelijkheden. Dit proces is nog lang niet uitgekristalliseerd. Laat staan dat de ruimtelijke gevolgen van de toenemende marktwerking nu reeds scherp in beeld kunnen worden gebracht. In de volgende paragraaf wordt niettemin verkend welke (mogelijke) ruimtelijke gevolgen een liberalisering van de huurmarkt, een toenemend eigenwoningbezit, en een voortgaande decentralisatie hebben.

## Ruimtelijke effecten

De verander(en)de verhoudingen op de woningmarkt leiden tot veranderende keuzemogelijkheden voor en veranderend gedrag van woonconsumenten. Beide typen verandering hebben (mogelijk) ruimtelijke gevolgen. Ten eerste heeft een uitbreiding of herstructurering van de woningvoorraad per definitie ruimtelijke effecten, omdat daarmee het uiterlijk van stad en land verandert; in deze zin gaat het om morfologischruimtelijke effecten. Ten tweede kunnen veranderende keuzemogelijkheden en gedragingen van woonconsumenten ook sociaalruimtelijke gevolgen hebben, in de zin van wijzigingen in de sociale samenstelling, ofwel het innerlijk, van stad en land (zie figuur 4). Decentralisatie zal vooral morfologischruimtelijke effecten hebben, privatisering vooral sociaalruimtelijke. De beoordeling van deze laatste effecten is overigens sterk politiek en ideologisch geladen.

### *Decentralisatie en ruimte*

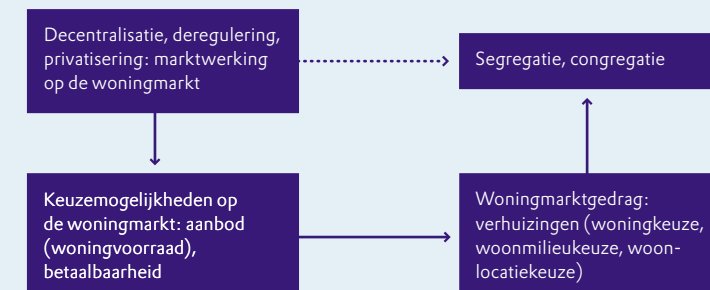
Met de overdracht van de bevoegdheden en middelen omtrent het volume, het programma en de locaties van woningbouw naar lagere overheden, is de vrij strakke rijksregie in de ruimtelijke ordening en ontwikkeling, zoals die tot en met het tijdperk van de *Vierde Nota Extra* (Ministerie van VROM 1993) werd gevoerd, verleden tijd. Gemeenten mogen in toenemende mate zelf bepalen hoeveel, wat, waar en voor wie ze bouwen.

Bij velen leeft de angst dat een dergelijke decentralisatie gepaard zal gaan met een gebrek aan afstemming op een hoger dan gemeentelijk schaalniveau. Dit zou een overaanbod van woningbouwlocaties, een versnelde verrommeling en versnippering en zelfs ongeremde verstedelijking en suburbanisatie van het buitengebied tot gevolg kunnen hebben (zie bijvoorbeeld Kullberg e.a. 2004; zie ook het volgende hoofdstuk, de problematiek van het overaanbod van bedrijfsterreinen en kantoorlocaties). Hoewel deze vrees serieus moet worden genomen, lijkt deze in de huidige situatie van krapte op de woningmarkt (huur en koop) niet geheel op zijn plaats. Er is nu eenmaal een woningtekort en de opheffing daarvan zal nu eenmaal (deels) ten koste gaan van het huidige buitengebied. Dat valt te betreuren, maar nauwelijks te voorkomen. Maar is wél te sturen.

Pas in een evenwichtssituatie op de woningmarkt is een dergelijke discussie, over onnodige verstening, efficiënt ruimtegebruik en afweging van belangen en ruimtelijke kwaliteiten, pas echt opportuun. Toch kan hier op voorhand worden gesteld dat gemeenten die afweging in eerste instantie zelf zullen moeten maken. De provincies zullen hierin wel een veel sterker afstemmende en afwegende rol moeten gaan spelen dan tot nu toe.

Hierbij moet ook de vraag worden gesteld, in hoeverre gemeenten in staat zijn de effecten van marktwerking in overeenstemming te brengen met hun eigen beleidsdoelstellingen indien ze de potentiële ontwikkelingslocaties niet in eigendom hebben en dus geen actief grondbeleid kunnen voeren (zie Groetelaers 2005). In dat geval kunnen gemeenten wel architectonische en stedenbouwkundige eisen stellen aan de morfologie dan wel belevingswaarde

**Figuur 4.** Marktwerking op de woningmarkt en segregatie/congregatie: een macro-microrelatie





van nieuwe woningbouwlocaties (Van Dam e.a. 2005), bijvoorbeeld in de vorm van landschapsvisies en beeldkwaliteitsplannen.

Op lokaal niveau speelt hier tevens doorheen welke omvang de herstructureeringsopgave heeft. Maar ook wat de mogelijkheden en wenselijkheden zijn om binnen bestaand bebouwd gebied via herbestemming nieuwe woningbouw te realiseren. Daarnaast hangt de bestemming van nieuwe woningbouwlocaties samen met het al dan niet klem zitten van gemeenten binnen hun huidige administratieve grenzen.

#### *Privatisering en ruimte*

Nieuwe keuzemogelijkheden op de woningmarkt leiden mogelijk tot nieuw gedrag van woonconsumenten, tot uiting komend in verhuizingen. Individuele verhuizingen kunnen geleidelijk resulteren in een uitsortering van bepaalde bevolkingsgroepen in bepaalde wijken en buurten van stad en land. Dit uitsortingsproces kent twee gedaanten: congregatie en segregatie. *Congregatie* is op te vatten als de selectieve vestiging van bepaalde bevolkingscategorieën in bepaalde wijken of buurten. Dit kan de vorm aannemen van suburbanisatie van gezinnen met jonge kinderen uit de stad, van *gentrification* van bepaalde stadsbuurten, en zelfs van de totstandkoming van zogeheten *gated communities*: woongebieden met beperkte publieke toegang en volledig geprivatiseerde publieke ruimten (Wilkens 2004). Een *gated community* is een gezamenlijk initiatief van huiseigenaren die zich bestuurlijk hebben georganiseerd in een vereniging van eigenaren. Zulke 'privatopias' bieden voordelen voor de bewoners, in termen van veiligheid, saamhorigheid en gezamenlijke voorzieningen, maar impliceren wel een scherpe ruimtelijke scheiding, die meestal maar niet noodzakelijk langs sociaaleconomische lijnen verloopt (zie Leber & Van der Wekke 2004).

*Segregatie* is het gevolg van het selectief wegtrekken van bepaalde bevolkingscategorieën uit bepaalde wijken of buurten, en heeft de vorm van het achterblijven en concentreren van de sociaaleconomisch gezien zwakste groepen (lage-inkomensgroepen, onder wie veel allochtonen) in bepaalde stadsbuurten (zie ook figuur 4).

Zowel bij congregatie als segregatie gaat het om een herverdeling van verschillende sociaaleconomische bevolkingsgroepen over stad en ommeland. De vraag is of en zo ja in welke mate de toenemende marktwerking op de woningmarkt deze uitsortering extra zal aanwakkeren, en in hoeverre dat als ongewenst moet worden beschouwd. Deze vragen zijn om drie redenen moeilijk te beantwoorden. Ten eerste omdat de veranderende verhoudingen op de woningmarkt nog niet zijn uitgekristalliseerd; ten tweede omdat de relatie tussen een toenemende marktwerking en een terugtrekkende overheid enerzijds, en mogelijk ruimtelijke effecten anderzijds zeer complex is en zich lastig in termen van oorzaak en gevolg laat analyseren; en ten derde omdat de waardering van deze ruimtelijke effecten, als ze al optreden en zo die al toe te schrijven zijn aan een toenemende marktwerking op de woningmarkt, politiek en ideologisch geladen is.

Evengoed worden hier twee denkbare ruimtelijke effecten besproken: het eventuele optreden van segregatie door een liberalisering van de huurmarkt, en de beoogde bevordering van de sociale en ruimtelijke kwaliteit van buurten door de stimulering van het eigenwoningbezit. In beide gevallen zullen de veranderde marktomstandigheden tot aanpassingen leiden in het woningmarktgedrag van woonconsumenten.

Indien in het betreffende deel van de huurwoningmarkt de nu geldende maximale huurprijs wordt losgelaten, zal de huurprijs van deze woningen tenderen naar de marktprijs. In vele gevallen, vooral daar waar de druk op de huurmarkt groot is, zal dit resulteren in forse huurstijgingen. Voor bewoners die vanwege de hoogte van hun inkomen geen recht hebben op huursubsidie, kan een dergelijke huurstijging aanleiding zijn op zoek te gaan naar andere, goedkopere woonruimte. Bepaalde delen van de woningmarkt worden hiermee minder toegankelijk voor huishoudens met lage inkomens, waardoor het aantal keuzemogelijkheden voor hen afneemt. Voor huishoudens die huurprijzen boven de huursubsidielgrens kunnen betalen, nemen de keuzemogelijkheden daarentegen toe: voor hen komt immers een groter deel van de voorraad huurwoningen op de markt.

In deze context wordt dan ook gevreesd voor segregatie van lage-inkomensgroepen in de minst aantrekkelijke delen van de huurwoningvoorraad en voor een verdergaande sociaaleconomische homogenisering van woonbuurten (zie, onder anderen, Elsinga 2004; Haest 2005; Hoornstra 2004). Volgens Stefanski en De Bouter (2005) zal vooral in een krappe woningmarkt (een vragersmarkt) een sterke segregatie van lage-inkomensgroepen optreden. Maar of dat inderdaad zal uitmonden in een grootscheepse dan wel gedeeltelijke uitsortering van bevolkingsgroepen in bepaalde buurten, is sterk afhankelijk van hoe in zo'n situatie met de verstrekking van huursubsidie wordt omgegaan. Daarnaast blijft nog steeds de vraag onbeantwoord hoe en op basis van welke criteria een dussdanige uitsortering van bevolkingsgroepen, als die al zou plaatsvinden, moet worden beoordeeld. Ofschoon met het huidige beleid wordt gestreefd naar gemengde en in sociaal opzicht gedifferentieerde wijken, is de onderbouwing daarvan eerder van ideologische dan van empirische aard. Zo is de veronderstelde relatie tussen sociale (sociaaleconomische, etnische) differentiatie, sociale cohesie en sociale ontplooiingsmogelijkheden op het niveau van wijken en buurten nog niet overtuigend aangetoond (zie bijvoorbeeld Bolt & Torrance 2005; Van Ham & Feijten 2005; Musterd & Andersson 2005; Musterd e.a. 1999). Van der Laan Bouma-Doff (2005a, 2005b) maakt wel aannemelijk dat meer gemengde buurten van betekenis zijn voor contacten tussen bevolkingsgroepen, en dat dit bijdraagt aan de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving.

Snel en Burgers (2000) wijzen er overigens op dat segregatie van allochtone bevolkingsgroepen ook positieve kanten heeft. Niet alleen vanwege de aanwezigheid van lotgenoten, sociale contacten en sociale steun in de buurt, maar ook van een zeker draagvlak voor commerciële en sociaalculturele voorzieningen (zie ook Van Kempen 1992). 'Segregatie is niet per se een kwalijke eigenschap van buurten of wijken. Dat is alleen maar zo als etnische en sociaaleconomische

segregatie gaan samenvallen, en meer nog als segregatie een gedwongen karakter draagt en individuele bewoners er niet aan kunnen ontsnappen' (Snel & Burgers 2000: 64).

Wat betreft de sociaalruimtelijke effecten van het eigenwoningbezit, vertonen de onderzoeksbevindingen en redenties meer overeenstemming dan in het geval van liberalisering van de huurmarkt. In elk geval lijken binnen- en buitenlandse studies erop te wijzen dat het eigenwoningbezit positief samenhangt met sociale cohesie en negatief met verloedering en verpaupering in de buurt (zie onder anderen Boelhouwer 1988; Campbell & Lee 1992; DiPasquale & Glaeser 1999). Deze studies laten inderdaad een verbeterd onderhoud van woningen, een geringere vervuiling van en een grotere sociale samenhang in buurten zien, zelfs wanneer wordt gecontroleerd voor sociaaleconomische en sociaalculturele achtergronden van de woningbezitters.

#### *Tegenkrachten: marktwerking en stedelijke vernieuwing*

Even afgezien van de hardheid van deze empirische bevindingen, blijft het uiteraard de vraag of het doel de middelen rechtvaardigt en of, en zo ja tot op welke hoogte, door middel van ruimtelijk en/of woonbeleid sociale doelstellingen moeten worden nagestreefd (vergelijk Hooimeijer & Van Kempen 2000). De vROM-Raad (2004a; zie ook Van Hoek 2005; Hooimeijer & Van Kempen 2000) adviseert om met het woonbeleid vooral de keuzemogelijkheden op de woningmarkt te bevorderen. Een liberalisering van de huurmarkt, het streven naar een groter aandeel eigenwoningbezit én het streven naar gedifferentieerde en gemengde wijken en buurten, staan hiermee op het eerste gezicht enigszins op gespannen voet.

Het streven naar differentiatie en menging vormt het uitgangspunt van het beleid van stedelijke vernieuwing dat sedert 1997 wordt uitgevoerd. Stond in de 'Nota Heerma' (Ministerie van vROM 1989) vooral de bestrijding van de scheefheid centraal, in de *Nota Stedelijke Vernieuwing* (Ministerie van vROM 1997) werd vooral ingezet op differentiatie (van bewoners) en herstructurering (van de woningvoorraad). Dit beleid wordt expliciet gevoerd om concentratie, segregatie, kansarmoede en het gebrek aan sociale cohesie in bepaalde stadsbuurten en -wijken tegen te gaan.

Het stedelijke vernieuwingsbeleid staat inmiddels onder druk van het ruimtelijk en woonbeleid, dat in toenemende mate is gericht op marktwerking. Onder een marktwerkingsregime zullen huishoudens immers steeds vaker in woningen gaan wonen die financieel bij hen passen (vergelijk Hooimeijer & Van Kempen 2000). De stedelijke herstructurering van de woningvoorraad is gericht op het voorkómen van ruimtelijke concentratie van gelijksoortige woningen. Meer marktwerking, waaronder een mogelijke liberalisering van de huurmarkt, tendert echter naar een toenemende homogenisering van woonbuurten. De vraag is of dit wringt, en zo ja, op welk ruimtelijk schaalniveau.

## Conclusie: overheid, woningmarkt en ruimte

De woningmarkt staat onder invloed van verschillende vormen van overheidsbeleid, met uiteenlopende uitgangspunten en doelstellingen: woonbeleid, ruimtelijk beleid, sociaal en welzijnsbeleid, fiscaal en financieel beleid. De woningmarkt vormt daarmee een complexe markt, waarop met diverse maatregelen wordt getracht het aanbod van woningen beter af te stemmen op de kwantitatieve en kwalitatieve vraag ernaar. In het laatste decennium is dit streven ingevuld met het bevorderen van marktwerking. Deze toenemende marktwerking heeft (mogelijk) ruimtelijke bijeffecten. Hoe deze moeten worden beoordeeld, is vooral een ideologische en politieke kwestie; in deze laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen omtrent het ruimtelijk en woonbeleid als zodanig naar voren gehaald.

#### *Woonbeleid*

- Liberalisering van de huurmarkt verkleint de keuzevrijheid voor huishoudens met lage inkomens, vooral in een situatie van krapte op de woningmarkt, en leidt tot een grotere aanspraak op het vangnet van de huursubsidie en (waarschijnlijk) tot verdere segregatie van lage-inkomengroepen. Het beleid van stedelijke vernieuwing vormt hiervoor slechts ten dele een buffer, en staat zelfs enigszins op gespannen voet met een beleid gericht op een toenemende marktwerking.
- Privatisering op de woningmarkt leidt in het algemeen tot congregatie en segregatie. Op lokaal niveau zal derhalve een visie moeten bestaan over het meest wenselijke ruimtelijk schaalniveau voor woonmilieudifferentiatie en menging (van woningen en bevolkingsgroepen): het bouwblok, de straat, de buurt, of de wijk. De niet al te congruente empirische bevindingen hieromtrent bemoeilijken de discussie behoorlijk. De scherpe kantjes van de segregatie (in termen van sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid) moeten in elk geval worden voorkomen of verzacht.

#### *Ruimtelijk beleid*

- Decentralisatie legt de verantwoordelijkheid voor het woningaanbod op het schaalniveau waarop de woningmarkt zelf in belangrijke mate werkzaam is: op het lokale en regionale niveau. Daarbij moet worden bedacht dat de nieuwbouwproductie (vergroting van het aanbod) in termen van doorstroming en prijsontwikkeling van grote betekenis is voor de werking van de woningmarkt.
- Deregulering leidt in principe tot snellere aanpassingen van het aanbod aan de vraag.

Overigens doen zich in de bredere context van het ruimtelijk en woonbeleid min of meer autonome (conjuncturele) en beleidsmatige ontwikkelingen voor die consequenties kunnen hebben voor de keuzemogelijkheden van woonconsumenten. Te denken valt dan vooral aan allerlei fiscale ontwikkelingen. In de komende jaren zullen, ingebed in de discussies omtrent een mogelijke

herziening van het belastingstelsel, de afschaffing of aanpassing van de hypotheekrenteaftrek, het huurwaardeforfait en de overdrachtsbelasting ongetwijfeld op de politieke agenda komen te staan. Woonconsumenten zullen op dergelijke ontwikkelingen reageren of anticiperen. Welke ruimtelijke gevolgen dit kan hebben, is momenteel nog onduidelijk, maar op zijn minst een studie waard.

#### *Besluit*

Noch de huurmarkt, noch de koopmarkt is momenteel in evenwicht, en op sommige plekken zelfs sterk uit balans: het aanbod sluit niet aan bij de vraag. Vooral de omvang van het aanbod vormt hierbij het knelpunt, en zal derhalve op deze plekken moeten worden vergroot. Het ruimtelijk beleid moet hiervoor wel de ruimte bieden, zeker in de huidige situatie van krapte.

Er dient voor verschillende doelgroepen te worden gebouwd, niet alleen in het duurdere marktsegment in de hoop dat daarmee de doorstroming wordt bevorderd, maar juist ook in het goedkopere segment, voor lage-inkomensgroepen en voor starters op de woningmarkt. De woningcorporaties hebben hierin een grote verantwoordelijkheid en moeten daar ook op worden aangesproken; zij zullen hun aanzienlijke financiële reserves hiertoe moeten aanwenden. In woningmarktland bestaat een brede consensus over het belang van de rol van corporaties, zowel wat betreft het aanbod van woningen voor lage- én middeninkomensgroepen, als over hun rol in de stedelijke vernieuwingsoperatie. En juist vanuit die optiek, verdienen de prestatieafspraken tussen overheid en corporaties de nodige aandacht. Duidelijk(er) zal moeten zijn op welke wijze die afspraken kunnen en moeten worden nagekomen.

Meer marktwerking op de woningmarkt is vanuit efficiënte verdelingsprincipes toe te juichen. Wel zal de overheid zich rekenschap moeten blijven geven van de mogelijk externe ruimtelijke effecten (zoals segregatie van lage-inkomensgroepen en inefficiënt ruimtegebruik), maar ook van de eventuele effecten van marktfalen (zoals een achterblijvende woningproductie en tekortschietend aanbod). Daarnaast zal de overheid oplossingen of (liefst) maatregelen moeten aandragen ter voorkoming van zulke effecten. De rijksoverheid dient hierbij een sturende en controlerende rol te blijven spelen.

# Bedrijventerreinen en kantoorlocaties

De markt voor bedrijventerreinen wordt momenteel gekenmerkt door een onevenredig snelle uitbreiding van het areaal en een snelle veroudering van bestaande terreinen. In de institutionele vormgeving van deze markt is decentralisatie al langer een feit, maar is de aandacht voor marktwerking van recenter datum. Op de kantorenmarkt spelen marktpartijen (projectontwikkelaars en beleggers) een grotere rol. Deze markt wordt momenteel gekarakteriseerd door leegstand; een leegstand die periodiek voorkomt en die in het algemeen ook als een kenmerk van deze markt wordt gezien. Door beide markten met elkaar te vergelijken, kan inzicht worden verkregen in de mogelijke rol van private partijen in de bedrijventerreinenmarkt én in de mogelijke effecten daarvan op het functioneren van deze markt. Het is daarmee op voorhand niet evident dat de introductie van marktwerking het huidige overaanbod en de veroudering zal kunnen tegengaan, aangezien zulke verschijnselen ook op de kantorenmarkt optreden.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het ruimtebeslag en publieke belang van bedrijventerreinen en kantoorlocaties in Nederland. Vervolgens worden de beide markten beschreven aan de hand van ontwikkelingen in vraag en aanbod, prijsvorming en veroudering. Daarbij worden tevens de ruimtelijke effecten van deze ontwikkelingen besproken.

### Ruimte voor werken

Bedrijventerreinen zijn van groot belang voor de economie. Uit onderzoek blijkt dat 35 procent van het Bruto Binnenlands Product (gemeten in toegevoegde waarde) op bedrijventerreinen wordt geproduceerd, tegen 10 procent in kantoren (Louw e.a. 2004a). Het ruimtebeslag van bedrijventerreinen is navenant groot (zie tabel 6). Uit de verdeling over de provincies komt naar voren dat het grootste areaal bedrijventerrein in Noord-Brabant ligt, gevolgd door Zuid-Holland en Gelderland. In het ruimtelijkeorderingsbeleid en het bijbehorende onderzoek nemen bedrijventerreinen een belangrijker plaats in dan kantoren.

Het totale ruimtebeslag van bedrijventerreinen is vele malen groter dan dat van de totale voorraad kantoorruimte. De kantoorruimte beslaat 43 miljoen vierkante meter; na toerekening naar grondoppervlakten, gaat het om 8.700 hectare (CPB e.a. 2006). Het ruimtebeslag van bedrijven- en zeehaventerreinen was in 2001 negen keer zo groot als dat voor kantoren (CPB e.a. 2006).

In tabel 7 zijn de grootste kantorenmarkten opgenomen. De kantorenmarkt is geconcentreerd in de Randstad, samenhangend met de ontwikkelingen in de diensteneconomie en de bijbehorende agglomeratievoordelen voor de grote stadsgewesten. Deze voordelen kunnen door de policentrische structuur van

Nederland ook optreden buiten de vier grote agglomeraties (zie Atzema e.a. 2005). Van der Knaap en Van Oort (2005) verwachten dat de zakelijke dienstverlening in de Randstad geconcentreerd zal blijven, maar constateren tevens dat deze in de middelgrote Randsteden harder groeit dan in de grote stads-gewesten.

In *Vier vergezichten op Nederland* concludeert het Centraal Planbureau (zie Huizinga & Smid 2004) dat de verdeling van de werkgelegenheid nog verder zal verschuiven, van de landbouw en industrie naar de sectoren diensten en zorg. Deze verschuiving zal tot een forse aanpassing van de economie leiden. Deze tendens is jaren geleden al ingezet en zal over de periode tot 2040 voortduren.

### Werklocaties en publieke belangen

Het rijk heeft in de laatste decennia de ontwikkeling van werklocaties gestimuleerd. In de jaren negentig lag in het ruimtelijk-economisch beleid een sterke nadruk op de ontwikkeling van bedrijventerreinen. In de laatste jaren (1993–2003) hebben gemeenten gemiddeld ongeveer 1.000 hectare per jaar uitgegeven. Dit beleid wordt niet verlaten: in de *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM e.a. 2004) en de *nota Pieken in de delta* (Ministerie van EZ 2004a) wordt gesteld dat de ruimtelijke knelpunten voor economische groei zoveel mogelijk moeten worden weggenomen en het aanbod van aantrekkelijke vestigingslocaties moet worden gestimuleerd. In de *Nota Ruimte* staat in deze context het belang van economische ontwikkeling voorop. De knelpunten liggen vooral in de grote steden en stedelijke gebieden waar hoogproductieve economische activiteiten plaatsvinden en agglomeratievoordelen kunnen worden benut. Naast het aanbod van aantrekkelijke vestigingslocaties is een ruimtelijke bijdrage aan de aanpak van de verkeerscongestie cruciaal. Verder worden een goede regionale bereikbaarheid en de beschikbaarheid van voldoende bedrijventerreinen genoemd.

De laatste maar niet de minste aandacht vergt de veroudering van bedrijventerreinen. Deze problematiek en de bijbehorende herstructurering is onderdeel van het ruimtelijkeordeningsbeleid, maar is in het *Actieplan Bedrijventerreinen* (Ministerie van EZ 2004b) ook een speerpunt van economisch beleid geworden.

De aanwijzing van kantoorlocaties en bedrijventerreinen is een zaak van de gemeente. Het gebruik van ruimte zal altijd effect hebben op aanliggende wijken en belendende percelen. Deze uitstralingseffecten kunnen zowel positief als negatief zijn; marktpartijen zullen onvoldoende rekening houden met deze effecten. Dit betekent dat bij de vaststelling van locaties de markt faalt; dit is op zich een reden voor overheidsingrijpen. Bij de keuze voor bedrijfslocaties moet bovendien rekening worden gehouden met milieueffecten, zoals geluidshinder, vervuiling of externe veiligheid. Ook hier is een rol voor de overheid weggelegd: vanwege milieuregels is de functiemenging op bedrijventerreinen beperkt.

**Tabel 6.** Totaal gerealiseerde bedrijventerreinen (exclusief zeehavens), 2004, in hectare, per provincie. Bron: VROM (2005)

Provincie	Voorraad bedrijven- terreinen netto oppervlakte
Groningen	2.681
Friesland	3.222
Drenthe	2.470
Overijssel	5.532
Flevoland	2.159
Gelderland	7.103
Utrecht	2.604
Noord-Holland*	5.536
Zuid-Holland	7.210
Zeeland	2.054
Noord-Brabant	11.051
Limburg	6.365

\* Voor Noord-Holland zijn cijfers voor 2003 gebruikt.

**Tabel 7.** De grootste voorraden kantoorruimte, 2004, in duizenden vierkante meter brutovloeroppervlak. Bron: NEPROM (2005)

Kantorenmarkt	Voorraad kantoorruimte
Amsterdam	5.781
Haagse regio	5.515
Rotterdam	3.586
Utrecht	3.124
Eindhoven	1.763
KAN	1.411
Gooi/Eemland	1.378
Haarlemmermeer	1.281
Groningen	1.152
Limburgse steden	1.124
Den Bosch	917
Twente	809
Breda	794
Apeldoorn	621
Haarlem	480
Tilburg	467
Zwolle	286

Met het overheidsingrijpen in de markt voor bedrijventerreinen en kantoren worden drie van de vier in het eerste hoofdstuk genoemde waarden of publieke belangen van het ruimtelijk beleid gediend. Het belang van economische *welvaart* kwam hiervoor al tot uitdrukking en staat als gezegd ook in de *Nota Ruimte* voorop. In het gemeentelijk ruimtelijk-economisch beleid wordt eveneens veel waarde gehecht aan werkgelegenheidsoverwegingen. Het belang van *duurzaamheid* komt naar voren in het (te) grote ruimtebeslag van de bedrijventerreinen en de snelle veroudering. Het publieke belang van de *belevingswaarde* betreft onder andere het imago, de uitstraling en de kwaliteit van locaties en gebouwen.

De vierde onderscheiden waarde (sociale rechtvaardigheid) speelt als zodanig geen rol bij het beleid voor werklocaties en wordt hier buiten beschouwing gelaten.

### De bedrijventerreinenmarkt

De vraag naar bedrijventerreinen is een afgeleide van de vraag naar bedrijfsruimte. Een bedrijf dat wil verhuizen, kan kiezen uit panden uit de bestaande voorraad of voor een bouwrijpe kavel waarop het zelf een pand kan (laten) realiseren. Naast de grondmarkt voor bedrijven is er ook een gebouwenmarkt.

De gemeenten komen meestal aan wensen voor bedrijfsruimte tegemoet door bedrijventerreinen beschikbaar te stellen. Van oudsher gebeurt dat aan de stadsranden, vanwege de met de industrialisatie toegenomen milieuproblemen en de daaruit ontstane scheiding tussen wonen en werken. Deze functiescheiding werd versterkt door de opkomst van het stedenbouwkundig principe van de functionele stad.

Als gevolg van de toenemende bevolkingsgroei en de bijbehorende toename in de behoefte aan woonruimte, sloot de steeds verder uitdijende stad de industriegebieden weer in. Ten tijde van de stadsvernieuwing hebben veel oude fabriekscomplexen plaatsgemaakt voor woningen, en ontstonden aan de nieuwe randen van de stad nieuwe, monofunctionele bedrijventerreinen.

Ook vandaag de dag ligt het aanbod van bedrijventerreinen voornamelijk in en aan de stadsranden. Toch is de milieuhinder, vergeleken met de start van de industrialisatie, sterk verminderd. Dit wordt weerspiegeld in een laag aandeel van zware industrieterreinen en een hoog aandeel van multifunctionele bedrijventerreinen in het totale aanbod. Aan de andere kant van het spectrum hebben hoogwaardige bedrijvenparken en distributieparken daar eveneens een laag aandeel in.

De vraag naar het type bedrijfsruimte wordt grotendeels ontleend aan de eisen die het productieproces stelt. Uit onderzoek van Pen (2002) komt naar voren dat ruimtegebrek voor gevestigde ondernemers (nog steeds) de belangrijkste verhuisreden is. Wat betreft de bedrijfsomgeving, spelen vooral bereikbaarheid en parkeergelegenheid een rol.

Specifieke productieprocessen vragen om specifieke gebouwen; ondernemers hebben een voorkeur voor een pand op maat. Vanwege deze specificiteit

is het niet altijd eenvoudig om een pand uit de bestaande voorraad te vinden, en is nieuwbouw een veelgekozen optie. De eindgebruiker in de markt voor bedrijfsruimte is dan ook vaak dezelfde als de vrager naar grond; twee derde van de ondernemers heeft kavels in eigendom. Vooral op nieuwe terreinen is de ondernemer vaak ook eigenaar van de grond. De bedrijfspanden die worden verhuurd, zijn (meestal) in handen van lokaal opererende beleggers (NVB & Stec Groep 2004).

Een ander gevolg van dit specifieke karakter is dat bedrijfsruimte in de regel incurant vastgoed is en daarmee lastig verhandelbaar. Dit leidt op zijn beurt tot lage prijzen voor bedrijfsruimten, maar ook tot hoge risico's, resulterend in lage rendementen. Private partijen (projectontwikkelaars en beleggers) zijn derhalve sporadisch aanwezig. De laatste jaren neemt hun betrokkenheid iets toe, vooral bij relatief goed renderende marktsegmenten als bedrijvenparken (bijvoorbeeld hightechparken), logistieke bedrijfsruimten en makkelijk verhuurbare multifunctionele bedrijfsruimten.

### Overaanbod

Uit werkgelegenheidsoverwegingen zullen gemeenten bedrijven die willen uitbreiden ter wille zijn en grond beschikbaar hebben. Dit geldt in het algemeen ook voor nieuwe werkgelegenheid van buiten de regio. Bovendien leidt het ontbreken van bovengemeentelijke afstemming tot een extra ruime beschikbaarheid van grond. De ruime beschikbaarheid van grond houdt de grondprijzen relatief laag, wat nieuwbouw relatief goedkoop maakt en eventuele rendementen voor private partijen verder onder druk zet. De conclusie dat er een overaanbod is van grond voor bedrijventerreinen, wordt bevestigd in een RPB-studie naar de werking van de grondmarkt (zie Segeren e.a. 2005), maar ook in het advies van de Sociaal-Economische Raad over de *Nota Ruimte* (zie SER 2004). De SER constateert dat gemeenten primair gericht zijn op het aanbieden van nieuwe bedrijventerreinen. Daarnaast meent deze Raad dat de decentralisatie zó sterk is aangezet, dat het regionale niveau dreigt te worden gepasseerd. Dit geldt zeker voor bedrijventerreinen.

### Prijsvorming

Het berekenen van marktconforme prijzen voor grond op bedrijventerreinen is niet eenvoudig. Bij grond voor woningen of kantoren wordt de marktwaarde bepaald door de residuele grondwaarde te berekenen. Deze methode gaat uit van de marktwaarde van het voltooide gebouw, waarbij de grondwaarde gelijk is aan de marktwaarde van het gebouw minus de bouwkosten. Het residu is de waarde van de grond. Bij bedrijfsruimten en bedrijventerreinen is de berekening lastiger, omdat bedrijfspanden niet of weinig worden verhandeld en marktwaarden bijgevolg ontbreken. Voor incurante panden is het aannemelijk dat de grondwaarde niet al te hoog zal zijn; de marktwaarde van deze panden is immers laag en zal dicht bij de waarde van de (her)bouwkosten liggen.

In een situatie waarin gemeenten het merendeel van de terreinen aanbieden en elkaar beconcurreren in het aantrekken van bedrijven, zou de marktprijs

moeten zakken tot een niveau rond de kostprijs van het bouwrijp maken van de grond. De grondkosten van bedrijven bedragen ongeveer 1 procent van de bedrijfsvoering (zie Louw e.a. 2004b). Omdat de huisvestingskosten zo laag zijn, vindt er op kwalitatief goede locaties geen verdringing plaats van minder productieve door hoogproductieve bedrijven. Hogere huisvestingskosten leiden tot een betere afweging van de locatiekeuze: is een bepaalde (duurdere) locatie nodig voor de bedrijfsvoering, of kan er worden uitgeweken naar een goedkopere plek? Minder productieve bedrijven zullen in dit geval dus minder vaak op goede locaties zitten. Het ontbreken van deze afweging vermindert de mogelijkheid voor het optreden van positieve agglomeratie-effecten, de voordelen die kunnen voortvloeien uit de nabijheid van andere bedrijven of economische activiteiten. Informatie over de prijzen op bedrijventerreinen in het buitenland zou inzicht kunnen verschaffen in het belang dat bedrijven hechten aan hun huisvesting, alsook in de mogelijke variatie daarin bij verschillende sectoren en bedrijfsruimtegebruikers.

Gemeenten maken, met het oog op hun onderhandelingspositie, gegevens over de gerealiseerde grondprijs niet openbaar. In het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS, ministerie van VROM) zijn wel gegevens opgenomen over de eerste vraagprijs van de grond, maar deze ligt meestal hoger dan de gerealiseerde prijs na onderhandeling. In het algemeen wordt aangenomen dat dit verschil aanzienlijk kan zijn.

Hermans (2004) constateert op basis van IBIS-gegevens dat de prijzen voor bedrijventerreinen in de afgelopen tien jaar sterk zijn gestegen. Louw e.a. (2004b) komen aan de hand van dezelfde gegevens tot de slotsom dat de toenemende grondprijs het gevolg is van een stijging van de grondexploitatiekosten, een hogere kwaliteit van de bedrijventerreinen, en van het nastreven van winst op de grondexploitatie. Slechts in een enkel geval is de grondprijsstijging een gevolg van schaarste. Daar past de gemeente, als aanbieder van de grond, de residuele waarde toe.

### De kantorenmarkt

De markt voor kantoren is veel meer een gebouwenmarkt dan een grondmarkt: op deze markt wordt gehandeld in kantoorgebouwen, dat wil zeggen in (ver)huur en (ver)koop van kantoren. Naast de gemeente en de ondernemer zijn hier ook projectontwikkelaars actief. Zij initiëren de ontwikkeling van kantoren, en zorgen voor de realisatie en de oplevering ervan. Daarbij kunnen zij al dan niet op risico bouwen of, anders geformuleerd, voor een al dan niet van tevoren bekende huurder of koper.

Gebruikers van kantoorpanden zijn vaker huurder dan de gebruikers van bedrijfsgebouwen; de laatsten hebben de gebouwen vaak in eigendom. Dit hangt samen met het gegeven dat een kantoor doorgaans gemakkelijker dan een bedrijfsgebouw geschikt kan worden gemaakt voor een andere gebruiker; de specificiteit van kantoorgebouwen is navenant geringer. Bij verhuur wordt

meestal gewerkt met huurcontracten van vijf jaar (plus een optie van nog eens vijf jaar).

Gemeenten stellen voldoende ruimte beschikbaar voor kantoorlocaties. Alle grote gemeenten hebben wel een of meerdere planlocaties voor kantoorbouw. Bij het beschikbaar stellen van grond voor bedrijven wordt vaak het werkgelegenheidsargument gebruikt; in het geval van kantoren is daarnaast de te verwachten opbrengst van de grondverkoop een belangrijk argument.

#### *Prijsvorming*

Voor het vaststellen van de grondprijs wordt de hiervoor uitgelegde residuele waardemethode gehanteerd. Als de rendementen/huurprijzen van kantoren stijgen, zullen projectontwikkelaars meer in de nieuwbouw van kantoren willen investeren. Bij stijgende rendementen levert de grond per vierkante meter ook voor de gemeente meer op. Daarbij geldt dat kantoren van meer verdiepingen door het groter aantal verhuurbare meters meer opleveren, waardoor ook de grondprijs per vierkante meter stijgt. Bij een grote vraag naar kantoorruimte, zullen de huren en daarmee de grondprijzen hoger zijn dan in situaties van beperkte(r) vraag. Dit impliceert dat de huur- en grondprijzen ook per locatie uiteen kunnen lopen.

#### *Overaanbod*

In tijden van hoogconjunctuur liggen de belangen van gemeenten en projectontwikkelaars in elkaars verlengde. Een gemeente heeft echter ook nog een overheidstaak in de zorg voor de basiskwaliteit van de ruimtelijke inrichting. In tijden van conjuncturele neergang kan zij nog steeds inkomsten verkrijgen uit de verkoop van grond voor kantoorlocaties, en zullen ook projectontwikkelaars nog steeds belangstelling hebben voor ontwikkeling, vooral op toplocaties. Maar door de doorlooptijd van het bouwen van kantoren, zal een gedeelte van de nieuwbouw dan pas op de markt komen als de economische ontwikkeling al getemperd is. In de kantorenmarkt treedt aldus ook overaanbod op, in het bijzonder wanneer de economische groei stagneert. Enige overproductie zal er derhalve altijd zijn. Zoals alle vastgoedmarkten is de kantorenmarkt een voorraadmarkt, die niet alleen uit nieuwbouw, maar ook uit bestaande panden bestaat. Vooral in de zakelijke dienstverlening is het imago van het kantoorpand van belang en gaat de voorkeur dan ook vaak uit naar een nieuw, kwalitatief hoogwaardig pand. Hierdoor kan er in de oudere voorraad eveneens leegstand ontstaan.

Leegstand leidt in de regel niet (direct) tot een lagere huurprijs per vierkante meter; vaak wordt ervoor gekozen om eventuele huurders een korting op de huurprijs te bieden door een gegeven periode geen huur te vragen. Maar ook in economisch mindere tijden wordt nog steeds nieuwe kantoorruimte verhuurd en, vanwege de lange doorlooptijd, toegevoegd, waardoor de bestaande leegstand toeneemt. Projectontwikkelaars houden weinig rekening met het collectieve effect van hun individuele investeringsbeslissingen; ook bij leegstand



worden nieuwe kantoorlocaties in ontwikkeling genomen, mede omdat er geen huurverlagingen waarneembaar zijn. Deze leegstand kan een tijdelijk overaanbod representeren: pas ná het aantrekken van de economie wordt duidelijk of de markt het overaanbod weer opneemt.

Leegstand kan worden gezien als negatief extern effect; de maatschappij verliest open ruimte en kwaliteit van omgeving; effecten die de individuele projectontwikkelaar niet of onvoldoende in zijn investeringsbeslissing meeneemt. Enkele gemeenten proberen dit tegen te gaan door slechts mee te werken aan de ontwikkeling van kantoorruimte als de huurder bekend is. Maar omdat die huurder veelal afkomstig is uit een ander pand dat vervolgens leeg komt te staan, biedt deze eis van voorverhuur onvoldoende soelaas.

Bovendien blijkt dat gemeenten binnen stedelijke agglomeraties elkaar in de praktijk, net als in de markt voor bedrijventerreinen, beconcurreren in het aantrekken van kantoren, wat ook overproductie in de hand kan werken. Door een bewust gronduitgiftebeleid op stadsgewestelijk niveau, zou de overheid overproductie gedeeltelijk kunnen voorkomen.

## Veroudering

Naast, of beter: mede als gevolg van het overaanbod en de prijsvorming op de bedrijventerreinen- en kantorenmarkt, treedt op beide markten ook veroudering op van de bestaande locaties en voorraad. Waarin uit zich deze veroudering? En in hoeverre verschillen de beide markten ook op dit onderwerp van elkaar?

### *Bedrijventerreinen*

Bedrijventerreinen verouderen onder andere door slecht onderhoud van kavels en opstallen. Het hieruit resulterende verval van het terrein leidt tot lage vastgoed- en grondprijzen, wat een toename kan inhouden van bedrijven met een lage toegevoegde waarde. Bovendien kunnen ook aangrenzende (woon)-wijken last krijgen van deze negatieve uitstralingseffecten. Als het terrein vol is en de marktprikkel voor onderhoud en beheer bij de terreinbeheerder is verdwenen, kunnen alleen afspraken tussen ondernemers onderling uitkomst bieden. Het maken (en uitvoeren) van zulke afspraken wordt in de praktijk echter bemoeilijkt door het in de regel sterk versnipperde eigendom van bedrijventerreinen. Verschuivingen in de vraag naar bedrijventerreinen als gevolg van economische ontwikkelingen (van minder 'maakindustrie' naar meer zakelijke dienstverlening) dragen eveneens bij aan veroudering; bedrijfsruimten zijn immers vanwege hun veelal specifieke karakter lastig te hergebruiken (voor een uitgebreide analyse van veroudering van bedrijventerreinen, zie CPB 2001).

Gegevens over veroudering van bedrijventerreinen zijn te vinden in het eerdergenoemde IBIS-bestand van het ministerie van VROM. Op basis van door gemeenten verstrekte gegevens over het aantal verouderde bedrijventerreinen, maakt VROM een schatting van de verouderde bruto-oppervlakte; dit kan ook delen van terreinen betreffen. Over de verschillende jaren bedraagt

de veroudering ongeveer 25 tot 35 procent van de totale voorraad bedrijven-terreinen. Volgens het *Actieplan Bedrijventerreinen* (Ministerie van EZ 2004) is 22.000 hectare verouderd en toe aan herstructurering. Uit recent onderzoek onder bedrijfsruimtegebruikers komt naar voren dat ongeveer 30 procent van de ondernemers zelf meent op een verouderd terrein te zijn gevestigd. Voor de helft van deze terreinen zijn inmiddels herstructureringsplannen opgesteld (NVB & Stec Groep 2005).

### *Kantoorlocaties*

De veroudering van kantoorlocaties uit zich onder andere in een snelle afschrijving van kantoorpanden en een verminderde kwaliteit (in bruikbaarheid en aantrekkelijkheid) van de locatie door afnemende bereikbaarheid, beperking van het aantal parkeerplaatsen en verval van de omgeving. Volgens Korteweg (2002) is de veroudering in de kantorenmarkt relatief, in de zin dat op zich goede gebouwen en locaties relatief sneller kunnen verouderen door de ruime toevoeging van kwalitatief hoogwaardige kantoren. Dit probleem is groter als er weinig beperkingen zijn aan de doorstroming van oud- naar nieuwbouw. Gemeenten hebben wel aandacht voor deze veroudering (vooral voor die van gebouwen), maar het tegengaan van leegstand levert minder inkomsten op omdat er, in tegenstelling tot bij nieuwbouw, geen grondopbrengsten meer te verzilveren zijn.

Cijfers over verouderde kantoorlocaties zijn beperkt voorhanden en worden grotendeels door de sector zelf vastgesteld. De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) en DTZ Zadelhoff gaan voor 2005 uit van een leegstand van 6 miljoen vierkante meter brutovloeroppervlak. Dat is ongeveer 13 procent van de bestaande voorraad, die zo'n 43 miljoen vierkante meter beslaat (vergelijk DTZ Zadelhoff 2005). Van deze leegstand is volgens de sector 1 à 2 miljoen vierkante meter problematisch verhuurbaar omdat de kwaliteit van de panden te wensen overlaat. Het gaat om 2 à 4 procent van het totale oppervlak kantoorruimte. De sector ziet een groot gedeelte van de leegstand kennelijk niet als problematisch. Korteweg (2002), die zijn onderzoek baseert op gegevens over de periode 1990–2000, vindt voor Amsterdam en Rotterdam soortgelijke percentages. De leegstand in Amsterdam is in deze periode maximaal 12, en in Rotterdam 10 procent.

De NEPROM heeft ook het meerjarige aanbod (het aanbod dat langer dan een jaar op de markt is) onderzocht. In 2004 was is dit opgelopen tot 2,5 miljoen vierkante meter. Dit aanbod is niet per definitie verouderd, maar wel problematisch verhuurbaar.

### *Versillen in veroudering*

De veroudering van kantoorlocaties en -panden beslaat een veel kleiner gedeelte van de totale voorraad dan bij bedrijventerreinen (waar ongeveer 30 procent is verouderd). Private partijen zorgen hier voor een betere benutting van de beschikbare ruimte. Daarnaast kunnen kantoorpanden vergeleken met bedrijfsruimten eenvoudiger worden gebruikt door andere gebruikers en, mede vanwege de ligging, voor andere bestemmingen. Denk bijvoorbeeld



aan herbestemming in de vorm van culturele voorzieningen; herbestemmingen die overigens alleen mogelijk zijn met toestemming van gemeenten.

Het minder versnipperde eigendom in de kantorenmarkt leidt ook tot een minder snelle veroudering, omdat afspraken over het beheer en onderhoud van de locatie eenvoudiger zijn te maken. Verder bestaan er voor private verhuurders van kantoorruimte, met het oog op hogere rendementen, ook meer prikkels om in de omgeving te investeren.

Alhoewel hier geen expliciet onderzoek naar is gedaan, is het tot slot aannemelijk dat de toevoeging van nieuwe bedrijventerreinen, net als in de kantorenmarkt, de veroudering van de al bestaande terreinen versnelt. Gezien de huidige situatie, zal dit op deze markt meer problemen opleveren dan op de kantorenmarkt.

### Vervangingsmarkt of nieuwbouw

De vraag naar bedrijventerreinen en kantoorlocaties is voor een groot deel afhankelijk van ontwikkelingen in de werkgelegenheid. Brounen en Eichholz (2004) signaleren dat de kantorenmarkt door veranderingen in de demografie en werkgelegenheid met krimp te maken kan krijgen. De vervangingsvraag wordt dan belangrijker dan de uitbreidingsvraag. Uit de branche zelf komen vergelijkbare geluiden; de hoge bouwvolumes en de kwakkelende economie hebben tot een onevenwichtige marktsituatie geleid (zie NEPROM 2004). De NEPROM wijst wel op de eventuele langetermijneffecten van demografische veranderingen, maar acht het gezien de grote leegstand op korte termijn niet nodig om veel nieuwe kantoorlocaties te ontwikkelen.

Het CPB heeft in de *Bedrijfslocatiemonitor 2005* (zie Arts e.a. 2005) de toekomstige ruimtevrage voor bedrijventerreinen en kantoren berekend. Deze berekening is gebaseerd op een langetermijnstudie waarin het CPB aan de hand van vier scenario's de mogelijke ontwikkelingen van de economie heeft beschreven (zie Huizinga & Smid 2004).

In de *Bedrijfslocatiemonitor* (BLM) zijn de schattingen over de vraag naar bedrijventerreinen en kantoorruimte gerelateerd aan de uitkomsten van de vier scenario's voor de werkgelegenheid. De ramingen van de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen (exclusief zeehavens) lopen daarbij tot 2020 uiteen van 4.000 tot 16.000 hectare. Na 2020 vlakt de groei af en kan een daling optreden. Voor kantoorruimte komt uit de ramingen naar voren dat de opnameniveaus uit de jaren negentig niet meer worden geëvenaard.

In de BLM is de vraag naar bedrijventerreinen vervolgens vergeleken met het verwachte aanbod ervan; het aanbod is hierbij gebaseerd op de plannen zoals die in 2004 in IBIS zijn verzameld en bewerkt door het CPB (zie Arts e.a. 2005 voor een uitgebreide analyse). In tabel 8 is deze vergelijking voor de periode tot 2020 weergegeven. De toename van de ruimtevrage varieert met de onderscheiden scenario's; hier worden alleen de onder- en bovengrenzen genoemd.

De periode tot 2020 is aan de lange kant om knelpunten in beeld te brengen. Zo is het niet aannemelijk dat gemeentelijke overheden over een dergelijke periode bedrijventerreinen hebben gepland. Maar opvallend is wel dat de

**Tabel 8.** Verwachte vraag en aanbod van bedrijventerreinen (exclusief zeehavens) tot 2010, in hectare, per provincie. Bron: CPB (2005)

Provincie	Toename ruimtevrage 2004–2020	Aanbod (terstond uitgeefbaar)	Aanbod en harde plannen
Groningen	340–910	190	330
Friesland	540–1.270	400	610
Drenthe	320–810	490	630
Overijssel	390–1.540	380	580
Flevoland	450–950	260	480
Gelderland	370–1.820	360	740
Utrecht	20–610	120	190
Noord-Holland*	550–1.570	500	1.020
Zuid-Holland	220–1.580	360	860
Zeeland	180–620	170	270
Noord-Brabant	560–2.940	550	990
Limburg	380–1.500	420	890
Nederland	4.300–16.120	4.200	7.580

\* Voor Noord-Holland zijn voor het aanbod cijfers voor 2003 gebruikt; deze provincie werkte in 2004 niet mee aan de IBIS-enquête.

plannen op landelijk niveau voldoende zijn om aan de toename van de ruimte-vraag naar bedrijventerreinen tegemoet te komen. De verschillende groei-scenario's laten een grote spreiding zien in de vraag naar bedrijventerreinen. Ook de verschillen tussen de provincies zijn aanzienlijk. De grootste toename van vraag én aanbod wordt voorzien in Noord-Brabant. Hier is ook momenteel het grootste areaal bedrijventerrein te vinden.

Voor de kantorenmarkt is in het kader van deze verkenning een soortgelijke vergelijking gemaakt (zie tabel 9). De ramingen van de vraag zijn hier ontleend aan de BLM, maar voor het aanbod is aangesloten bij de IBIS-enquête. In IBIS wordt voor kantoorlocaties een minimum aangehouden van 10.000 vierkante meter om opgenomen te worden in het bestand. Kleine locaties zijn daarmee ondervertegenwoordigd, wat in de totale planvoorraad een onderschatting geeft.

Net als bij de bedrijventerreinen, lopen de ramingen van de ruimte-vraag per scenario sterk uiteen en is ook hier de provinciale spreiding groot. Uit deze tabel blijkt dat er voor Nederland als geheel vooral op lange termijn (te) veel kantoorruimte wordt gepland. Dit komt vooral door de grote planvoorraad in Noord-Holland, maar ook Utrecht heeft veel gepland. In de branche voor de kantorenmarkt wordt gesproken van een omslag van een uitbreidings- naar een vervangingsmarkt. Deze ramingen ondersteunen dit niet, maar enige voor-zichtigheid bij het plannen van nieuwe kantoorruimte is wel op haar plaats.

De plannen voor kantoorruimte weerspiegelen de situatie van 2004; die plannen zijn onder invloed van de slechte economische ontwikkeling intussen aangepast. De grote hoeveelheid ruimte die wordt gereserveerd lijkt, zeker met het oog op de al bestaande leegstand, onnodig hoog. Projectontwikkelaars zullen deze ruimte in de regel ook niet gebruiken wanneer ze naar verwachting geen winstgevend kantoren kunnen realiseren. Maar uit cijfers van de NEPROM (2005) over bestaande plannen, wordt duidelijk dat vooral in Amsterdam en Haarlemmermeer op korte termijn al veel kantoren zijn gepland (zie tabel 10).

De prognoses voor de vraag naar bedrijventerreinen en kantoren zijn, zoals uit tabel 9 en 10 blijkt, met grote onzekerheid omgeven. Daarnaast kennen de prognoses enige beperkingen. In de BLM wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met een mogelijke toename van deeltijdwerken of met (sterke) prijsveranderingen. De ruimte-vraag is berekend bij vaste terreincoëfficiënten, wat inhoudt dat een mogelijke stijging van de ruimteproductiviteit (en daarmee daling van het benodigde aantal vierkante meter per werknemer) niet in aan-merking is genomen. Hoge huurprijzen hebben ook effect op deze ruimtepro-ductiviteit, maar daar wordt in de BLM geen rekening mee gehouden. Hierdoor kan de ruimte-vraag zijn overschat.

Een groot aanbod van nieuwe bedrijventerreinen en nieuwe kantoren kan leiden tot een versnelde veroudering (en versnelde afschrijving) van

**Tabel 9.** Verwachte vraag en aanbod van kantoorruimte tot 2020, in duizenden vierkante meter, per provincie. Bron: CPB (2005); VROM (2004)

Provincie	Toename ruimte- vraag 2004-2020	Kantoorruimte te reali- seren binnen 5 jaar	Kantoorruimte te realiseren na 5 jaar	* Voor Noord-Holland zijn voor het aanbod cijfers voor 2003 gebruikt; deze provincie werkte in 2004 niet mee aan de IBIS-enquête.
Groningen	230-510	172	375	
Friesland	130-340	143	482	
Drenthe	140-290	75	52	
Overijssel	360-920	511	271	
Flevoland	240-460	400	386	
Gelderland	680-1.580	467	624	
Utrecht	50-1350	856	1.040	
Noord-Holland*	200-2.740	4.367	2.377	
Zuid-Holland	500-3.030	1.418	1.584	
Zeeland	90-170	91	15	
Noord Brabant	1.440-3.000	560	610	
Limburg	120-530	303	342	
Nederland	4.160-14.910	9.367	8.161	

**Tabel 10.** Kantorenmarkt: de grootste uitbreidingslocaties. Bron: NEPROM (2005)

Kantorenmarkt	Plannen kantoorruimte (x 1.000 m <sup>2</sup> ) bvo
Amsterdam	1.917
Haarlemmermeer	1.633
Rotterdam	1.175

gebouwen. Vanwege de samenhang tussen de vraag naar nieuwbouw, de vervangingsvraag en de veroudering van werklocaties, zou het beleid voor bedrijventerreinen meer moeten zijn gebaseerd op een analyse van de ruimte-vraag (zie ook Schuur 2003). Daarbij moet ook worden betrokken welke ruimte bedrijven bij verhuizing achterlaten en wat daar de bestemming van zal moeten zijn of worden.

### Beleid voor werklocaties

De markt voor bedrijventerreinen wordt gedomineerd door gemeenten: zij bepalen de locatie, verwerven de grond, maken de grond bouwrijp en verkopen de kavels. Gemeenten wijzen ook de kantoorlocaties aan, en bepalen het volume en de prijs van de grond voor kantoorbouw. Het onderscheid tussen bedrijventerreinen en kantoorlocaties hangt deels samen met het ruimtelijk beleid, waarin industriële bedrijven, groothandel, transport, logistieke dienstverlening en reparatiebedrijven tot de bedrijventerreinenmarkt worden gerekend; in het kader van het zogeheten ABC-locatiebeleid heeft de overheid de ontwikkeling van kantoorgebouwen op bedrijventerreinen aan banden gelegd. Daarnaast vormen de aan bedrijven gestelde milieu- en veiligheidseisen een reden om onderscheid te maken tussen beide typen werklocaties. Wat behelst het ruimtelijk-economisch en grondbeleid voor beide markten in de praktijk en welke publieke partijen zijn daarbij betrokken?

#### *Gemeentelijk ruimtelijk-economisch beleid*

Werkgelegenheidsoverwegingen spelen een belangrijke rol in het gemeentelijk economisch beleid. Daarvan zijn het binnenhalen van nieuwe bedrijven en kantoren of het van de bestaande zeer gebruikelijke onderdelen. Gemeenten kunnen op basis van een structuurvisie een voorkeur hebben voor bepaalde typen sectoren, zoals kenniseconomie, stadseconomie of vrijetijdseconomie, en daar hun plannen voor bedrijventerreinen of kantoorlocaties op afstemmen.

Voor de ruimtelijke invulling hiervan kunnen zij gebruikmaken van een bestemmingsplan. Een gemeente hoeft niet per se zelf een bedrijventerrein aan te leggen, zij kan ook volstaan met het aanbieden van grond.

#### *Gemeentelijk grondbeleid*

Inkomsten uit gronduitgifte vormen een belangrijke bron van inkomsten; dit is soms strijdig met het ruimtelijk-economisch beleid van de gemeente en kan, zoals in de vorige paragrafen is beschreven, nadelige effecten hebben voor de grondprijs van bedrijventerreinen en leegstand en veroudering van werklocaties in de hand werken.

De gemeenten, voor grondbeleid vaak vertegenwoordigd door grond- en ontwikkelingsbedrijven, zullen de risico's van het aanleggen van bedrijventerreinen en kantoorlocaties zoveel mogelijk proberen te beperken. Duurzame inrichting van bedrijventerreinen, ruimtelijke kwaliteit, innovatieve inrichtingsconcepten en hoogwaardige werkgelegenheid zijn niet de eerste doelstellingen van grondbedrijven, mede omdat zulke doelen de aanleg van bedrijven-

terreinen en de afzet vertragen. Dit kan inhouden dat zij grond verkopen aan bedrijven die daar in de oorspronkelijke plannen niet voor in aanmerking komen. De gemeentelijke afdelingen die met economische zaken en ruimtelijke ordening zijn belast, hebben niet altijd dezelfde belangen en taken als het grondbedrijf.

#### *Subsidies van het rijk*

Het ministerie van Economische Zaken geeft in sommige gevallen subsidies voor het aanleggen van bedrijventerreinen. In 1996 voerde dit ministerie de Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteiten (StiREA) in, die gemeenten een financiële stimulans moest geven om knelpunten op te lossen. Deze subsidie werd in 2000 opgevolgd door de Tenderregeling Investeringsprogramma's Provincies (TIPP), teneinde de positie van provincies tegenover gemeenten te versterken. Het ministerie onderkende daarmee het gebrek aan samenwerking tussen gemeenten en aan bovengemeentelijke afstemming. In 2004 is het Actieplan Bedrijventerreinen gestart. Daarin wordt een beperkt aantal nieuwe bedrijventerreinen (zogenaamde TOP-projecten) in publiek-privaat partnerschap ontwikkeld. Het Actieplan voorziet daarnaast in subsidiëring voor de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. Met dit Actieplan neemt het ministerie van Economische Zaken veel meer eigen initiatief en laat het minder aan gemeenten over dan met de StiREA en TIPP. In dit opzicht vertoont het beleid meer trekken van centralisatie dan van decentralisatie.

### Effecten van de huidige marktinrichting

Decentrale overheden, in het bijzonder gemeenten, spelen een belangrijke rol op de bedrijventerreinen- en kantorenmarkt. Beide markten worden daarbij gekenmerkt door een gebrek aan bovengemeentelijke samenwerking. Daardoor is of dreigt ook in beide gevallen een overaanbod van grond en een onevenredig groot areaal. Het overaanbod wordt onder andere veroorzaakt door het (met decentralisatie samenhangende) effect van beleidsconcurrentie: om het maatschappelijk belang te waarborgen is samenwerking vereist, maar die kan strijdig zijn met de eigen, gemeentelijke belangen. Dit geldt voor zowel kantoorlocaties als bedrijventerreinen.

In de kantorenmarkt ontstaat om twee redenen een relatief minder groot overaanbod. De gemeente creëert kantoorlocaties om inkomsten te genereren en de projectontwikkelaars moeten brood zien in de te ontwikkelen locatie. Gegeven de marktomstandigheden kunnen ontwikkelaars ervoor kiezen minder te ontwikkelen. Ook kunnen ze, indien ze een locatie niet geschikt vinden, besluiten om niet te ontwikkelen. De kantorenmarkt reageert in het algemeen traag op veranderende marktomstandigheden; prikkels van leegstand hebben geen direct effect op de ontwikkeling van nieuwe kantoren. De leegstand die daaruit volgt, is niet altijd problematisch; dit is afhankelijk van de termijn die in beschouwing wordt genomen.

Uit de vergelijking tussen beide markten, kunnen de volgende effecten van de beperkte betrokkenheid van marktpartijen in de bedrijventerreinenmarkt worden afgeleid:

1. De inrichting van de markt voor bedrijventerreinen leidt tot niet-markt-conforme prijzen. Door het ontbreken van prijzen die de schaarste van grond weerspiegelen (zoals dat meer het geval is bij kantoren), wordt het selectiemechanisme uitgeschakeld: omdat de (regionale) grondprijverschillen minimaal zijn, is de ruimtelijke spreiding van bedrijven niet afhankelijk van grondprijzen. Bij de locatiekeuze speelt bereikbaarheid en/of kwaliteit een rol, maar de grondprijs is van ondergeschikt belang. Dit schaadt de welvaart, aangezien bedrijven die bepaalde locatiekarakteristieken niet nodig hebben, zich wel zonder extra kosten op die locatie kunnen vestigen. Deze locaties zijn vervolgens niet beschikbaar voor bedrijven die daar wél profijt van kunnen hebben. De inrichting van de kantorenmarkt en de bijbehorende prijsvorming zorgen voor een betere aansluiting op agglomeratievoordelen.
2. Het ontbreken van marktprijzen geeft geen aanleiding tot zuinig ruimtegebruik.
3. Bedrijventerreinen verouderen sneller dan kantoren. Het ontbreken van marktprijzen lijkt tot een snellere veroudering te leiden; gebrek aan rendement bemoeilijkt het onderhoud en beheer. Ook het versnipperde eigendom leidt tot snelle veroudering van de locatie. Al met al wordt er onvoldoende in de kwaliteit van het bedrijventerrein geïnvesteerd.

Kortom: de huidige inrichting van de markt voor bedrijventerreinen leidt niet tot zuinig ruimtegebruik, maar wel tot een vermindering van de welvaart en een snelle veroudering van de locaties en/of panden. Deze problemen bestaan in mindere mate op de kantorenmarkt, waarop projectontwikkelaars en beleggers wel actief zijn. Hogere prijzen voor kantoorruimte (relatieve schaarste) zorgen ervoor dat er geld kan worden verdiend aan het ontwikkelen en verhuuren van kantoorpanden. De marktprijzen zorgen ook voor een ruimtelijke uitsortering en zuinig ruimtegebruik. Projectontwikkelaars en beleggers hebben, in tegenstelling tot de overheid, een prikkel om, indien nodig, kwalitatief hoogwaardige locaties te ontwikkelen.

### Een nieuwe rol voor publieke en private partijen?

De bevindingen in dit hoofdstuk rechtvaardigen de conclusie dat het overheidsbeleid vooral op de bedrijventerreinenmarkt aan herziening toe is (vergelijk Needham 2005; Segeren e.a. 2005). Daarmee is níet gezegd dat er op de kantorenmarkt geen knelpunten bestaan die nopen tot herziening van het beleid; vooral de leegstand kan een groot probleem vormen. Dit betekent wél dat de aandacht in deze laatste paragraaf vooral op de bedrijventerreinen is gericht; voorzover de op- en aanmerkingen ook de kantorenmarkt betreffen, wordt dit uiteraard vermeld. Zo zal de overheid in elk geval voor beide markten een lijn moeten inzetten naar meer bovengemeentelijke samenwerking. Private

partijen kunnen onder bepaalde voorwaarden op bedrijventerreinen een nuttige rol vervullen. Daarnaast zijn (wellicht) additionele maatregelen nodig.

#### *Een nieuwe rol voor de overheid*

De markten voor bedrijventerreinen en kantoren zijn sterk gedecentraliseerd. Het zal voor beide markten nodig zijn om tot enige vorm van bovengemeentelijke of stadsgewestelijke afspraken te komen over de ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Dit zal het overaanbod van bedrijventerreinen en de leegstand in de kantorenmarkt kunnen afremmen en ook de veroudering kunnen tegengaan.

Als de hoeveelheid grond die nu beschikbaar is voor bedrijventerreinen en kantoorlocaties niet wordt uitgebreid, zal het bezit van deze grond waardevol worden. Private partijen (eigenaren van de grond) zullen dan worden gestimuleerd de bestaande hoeveelheid zo goed mogelijk te benutten. Het beperken van de hoeveelheid grond geeft derhalve een prikkel tot zuiniger ruimtegebruik en minder veroudering.

#### *Vervanging of nieuwbouw*

Noch gemeentelijke overheden, noch de rijksoverheid formuleren beleid omtrent de vervanging van bedrijventerreinen en kantoorlocaties in samenhang met de plannen voor nieuwbouw. Gezien het effect van de toevoeging van nieuwe locaties op het aanbod, de leegstand en de veroudering van bestaande locaties, is dit wel een belangrijk aandachtspunt. Bovendien blijkt uit langetermijnstudies van de planbureaus dat de groei van de benodigde ruimte vraag voor werken afneemt. Het beleid voor de bestaande bebouwing verdient hiermee in de toekomst meer aandacht.

In het verlengde hiervan zou het issue van een omslag van uitbreidingsmarkt naar vervangingsmarkt dat momenteel in de kantorenmarkt speelt, ook een onderwerp op de markt voor bedrijventerreinen moeten zijn.

#### *Segmenteren*

Op bedrijventerreinen zijn veel verschillende ruimtegebruikers actief. Om beleid te kunnen voeren, is inzicht nodig in de wensen en mogelijkheden van ruimtegebruikers. Bedrijfsruimtegebruikers zullen het belang van imago en uitstraling uiteenlopend beoordelen. Een aantal van hen zal ook willen investeren in een goede uitstraling van het terrein. Op dit moment is echter niet gegarandeerd dat aangrenzende bedrijven hetzelfde belang hechten aan uitstraling. Op basis van inzichten van bedrijfsruimtegebruikers zouden overheden de bedrijventerreinen (verder) kunnen segmenteren. Recent is begonnen met het vergaren van dit type informatie (NVB & Stec Groep 2005).

De gemeente bepaalt de locatie van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Impliciet bepaalt zij (of het stadsgewest) ook de bestemming ervan (bedrijf of kantoor). Door segmentering kan het (scherpe) onderscheid tussen bedrijventerreinen en kantoorlocaties verminderen. Deze taak kan ook gedeeltelijk aan

projectontwikkelaars worden overgelaten; dan moet echter wel zeker zijn dat de hoeveelheid bedrijventerrein beperkt blijft.

De overheid blijft via de vergunningverlening verantwoordelijk voor milieu- en veiligheidseisen. Daarbij kan zij door het groeperen van bedrijven die onder diverse hindercategorieën vallen, negatieve uitstralingseffecten voor andere bedrijven verminderen of zelfs uitsluiten. De kwaliteit van het terrein wordt bepaald door de gezamenlijke bedrijven. Bij segmenteren zullen de bedrijven zó moeten zijn gegroepeerd dat zij in ieder geval geen negatief, maar bij voorkeur een positief effect op de omringende bedrijven hebben. Het is welvaartsverhogend om bedrijven die bijvoorbeeld hechten aan uitstraling en daar bijvoorbeeld in de vorm van parkmanagement voor willen betalen daar de mogelijkheid voor te geven. Segmenteren dient dan mede om marktpartijen in staat te stellen meer maatschappelijke baten te genereren.

Ook andere indelingen van bedrijventerreinen zijn mogelijk, bijvoorbeeld naar zichtlocatie. In de RPB-studie *Bloeiende bermen* (zie Hamers & Nabielek 2006) zijn de ontwikkelingen van kantoorlocaties en bedrijventerreinen aan de snelweg in kaart gebracht. Verwacht wordt dat deze ontwikkelingen onder invloed van de *Nota Ruimte* ruim baan krijgen, maar tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er veel klachten zijn over de ruimtelijke inrichting van de snelwegzone. Door beleidsconcurrentie tussen gemeenten worden veel zichtlocaties aangeboden. Duidelijk is dat daar ook veel vraag naar is als de voordelen ervan ongeprijsd zijn. Bedrijven hebben echter voordeel van een locatie aan de snelweg en zullen ook bereid zijn daar meer voor te betalen. Door vermindering van het aanbod van dit type locatie, zullen alleen bedrijven die de locatie nodig hebben daar kavels willen aankopen. De opbrengst kan worden gebruikt ter verbetering van de kwaliteit van de inrichting van de terreinen.

#### *Standaardisatie*

Niet alle bedrijven hebben een eigen speciaal voor hen ontworpen gebouw nodig. Een vermindering van het areaal noodzaakt tot het anticiperen op hergebruik van gebouwen. Daarvoor is inzicht nodig in welke productie- en bedrijfsprocessen in meer gestandaardiseerde gebouwen kunnen worden gehuisvest. Bedrijven die behoefte hebben aan flexibele huisvesting, zullen eerder geneigd zijn om bedrijfsruimte te huren dan die te kopen.

#### *Marktpartijen*

Voor het inschakelen van private partijen in de markt voor bedrijventerreinen, is de mogelijkheid van waardeontwikkeling een vereiste: er moeten rendementen behaald kunnen worden (zie ook Ministerie van EZ 2006). De rol voor marktpartijen kan dus niet los worden gezien van de rol die gemeenten spelen. Daarbij zal het uiteraard niet voor alle segmenten (bijvoorbeeld chemische industrie) mogelijk zijn om marktpartijen in te zetten.

Door binnen bepaalde segmenten de ontwikkeling en verhuur van bedrijfsruimten aan marktpartijen over te laten, zullen prijsverschillen tussen locaties ontstaan, en zal er bijgevolg uitsortering van bedrijven plaatsvinden. Dit komt

de economische ontwikkeling ten goede, omdat daarmee positieve agglomeratie-effecten kunnen optreden. Hogere prijzen zullen bovendien leiden tot zuiniger ruimtegebruik.

De markt zal economische veroudering van bedrijventerreinen kunnen tegengaan (mits aan de door overheden gestelde voorwaarden is voldaan). Gespecialiseerde eigenaren van grond en vastgoed hebben belang bij toekomstige gebruiksmogelijkheden van gebouwen. Als de grondprijzen hoog zijn, zal een eigenaar/verhuurder meer rekening houden met de mogelijke verkoop/verhuur van te bouwen panden. De afschrijvingstermijn van een pand wordt daarmee langer. Individuele bedrijven zullen zich bij hogere grondprijzen niet makkelijk een pand op maat kunnen veroorloven. Zij zullen dan ook eerder kiezen voor een pand uit de bestaande (huur)voorraad.

Hóe projectontwikkelaars en beleggers tegemoet zullen komen aan de behoefte aan bedrijfsruimten, is moeilijk voorspelbaar. Gedacht kan worden aan flexibele huisvestingsoplossingen, een andere kavelindeling, mogelijkheden voor gedeeld gebruik van infrastructuur (parkeerplaatsen) en andere voorzieningen en meer gestandaardiseerde gebouwen. Naar verwachting zullen, net zoals in de kantorenmarkt, minder eigenaren op één locatie aanwezig zijn; voor verhuurders van bedrijfsruimten kunnen daarmee ook schaalvoordelen gelden. Bovendien worden eigenaren in een verhuurmarkt geprikkeld om in de omgeving te investeren.

#### *Additionele maatregelen*

Door beperkter grond uit te geven, zal de prijs daarvan stijgen. Bij kantoorlocaties zijn grondopbrengsten een belangrijke reden voor gronduitgifte; dit zal ook bij bedrijventerreinen voor bepaalde segmenten het geval zijn. Deze inkomsten kunnen een belangrijke toevoeging betekenen aan de gemeentelijke financiën. Er moeten afspraken gemaakt worden over de verdeling van die gelden.

Daarnaast zullen hogere grondprijzen ook de veroudering tegengaan, omdat daardoor het opknappen van verouderde locaties sneller rendabel zal zijn. Het risico bestaat dat gemeenten met de 'slechte' locaties blijven zitten, zoals vaker gebeurt bij herstructureringsvraagstukken. Door grondkostenverevening proberen zij een gedeelte van de extra kosten uit goed verhandelbare grond te dekken, wat weer een stimulans is tot het uitgeven van grond.

Voor het inzetten van private partijen is de beperking van het aanbod van bouwgrond echter een noodzakelijke voorwaarde. In dat licht is het niet gewenst dat de overheid ook marktpartij is en aan de grondverkoop verdient. Gemeentelijke overheden moeten onafhankelijk van het grondbeleid een ruimtelijk-economisch beleid kunnen voeren. Hiermee worden ook de conflicterende belangen opgeheven tussen afdelingen van dezelfde overheid, in dit geval economische zaken en grondbedrijf. Bij de keuze voor locaties voor nieuwbouw of vervanging hoeft een gemeente zich dan ook in mindere mate

te laten leiden door de financiële consequenties. De overheid zou veel meer als marktmeester dan als marktpartij moeten opereren (zie ook Needham 2005).

*Decentralisatie en marktwerking?*

In de markt voor bedrijventerreinen en kantoren is de decentralisatie te ver doorgevoerd; om marktpartijen op bedrijventerreinen winstgevend te kunnen laten opereren, is beperken van de bouwgrond nodig. Marktwerking zal alleen slagen als de overheid aan een aantal voorwaarden voldoet. De precieze invulling van deze nieuwe institutionele vormgeving is in het bestek van deze *Verkenning* niet te geven. Er is additioneel (regionaal) empirisch onderzoek nodig naar de waarde van grond, de effecten op werkgelegenheid, de waarde van externe effecten en het bestaan van agglomeratie-effecten.

Wel staat vast dat de huidige vormgeving van de markt voor bedrijventerreinen een aantal ongewenste resultaten genereert. Het beperken van bouwgrond en de inzet van marktpartijen op bedrijventerreinen moeten leiden tot meer welvaart, minder veroudering en meer kwaliteit.

# Detailhandel

Winkels zijn een bijzondere voorziening en de detailhandel is een bijzondere markt: voor goederen, ook de dagelijks benodigde, is de maatschappij vrijwel volledig op deze markt aangewezen, terwijl winkels private ondernemingen zijn die in eerste instantie de regels van de vrije markt volgen. In ieder geval is de detailhandelssector zeer ruimtegevoelig. Winkels moeten immers makkelijk bereikbaar zijn voor leveranciers en klanten, én gunstig gelegen zijn ten opzichte van concurrenten. De (verschuiving in de) locatiekeuze van winkeliers die hieruit volgt, is ook in de ruimte zichtbaar. Maar dat niet alleen: winkels genereren ook economische en verkeersstromen en beïnvloeden het aanzien en de kwaliteit van de omgeving.

Vanwege het maatschappelijk belang tracht de overheid al sinds jaar en dag, in het bijzonder na de Tweede Wereldoorlog, de locatiestrategieën van detaillisten te sturen. Vooral de planningsdoctrine van functionele hiërarchie, waarbij winkelgebieden in bestemmingsplannen werden aangewezen, heeft geleid tot de huidige, uitzonderlijke detailhandelsstructuur, die in de literatuur vaak wordt getypeerd als 'fijnmazig'. Zo vinden we in Nederland vooral vele kleine winkels, en korte afstanden tussen consumenten en winkels, en nauwelijks de perifere weidewinkels die kenmerkend zijn voor een grofmazige structuur.

Ontwikkelingen in het (nabije) buitenland en recente veranderingen in het Nederlandse beleid roepen echter de vraag op hoe houdbaar deze fijnmazige structuur is. De in de *Nota Ruimte* (Ministerie van vrom e.a. 2004) aangekondigde decentralisatie van het restrictieve detailhandelsbeleid leidt ertoe dat gemeenten en provincies zelf mogen beslissen of ze perifere detailhandel willen weren of accommoderen. Mogelijk verandert daardoor het winkellandschap in de komende decennia drastisch, zeker met het oog op de internationaal al tientallen jaren dominante trend in de detailhandel: schaalvergroting.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de (gevolgen van) decentralisatie in de detailhandel. Hierna volgt eerst een schets van de huidige detailhandelsstructuur en de neiging tot schaalvergroting. Daarna komen de redenen van overheidsingrijpen in de detailhandelsmarkt aan de orde, en worden de veranderingen van het restrictieve rijksbeleid in de *Nota Ruimte* tegen het licht gehouden. De mogelijke gevolgen daarvan in de praktijk, worden toegelicht aan de hand van een concreet voorbeeld: het voorstel voor het zogeheten NL.c-project, een, zeker voor Nederlandse begrippen, groots winkel- annex vermaakscen-trum in een weiland bij het knooppunt A15/A2, dat veel consternatie heeft veroorzaakt. Dit project is inmiddels van de baan, maar het traject ervan geeft een goed beeld van wat er in de komende jaren, als gevolg van het gewijzigde regime, te verwachten valt.

## Trends in de detailhandelsstructuur

Met de term detailhandelsstructuur wordt bedoeld op de spreiding, omvang en aard van de winkels. Afhankelijk van de reden van winkelbezoek, worden andere eisen gesteld aan de vestiging. Voor de indeling in vestigingen, wordt hier het onderscheid in zogenaamde koopmotieven gehanteerd: boodschappen doen (Run), recreatief winkelen (Fun) en gerichte aankopen doen (Doel). Dit onderscheid geniet de voorkeur boven een indeling naar branches, omdat winkels uit verschillende branches met elkaar kunnen concurreren. Zo concurreren bakkers niet alleen onderling, maar ook met supermarkten, en apothekers ook met drogisterijen; uitgaande van de koopmotieven, staan bakkers en supermarkten, apothekers en drogisterijen tegenover elkaar binnen het motief Run. Ook winkelcentra zijn in onderlinge concurrentie, omdat zij elkaar wat betreft koopmotieven kunnen overlappen. De meeste winkelcentra in Nederland zijn min of meer gemengd, maar in binnensteden domineert Fun, in wijk- en buurtcentra Run en in perifere centra Doel.

Nederland telt momenteel ongeveer 107.000 winkels, met een totaal vloeroppervlak van rond de 25 miljoen vierkante meter. Onderscheiden naar koopmotieven is ongeveer 27 procent van deze winkels als Run te typeren, 43 procent als Fun en 30 procent als Doel. In termen van vloeroppervlak is het beeld anders: respectievelijk 20, 30 en 50 procent (Evers e.a. 2005: 121). Hieruit blijkt dat Doel-vestigingen gemiddeld veel groter zijn dan die voor Fun-aankopen.

### *Een geordend winkellandschap*

De Nederlandse detailhandel wordt als gezegd al eeuwenlang door de overheid gereguleerd, maar vooral het naoorlogse beleid heeft de hedendaagse structuur beïnvloed. Die structuur is grotendeels het product van een ruimtelijke ordening waarin de centraleplaatsentheorie van Christaller als leidraad voor de planningsdoctrine gold. Een handleiding gaf destijds aan hoe groot een bepaald buurt- of wijkcentrum moest zijn in verhouding tot het aantal inwoners. Concurrerende winkels of winkelcentra mochten zich niet zomaar vestigen; nieuwe winkels moesten complementair zijn aan de gevestigde. Gevestigde winkels werden zo met planologische regels beschermd. Gemeenten hadden daar zelf ook belang bij. Ze beschermden zichzelf op die manier tegen wildgroei en uitholling van bestaande centra. Gemeenten zaten daarbij vrijwel op één lijn met gevestigde detaillisten: de detailhandelsstructuur moest fijnmazig blijven, dat wil zeggen met veel kleine winkels en korte afstanden tussen consument en winkel, en de binnenstad diende het zwaartepunt van de winkelvoorziening te zijn. In de woorden van MKB-Nederland: 'De detailhandel draagt in hoge mate bij aan de fijnmazige verzorgingsstructuur in Nederland die niet mag worden aangetast door een sterke toename van grootschalige perifere detailhandel' (2005: 3). Tegenwoordig zijn winkels nog altijd in de centra geclusterd en is de relatie tussen de gemeentegrootte en het aantal winkels lineair (zie figuur 5). Maar ook de locatie van winkels binnen gemeenten en zelfs wijken en buurten is geordend. Zo loopt het percentage

Fun-winkels op met de omvang van het winkelgebied, terwijl Run-vestigingen een verspreider patroon vertonen.

Eind jaren zestig liet de komst van enkele grote winkelvestigingen (zoals de Maxis) buiten de steden zien dat dit soort weidewinkels met het decentrale planningsregime niet helemaal te weren waren. In reactie hierop werd begin jaren zeventig een restrictief rijksbeleid ingevoerd tegen zogenoemde perifere detailhandelsvestigingen (PDV's). Hiermee werd een algeheel verbod opgelegd op nieuwe detailhandelsvestigingen buiten winkelgebieden; een uitzondering gold slechts voor de verkoop van brand- en explosiegevaarlijke goederen en grote producten als auto's, boten en caravans. Omdat gemeenten werden verplicht hun bestemmingsplannen aan het nieuwe beleid aan te passen, heeft dit de ontwikkeling geremd van (weide)winkels en winkelcentra buiten de aangewezen winkelgebieden. In de jaren tachtig werden vervolgens bouwmarkten, tuincentra en grootschalige meubelhallen van deze regeling uitgezonderd, mits kon worden aangetoond dat het bedrijf niet inpasbaar was in een bestaand winkelgebied. Een behoorlijk aandeel van de winkeliers in deze branches verhuisde naar de periferie. De meubelboulevards die hier bijvoorbeeld uit ontstonden, vormen dus geen zuivere marktuitsluiting tussen winkeliers en consumenten, maar een compromis tussen winkeliers en regelgevers. Om dezelfde reden vormen ze evenmin een fundamentele afwijking van het restrictieve beleid (Ministerie van EZ 2000: 12-14).

### *Geleidelijke liberalisering (1980-2000)*

Het restrictieve PDV-beleid, dat nog gezien kan worden als een flankering van het beleid van de jaren vijftig-zeventig, vertoonde de eerste barsten in de jaren negentig. De komst van Ikea leidde in 1990 tot branchevervaging: 'huishoudelijke artikelen' werden toegevoegd aan het toegestane assortiment op perifere locaties. Niet lang daarna, in 1993, werd het beleid voor zogeheten geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV's) gelanceerd. Ogen-schijnlijk om tegemoet te komen aan de druk vanuit de markt en ter bevordering van de dynamiek in de detailhandel, mocht een beperkt aantal gemeenten onder enkele planologische voorwaarden GDV-locaties aanwijzen die waren vrijgesteld van de in het PDV-beleid opgelegde branchebeperkingen. De voorwaarden waren echter zó beperkend dat van een vrijgeven van het restrictieve beleid geen sprake was. Zo mocht in elk stedelijk knooppunt slechts één grootschalige detailhandelsvestiging worden gebouwd, en moest deze bouw worden ondersteund met een regionale detailhandelsvisie; waaruit, onder andere, moest blijken dat voor zo'n vestiging ook voldoende economische ruimte was. Bovendien waren in principe alleen grote winkels (in dit geval gedefinieerd als meer dan 1.500 vierkante meter winkelvloeroppervlak) welkom op de GDV-locaties.

Inmiddels zijn in Nederland enkele GDV-locaties ontwikkeld, bijvoorbeeld MegaStores in Den Haag, Alexandrium in Rotterdam en de ArenA Boulevard in Amsterdam. Net als bij de meubelboulevard gaat het hier niet om het vrijgeven van de markt, maar om een gereguleerde ontwikkeling. Bovendien legden



gemeenten hun eigen, extra beperkingen op, waardoor de beoogde vrijstelling van de branchebeperkingen niet is gerealiseerd. Zelfs de beoogde opening van de markt voor internationale toetreders is niet gediend met het GDV-beleid: uiteindelijk zijn de locaties gevuld met overwegend Nederlandse bedrijven (Van Oort 2005).

Ondanks de recente liberalisering bevinden verreweg de meeste winkels zich nog altijd in de historische of planologisch aangewezen winkelgebieden. Solitaire winkels buiten de bebouwde kom zijn zeldzaam: hun aandeel bedraagt minder dan 5 procent. Formules die in het buitenland volop in de periferie te vinden zijn, zoals de Mediamarkt, zijn in Nederland vaak noodgedwongen in de binnensteden gevestigd. Andere winkelformules, zoals perifere *shopping malls* en *hypermarchés*, zijn tot op heden succesvol geweest. De huidige detailhandelsstructuur is dus in overeenstemming met vijftig jaar restrictieve regelgeving.

#### Schaalvergroting

Toch is in Nederland, net als in het buitenland, schaalvergroting de dominante trend, zowel in ruimtelijk als bedrijfsmatig opzicht. Schaalvergroting brengt immers belangrijke voordelen met zich mee: 'Door schaalvergroting kunnen detailhandelsorganisaties onder andere interessante locaties werven, de dienstverlening ten behoeve van individuele klanten verbeteren, het assortiment uitbreiden, en met marktaandeelen de concurrentiekracht vergroten. Daarnaast heeft schaalvergroting bij de inkoop al geleid tot betere financiële condities, logistieke stroomlijnen en goede voorselecties van assortimenten. Ook zijn [er] diverse kostenbesparingen op het gebied van automatisering, personeel en promotie...' (EIM 1999: 3).

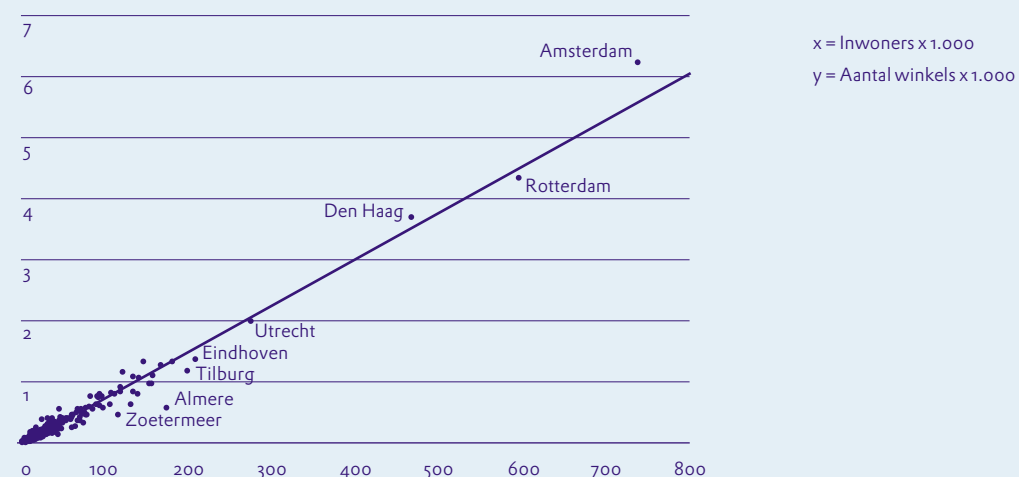
Het proces van *ruimtelijke schaalvergroting* (het groter worden van winkels) is al een eeuw aan de gang. Vooral in de levensmiddelensector is deze schaalvergroting evident: begin jaren zeventig bedroeg de gemiddelde winkelgrootte in deze sector nog minder dan 50 vierkante meter, tegenwoordig is dat meer dan 170 (zie tabel 11). Ondertussen opent Ahold onder de formule AH XL winkels van meer dan 3.000 vierkante meter. Winkelvestigingen met koopmotief Doel nemen het grootste vloeroppervlak in, wat uiteraard samenhangt met de aard van het assortiment.

Winkels worden steeds groter, maar wat is een grote winkel? In Frankrijk en Duitsland geldt als maatstaf voor het beleid de grens van 1.500 vierkante meter winkelvloeroppervlak; in het Nederlandse GDV-beleid is deze maat overgenomen. Uitgaande van deze norm, nemen grote winkels, die minder dan 2 procent van het totale aantal winkels uitmaken, maar liefst 28 procent van de oppervlakte van de huidige voorraad voor hun rekening (Evers e.a. 2005: 144).

Hierbij moet worden benadrukt dat schaalvergroting niet noodzakelijk in strijd is met het PDV-beleid. Daarmee wordt namelijk geen beperking opgelegd aan de grootte van winkels, zoals de buurlanden dat wel doen, maar aan de locatie en de branche. Veel van deze dynamiek vindt dan ook plaats in

**Figuur 5.** Relatie tussen winkelaanbod en bevolkingsomvang gemeenten

Bron: Evers e.a. (2005: 125)



**Tabel 11.** Ruimtelijke schaalvergroting

Bron: Evers e.a. (2005: 31)

Food	1968	1978	1987	1997	2001	2004
Gemiddeld winkelvloeroppervlak (m <sup>2</sup> )	35	66	91	116	166	172
Omzet per winkel (x€1.000)	111	359	524	757	919	1015
Omzet per m <sup>2</sup> (x€1.000)	3,17	5,44	5,76	6,53	5,54	5,9
Non-food	1968	1978	1987	1997	2001	2004
Gemiddeld winkelvloeroppervlak (m <sup>2</sup> )	85	119	154	164	234	253
Omzet per winkel (x€1.000)	91	227	332	419	637	536
Omzet per m <sup>2</sup> (x€1.000)	1,07	1,9	2,16	2,56	2,72	2,12

bestaande winkelgebieden, zoals supermarkten die de rol van enkele kleinere speciaalzaken hebben overgenomen. Voor grotere formules is het echter moeilijker om voldoende (betaalbare) ruimte in de bestaande centra te vinden. Dit zet de detailhandelsstructuur onder druk.

De *bedrijfsmatige schaalvergroting* is een van de meest zichtbare gevolgen van de mondialisering van de detailhandel. Veel winkels in Nederland zijn in handen van internationale concerns. Wie bijvoorbeeld denkt dat Kruidvat een 'gezellige Hollandsche winkel' is, vergist zich: Kruidvat is eigendom van een onderdeel van de A.S. Watson Group, een internationaal opererend winkelbedrijf in drogisterijen en parfumerieën met vestigingen in meer dan vijftien landen. A.S. Watson Group is op zijn beurt eigendom van Hutschinson Whampoa, een in Hongkong gevestigd bedrijf, dat actief is in zo'n vijftig landen en wereldwijd 200.000 werknemers heeft in havenactiviteiten, telecommunicatie, hotels en ander vastgoed, energie en infrastructuur én in detailhandel. Ook 'onze eigen' Albert Heijn is geen gewone jongen uit de Zaan meer. Het Ahold-concern telt eveneens 200.000 werknemers, verdeeld over drie continenten, en heeft beursnoteringen in onder andere New York, Amsterdam, Londen en Zürich. Deze internationale concerns nemen in Nederland 28 procent van het aantal winkels voor hun rekening, maar meer dan 53 procent van het oppervlak (Evers e.a. 2005: 146). Zo gemeten is Nederland een van de meest 'gefilialiseerde' landen van Europa.

Het proces van bedrijfsmatige schaalvergroting is van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de detailhandel in Nederland. Ten eerste betekent dit dat bedrijven minder gebonden zijn aan lokale omstandigheden. Ten tweede kunnen zulke bedrijven zich, vergeleken met andere winkels, agressiever op de markt gedragen, omdat het concern als geheel tijdelijke, strategische verliezen op onderdelen kan incasseren. Ten derde nemen de holdings minder vastgoed in eigendom, waardoor ze sneller van locatie kunnen wisselen (Klein 1997).

Beide vormen van schaalvergroting oefenen druk uit op de huidige (fijnmazige) detailhandelsstructuur. De in de laatste jaren stagnerende economie en afnemende demografische groei vlakken de toename van de consumptieve bestedingen af. Over 2003 en 2005 was er zelfs sprake van krimp. Detaillisten doen er alles aan om marktaandeel te winnen, bijvoorbeeld door het 'op de markt zetten' van krachtige, innovatieve concepten. Grote ketens die het in de binnensteden lang voor het zeggen hadden, komen in het nauw. Zo is de roemruchte KBB-keten van de beurs gehaald, en heroriënteert ook Albert Heijn zich op de basis van het concern. Ondertussen zijn de buurtwinkelcentra in groten getale opgeheven en staan zelfs de wijkwinkelcentra onder druk. Volgens marktkenner zijn vele vertrouwde winkelconcepten in Nederland aan het einde van hun levenscyclus (interview met H. Gianotten, directeur EIM Business & Policy Research, Zoetermeer, 21 juni 2004), en misschien zelfs aan het einde van het vertrouwde concept van stads-, wijk- en buurtwinkelcentra

(interview met J. Hafkamp, directeur Wijnegem Shopping Center, Antwerpen, 9 september 2004).

Duidelijk is dat de huidige detailhandelsstructuur en de dominante trend van schaalvergroting (in beide vormen) met elkaar op gespannen voet staan. De naoorlogse consensus zwakt af. Het aantal spelers op de markt is in de afgelopen dertig jaar toegenomen, maar ook de overheid is nog steeds sterk aanwezig. Niet alleen als scheidsrechter en bepaler van de regels, maar ook als speler. Welke publieke belangen zijn hier voor de overheid mee gemoeid?

### Publieke belangen en detailhandel

Teruggrijpend op de vier in de algemene inleiding op deze *Verkenning* onderscheiden publieke belangen van het ruimtelijk beleid, kan worden geconstateerd dat deze in de detailhandelsmarkt alle vier een rol spelen (vergelijk ook Evers 2003). Op grond van overwegingen van sociale rechtvaardigheid, welvaart, duurzaamheid en belevingswaarde kunnen en worden voorschriften opgenomen om de ruimtelijke uitsortering van winkels te sturen.

Voor goederen, inclusief levensmiddelen, is de samenleving vrijwel geheel afhankelijk van de detailhandel. Om het maatschappelijk belang van een toegankelijke detailhandel zoveel mogelijk te waarborgen, bepalen sommige overheden de contouren van de detailhandelsstructuur: winkels binnen een redelijke afstand van de woning en geen perifere megawinkels die door hun ligging vaak slechts bereikbaar zijn voor meer welvarende mensen. Een andere vorm van *sociale rechtvaardigheid* betreft niet de consument, maar de exploitant: winkeliers die onder een ouder regime hebben geïnvesteerd, kunnen worden benadeeld als nieuwe toetreders onder nieuwe, gunstiger voorwaarden mogen investeren. Sommige zelfstandige winkeliers, die alleen over hun bedrijfspand als pensioen beschikken, kunnen hiervan de dupe worden, en daardoor de overheid als onbetrouwbare partij gaan beschouwen.

Van alle consumptieve bestedingen in Nederland gaat ongeveer een derde naar de detailhandel; detailhandelsomzetten vormen daarmee een indicator van economische vitaliteit. Bovendien kan de detailhandel ook worden opgevat als een belangrijke motor van de moderne consumptie-economie: deze sector biedt werk aan bijna 850.000 mensen, en nieuwe, kleine ondernemers kunnen ook relatief eenvoudig tot deze markt toetreden. Uit dit perspectief van economische *welvaart* is het van belang dat marktverstoringe praktijken (zoals prijsafspraken en monopolievorming) worden voorkomen. Een restrictief ruimtelijkeorderingsbeleid maakt het nieuwe, grote ondernemers moeilijk de markt te betreden en de concurrentie met de gevestigde winkels aan te gaan. Prijzen kunnen daardoor hoger blijven, met negatieve welvaartseffecten voor de consument. Omgekeerd heeft de prijzenoorlog in de supermarktbranche ook welvaart gecreëerd omdat consumenten minder betaalden voor hun aankopen. De verruiming van de openingstijden heeft een vergelijkbaar effect, aangezien die naast meer mogelijkheden voor aankoop ook werkgelegenheid schept.

Veranderingen in de winkelstructuur brengen veranderingen in consumentenverplaatsingen met zich. Dit beïnvloedt de verkeersstromen en soms ook de vervoermiddelkeuze. Omdat sommige detailhandelsontwikkelingen worden geassocieerd met het genereren van extra automobiliteit en bijgevolg milieuvervuiling, kan de overheid ervoor kiezen deze te verbieden. Dit publieke belang van *duurzaamheid* ligt deels ten grondslag aan het huidige Britse restrictieve detailhandelsbeleid. In Nederland heeft dit argument eveneens meegeïmponeerd in de afweging voor het invoeren van het PDV-beleid.

Detailhandel wordt gezien als een essentieel onderdeel van de *belevingswaarde* van vitale (historische) binnensteden, waarvan de hoofdwinkelgebieden als 'etalage' fungeren. Gevreesd wordt dat, bijvoorbeeld, concurrentie van perifere detailhandel deze winkelfunctie zal aantasten, en daarmee de stadsstructuur als geheel. Teneinde te trachten de winkelfunctie binnen de binnensteden te behouden, wordt de detailhandel ingezet als bewaker en economisch drager van het culturele erfgoed.

### Veranderende spelregels voor de detailhandel

De belangen van sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, welvaart en belevingswaarde hebben in de regelgeving van de afgelopen decennia wisselend de boventoon gevoerd. Niet alleen de rijksoverheid, maar ook de belangenverenigingen (van, onder andere, het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel en MKB-Nederland) hebben zich van dit soort argumenten bediend in het debat over de perifere detailhandel. Deze belangen hebben de rijksoverheid er in ieder geval toe bewogen ruimtelijke spelregels op te stellen én in stand te houden. Zo zijn de bestaande winkelgebieden beschermd tegen de komst van de grootschalige winkeltypen die in het buitenland onder consumenten zeer populair zijn.

Eind jaren negentig leek een einde aan die consensus tussen rijksoverheid en de gevestigde detailhandel te zijn gekomen. In het tijdschrift *Vastgoedmarkt* vroeg Borking (1997) zich af waar 'de Mall of the Netherlands' bleef. Tegelijkertijd begon de werkgroep Marktwerking, Decentralisatie en Wetgevingskwaliteit (MDW) met onderzoek naar mogelijkheden om de Nederlandse regelgeving te stroomlijnen, onder andere die voor het PDV/GDV-beleid. Deze MDW-werkgroep maakte zijn bevindingen in 2000 bekend (zie Ministerie van EZ 2000). De werkgroep gaf te kennen het weringsbeleid van weidewinkels te waarderen, maar het ook te betreuren dat 'een vorm van kwalitatief hoogwaardig aanbod waarover de onze omringende landen wel beschikken', zoals 'regionale shoppingcentra' en 'goedkope retailparks' vanwege datzelfde beleid geen kans had gemaakt (2000: 38). De werkgroep pleitte dan ook voor meer decentralisatie en liberalisering, met die voorwaarde dat de opkomst van weidewinkels werd tegengegaan. Het kabinet-Kok nam de aanbevelingen later over in de *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening* (Ministerie van VROM 2001). In de uitwerking van deze Nota werd het PDV/GDV-beleid ondergebracht in een algemeen locatiebeleid. Dat beleid voorzag in een ruimer, centraal

detailhandelsbeleid waarin weidewinkels nog steeds verboden waren. Door de val van het kabinet-Kok werd de *Vijfde Nota* echter nooit een officiële beleidsnota.

In de opvolger daarvan, de *Nota Ruimte*, wordt niettemin nóg verder gegaan dan de door de werkgroep voorgestelde decentralisatie en liberalisering. De harde beperkingen op rijksniveau omtrent de branchering en locatie komen nu definitief ten einde: 'Het doel van het nieuwe locatiebeleid 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' (Ministerie van VROM e.a. 2004: 85–86). In die nota wordt verder benadrukt dat de lagere overheden vooral zelf moeten bepalen wat een 'goede' plaats is, precies zoals de werkgroep dat bijna vijf jaar daarvoor voorstond. Met deze terugtrekking van het rijk is dus een historisch moment aangebroken in het detailhandelsbeleid. De onoverzichtelijkheid en daarmee onzekerheid neemt toe. Hoe reageren de verschillende partijen hierop? Veranderen de doelstellingen? Is er al een ruimtelijk effect waarneembaar?

### Effecten van veranderende spelregels

Zoals in de inleiding op dit hoofdstuk al werd aangekondigd, worden de effecten van de in de *Nota Ruimte* veranderde regels hier uitgewerkt aan hand van een concreet voorbeeld: het NL-C-project, een voorstel dat, op voorhand al, kansloos zou zijn geweest in het PDV/GDV-tijdperk. Dit project laat niet alleen zien hoe de beoogde decentralisatie doorwerkt in het gedrag van betrokken actoren, maar ook hoe de planningsdoctrine uiteindelijk weer de oppermacht kreeg boven de doelstelling van decentralisatie en liberalisering. Bovendien heeft de uitkomst van deze 'strijd om de weidewinkel' gevolgen voor de ruimte: een echt megawinkellandschap in Nederland laat nog op zich wachten.

#### Actoren

Op het eerste gezicht lijkt het nieuwe detailhandelsbeleid van de *Nota Ruimte* de droom van iedere ondernemer en iedere gemeente: meer vrijheid, minder bemoeizucht van de rijksoverheid. Toch reageren de meeste partijen niet onverdeeld positief op de Nota (Evers & Van Hoorn 2004). Ervaringen in onder andere Duitsland en Groot-Brittannië leren dat een plotselinge versoepeling in de regelgeving in combinatie met een krappe markt tot snelle en ingrijpende veranderingen in de detailhandelsstructuur kan leiden.

Een verandering in de spelregels, decentralisatie van bevoegdheden in dit geval, beïnvloedt de strategieën en handelingsruimte van betrokken partijen, hier in het bijzonder gemeenten, projectontwikkelaars, investeerders en detailhandelaren. De gemeenten nemen hierbij een steeds meer bepalende rol in. Zonder de beperkingen op perifere detailhandel van bovenaf (PDV/GDV-beleid), kan het aantrekkelijk zijn om perifere projecten met een bovengemeentelijk effect toe te staan. Immers, de lasten (koopkrachtafvloeiing) worden met de burens gedeeld, terwijl de lusten (belastingopbrengst) voor

de eigen gemeente zijn. Zonder horizontale afstemming, bijvoorbeeld in de vorm van een regionale detailhandelsvisie, bevinden gemeenten zich in een *prisoner's dilemma*, en kiezen ze als hoofdstrategie om snel in het eigen belang te handelen voordat de tegenspeler dat doet. Hierdoor worden ook projectontwikkelaars steeds belangrijker spelers in het spel, en lijkt de rol van detailhandelaren zelf, maar ook die van consumenten beperkt. Zo hebben perifere projecten volgens de directeur van detailhandelsbedrijf Euretco weinig van doen met de wensen van winkeliers: 'Iedere gemeente die er bij wil horen, ontwikkelt een grootschalig winkelcentrum buiten de stad. Het is een soort modern standbeeld ter meerdere eer en glorie van de lokale wethouder' (geciteerd in BN/De Stem 2004). Patrick Manning van het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel ondersteunt dit standpunt, zij het iets genuanceerder: 'De detailhandel en de ontwikkeling van nieuwe locaties worden vooral door de vastgoedmarkt gestuurd (...). De vraag naar extra winkelruimte komt dus niet vanuit de consument, maar vooral vanuit de investeerder die zijn geld wil laten renderen' (interview, Den Haag, 30 juli 2004). Zelfs Henk de Bruin, directeur van Retail Innovation Nederland (een vertegenwoordiger van grootschalige formules), vreest voor wildgroei: 'Nu kiest elke gemeente voor zichzelf en dat is niet per se goed voor de branche, noch voor de consument. Een beslissing in Hilversum heeft gevolgen voor Utrecht en Amsterdam, en niet alleen voor de eigen binnenstad' (interview, Den Haag, 9 juni 2004).

Nergens is deze problematiek beter zichtbaar dan bij het NL.c.-project. Hier ontstond op grond van vergelijkbare effecten en overwegingen al gauw een tweedeling in voor- en tegenstanders van het project. De belangrijkste voorstanders waren de gemeente Geldermalsen, vanwege de verwachte werkgelegenheid, en projectontwikkelaar MAB. Buurgemeenten, het MKB en milieuorganisaties vormden de belangrijkste tegenstanders. Zij vreesden vooral dat dit project het startsein betekende van de race naar de periferie en het einde van de fijnmazige detailhandelsstructuur.

De belangen rondom NL.c zijn groot en de discussies tussen voor- en tegenstanders scherp. Beide partijen laten commercieel en wetenschappelijk onderzoek verrichten ter inschatting van de effecten van vergelijkbare *megamalls* (zie het overzicht van de uiteenlopende conclusies van de diverse onderzoeksbureaus). In het kader van de behandeling van het nieuwe provinciale streekplan, hebben Provinciale Staten van Gelderland op 29 juni 2005 uiteindelijk tegen NL.c besloten. Het project is hiermee, wat de gemeente Geldermalsen betreft, definitief van de baan. Projectontwikkelaar MAB beraadt zich over een mogelijk alternatieve locatie elders in het land.

De ervaringen met het NL.c-project leren in ieder geval dat gemeenten en provincies in het 'tijdperk na de *Nota Ruimte*' deskundigheid moeten verwerven in het beoordelen van impactstudies. De gemeten effecten kunnen uiteenlopen afhankelijk van het doel waarmee de studie is uitgezet. Voor bijvoorbeeld reistijd en consumentengedrag, worden kleinere dan wel grotere waarden aangenomen. Dit betekent overigens niet dat conflicterende onderzoeksresultaten te allen tijde tot het afblazen van zulke projecten hoeven te leiden; zo zijn

## De eerste 'Mall of the Netherlands?'

Het concept 'NL.c' is afkomstig van ontwikkelaar MAB. NL.c moet een 'vrijtijdscentrum' worden met een grote aantrekkingskracht. Hoewel een omvangrijk, gemengd programma wordt voorgesteld (met vermaak, hotels, horeca en recreatie), ligt de nadruk op recreatief winkelen (Fun). Het is de bedoeling dat mensen uit heel Nederland en zelfs Duitsland en België naar NL.c komen voor een dagje uit (Metz 2003). Vanwege die vele beoogde bezoekers moet NL.c vanuit alle windstreken goed bereikbaar zijn; daarom is het knooppunt Deil (A15/A2), dat midden in het land ligt, gekozen als locatie. De verwachting dat de meeste bezoekers met de auto zullen komen, is terug te zien in de 6.000 tot 8.000 voorgestelde parkeerplaatsen. Het winkelcentrum zelf beslaat ongeveer 90.000 vierkante meter; veel minder dan de oorspronkelijk genoemde 150.000 vierkante meter, maar wel voldoende om veel stof te doen opwaaien. De omstreden aard van het project is evident in de beschrijving, waarin woorden als 'shopping mall' maar ook 'winkelcentrum' bewust worden vermeden: 'NL.c is een (...) marktplaats voor het creëren, verkennen, introduceren en verkopen van nieuwe productconcepten. NL.c is een wereld waar beleving, ervaring en try-out centraal staan' (Klaasse 2005: 13). Een winkelcentrum dus.

aan de totstandkoming van CentrO in Duitsland en het Trafford Centre en Bluewater Park in Groot-Brittannië vele studies met tegenstrijdige uitkomsten voorafgegaan (Evers 2004). De GdV-locaties in Nederland kwamen echter op een heel andere manier tot stand dan deze buitenlandse centra, namelijk op basis van slechts één regionale detailhandelsvisie voor alle betrokken partijen. Aan die visie lag eveneens (uitbesteed) onderzoek ten grondslag, maar daarbij ontbrak de mogelijkheid van een *second opinion*. Hiermee moet helaas ook worden geconstateerd dat decentraal beleid niet minder papier kost dan het rijksbeleid.

De verander(en)de rol van actoren beperkt zich niet alleen tot het speelveld zelf, maar strekt zich ook uit tot pogingen om de spelregels aan te passen. In dezelfde periode van strijd rondom het NL.c-project, proberen andere spelers in het veld de in de *Nota Ruimte* voorgestelde decentralisatie volledig terug te draaien. Vooral MKB-Nederland laat in deze context van zich horen. Voorzitter Loek Hermans stelt in het *Financieel Dagblad* (26 november 2004): 'Centraal moet je goed toezicht houden, zodat het gewenste ruimtelijk beleid ook wordt uitgevoerd.' Een eerste succes in dit opzicht wordt geboekt met de uitspraak van minister Dekker dat er regionale detailhandelsvisies moeten komen ter verbetering van de afstemming; zo wordt unilateraal handelen, zoals in het NL.c-voorstel het geval was, bemoeilijkt. Maar het echte succes kwam pas later, met de aanpassing van de *Nota Ruimte*. Met de motie-Van Bockhove C.S. wordt de oude planningsdoctrine weer nieuw leven ingeblazen: 'Uitgangspunt is dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden' (Ministerie van VROM e.a. 2005: 91). De meeste provincies hebben inmiddels ook een eigen restrictief beleid geformuleerd. Tabel 12 geeft een overzicht van de provinciale standpunten (in april 2005) omtrent grootschalige detailhandel.

Als deze standpunten een voorbode zijn van toekomstige ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid, zal er in Nederland weinig veranderen. In de meeste provincies zijn al beperkingen ingevoerd of in de maak. De gevestigde winkeliers zullen hier zeker baat bij hebben, en het beoogde beleid belooft ook zekerheid voor overheden en vastgoedeigenaren. De weinige marktpartijen die dit beleid betreuren, zijn enkele mogelijke markttoetreders en projectontwikkelaars: 'Het is dan ook jammer te constateren dat sommige provincies onder druk van de lobby van het MKB hun nieuw verworven bevoegdheid zo lijken uit te leggen dat ze bij voorbaat wars zijn van elke dynamiek en innovatie (Van der Gijp & Schipper 2005: 39). Niet vertegenwoordigd in het debat zijn uiteraard de consumenten: zij kunnen hun stem over de wenselijkheid van nieuwe winkeltypen als NL.c, en daarmee hun inbreng aan de ontwikkeling van de detailhandelsstructuur, pas achteraf laten gelden door al dan niet in zulke centra te gaan winkelen.

#### *Publieke belangen*

Aan de hand van het voorbeeld van het NL.c-project, kunnen de effecten op de publieke belangen van het ruimtelijk beleid voor de detailhandel enigszins

## Overzicht van impactstudies

Een van de eerste studies is die van Buck Consultants International, in opdracht van MAB. Het gaat dan ook vooral om een verkennend en vergelijkend onderzoek, al spreekt Buck zich ook uit over de effecten. Zo zou NL.c 'een forse economische impuls voor de regio en ver daarbuiten' betekenen. Omdat NL.c 'optimaal van de inbedding in de natuurlijke omgeving gebruik maakt' is het winkelcentrum 'goed in te passen in veel beleidsvelden', zo concludeert Buck (2003). Ook zou NL.c een positieve bijdrage leveren aan het beperken van het (auto)verkeer; werknemers in de detailhandel zouden immers niet meer helemaal naar winkels in de omliggende gemeenten hoeven reizen voor hun baan. De door anderen zo gevreesde koopkrachtafval van de omliggende gemeenten naar NL.c wuift Buck van de hand, omdat een groot deel van de inkomsten van het project toch uit het buitenland zou moeten gaan komen.

KPMG onderzocht, in opdracht van de gemeente Geldermalsen, de economische effecten van NL.c. KPMG (2004) verwacht een structureel werkgelegenheidseffect van 4.700 tot 7.000 banen direct en nog eens 1.500 tot 2.000 banen indirect (schoonmakers, beveiliging, enzovoort). Dit zou in totaal ongeveer 10.000 banen opleveren, van overwegend lbo/mbo-niveau. De uitstralings-effecten worden minimaal geschat, omdat NL.c niet echt zal bijdragen aan een positief imago van de regio, mede vanwege het feit dat die regio inzet op heel andere kwaliteiten.

Volgens de studie van Bureau Goudappel en Coffeng, uitgevoerd in opdracht van MAB, zijn de koopkrachteffecten gering (BGC 2004). Afhankelijk van verschillende scenario's variëren deze van enkele procenten tot ruim 7 procent verlies in bestaande centra. Op grond hiervan concludeert BGC dat NL.c wel verschuivingen in het aanbod en assortiment van de omliggende centra kan veroorzaken, maar dat dit niet direct zal leiden tot ontwrichting van de detailhandelsstructuur, gedefinieerd als meer dan 10 procent omzetverlies.

Deze uitkomsten waren voor de gemeenten Tiel, Den Bosch, Utrecht, Gorinchem, Culemborg en Zaltbommel reden om een nieuw onderzoek uit te zetten. Kennelijk betwijfelden zij de resultaten, of wilden ze in ieder geval meer zekerheid. Het hieruit resulterende secondopiniononderzoek van DHV en de Universiteit van Amsterdam (UVA) laat zien dat een aantal aannamen in de studie van BGC ook minder rooskleurig kan worden ingevuld. Met als conclusie een aanzienlijk groter koopkrachtverlies (DHV & UVA 2005).

Sommige buurgemeenten zouden een terugloop in de klandizie van meer dan 20 procent moeten incasseren. Dit verschil (met de genoemde 7 procent van BGC) wordt deels veroorzaakt door het feit dat BGC in de berekening uitgaat van een toename van de bestedingen als gevolg van het project, terwijl DHV & UVA die constant veronderstellen. Bovendien gaan DHV & UVA uit van klanten die op een halfuur reizen van NL.c zijn verwijderd, terwijl BGC aan het project een nationale uitstraling toekent (waardoor de effecten op de directe omgeving lager uitkomen).

Dit overzicht is niet volledig, maar geeft slechts de belangrijkste (tegenstellingen in de) conclusies weer van de diverse onderzoeken. Daarnaast zijn tal van artikelen verschenen in dag- en vakbladen.

worden geschat. In het debat rond dit project lijkt in ieder geval de weging tussen de verschillende effecten op de welvaart en sociale rechtvaardigheid een belangrijke rol te hebben gespeeld. Wat betreft de *sociale rechtvaardigheid*, hebben de belangen van de gevestigde winkeliers in het eindoordeel van Provinciale Staten de doorslag gegeven. Projectontwikkelaar MAB heeft de belangen van consumenten wel naar voren gebracht (en laten onderzoeken), maar de toevoeging van NL.C woog in de ogen van Provinciale Staten kennelijk niet op tegen de belangen van en risico's voor gevestigde ondernemers. Meer in het algemeen hebben de meeste provincies gekozen voor voortzetting van het PDV/GDV-beleid. Dit betekent dat de provincie Gelderland, als het gaat om de vestiging van een megawinkelcentrum, niet op korte termijn concurrentie van een aangrenzende provincie hoeft te verwachten. Mocht daarin verandering komen, dan neemt de provincie Gelderland wellicht een ander standpunt in.

NL.C beloofde *welvaart*, niet alleen voor consumenten en recreanten, maar ook voor de provincie: het project zou werkgelegenheid en koopkracht opleveren. Of dit ook daadwerkelijk zou zijn gebeurd, is moeilijk in te schatten. De banen en omzetten in andere winkelcentra zouden immers onder druk komen te staan. Mede om die reden liggen de tamelijk technische berekeningen van koopkrachtverschuivingen in de verschillende studies zo politiek gevoelig.

Ook het publieke belang van *duurzaamheid* heeft in het debat meegewogen. Er is zelfs een krachtige lobby voor duurzaamheid. In het geval van NL.C betrof een van de strijdpunten de verwachte verkeerseffecten (het al dan niet genereren van meer automobilititeit) en bijgevolg de effecten op het milieu. Milieu-defensie betoonde zich daarom een mondige en felle tegenstander van het centrum. Opvallend was ook een gezamenlijke actie van Stichting Natuur en Milieu en Vendex KBB (2003), waarin deze partijen, deels uit protest tegen NL.C-achtige ontwikkelingen, ertoe opriepen de steden leefbaar te houden en de stadscentra te beschermen. Hoewel er vanuit overwegingen van duurzaamheid, veiligheid en overlast ook argumenten zijn te bedenken vóór winkellocaties aan de rand van of buiten de stad, schaarde de groene lobby zich achter leefbare en vitale binnensteden. Het beeld van de groene weide die wordt vernield door een lelijke winkel, leeft blijkbaar sterk.

In het verlengde hiervan speelde ook het belang van de *belevingswaarde* van de ruimte (indirect) een rol in de discussie. De angst was niet zozeer dat NL.C zelf een laagwaardige omgevingskwaliteit zou opleveren, maar dat het de bestaande winkelomgeving in de omliggende steden zou aantasten; het gaat niet alleen om hetgeen wat wordt toegevoegd, maar ook om hetgeen wat elders wordt opgegeven. Daarbij speelt dat het buitengewoon ingewikkeld is om de belevingswaarde in objectieve criteria uit te werken en af te wegen.

#### *Ruimtelijke effecten*

NL.C was in veel opzichten een uitzonderlijk plan. Maar er zijn veel meer plannen die vaak nog concreter zijn ook. Wat houden die plannen in en welke ruimtelijke effecten zou de realisering ervan op de detailhandelsstructuur hebben? Om die ruimtelijke effecten te kunnen inschatten, zijn de plannen

Tabel 13. Plannen voor 2010

Aantal projecten	Projecttype	Locatie/soort	wvo
35	Historisch winkelgebied	Binnenstad	317.835
17	Historisch winkelgebied	Stadsdeel/wijk	67.690
13	Historisch winkelgebied	Winkelstraat	31.528
60	Historisch winkelgebied	Winkelstrip/woonwinkelcomplex	99.882
83	Historisch winkelgebied	Dorpscentrum	147.467
69	Historisch winkelgebied	Overig	280.762
<b>277</b>	<b>Historisch winkelgebied</b>	<b>Subtotaal</b>	<b>945.164</b>
22	Planmatig winkelcentrum	Hoofdwinkelcentrum	123.817
55	Planmatig winkelcentrum	Onderdeel hoofdwinkelgebied	173.590
19	Planmatig winkelcentrum	Stadsdeelwinkelcentrum	130.490
102	Planmatig winkelcentrum	Wijkwinkelcentrum	322.791
17	Planmatig winkelcentrum	Buurtwinkelcentrum	29.129
10	Planmatig winkelcentrum	Overige winkelcentra	50.610
<b>225</b>	<b>Planmatig winkelcentrum</b>	<b>Subtotaal</b>	<b>830.427</b>
12	PDV-locatie	Woonboulevard	225.900
5	PDV-locatie	Autoboulevard	92.475
27	PDV-locatie	Overig/combinatie	323.405
<b>44</b>	<b>PDV-locatie</b>	<b>Subtotaal</b>	<b>641.780</b>
28	Solitaire onderneming	Food	47.565
17	Solitaire onderneming	Non-food	146.730
2	Solitaire onderneming	Zelfbedieningsgroothandel	36.900
8	Solitaire onderneming	Onbekend/overig	11.183
<b>55</b>	<b>Solitaire onderneming</b>	<b>Subtotaal</b>	<b>242.378</b>
2	Factory Outlet Center		19.250
11	GDV-locatie		162.000
10	Overig/onbekend		73.938
<b>23</b>	<b>Overig</b>	<b>Subtotaal</b>	<b>255.188</b>
<b>624</b>	<b>Totaal</b>		<b>2.914.937</b>



voor de komende vijf jaar geïnventariseerd (zie tabel 13; zie ook Evers e.a. 2005). Daarbij is in het bijzonder gekeken naar het type project, de beoogde locatie en het geplande winkeloppervlak.

Op grond van deze inventarisatie kan worden gesteld dat de bestaande centra nog een lange toekomst hebben te gaan. De plannen betreffen vooral herinvesteringen in het bestaande vastgoed in de historische winkelgebieden (277 plannen) of in de planmatige, geïntegreerde winkelcentra in of naast deze historische centra (225 plannen). Niet meegenomen in de tabel (omdat er geen winkeloppervlakte wordt toegevoegd) maar toch belangrijk, zijn ook de vele renovaties in de bestaande centra. De grootschalige locaties vertegenwoordigen een bescheiden aandeel in het aantal plannen (ongeveer een zesde), maar omgerekend naar oppervlakte zijn deze plannen niettemin aanzienlijk (ongeveer een derde van het totale vloeroppervlak).

Het is evident dat het nieuwe beleid tot nu toe maar weinig ruimtelijke invloed heeft gehad. PDV-locaties staan wel volop in de belangstelling, maar dat geldt ook voor de stads-, dorps- en wijkcentra. De uitkomst is allerm minst zeker, maar waarschijnlijk zal het nog jaren duren voordat de decentralisatie in de bestuurlijke verantwoordelijkheid tot een 'ruimtelijke' decentralisatie zal leiden. Méde met het oog op het onverminderde belang dat ook op provinciaal en lokaal niveau aan de waarden van het ruimtelijk beleid wordt gehecht, zoals dat ook duidelijk blijkt uit het voorbeeld van het de mislukte NL.C-initiatief.

### Tot slot

In de *Nota Ruimte* wordt een decentralisatie van het detailhandelsbeleid voorgestaan. In het tijdperk vóór deze nota, had de rijksoverheid met het PDV/GDV-beleid voor gelijke spelregels in heel Nederland gezorgd, waarbij de aandacht vooral was gericht op het handhaven van de bestaande detailhandelsstructuur en de periferie goeddeels op slot bleef. In het nieuwe tijdperk krijgen provincies en gemeenten de vrijheid om zelf te bepalen wat de beste locatie voor de detailhandel is, in de verwachting dat zo meer ruimte ontstaat voor innovatieve detailhandelsconcepten en -locaties.

De eerder in gang gezette institutionele rem blijkt in de praktijk echter sterk te zijn: overheden en marktpartijen blijven gezamenlijk grootschalige detailhandel en detailhandel in de periferie blokkeren. De lagere overheden hebben evenmin de kans gegrepen om een progressieve visie voor de detailhandel te ontwikkelen; zij handhaven liever de oude regels. Bovendien is de in de *Nota Ruimte* voorgestane decentralisatie en deregulering onder druk van de lagere overheden en marktpartijen voor een deel teruggedraaid. Zo is bepaald dat er regionale detailhandelsvisies moeten komen, alsook dat nieuwe initiatieven de bestaande structuur in wijkwinkelcentra en binnensteden niet mogen aantasten. Een van die nieuwe, uitdagende initiatieven – het NL.C-project – is mede om deze redenen door het Gelderse provinciebestuur afgewezen. De strijd om NL.C is gestreden, maar de 'innovatieoorlog' duurt voort.

Het lijkt een kwestie van tijd, hoe lang ook het provinciale ruimtelijkeorderingsbeleid de drang naar verdere schaalvergroting kan tegenhouden. Het is een illusie te veronderstellen dat Nederlanders willen blijven fietsen naar de kleine winkel om de hoek, terwijl de rest van de wereld iets verderop in de periferie de kofferbak vollaadt. Wat gebeurt er als de naoorlogse consensus tussen overheid en bedrijfsleven door decentralisatie en liberalisering of onder druk van de consumenten afbrokkelt? Welke publieke doelen zullen er dan nog overblijven bij het nadenken over de detailhandel? En welke nieuwe rol is er voor de overheid weggelegd?

De afwegingen rond sociale rechtvaardigheid zijn op nationaal niveau in belang afgenomen, en liggen inmiddels meer op het bord van de lagere overheden. Ervoor zorgen dat winkels in de directe nabijheid van consumenten zijn gevestigd, lijkt echter in deze mobiele samenleving veel minder opportuun, en van ongelijke prijsstelling wordt amper meer gerept. Consumenten kunnen bovendien baat hebben bij de introductie van andere winkeltypen, en ondernemers horen ook hun eigen risico's te dragen; de overheid is niet verplicht om zekerheid te bieden aan de markt. Het overdenken van milieu- en duurzaamheidseffecten daarentegen blijft een overheidstaak, juist bij een (volledige) liberalisering van het detailhandelsbeleid; de verantwoordelijkheid voor het milieu kan niet aan de markt worden overgelaten. Dit zegt uiteraard niets over de strengheid waarmee de regels worden toegepast. Zo is het goed voorstelbaar dat een liberalisering van het detailhandelsbeleid gepaard gaat met een versoepeling van andere wetgeving.

De belangrijkste afweging lijkt te gaan tussen welvaart en belevingswaarde. Op dit moment betalen de consumenten voor het beleid door hogere productprijzen. Bij liberalisering krijgen zij niet alleen meer keuze, maar ook meer waar voor hun geld. Dat betekent meer welvaart. Tegelijkertijd worden kwetsbare belevingskwaliteiten wellicht opgegeven; bestaande winkelcentra zullen versralen of zelfs verdwijnen. Daarmee is evenwel niet gezegd dat het oude beleid op alle fronten zo goed heeft gewerkt. Zo is het gebrek aan concurrentie met de binnensteden geen garantie gebleken voor de kwaliteit van de bestaande winkelgebieden. Wanneer andere locaties in beeld komen, worden detailhandelaren aldaar ook gedwongen zich te specialiseren en verbeteren. Bovendien kan goed flankerend beleid op nieuwe locaties ook nieuwe, innovatieve belevingskwaliteiten in de bestaande centra genereren. Beide aspecten kunnen ertoe leiden dat de belevingswaarde van winkelgebieden verbetert.

Nederland kent nog maar relatief weinig grootschalige, perifere detailhandel. In andere Europese landen, waar het beleid liberaler is geweest, zijn vele grootschalige winkels aan het areaal toegevoegd. Daar is nu soms weer wat meer aandacht voor de negatieve effecten. Ook in Nederland zal de afweging tussen de kosten en baten van de liberalisering zeker op de agenda moeten blijven staan.



# Mobiliteit

## MOBILITEIT

De mobiliteit is in de afgelopen decennia onder invloed van economische, sociale en culturele ontwikkelingen sterk toegenomen. Was het beleid in de jaren negentig van de vorige eeuw nog gericht op het terugdringen van de (auto) mobiliteit, nu streeft de overheid er juist naar deze groei te faciliteren. Een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid van deur tot deur vormt het uitgangspunt. Hierbij gaat het om een integrale benadering van vervoer over weg, spoor en water; elk van deze vervoerswijzen heeft zijn eigen markt en doelgroep, maar ook kwaliteit. Zo is de auto sterk in kriskras- en deur-tot-deur-bewegingen en schuilt de kracht van het spoor vooral in het, met een beperkt ruimtebeslag, vervoeren van grote aantallen mensen tegelijkertijd. De binnenvaart speelt een belangrijke rol bij het goederenvervoer, de fiets is handig voor de korte afstanden.

Om de mobiliteitsgroei in goede banen te leiden, zet de overheid onder andere in op meer decentralisatie, deregulering en marktwerking in de verkeers- en vervoerssector. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is in hoeverre deze mechanismen – binnen de gestelde kaders voor milieu, veiligheid en leefbaarheid – kunnen bijdragen aan het faciliteren van deze groei. Voor het beantwoorden van deze vraag, wordt hierna eerst kort ingegaan op recente ontwikkelingen in de mobiliteit en de betrouwbaarheid van reistijden. Daarna worden de doelstellingen en publieke belangen van het verkeers- en vervoersbeleid uitgewerkt, alsook wat in deze context wordt verstaan onder (toenemende) decentralisatie, deregulering en marktwerking. Vervolgens wordt de aandacht toegespitst op het prijsbeleid; als maatregel met de grootste ruimtelijke invloed, maar ook als ‘marktinstrument’ om de mobiliteit te stroomlijnen.

### Trends

#### *Groei mobiliteit*

In de laatste tien, twintig jaar is de mobiliteit in Nederland fors toegenomen, in het bijzonder het autogebruik. Tussen 1985 en 2003 is het totale aantal afgelegde kilometers per persoon per dag met 17 procent gegroeid. Waarschijnlijk mede als gevolg van ruimtelijke schaalvergrotingsprocessen, nam in deze periode ook de gemiddelde verplaatsingsafstand toe, van 9,6 naar 11,6 kilometer. De totale mobiliteit in Nederland groeide nog veel sterker: het totaal aan afgelegde personenkilometers liep met ruim 32 procent op, tot bijna 191 miljard kilometer per jaar. Het autogebruik heeft hierin een groot en groeiend aandeel, maar liefst 77 procent in 2003. Het aantal autokilometers nam tussen 1985 en 2003 toe met 48 procent, van 63 tot 93 miljard kilometer (Hilbers e.a. 2004: 27–28; zie ook figuur 6).

De verwachting voor de komende jaren is dat de hiervoor geschetste trends zullen doorzetten en de mobiliteit dus nog verder zal toenemen. Geschat wordt dat het personenverkeer in 2020 met 20 procent is gegroeid ten opzichte van 2000. De automobilititeit groeit naar verwachting zelfs met 40 procent (Ministerie van VenW & Ministerie van VROM 2005: 16; zie ook figuur 7). Voor het goederenvervoer wordt een nog veel hogere toename verwacht: afhankelijk van internationale en economische ontwikkelingen varieert het groeipercentage in 2020 van 15 tot 80 ten opzichte van 2000 (figuur 8). Het overgrote deel van deze toename is toe te schrijven aan het vrachtverkeer over de weg (Ministerie van VenW & Ministerie van VROM 2005: 17).

In de studie *Mobiel in de tijd* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (zie Harms 2003) wordt de recente en toekomstige mobiliteitsgroei gerelateerd aan vier ontwikkelingen, te weten demografische, sociaaleconomische, ruimtelijke en sociaalculturele ontwikkelingen. De belangrijkste demografische ontwikkeling is de bevolkingsgroei: hoe meer mensen, hoe meer mobiliteit. Van de sociaaleconomische ontwikkelingen levert de welvaartsstijging de grootste bijdrage. Hierdoor konden steeds meer mensen zich een auto veroorloven en ook het gebruik ervan bekostigen (Harms 2003). Van de ruimtelijke ontwikkelingen zijn de uitbreiding van de infrastructuur, specialisatie en schaalvergroting van grote invloed op de mobiliteitsgroei. Door infrastructuuruitbreidingen is de bereikbaarheid verbeterd en konden binnen dezelfde reistijd langere afstanden worden afgelegd. Dit heeft een faciliterende, en later een zichzelf versterkende rol gespeeld bij de ruimtelijke scheiding en spreiding van voorzieningen en ruimtelijke schaalvergroting. De afhankelijkheid van de auto is hiermee sterk toegenomen. De sociaalculturele trends die van invloed zijn op de mobiliteitsgroei, zijn een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, individualisering en intensivering (meer doen in minder tijd) (Harms 2003).

#### Congestie en betrouwbaarheid

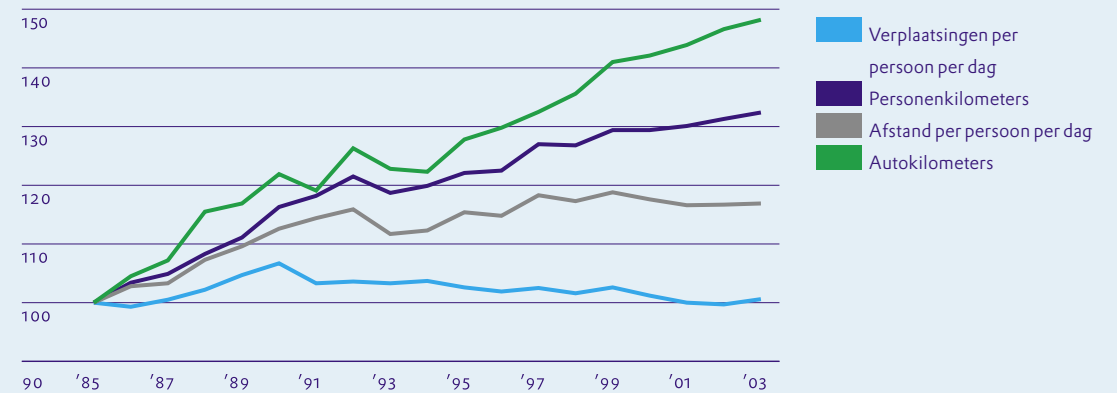
Door de sterke mobiliteitsgroei komt het huidige wegennet steeds verder onder druk te staan en de geplande infrastructuuruitbreidingen zijn onvoldoende om alle knelpunten op te lossen. Zonder aanvullende maatregelen zal dit tot meer congestie leiden.

Volgens het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (NPABM 2005) zullen de congestieproblemen daarbij niet meer hoofdzakelijk tot de Randstad zijn beperkt, maar over het hele land verspreid zijn. Het Platform verwacht in 2020 op het hoofdwegennet een verdubbeling (ten opzichte van 2000) van de congestie. Op het onderliggende wegennet zal de congestiegroei mogelijk nog groter zijn (zie tabel 14).

Deze congestiegroei gaat gepaard met een toenemende onbetrouwbaarheid van de reistijd: de reisduur laat zich steeds moeilijker voorspellen. In de RPB-studie *Behalve de dagelijkse files* (zie Hilbers e.a. 2004) wordt voorspeld dat in 2020 een buffer van maar liefst 40 minuten moet worden aangehouden om bij een afstand van 150 kilometer op een redelijk voorspelbare tijd te arriveren (op dit moment is dat 25 minuten). De daluren in 2020 zullen vergelijkbaar zijn

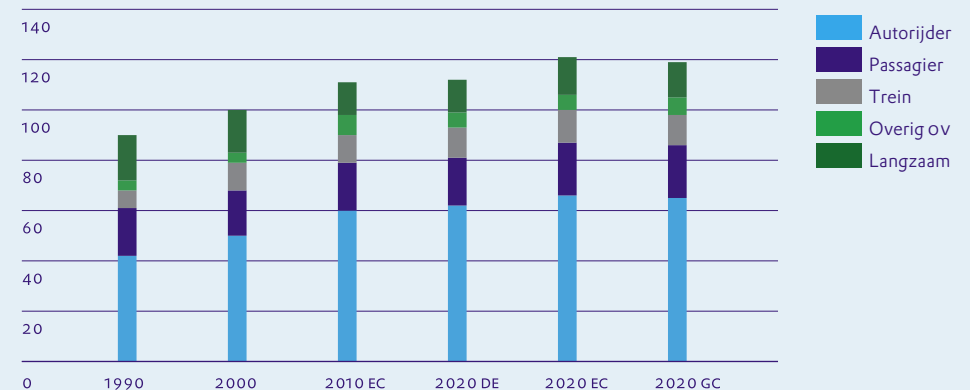
**Figuur 6.** Ontwikkeling geselecteerde mobiliteitsindicatoren 1985–2003 (index 1985 = 100)

Bron: OVG, CBS; bewerking RPB



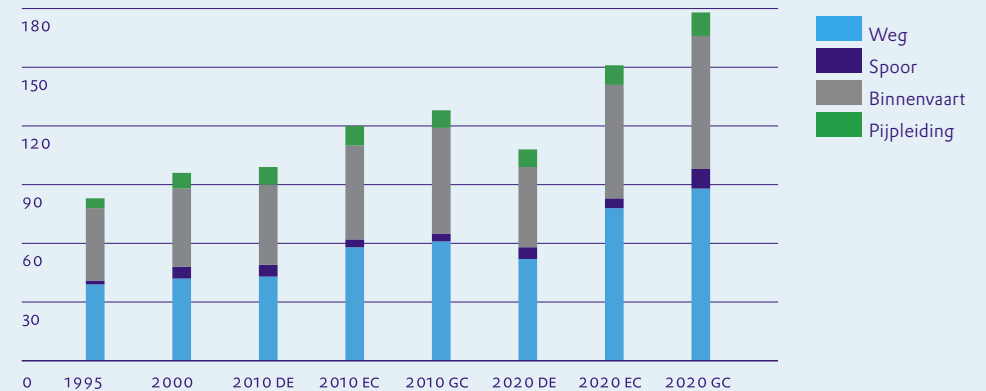
**Figuur 7.** Ontwikkeling reizigerskilometers op Nederlands grondgebied per vervoerswijze (index 2000 = 100). Bron: Ministerie van VenW (2005: 16)

(index 2000 = 100). Bron: Ministerie van VenW (2005: 16)



**Figuur 8.** Ontwikkeling goederenvervoer op Nederlands grondgebied (in miljard tonkilometers). Bron: Ministerie van VenW (2005: 17)

(in miljard tonkilometers). Bron: Ministerie van VenW (2005: 17)



met de spitsuren nu. Bovendien zal de onbetrouwbaarheid in reistijd, net als de congestie, ook in de nu nog relatief rustige regio's toenemen (Hilbers e.a. 2004: 83; zie ook figuur 9).

Ook voor openbaarvervoerreizigers speelt de reistijdbetrouwbaarheid een belangrijke rol; de vertragingen in het treinverkeer zijn momenteel niet voor niets een hot item. Uit de meest recente cijfers van de Railverkeersleiding van de Nederlandse Spoorwegen (website ns) blijkt dat de punctualiteit van het treinverkeer (maximaal drie minuten vertraging) in de afgelopen jaren is verbeterd: van 79,9 procent in 2001 naar 81,2 in 2002, 83,1 in 2003 en 86 procent in 2004. In 2005 is de punctualiteit weer licht gezakt, naar 84,7 procent. Deze cijfers zeggen evenwel alleen iets over het spoor, terwijl een reis per trein nagenoeg altijd wordt gecombineerd met ander openbaar vervoer (bus, metro), de auto, fiets of benenwagen. Vooral verplaatsingen waarin gebruik wordt gemaakt van meerdere openbaarvervoermiddelen zijn zeer kwetsbaar vanwege de afhankelijkheid van (goede) aansluitingen.

### Publieke belangen en mobiliteit

De doelstellingen van het verkeers- en vervoersbeleid zijn als gezegd niet langer gericht op het reduceren van de (auto) mobiliteit, maar juist op het, binnen de gestelde kaders voor veiligheid, leefomgeving en milieu, faciliteren van de mobiliteitsgroei. Bovendien zet de overheid niet meer in op het stimuleren van de ene vervoerswijze boven de andere, maar op het benutten van de kwaliteit van elke vervoersvariant. De publieke belangen die hiermee zijn gemoeid, zijn terug te vinden in de *Nota Mobiliteit* (Ministerie van VenW & Ministerie van VROM 2005), de voor het verkeers- en vervoersbeleid uitgewerkte hoofdlijnen zoals geformuleerd in de *Nota Ruimte*. Deze belangen kunnen onder de vier inmiddels bekend veronderstelde waarden van het ruimtelijk beleid worden geschaard.

Het belang van *welvaart* komt naar voren in het uitgangspunt dat mobiliteit een noodzakelijke voorwaarde is voor economische groei in Nederland: 'Een goed functionerend systeem voor personen- en goederenvervoer en een betrouwbare bereikbaarheid zijn essentieel om de economie en de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken' (Ministerie van VenW & Ministerie van VROM 2005: 15). De overheid streeft naar betrouwbare, vlotte en veilige verplaatsingen van A naar B, zowel over de weg als per spoor. De nadruk ligt op de bereikbaarheid van nationale stedelijke netwerken en economische kerngebieden, waaronder de *mainports* Schiphol en Rotterdam, *brainport* Eindhoven/Zuidoost-Brabant en de *greenports* (glastuinbouw- en bollen- teeltgebieden).

Bij het faciliteren van de mobiliteitsgroei moeten de wettelijke en beleidsmatige kaders voor milieu, veiligheid en leefomgeving zoveel mogelijk in acht worden genomen. *Duurzaamheid* speelt hierbij een centrale rol: klimaatveran-

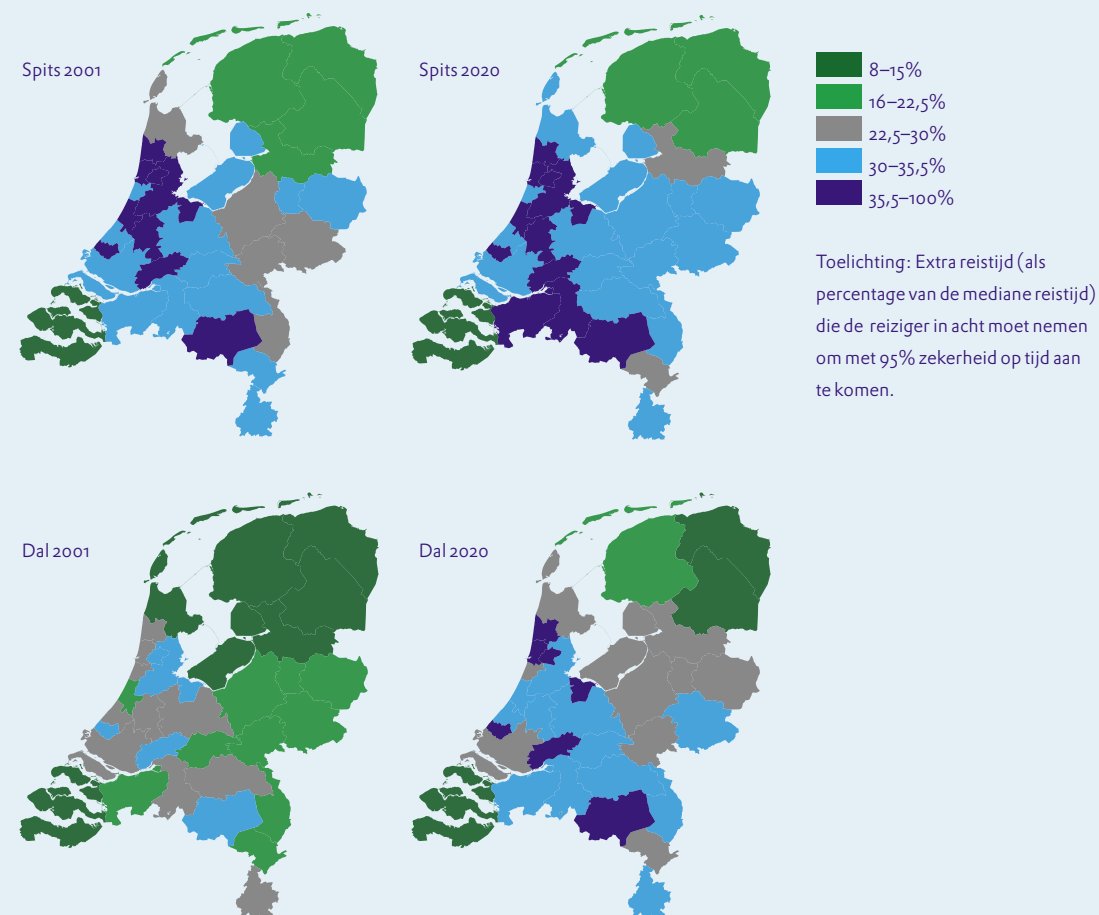
**Tabel 14.** Ontwikkeling voertuigverliesuren hoofdwegennet per landsdeel (1995 = 100)

Bron: Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (2005: 25)

	1995	2000	2006	2010	2020
Noord-Nederland	100	117	122	144	158
Oost-Nederland	100	130	170	191	243
Noord-Holland en Flevoland	100	123	136	159	197
Zuid-Holland	100	123	149	176	211
Utrecht	100	121	138	157	190
Zuid-Nederland	100	126	170	196	238
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>123</b>	<b>148</b>	<b>171</b>	<b>208</b>

Bij deze berekening is uitgegaan van het vastgestelde bouwprogramma voor weginfrastructuur op basis van het MIT 2005–2008, ZSM en ZSM2.

**Figuur 9.** Betrouwbaarheid naar regio voor spits en dal. Bron: Hilbers e.a. (2004: 75), gebaseerd op Smara



dering, luchtverontreiniging en geluidsoverlast moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Om dit te bereiken wordt ingezet op het invoeren van Europese en aanscherpen van nationale regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit. Daarnaast is het beleid gericht op het beïnvloeden van het reizigersgedrag en technologische innovaties.

Het belang van *sociale rechtvaardigheid* komt tot uitdrukking in de opvatting dat mobiliteit voor mensen een voorwaarde is om zich te kunnen ontplooiën en ontspannen: iedereen moet kunnen deelnemen aan sociale en economische activiteiten, en bepaalde voorzieningen (bijvoorbeeld ziekenhuizen en onderwijsinstellingen) moeten voor iedereen bereikbaar zijn. Degenen die niet in hun eigen mobiliteit kunnen voorzien, moeten kunnen beschikken over openbaar of vraagafhankelijk vervoer.

De *belevingswaarde*, tot slot, komt naar voren in het kader van de aanleg van infrastructuur, vooral met het oog op landschapsdoorsnijding, versnippering en aantasting van natuur. In het vervolg van dit hoofdstuk ligt de nadruk op mobiliteit(sgedrag) en niet op de fysieke infrastructuur. Omdat de belevingswaarde in dat gedrag van ondergeschikt belang is, wordt in dit hoofdstuk aan deze waarde verder geen aandacht besteed.

### Marktwerking, privatisering, deregulering en decentralisatie

Welke rol ziet de overheid voor zichzelf en andere partijen weggelegd ter stroomlijning van de mobiliteit(sgroei) én waarborging van de hiervoor beschreven publieke belangen? Een van de uitgangspunten van de *Nota Mobiliteit* is 'decentraal wat kan, en centraal wat moet'. De bal ligt hiermee bij de provincies en (samenwerkende) gemeenten. De rijksoverheid stelt slechts de kaders waarbinnen de lagere overheden zelf regionale afwegingen kunnen maken over hun verkeers- en vervoersbeleid. Het rijk fungeert als toezichthouder en grijpt in als nationale publieke belangen worden geschaad. Daarnaast zet de rijksoverheid in op deregulering via het afschaffen van niet-functionele, hinderlijke en marktversturende regels en het verminderen van administratieve lasten. Behalve naar decentralisatie en deregulering streeft de rijksoverheid naar (meer) publiek-private samenwerking bij de realisatie van projecten, met als achterliggend idee dat de inschakeling van marktpartijen kan leiden tot een doelmatiger uitvoering en een betere prijs-kwaliteitverhouding.

Bovenstaande principes zijn niet nieuw: bij infrastructuurgebonden diensten als weg en spoor zijn processen van decentralisatie, liberalisering, privatisering, verzelfstandiging en deregulering al langer aan de gang. In het algemeen wordt daarmee geprobeerd een betere afstemming tussen consumentenvoorkeuren en aanbod te bewerkstelligen, alsook lagere prijzen, kwaliteitsverbetering en een efficiëntere productie. Voorbeelden uit het verleden zijn de verzelfstandiging van de NS en het splitsen van de railinfrastructuur en exploitatie,

liberalisering en deregulering in de taxibranche, en aanbesteding van vervoersconcessies in het regionale openbaar vervoer.

Zulke veranderingsprocessen worden in de infrastructuurgebonden sectoren vaak gevat onder de noemer van het bevorderen van marktwerking. De Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW 2004: 13) stelt echter dat het in veel gevallen niet gaat om 'echte' marktwerking 'in de zin van het vrijgeven voor onderlinge concurrentie (liberalisering) en/of het overbrengen van de publieke naar de private sector (privatisering). Vaak gaat het in de praktijk vooral om organisatorische verzelfstandiging binnen de publieke sector (...), waarbij de betreffende uitvoeringsorganisaties tot het overheidsdomein blijven behoren'. Volgens de Raad gaat het hier dus om een andere institutionele vormgeving van de verhouding tussen overheid en markt, niet om marktwerking, maar om een hervorming van de overheid die vraag en aanbod beter op elkaar probeert af te stemmen.

In de praktijk wordt de 'echte' marktwerking volgens de Raad eigenlijk alleen teruggevonden bij de zogenaamde toegevoegdewaardediensten in het verkeer en vervoer (denk aan verkeersinformatiediensten en routeplanningssystemen). Bij de aanbesteding van concessies in het openbaar vervoer is er wel concurrentie tussen vervoerbedrijven, maar als de concessie eenmaal is verleend, kan de reiziger in een bepaalde regio nog steeds niet kiezen tussen verschillende vervoerders. Bij de fysieke infrastructuur en de verkeersdiensten (het reguleren van de toegang tot infrastructuur, het routeren van verkeersstromen) blijft sprake van een sterke overheidsregulering dan wel een geheel of gedeeltelijk overheidsmonopolie (RVW 2004).

De RVW (2004: 11) concludeert dat de veranderingsprocessen van de afgelopen twee decennia 'in sommige gevallen wel', maar 'in veel gevallen niet' hebben geleid tot lagere prijzen, een betere afstemming van vraag en aanbod, meer keuzevrijheid voor de reiziger en kwaliteitsverbetering. De verzelfstandiging van de NS en de ontvlechting van infrastructuur en exploitatie, bijvoorbeeld, hebben tot veel klachten geleid over (onder andere) de kwaliteit van de dienstverlening, de hoogte van de tarieven en de punctualiteit. De decentralisatie en aanbesteding van vervoersconcessies heeft evenmin altijd gebracht wat ervan werd verwacht. Er valt volgens de Raad echter ook een aantal succesvolle ontwikkelingen te bespeuren, zoals de toetreding van nieuwe regionale personenvervoerders op het spoor, onder wie Syntus en Noordnet. En door de liberalisering in het goederenvervoer, kunnen inmiddels ook verladers kiezen uit meerdere goederenvervoerders.

In deze *Verkenning* staan de ruimtelijke effecten van marktwerking, decentralisatie, privatisering en deregulering centraal. De effecten van meer marktwerking in de infrastructuurgebonden sectoren zoals hiervoor beschreven, zijn moeilijk te duiden. Dit hangt samen met het gegeven dat de reden voor meer marktwerking in het spoor-, stads- en streekvervoer niet zozeer is gelegen in ruimtelijke knelpunten, als wel in verhoging van de efficiëntie en een betere aansluiting bij consumentenvoorkeuren. Ruimtelijke knelpunten vormen daarentegen wél de belangrijkste reden voor een andere vorm van marktwerking

in de verkeers- en vervoerssector: de introductie van prijsmaatregelen in het wegverkeer.

Dit principe van prijsmaatregelen komt neer op het internaliseren van de externe kosten, of, in andere bewoordingen, op het doorberekenen van de ongeprijsde kosten die een weggebruiker afwentelt op anderen, onder wie overige verkeersdeelnemers en omwonenden, maar ook toekomstige generaties (vergelijk Verhoef e.a. 2004). Met de introductie van een andere, meer marktconforme manier van betalen voor mobiliteit wordt geprobeerd de weggebruiker bewust te maken van de externe effecten die hij of zij veroorzaakt. Een belangrijk extern effect is congestie; infrastructuur is een schaars goed en weggebruikers nemen de effecten die zij veroorzaken door op bepaalde wegvakken op bepaalde tijdstippen te rijden niet mee in hun beslissing om zich te verplaatsen. Andere belangrijke externe effecten bij automobilititeit zijn emissies van schadelijke stoffen, geluidsoverlast en verkeersonveiligheid. Omdat een eventuele invoering van zulke maatregelen niet alleen een duidelijk effect zal hebben op de ruimte maar ook op de publieke belangen die met het verkeers- en vervoersbeleid zijn gemoeid, is de aandacht in het vervolg van dit hoofdstuk specifiek op dit onderwerp gericht.

## Prijsbeleid

Het idee achter prijsmaatregelen is dat weggebruikers hun mobiliteitskeuzes bewuster en zakelijker moeten benaderen. 'Betalen naar gebruik' is in het geval van allerlei andere schaarse goederen (bijvoorbeeld gas, water, licht en telefoon) heel normaal. De huidige marktprincipes, zoals accijnzen op brandstof, zijn onvoldoende gebleken om mensen bewust te maken van de hiervoor genoemde externe kosten en effecten van automobilititeit.

De invoering van prijsbeleid kan verschillende doelstellingen hebben. Als vermeld is het internaliseren van externe kosten het achterliggende principe van prijsmaatregelen. Bij de uiteenlopende doelstellingen wisselt de nadruk op de verschillende externe effecten (zoals congestie, onveiligheid, emissies en geluid). Een veelgenoemd doel is bijvoorbeeld het bevorderen van de doorstroming. Prijsbeleid maakt verplaatsingen wel duurder, maar ook sneller. Voor zakelijk verkeer, goederenvervoer en in wisselende mate ook voor het woonwerkverkeer is tijd kostbaar. Aangezien de tijdwinst voor dit type weggebruikers vaak opweegt tegen de hogere kosten, zullen zij in het algemeen bereid zijn te betalen. Voor sociaal en recreatief verkeer bijvoorbeeld, is tijd minder kostbaar. Deze weggebruikers zullen bij prijsbeleid vooral uitwijken naar andere routes of tijdstippen. Daarmee maken zij ruimte voor het zakelijk verkeer en goederenvervoer, wat de doorstroming weer ten goede komt.

Een andere doelstelling van prijsmaatregelen is bijvoorbeeld het genereren van voldoende inkomsten voor een adequaat aanbod van (nieuwe) infrastructuur. Een directe kanttekening hierbij is de vraag waarom niet eerst wordt geïnvesteerd in die verbeteringen om vervolgens, bijvoorbeeld via een tolheffing, de investeringen weer terug te krijgen. Bij de meeste heffingsvormen moet de weggebruiker eerst betalen en komen de infrastructurele oplossingen pas op

de langere termijn. Als de heffingsopbrengsten worden gebruikt om een knelpunt ter plaatse op te lossen, betekent dit dat er oplossingsmogelijkheden zijn met het oog op, onder andere, de fysieke ruimte en het milieu en is er dus in feite niets wat een directe oplossing in de weg staat. Daar staat tegenover dat de prijsmaatregel op zichzelf wellicht ook al een (deel van de) oplossing kan vormen.

Ook het principe van 'de gebruiker en/of vervuiler betaalt' is een veelgenoemde doelstelling. Degenen die het meest gebruikmaken van de infrastructuur en/of de meeste schade aan natuur en milieu toebrengen, betalen ook het meest.

Voor de verschillende doelen van prijsbeleid, kunnen uiteenlopende vormen van prijsmaatregelen het meest effectief en/of efficiënt zijn. Als de hoofddoelstelling, bijvoorbeeld, het oplossen van files op bepaalde knelpunten is, is een specifieke congestieheffing, liefst gedifferentieerd naar plaats en tijd, de meest efficiënte vorm van prijsbeleid. Maar als de hoofddoelstelling de reductie van emissies is, is een heffing die het totale kilometrage belast, eventueel gedifferentieerd naar ruimte en type voertuig, wellicht efficiënter. Verschillende externe effecten vereisen een ander type differentiatie van de prijsmaatregel (bijvoorbeeld naar tijdstip, plaats, kilometrage, afstand en voertuig). Kortom: het type prijsbeleid en de hoogte van de heffing hangen sterk af van de doelstelling, en daarmee van de externe effecten die in het geding zijn.

Naast externe effecten zijn er bovendien indirecte effecten waarmee rekening moet worden gehouden. Het gaat hierbij om effecten op andere markten dan de mobiliteitsmarkt, denk bijvoorbeeld aan de arbeidsmarkt. Een systeem dat rekening houdt met al deze effecten dient naar vele criteria te worden gedifferentieerd; criteria die elkaar kunnen bijten. Dit leidt tot technologische en organisatorische problemen en hoge kosten. Het is dus zaak om heel duidelijk een hoofddoelstelling voor de implementatie van de prijsmaatregel te definiëren.

Het prijsbeleid staat al jaren hoog op de politieke agenda, maar tot nu toe heeft geen enkel kabinet het echt aangedurfd. Vooral het creëren van voldoende draagvlak is een heikle kwestie. Een van de veelgehoorde kritiekpunten luidt dat de overheid mobiliteit als melkkoe wil gebruiken. Uit een onlangs gehouden onderzoek van de ANWB (zie Motivaction 2005: 54) blijkt dat maar liefst 86 procent van de ondervraagde ANWB-leden het eens is met de stelling dat de overheid de auto als melkkoe gebruikt; 76 procent geeft aan geen vertrouwen in het overheidsbeleid voor mobiliteit te hebben. Van diezelfde ANWB-leden vindt 77 procent variabele autobelastingen wel een goed idee (2005: 44), met als hoofdreden dat betalen naar gebruik 'eerlijk' is. Er lijkt dus op basis van dit onderzoek, ondanks het algemene wantrouwen in het overheidsbeleid, wel draagvlak te zijn voor variabele autobelastingen. Kanttekening hierbij is dat een groot deel van de respondenten ten onrechte denkt er bij de invoering van variabele autobelastingen financieel op vooruit te gaan (2005: 13). Slechts 30 procent van de respondenten is echter bereid meer te betalen voor autorijden

als dat een aantal mobiliteitsproblemen oplost. Deze groep bestaat hoofdzakelijk uit zakelijk rijders met veelal een leaseauto of een auto op naam van de zaak (2005: 55).

In het onderzoek is ook gevraagd naar de gewenste aanwending van de heffingsgeld door de overheid. Een ruime meerderheid vindt dat de inkomsten dienen te worden besteed aan mobiliteitsgerelateerde zaken als het onderhoud van wegen, het oplossen van files en de aanleg van infrastructuur. Slechts een kleine 10 procent gaat akkoord met een aanwending voor niet-autogerelateerde zaken, bijvoorbeeld als bijdrage aan de algemene middelen. Op basis van de resultaten van dit ANWB-onderzoek lijkt het, met het oog op het creëren van draagvlak, belangrijk dat de heffingsopbrengsten worden aangewend voor autogerelateerde zaken en dat de kosten gelijk blijven. Een verhoging van de variabele lasten van het autogebruik zal bijvoorbeeld moeten worden gecompenseerd door een verlaging van de vaste lasten.

Een opvallende conclusie uit ditzelfde onderzoek is overigens dat een ruime meerderheid van de automobilisten files niet als een groot probleem ziet. Ze (h)erkennen dat anderen er last van hebben, maar hebben dat zelf niet, mede omdat zij onveilig en agressief verkeersgedrag, hoge kosten en te weinig parkeerplaatsen als grotere problemen ervaren. Dit komt het draagvlak voor de invoering van een prijsbeleid dat wordt gemotiveerd met het oplossen van congestieproblemen niet ten goede.

### Effecten van prijsbeleid

Het introduceren van prijsmaatregelen in het wegverkeer kan op de korte en langere termijn uiteenlopende effecten hebben, effecten die in deze paragraaf in kaart worden gebracht. De vraag die daarbij centraal staat, is in hoeverre de keuze voor dit prijsbeleid bijdraagt aan de eerder beschreven publieke belangen van welvaart, duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid.

#### *Weggebruikers*

Bij de invoering van prijsmaatregelen zijn weggebruikers zelf belangrijke actoren. Afhankelijk van de manier waarop dat prijsbeleid wordt geïmplementeerd, kunnen zij ervoor kiezen hun mobiliteitspatroon op een bepaalde manier aan te passen, bijvoorbeeld door een andere route te nemen, gebruik te maken van een alternatief vervoermiddel of later of vroeger te vertrekken. Een andere optie is aanpassing van het activiteitenpatroon, bijvoorbeeld door de bestemming te wijzigen, een andere activiteit te kiezen, een activiteit te schrappen of thuis te werken. Wijzigingen in het mobiliteitspatroon zullen waarschijnlijk niet op al te veel weerstand stuiten en zijn relatief eenvoudig te realiseren. Aanpassingen van het activiteitenpatroon liggen gevoeliger, zeker wanneer daardoor gewenste activiteiten niet meer kunnen plaatsvinden of niet meer op de gewenste manier kunnen worden ingevuld, of wanneer daarmee veranderingen in leefstijl en/of woon-werklocaties zijn gemoeid. Daarnaast zijn woon-werkverplaatsingen in het algemeen onvermijdelijke verplaatsingen, die op een bepaald tijdstip moeten worden ondernomen. Veranderingen daarin

hebben niet alleen effect op werknemers, maar ook op werkgevers/bedrijven. Daarbij is het denkbaar dat de kosten afgewenteld gaan worden op de werkgever. Dit kan worden doorvertaald in de prijs van het product of de dienst, maar ook in een verplaatsing van het bedrijf.

Hoe ingrijpender de maatregelen, hoe kleiner het draagvlak bij weggebruikers zal zijn. Maar wat er precies zal gaan gebeuren, is zeer moeilijk te voorspellen en hangt voor een groot deel af van de gekozen vorm van prijsbeleid en de kosten voor individuele burgers en bedrijven. Hierna worden de te verwachten effecten van een aantal belangrijke vormen van prijsbeleid op de einddoelen en op de ruimtelijke inrichting nader uitgewerkt.

#### *Welvaart*

In de context van het publieke belang van welvaart, gaat het hoofdzakelijk om het verbeteren van de doorstroming, ofwel het oplossen van files; zo hebben EVO en TLN (2005: 1) becijferd dat de financiële schade van files voor het vrachtverkeer in 2005 uitkomt op bijna 500 miljoen euro. De invoering van prijsbeleid kan de doorstroming bevorderen, omdat de omvang van het autoverkeer zal afnemen of beter verspreid zal worden over de dag en het netwerk.

Het Centraal Planbureau heeft onderzoek gedaan naar de economische effecten van verschillende vormen van prijsbeleid (zie Besseling e.a. 2005). Uit deze studie komt naar voren dat de congestie vooral effectief kan worden bestreden wanneer wordt gekozen voor een combinatie van aanleg van extra capaciteit op plekken waar dat geen al te hoge kosten vergt, en specifieke heffingen op drukke plekken waar het aanleggen van wegen wel kostbaar is (bijvoorbeeld in stedelijke gebieden en op plekken waar natuurlijke barrières moeten worden overwonnen). De congestie zal bij specifieke heffingen wel afnemen, maar het totale volume verkeer zal ongeveer gelijk blijven; het verkeer zal zich deels verplaatsen naar minder drukke tijden en plaatsen. Vooral weggebruikers die makkelijk kunnen uitwijken (lage tijdwaardering), zullen dat ook doen, en weggebruikers met een hoge tijdwaardering zullen hiervan profiteren. Een voordeel van specifieke heffingen is dat ze slechts op een klein deel van alle gereden kilometers hoeven te worden geheven. Hierdoor kunnen de uitvoeringskosten laag blijven. Specifieke heffingen kunnen jaarlijks een maatschappelijke winst van 1,5 miljard euro opleveren (Besseling e.a. 2005: 10). Volgens de onderzoekers hebben ook vlakke heffingen (over elke gereden kilometer) een positief effect op de welvaart: de maatschappelijke winst kan oplopen tot 1,2 miljard euro per jaar. Bij een vlakke heffing neemt de congestie eveneens af, maar in tegenstelling tot de specifieke heffingen gaat hier hierbij niet om een betere spreiding van het verkeer, maar hoofdzakelijk om een volumereductie. Dit maakt vlakke heffingen vanuit welvaartsoogpunt minder efficiënt dan de specifieke heffingen in combinatie met de aanleg van extra infrastructuur; een beperking van mobiliteit wordt gezien als een welvaartsverlies.

De verwachting is dat de effecten op het gedrag van weggebruikers zich hoofdzakelijk zullen beperken tot een vermindering van de automobilititeit



of het uitwijken naar andere tijdstippen of routes, en dat er weinig naar andere alternatieven zal worden gezocht. Ook uit het eerder genoemde onderzoek van de ANWB blijkt dat een ruime meerderheid van de automobilisten bij invoering van prijsmaatregelen niet zal gaan carpoolen, fietsen of gebruikmaken van het openbaar vervoer. Daarbij moet worden opgemerkt dat de mogelijkheden om, bijvoorbeeld, over te stappen op het openbaar vervoer in de praktijk ook beperkt zijn. Op slechts een klein aantal trajecten kan het openbaar vervoer redelijkerwijs concurreren met de auto, denk bijvoorbeeld aan centrum-centrumrelaties. Daarnaast is het openbaar vervoer ook druk bezet. Bij een gelijkblijvend aanbod zou volgens Verhoef e.a. (2004: 44) een overgang van 10 tot 20 procent van de automobilisten naar het openbaar vervoer reeds tot een verdubbeling van het openbaarvervoergebruik leiden.

#### *Duurzaamheid*

De milieueffecten van prijsbeleid zijn recentelijk onderzocht door het Natuur- en Milieuplanbureau (zie Geurs & Van den Brink 2005). De auteurs constateren dat variabilisatie van vaste autobelastingen een significante milieuwinst kan opleveren. Vlakke kilometerheffingen hebben relatief gunstige effecten op emissies van CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en PM<sub>10</sub>. Dit is voor een groot deel te danken aan een reductie van het totale volume wegverkeer. Daarnaast vindt er een verschuiving plaats van diesel- naar meer benzineauto's (Geurs & Van den Brink 2005: 33). Deze constatering vormt overigens een goede illustratie van de botsende doelstellingen van prijsmaatregelen: hiervoor is juist geconcludeerd dat een volumereductie van het verkeer tot welvaartsverliezen leidt.

Uit deze studie komt verder naar voren dat specifieke heffingen, die wel relatief hoge welvaartswinsten hebben, op nationale schaal slechts een beperkte milieuwinst opleveren. Het totale volume wegverkeer zal bij dit type heffingen niet of nauwelijks veranderen, het verkeer verspreidt zich alleen beter over de dag. Bovendien hecht het vrachtverkeer, de grootste vervuiler, in veel gevallen meer waarde aan reistijd dan aan geld. De betere doorstroming door de invoering van specifieke heffingen kan leiden tot meer vrachtverkeer, waardoor de milieuwinst nihil is. Volgens Geurs en Van den Brink (2005: 6) kan meer milieuwinst worden behaald met een verlaging van de maximum snelheid rondom de grote steden; dit kan de milieuprestatie (lokaal) met 25 tot 30 procent verbeteren.

Op het terrein van geluid(soverlast) levert prijsbeleid slechts een zeer geringe bijdrage; het treffen van geluidswerende of -afschermende maatregelen is van veel grotere invloed op de geluidsbelasting dan prijsbeleid (vergeleijk ook Geurs e.a. 2004). Dit geldt eveneens op het gebied van aantasting van natuur en landschap. Wel kunnen maatregelen als benutten en beprijzen ervoor zorgen dat er minder nieuwe tracés hoeven te worden aangelegd.

Een mogelijk ongunstig effect van prijsbeleid kan een toename van het tweedeautobezit zijn, omdat bij hogere variabele kosten, de vaste kosten van de auto omlaag gaan en een (tweede) auto dus in aanschaf goedkoper wordt. Dit heeft mogelijk negatieve gevolgen voor de duurzaamheid en leefbaarheid in de binnenstad vanwege parkeerproblemen en veel blik op straat. ECORYS (2005)

verwacht overigens niet dat de verschuiving van vaste naar variabele lasten het autobezit sterk zal beïnvloeden. Empirisch onderzoek heeft namelijk aangetoond dat autobezit vrij ongevoelig is voor de hoogte van de vaste autolasten.

De effecten op veiligheid zijn bij de meeste varianten van prijsbeleid relatief klein. Volgens het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (NPABM 2005: 70) kan de invoering van een landelijke kilometerheffing leiden tot een afname van het aantal verkeersslachtoffers van 8 tot 11 procent. Dit is voor het overgrote deel toe te schrijven aan het lagere aantal gereden kilometers. Bij specifieke heffingen is het effect op veiligheid 2 tot 3 procent minder verkeersslachtoffers. Deze cijfers worden nog iets lager als de heffingsopbrengsten worden aangewend voor extra infrastructuur in plaats van voor de verlaging van de vaste lasten. Meer capaciteit trekt immers ook meer verkeer aan.

#### *Sociale rechtvaardigheid*

Rechtvaardigheid is een subjectief begrip en kan dan ook in het kader van prijsbeleid op verschillende manieren worden ingevuld. Zo kan betalen voor het weggebruik (ook uit het perspectief van de individuele weggebruiker) als onrechtvaardig worden beschouwd als daarmee de verschillen tussen inkomensgroepen groter worden ('autorijden voor de rijken'). Zo ook blijkt uit het genoemde onderzoek van de ANWB dat veel automobilisten het uitgangspunt van 'de gebruiker/vervuiler betaalt' juist weer wel als rechtvaardig beschouwen.

De subjectiviteit van het begrip heeft ertoe geleid dat rechtvaardigheid in de context van het prijsbeleid meestal als een randvoorwaarde wordt beschouwd, waarmee met prijsmaatregelen met een andere hoofddoelstelling (congestievermindering, duurzaamheidsverhoging) zoveel mogelijk rekening dient te worden gehouden. Rechtvaardigheid speelt daarmee een belangrijke rol bij het creëren van draagvlak voor de implementatie van prijsmaatregelen.

Besseling e.a. (2005) hebben uit het perspectief van rechtvaardigheid voor verschillende vormen van prijsbeleid gekeken naar de inkomenseffecten voor (verschillende typen) huishoudens en bedrijven. De effecten zijn sterk afhankelijk van de gekozen vorm van prijsbeleid en de aanwending van de heffingsopbrengsten. Wat betreft het laatste, levert een verlaging van de vaste autokosten een gunstiger financieel plaatje op dan wanneer de opbrengsten worden besteed aan de uitbreiding van infrastructuur (die op haar beurt weer wel positieve effecten op de reistijd heeft).

Besseling c.s. concluderen in het algemeen dat de 'grootverbruiker' het meest betaalt, maar ook het meest profiteert van de baten, in termen van reistijdwinst. Huishoudens in de Randstad, bijvoorbeeld, betalen bij specifieke congestieheffingen relatief veel heffingskosten, maar hebben ook de grootste winsten in termen van reistijd. In perifere regio's waar nauwelijks sprake is van congestie betalen huishoudens relatief weinig en levert het ook weinig op in termen van reistijdwinst. Bij de berekeningen van de totale effecten is ervan uitgegaan dat inkomenseffecten even zwaar wegen als de effecten op de reistijd en de verkeersomvang. De vraag is evenwel of dat terecht is. Zoals eerder vermeld, komt uit het onderzoek van de ANWB naar voren dat slechts 30

procent van de ondervraagde automobilisten bereid is meer te gaan betalen voor mobiliteit als dat mobiliteitsproblemen oplost. Met andere woorden: 70 procent is niet bereid extra te betalen voor het oplossen van de mobiliteitsproblemen, of heeft er geen geld voor over om, bijvoorbeeld, eerder thuis te kunnen zijn. Door de inkomenseffecten even zwaar te laten wegen als de reistijd- en mobiliteitswinsten, wordt wellicht een te gunstig beeld van de totale welvaartseffecten gecreëerd.

Als specifiek naar individuele huishoudens wordt gekeken, kunnen er wel grote verschillen optreden. Huishoudens die relatief veel met één auto rijden, profiteren weinig van de (gedeeltelijke) afschaffing van de Belasting van Personenauto's en Motorrijtuigen (BPM) en Motorrijtuigenbelasting (MRB). Zij kunnen er honderden euro's per jaar op achteruit gaan. Huishoudens die relatief weinig rijden maar toch twee auto's hebben, kunnen er juist honderden euro's per jaar op vooruit gaan (Besseling e.a. 2005: 74).

#### *Ruimtelijke effecten*

Het prijsbeleid zal vooral op de langere termijn ruimtelijke effecten teweegbrengen. In het geval van vlakke heffingen is het denkbaar dat mensen vanwege de hoge reiskosten minder snel een baan op grote afstand van hun woning zullen kiezen. Hierbij dient te worden aangetekend dat bij de locatiekeuze voor wonen of werken uiteraard ook andere factoren meewegen, zoals de hoogte van het inkomen, werkgelegenheid en de beschikbaarheid van (gewenste) woningen; de keuzevrijheid van de burger is in deze zin beperkt, en in de praktijk is het vaak moeilijk om wonen en werken dicht bij elkaar te brengen. Ook is het zo dat Nederland een relatief groot aantal tweeverdieners kent die vaak tussen twee werkadressen in wonen. In de meeste westerse landen is het aandeel van de totale transportkosten in de uitgaven (van huishoudens) bovendien slechts 10 tot 15 procent (Verhoef e.a. 2004). Daarnaast worden de hogere variabele kosten waarschijnlijk (deels) gecompenseerd door een verlaging van de vaste kosten, waardoor het totale effect op de reiskosten in veel gevallen beperkt blijft. Door prijsmaatregelen zullen die transportkosten wellicht iets stijgen, maar of dat tot een verandering van woon- of werkplek zal leiden, is de vraag.

Uit de effectberekeningen is gebleken dat voor veel type huishoudens de totale welvaarts- en inkomenseffecten positief of neutraal uitvallen, en er dus geen directe financiële prikkel is om te verhuizen. Toch moet het mogelijke effect niet volledig worden uitgevlakt. Uit een onlangs gehouden *stated preference*-onderzoek van Tillema e.a. (2005: 8) onder 465 werkende respondenten, blijkt dat de verhuiskans als gevolg van een prijsmaatregel in ongeveer 5 procent van de gevallen (vrij) groot is. Voor een verandering van de werklocatie wordt zelfs een aandeel van 13,5 procent gevonden. Ook als gecorrigeerd wordt voor respondenten die toch al de neiging hadden om binnen twee jaar van woon- of werkplek te veranderen, blijft nog een significant percentage over.

Ook voor bedrijven is het denkbaar dat de locatiekeuze door prijsmaatregelen wordt beïnvloed. Vervoort en Van de Lande (2005) constateren evenwel dat de invoering van prijsbeleid niet of nauwelijks tot bedrijfsverplaatsingen zal leiden, althans niet op de korte en middellange termijn. Op de lange termijn is er wel enig effect te verwachten, maar de invloed blijft beperkt. De auteurs zoeken de verklaring hiervoor in het feit dat de mobiliteitskosten slechts een klein deel uitmaken van de totale operationele kosten. Daarnaast blijkt een groot deel van de extra kosten te worden gecompenseerd door winst in de zin van reistijd en betrouwbaarheid. Per saldo gaat een bedrijf er dan soms zelfs op vooruit, afhankelijk van de tijd- en geldwaardering. Bovendien is de verhuisgeneigdheid onder bedrijven hoe dan ook klein. Onderscheiden naar typen bedrijvigheid zijn er wel verschillen waar te nemen. Vooral bij wegtransport en zakelijke dienstverlening is de verhuisgeneigdheid op de middellange of lange termijn het grootst. De industrie en de kwartaire sector zijn nagenoeg ongevoelig voor prijsmaatregelen. Van de verschillende typen prijsmaatregelen hebben specifieke heffingen naar plaats en tijd het meest effect op de verhuisgeneigdheid (Vervoort & Van de Lande 2005).

Kortom, de invloed van prijsbeleid op de ruimtelijke configuratie van wonen en werken lijkt relatief beperkt. Verhoef e.a. (2004) stellen bovendien dat als er al ruimtelijke effecten zullen zijn, deze hoofdzakelijk betrekking hebben op een andere verdeling van mensen en bedrijven over bestaande woon-, werk- en winkellocaties. De ruimtelijke configuratie zal niet of nauwelijks wijzigen.

Een interessante optie voor prijsbeleid die zelden aan bod komt, is regionale differentiatie van verschillende vormen van prijsbeleid. Het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit maakt onderscheid in tien varianten van prijsmaatregelen; dit onderscheid is eveneens gehanteerd in de vooronderzoeken die hiertoe zijn verricht. Uitgangspunt daarbij is dat er één variant uiteindelijk als 'beste' uit de bus komt. Het is echter ook denkbaar dat de effectiviteit van verschillende prijsmaatregelen per regio kan verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld het type werkgelegenheid, sociaal-demografische kenmerken van bewoners en de mate van verstedelijking. Uit het onderzoek van Besseling e.a. (2005) is gebleken dat de inkomens-, reistijd- en mobiliteitseffecten van de verschillende soorten prijsmaatregelen per type huishouden en bedrijf sterk kunnen verschillen als meer in detail wordt gekeken naar kenmerken als leeftijd, geslacht en inkomen of het soort bedrijf. De uiteenlopende typen huishoudens en bedrijven zijn op hun beurt weer verschillend verspreid over het land. Een regionale differentiatie in vormen van prijsbeleid lijkt dus voor de hand te liggen, zeker bij lokale vormen als cordonheffing of heffingen bij specifieke congestiepunten. Vraagt Rotterdam, bijvoorbeeld, met veel vrachtverkeer en meer laagopgeleiden niet om een andere oplossing dan de regio Amsterdam, met meer zakelijke dienstverlening en meer hoger opgeleiden? Volgens Vervoort en Van de Lande (2005: 12) kent het vrachtverkeer een veel hogere reistijdwaardering dan het zakelijk verkeer (40,63 euro per uur tegenover 28,31 euro per uur). Dat betekent niet alleen dat het vrachtverkeer bereid is meer te betalen om een uur eerder op de plaats van bestemming aan te komen dan het

zakelijk verkeer, maar ook dat vrachtverkeer minder gevoelig is voor prijsmaatregelen. Ook tussen hoger en lager opgeleiden is er verschil tussen reistijdwaardering en gevoeligheid voor prijsverhogingen. Wanneer meer in detail wordt gekeken naar regionale verschillen in bereikbaarheid, de samenstelling van het verkeer, oriëntatiepatronen en sociaal-demografische kenmerken van verschillende typen huishoudens en naar type bedrijven, dan is regionale differentiatie in de vorm van prijsbeleid en/of tariefstelling wellicht gerechtvaardigd. Omdat de lagere overheden door de decentralisatie meer zeggenschap krijgen, is regionale differentiatie wellicht ook makkelijker te implementeren. Met het oog op het creëren van draagvlak, is het daarbij wel van groot belang deze differentiatie richting weggebruikers goed en helder te beargumenteren. Naar regionale differentiatie in prijsbeleid is nog weinig onderzoek gedaan.

### Conclusies

De overheid streeft ernaar de mobiliteitsgroei, binnen de gestelde kaders voor milieu, veiligheid en leefomgeving, te faciliteren. Het doel is een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid van deur tot deur. Om dit te bereiken, wordt (onder andere) meer nadruk gelegd op marktwerking, decentralisatie en deregulering. Deze principes zijn niet nieuw; te denken valt aan de verzelfstandiging van de NS en de ontvlechting van de infrastructuur en de exploitatie, de decentralisatie en concessieverlening in het stads- en streekvervoer en de liberalisering van de taximarkt. Met deze maatregelen wordt getracht een betere afstemming tussen consumentenvoorkeuren en aanbod te bewerkstelligen, alsmede lagere prijzen, kwaliteitsverbetering en een efficiëntere productie. Het succes is vooralsnog beperkt, in enkele gevallen zijn er verbeteringen opgetreden, in veel gevallen echter niet. Bij deze veranderingsprocessen zijn de ruimtelijke effecten vaak moeilijk te duiden, aangezien het hoofdzakelijk gaat om organisatorische hervormingen gericht op efficiëntieverbetering. De invoering van prijsmaatregelen in het wegverkeer vormt hierop een uitzondering. De reden om via prijsmaatregelen meer marktwerking in verkeer en vervoer te krijgen, is juist door ruimtelijke knelpunten ingegeven, dan wel door externe effecten als congestie, schadelijke emissies en geluidsoverlast.

Het prijsbeleid kan in principe een bijdrage leveren aan de publieke belangen van mobiliteit op het gebied van welvaart, duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid. De doelstellingen van prijsbeleid lopen echter door elkaar heen en de verschillende vormen van prijsmaatregelen kunnen tegenstrijdige effecten hebben. Specifieke congestieheffingen, bijvoorbeeld, zijn effectief voor het oplossen van congestie; deze maatregel zorgt voor een betere spreiding over de dag zonder de omvang van het verkeer terug te dringen. Vlakke heffingen dragen ook bij aan de afname van congestie, maar ontmoedigen wel het verkeer, met negatieve welvaartseffecten tot gevolg. Uit het oogpunt van duurzaamheid is een afname van de verkeersomvang juist weer gunstig. Pas als het hoofddoel van prijsbeleid duidelijk is, kan de beste vorm daarvan worden gekozen; nu zijn er nog te veel tegenstrijdigheden. Een mogelijk primair doel is het

terugdringen van de congestie ten behoeve van de welvaart, met duurzaamheid als meekoppelend belang (randvoorwaarde). Rechtvaardigheid is in dit geval geen doel op zich, maar gericht op het creëren van maatschappelijk draagvlak.

Prijsmaatregelen hebben afhankelijk van de gekozen vorm een duidelijke invloed op externe effecten als congestie en schadelijke emissies. Of het prijsbeleid ook ruimtelijke implicaties heeft in de zin van veranderingen in de locatiekeuze voor wonen en werken, is de vraag. Vooralsnog lijken deze effecten beperkt. Voor huishoudens geldt dat de reiskosten slechts beperkt van invloed zijn op de keuze voor een woning of werkplek. Bovendien maakt het aanbod op de arbeids- en woningmarkt het niet altijd eenvoudig om wonen en werken dichterbij elkaar te brengen. Ook het feit dat er steeds meer tweeverdieners zijn die vaak een woonlocatie tussen twee werkplekken in kiezen, speelt hierbij een rol. Voor bedrijven geldt dat de effecten op de vestigingslocatie naar alle waarschijnlijkheid eveneens gering zullen zijn, onder andere omdat de hogere kosten worden gecompenseerd door winsten in reistijd en betrouwbaarheid en de mobiliteitskosten slechts een klein deel uitmaken van de totale operationele bedrijfskosten.

De aandacht specifiek te richten op verschillende typen huishoudens en bedrijfssectoren loont de moeite. Sommige huishoudens en bedrijven zullen gevoeliger zijn voor prijsmaatregelen dan andere en zullen mogelijk ook anders reageren. Gemiddeld genomen zullen de effecten wellicht niet zo groot zijn, maar onder bepaalde groepen en sectoren kan prijsbeleid juist wel veel invloed op de locatiekeuze hebben. Onderzoek naar de mogelijke bijdrage van regionale differentiatie aan de beoogde effecten van prijsbeleid, kan in deze context interessant zijn, zeker met het oog op de verspreiding van uiteenlopende typen huishoudens en bedrijven over het land. Zo heeft Amsterdam relatief veel hoger opgeleiden en zakelijke dienstverlening, terwijl Rotterdam meer lager opgeleiden telt en veel meer is gericht op distributie. Mocht het inderdaad zo zijn dat de verschillende typen huishoudens en bedrijven uiteenlopend reageren op prijsmaatregelen, dan is regionale differentiatie wellicht een manier om nog beter te kunnen voldoen aan doelen als doorstroming en bereikbaarheid.

Landelijk gebied

## LANDELIJK GEBIED

Dit hoofdstuk heeft een wat ander karakter dan de vier voorgaande hoofdstukken. Daarin stonden maatschappelijke sectoren centraal, die bovendien een overwegend stedelijk karakter hebben. Hier is het perspectief gericht op een gebiedscategorie, te weten het landelijk gebied, waarin een aantal sectorale ontwikkelingen samenkomen.

Het Nederlandse landelijk gebied is gevormd door een al eeuwen bestaande symbiose tussen drie ruimteveragende functies: de landbouw, het watersysteem en de natuur. Het vanzelfsprekende samengaan van deze functies staat de laatste decennia onder druk, waarvoor de hoofdoorzaak moet worden gezocht in het steeds efficiënter gebruikmaken van de grond, met schaalvergroting en functiescheiding als gevolg. Ter illustratie: tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw werden tijdens ruilverkavelingen grote veengebieden ontgonnen, gebieden die nu als zeldzaam natuurgebied zouden worden bestempeld. De landbouw veranderde zodanig dat agrarische belangen en de andere functies in het landelijk gebied steeds minder goed verenigbaar waren. Ook het natuurbeheer en de waterberging zijn uit het oogpunt van efficiëntie drastisch veranderd. Tegelijk werden er rondom steden en dorpen steeds meer woningen en bedrijven aangelegd, alsook een uitgebreid vervoersnetwerk; zo is het areaal woningen sinds de Tweede Wereldoorlog meer dan verdubbeld.

Inmiddels zijn in de *Nota Ruimte* andere bestuurlijke verhoudingen voorgesteld, die ook voor het landelijk gebied van belang zijn. Voor het ruimtelijk beleid betekent dit dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de Ruimtelijke Hoofdstructuur van nationale landschappen, de Ecologische Hoofdstructuur en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. In de gebieden daarbuiten spelen provincies en gemeenten een belangrijker rol bij het beheer en de uitwerking van gewenste ontwikkelingen en beschermingsmaatregelen; de bescherming van het Nationaal Landschap Groene Hart, bijvoorbeeld, is inmiddels opgepakt door de drie Groene Hartprovincies.

De centrale vraag in dit hoofdstuk is welke veranderingen in het landelijk gebied zijn te verwachten als autonome trends voortgang vinden, en wat de gevolgen kunnen zijn van de nieuwe sturingsfilosofie van de *Nota Ruimte*. In de analyse worden de drie genoemde functies integraal beschouwd. Het 'landelijk gebied' is daarbij gedefinieerd als het niet-verstedelijkte deel van Nederland; hieronder vallen ook de (kleinere) dorpen. Zo afgebakend beslaat het landelijk gebied ongeveer 80 procent van het Nederlandse areaal, waar ongeveer 40 procent van de Nederlandse bevolking woont.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de betekenis van de vier onderscheiden waarden van het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied. In de daaropvolgende paragrafen worden de trends in de landbouw, de natuur

en het watersysteem beschreven. Ten slotte wordt ingegaan op de functieveranderingen die hebben plaatsgevonden en zullen plaatsvinden, en wat de ruimtelijke gevolgen daarvan (kunnen) zijn.

### Publieke belangen en het landelijk gebied

In het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied keert het publieke belang van *welvaart* terug in de rol van de landbouw als economisch drager van dat gebied en als producent van voldoende en betaalbaar voedsel. In de periode na de Tweede Wereldoorlog is sterk ingezet op een productiviteitsverhoging van de nationale landbouw, ondersteund door ruimtelijke maatregelen als de ruilverkavelingen. Die nationale landbouw werd op zijn beurt ondersteund door EU-subsidies. Door de internationalisering van de landbouw is de productiefunctie sterk aan verandering onderhevig. De watersystemen ondersteunen deze productiefunctie, maar moeten de inwoners ook tegen wateroverlast beschermen. Hiertoe is een uitgebreid netwerk van sloten, vaarten en waterreservoirs aangelegd, en zijn rivieren en beken rechtgetrokken om het water zo snel mogelijk te kunnen afvoeren.

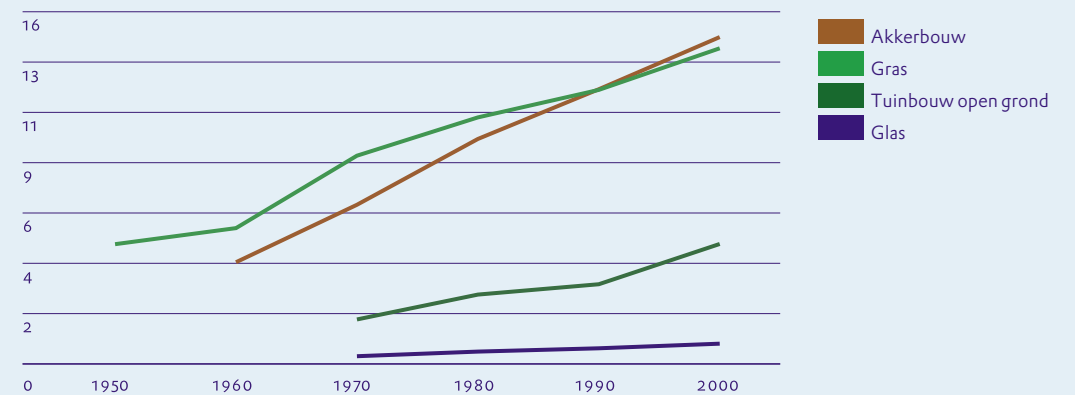
Het belang van *sociale rechtvaardigheid* komt vooral naar voren in het streven naar een herverdeling van publieke middelen ten gunste van achterblijvende landelijke gebieden, en naar toegankelijkheid van voorzieningen voor plattelandsbewoners. Omdat in dit hoofdstuk uiteindelijk het landschap en niet de bewoner van het landelijk gebied centraal staat, blijft deze waarde hier verder buiten beschouwing.

*Duurzaamheid* speelt een belangrijke rol in de vorm van de natuurwaarde van het landelijk gebied. De aanwezigheid van natuur is lange tijd minder op waarde geschat dan nu het geval is, omdat de landbouwproductie vooropstond. Belangrijke voorvechters van de natuur, onder wie Jacob van Lennep in de negentiende en Jac. P. Thijsse in de twintigste eeuw, kwamen eerst vooral van particuliere zijde, de overheid volgde later. De laatste natuurgebieden zijn tegenwoordig beschermd, en recent wordt veel geld en energie gestoken in het realiseren van nieuwe natuurgebieden. De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is in dit kader een belangrijk instrument om de natuurwaarde te bewaren en versterken.

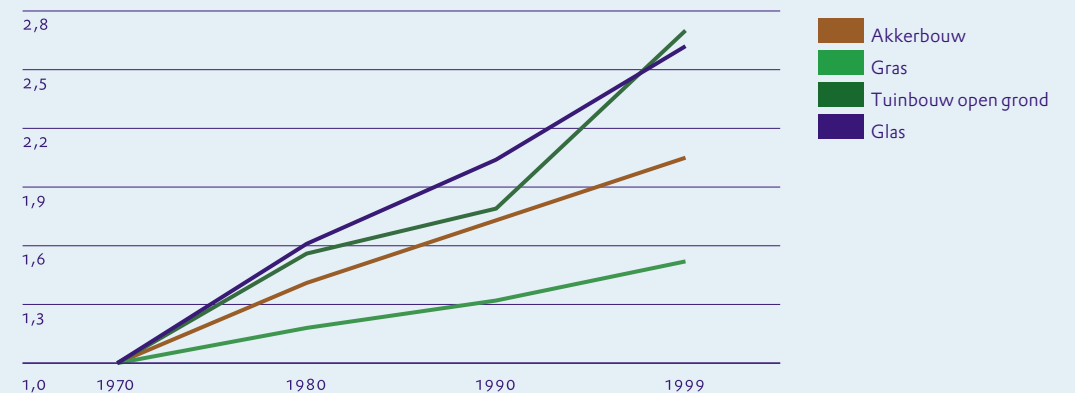
De *belevingswaarde* van het landschap, ten slotte, wordt onder andere gevormd door de symbiose van cultuurhistorische en natuurlijke elementen. Jac. P. Thijsse schreef voor de Tweede Wereldoorlog over het Nederlandse landschap in zijn Verkadealbums, onder andere *Waar wij wonen* (1937) en *Onze groote rivieren* (1938). Tegenwoordig maken stadsgezichten en historische bouwwerken deel uit van de waardering voor landschappen. De landschappelijke waarde van het landelijk gebied en de noodzaak het landschap te beschermen, zijn dan ook expliciet in de *Nota Ruimte* opgenomen. Zowel landelijk als regionaal is de belangstelling voor de belevingswaarde van de Nederlandse

**Figuur 10.** Schaalvergroting van de landbouwbedrijven (1950–nu), in hectare per bedrijf

Bron: CBS Statline (2005)



**Figuur 11.** Schaalvergroting van de landbouwbedrijven (index = 1970). Bron: CBS Statline (2005)



cultuurlandschappen enorm toegenomen. Overheden en particulieren proberen greep te krijgen op de waarde van het landschap als basis voor de regionale identiteit.

## Landbouw

Als gevolg van internationale concurrentie staat de rendabiliteit van een belangrijk deel van de grondgebonden landbouw reeds lange tijd onder druk. In antwoord op de (dreigende) rendementsdaling, heeft in de afgelopen vijftig jaar een ongekende schaalvergroting plaatsgevonden (zie figuur 10 en 11). Het idee hierachter is dat met een grootschalige productie nog een aanzienlijke omzet kan worden gegenereerd, ondanks kleine marges. Bovendien is het voor grote bedrijven makkelijker om milieunormen te halen, omdat kwetsbare percelen makkelijker kunnen worden geëxtensiveerd.

Kenmerkend voor de schaalvergroting is het opkopen van kleine door grote bedrijven (Berkhout & Van Bruchem 2005; CBS-Statline 2005). Vooral de open grond- en glastuinbouwbedrijven nemen in omvang sterk toe. Het aantal bedrijven is tussen 1950 en nu gereduceerd tot een kwart, terwijl het areaal slechts met 15 procent is geslonken. De schaalvergroting in Nederland zit hiermee op een Europees gemiddelde. In 2006 is ongeveer de helft van de Nederlandse productie in handen van bedrijven die groter zijn dan 150 Nederlandse grootte-eenheden (NGE). Met andere woorden: de landbouw wordt in economisch opzicht in toenemende mate gekenmerkt door grote bedrijven en coöperaties. Deze schaalvergroting zal naar verwachting voortduren, zolang de economie zich normaal blijft ontwikkelen (Huizinga & Smid 2004).

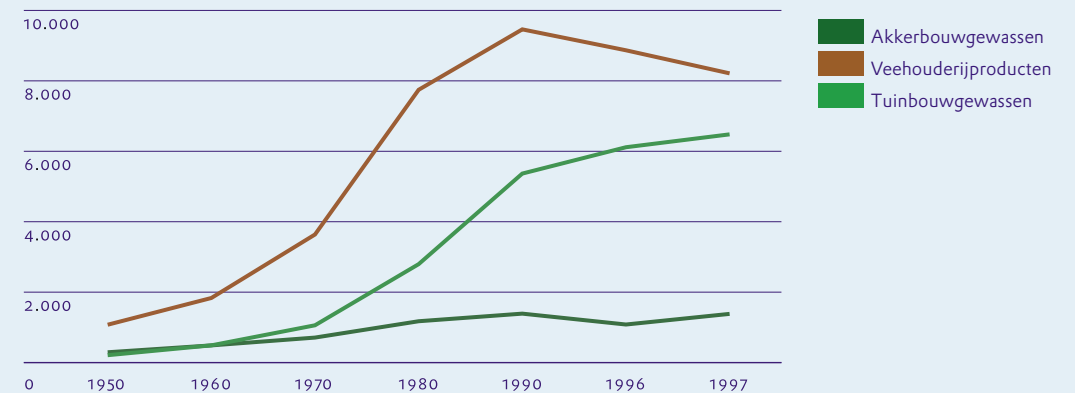
De rijksoverheid tracht de rendabiliteit van agrarische bedrijvigheid te versterken door in de *Nota Ruimte* een clustering van tuinbouw aan te moedigen, zoals de bollenteelt en (glas)tuinbouw in *greenports*. Hierdoor zullen aaneengesloten productiegebieden ontstaan van veelal grote bedrijven. Lokale overheden hebben overigens nog problemen met deze schaalvergrotingen, wat mede wordt veroorzaakt door verouderde bestemmingsplannen van landelijke gebieden. Onder andere de provincie Drenthe heeft dit probleem al eerder geagendeerd; in de *Drentse Landbouw Agenda* (zie Provincie Drenthe 2003) riep zij gemeenten op ervoor te zorgen dat grote bedrijven een plek kregen in het bestemmingsplan.

De internationale concurrentie heeft niet alleen geleid tot een vergroting van de bedrijfsomvang. Er heeft tevens een verschuiving plaatsgevonden naar andere – niet-grondgebonden – landbouwwormen, waarin de grond ter verhoging van de productiviteit op intensieve en efficiënte wijze wordt gebruikt (zie ook VROM-Raad 2004b), en wat verder in dit hoofdstuk industrialisatie wordt genoemd.

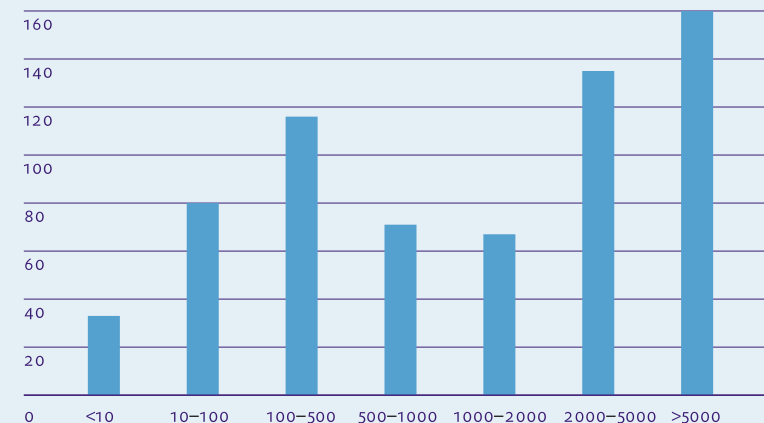
Uit Europese statistieken blijkt dat de Nederlandse landbouw momenteel de efficiëntste is van Europa (Berkhout & Van Bruchem 2005). De grote vlucht van de industrialisatie komt vooral naar voren in de groei van de glastuinbouw en de

**Figuur 12.** Productie van de agrarische hoofdsectoren tussen 1950 en nu (miljoen euro).

Bron: CBS



**Figuur 13.** Gebiedsgrootte begrensde EHS, in hectare (x 1.000). Bron: Van Duuren e.a. (2003)



### Aantal gebieden

11.800    2.605    547    100    51    42    13

### Oppervlakte totaal %

5    12    18    11    10    20    24



bollen- en sierbomenteelt. De groei van de tuinbouwsector is weergegeven in figuur 12.

Als tegenhanger van deze toegenomen industrialisatie krijgt verbreding binnen de agrarische bedrijfsvoering steeds meer aandacht. Hieronder vallen bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer, kamperen bij de boer, aannemers- en transportbedrijfjes, verhuur van machines en zorgboerderijen. Ook aanvullende inkomsten van buiten de sector behoren tot de strategieën om het hoofd boven water te houden. In hoeverre er daadwerkelijk verbreding plaatsvindt, is moeilijk in te schatten; vooralsnog lijkt die beperkt: de ramingen lopen uiteen van minimaal 10 procent van de Nederlandse boeren tot maximaal 40 procent. Het gaat hier veelal om wat grotere bedrijven van jonge en hoogopgeleide ondernemers (Van der Ploeg 2001; Provincie Drenthe 2003). Bij een achterblijvende economische groei of ontbrekende internationale samenwerking zal deze verbreding toenemen (СРВ e.a. 2006; Pols e.a. 2005).

Schaalvergroting, intensivering en verbreding bieden niet altijd soelaas, afhankelijk van locatie en bodemgesteldheid. Dat betekent dat boeren hun bedrijf zullen verkopen en dat de trend van een afname van het areaal landbouwgrond blijft gehandhaafd. De plaats van de landbouw zal dan waarschijnlijk worden overgenomen door stedelijke functies of glastuinbouw (VROM-Raad 2004b).

### Natuur en water

Ook in de verwerving en inrichting van de natuur treedt schaalvergroting op. Maar in tegenstelling tot de schaalvergroting in de landbouw, die een reactie is op ontwikkelingen in de wereldmarkt voor landbouwproducten, wordt deze bij natuurgebieden nadrukkelijk door de overheid gestuurd, bijvoorbeeld via de EHS. Volgens Jac. P. Thijsses *Onze groote rivieren* (1938) liet het Nederlandse landschap (in het bijzonder de uiterwaarden) zich in de jaren dertig van de vorige eeuw nog kenschetsen als een uitgestrekt, natuurlijk cultuurlandschap met (tot verdriet van Thijsses) de eerste sporen van industrialisatie. Met de schaalvergroting is deze fijnmazige verweving tussen natuur en cultuurlandschap echter afgenomen, en zijn de vele natuurgebieden uit de tijd van Thijsses deels vervangen door grote structuren die binnen de Vogel- en Habitatrichtlijn en de EHS vallen, zoals de Veluwe en de Waddenzee. Dat neemt niet weg dat er ook kleinere en verspreid liggende gebieden zijn: meer dan 100.000 hectare van de EHS (van de in totaal circa 512.000 hectare) bestaat uit gebieden die kleiner zijn dan 100 hectare (Van Duuren e.a. 2003; zie figuur 13). Een kleine 25 procent wordt gevormd door gebieden groter dan 5.000 hectare. De trend is evenwel om steeds grotere stukken natuur aan te kopen of kleine gebieden met elkaar te verbinden tot één groter systeem (Van Duuren e.a. 2003). Zoals ook uit figuur 14 (zie de volgende paragraaf) blijkt, omvatten de EHS en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden grote delen van Nederland.

De ambitie van het rijk om de Nederlandse bevolking bescherming te bieden tegen hoog water leidt eveneens tot schaalvergroting, in de vorm van het reserveren van relatief grote gebieden waarop een beperking van de gebruiksfunctie geldt. Een schaalvergroting dus van gebieden waarvan de functionaliteit wordt beperkt door (de mogelijkheid van) water(overlast). Zo geldt er volgens het programma Ruimte voor de Rivier, dat is opgenomen in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Grote Rivieren, een gebruiksbeperking voor gebieden van 3.000 en 4.000 hectare (СРВ e.a. 2006). Dat betekent dat daar niet mag worden gebouwd en alleen extensieve agrarische functies mogen voorkomen. Immers, bij een overstroming mogen deze gebieden geen obstakels bevatten die een belemmering vormen voor het stromende water. Daartegenover staat de verwachting dat het benodigde areaal bergingsgebied, dat bescherming moet bieden tegen wateroverlast, uiteindelijk weinig ruimte exclusief zal claimen omdat veel functies kunnen meekoppelen.

De overheid initieert én versterkt de trend tot schaalvergroting. Met de realisatie van de EHS is als gezegd een grote, landelijke structuur ontstaan waarin bepaalde ontwikkelingen niet zijn toegestaan. Het merendeel van de gebieden is weliswaar goed ontsloten voor recreatie, maar uitbreiding van bedrijvigheid of woningbouw is nauwelijks mogelijk. Deze trend wordt verder versterkt door de aanwijzing van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden door de EU; overigens op voordracht van de Nederlandse overheid. Als gevolg hiervan zullen gebieden min of meer 'op slot' gaan (Van Ravesteyn e.a. 2004).

Behalve vergroot worden natuurgebieden steeds doelgericht ingericht. De EHS dient het behoud van kritische plant- en diersoorten in Nederland te stimuleren en borgen. Om de natuurdoelen te kunnen halen, is een strak beheersprogramma opgesteld, dat geen ruimte laat voor kleine veranderingen. Een goed voorbeeld zijn de Oostvaardersplassen, waarvan het waterniveau per dagdeel tot op de centimeter is gereguleerd. Omdat de door de EU aangewezen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden onder de Europese wetgeving vallen, kennen deze gebieden een hoger beschermingsniveau dan de nationale EHS-gebieden (Van Ravesteyn e.a. 2004). In de bestaande of nieuwe EHS-gebieden zijn andere vormen van grondgebruik niet of nauwelijks mogelijk; slechts extensieve vormen van recreatie zijn toegestaan. Gebieden met de functie natuur worden derhalve zeer monofunctioneel ingericht. Het contrast met het begin van de vorige eeuw is groot: toen had vrijwel het gehele agrarisch gebied een hoge economische en biodiversiteitswaarde en was de flexibiliteit groot.

De watergebieden daarentegen, worden minder monofunctioneel. Was de berging van water vroeger vooral een technische kwestie, nu wordt naarstig gezocht naar de combinatie met woningen, recreatie, landbouw of natuur. Illustratief is de inrichting van de Overdiepse Polder, waar de functie van waterberging tegen een hoog bedrag wordt gecombineerd met de al aanwezige landbouw.

Het toenemende monofunctionele karakter van landbouwgebieden heeft tot een tegenreactie geleid. Zowel de rijksoverheid als de EU ziet in dat de trend

van monofunctionele, efficiënte percelen moet worden gekeerd, of ten minste worden opgevangen. Vooral de dreigende achteruitgang van kenmerkende plant- en diersoorten en standplaatsen is een punt van zorg. Een van de nationale en Europese instrumenten om deze achteruitgang te voorkomen, is het verlenen van subsidies aan particulieren voor het aanbieden van zogeheten blauwe en groene diensten: landbouwsubsidies die worden verleend onder de voorwaarden van (onder andere) een goed milieu- en landschapsbeheer. De EU ambieert (vanaf 2007) met de subsidieverlening niet alleen de kwaliteit van het landschap te verbeteren, maar ook de concurrentiekracht van en de leefbaarheid in het landelijk gebied te versterken.

De Nederlandse overheid kan de vorming van monofunctionele natuurgebieden daarnaast ook met andere (financiële) instrumenten beïnvloeden. De natuurgebieden worden van oudsher beheerd door de drie natuurbeherende organisaties: Provinciale Landschappen, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. De verwachting is evenwel dat een substantieel deel van de gebieden in de nabije toekomst anders zal worden ingericht. Om de kosten hiervan te drukken, zet de overheid al sinds de jaren negentig steeds meer in op particuliere vormen van natuurbeheer, zoals de realisatie van landgoederen en (gesubsidieerd) agrarisch natuurbeheer. Als deze trend doorzet, zal het areaal nog aan te leggen natuur naar verwachting steeds meer in private handen komen. De Sociaal-Economische Raad, onder andere(n), beveelt dit ook aan, omdat hierdoor de natuuropgave voor Nederland betaalbaar zou blijven (zie SER 2005). Ook het Landbouw-Economisch Instituut (LEI, zie Berkhout & Van Bruchem 2005) meent dat er meer aandacht zou moeten zijn voor particulier natuurbeheer als invulling van nieuwe natuur. De enige beperking die daarvoor denkbaar is, is de hoge prioriteit die in de Europese Kaderrichtlijn Water wordt gesteld aan een goede ecologische kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Dat kan makkelijker worden bereikt op grote arealen met intensief natuurbeheer – zoals de reguliere natuurbeherende instanties dat doen. Het dilemma voor de overheid is dat particuliere vormen van natuurbeheer, in het bijzonder agrarisch natuurbeheer, een relatief lage biodiversiteit kennen en voornamelijk een landschappelijke waarde hebben (zie Kleijn e.a. 2004).

#### Funcieveranderingen in het landelijk gebied

Ongeveer 10 procent van het Nederlandse grondgebied bestaat uit stedelijk gebied. Circa 80 procent wordt gevormd door landbouw, natuur en kleine binnenwateren, maar ook door een groot deel van de vervoersinfrastructuur die het landelijk gebied doorsnijdt (CBS-Statline 2005). De overige 10 procent van de 41.528 vierkante kilometer van het Nederlandse oppervlak wordt ingenomen door grote wateroppervlakken als de Waddenzee, de randmeren en de Rijn, Maas en Schelde en bijbehorende deltawateren. De functies die de meeste ruimte consumeren, zijn in kaart gebracht in figuur 14. In deze figuur is het merendeel van het wateroppervlak ingedeeld naar de toegekende natuurfunctie (EHS of Vogel- en Habitatrichtlijngebied).

Figuur 14. Locaties van natuur, water en landbouw



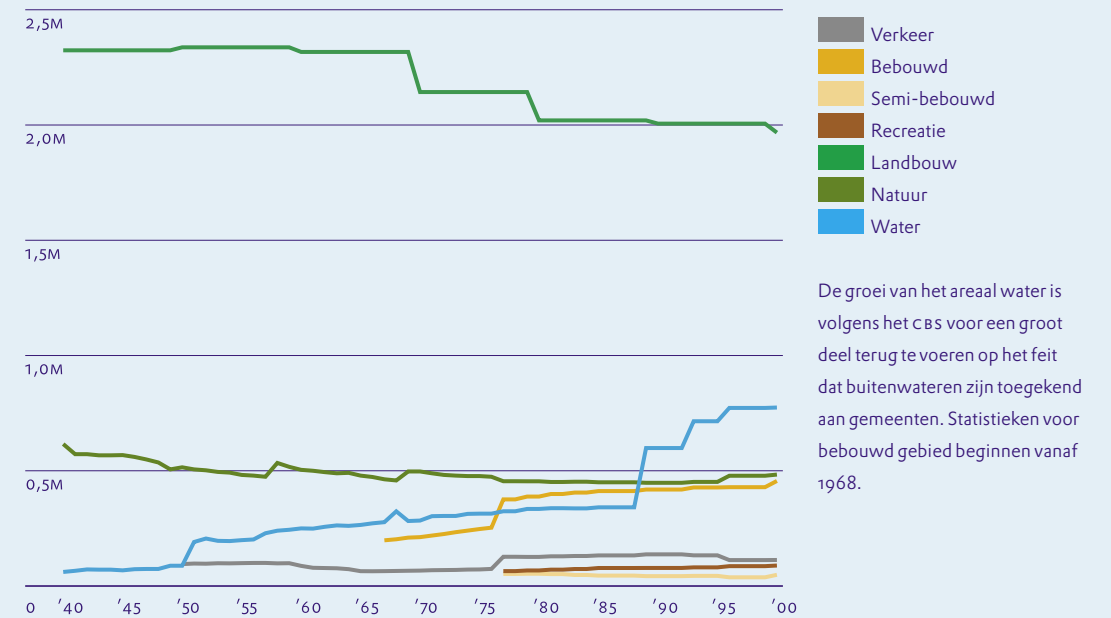
### Funcieverandering in de tijd

De verdeling van functies over het Nederlandse grondoppervlak is in de afgelopen halve eeuw sterk aan verandering onderhevig geweest (CBS-Statline 2005; zie figuur 15). Door de aanleg van recreatiegebieden, verharde wegen en woningen is een deel van het landelijk gebied in veel regio's getransformeerd tot een stedelijk landschap (Pols e.a. 2005). Deze verandering blijkt onder andere uit een studie over het Groene Hart (Pieterse e.a. 2005). In deze regio is (over een periode van vijftig jaar) 25 procent van het areaal een of meerdere keren van functie veranderd. Van het totale Nederlandse areaal is 75 procent in de afgelopen 150 jaar van functie veranderd, 45 procent zelfs meerdere keren (Galle e.a. 2004, kaart 41). De in de context van het landelijk gebied belangrijkste constatering is dat de grondgebonden landbouw, nog altijd de traditionele drager van het landschap, in areaal afneemt en daarmee een minder prominente plaats krijgt. Welke sectoren hebben de plaats van de landbouw ingenomen, en wat kan hieromtrent redelijkerwijs worden verwacht voor de toekomst?

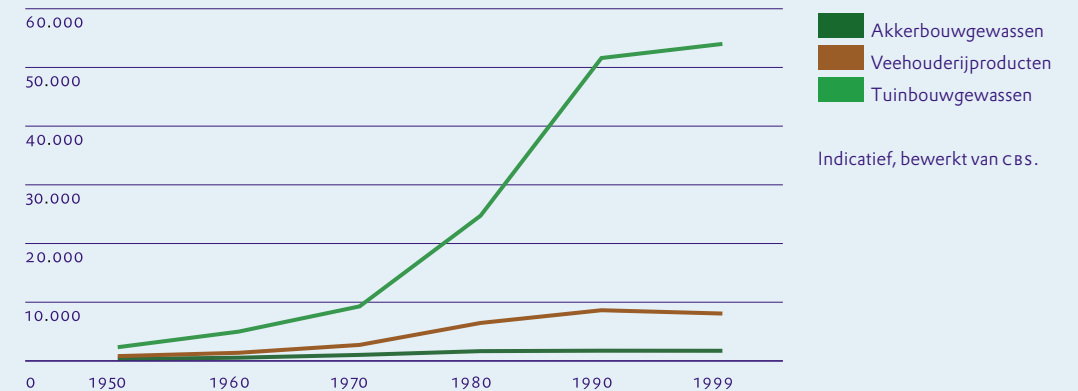
De percelen waar de landbouw is verdwenen, zijn ingenomen door water, bebouwd areaal en – de laatste tien jaar – recreatie- en natuurgebieden. Uit statistieken (CBS-Statline 2005) is af te leiden dat de totale afname van het areaal landbouwgrond vooral tot uiting komt in een afname van het areaal gras (voornamelijk melkveehouderij) en dat het areaal akkerbouw stabiel blijft. De afname van het totale landbouwareaal is een gevolg van de economisch zwakke positie van de landbouw, in combinatie met een sterke ruimtebehoefte voor wonen en bedrijvigheid (zie ook Huizinga & Smid 2004). De zwakke positie van de landbouw hangt samen met de toenemende concurrentie uit goedkoop producerende landen en de daarmee gepaard gaande daling van de prijzen van landbouwproducten. In Nederland stijgen daarentegen de productiekosten, zowel door de toenemende grondprijzen (zie Segeren e.a. 2005; VROM-Raad 2004b), als vanwege de kostbare milieunormen die van overheidswege (inclusief de EU) worden afgedwongen (Van Ravesteyn & Evers 2004). Hierdoor geven de akkerbouw en grondgebonden veehouderijen steeds lagere rendementen. Overigens is dit geen uniek Nederlands verschijnsel, maar een algemene Europese trend (Berkhout & Van Bruchem 2004).

Boeren stoppen niet zomaar met hun agrarisch bedrijf, waarna er automatisch woningen, natuur of water voor in de plaats komen. Uit de RPB-studie *Waar de landbouw verdwijnt* (zie Pols e.a. 2005) komt naar voren dat vooral het eigendom van de grond een belangrijke rol speelt bij funcieveranderingen en hiermee veranderingen van het landschap. Daarbij is niet alleen de economie van invloed: ook politieke beslissingen spelen een rol, alsook persoonlijke omstandigheden als leeftijd en opvolging en de ligging van de gronden. Als er geen koper is, blijft de boer gewoon eigenaar. Die kan dan overschakelen naar ander gebruik, zoals de beter renderende tuinbouw (zie figuur 16), indien dat planologisch mag en dat kan worden gefinancierd. Maar de grond kan ook worden verpacht of extensief benut, bijvoorbeeld voor het houden van paarden.

**Figuur 15.** Verschuivingen in het grondgebruik van Nederland tussen 1940 en nu, in hectare (x 1.000). Bron: CBS (2005)



**Figuur 16.** Productiewaarde per hectare, 1950–1999, in euro/hectare



Bij een functieverandering naar tuinbouw worden landbouwgronden intensiever benut dan voorheen. De tuinbouw neemt nu nog een relatief bescheiden areaal in, maar maakt tegelijkertijd als sector een grote groei door (Berkhout & Van Bruchem 2005).

Nieuwe voorstellen voor EU-subsidies kunnen mogelijk ook bijdragen aan functiewijzigingen in het agrarisch gebied. Een van de ideeën is om boeren een vaste vergoeding te geven, ongeacht de agrarische productie. Doordat de inkomensgarantie is losgekoppeld van de productie van een specifiek product, is de boer vrijer in de keuze van de te verbouwen producten. De kans bestaat dat hierdoor andere agrarische activiteiten zullen worden ontplooid.

Een van de alternatieven voor landbouw is natuur. Het areaal natuur daalde tot ongeveer het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw, en is pas de laatste decennia weer geleidelijk aan het stijgen, vooral vanwege de realisatie van de EHS. Het beheer van de natuurgebieden ligt als gezegd voornamelijk bij Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen. In de toekomst zal het areaal natuur verder toenemen. In de *Agenda Vitaal platteland* (Ministerie van LNV 2004), die voortbouwt op de *Nota Ruimte*, wordt de realisatie van de EHS als een belangrijke opgave genoemd voor de nabije toekomst. De EHS moet in 2020 circa 630.000 hectare omvatten. Dat betekent dat er nog ongeveer 118.000 hectare moet worden gerealiseerd, boven op het al bestaande areaal EHS.

Het areaal water is in de afgelopen decennia eveneens veranderd: er is geleidelijk meer wateroppervlak bijgekomen. Voor een deel hangt dit samen met een andere wijze van meten en begrenzen; vooral het toevoegen van buitendijkse wateren aan gemeenten maakt veel verschil. Er is echter ook sprake van een autonome groei, waarbij de ruimte voor water aanvankelijk was gereserveerd voor recreatiegebieden, ten behoeve van de zandwinning en voor het beheren van stedelijk water. Slechts in bescheiden mate worden nieuwe wateroppervlakken gecreëerd om wateroverlast te voorkomen (Van Gaalen e.a. 2005).

De verwachting is niettemin dat de invloed van water op de ruimtelijke ordening zal toenemen. Het tegengaan van wateroverlast in steden en landbouwgebieden vergt een grotere opvangcapaciteit, die zal worden gezocht in een vergroting van het slotennetwerk en (beperkt) in grotere plassen (Van Gaalen e.a. 2005). De ambitie om deze capaciteit ook daadwerkelijk vrij te maken, is in 2003 uitgemond in een Nationaal Bestuursakkoord Water, dat is opgenomen in de *Nota Ruimte*. Die ambitie is niet gering: in circa 600.000 hectare wordt ruimte voor waterberging gezocht (Van Gaalen e.a. 2005). Zoals in de voorgaande paragraaf al naar voren kwam, zullen de plannen voor waterberging echter niet leiden tot een toename van 600.000 hectare wateroppervlak, omdat het merendeel van de waterberging goed kan worden gecombineerd met andere functies (waaronder landbouw). Dat laatste houdt onder andere in dat er in de sloten extra water kan worden geborgen, bijvoorbeeld door toe te staan het peil in bepaalde seizoenen te verhogen. Het CPB e.a. (2006) berekenen dat de waterberging, gezien de grote lokale problematiek, vooral ruimte

zal vergen in het verstedelijkte Westen van Nederland. In andere delen van Nederland zal het vooral gaan om een toename van stedelijk water.

Naast het beperken van wateroverlast, wil het rijk de veiligheid van Nederland tegen hoogwaterafvoeren in de grote rivieren extra waarborgen. In de PKB Grote Rivieren is hiervoor ook ruimte gereserveerd. Het merendeel van de – voor dit doel – aangewezen gebieden zal multifunctioneel kunnen worden gebruikt, maar wel een functiebeperking kennen. Zo zal het niet zijn toegestaan de te verdiepen uiterwaarden te bebouwen met woningen of bedrijven. Zo ook mogen gronden die enkele malen per jaar overstromen, niet meer voor akkerbouw worden gebruikt; melkveehouderij (gras) is dan de enige overgebleven agrarische gebruiksmogelijkheid. Het benodigde areaal zal echter gering zijn, namelijk ongeveer 4.000 hectare (CPB e.a. 2006).

Uiteindelijk is het aandeel bebouwd areaal in de afgelopen vijftig jaar geleidelijk toegenomen, vooral vanwege de bevolkingsgroei en de toenemende behoefte aan bedrijventerreinen. Figuur 17 laat zien hoe snel de groei in die halve eeuw in het Groene Hart is gegaan. Ook in de toekomst zal de behoefte aan nieuwe werk- en woonlocaties blijven bestaan (Huizinga & Smid 2004). De verwachte groei van het aantal woningen hangt direct samen met demografische ontwikkelingen: de bevolking blijft groeien en het aantal personen per huishouden zal blijven afnemen. Daarnaast zal het areaal bedrijventerreinen blijven toenemen zolang het goedkoper is nieuwe bedrijven te bouwen dan oude te hergebruiken.

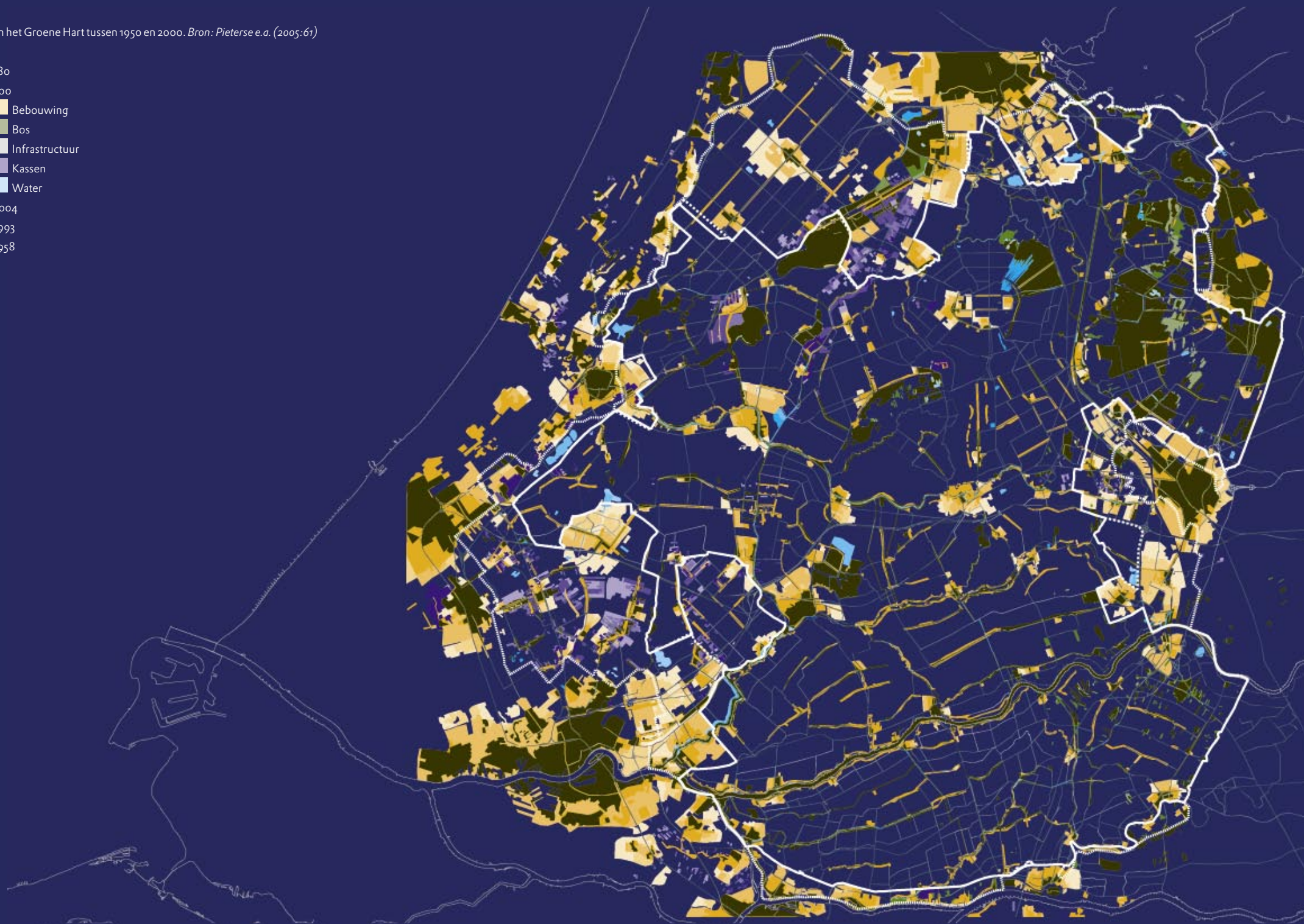
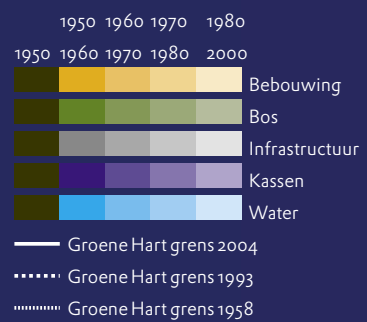
De hiervoor beschreven ontwikkelingen gelden in globale zin voor heel Nederland. Op lokaal niveau kunnen er evenwel grote verschillen zijn, afhankelijk van (onder andere) specifiek regionaal beleid (zoals de aanwijzing van *greenports* of in de reconstructiegebieden), de afstand van een gebied tot de bestaande bebouwing, het gedrag van grondeigenaren en gebruikers, en, niet op de laatste plaats, van de bodemeigenschappen. Zo lenen veengronden zich minder voor intensivering en bouw, en meer voor grondgebonden landbouw, waterberging of natuur. Op zand- en kleigronden daarentegen, zijn veel meer mogelijkheden. In dichtbevolkte gebieden is op de zandgronden een transformatie naar woon- en werkfuncties waarschijnlijk (ook het gebruik van bestaande boerderijen), terwijl in de periferie van Nederland tuinbouw en veehouderij voor de hand liggen. Op de kleigronden is de positie van de landbouw vanwege de bodemvruchtbaarheid veel sterker. Aan de randen van steden zullen de veranderingen het snelst gaan, en daar zullen ze ook voor de stedeling de meeste visuele impact hebben. Voorts moet worden vermeld dat de mogelijkheden voor functiewijziging in nationale landschappen in de *Nota Ruimte* zijn beperkt, en in EHS-gebieden en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden vrijwel zijn uitgesloten.

#### *Versnippering*

De hiervoor beschreven functiewijzigingen hebben in combinatie met de trends tot schaalvergroting en monofunctionaliteit geleid tot een sterke



Figuur 17. Transformaties in het Groene Hart tussen 1950 en 2000. Bron: Pieterse e.a. (2005:61)



versnippering van het landelijk gebied. De fijnmazige verweving van cultuurlandschap, natuur en water met geleidelijke overgangen tussen de functies, maakt plaats voor een verzameling monofunctionele ruimtelijke 'compartimenten'. Dit hangt deels samen met de groei van de verkeersinfrastructuur. Zo stellen Van Duuren e.a. (2003) dat de infrastructuur in toenemende mate een barrière vormt; rondom de steden is een verkeersnetwerk ontstaan dat het agrarische bedrijven moeilijk maakt efficiënt te werken en het plant- en diersoorten moeilijk maakt te overleven (zie ook Kuiper & De Niet 2004). Een extreem gevolg van deze barrièrewerking is dat de landschappelijke samenhang wordt verstoord. Dit blijkt ook uit het onderzoek in het Groene Hart van Pieterse e.a. (2005). Daarin wordt geconstateerd dat grote verkeersinfrastructuren als de A12 en A2 een steeds belangrijker belemmering vormen, mede omdat er nevenwegen bij komen en er zich bedrijven vestigen. Gezien de vraag naar nieuwe woon- en werklocaties zal deze versnippering in de toekomst blijven voortduren.

Het landelijk gebied raakt daarnaast versnipperd door het mozaïek van vele monofunctionele percelen: intensieve landbouwbedrijven, beheerde natuurgebieden en efficiënte waterbergingsgebieden. In sommige gevallen zullen de percelen worden gescheiden door bufferzones, die ervoor zorgen dat kwetsbare gebieden worden beschermd tegen de uitstoot van kwalijke stoffen uit aanliggende percelen (Groen e.a. 2004; Ietswaart & Breure 2000). Deze stroken moeten minstens 6 tot 18 meter breed zijn om enig effect te sorteren op de waterkwaliteit (Hefting 2003; Ietswaart & Breure 2000).

#### Overheidssturing

De rijksoverheid bemoeit zich in wisselende mate met de realisatie van de welvaartsfunctie, de duurzaamheid en de belevingswaarde van het landelijk gebied. Voor de realisatie van natuur (in de EHS en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) en het tegengaan van wateroverlast worden publieke middelen ingezet. Daarnaast is sprake van een voortzetting (en versterking) van het restrictieve beleid ter bescherming van belangrijke natuurgebieden en karakteristieke landschappen. Ook afgekondigd beleid als de reconstructie (Reconstructiewet Concentratiegebieden 2002), waarin vele agrarische functies drastisch worden herzien en herplaatst, de realisatie van de EHS, en het aanwijzen van *greenports* in de *Nota Ruimte* passen in een actief overheidsingrijpen.

Toch is dat niet altijd voldoende gebleken. Dat komt onder andere naar voren in het Groene Hart waar, ondanks de vele ambities, karakteristieke gebieden zijn verdwenen en waterberging nauwelijks van de grond is gekomen (Pieterse e.a. 2005). Daarnaast hebben vele gebieden, die als landelijk op de kaart staan, in toenemende mate te lijden onder versnippering door gebiedsdoorsnijdende infrastructuur en geluidsoverlast. Het landelijk gebied heeft samenhang verloren, en is een verzameling van deelgebieden geworden. De versnippering is in het Groene Hart zelfs uitgemond in het uitplaatsen van gebieden die te zeer zijn afgesneden en te sterk van functie zijn veranderd (Pieterse e.a. 2005). Deze processen doen zich niet alleen in het Groene Hart voor, maar ook elders (zie ook RPB & MNP 2006).

Het landelijk gebied vertoont niet alleen een fysieke, maar ook een sterke bestuurlijke versnippering. Zo blijkt er een verkokering te zijn van nationale departementen met verschillende doelstellingen en werkwijzen (vergelijk Pieterse e.a. 2005; VROM-Raad 2004b). Daarnaast zitten er veel schakels tussen plannen en de uitvoering en realisatie van beleidsdoelen. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM 2001) constateert dat het rijk en provincies op het vlak van natuurbeheer de terreinbeheerders (zoals Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen) wel het mandaat geven voor het realiseren van natuurdoelen, maar dat 'het echter niet alleen de terreinbeheerders [zijn] die invloed hebben op de realisatie van natuurkwaliteit. Ook de provincies hebben veel invloed door middel van het milieu-, water- en ruimtelijk beleid. Waterschappen horen zorg te dragen voor voldoende goed water voor natuurgebieden en gemeenten kunnen via hun bestemmingsplannen de planologische bescherming van natuurgebieden bepalen door beperkingen op te leggen aan onder meer bebouwing en wegeaanleg' (RIVM 2001). Het spreekt voor zich dat het een probleem kan zijn als deze overheidslagen onderling geen goede afspraken maken. Dat komt vooral naar voren in de aanpak van wateroverlast in de zogenaamde stroomgebiedsplannen. Provincies hebben tot dusverre nauwelijks samengewerkt om opgaven op deze schaal op te pikken. De neergelegde inventarisaties en plannen zijn onderling niet vergelijkbaar en kennen per provincie een andere systematiek (Van Gaalen e.a. 2005).

Het probleem van bestuurlijke versnippering is met de *Nota Ruimte* niet weggenomen. Sterker nog: door decentralisatie van bevoegdheden hebben provincies extra verantwoordelijkheid gekregen voor de realisatie van de EHS, het voorkomen van wateroverlast en het beschermen van het landschap. Voor natuur en water impliceert dit dat het rijk weliswaar de contouren heeft vastgelegd, maar de ambities regionaal worden ingekleurd. Een probleem bij deze regionale benadering is dat het schaalniveau vaak provincieoverstijgend is: de wateroverlast is niet tot een provinciegrens beperkt en natuurgebieden houden daar ook niet op. Ook de nadere invulling van nationale parken vergt vaak een bovenregionale invulling (denk bijvoorbeeld aan het Groene Hart, waar de aanzienlijke behoefte aan nieuwbouw van bedrijfslocaties en woningen voor drie provincies moet worden gereguleerd). Het recente, door de drie provincies gepresenteerde ontwikkelingsprogramma voor het Groene Hart is een teken van toegenomen samenwerking, maar dit betreft maar één gebied. Nu er in de *Nota Ruimte* meer ruimte wordt gegeven aan de provincies, is de kans groot dat de met de bestuurlijke versnippering samenhangende problemen zullen toenemen: het onvoldoende oppakken van de wateropgave, een matige uitwerking van de EHS en onvoldoende krachtig beleid om de kwaliteiten van nationale parken te borgen en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden te beschermen. Buiten de nationale landschappen wordt de bemoeienis van de rijksoverheid nog kleiner. Daar houdt de rijksoverheid slechts de mogelijkheid om met sectoraal of generiek beleid de ruimtelijke ontwikkelingen te beïnvloeden.

Decentralisatie van verantwoordelijkheden heeft naar verwachting nóg een effect. Anticiperend op nieuwe mogelijkheden om te bouwen, kopen project-



ontwikkelaars strategisch gronden op rondom de stad, met als gevolg dat de grondprijzen in de buurt van de stad stijgen (zie ook Louw e.a. 2004a). De druk om te bouwen op de plekken waar grondposities zijn ingenomen zal toenemen, en het vergt sterke bestuurders om deze druk het hoofd te bieden. Bovendien hebben gemeenten door het voeren van een actief grondbeleid vaak zelf belangen bij functieverandering (Segeren e.a. 2005). De grondgebonden landbouw nabij de steden krijgt het door de hoge grondprijzen moeilijker dan gemiddeld, omdat daarmee de kosten voor bedrijfsopvolging of overname sterk zullen stijgen, en grote bedrijven zich daar vanwege de sterke versnippering nauwelijks kunnen vestigen. Alleen tuinbouw (vooral glastuinbouw) is nog rendabel, omdat die een hoog rendement kan halen op een relatief klein perceel (VROM-Raad 2004b). De toenemende rol van marktpartijen en de decentralisatie maken de transformatie van landelijke naar stedelijke functies in de buurt van stedelijke gebieden in principe lastiger te sturen.

#### **Gevolgen voor het landelijk gebied: de ruimtelijke effecten samengevat**

Gezien de trendmatige ontwikkelingen is het aannemelijk dat de landbouw in de nabije toekomst een van de belangrijkste functies zal blijven in het landelijk gebied. Door de toenemende concurrentie zullen de processen van schaalvergroting en industrialisatie een verdere doorgang vinden. Ook in gebieden met een voor de landbouw ongunstige locatie of ongunstige bodem zal de landbouw niet verdwijnen, al zal een deel transformeren naar natuur of bebouwd terrein. Een dergelijke transformatie is waarschijnlijker als de internationale samenwerking of de economische groei achterblijft. In het algemeen zal in de minder rendabele vormen van landbouw, vooral in de grondgebonden sector, worden gezocht naar verbreding van de activiteiten, in de zin dat de voedselproductie niet langer de primaire bron van inkomsten hoeft te zijn. Het aandeel van deze zogenoemde verbrede bedrijven zal overigens naar verwachting gering blijven, evenals het aantal bedrijven dat zal worden gesubsidieerd voor het leveren groene of blauwe diensten.

Het landelijk gebied zal steeds vaker worden gebruikt om de mens te beschermen tegen het water. De rijksoverheid is meer dan ooit bereid te investeren in ruimtelijke maatregelen ter bestrijding van wateroverlast en minimalisering van overstromingsrisico's. Omdat het reserveren van ruimte voor waterberging kostbaar is, zal worden gezocht naar functiecombinaties. Zo zal worden getracht financiers te vinden voor recreatie of woningbouw in nieuwe waterbergingsgebieden, of worden gezocht naar mogelijkheden om de bestaande landbouw mogelijk te houden en tegelijk de bergingscapaciteit in het slotensysteem te vergroten. In het algemeen zal er weinig ruimte exclusief worden geclaimd voor het bergen van water.

Na een lange neerwaartse periode wordt er geld en energie gestoken in de natuur. Dat wil niet zeggen dat de natuur 'van vroeger' weer wordt hersteld, daarvoor is het landelijk gebied, onder andere door de ruilverkavelingen, al

te veel veranderd. De rijksoverheid ambieert de aanleg van een consistente ecologische structuur (de EHS), die kwetsbare plant- en diersoorten effectief dient te beschermen. De toename van het areaal is echter minder bepalend dan de wijze van inrichten. Het merendeel van de natuurgebieden wordt, in tegenstelling tot de tijd van Thijsse, efficiënt ingericht en beheerd. Voor het kunnen behalen van de natuurdoelen is een strak beheersprogramma opgesteld, dat geen ruimte laat voor kleine veranderingen. Dat geldt in het bijzonder voor de Vogel- en Habitatrictlijngebieden die onder Europese wetgeving vallen. In contrast met deze intensief beheerde gebieden, wordt ook ingezet op een goedkope variant van de EHS: agrarisch natuurbeheer. De natuurwaarde van agrarisch natuurbeheer is niet erg hoog, en zal dat gezien de industrialisatie van boerenbedrijven naar alle waarschijnlijkheid ook niet worden.

Het landschap wordt gevormd door de symbiose tussen de drie ruimtevragende sectoren in het landelijk gebied. De te verwachten ontwikkelingen zullen een grote inwerking hebben op dit landschap. De effecten zullen dicht bij de steden anders zijn dan verder daarbuiten.

Dicht bij de stad zal het landschap het sterkst veranderen. Het landelijk gebied zal door de toename van de verkeersinfrastructuur sterk versnipperen, waardoor het gevaar bestaat dat de landschappelijke samenhang wordt verstoord; het Groene Hart fungeert hier als sprekend voorbeeld. Deze versnippering beperkt niet alleen de ontwikkeling van hoogwaardige natuur, maar tast ook de landschappelijke waarde aan en vermindert de (aanwezige) openheid van het landschap. Het laatste wordt veroorzaakt door een gebrek aan uitbreidingsruimte voor de aanwezige agrarische bedrijven; er is immers te veel infrastructuur. Voor een deel van de kleinere bedrijven zal dit betekenen dat ze worden opgekocht door investeerders die daar, bijvoorbeeld, een tuinbouw- of transportbedrijf starten. Het gevolg is dat het landelijk gebied in de buurt van de grote steden steeds minder als landschap toegankelijk wordt vanwege een transformatie naar (semi-)stedelijk gebruik.

Verder van de stad zal de schaalvergroting in de landbouw toenemen. De grondgebonden landbouwbedrijven vormen grote coöperaties of zullen steeds groter worden. Dat wil niet zeggen dat de percelen worden samengevoegd: er kunnen ook binnen een bedrijf meerdere functies op verschillende percelen worden uitgeoefend. Tegelijk worden op nationale schaal grote structuren aangelegd/vastgelegd, zoals de EHS en de Vogel- en Habitatrictlijngebieden, en worden maatregelen getroffen voor een hoger veiligheidsniveau tegen overstromingen. Dat kan leiden tot een mozaïekpatroon van monofunctionele functies: natuur, naast waterberging, naast intensieve veehouderij, naast intensieve tuinbouw. In ieder geval zal de fijnmazige verweving afnemen tussen natuur en cultuurlandschap, zoals die in het begin van de vorige eeuw nog bestond toen de functies waterberging en natuur vanzelfsprekend in landbouwgebieden waren opgenomen. In de loop van de tijd is deze multifunctionaliteit door schaalvergroting en rationalisatie van de landbouw veranderd in een veel grofmaziger stelsel van monofunctionele compartimenten. Het beleid



heeft deels aan die ontwikkeling bijgedragen, van ruilverkavelingen tot groot-schalige EHS.

Het afwegen van de publieke belangen van welvaart, duurzaamheid en levenswaarde is er in het landelijk gebied niet gemakkelijker op geworden. In de eerste plaats is het voor de overheid niet eenvoudig om door de markt veroorzaakte ontwikkelingen (zoals de schaalvergroting in de landbouw) tegen te gaan, als ze dat al zou willen. Ten tweede wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied met steeds meer partijen gedeeld. Niet alleen met private partijen en lokale en provinciale overheden, maar ook met de EU, die met milieu- en natuurrichtlijnen op een aantal gebieden een sterke stempel drukt. Dit versterkt de trend tot compartimentalisering. Gebieden krijgen steeds vaker hun eigen regime, met regelgeving die is gekoppeld aan één van de waarden, zoals de duurzaamheid die de absolute prioriteit krijgt in de Vogel- en Habitatrichtlijn van de EU. Eerder dan dat voor de landelijke gebieden in het ruimtelijk beleid een integrale afweging kan worden gemaakt tussen de verschillende waarden, lijkt het erop dat het landelijk gebied als het ware wordt opgedeeld tussen elk van die waarden afzonderlijk.

# Trends in het ruimtelijk beleid: enkele conclusies

De institutionele veranderingen in het ruimtelijk beleid zijn groot, zoveel is wel duidelijk geworden uit de voorgaande hoofdstukken. Op de woningmarkt zijn de institutionele verhoudingen sterk veranderd en is de invloed van de markt toegenomen, in de detailhandel is het restrictieve ruimtelijk beleid losgelaten en zijn nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, in het landelijk gebied leiden de veranderingen in de landbouw en de stedelijke druk tot nieuwe patronen. Met de *Nota Ruimte* is de oriëntatie op marktwerking en decentralisatie versterkt, en wint derhalve de vraag naar de effecten daarvan aan belang. Om die reden is in deze *Verkenning* ook gekeken naar de effecten van de al langer bestaande decentralisatie van bedrijventerreinen en naar de mogelijke effecten van prijsbeleid op het terrein van de mobiliteit.

In de twee laatste hoofdstukken van dit boek worden de eerdere bevindingen samengevat en enkele lijnen naar de toekomst doorgetrokken. In dit hoofdstuk staan de conclusies centraal over de ruimtelijke en institutionele ontwikkelingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn besproken; daarmee worden tevens de eerste drie vragen beantwoord van de in de Inleiding uitgewerkte probleemstelling. In het volgende hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over de toekomst van het ruimtelijk beleid, het onderwerp van de laatste vraag van die probleemstelling.

Hierna worden eerst, aan de hand van de begrippen marktwerking, privatisering, deregulering en decentralisatie, de verschuivingen in het ruimtelijk beleid tussen en binnen de private en publieke sector beschreven, het onderwerp van de eerste vraag van de probleemstelling. Daarna worden in antwoord op de tweede vraag de effecten van marktwerking en decentralisatie besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de publieke belangen van het ruimtelijk beleid en de veranderde verhouding tussen de ruimtelijke ordening en de 'meekopende belangen'. Dat gebeurt aan de hand van de vier in de Inleiding onderscheiden waarden in het ruimtelijk beleid, die in de voorgaande hoofdstukken telkens terugkeerden en het onderwerp van de derde vraag van de probleemstelling vormen. Tot slot worden, op hun beurt, de bevindingen van dit hoofdstuk samengevat.

### Verschuivingen in het publieke en private domein

De institutionele veranderingen binnen en tussen de publieke en private sector zijn in de Inleiding in een viertal begrippen uiteengelegd: marktwerking, privatisering, deregulering en decentralisatie. Marktwerking is daarbij als het meest overkoepelende begrip beschouwd: privatisering en deregulering zijn in principe middelen om tot meer marktwerking te komen. Decentralisatie duidt in

eerste instantie op een verandering binnen de publieke sector, maar kan tot gevolg hebben dat overheden zich meer als marktpartijen gaan gedragen en zo indirect bijdragen tot meer marktwerking.

Marktwerking en decentralisatie zijn in de *Nota Ruimte* niet alleen veelvuldig terugkerende begrippen, maar worden ook gezien als een bestuurlijke voorwaarde voor een actueel ruimtelijk beleid. Daarmee wordt gebroken met een decennialange oriëntatie op de nationale ruimtelijke planning. De achtergrond van de koerswijziging wordt gevormd door maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen, die de opvatting deden postvatten dat het traditionele systeem van ruimtelijke planning niet meer adequaat was. Om welke ontwikkelingen gaat het?

De eerste en waarschijnlijk belangrijkste maatschappelijke factor is de snel gestegen welvaart en de daaraan gekoppelde mobiliteit van de bevolking. Dit heeft geresulteerd in een ander vestigingsgedrag en in een vergroting van de actieradius, en daarmee in andere ruimtelijke patronen. Zo is de vraag naar kwalitatief goede koopwoningen sterk toegenomen, en die zijn overwegend in de suburbane woonmilieus te vinden. Vooral de grote steden worden geconfronteerd met de gevolgen van de wegtrekkende welvaart, en gemeentelijke overheden zien zich genoodzaakt hun voorheen exclusieve oriëntatie op de sociale woningbouw los te laten en meer aan te sluiten bij de ontwikkelingen op de markt. Een ander gevolg van de gestegen mobiliteit is de toegenomen congestie. De welvaarts- en mobiliteitsgroei heeft bovendien tot een ander winkelgedrag geleid. De actieradius en koopkrachtige vraag van consumenten zijn groter geworden, en tegelijkertijd vindt er aan de aanbodzijde schaalvergroting plaats. De traditionele detailhandelsstructuur is hiermee onder druk komen te staan.

Een tweede verandering betreft de transformatie van een industriële economie naar een diensteneconomie en de toenemende mogelijkheid voor bedrijven om van locatie te veranderen. Dit vormt de belangrijkste maatschappelijke trend achter de beschreven ontwikkelingen in de bedrijventerreinen- en kantorenmarkt. Door de toegenomen beweeglijkheid van bedrijven en kapitaal is de wedijver tussen vestigingsgebieden op allerlei schaalniveaus verhevigd: tussen Europa, de Verenigde Staten en het Verre Oosten, tussen stedelijke gebieden binnen Europa en tussen gemeenten binnen de regio.

Niet alleen de rol van de industrie is afgenomen. Dat geldt ook voor de landbouw, die lange tijd de dominante economische en ruimtelijke factor in het landelijk gebied was. Dit is de derde maatschappelijke verandering die heeft meegespeeld bij de heroriëntatie van het ruimtelijk beleid. Het afnemende belang van de landbouw wordt in sommige landelijke gebieden gecompenseerd door een gestegen vraag naar landelijk wonen en recreëren. Ook daar worden marktpartijen als belangrijke dragers gezien voor de transformatie van het platteland. Tegelijkertijd wordt het resterende deel van de landbouw gekenmerkt door schaalvergroting. Met het oog op de afnemende landbouwsubsidies, zal deze ontwikkeling onder druk van de markt verder doorgang vinden.

In de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw is bovendien een internationaal politiek klimaat ontstaan waarin marktwerking aan belang heeft gewonnen en de verzorgingsstaat is herzien. Daarmee zijn ook de condities van de ruimtelijke ordening veranderd, zoals onder andere tot uiting komt in de loskoppeling van de volkshuisvesting van de ruimtelijke ordening. In samenhang met de verminderde gebondenheid van burgers en bedrijven aan specifieke locaties, maakt dit een revisie van het traditionele ruimtelijk beleid onvermijdelijk. Marktwerking, deregulering, privatisering en decentralisatie zijn de bestuurlijke doelstellingen van die revisie geworden.

Wanneer de bestuurlijke veranderingen op ruimtelijk terrein uit de voorgaande hoofdstukken in ogenschouw worden genomen, dan domineren deregulering en decentralisatie het beeld. Privatisering is minder aan de orde. De meest omvangrijke privatiseringen liggen buiten het ruimtelijk domein, en wel bij de privatisering van de Staatsmijnen tot DSM, de telecommunicatie (denk aan de privatisering van de voormalige PTT) en de energiemarkt. Bij het openbaar vervoer gaat het om verzelfstandiging en horizontale splitsing van de NS, de uitgifte van vervoersconcessies voor het regionale spoor (waardoor Syntus en Noordnet als vervoerders konden toetreden) en vergelijkbare ontwikkelingen in het regionale busvervoer. De effecten zijn wisselend: soms is de dienstverlening verbeterd en zijn de prijzen verlaagd, maar niet altijd. Het losmaken van de banden tussen overheid en woningcorporaties lijkt enigszins op privatisering, maar is dit niet omdat de corporaties ondanks de sterke financiële verflechting met de overheid altijd tot het particulier initiatief zijn blijven behoren.

‘Ontvlechting’ is hier misschien het beste begrip om de veranderingen sinds de jaren negentig mee te beschrijven. Uitzondering zijn de gemeentelijke woningbedrijven in een aantal steden; hun opheffing valt wel onder privatisering in de strikte zin van het woord. Overigens verandert de verhouding tussen de private en publieke sector op de woningmarkt ook door de maatschappelijke ontwikkelingen zelf. Zoals in het hoofdstuk over de woningmarkt naar voren is gekomen, is het aandeel van de koopwoningen in de loop der jaren gestaag toegenomen ten opzichte van de huursector, die een veel grotere publieke invloed kent. Dit is als het ware een endogene privatiseringstrend in deze sector. In internationaal opzicht zit Nederland met zijn privatiseringen overigens onder in de middenmoot. In aantal en omvang zijn de privatiseringen gedurende de jaren 1977–1999 in Angelsaksische landen als Groot-Brittannië, Nieuw-Zeeland en Australië veel omvangrijker geweest, maar datzelfde geldt verrassenderwijs ook voor landen als Spanje en Italië (Bortolotti e.a. 2003).

Binnen het ruimtelijk beleid wordt deregulering veel vaker als middel ingezet om tot meer marktwerking te komen. Prominente voorbeelden zijn te vinden in het hoofdstuk over de detailhandel: daar is niet alleen sprake van liberalisering van de vestigingsregels, maar ook van de winkelsluitingstijden. De rijksoverheid besloot marktpartijen, provincies en gemeenten meer mogelijkheden te bieden om op de marktontwikkelingen in te spelen. Deregulering speelt ook op de woningmarkt: de handelingsvrijheid van de corporaties is verruimd, de lokale toewijzing van huurwoningen in de sociale sector is niet meer gebaseerd

op wachtlijsten maar op inschrijving op basis van het aanbod, en er zijn voorstellen in discussie tot liberalisering van de huren. Een belangrijke verandering is ook zichtbaar in de ruimtelijke ordening van het wonen. Door de *Nota Ruimte* zijn de restricties voor bouwen in het landelijk gebied minder stringent geworden, en is de rijksoverheid minder geneigd grote woningbouwlocaties vast te leggen. Decentralisatie gaat vaak samen met deregulering; dat geldt voor de woningmarkt en de detailhandel. De markt voor bedrijventerreinen is al lange tijd sterk gedecentraliseerd naar de gemeenten, terwijl op de kantorenmarkt gemeenten weliswaar een rol spelen bij de locatiebepaling, maar verder vooral marktpartijen dominant zijn.

Wanneer de voorgaande hoofdstukken worden beschouwd uit het perspectief van de verschuivingen tussen en binnen de private en publieke sector, dan kan worden vastgesteld dat die op de woningmarkt, in de detailhandel en in het landelijk gebied aanzienlijk zijn geweest. Het gaat daarbij niet alleen om door het beleid gestuurde verschuivingen: een belangrijk deel van die verschuivingen is het gevolg van endogene ontwikkelingen in de sector zelf. Zo is de groei van het aandeel koopwoningen te beschouwen als een endogene vorm van privatisering op de woningmarkt. De koopwoningmarkt is immers veel minder publiek gereguleerd en gefinancierd dan de huurwoningmarkt. Iets dergelijks geldt ook voor de groei van de private middelen van vervoer ten opzichte van de publieke. In beide gevallen speelt de welvaarts groei onder de bevolking de hoofdrol. Indirecter, maar niettemin aanzienlijk is de invloed van endogene factoren als de schaalvergroting en internationalisering in de detailhandel en in zekere zin ook in de landbouw. Daardoor is de positie van marktpartijen versterkt.

Wat betreft de bewust door de overheid gestuurde verschuivingen kan worden geconcludeerd dat de invloed van de geëntameerde privatiseringen in het hier onderzochte ruimtelijk beleid niet zo groot is, zeker in vergelijking met andere landen. Wel is het zo dat de ontvlechting tussen woningcorporaties en overheid weliswaar formeel geen privatisering is, maar daar wel sterk op lijkt. In de Inleiding zijn twee dimensies van marktwerking onderscheiden: verschuivingen van de publieke naar de private sector, en verschuivingen in het coördinatieprincipe van controle naar concurrentie. Deregulering en decentralisatie hebben vooral betrekking op de laatste dimensie. Het relatief frequente gebruik van deze twee middelen in het ruimtelijk beleid, geeft aan dat de verschuivingen in deze tweede dimensie de overhand hebben gehad. In verschillende ruimtelijke sectoren is op deze wijze gestreefd naar een toename van de marktwerking. Welke effecten dat streven heeft gehad, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

### Effecten van marktwerking en decentralisatie

Met de verschuiving van publiek naar privaat en van sturing door overheidscontrole naar meer concurrentie, is het belang van marktpartijen en decentrale overheden ten opzichte van de rijksoverheid in algemene zin toegenomen.

Tegelijkertijd moet overigens worden vastgesteld dat die rijksoverheid ook aan belang heeft ingeboet door centralisatie binnen de publieke sector, en wel ten opzichte van de EU. Maar welke andere conclusies zijn er naar aanleiding van de voorgaande hoofdstukken te trekken over de effecten van marktwerking en decentralisatie in het ruimtelijk beleid? Welke nieuwe ontwikkelingen en knelpunten worden zichtbaar?

*Ten eerste* is door decentralisatie en deregulering niet altijd meer marktwerking ontstaan. Dat is te zien in de detailhandel, waar het voormalige restrictieve beleid van de rijksoverheid in een aantal provincies wordt voortgezet. Dat betekent in zekere zin een voordeel voor de al in een bepaald gebied aanwezige winkelbedrijven, omdat vooral de nieuwkomers van een uitbreiding van het aantal potentiële vestigingslocaties zouden profiteren. Op een bepaalde manier geldt dit ook voor de corporaties: vergeleken met private ondernemers kunnen zij onder gunstiger voorwaarden opereren, maar tegelijkertijd bestrijken ze een deel van de huurmarkt van de huishoudens die niet van sociale huisvesting afhankelijk zijn. Zij werpen daarmee in dit segment van de huurmarkt een barrière op voor de concurrentie van private ondernemers. Dat was ook de kritiek die het EU-Commissariaat voor de Mededinging in 2005 had op de Nederlandse corporatiesector.

*Ten tweede* leidt decentralisatie naar een te laag schaalniveau tot inefficiënt ruimtegebruik en overheidsfalen. Dit komt duidelijk naar voren in de vergelijking van de bedrijventerreinen en de kantorenmarkt. Bij de bedrijventerreinen speelt de gemeente een actieve rol. Zij wijst niet alleen, net als in de kantorenmarkt, de locatie aan – wat gezien de mogelijk negatieve externe effecten voor de omgeving voor de hand ligt –, maar geeft ook de grond uit en verkoopt de kavels aan bedrijven of beleggers. In tegenstelling tot de kantorenmarkt, zijn bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen nauwelijks projectontwikkelaars of private beleggers betrokken. Gemeenten gaan onderling beleidsconcurrentie aan en proberen met lage prijzen bedrijven te trekken. Het gevolg is een overaanbod van bedrijventerreinen, een relatief snelle veroudering en een bijna afwezig prijsmechanisme bij de afweging van bedrijven tussen de verschillende locaties. Dat afwegingsmechanisme is er op de kantorenmarkt wel, daar worden bedrijven door de grote prijsverschillen gedwongen een keuze te maken tussen goedkope locaties van mindere kwaliteit en dure locaties van hoge kwaliteit. Bij veel bedrijven leidt dit tot de spreiding van *front-* en *backoffices* over verschillende locaties. De lage prijzen van bedrijventerreinen daarentegen, trekken ook bedrijven die daar strikt genomen niet zouden hoeven zitten omdat ze relatief weinig overlast voor de omgeving veroorzaken. Om het prijsmechanisme bij bedrijventerreinen beter te laten werken, is een beperking van de gronduitgifte gewenst; daardoor zullen de prijzen (selectief) stijgen. Er worden dan ook betere afwegingen gemaakt, en de markt wordt interessanter voor investeerders. De bedrijventerreinen zijn een mooi voorbeeld van overheidsfalen, dat mede wordt veroorzaakt door de traagheid van institutionele verandering. In een industriële economie veroorzaken relatief

veel bedrijven hinder, en is een scheiding van bedrijventerreinen en andere ruimtelijke functies zinvol. In de huidige, door diensten gedomineerde economie veroorzaakt het overaanbod van bedrijventerreinen ongewenste effecten. Een vergelijkbare traagheid speelt op de woningmarkt, waar regelgeving en instituties voor een omvangrijke sociale woningbouw bleven bestaan, terwijl de behoefte hieraan afnam door de toegenomen welvaart.

Ten derde maakt de decentralisatie in een aantal sectoren het gemis aan bovenlokale of regionale afstemming zichtbaar. Dat werd hiervoor al duidelijk bij het overaanbod van bedrijventerreinen. Mede vanwege de verknoping met de ruimtelijke ordening via bestemmingsplannen en de externe effecten die aan de grondmarkt zijn verbonden, kunnen bedrijventerreinen en kantoorlocaties nooit geheel aan de markt worden overgelaten, en kan regionale afstemming inefficiënt gedrag van gemeenten dempen. Bij de detailhandelsvestigingen neemt de provincie die rol op zich, met als gevolg een provinciale differentiatie van het beleid. Hoewel die provinciale rol deels in de noodzaak tot regionale coördinatie voorziet, kunnen er toch negatieve effecten optreden als het verzorgingsgebied van een winkelcentrum de provinciale grenzen overstijgt. Het gebrek aan regionale afstemming zal mogelijk ook een rol gaan spelen in het landelijk gebied, als nieuwe bestemmingen moeten worden gevonden voor teruglopende agrarische activiteiten. Een versnippering van locaties voor wonen en werken is dan moeilijk te voorkomen, zoals ook blijkt uit de besprekingen van de woningmarkt en de bedrijventerreinen. Ten slotte laat ook de analyse van het prijsbeleid in het kader van de mobiliteit een mogelijk toekomstige rol voor het regionale schaalniveau zien. Gezien de verschillen in samenstelling van de pendelstromen, lijkt bij de doorvoering van een prijsbeleid voor het weggebruik een regionale differentiatie voor de hand te liggen. Decentralisatie maakt aldus de noodzaak van regionale afstemming op vele terreinen zichtbaar. Het is niet de eerste keer dat er wordt gewezen op het bestaan van een 'regionaal gat' in het Nederlandse openbaar bestuur, maar de decentralisatietendens in de *Nota Ruimte* maakt het wel zeer urgent om hier meer aandacht aan te besteden.

### Publieke belangen en waarden in het ruimtelijk beleid

#### *Waarden en ruimtelijke investeringen*

In de Inleiding zijn de vier waarden geïntroduceerd die sinds jaar en dag een rol spelen in het ruimtelijk beleid: welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde; deze waarden zijn in de voorgaande hoofdstukken regelmatig aan de orde gekomen. Ze vormen als het ware de ankerpunten van het ruimtelijk beleid, en zijn bepalend voor de invulling van het publieke belang. Maar de prioritering van de waarden wisselt, waarmee aan de verschuivingen in het belang ervan de veranderingen in het ruimtelijk beleid op de lange termijn kunnen worden afgemeten.

Maar hoe kan het onderlinge belang van de verschillende waarden in het ruimtelijk beleid worden gewogen? Eén manier om dat te doen, is door te

**Tabel 15.** Ruimtelijke investeringen en megaprojecten in Nederland, 2000–2004

(in miljard euro). Bron: Van Engelenburg & Wallet (2005); bewerking RPB

Ruimtelijke investeringen in:	Bereikbaarheid, infrastructuur (infracfonds)		Stedelijke vernieuwing (o.a. ISV, IPSV, BLS, RGD)		EHS, groen, natuur (o.a. EHS, GIOS)		Economie en ruimtelijke kwaliteit (o.a. NSP, Birk, TIPP, Ices-KISS)		Totaal	
Randstad	5,4	33%	2,8	17%	0,5	3%	0,3	2%	9,1	55%
Overig Ned.	3,5	21%	2,9	18%	0,7	4%	0,3	2%	7,4	45%
Totaal	8,9	54%	5,7	35%	1,3	8%	0,6	4%	16,5	100%
Megaprojecten (HSL, Betuwelijn enz)	16,8									
Totaal inclusief megaprojecten	25,7	77%	5,7	17%	1,3	4%	0,6	2%	33,3	100%

kijken naar ruimtelijke investeringen en de doelen waaraan die investeringen worden besteed. Dat is onlangs gedaan door Van Engelenburg en Wallet (2005), die de ruimtelijke investeringen van de rijksoverheid hebben geanalyseerd in de periode 2000–2004 (zie tabel 15). Zij onderscheiden de investeringen naar een viertal bestemmingen: bereikbaarheid en infrastructuur; stedelijke vernieuwing; Ecologische Hoofdstructuur (EHS), natuur en groen; economie en ruimtelijke kwaliteit (een heterogene verzameling, waaronder de op bedrijventerreinen gerichte TIPP en de op ruimtelijke kwaliteit gerichte BIRK-gelden).

Uit de analyse van Van Engelenburg en Wallet kunnen de volgende conclusies worden getrokken. In de eerste plaats is de welvaartsbevordering dominant in de ruimtelijke investeringen: de gelden voor 'bereikbaarheid en infrastructuur' en een deel van die voor 'economie en ruimtelijke kwaliteit' zijn daar goeddeels op gericht. In de tweede plaats staat welvaartsbevordering vrijwel gelijk aan infrastructuur; daar ging het merendeel van de investeringen in de periode 2000–2004 naartoe. De investeringen uit het infrafonds nemen ongeveer 54 procent van de totale ruimtelijke investeringen in beslag. Worden landelijke megaprojecten als de HSL en de Betuwelijn ook meegerekend, dan stijgt het aandeel van de infrastructuur zelfs naar 77 procent, wat neerkomt op ruim 25 miljard euro. In de derde plaats is in de investeringen, voorzover ruimtelijk te splitsen, de Randstad oververtegenwoordigd. Terwijl de Randstad voor ongeveer 45 procent van het BBP zorgt, trekt deze regio 55 procent van de ruimtelijke investeringen naar zich toe. Deze investeringen zijn allang niet meer gericht op het verminderen van de achterstanden van bepaalde regio's, zoals het geval was met de investeringen in de Mijnstreek en het Noorden des lands. Ruimtelijke investeringen waren dus ook al vóór het verschijnen van de beleidsnota *Pieken in de delta* (Ministerie van EZ 2004a) gericht op de gebieden met groeipotentie.

Vanwege het grote belang in de ruimtelijke investeringen van de welvaartsbevordering en de infrastructuur, wordt hier eerst wat uitvoeriger stilgestaan bij de onderlinge verhouding tussen die twee categorieën. Daarna volgt een beschouwing over de drie andere waarden: sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde.

#### *Welvaart: infrastructuur als keurslijf?*

Ruimtelijk beleid is in toenemende mate in het licht komen te staan van economische groei en welvaart. Dat spreekt uit de *Nota Ruimte* en is ook zichtbaar in de in deze *Verkenning* besproken ruimtelijke sectoren. Op de woningmarkt wordt het bezit van een huis gezien als een middel tot vermogensvorming, en is de ontwikkeling van de huizenprijzen een belangrijke economische factor geworden. De uitgifte van bedrijventerreinen heeft altijd al in het teken van de welvaartsgroei gestaan, en dat is door de onderlinge wedijver tussen gemeenten alleen maar sterker geworden. Bij de detailhandel zou de liberalisering de welvaart moeten bevorderen door lagere prijzen voor de consument, en bij mobiliteit wordt het bestrijden van congestie gezien als een bijdrage aan de welvaartsgroei. In het landelijk gebied moet de hervorming van de landbouw

leiden tot een efficiëntere sector en lagere consumentenprijzen, terwijl in de gebieden die door de landbouw worden verlaten, de mogelijkheden voor alternatief economisch gebruik worden verruimd.

Als gezegd is in de ruimtelijke investeringen de dominantie van de infrastructuur opvallend. De hechte verbindevis in het ruimtelijk beleid tussen investeren in infrastructuur en welvaartsbevordering is op zich goed te verklaren. Infrastructuur, economie en ruimtelijke inrichting zijn in belangrijke mate wederzijds met elkaar verbonden. Het transportsysteem maakt het mogelijk om activiteiten en economische processen op verschillende locaties te combineren. De ruimtelijke verdeling van locaties van activiteiten is de basis van alle verkeer en vervoer. De onderlinge verwevenheid van ruimtelijke inrichting, economie en mobiliteit wordt ook in de *Nota Ruimte* onderkend, hoewel het mobiliteitsbeleid apart is beschreven in de *Nota Mobiliteit*. Een belangrijke doelstelling van de *Nota Ruimte* is het versterken van de internationale concurrentiepositie. Ruimtelijke investeringen in wonen, werken en infrastructuur dragen bij aan het bereiken van dat doel. Investeringen in infrastructuur lijken daarbij een prominentere rol te spelen dan de overige ruimtelijke investeringen. Dat wordt veroorzaakt door het feit dat congestie een belangrijk maatschappelijk probleem vormt; congestie belemmert de economische ontwikkeling. Tegelijkertijd moet ook worden geconstateerd dat infrastructuur niet de énië oplossing voor congestie hoeft te zijn, zeker niet op lange termijn. Bovendien biedt een investering in infrastructuur evenmin de enige oplossing voor achterblijvende groei.

De ontwikkeling van de infrastructuur als een eigen afwegingscircuit binnen en vaak naast de ruimtelijke ordening, manifesteerde zich in de jaren negentig duidelijk in de hoeveelheid investeringsplannen naar aanleiding van de aardgasbaten, via het Fonds Economische Infrastructuur (FES) en aangestuurd door de toenmalige Interdepartementale Commissie Economisch Structuurbeleid (ICES, tegenwoordig ICRE). In feite ontwikkelde zich hier een besluitvormingsstructuur die een grote invloed had op de ruimtelijke ordening van Nederland; infrastructuur heeft nu eenmaal een zeer grote uitwerking op de situering van andere functies in de ruimte. De traditionele, door politiek en ruimtelijke professies aangestuurde ruimtelijke ordening kwam hierdoor in de verdrinking. Het rapport van de parlementaire Commissie-Duivesteijn getuigt van deze ontwikkeling (zie TK 2004–2005). Hoe is die situatie ontstaan, en wat zijn de effecten ervan? De gehanteerde toetsingsmethode van de maatschappelijke kosten-batenanalyse lijkt de besluitvorming op sleptouw te hebben genomen, in plaats van omgekeerd.

Infrastructuurinvesteringen worden veel vaker dan overige ruimtelijke investeringen beoordeeld op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Wijs geworden door uit de hand gelopen investeringen in de Betuweroute en de HSL, is een leidraad ontwikkeld die (verplicht) moet worden gevolgd bij investeringen in grote infrastructuurprojecten door de rijksoverheid: de Onderzoek Effecten Infrastructuur-(OEI-)leidraad. Deze leidraad biedt een vastgesteld denkkader om MKBA's voor lijninfrastructuur op te stellen, en daarmee om investeringsbeslissingen goed te kunnen rationali-

seren en onderbouwen. Dit betekent dat de beslissingen over infrastructuur-investeringen in grote mate zijn gestandaardiseerd, wat uiteraard voordelen biedt bij het vergelijken van verschillende investeringsalternatieven.

Maar deze methodiek leidt op twee punten tot een mogelijke vertekening in de besluitvorming over ruimtelijke investeringen. *Ten eerste* zijn op dit moment nog niet alle effecten op een gelijkwaardige manier tegen elkaar af te wegen, omdat sommige effecten veel lastiger zijn te kwantificeren en monetariseren. Bij investeringen in infrastructuur wordt in het algemeen de nadruk gelegd op het oplossen van congestie en capaciteitsproblemen; reistijdverbeteringen zijn daarbij een belangrijke doelstelling. Bij de beoordeling van infrastructuurinvesteringen wordt vaak geen of slechts summier aandacht besteed aan de effecten op de ruimtelijke inrichting. De externe effecten, waaronder effecten op milieu en open ruimte, komen er in de MKBA in de regel nogal bekaaid vanaf. Effecten op bijvoorbeeld landschapsdoorsnijding of aantasting van natuur worden bijna altijd als 'niet te waarderen pm-posten' opgenomen. Ook effecten op de ruimtelijke kwaliteit of op belevingswaarden worden niet of nauwelijks meegenomen.

In een aanvulling op de OEI-leidraad is gepoogd om meer grip te krijgen op de mogelijkheden om effecten op natuur, water en bodem in een MKBA op te nemen. Net zoals in de milieueffectrapportage worden vijf typen effecten onderscheiden: areaalverandering, versnippering, verstoring, verdroging en vervuiling. Daartoe worden deze effecten vertaald naar welvaartseffecten; een vertaaltap wordt gemaakt van de effecten op het natuurlijk milieu en daarvan worden welvaartseffecten afgeleid in termen van goederen en diensten die dit milieu voortbrengt. Deze effecten moeten vervolgens worden gekwantificeerd en gemonetariseerd.

Een gemeenschappelijk kenmerk van externe effecten is dat er geen markten voor bestaan. Er zijn dus geen prijzen bekend, en daarom moet langs andere wegen naar waarderingen worden gezocht. In het essay *Schoonheid is geld* (zie Dammers e.a. 2005) wordt voor de belevingswaarde van enkele toekomstige HSL-stations (de zogeheten Nieuwe Sleutelprojecten) de stand van zaken gegeven. Voor kwaliteit, beleving, open ruimte, landschap en natuur is in de door infrastructuur gedomineerde MKBA-praktijk nauwelijks ruimte. Dit betekent dat posten als versnippering van het landschap, barrièrewerking van (spoor)weginfrastructuur en belevingswaarde van de omgeving niet of nauwelijks aan de orde komen. Toekomstige mogelijkheden voor ruimtelijke functies worden evenmin meegenomen. Recent is een poging gedaan om ook de belevingswaarde op te nemen in een MKBA; een van de conclusie luidde dat effecten die onder belevingswaarde vallen, zich in het algemeen vertalen in stijgende vastgoedwaarden. Daaruit moet niet direct worden geconcludeerd dat het niet nodig is om deze effecten te kwantificeren of monetariseren. Voor een goede beoordeling is inzicht in de stijging van de vastgoedwaarde bij verschillende vormen van ruimtelijke investeringen zeer gewenst. En bij een keuze tussen projecten die een positieve baten-kostenverhouding kennen, is inzicht in de mate waarin de alternatieven bijdragen aan de doelstellingen van het beleid van groot belang.

*Ten tweede* omvat de bevordering van welvaart meer doelen dan het verminderen van de congestie alleen, bijvoorbeeld het verbeteren van de economische situatie van regio's. Daarbij wordt de oplossing al te automatisch gezocht in het aanleggen van infrastructuur, zoals blijkt uit de recente debatten over de Zuiderzeelijn en het Noorden des lands. De Zuiderzeelijn wordt beargumenteerd met de doelstelling de economie van het Noorden te ontwikkelen. In het opzetten van een MKBA betekent dit echter dat alternatieve projecten niet zozeer moeten zijn gericht op verschillen in de keuze van de snelheid van de verbinding en/of het tracé van de Zuiderzeelijn. In de afweging moeten ook de alternatieve projecten worden meegenomen die rechtstreeks de werkgelegenheid zouden kunnen verbeteren, bijvoorbeeld de stimulering van bedrijvigheid. De parlementaire Commissie-Duivesteijn stelt dan ook voor om voor dit type investeringen eerst een gebiedsvisie te ontwikkelen. De doelstellingen van het beleid moeten helder worden geformuleerd en een probleemanalyse is daarbij onontbeerlijk. Op basis hiervan kunnen dan projecten en alternatieven worden ontwikkeld, die met een MKBA zinvol kunnen worden beoordeeld. De afweging moet in elk geval uit het keurslijf van de infrastructuur worden getrokken: die moet niet ten dienste staan van de afwegingsmethode, maar omgekeerd. Pas dan kan een MKBA nuttig zijn voor een open afweging van bijvoorbeeld alternatieve wijzen van verstedelijking of gebiedsgerichte investeringen. Middelen tot welvaartsbevordering dienen over de volle breedte te worden getoetst, en positieve dan wel negatieve effecten voor de andere waarden van het ruimtelijk beleid moeten zoveel mogelijk worden meegewogen.

#### *Sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde*

De stedelijke vernieuwing, die voor een groot deel is gericht op de naorlogse woningvoorraad, is de laatste jaren een van de belangrijkste beleidsprojecten van het ministerie van VROM. Het belang van dit project blijkt ook uit tabel 15: het gaat om de op één na grootste investeringsstroom. Tegelijkertijd is de stedelijke vernieuwing het belangrijkste terrein van het ruimtelijk beleid waarin *sociale rechtvaardigheid* nog een hoofdrol speelt. De selectie van de stedelijke vernieuwingswijken is mede gebaseerd op gegevens over de achterstanden aldaar. Uiteraard zijn er elders op de begroting van VROM aanzienlijke budgetten te vinden die zijn gericht op sociale rechtvaardigheid: de huursubsidie; die is met 1,9 miljard euro zelfs verreweg de grootste post op de VROM-begroting voor 2006. Maar de huursubsidie valt niet onder ruimtelijk beleid, die is slechts gericht op de herverdeling van inkomens. Op het grensvlak van ruimtelijk beleid en sectoraal woonbeleid wordt daarnaast gedebatteerd over het nut van 'gemengd bouwen' binnen de wijk (dat wil zeggen bouwen voor verschillende etnische en inkomensgroepen) ter bevordering van de integratie en voorkoming van armoedeconcentratie. Hoewel dit instrument wel wordt toegepast, wordt de effectiviteit voor de integratie betwist (Musterd & Ostendorf 2001; Uitermark & Duyvendak 2005). Voor de integratie van etnische en lage-inkomensgroepen is immers meer nodig dan in elkaars nabijheid wonen, en achterstanden lijken effectiever te kunnen worden bestreden met werkgelegenheids- en scholingsmaatregelen dan met ruimtelijk beleid.



Zoals eerder in deze publicatie is vastgesteld, is geen sprake meer van de vanzelfsprekende koppeling tussen volkshuishuisvestingsbeleid en ruimtelijke ordening. Was de ruimtelijke ordening in stedelijke gebieden lange tijd vooral gericht op de planning van woonwijken, winkelcentra en stedelijk groen, nu is dat veel minder het geval. Daarmee is ook het belang van sociale rechtvaardigheid afgenomen. Dat betekent niet dat deze waarde geen rol meer speelt in het rijksbeleid. Veel sectoraal beleid staat in het teken daarvan: sociale zekerheid, onderwijs, werkgelegenheidsbeleid en inkomensondersteuning, waaronder huursubsidie. Maar in de ruimtelijke ordening is deze waarde, met uitzondering van het beleid gericht op de achterstandswijken, wel zo ongeveer verdwenen.

Met de gegroeide politieke aandacht voor het milieu, heeft de waarde van *duurzaamheid* sinds de jaren zeventig een opmars in het ruimtelijk beleid gekend. Uiteraard was er al een beleid gericht op de bescherming van bijzondere natuurgebieden, deels gedragen door particulier initiatief. Ook dát kreeg een impuls door het opkomende milieubeleid. Door tal van maatregelen op verschillende bestuurlijke niveaus, heeft de verankering van duurzaamheid in het ruimtelijk beleid een complex en versnipperd karakter. De gebieden waar de duurzaamheid de hoogste prioriteit heeft, zijn waarschijnlijk de Vogel- en Habitatrictlijngebieden van de EU, waarvan er ook enkele in Nederland liggen. Daarnaast voert de rijksoverheid beleid gericht op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de nationale landschappen, die een mix van natuurbescherming, recreatief en economisch gebruik kennen. Dit alles wordt aangevuld door allerlei vormen van natuur- en landschapsbescherming op regionaal niveau. En dit betreft alleen nog maar de gebieden waarvan een duidelijke grens is aan te wijzen. Maar er zijn ook maatregelen gericht op duurzaamheid en met duidelijke ruimtelijke consequenties zonder dat het gaat om afgegrensde gebieden. Het meest actuele voorbeeld zijn de EU-maatregelen op het gebied van fijn stof, die vooral beperkingen zullen opleggen aan de uitbreiding van stedelijke gebieden en infrastructuur.

De verankering van duurzaamheid in het ruimtelijk beleid is zodanig verspreid over verschillende bestuurlijke lagen en verdeeld over een verzameling van gebieden met verschillende restrictieve regimes, dat het zeer moeilijk is deze waarde nog onder te brengen in integrale afwegingen over ruimtegebruik. Die situatie is weliswaar bij duurzaamheid het duidelijkst, maar is daar niet toe beperkt. Ze kan gezien worden als het voorland van een situatie waarin de ruimtelijke ordening als geheel dreigt te geraken. Dat onderwerp zal in de slotbeschouwing van dit boek nog terugkeren.

De invulling van de *belevingswaarde* wordt gekenmerkt door een hoge en toenemende heterogeniteit. In het verleden zorgden de stedenbouw en het welstandstoezicht voor een zekere consensus over de gebouwde omgeving, nu zijn bedrijven en burgers in staat veel meer hun eigen voorkeuren te realiseren. Bedrijven zien hun pand als icoon voor het bedrijf, en burgers proberen hun smaak tot uiting te laten komen in het uiterlijk van de woning. De resultaten daarvan passen niet altijd in de canon van de smaak van de vakgemeenschap.

Een debat daarover is nog maar nauwelijks begonnen, maar wel noodzakelijk om opnieuw het speelveld te bepalen. In het nationale beleid is belevingswaarde een relatieve nieuwkomer, en heeft vooral gestalte gekregen in de *Nota Belvedere* (Ministerie van OCW e.a. 1999). Daarin is ter wille van de ruimtelijke ordening de cultuurhistorische waarde van steden en gebieden geïnventariseerd. Getracht wordt de waarde van die gebieden vast te leggen waarvan wordt verondersteld dat vele Nederlanders ze waardevol vinden. Andere invullingen zijn terug te vinden op het lokale niveau, in de vorm van beschermde stadsgezichten en het aanwijzen van monumenten. Naast de overheid houdt ook het particulier initiatief zich bezig met de concretisering van belevingswaarde. Er zijn talrijke regionale en lokale historische verenigingen die zich bekommeren om het vastleggen van de waarde van gebieden of stadsgezichten. Architectuurhistorici proberen eveneens de cultuurhistorische waarde van in hun ogen ondergewaardeerde gebieden vast te leggen, zoals nu gebeurt met het erfgoed van het modernisme in de naoorlogse stadswijken die met herstructurering te maken krijgen. En onlangs verscheen van de hand van een aantal historici het eerste deel van *Plaatsen van herinnering*, de Nederlandse equivalent van het uit Frankrijk stammende begrip *lieu de mémoire* (Van den Doel 2005). Daarin wordt gepoogd de plaatsen vast te leggen die van belang zijn voor het nationale historische geheugen.

Het belang van belevingswaarde lijkt onder invloed van de grote belangstelling voor identiteit toe te nemen (Van der Wouden 2005). Tegelijkertijd biedt de ruimtelijke ordening het beeld dat de overheid niet zo goed raad weet met deze waarde. In de *Nota Ruimte* is het nauwelijks een thema, terwijl dat gezien de gevoeligheid voor immateriële kwesties van het kabinet-Balkenende wel voor de hand had gelegen. Maar dit geldt ook voor de 'harde' kant van de ruimtelijke ordening, de wereld van de infrastructuur en de ruimtelijke investeringen, omdat belevingswaarde moeilijk in de daar dominante waarderingmethode is in te passen, zoals hiervoor werd betoogd. Het nadenken over de verankering en operationalisatie van deze waarde in de toekomstige ruimtelijke ordening is daarom een belangrijke opgave. Wellicht is hiermee een nieuw meekoppelend belang voor de ruimtelijke ordening geboren, al is het de vraag of dat het verlies van andere meekoppelende belangen kan compenseren.

### De conclusies samengevat

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de analyses uit deze *Verkenning* onder de loep genomen. Daarbij waren de eerste drie vragen van de probleemstelling leidraad. Hier worden de belangrijkste conclusies nog eens samengevat.

**Vraag 1:** In hoeverre doen zich in het ruimtelijk beleid verschuivingen voor binnen het publieke domein en van het publieke naar het private domein, in termen van marktwerking, privatisering, decentralisatie en deregulering?

Er zijn zeker verschuivingen tussen en binnen de private en publieke sector, in elk geval op de woningmarkt, in de detailhandel en in het landelijk gebied. Op

de twee overige besproken beleidsterreinen, bedrijventerreinen en mobiliteit, ligt dat anders: de bedrijventerreinen waren al langer gedecentraliseerd naar de gemeenten, terwijl in het hoofdstuk over mobiliteit vooral is gekeken naar het prijsbeleid binnen de bestaande private en publieke configuratie. Bij de verschuivingen van de publieke naar de private sector moet worden vastgesteld dat die grotendeels het gevolg zijn van endogene ontwikkelingen in de maatschappelijke sectoren, en niet van bewust beleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor de groei van de markt voor koopwoningen ten opzichte van de huursector, en het geldt ook voor de groei van de private middelen van vervoer ten opzichte van de publieke. In het laatste geval kan zelfs worden vastgesteld dat het beleid er lange tijd op was gericht de verschuiving van publiek naar privaat tegen te gaan. De omvang van de door het beleid gestuurde privatiseringen is binnen het ruimtelijk domein relatief gering. De ontvlechting tussen overheid en woningcorporaties is geen privatisering in strikte zin, maar heeft wel tot gevolg dat de corporaties zich meer als marktpartijen zijn gaan gedragen. Daarnaast is er veelvuldig gebruikgemaakt van decentralisatie en deregulering, in de hoop daarmee meer marktwerking te bereiken. In de termen van de twee dimensies van marktwerking uit figuur 1 (zie Inleiding): de verschuivingen van de publieke naar de private sector worden gedomineerd door endogene maatschappelijke ontwikkelingen, terwijl in het beleid meer marktwerking vooral wordt nagestreefd door verandering van het coördinatiemechanisme van controle naar concurrentie. Een internationale vergelijking zou kunnen uitmaken in hoeverre de verschuivingen in Nederland passen binnen een algemener patroon. De omvang van de privatiseringen in Nederland is vergeleken met vele andere landen in elk geval relatief gering.

**Vraag 2:** Welke betekenis hebben de voorkomende verschuivingen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland?

In algemene zin is in het ruimtelijk domein het belang van marktpartijen en decentrale overheden ten opzichte van de rijksoverheid toegenomen. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn afhankelijker geworden van de investeringen, het gedrag en de voorkeuren van bedrijven en burgers, terwijl de ruimtelijke planning en controle meer in handen zijn komen te liggen van provincies en gemeenten. Maar ook moet worden vastgesteld dat die rijksoverheid eveneens aan belang heeft ingeboet door centralisatie binnen de publieke sector, en wel naar de EU. Indirect gevolg van die centralisatie is een grote nadruk op marktwerking. Zo leverde de EU in de rol van bewaker van de 'interne markt' onlangs kritiek op de positie van de woningcorporaties binnen de Nederlandse woningmarkt. Tegelijkertijd blijkt uit deze publicatie dat het streven naar meer marktwerking en decentralisatie een aantal ongeplande effecten heeft gehad. Ten eerste is er door de decentralisatie en deregulering lang niet altijd meer marktwerking ontstaan, zoals onder andere blijkt uit het beleid voor de detailhandel. Ten tweede leidt decentralisatie naar een te laag schaalniveau tot overheidsfalen en inefficiënt ruimtegebruik, zoals duidelijk wordt uit de analyse van de bedrijventerreinen. Ten derde maakt de huidige decentralisatiebeweging in het ruimtelijk beleid het gemis aan bovenlokale of regionale

afstemming pijnlijk voelbaar. Dat kan leiden tot ruimtelijke versnippering en inefficiënte concurrentie tussen gemeenten, zoals onder andere naar voren komt uit de analyses van de woningmarkt, de bedrijventerreinen en het landelijk gebied. In enkele van deze gevallen is het mechanisme van de publieke coördinatie afgezwakt zonder dat het marktmechanisme ervoor in de plaats is gekomen.

**Vraag 3:** In hoeverre hangen deze verschuivingen samen met veranderingen in de institutionele condities van het ruimtelijk beleid en met een andere vormgeving van het publieke belang, zoals vastgelegd in de vier waarden van het ruimtelijk beleid?

De manier waarop het publieke belang in het ruimtelijk beleid wordt ingevuld, hangt sterk samen met de institutionele veranderingen. Waar de omschrijving van het publieke belang als het ware weergeeft wat de overheid 'wil', bepalen de institutionele condities in grote mate wat de overheid 'kan'. Het publieke belang in het ruimtelijk beleid is in deze publicatie uiteengelegd in een viertal waarden: welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde. Deze waarden vormen op de langere termijn de finale doelen van het ruimtelijk beleid. De institutionele vormgeving van dat beleid is gedurende lange tijd gekenmerkt door de koppeling van de ruimtelijke ordening aan een aantal beleidssectoren, zoals de volkshuisvesting, het landbouwbeleid of de infrastructuur; dit is in de Inleiding omschreven als een systeem van meekoppelende belangen. In de stedelijke gebieden was de volkshuisvesting lange tijd het belangrijkste meekoppelend belang, waarmee het ruimtelijk beleid vooral in het teken stond van sociale rechtvaardigheid. In het landelijk gebied was de landbouw het belangrijkste meekoppelend belang, en het ruimtelijk beleid stond daarmee in dienst van de productiviteit van die sector oftewel welvaartsbevordering. De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien dat er in enkele van die sectoren veel is veranderd, zowel door maatschappelijke ontwikkelingen als door beleidsgestuurde institutionele veranderingen. De groeiende marktwerking op het gebied van wonen heeft tot het losraken van dit meekoppelend belang geleid, en had daarmee tot gevolg dat het belang van de sociale rechtvaardigheid sterk afnam. In feite is de stedelijke herstructurering binnen het grotestedenbeleid nog het enige beleidsproject binnen de ruimtelijke ordening dat deze waarde vertegenwoordigt. In het landelijk gebied is het economisch en ruimtelijk belang van de landbouw afgenomen, waardoor er naast welvaartsbevordering ook ruimte ontstond voor duurzaamheid en belevingswaarde.

In algemene zin is het belang van de welvaart in het ruimtelijk beleid toegenomen. De *Nota Ruimte* bevestigt die trend, maar die was al eerder ingezet door de hiervoor besproken institutionele veranderingen. Welvaart is echter te veel gelijkgesteld met investeringen in de infrastructuur. Die blikvernaauwing verhindert het maken van goede ruimtelijke afwegingen. De bij de infrastructuur gehanteerde afwegingsmethode van de kosten-batenanalyse heeft de

doelen van het beleid op sleeptouw genomen in plaats van omgekeerd, en verdient daarom kritische aandacht en aanvulling. Daarnaast wordt in de ruimtelijke ordening getracht een nieuw meekoppelend belang te vinden in de belevingswaarde van stad, architectuur en landschap. Deze zoektocht wordt ondersteund door het gestegen maatschappelijk belang van identiteit, maar of dat voldoende is om het verlies aan andere meekoppelende belangen te compenseren, is onzeker.

# Ruimtelijk beleid in de toekomst

Deze slotbeschouwing gaat over de toekomst van het ruimtelijk beleid, het onderwerp van de vierde vraag van de probleemstelling. Sloot het vorige hoofdstuk nauw aan bij de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken van deze *Verkenning*, heeft deze beschouwing een prospectief en daardoor bijna onvermijdelijk speculatiever karakter: welke kant kan het ruimtelijk beleid in Nederland opgaan gezien de ontwikkelingen in maatschappij, ruimte en bestuur?

In deze publicatie is veel aandacht besteed aan de institutionele veranderingen in het ruimtelijk beleid. Daarbij ging het vooral om de veranderingen in de verhouding tussen en binnen de private en publieke sector. Maar die institutionele veranderingen zijn niet de enige factoren die van belang zijn voor de toekomst van het ruimtelijk beleid. Institutionele veranderingen weerspiegelen dikwijls maatschappelijke veranderingen. De wending in de politieke voorkeur van publieke arrangementen naar marktwerking en decentralisatie is niet in de laatste plaats afgedwongen door veranderingen in het gedrag van bedrijven en burgers, zoals uit diverse voorgaande hoofdstukken al duidelijk werd. Ook die hebben uiteraard gevolgen voor de toekomstige mogelijkheden van het ruimtelijk beleid. Die maatschappelijke veranderingen komen in de volgende paragraaf aan de orde. Meer dan in voorgaande hoofdstukken het geval was, gaat het daarbij om veranderingen die aan de voorwaarden van het gehele ruimtelijk beleid raken. Aan de orde komen achtereenvolgend het vervagen van ruimtelijke grenzen, de versnelling van technische en culturele ontwikkelingen en de dialectiek van globalisering en identiteit. Vervolgens wordt explicieter ingegaan op de toekomst van het ruimtelijk beleid zelf. Het huidige ruimtelijk beleid bevat tegenstrijdige doelen en onderliggende trends, en kan verschillende richtingen op. Aan de hand van twee alternatieve ontwikkelingsrichtingen wordt het dilemma van het beleid toegelicht: ofwel vasthouden aan het principe van de integrale ruimtelijke afweging en een zekere onmacht voor lief nemen, ofwel aansluiten bij de trend van sectoralisering en het principe van de integraliteit loslaten. In de laatste paragraaf worden enkele conclusies samengevat.

### Maatschappelijke trends en ruimtelijke afwegingen

Welke maatschappelijke trends beïnvloeden nu en in de nabije toekomst de mogelijkheden van het ruimtelijk beleid? In hoeverre veranderen die trends de vier waarden die de basis vormen van de invulling van het publieke belang in het ruimtelijk beleid: welvaart, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en belevingswaarde? Wat betekenen ze voor de afweging tussen die waarden?

De eerste trend is dat ruimtelijke grenzen steeds meer fluïde en poreus worden. Dat heeft niet alleen te maken met de globalisering, waaraan dit verschijnsel doorgaans wordt toegeschreven. Het heeft ook te maken met de differentiatie in schaalniveaus waarop mensen en bedrijven zich in de ruimte bewegen. Dat is vooral het gevolg van de afgenomen kosten en toegenomen mogelijkheden van transport. Mensen vertoeven niet alleen in hun directe woonomgeving, maar pendelen ook over grote afstanden naar het werk, verplaatsen zich (soms ver) voor recreatie en onderhouden sociale contacten over zeer verschillende afstanden. Iets soortgelijks geldt voor de verschillende schaalniveaus van de economische activiteiten van bedrijven. Dit alles heeft invloed op het ruimtegebruik en het vestigingsgedrag. Winkels, recreatieve voorzieningen en werk kunnen zich op grotere afstand vestigen, en het vestigingspatroon wordt diffuser. Het tijdperk van de lokaal gebonden gemeenschappen lijkt voorbij. Voorzover die veranderingen louter de vorm krijgen van schaalvergroting, is er niets nieuws onder de zon, die tendens bestond immers al langer. De ruimtelijke ordening kon daarop reageren met schaalvergroting: stedelijk beleid werd regionaal beleid, nationaal beleid werd samenwerking met de buurlanden. Het probleem is echter dat ook de vorm verandert. Naast het concentrische 'olievlekpatroon' ontstaan steeds meer netwerkrelaties, die niet meer kunnen worden ondervangen door louter territoriale schaalvergroting.

Deze ontwikkeling beïnvloedt de relatie tussen de vier waarden en de ruimte in fundamentele zin. Lange tijd overheerste bijvoorbeeld de gedachte dat de afweging tussen welvaart en sociale rechtvaardigheid vormgegeven kon worden binnen een bepaald ruimtelijk territorium. Dat is steeds minder het geval. Liberalisering en meer marktwerking vormen één van de antwoorden op deze ontwikkeling, maar ook een antwoord dat vrijwel automatisch het primaat legt bij de welvaarts-groei, waarschijnlijk ten koste van de andere waarden. Nieuwe afwegingsmechanismen die beter aansluiten bij de afgenomen territoriale beperkingen zijn wenselijk. Misschien moeten die buiten het vertrouwde systeem van de integrale ruimtelijke afwegingen worden gezocht. Gedacht kan worden aan het afschermen van bepaalde gebieden voor marktwerking, zoals nu al gebeurt in sommige natuurgebieden of over de grens, in de Britse *Green Belts* rond de steden. Dan hoeft het complexe afwegingsproces niet amechtig achter de schaalvergroting aan te lopen, maar worden gebieden aangewezen die voor een of meer waarden worden 'afgeschermd'; zie verder de volgende paragraaf.

*Ten tweede* zijn de technische vernieuwing en culturele veranderingen sterk versneld. Ruimtelijke ordening, woningbouw, infrastructuurplanning en landschapsaanpassing zijn alle gericht op de lange termijn. Dat geldt zowel voor de besluitvorming als voor de objecten van planning. In de ruimtelijke ordening nemen afwegingsprocessen relatief veel tijd in beslag, en de resultaten van die afwegingen zijn dikwijls bedoeld voor vijftig tot honderd jaar. Woningen, wegen en spoor worden aangelegd om lange tijd mee te gaan. Tegelijkertijd is de versnelling in de technische, economische en culturele veranderingen sterk toegenomen. Nederland is in enkele decennia veranderd van een industriële

economie in een diensteneconomie. Bedrijventerreinen en economische infrastructuur voor de industrie zijn deels overbodig geworden, en worden getransformeerd voor alternatief gebruik. Internet en mobiele telefoon zijn in ongekend korte tijd gemeengoed geworden, en dat heeft consequenties voor het ruimtegebruik.

In cultureel opzicht lijken bijvoorbeeld smaak en voorkeuren voor woningen en woonmilieus sneller te veranderen, ook onder invloed van de welvaarts-groei. Dat heeft onder andere tot gevolg dat de gebouwde omgeving steeds sneller 'verslijt', niet vanwege technische gebreken, maar vanwege veranderende en toenemende eisen aan de woning. Tussen de bouw en de vernieuwing van de vooroorlogse woningvoorraad zat nog zo'n zestig tot zeventig jaar, tussen de bouw en de vernieuwing van de naoorlogse voorraad veertig tot vijftig jaar. Nu is die periode, met de verminderde populariteit van de wijken uit de jaren zeventig, geslonken tot dertig jaar. Dit geldt in versterkte mate voor recreatieve voorzieningen, waarvoor de omloopsnelheid nog korter is. De omgang met deze toegenomen snelheid van technische, economische en culturele veranderingen is een belangrijke opgave voor de ruimtelijke ordening, een opgave die de kern raakt van de kunst en kunde van het ruimtelijk ontwerp en de stedenbouw. In termen van de vier waarden: hoe kan een zekere duurzaamheid in de vormgeving van de ruimte en ruimtelijke objecten worden gecombineerd met de vereiste flexibiliteit vanwege maatschappelijke versnelling? Hoe kan bijvoorbeeld een stedenbouwkundige structuur zodanig robuust worden gemaakt dat die ook functieveranderingen aankan, of andere typen van woonbebouwing? In de stedelijke herstructureringsgebieden, bijvoorbeeld, is die vraag nu zeer actueel: wat moet/kan er worden behouden van de bestaande stedenbouwkundige structuur? Dit alles vereist minstens ook een verdieping van het begrip duurzaamheid. Dat wordt nu vooral toegepast op milieu- en natuurwaarden, maar verdient een nadere doordenking en operationalisatie voor de gebouwde omgeving.

*Ten derde* is er de lastige dialectiek tussen globalisering en identiteit. Globalisering tast ruimtegebonden identiteiten – zoals de nationale identiteit of de binding met de buurt – aan, niet alleen vanwege het 'vervagen van grenzen', maar ook omdat mensen zich gemakkelijker verplaatsen en zich minder gebonden voelen aan één plek. Maar diezelfde globalisering wakkert tegelijkertijd het onbehagen hierover aan, en leidt tot het zoeken naar nieuwe ankerpunten voor identiteit. Dit neemt een veelheid van vormen aan, variërend van de populariteit van de historische woonvormen uit de jaren dertig, de grote aandacht voor de cultuurhistorie van steden en landschappen, het ontwikkelen van 'identiteitsvolle' locaties door projectontwikkelaars of zelfs de *branding* van hele gemeenten ter wille van de verhoging van de aantrekkelijkheid voor bedrijven en burgers.

De ruimtelijke ordening heeft de lastige opgave gelijktijdig rekening te houden met de afgenomen ruimtegebonden identiteiten en de diverse, maar groeiende behoefte aan nieuwe identiteiten. Maar hoe om te gaan met de zeer verschillende claims die voortvloeien uit de invulling van belevingswaarde

vanuit een scala aan culturele achtergronden? Hoe is de traditie van de eenheid in het straatbeeld van de stedenbouw te rijmen met het verlangen naar zelfbouw door burgers? Hoeveel ruimte moeten bedrijven krijgen om hun identiteit met architectonische middelen neer te zetten? Waar ligt de grens tussen herstel van historische stadsgezichten of landschappen en het maken van een toeristisch decor? Ruimtelijk beleid, stedenbouw en architectuur bevinden zich in een overgangsfase, waarin ze los zijn geraakt van de paternalistische rol die ze ten tijde van de verzorgingsstaat hadden gekregen. Toen was sprake van een grote vervlechting tussen overheid en vakgemeenschap, met een redelijke consensus over wat 'goede' vormgeving is en met instituties als het welstandstoezicht. Maar die consensus is doorbroken door zelfbewuste bedrijven, en wordt bovendien door (een deel van de) burgers als 'elitair' verworpen. Het ruimtelijk beleid en de bijbehorende vakdisciplines staan voor de opgave hierin een nieuwe weg te vinden, en dat raakt ook de positie van belevingswaarde in het beleid. Het is al eerder gezegd: in de *Nota Ruimte* is nauwelijks een antwoord te vinden op deze opgave.

De verlegenheid van de ruimtelijke ordening met vraagstukken van identiteit en culturele herkenbaarheid versus vernieuwing laat zien dat de incorporatie van belevingswaarde in het ruimtelijk beleid nog in de kinderschoenen staat. Dat geldt ook voor de relatie tussen identiteit en sociale rechtvaardigheid. Sociale rechtvaardigheid is immers steeds meer niet alleen een kwestie van economische herverdeling, maar ook van de culturele verhouding tussen maatschappelijke groepen. Duidelijk is dat de relatie tussen belevingswaarde en ruimtelijk beleid opnieuw moet worden gedefinieerd. De aloude paternalistische 'coalitie van de goede smaak' van bestuur en vakgemeenschap voldoet niet meer, maar ook het alternatief van *anything goes* of 'over smaak valt niet te twisten' is onbevredigend. Niet alleen omdat burgers in hun omgeving worden opgezadeld met de gevolgen van de slechte smaak van anderen, maar ook omdat belevingswaarde meer is dan de som van individuele voorkeuren en er zoiets als collectieve beleving bestaat. De verhouding tussen individuele en collectieve belevingswaarde is daarmee één van de sleutelvraagstukken van het ruimtelijk beleid.

### Ruimtelijk beleid in een veranderende omgeving

Hoe kan met het ruimtelijk beleid en de ruimtelijke ordening worden ingespeeld op de veranderende omgeving, en welke toekomstperspectieven zijn er? Bij die vraag ligt het voor de hand te beginnen met enkele kenmerken van de huidige ruimtelijke ordening. Vanzelfsprekend is die in beweging: er zijn debatten over 'toelatingsplanologie' en 'ontwikkelingsplanologie' (zie bijvoorbeeld Needham 2003), en er is een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in voorbereiding, die het laatste beter zou moeten faciliteren. Maar er zijn ook constanten. Als de ruimtelijke ordening sinds de Tweede Wereldoorlog door één eigenschap wordt gekenmerkt, dan is het wel door het streven om op nationaal niveau integrale ruimtelijke afwegingen te maken. Dat onderscheidt Nederland van een aantal buurlanden, zoals Groot-Brittannië en België

(EU 1997). Die afwegingen kregen vorm in de achtereenvolgende nota's over de ruimtelijke ordening. Enkele thema's keren steeds terug: concentratie en spreiding, onderscheid tussen stad en land. In de eerste twee nota's uit de jaren zestig lag de nadruk op spreiding en 'gebundelde deconcentratie', de in onderdelen gepubliceerde derde nota vormde een overgangsfase in een periode waarin de nadruk kwam te liggen op verdichting en compacte stedelijke ontwikkeling. De rijksoverheid pakte dit thema op in de Structuurschets Stedelijke Gebieden uit 1983 en in de vierde nota uit 1988 (Boelens 1997; Zonneveld & Verwest 2005). In de vijfde nota uit 2000, ten slotte, is een poging gedaan om een visie te ontwikkelen op het 'nieuwe' fenomeen van de stedelijke netwerken.

In deze reeks van vijf nota's hadden de tweede en de vierde de meeste sturingskracht. Daarin werden de abstracte ruimtelijke concepten omgezet in concreet beleid: in de tweede nota de geconcentreerde deconcentratie in de vorm van het groeikernenbeleid, in de vierde nota de compacte stad in de vorm van de stedelijke knooppunten en Vinex. De vijfde nota gaf goed weer hoezeer de integrale ruimtelijke planning op nationaal niveau in de problemen was geraakt. Deze nota bevat een gedegen overzicht van ontwikkelingen en een scala aan beelden, maar zeer weinig visie en instrumenten, het laatste met uitzondering van de 'contouren' die later weer onder de tafel zijn verdwenen. In de *Nota Ruimte* zijn de consequenties uit deze situatie getrokken; die is dan ook vooral gericht op de institutionele kant van het ruimtelijk beleid, de taakverdeling tussen de overheden en de rol van private partijen.

De in de *Nota Ruimte* gekozen koers hangt sterk samen met de veranderde bestuurlijke en institutionele context van het beleid. De vervlechting in het openbaar bestuur is toegenomen. Het meest opvallend is uiteraard de snelle opkomst van de EU langs de 'verticale lijn' van het openbaar bestuur, en de grote gevolgen van het sectorale EU-beleid voor het ruimtelijk beleid in Nederland. Maar er is meer. Duidelijke taakverdelingen tussen overheden zijn vervaagd en vervangen door hybride samenwerkingsverbanden met een deels verticaal en deels horizontaal karakter. Het grotestedenbeleid is exemplarisch. Daar zit de rijksoverheid niet alleen aan de geldkraan en aan de regels, maar zijn er ook 'horizontale' projecten waar rijk, gemeente en deelgemeente aanschuiven. Bovendien is er de ontwikkeling die wordt aangeduid als de verschuiving van *government* naar *governance*: de toename van het belang van niet-overheidspartijen in het bestuurlijk regime. De gevolgen van deze verschillende vormen van vervlechting zijn vaak tegengesteld aan de goede bedoelingen die eraan ten grondslag liggen. Samenwerking en coördinatie leiden tot overlappende competenties en onduidelijke verantwoordelijkheden, verticale taakverdeling leidt tot ruimtelijke versnippering. Zo worden stad en landschap verdeeld in zoneringen met verschillende regimes en betrokken besturen. Naast elkaar liggen stukken land met strikte EU-regels, Ecologische Hoofdstructuur-(EHS-)gebieden waar weer andere dingen mogen, enzovoort. Dit doorkruist de duidelijkheid in taakverdeling en competenties, die de basis vormt van de ruimtelijke ordening. Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk

werd, is de decentralisatie uit de *Nota Ruimte* weliswaar een antwoord op deze ontwikkelingen, maar maakt deze tegelijkertijd een aantal andere knelpunten urgenter, bijvoorbeeld de regionale afstemming. Bovendien worden in de *Nota Ruimte* zelf óók weer verschillende bestuurlijke regimes gecreëerd, door het onderscheid tussen de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en de basiskwaliteitgebieden. Dit kan als een poging worden gezien al die verschillende zones te ordenen in twee grote categorieën, maar om dat te bereiken zijn de beide categorieën nog onvoldoende geoperationaliseerd.

Wat betekenen deze bestuurlijke vervlechting en territoriale versnippering in termen van de vier waarden van het ruimtelijk beleid? Vervlechting en versnippering beïnvloeden niet zozeer de waarden zelf als wel de wijze waarop deze kunnen worden afgewogen. En dat is precies de integrale ruimtelijke afweging die het hart vormt van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Want hoe meer overheidslagen en private partijen betrokken zijn bij een deel van de bestuurlijke zeggenschap over een bepaald gebied, hoe lastiger het wordt de verschillende waarden voor dat gebied integraal af te wegen. Deze ontwikkeling komt boven op andere belangrijke oorzaken van de toenemende problemen bij het maken van integrale ruimtelijke afwegingen, die eerder in deze publicatie aan de orde zijn gekomen. Verschuivingen tussen publieke en private sectoren, de internationalisering van ruimtelijke ontwikkelingen en beleid, het ontstaan van een parallelle besluitvorming over infrastructuur. En niet te vergeten het verlies van de traditionele meekoppelende belangen van de ruimtelijke ordening: de volkshuisvesting in de stedelijke gebieden en de agrarische sector op het platteland. Een aantal van die ontwikkelingen zet zeker door, en dat maakt het in toenemende mate onwaarschijnlijk dat er op nationaal niveau in de voorzichtige toekomst integrale ruimtelijke afwegingen kunnen worden gemaakt, zoals in de tweede en vierde nota. Maar wat komt ervoor in de plaats?

Om licht te werpen op de toekomst van het ruimtelijk beleid, worden hierna twee mogelijke ontwikkelingsrichtingen verkend. Die twee richtingen zijn in het huidige beleid niet gelijkwaardig. De eerste richting is de ontwikkeling die in grote lijnen in de *Nota Ruimte* wordt voorgestaan. Die roeit echter deels in tegen de huidige trend van sectoralisering. In de tweede richting wordt die sectorale en institutionele onderstroom juist als uitgangspunt gekozen, en wordt bekeken waar dat toe leidt. Voor de langere termijn zou het immers een optie kunnen zijn om mee te bewegen met die institutionele dynamiek en daar de consequenties uit te trekken.

In de *eerste richting* wordt het principe van de integrale ruimtelijke afweging gehandhaafd, maar vindt er een veel consequentere uitsplitsing plaats van integrale afwegingen naar bestuurlijke en territoriale schaalniveaus. Dat past het best bij de Nederlandse bestuurlijke cultuur, en dat is de weg die in de *Nota Ruimte* wordt aangewezen met de leuze 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Tegelijkertijd roeit het op tegen de eerder gesignaleerde trend van sectoralisering en zonerings. Het grote voordeel van deze richting is dat een grotere publieke rol mogelijk blijft, en dat de besluitvorming meer gericht kan zijn op functiecombinaties. In een dichtbevolkt land als Nederland kan

functiecombinatie van belang zijn. Genuanceerde combinaties van de vier waarden blijven bij het vasthouden aan integrale afweging mogelijk. Althans in principe, want door die integrale afweging op een laag schaalniveau te leggen, moet die opboksen tegen de schaalvergroting van de functies zelf. Daarvoor lijkt in de *Nota Ruimte* onvoldoende oog te zijn. Maar er zijn meer bezwaren: integrale afwegingen duren doorgaans langer, waardoor minder flexibel op ontwikkelingen kan worden gereageerd. De sectorale en ruimtelijke dynamiek zal zich, zoals ook nu het geval is, ondanks en achter de rug van het systeem om te ontwikkelen. In deze richting zijn er op twee schaalniveaus knelpunten die dringend om een oplossing vragen: het regionale schaalniveau waarover in het vorige hoofdstuk al het een en ander is gezegd, en de EU. Het eerste knelpunt is in de Nederlandse bestuurlijke geschiedenis buitengewoon moeilijk oplosbaar gebleken, het tweede ligt niet in Nederlandse handen. Een probleem bij het EU-beleid is dat het vooral gaat om sectoraal beleid met een grote ruimtelijke invloed, dat lastig in de Nederlandse systematiek is in te passen. Een tweede probleem is dat de Nederlandse overheid deze richting in principe wel inslaat, maar dat niet consequent doet en deze doorkruist met allerlei sectorale besluitvormingssystemen, zoals die over de infrastructuur.

De *tweede richting* is die waarin de eerder gesignaleerde tendens tot sectorale opsplitsing van de ruimtelijke ordening (wonen, infrastructuur) en 'zonerings' (Vogel- en Habitatregime, EHS) als uitgangspunt wordt genomen. De pretentie van een integrale ruimtelijke afweging op nationaal niveau wordt dan losgelaten. Het systeem gaat dan veel meer op het Britse stelsel lijken: op nationaal niveau worden voor sommige gebieden (binnensteden, *Green Belts*, natuurparken) of sectoren richtlijnen uitgevaardigd, de 'Planning Policy Guidance Notes' (Cullingworth 1999; zie ook Van Ravesteyn e.a. (2005) en Spaans (2005) voor de veranderingen na 2004, waardoor het Britse stelsel op lokaal niveau juist iets meer op het Nederlandse planningssysteem gaat lijken).

In termen van de vier waarden van het beleid gaat het niet zozeer om een integrale afweging tussen de waarden, maar om de toedeling van bepaalde waarden aan zones of sectoren: hier wordt duurzaamheid dominant, daar welvaart, enzovoort. Dit systeem heeft grote voordelen: het maakt snellere besluitvorming op nationaal niveau mogelijk, het sluit beter aan bij de trend tot vervaging en differentiatie van schaalniveaus. En het geeft selectief meer vrijheid aan de markt en sectorale dynamiek. Bovendien is EU-beleid veel gemakkelijker in te passen. Nadelen heeft het ook: het neigt ertoe de functiescheiding te versterken, terwijl er juist in de post-industriële samenleving meer mogelijkheden worden gezocht voor functiecombinaties, zowel in stedelijk als in landelijk gebied. En het vereist een afstandelijker overheid, die veel meer is gericht op regelgeving en handhaving. De trend in Nederland is nu omgekeerd: de overheid heeft steeds meer de neiging met burger en bedrijf mee te bewegen. Er komt in deze ontwikkelingsrichting als gezegd zeker een einde aan de integrale ruimtelijke afwegingen tussen de vier waarden volgens het systeem zoals we dat nu kennen. In plaats daarvan zullen specifieke waarden aan specifieke gebieden worden toegewezen. Dit principe is overigens ook al in het



Nederlandse ruimtelijk beleid zichtbaar. De realisatie van de EHS is zonder dat niet mogelijk. En als dat voor de EHS zo werkt, dan zou het ook wel eens voor de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur kunnen gelden. Deze ontwikkeling vormt dus al een 'onderstroom' in het Nederlandse beleid, die nu verborgen blijft onder de beledenen voorkeur voor integrale afwegingen. Het is daarom zinvol aan deze mogelijke ontwikkelingsrichting van het ruimtelijk beleid meer aandacht te besteden, zodat voor- en nadelen beter voor het voetlicht komen.

Welke weg wordt ingeslagen, is uiteindelijk een kwestie van politieke keuze. Maar het is wél zaak de voor- en nadelen en de consequenties van een keuze bewuster af te wegen dan nu het geval is. Dat geldt vooral voor de vraag wat nu precies de taken voor een nationale ruimtelijke ordening zouden moeten zijn en/of blijven. Dat geldt voor beide hier geschetste ontwikkelingsrichtingen. In de eerste richting, waarin een belangrijk deel van de integrale ruimtelijke afwegingen naar de lagere overheden wordt verplaatst, is er te weinig reflectie op wat de nationale overheid aan taken rest. In lijn met het *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*-advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1998), liggen die taken op het gebied van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en het ontwikkelen van inhoudelijke visies zonder deze dwingend op te leggen. Weliswaar is het begrip nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur in de *Nota Ruimte* overgenomen, maar de hoofdmoot van de aandacht gaat nu uit naar het ondersteunen van de decentralisatie. Er is een fixatie op het bestuurlijke proces, het denken over de inhoud van het nationale beleid en de visieontwikkeling blijven achter. In de tweede ontwikkelingsrichting is een andere nationale overheid vereist dan de huidige. Minder aandacht voor het actief meebewegen met andere overheden en marktpartijen, meer aandacht voor de combinatie van handelingsvrijheid van maatschappelijke actoren en selectieve regelgeving. Bij de invulling van het publieke belang verschuift het accent op nationaal niveau van de maakbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen naar de handhaving. Ook dat selectieve beleid en de handhaving kunnen overigens niet zonder visieontwikkeling; die zal minstens moeten uitmonden in een idee welke waarden in welke gebieden moeten worden gerealiseerd dan wel beschermd. Voor beide ontwikkelingsrichtingen is dus een grotere aandacht voor de nationale ruimtelijke agenda onontbeerlijk.

### Tot slot

In de Nederlandse ruimtelijke ordening is de lat van de integrale ruimtelijke afwegingen altijd zeer hoog gelegd. Die integrale afweging heeft onder andere betrekking op de vier waarden die in deze publicatie veelvuldig aan de orde zijn geweest. In dit hoofdstuk zijn enkele ontwikkelingen beschreven die dat systeem van integrale ruimtelijke afwegingen op nationaal niveau onder druk hebben gezet.

De drie besproken maatschappelijke trends hebben gevolgen voor de inhoud van de vier waarden en voor de wijze waarop deze in het beleid kunnen worden afgewogen. Zo kunnen bij het maken van ruimtelijke afwegingen de territoriale

grenzen steeds minder als uitgangspunt dienen. De toenemende internationale invloed en de toegenomen mobiliteit en keuzevrijheid van bedrijven en burgers leggen beperkingen op aan het maken van afwegingen tussen de vier waarden binnen de nationale ruimte. Daar komen de bestuurlijke vervlechting en de sectoralisering als beperkingen voor de integrale ruimtelijke afwegingen bovenop. Dat zijn op zich geen nieuwe feiten, maar het verkennen van de nieuwe mogelijkheden en beperkingen staat nog in de kinderschoenen. Dat hangt deels samen met het debat hierover, dat sterk normatief is en door twee extremen wordt bepaald: enerzijds het onverkort willen vasthouden aan de integrale ruimtelijke afwegingen, en anderzijds het geheel willen meebewegen met globalisering en liberalisering. Daartegenover is een nuchtere verkenning van de mogelijkheden en grenzen van een nationaal ruimtelijk beleid gewenst. Dat gebeurt nu nog onvoldoende, omdat er te weinig aandacht is voor de eigen agenda en taken van het nationale ruimtelijk beleid.

Met deze publicatie is getracht te laten zien dat voor een nieuwe visie op de nationale ruimtelijke agenda ten minste drie elementen noodzakelijk zijn. Ten eerste een verkenning van de grenzen en opgaven die worden gesteld door maatschappelijke en institutionele veranderingen rond het beleid, de marktwerking en decentralisatie. Die verkenning is in deze publicatie uitgevoerd voor enkele belangrijke ruimtelijke sectoren. De conclusies daarvan zijn samengevat in het vorige hoofdstuk. Het tweede element is een voortdurende reflectie op de vier waarden die het uitgangspunt vormen van het ruimtelijk beleid; hiervoor zijn enkele punten voor die reflectie aangedragen. Het gaat dan om de verhouding tussen welvaart en sociale rechtvaardigheid in een geliberaliseerd ruimtelijk beleid, om een herdefiniëring van het begrip duurzaamheid voor de gebouwde omgeving, en om een positionering van de belevingswaarde in de ruimtelijke afwegingen. Het derde element is de wijze van afweging tussen die waarden. Daarbij moet worden bedacht dat de maatschappij nu veel heterogener is dan in de naoorlogse hoogtijdagen van de ruimtelijke ordening. Bovendien is de ruimtelijke ordening belangrijke meekoppelende belangen kwijtgeraakt: die van de volkshuisvesting in de stedelijke gebieden en die van de landbouw in het landelijk gebied. De consensus over het ruimtelijk beleid uit de jaren vijftig en zestig is nu onbereikbaar. Het ruimtelijk beleid moet zijn weg vinden in een heterogene en complexe omgeving. In de voorgaande paragraaf werd om die reden de vraag gesteld, in hoeverre het nationale ruimtelijk beleid nog moet blijven streven naar het maken van integrale afwegingen, dan wel veel selectiever zou moeten zijn. Die keuze zou veel explicieter onderwerp moeten zijn van het politieke debat, waarbij de tweede optie meer aandacht verdient dan ze nu krijgt. Vanwege de snel veranderde maatschappelijke omgeving zullen de reflectie op en het debat over een nationaal ruimtelijk beleid nooit zijn afgerond. Maar duidelijk is wel dat een debat zonder deze drie elementen stuurloos is.

## LITERATUUR

- Arts, P., J. Ebrecht, C. Eijgenraam & M. Stoffers (2005), *De vraag naar ruimte voor economische activiteit tot 2040. Bedrijfslocatiemonitor*, Den Haag: CPB.
- Atzema, O., P. Korteweg & M. Waaning (2005), 'Stedelijke verschillen kleuren Nederlandse kantorenmarkt', *PropertyNL Research Quarterly* 4, 2: 4–11.
- Ball, M. (2004), *RICS European housing review 2004*, Norwich: HMSO.
- Berkhout, P. & C. van Bruchem (2004), *Landbouw-Economisch Bericht 2004*, Den Haag: LEI.
- Berkhout, P. & C. van Bruchem (2005), *Landbouw-Economisch Bericht 2005*, Den Haag: LEI.
- Besseling, P., W. Groot & R. Lebouille (2005), *Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer*, Den Haag: CPB.
- BN/De Stem (2004), 'Winkelen in binnensteden bedreigd', *BN/De Stem*, 16 augustus.
- Boelens, L. (1997), 'De rijksnota's over de ruimtelijke ordening. Cartografie en werkelijkheid', pp. 86–93 in K. Bosma & H. Hellinga (red.), *De regie van de stad I. Noord-Europese stedenbouw*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Boelhouwer, P.J. (1988), *De verkoop van woningwetwoningen*, Amsterdam/Utrecht: KNAG/Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht.
- Boelhouwer, P. (2004), 'Woningmarkt vraagt om consequent beleid', *Rooilijn* 37: 381–387.
- Boelhouwer, P. (2005), 'Voorstellen nieuwe huurbeleid contraproductief', *Rooilijn* 38: 167–173.
- Boelhouwer, P., J. Doling, M. Elsinga & J. Ford (2005), 'Gains and losses for European home owners', pp. 1–18 in P. Boelhouwer, J. Doling & M. Elsinga (eds.), *Home ownership. Getting in, getting from, getting out*, Delft: Delft University Press.
- Boerenfijn, P. (2003), 'Meer keuze door eerlijke huurprijzen', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 9, 5: 11–14.
- Bolt, G. & M.I. Torrance (2005), *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*, Utrecht: DGW/NETHUR.
- Borking, S. (1997), 'Waar blijft de Mall of the Netherlands?', *Vastgoedmarkt* 24, september: 55.
- Bortolotti, B., M. Fantini & D. Siniscalco (2003), 'Privatisation around the world. Evidence from panel data', *Journal of Public Economics* 88: 305–322.
- Branden, T. & J. Helderma (2005), 'Sociaal kapitaal en sturend vermogen', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11, 1: 6–10.
- Brounen, D. & P.M.A. Eichholz (2004), 'Vastgoedmarkt kraakt onder demografische druk', *Economisch Statistische Berichten* 89: 150–153.
- Buck Consultants International (BCI) (2003), *NL.C. Beleidsverkenning inzake de ontwikkeling van een grootschalig Retail- en Leisure Centrum*, Nijmegen: Buck Consultants International.
- Bureau Goudappel en Coffeng (BGC) (2004), *Effecten NL.C op detailhandelsstructuur*, Deventer: Bureau Goudappel en Coffeng.
- Campbell, K.E. & B.A. Lee (1992), 'Sources of personal neighbor networks. Social integration, need or time?', *Social Forces* 70: 1077–1100.
- Centraal Planbureau (CPB) (1997), *Challenging neighbours. Rethinking German and Dutch economic institutions*, The Hague/Heidelberg: CPB/Springer.
- Centraal Planbureau (CPB) (2001), *Veroudering van bedrijventerreinen. Een structuur voor herstructurering*, Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (CPB), Ruimtelijk Planbureau & Milieu- en Natuurplanbureau (2006), *Welvaart en Leefomgeving, te verschijnen*.
- Conijn, J. (2004), 'Deugdelijke analyse voor huurbeleid ontbreekt', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 10, 4: 11–14.
- Conijn, J. (2005), 'Woningcorporaties. Van problemen naar oplossingen', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11, 4: 6–10.
- Cullingworth, B. (1999), *British planning. 50 years of urban and regional policy*, London & New Brunswick: Athlone Press.
- Dam, F. van, L. Bijlsma, M. van Leeuwen & H.L. Pálsdóttir (2005), *De Landstad. Landelijk wonen in de netwerkstad*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Dammers, E., W. Hornis & J. de Vries (2005), *Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

- Depla, S. & J. Dijsselbloem (2005), 'Huurplannen Dekker bevorderen segregatie', *de Volkskrant*, 8 oktober.
- DHV & Universiteit van Amsterdam (UVA) (2005), *Effecten N.L.C op de bestaande detailhandelsstructuur. Een second opinion onderzoek*, Amersfoort: DHV.
- DiPasquale, D. & E.L. Glaeser (1999), 'Incentives and social capital. Are homeowners better citizens?', *Journal of Urban Economics* 45: 354–384.
- Doel, W. van den (red.) (2005), *Plaatsen van herinnering. Nederland in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Bert Bakker.
- DTZ Zadelhoff (2005), *De Nederlandse markt voor commercieel vastgoed. Cijfers in perspectief*, Utrecht: DTZ Zadelhoff.
- Duuren, L. van, G.J. Eggink, J. van Kalkho, J. Notenboom, A.J. van Strien & R. Wortelboer (red.) (2003), *Natuurcompendium 2003. Natuur in cijfers*, Bilthoven: MNP.
- ECORYS (2005), *Anders Betalen voor Mobiliteit. Directe effecten voor bedrijven, effecten op markten*, Rotterdam: ECORYS.
- EIM (1999), 'Schaalvergroting biedt detailhandel vele mogelijkheden', door W.V.M. van Rijjt-Veltman & I.J.T. Reijmer, *Samenvatting van Ondernemen in de detailhandel 1999*.
- Elsinga, M. (2004), 'Marktconforme huren. Geen wonderolie, wel inspiratiebron', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 10, 1: 14–18.
- Elsinga, M. & J. Hoekstra (2004), 'Homeownership and housing satisfaction. A study of the literature and an analysis of the European Community household panel', paper ENHR-conferentie, juli 2004, Cambridge, UK, Delft: OTB.
- Elsinga, M., C. Lamain & G. Mariën (2005), *Huurbeleid en stedelijke vernieuwing. Een verkenning van effecten van modernisering*, Delft: OTB.
- Engelenburg, H. van & C. Wallet (2005), 'Spreiding ruimtelijke rijksinvesteringen over Nederland', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 86, 5: 60–63
- Europese Unie (EU) (1997), *Compendium of spatial planning systems and policies*, Luxemburg: EU.
- Evers, D. (2003), 'Grote winkels in een klein land', *Ruimte in Debat* 1, 5: 2–9.
- Evers, D. (2004), *Building for consumption. An institutional analysis of peripheral shopping center development in Northwest Europe*, proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Evers, D. & A. van Hoorn (2004), 'Onzekerheid en ontevredenheid in detailhandelndland', *PropertyNL Research Quarterly* 3, 4: 61–66.
- Evers, D., A. van Hoorn & F. van Oort (2005), *Winkelen in Megaland*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- EVO & TLN (2005), *Economische Wegwijzer. Prognose 2005. Kijk verder dan een spitsstrook lang is*, Zoetermeer: EVO/TLN.
- Financieele Dagblad, Het, (2004), 'Meer "malls" ruineert steden', *Het Financieele Dagblad*, 26 november.
- Gaalen, F.W. van, F.J. Kragt & A. Keuren (2005), *Evaluatie deelstroomgebiedsvisies. Deelrapport 1. Toelichting op de landsdekkende maatregelkaart deelstroomgebiedsvisies*, Bilthoven: MNP.
- Galle, M., F. van Dam, P. Peeters, L. Pols, J. Ritsema van Eck, A. Segeren & I. Verwest (2002), *Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Geurs, K.T., J.A. Annema & R.M.M. van den Brink (2004), *Quick scan milieu-effecten Nota Mobiliteit*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Geurs, K.T. & R.M.M. van den Brink (2005), *Milieu-effecten Anders Betalen voor Mobiliteit*, Bilthoven: MNP.
- Gijp, B. van der & F. Schipper (2005), 'Eind aan de middelmaat!', *PRO Magazine* 8: 39.
- Gordijn, H., W. Derksen, J. Groen, H.L. Pálsdóttir, M. Piek, N. Pieterse & D. Snellen (2003), *De ongekende ruimte verkend*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Groen, J., E. Koomen, M. Piek, J. Ritsema van Eck & A. Tisma (2004), *Scenario's in kaart. Model- en ontwerpbenaderingen voor toekomstig ruimtegebruik*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Groetelaers, D. (2005), 'Meer markt, minder overheid? De veranderde rol van rijk en gemeenten bij locatieontwikkeling', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11, 3: 35–41.
- Groot, C. de & A. Verweij (2005), 'Zwarte vlucht. Het vertrek van de allochtone middenklasse uit Amsterdam', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11, 2: 10–15.
- Haest, G. (2005), 'Naar marktconforme inkomenshuren', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11, 6: 19–23.
- Ham, M. van & P. Feijten (2005), 'Wie wil de wijk verlaten?', *Rooilijn* 38: 483–488.
- Hamers, D. & K. Nabielek (2006), *Bloeiende bermen. Verstedelijking langs de snelweg*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Harms, L. (2003), *Mobiel in de tijd. Op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij. 1975–2000*, Den Haag: SCP.
- Hefting, M. (2003), *Nitrogen transformation and retention in riparian buffer zones*, proefschrift Universiteit Utrecht.
- Helderman, A. & C. Mulder (2002), 'Dertig procent huur blijven nodig', *Rooilijn* 35: 108–114.
- Hermans, W. (2004), 'Prijsexplosie bedrijventerreinen vraagt om reactie vastgoedsector', *PropertyNL Research Quarterly*, 1: 16–22.
- Hilbers, H., J. Ritsema van Eck & D. Snellen (2004), *Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Hilverink, H.G. (2004), *De inefficiëntie van de woningmarkt. Vastgoedlezing 2004*, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Hoek, T.H. van (2005), 'Beleid en woningmarkt', *Economisch Statistische Berichten* 90: 481.
- Hooimeijer, P. (1998), 'Staat Nederland aan de vooravond van een nieuwe suburbanisatiegolf?', pp. 47–60 in G.A.B. Frinking (red.), *Het bevolkingsvraagstuk in de eenentwintigste eeuw*, Den Haag: NWO.
- Hooimeijer, P. & R. van Kempen (2000), 'De mogelijke doelen van beleid', pp. 65–75 in R. van Kempen, P. Hooimeijer, G. Bolt, J. Burgers, S. Musterd, W. Oosterhof & E. Snel, *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden. Mogelijke effecten en mogelijk beleid*, Assen: Van Gorcum.
- Hoorstra, A. (2004), 'Generiek huurbeleid leidt tot averechtse effecten', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 10, 4: 6–10.
- Huizinga, F. & B. Smid (2004), *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, Den Haag: CPB.
- Ietswaart, T. & A.M. Breure (2000), *Een indicatorsysteem voor natuurlijke zuivering in oppervlaktewater*, Bilthoven: RIVM.
- Jókóvi, M., C. Boon & F. Filius (2006), *Woningproductie ten tijde van Vinex. Een verkenning*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Keers, G., H. van der Reijden, K. Leidelmeijer, S. Schuurman & P. Sprenger (2004), *Stad en land in balans?*, Amsterdam: RIGG.
- Kempen, R. van (1992), *In de klem op de stedelijke woningmarkt? Huishoudens met een laag inkomen in vroeg-naoorlogse en vroeg-zoste-eeuwse wijken in Amsterdam en Rotterdam*, Utrecht: Stedelijke Netwerken.
- Kempen, R. van (2002), 'Towards partitioned cities in the Netherlands? Changing patterns of segregation in a highly developed welfare state', in P. Marcuse & R. van Kempen (eds.), *Of states and cities. The partitioning of urban space*, Oxford: Oxford University Press.
- Klaasse, D. (2005), 'N.L.C, marktplaats voor nieuwe productconcepten', *Nova Terra* 5, 1: 13–17.
- Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit & N. Gilissen (2001), 'Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes?', *Nature* 413: 723–725.
- Klein, V. (1997), 'Griep op winkelvastgoed in binnensteden', *Rooilijn* 30, 8: 357–379.
- Knaap, van der & F. van Oort (2005), *Knowledge networks of service firms in an urban system*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Korteweg, P.J. (2002), *Veroudering van kantoorgebouwen. Probleem of uitdaging?*, Nederlandse Geografische Studies 291, Utrecht: KNAG/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
- KPMG (2004), *Economische effecten N.L.C eindrapport*, Amstelveen: KPMG.
- Kuiper, R. & R. de Niet (red.) (2004), *Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte*, Bilthoven: RIVM.
- Kullberg, J., L. Harms & V. Veldheer (2004), 'Wonen en woon-omgeving', pp. 499–543 in Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en cultureel rapport 2004*, Den Haag: SCP.
- Laan Bouma-Doff, W. van der (m.m.v. A.E. van Putten) (2005a), *De buurt als belemmering?*, Assen: Van Gorcum.
- Laan Bouma-Doff, W. van der (2005b), 'Op afstand. Segregatie en integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving', *Vitale Stad* 8: 10–11.
- Lane, J.-E. (1993), *The public sector*, London: Sage.
- Leber, L. & A. van der Wekke (2004), 'Gated communities. De nieuwe woontrend in Nederland?', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 10, 4: 34–37.
- Louw, E. (1996), *Kantoorgebouw en vestigingsplaats*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Louw, E., Y.M. Bontekoning & H. Olden (2004a), *Ruimteproductiviteit op bedrijventerreinen. Een verkenning van een nieuwe methodiek*, Den Haag: Ministerie van EZ.
- Louw, E., B. Needham, H. Olden & C.J. Pen (2004b), *Planning van bedrijventerreinen*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Mersman, H. & H. Stolwijk (2005), 'Optimaal huurbeleid. Huurprijsbescherming of vrije markthuren?', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11, 2: 15–19.
- Metz, T. (2003), 'Retail en leisure in het hart van Nederland', *NRC Handelsblad*, 28 november.
- Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2000), *Meer met minder. Naar een nieuw ruimtelijk beleid voor de detailhandel*, Eindrapport van de MDW-werkgroep PDV/GDV, Den Haag: Ministerie van EZ.
- Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2004a), *Pieken in de delta*, Den Haag: Ministerie van EZ.
- Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2004b), *Actieplan Bedrijventerreinen 2004–2008. Samenwerken aan uitvoering*, Den Haag, Ministerie van EZ, Directie Ruimtelijk-Economisch Beleid.

- Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2006), *Ruimte voor regio én rendement*, te verschijnen.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) (2004), *Agenda Vitaal Platteland. Inspelen op veranderingen*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), Ministerie van LNV, Ministerie van VROM & Ministerie van VenW (1999), *Nota Belvedere. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag: VNG uitgeverij.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) (2005), *Verkeerskundige effecten varianten 'Anders Betalen voor Mobiliteit'*, Rotterdam: Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer & Vervoer.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) & Ministerie van VROM (2005), *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid. Deel III. Kabinetsstandpunt*, Den Haag: Ministerie van VenW & VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (1989), *Volkshuisvesting in de jaren negentig. Van bouwen naar wonen*, Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (1993), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra. Op weg naar 2015. Deel 4: Planologische Kernbeslissing Ruimtelijk Beleid*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (1997), *Nota Stedelijke Vernieuwing*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2000), *Mensen wensen wonen. Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2001), *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2002), *Cijfers over wonen. Feiten over mensen, wensen, wonen*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2003), *Gescheiden markten? De ontwikkelingen op de huur- en koopwoningmarkt*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2005), *Werklocaties 2004*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Ministerie van LNV, Ministerie van VenW & Ministerie van EZ (2004), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Deel 3*, Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Ministerie van LNV, Ministerie van VenW & Ministerie van EZ (2005), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Deel 3A*, Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ.
- MKB-Nederland (2005), 'Locatiebeleid detailhandel', *Praktijkinfo*, april.
- Motivaction Research and Strategie (2005), ANWB 'Kiezen voor mobiliteit' o-meting, Amsterdam: Motivaction International BV.
- Musterd, S. & R. Andersson (2005), 'Housing mix, social mix and social opportunities', *Urban Affairs Review* 40: 761-790.
- Musterd, S. & W. Ostendorf (2001), 'Beleid van stedelijke vernieuwing. Tussen mythe en werkelijkheid', *BenM28*, 1: 30-41.
- Musterd, S., W. Ostendorf & S. de Vos (1999), *Kansarmoedeconcentraties en woningmarkt*, Utrecht: DGW / NETHUR.
- Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (NPABM) (2005), *Adviesrapport Anders Betalen voor Mobiliteit*, Den Haag: NPABM.
- NBHBP & MRDCR National Board of Housing, Building and Planning, Sweden & Ministry for Regional Development of the Czech Republic (2004), *Housing statistics in the European Union 2004*, Karlskrona/Prague: NBHBP / MRDCR.
- Needham, B. (2003), 'Onmisbare toelatingsplanologie', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 84, 2: 39-43.
- Needham, B. (2005), *Een andere marktwerking*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / RPB.
- Needham, B. & E. Louw (2003), 'Padafhankelijke bedrijven-terreinen', *Economisch Statistische Berichten* 88: 368-370.
- NEPROM (2004), *Nieuw commercieel vastgoed in Nederland*, Den Haag: NEPROM / PropertyNL.
- NEPROM (2005), *Nieuw commercieel vastgoed in Nederland*, Den Haag: NEPROM / PropertyNL.
- Norris, M. & P. Shiels (2004), *Regular national report on housing developments in European countries. Synthesis report*, Dublin: Department of the Environment, Heritage and Local Government.
- NVB & Stec Groep (2004), *Bedrijfsruimtegebruikers in beeld. Resultaten Database Bedrijfsruimtegebruikers Nederland 2004*, Nijmegen: Stec Groep.
- NVB & Stec Groep (2005), *Bedrijfsruimtegebruikers in beeld. Resultaten Database Bedrijfsruimtegebruikers Nederland 2005*, Nijmegen: Stec Groep.
- Oates, W. (1999), 'An essay on fiscal federalism', *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.
- Oort, F. van & O. Raspe (2004), 'Kantoorbehoefte daalt niet door telewerken', *PropertyNL Research Quarterly* 3, 1: 23-27.
- Oort, J. van (2005), 'Grote winkels? In het centrum!', *ROM* 23, 4: 31-33.
- Pen, C.J. (2002), *Wat beweegt bedrijven. Besluitvormingsprocessen bij verplaatste bedrijven*, Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Peterson, P. (1981), *City limits*, Chicago: University of Chicago Press.
- Peterson, P. (1995), *The price of federalism*, Washington: Brookings Institution.
- Pieterse, N., M. van der Wagt, F. Daalhuizen, M. Piek, F. Künzel & R. Aykaç (2005), *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkeling en toekomst van het Groene Hart*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / RPB.
- Pinkster, F. & R. van Kempen (2002), *Leefstijlen en woonmilieu-voorkeuren*, Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Ploeg, B. van der (2001), *Het weigevoel in het Groene Hart van de Randstad*, proefschrift Universiteit Wageningen.
- Pols, L., F. Daalhuizen, A. Segeren & C. van der Veeken (2005), *Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / RPB.
- Priemus, H. (2000), *Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting*, Utrecht: DGW / NETHUR.
- Priemus, H. (2005a), 'Nieuw huurbeleid: cryptogram voor corporaties', *Rooilijn* 38: 397-402.
- Priemus, H. (2005b), 'Gelieve één onderwerp per brief te behandelen', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11, 1: 11-17.
- Provincie Drenthe (2003), *Drentse Landbouw Agenda*, Assen: Provincie Drenthe.
- Raad van Economische Adviseurs (REA) (2005), 'Bureaucratise-ring en overregulering', TK 2004/2005, 30123, nr.2.
- Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) (2005), *Recht op groen. Advies over de groene kwaliteit van de openbare ruimte. Deel 1*, Amersfoort: RLG.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2005), *Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland*, Den Haag: RMO.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW) (2004), *Hoezo marktwerking...? Over de borging van publieke belangen en effectief trajectmanagement bij veranderingen in de marktordering van vitale infrastructuurgebonden sectoren*, Den Haag: RVW.
- Ravesteyn, N. van & D. Evers (2004), *Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / RPB.
- Ravesteyn, N. van, W. Hornis, F. Verwest & H. Thorborg (2005), *Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / RPB.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2001), *Natuurbalans 2001*, Bilthoven: RIVM.
- Ruimtelijk Planbureau (RPB) & Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) (2006), *Monitoring Nota Ruimte*, te verschijnen.
- Schaar, J. van der (2003), 'Huurbeleid voor de toekomst', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 9, 5: 15-20.
- Schuur, J. (2003), 'Bedrijventerreinen verdienen een nieuwe benadering', *PropertyNL Research Quarterly* 3, 1: 63-67.
- Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / RPB.
- Smit, V. & S. Kessels (2005), 'Betere marktwerking door minder overheid?', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11, 6: 26-29.
- Snel, E. & J. Burgers (2000), 'The comfort of strangers. Etnische enclaves in de grote steden', pp. 49-64 in R. van Kempen, P. Hooimeijer, G. Bolt, J. Burgers, S. Musterd, W. Oosterhof & E. Snel, *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden. Mogelijke effecten en mogelijk beleid*, Assen: Van Gorcum.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1998), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Rijswijk: SCP.
- Sociaal Economische Raad (SER) (2004), *Nota Ruimte Advies*, Den Haag: SER.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2005), *Kansen voor het platteland*, Den Haag: SER.
- Spaans, M. (2005), 'Een nieuwe jas voor het Engelse planningsstelsel', *Nova Terra* 5, 2: 32-37.
- Stefanski, M. & J. de Bouter (2005), *Wonen in het groene veld*, Den Haag: Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the public sector*, New York / Londen: Norton.
- Thijsse, J.P. (1937), *Waar wij wonen*, Amsterdam: Heimans en Thijsse Stichting.
- Thijsse, J.P. (1938), *Onze groote rivieren*, Amsterdam: Heimans en Thijsse Stichting.
- Tiebout, C. (1956), 'A pure theory of local expenditures', *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Tillema, T., B. van Wee & D. Ettema (2005), *Road pricing and relocation decisions of households*, bijdrage voor het Colloquium

- Vervoersplanologisch Speurwerk 2005, Utrecht/Delft, Universiteit Utrecht, Technische Universiteit Delft.
- Tweede Kamer (TK) (2004–2005), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*. Hoofdrapport, 29283, nr.6 (Rapport Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten).
- Uitermark, J. & J.W. Duyvendak (2005), 'Over de schouders van bestuurders en de ruggen van bewoners', *Ruimte in debat* 5: 2–12.
- Vendex KBV & Stichting Natuur en Milieu (2003), 'Gezamenlijk persbericht. Publieke en private partijen gaan samen werken aan vitale en leefbare steden', 3 oktober.
- Verhoef, E., C. Koopmans, M. Bliemers, P. Bovy, L. Steg & B. van Wee (2004), *Vormgeving en effecten van prijsbeleid op de weg. Effectiviteit, efficiency en acceptatie vanuit een multidisciplinair perspectief*, Amsterdam/Groningen/Delft: Vrije Universiteit Amsterdam, Stichting voor Economisch Onderzoek/Rijksuniversiteit Groningen/Technische Universiteit Delft.
- Verhoef, E.T. & K.A. Small (2004), 'Product differentiation on roads. Constrained congestion pricing with heterogeneous users', *Journal of Transport Economics and Policy* 38, 1: 127–156.
- Vervoort, K. & P. van de Lande (2005), *Ruimtelijke effecten van beprijzing. Een studie naar de effecten van beprijzingsmaatregelen op de vestigingslocatie van bedrijven*, Rotterdam: ECORYS.
- Vries, A. de (2005), *Inkomensspreiding in en om de stad. Een voorstudie*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Vries, P. de (2004), 'Goede marktwerking op de woningmarkt bestaat niet', *Rooilijn* 37: 88–93.
- Vries, P. de & P. Boelhouwer (2004), *Langetermijnevenwicht op de koopwoningmarkt. Relatie woningprijs, inkomen en woningproductie*, Utrecht: DGW/NETHUR.
- VROM-Raad (1999), *Wonen, beleid en legitimiteit*, Den Haag: VROM-Raad.
- VROM-Raad (2004a), *Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*, Den Haag: VROM-Raad.
- VROM-Raad (2004b), *Meerwerk. Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*, Den Haag: VROM-Raad.
- VROM-Raad (2005), *Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*, Den Haag: VROM-Raad.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2000), *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wilkens, L. (2004), 'Gated communities in Nederland', *Rooilijn* 37: 509–514.
- Wouden, R. van (2005), 'Identiteit onder constructie', *Agora* 21, 2: 12–15.
- Zonneveld, W. & F. Verwest (2005), *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in Nederlandse planning*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

## OVER DE AUTEURS

*Ries van der Wouden* studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam, met als specialisatie politieke filosofie. Hij werkte achtereenvolgens bij de Universiteit van Amsterdam, de Vrije Universiteit en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hij promoveerde in 1990 aan de Universiteit van Amsterdam op een proefschrift met de titel *De dynamiek van beleid*. Sinds 1 januari 2003 is hij sectordirecteur binnen het Ruimtelijk Planbureau. Hij is tevens hoofdredacteur van het blad *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*.

*Frank van Dam* is sociaal geograaf. Hij promoveerde in 1995 op een onderzoek naar schaalvergroting en bereikbaarheid van voorzieningen op het Nederlandse platteland. Bij het Ruimtelijk Planbureau doet hij onderzoek naar ontwikkelingen op de Nederlandse woningmarkt alsmede naar ontwikkelingen op het Nederlandse platteland. Hij is coauteur van de RPB-studies *Landelijk wonen* (2003) en *De Landstad* (2005).

*David Evers* studeerde politieke wetenschappen in Portland, Oregon (Reed College). Aan de Universiteit van Amsterdam voltooide hij vervolgens een MA-programma in de sociale wetenschappen en vervolgens in de planologie. In 2004 promoveerde hij op een onderzoek naar het grootschalige detailhandvestigingsbeleid en de detailhandelsontwikkelingen in Noordwest-Europa. Sinds 1 juni 2003 is hij in dienst als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau. Hij is coauteur van de RPB-studie *Winkelen in Megaland* (2005).

*Arno Hendriks* studeerde Landgebruiksplanning aan de Wageningen Universiteit. Na zijn afstuderen werkte hij drie maanden bij het Institute of Transportation Studies van de Universiteit van Californië in Davis. Daar deed hij onderzoek naar beleid op het gebied van verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening en (het modelleren van) vervoersgedrag. Sinds juni 2004 werkt hij als onderzoeker bij het Ruimtelijk Planbureau. Hij is coauteur van de studie *Nieuwbouw in beweging* (2005).

*Anton van Hoorn* studeerde Stedenbouwkunde aan de Technische Universiteit Eindhoven, met als specialisatie verkeersruimte, verkeersmodellen en ontwerp. In 2000 was hij lid van het RPD-Ontwerpatelier 'De gezonde stad'. Vervolgens werkte hij bij MVRDV architecten aan onderzoeksprojecten als Functionmixer, Pig City en The Regionmaker. Sinds 2002 werkt hij als ruimtelijk ontwerper bij het Ruimtelijk Planbureau. Hij is coauteur van o.a. de RPB-studies *Verkenning regionale luchthavens* en *Winkelen in Megaland*.

*Nico Pieterse* heeft fysische geografie gestudeerd aan de Universiteit Utrecht. Aan diezelfde universiteit is hij gepromoveerd op een onderzoek naar de mogelijkheden voor en adequaatheid van computermodellen voor de analyse van de effecten van ecologische herstelmaatregelen in het stroomgebied van de Dommel. Sinds 2003 is hij als onderzoeker verbonden aan het Ruimtelijk Planbureau. Hij is coauteur van de RPB-studie *Het gedeelde land van de Randstad* (2005).

*Gusta Renes* heeft econometrie gestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam. In 1991 promoveerde zij aan de Universiteit Leiden op het proefschrift *Working Women; their preferences and constraints*. Ze werkte als consultant op het gebied van verkeer en vervoer en vervolgens bij het Centraal Planbureau. Sinds mei 2005 werkt zij bij het RPB als senioronderzoeker economie. Zij houdt zich in het bijzonder bezig met maatschappelijke kosten-batenanalyses van ruimtelijke investeringen.



## COLOFON

### *Onderzoek*

Ries van der Wouden (projectleider)  
Frank van Dam  
David Evers  
Arno Hendriks  
Anton van Hoorn  
Nico Pieterse  
Gusta Renes

### *Eindredactie*

Heleen Ronden

### *Ontwerp en productie*

Typography Interiority & Other Serious  
Matters, Den Haag

### *Druk*

Veenman Drukkers, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2006. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

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

[www.naipublishers.nl](http://www.naipublishers.nl)

ISBN 90 5662 5063

ISBN 978 90 5662 5061