

Bron: Rooilijn, februari 2014

Trendbreuk in het nationaal ruimtelijk beleid?

De nationale sturing op ruimtelijke investeringen neemt af door bezuinigingen en decentralisatie. De focus van het Rijk ligt steeds meer op het versterken van de al lopende ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Doordat ook investeringsmogelijkheden van corporaties en gemeenten verminderen, worden ruimtelijke investeringen steeds marktafhankelijker. Tegelijkertijd heeft het ruimtelijk beleid te maken met nieuwe (krimp)uitdagingen. De rijkssturing wijzigt maar blijft bescheiden. De veranderende rijksrol heeft veel positieve kanten.

In de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), 1991) werd voor de laatste keer een integraal programma voor de ruimtelijke ontwikkeling in ons land uitgestippeld. De toenmalige minister van VROM Alders en vooral zijn staatssecretaris Heerma wilden bij de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling meer markt en minder overheid. Centraal stond de aanwijzing van grootschalige gebieden voor woningbouw, de zogenaamde vinexlocaties. Naast genoemde uitbreidingslocaties werd gehamerd op zoveel mogelijk bouwen in de bestaande stad (compacte stad) met een bijbehorend pakket plannen voor de aanleg van infrastructuur en andere voorzieningen. Gemeenten reageerden verschillend: zelf gronden kopen of niet?

Ontwikkelaars en bouwers, al dan niet informeel uitgenodigd, lieten zich niet onbetuigd. Dit zorgde voor een verschuiving in de traditionele verhoudingen tussen markt en overheid (De Zeeuw, 2011).

De in rijksbeleid aangewezen ontwikkelingsgebieden werden ondersteund met locatiesubsidies. Niet-vinexgemeenten werden planologisch sterk aan banden gelegd: Rijk en ook provincies lieten daar weinig ruimte voor uitbreidingsplannen. Vinex markeert de overgang van de fors rijksgestuurde wederopbouw naar aanzienlijk minder rijkssturing en -bekostiging. Daaraan gekoppeld was ook de overgang naar meer markt- en minder overheidssturing. Diezelfde overgang was aan de orde bij de verzelfstandiging van corporaties in 1995, waardoor corporaties niet louter uitvoeringsorganisaties meer zijn.

De ministers De Boer (VROM) en Jorritsma (Verkeer en Waterstaat) gaan op de ingeslagen weg door tijdens het eerste paarse kabinet (1994-1998). De implementatie van de vinexbesluiten domineerde het beleid. Met meer ruimte voor lokale invulling maar wel met landelijk belangrijke besluiten over de tracékeuze voor de hogesnelheidslijn, de planologische kernbeslissingen voor de vijfde Schipholbaan en de Betuwelijn. Er komt ook subsidiegeld

ter beschikking voor de steden, zoals het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing en het Grote Stedenbeleid met al ingebakken de spanning tussen landelijke sturing en lokale bestedingsruimte. Hun opvolger is minister Pronk, een uitgesproken centralist en 'wethouder van Nederland'. Hij presenteert in 2001 de *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening* (ministerie van Vrom, 2001). Zijn centraal verordonneerde rode contouren zorgen voor verhitte discussies.

Hij komt niet ver; het kabinet valt voordat de Kamer zich uitspreekt.

Meer decentraal, meer markt

Minister Dekker (2003-2006) is met haar *Nota Ruimte* veel minder centralistisch. Haar inzet is decentraal waar mogelijk, meer ruimte voor de markt en ontwikkelingsplanologie.

Het is beleid gericht op de versterking van de internationale concurrentiepositie.

Haar opvolgers, Winsemius (2006-2007) en Cramer (2007-2010) blijven in dat spoor. Hoewel de *Structuurvisie Randstad 2040* een uitzondering vormt met weer veel beleidsvoornemens, maar weinig instrumenten en geld.

Versterking van de economisch sterke regio's is het adagium van Rutte I. De Tweede Kamer steunt deze lijn. Het is een afsluiting van het streven naar verdelende rechtvaardigheid wat in het ruimtelijk beleid niet werkt. Onderzoek van het Centraal Planbureau laat zien dat *go with the flow* en maak het sterke sterker wel vruchten afwerpen (De Groot e.a., 2010; Schuur, 2013). Op basis van deze onderzoeken wordt gekozen voor een aantal sterke stedelijke agglomeraties en het erkennen van de economische kracht van een gebied als Eindhoven/Zuidoost-Brabant. Het betekent het einde van de fixatie op het monolithische Randstadconcept.

Dit gaat gepaard met een fors terugtrekkende rijksoverheid. De Nota Ruimte onderscheidt in 2004 nog liefst 39 nationale aandachtspunten, acht jaar later zijn in de *Structuurvisie infrastructuur en ruimte* nog slechts canons van dertien rijksbelangen. Alles wat niet tot het nationale belang behoort, is voortaan de verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Taken voor de provincies zijn voornamelijk kaderstelling en coördinatie. Daarnaast heeft de provincie de directe integrale verantwoordelijkheid, inclusief bekostiging, voor het groene domein gekregen.

Naast de keuze voor *go with the flow* is een tweede pluspunt in het beleid van minister Schultz (2010-2012) dat het rijksbeleid zich voortaan beperkt tot die zaken waarbij dat aantoonbaar toegevoegde waarde heeft. Dit dwingt tot scherpe keuzes, ook omdat er veel minder rijksondersteuningsgeld is. Dit resulteert in een beperkt aantal (nationale) projecten, zoals het waterveiligheidsprogramma Ruimte voor de rivier, de Tweede Maasvlakte, de afronding van de vinexlocaties en de Nationale sleutelprojecten (voor onder andere stationsgebieden) en infrastructuurontwikkeling. De evaluatie van deze programma's loopt uiteen. Ruimte voor de rivier wordt als een succesnummer beschouwd (Ecorys, 2011). Over de toegevoegde waarde van de rijksoverheid bij sleutelprojecten bestaat twijfel (Spaans e.a., 2012).

Naar een subsidieeloos tijdperk

Het aanblijven van minister Schultz in het nieuwe kabinet en de aanwezigheid van een aantal PvdA-collega's van pragmatische huize, impliceert continuering van de decentrale lijn. Dat is verstandig, omdat elke andere keuze, ondanks pleidooien voor een grotere rol voor de Rijksoverheid (Goedman e.a., 2011), in een situatie zonder geld louter zal leiden tot papierverplaatsing.

Concreet betekent dit dat het Rijk zich niet langer bemoeit met zaken waarop het geen invloed heeft. Natuurlijk betekent dat niet dat er geen problemen zijn, maar dat er geen reden is om die problemen op te schalen naar het rijksniveau. Zo is bijvoorbeeld kantorenleegstand geen rijkszaak.

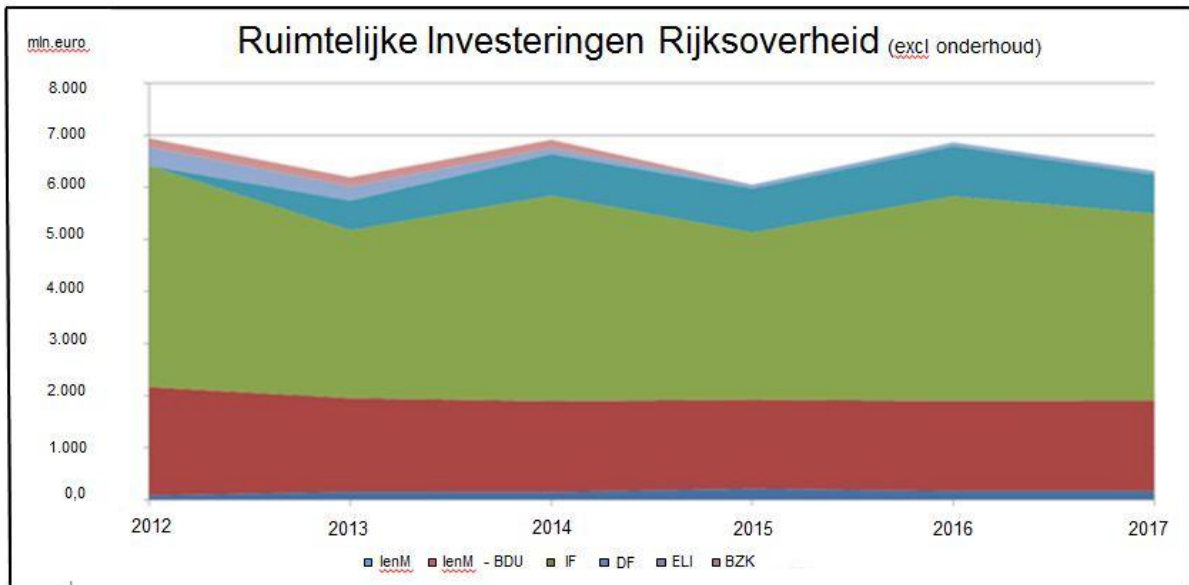
Lokale en regionale overheden moeten daarvoor aan de slag met marktpartijen. Op 20 november 2013 heeft de minister daaraan toegevoegd dat de markt zelf zorgt voor lagere prijzen waardoor meer oplossingsrichtingen mogelijk worden.

Wat resteert dan als rijksrol, naast de aangewezen projecten en programma's met nationaal belang, bij lokale en regionale gebiedsontwikkeling? De minister gaf onlangs aan daarover nog geen definitief standpunt te hebben. Binnen het ministerie (2012) wordt hierover verschillend gedacht, getuige de publicatie *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*. Hierin wordt betoogd dat gebiedsontwikkeling alleen toekomst heeft als het met gebiedsexploitatie wordt verbonden. Op die manier zouden dan nieuwe verdienmodellen kunnen ontstaan. Deze publicatie is een bedenkelijke misser. Hopelijk brengt die de minister niet tot wijziging van de consistent ingezette rijkstaakopvatting. Een specifieke, weinig voorkomende variant van gebiedsontwikkeling, krijgt hier de betekenis van reddende engel in de crisistijd.

Zowel voor de voor- als tegenstanders van herstel van de rijksinvloed is het goed om terugkijkend de vraag te stellen: heeft de rijksplanning iets betekend in de praktijk? Het glas lijkt zowel halfvol als halfleeg. Het Groene Hart beleid is bijvoorbeeld redelijk geslaagd omdat het zonder restrictief beleid verder zou zijn verstedelijkt, maar toch wisten slimme gemeenten vaak nog hun allerlaatste uitbreiding vergund te krijgen. De betekenis van de rijksplanningdoctrine is ook beperkt gebleven omdat de praktijk weerbarstig was (Faludi, 2011). Bij de afschaffing verandert dus ook weer niet zoveel en is er geen sprake van een radicale breuk. De dynamische ruimtelijk-economische werkelijkheid dicteert de richting en de marges van het ruimtelijk beleid. De rijksoverheid speelt daarin, ook al beweert de vakwereld vaak anders, een bescheiden rol. Zij doet dat zelden met grootse concepten, maar vooral met planning van de hoofdinfrastructuur en soms met speciale, uitvoeringsgerichte programma's.

De ingezette lijn van lokaal/regionaal wat lokaal/regionaal kan heeft, in combinatie met de bezuinigingsnoodzaak, geleid tot een nieuwe editie van de nachtwakersstaat in het ruimtelijk domein. Infrastructuur en waterveiligheid (en in mindere mate natuur) zijn nog de resterende echte ruimtelijke investeringssectoren van het Rijk. Dat blijkt ook uit figuur 1, welke een overzicht toont van de voornaamste rijksinvesteringen in het ruimtelijk domein.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat een aantal inmiddels opgeheven regelingen (Besluit locatiegebonden subsidies en Fonds economische structuurversterkingen) al niet meer zichtbaar zijn.



Uit de figuur blijkt dat de bijdrage van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Kabinetszaken (BZK-strook) ophoudt na opheffing van het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing eind 2014. Ook op het gebied van natuurinvesteringen trekt het Rijk zich terug en worden taken overgedragen naar de provincie (afname van de ELI-strook). Er is de komende jaren nog wel een toename van rijksinvesteringen in de waterveiligheidsprojecten. Dit wordt betaald uit de zogenoemde Deltafondsgelden (DF-strook). De veruit grootste geldstroom is en blijft het Infrastructuurfonds (IF-strook). Echter in het recent afgesloten begrotingsakkoord is vastgelegd dat er geen inflatiecorrectie zal plaatsvinden. Dit betekent feitelijk dat de investeringsomvang jaarlijks met honderd miljoen euro afneemt. Het stopzetten van de inflatiecorrectie geldt ook voor de infrastructuurgelden die naar de regio's gaan.

Dit zijn namelijk de Brede doeluitkering verkeer en vervoer. (IenM BDU-strook). Samen vormen deze infrastructuurgelden meer dan negentig procent van het rijksbudget voor ruimtelijke ontwikkeling. Tot slot laat de onderste smalle zone de resterende beleidsbudgetten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu zien (IenM-strook). Hierin gaat het over wat aflopende gelden voor Nota Ruimte-projecten en de eveneens beëindigde Bijdrageregeling ruimtelijke kwaliteit (BIRK).

De conclusie die uit deze figuur moet worden getrokken is dat rijksbudgetten ter ondersteuning van markt-, corporatie- en gemeentelijke investeringen, zoals stedelijke vernieuwing, woningbouw en sleutelprojecten, passé zijn dan wel snel gaan verdwijnen. Deze overgang naar een subsidieeloos tijdperk gaat onmiskenbaar gepaard met frictieverschijnselen en een rouwproces. Het noodgedwongen afkicken van een zekere mate van subsidieverslaving dient echter bovenal als een positieve ontwikkeling gewaardeerd te worden.

Het is een belangrijk voordeel dat bij besluitvorming over (markt)investeringen de vraag en het aanbod, kosten/baten en risico's zuiverder worden afgewogen. Immers, marktverstoringen als gevolg van overheidsinterventies blijven achterwege en inefficiency treedt eerder aan het licht (zie onder meer PBL, 2009).

De noodzakelijke omslag naar een subsidieeloos tijdperk wordt versterkt doordat er ook decentraal geen of amper geld is. De financiële mogelijkheden lijken door de rijksbezuinigingen op het gemeente- en provinciefonds verder te verkrappen.

Daarnaast hebben gemeentelijke grondbedrijven forse averij opgelopen. Na forse afboekingen lijkt het eind nog niet in zicht. Ook het afdekken van de onrendabele top van stedelijke vernieuwingsprojecten met de grondexploitatiewinsten uit andere projecten is voorbij. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing loopt in 2015 af.

Ook binnenstedelijke projecten zullen dus voortaan financieel hun eigen broek moeten ophouden. Alleen enkele provincies die door verkoop van energiebedrijven goed bij kas zitten dragen bij aan stedelijke vernieuwingsprojecten.

Poging tot verticale afstemming

In acht landsdelen maakt de rijksoverheid (onder leiding van de minister van Infrastructuur en Milieu) samen met de besturen van de grote gemeenten en de provincies zogenaamde gebiedsagenda's.

De gebiedsagenda - ontwikkeld in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport – moet de investeringen van het Rijk en die van gemeenten, provincies en waterschappen coördineren, prioriteren en in ruimtelijke samenhang brengen, met het accent op regionale economische ontwikkeling. Een dergelijke agenda schetst een beeld van de ruimtelijke opgaven voor de korte en langere termijn. De eerste generatie agenda's dateert van 2009. Als instrument voor verticale en horizontale beleidscoördinatie vervult de agenda in potentie een nuttige functie. De praktijk wijst anders uit.

Aanvankelijk voerden regionale verlanglijstjes richting rijksoverheid de boventoon. Met een open politiek-bestuurlijke gedachtewisseling en krachtenbundeling lukt het nog onvoldoende geboorneerde sectorale handeling- en denkpatronen te doorbreken. Verbetering verdient aanbeveling (Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft & Buck Consultants, 2011).

Omgaan met groei en krimp

Een aantal stedelijke agglomeraties kent een sterke magneetwerking. Dit heeft een dominant effect op de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Europa maar ook daarbuiten. Deze ontwikkeling is zichtbaar sinds de jaren tachtig. Men zoekt elkaar op, zowel mensen als bedrijven en kennisinstellingen. De verschillen tussen stad en periferie nemen daardoor toe. In ons land is dat nog te overzien vergeleken met bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk, waar men radicaler kiest voor wonen in de stad (De Zeeuw, 2012). In ons land wonen de mensen graag in de buurt van de stad wat onder andere voortkomt uit onze voorkeur voor een woning met tuin. Daarnaast speelt de relatief kleine omvang van onze steden, waardoor de reistijd tussen stad en werklusters aanvaardbaar is, een rol. In de suburbane gebieden zijn bovendien dagelijkse voorzieningen onder hand- en fietsbereik.

De versterking van de stedelijke agglomeraties zet zich voorlopig krachtig door. In krimpregio's en regio's die dat binnenkort lijken te gaan worden (anticipatieregio's), voltrekt zich een autonoom proces van bevolking- en voorzieningendaling. Grote verschillen tussen de kracht van de koopwoningmarkt in verschillende gebieden in Nederland zijn hiervan het gevolg. Pogingen om de hoofdstroom te keren, lijken weinig effect te sorteren.

Voor de krimpregio's is in het huidige regeerakkoord geen ruimte voor financiële ondersteuning opgenomen. Maximaal is sprake van aanpassing van regelgeving, om de gevolgen van de krimp te mitigeren. Naast de 35 miljoen euro van voormalig minister van der Laan van Wonen, Wijken en Integratie is er nog een minimale

verzachting door de toezegging in de begroting 2014 van minister Blok van

Wonen dat corporaties die in krimpgebieden investeren, licht ontzien worden bij de aanslag voor de verhuurdersheffing.

Initiatieven in de krimpregio's die het tij moeten keren maken weinig kans. Hooguit vormt Twente met haar universiteit, innovatief bedrijfsleven en stedelijke potentie een uitzondering. Voor een miljardeninvestering vanuit een brede welvaartstheoretische benadering ontbreekt het geld, maar evenmin is het realistisch daarvan een substantieel effect te verwachten. Een rivier laat zich wel enigszins kanaliseren maar de stroom valt niet terug de berg op te leiden.

De complexe transitieopgave die met krimp gepaard gaat mag niet worden onderschat, omdat het krimpproces zichzelf versterkt. Dat geldt temeer nu veel corporaties geen geld meer hebben voor sloopprogramma's wat vooral in die regio's hard aankomt. Indien in krimpgebieden sociaal onaanvaardbare toestanden ontstaan, die de kracht van lokale en regionale overheden, corporaties en marktpartijen ver te boven gaan, kan steunverlening toch onontkoombaar blijken. De interventie van de rijksoverheid zal dan waarschijnlijk weinig sturingsambitie hebben, maar een verzachtende, vangnetachtige functie bij pijnlijke structuuraanpassingen in bijvoorbeeld gezondheidszorg en onderwijs.

Zowel binnen als buiten de krimpgebieden geldt bovenal het adagium de nieuwe werkelijkheid te onderkennen. De veranderende rol van het Rijk en de nieuwe opgaven zijn een gegevenheid. Doorgaan met of terugkeren naar de oude praktijken, zoals sommige staatsplanners nog steeds lijken te ambiëren, is zelfs ongewenst. Drie nieuwe paradigma's zorgen voor een grote terughoudendheid bij financiële rijkssteun en rijksbemoediging. Het gaat dan om go with the flow, maak het sterke sterker en lokaal doen wat lokaal kan.

Friso de Zeeuw (f.zeeuw@bouwfonds.nl) is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling.

Jos Feijtel (joz.feijtel@gmail.com) is adviseur Wonen.