

planologische  
diskussiebijdragen

1 9 8 9

deel 2

1692443/1781360

~~Revisie Tente~~

otb.

TE 24

# planologische diskussiebijdragen

1989 deel 2

8449  
701  
4

Bibliotheek TU Delft/G



C 1781360



Delftsche Uitgevers Maatschappij b.v.  
Stichting Planologische Diskussiedagen



## TEN GELEIDE

In 1989 worden de Planologische Diskussiedagen voor de tiende keer gehouden. De formule is nagenoeg ongewijzigd en werkt nog steeds: de Diskussiedagen zijn een "markt" waar ieder de gelegenheid krijgt zijn werk te presenteren, en waar in het bijzonder jongere vakgenoten de gelegenheid krijgen te laten zien wat ze waard zijn.

De aansluiting bij de aktualiteit is de olie waarop de Diskussiedagen draaien. Er is in de afgelopen tien jaar geen nieuw thema in het vak aan de orde geweest, of het kwam vroegtijdig in de bijdragen ter discussie.

"Het Open Europa en de Ruimtelijke Ordening" is het voor de hand liggende thema voor dit jaar. Zullen de jaren negentig een omslag laten zien van een nationale naar een internationale planologie? In ieder geval moet er een eind komen aan de Nederlandse in zichzelf gekeerdheid, het geïsoleerd worstelen met onze eigen problemen, de zelfgenoegzame gedachte ook dat wij in het beste r.o.-systeem ter wereld verkeren.

Over Europa staan de kranen vol, maar dat betekent niet dat al veel nagedacht is over de ruimtelijke gevolgen, of dat toekomstvisies gepresenteerd zijn van grensoverschrijdend nivo. Deze bijdragen dagen wat dat betreft uit tot discussie, tijdens, maar naar wij hopen ook na de Diskussiedagen.

Alle ingezonden papers zijn opgenomen in de twee delen "Planologische Diskussiebijdragen 1989". Ze zijn geordend op alfabetische volgorde van de eerste auteursnaam. De ervaring leert dat dan bijdragen het gemakkelijkst zijn terug te vinden.

Kenmerk van de bundels is ook dit jaar weer de verscheidenheid. Door onderwerp - binnen of buiten het centrale thema - maar ook door werkring en disciplinele herkomst van de auteurs.

De Planologische Diskussiebijdragen die in de vorige jaren verschenen zijn zijn nog in beperkte mate verkrijgbaar. U kunt zich wenden tot het sekretariaat en tot de erkende boekhandel.



## ORGANISATIE

De organisatie van de Planologische Diskussiedagen is in handen van de Stichting Planologische Diskussiedagen, die is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel te Delft onder nummer S 145.5.89.

## DOEL

Het doel van de Stichting is statutair omschreven als het bevorderen van contacten tussen beoefenaren van de planologie en de uitwisseling van informatie over de opzet, de inhoud en het functioneren van de ruimtelijke planning.

## BESTUUR

Het bestuur van de Stichting Planologische Diskussiedagen heeft in 1989 de volgende samenstelling:

### **Dr. H. van der Cammen (voorzitter)**

Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Planologie

### **Drs. P. Smeele (sekretaris/penningmeester)**

Technische Universiteit Delft, Vakgroep Planning, Ontwerpen & Organisatie

### **Ir. S.C. Buijs (lid)**

Rijksplanologische Dienst, Den Haag

### **Drs. J.L. Gortworst (lid)**

Bureau Geoplan, Amsterdam

### **Ir. P. Hordijk (lid)**

Dienst Ruimte en Groen, Afdeling Landelijk Gebied  
Provincie Zuid-Holland

### **Drs. L. van der Vliet (lid)**

A.R.O.L., Brussel

### **Mw. Ir. A. Roessen (lid)**

Rijksplanologische Dienst, Den Haag

## SEKRETARIAAT

Stichting Planologische Diskussiedagen  
Stevinweg 1 kamer 2.21 Postbus 5048 2600 GA Delft  
tel. 015-781687 (alleen op dinsdag- en donderdagochtend)  
Sekretaresse: **Mevr. Hanneke de Jong**

## UITGEVER

Delftsche Uitgeversmaatschappij B.V.  
Koormarkt 70 Delft.

(c) 1989

Niets uit deze uitgave mag worden gereproduceerd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder schriftelijke toestemming van de Stichting Planologische Diskussiedagen. Deze toestemming zal in de regel worden verleend.

**INHOUD DEEL II**

Ten geleide

Recreatief fietsverkeer. Enkele recente onderzoeksresultaten.	351
<b>L. Kapoen en P. van Ginneken</b>	
In de klem tussen stedelijke woningmarkt en arbeidsmarkt: de spreiding van kansarmen op buurtniveau in de vier grote steden.	361
<b>R. van Kempen en R.B.J. Teule</b>	
De inrichting van "het land" in Europa; een cultuursociologische beschouwing.	371
<b>A.P.C. Kerstens</b>	
1992 en de Haagse kantorenmarkt.	381
<b>D. Kluyver en M. Stempher</b>	
Het ruimtelijk gedrag van individuen en het Open Europa van 1992.	391
<b>F.A. Knol</b>	
Doorstroming op de kantoorruimtemarkt van het stadsgewest Amsterdam en de positie van kantoorconcentratiegebieden.	401
<b>P.J. Korteweg</b>	
Op zoek naar de vooronderstellingen van de ruimtelijke planning in Nederland.	411
<b>A. van Kuijk en R. Stolzenburg</b>	
Schoon op weg.	423
<b>D.J. van der Laan en P.M. Peeters</b>	
Verplaatsingsgedrag van Nederlandse ondernemers.	431
<b>A. Leerdam</b>	
Economische potenties in het Noorden des lands.	439
<b>P.J. Louter</b>	
De Randstad als internationale toplocatie voor kantoren.	449
<b>R.C. van der Mark.</b>	
Parkeermaatregelen in de Randstad en de verhuisgevoeligheid van bedrijven.	459
<b>P.H.J. van der Mede, J.J.C.M. Visser en J.H.J. van Dinteren</b>	
Een typologie van Europese landbouwlandschappen.	467
<b>J.H.A. Meeus</b>	
Provinciale planning in Thailand, overwegingen over een geautomatiseerde aanpak.	477
<b>G.G. van der Meulen</b>	

Enkele problemen bij de ontwikkeling van besluitvormingondersteunende systemen. <b>G.G. van der Meulen en R.E.C.M. van der Heijden</b>	487
Aanbod en gebruik van sportaccommodaties in de Randstad. <b>G. Molenaar en J. Floor</b>	497
Het "Open Europa": Een nieuwe Herfst, een ander Geluid. <b>M.A.M.G. van Naelten</b>	507
Stadsonwikkeling vraagt meer dan alleen een goed plan. Roermondse Maasoever-project als voorbeeld. <b>J.L.H. Nelissen</b>	517
Wel-staan over de grenzen heen. <b>N. Nelissen en C. de Vocht</b>	527
Woningleegstand: betekent voorkomen signaleren? <b>N.E.T. Nieboer en H. Voogd</b>	535
De waarde van de geordende ruimte. <b>J.J. Pot</b>	545
Investeren in planvorming. <b>G. Raggars en H. Voogd</b>	555
Europa 1992 en de verzekeringssector, enige gedachten over internationalisering. <b>T. van Rietbergen</b>	565
Goederen per spoor naar '92. <b>B. Roels en R. Meijer</b>	575
Gemeentelijk volkshuisvestingsplan, integraal volkshuisvestingsbeleid in de jaren 90. <b>D. Schravendeel en A.T. Molenaar</b>	585
Oudere eigenaar-bewoners in Groot-Brittanië. <b>S. Slootweg en Hanny Weyde</b>	593
Het gemeentelijke grondbeleid in relatie tot de ontwikkeling van commercieel onroerend goed. <b>P.R.A. Terpstra</b>	603
Veranderingen in het grondgebruik door melkproductieperkingen. <b>H.M.E. Thijs</b>	611
Bedrijf, regio en succes of endogene regionale ontwikkelingsimpulsen van voortschrijdende (inter)nationalisering. <b>P. Vaessen</b>	619
De Internationale concurrentiepositie van Nederland binnen de EG. <b>A.W. Verkennis</b>	629

Public Private Partnership op z'n Vlaams. Bemerkingen bij het besluit van de Vlaamse Executieve van 6 juli 1988 voor de uitvoering van stadsontwikkelingsprojecten. 639

L. Van der Vliet

Windenergie en de waarneming en waardering van het landschap. 649

J.W. van de Wardt

Leegstand, de prijs/kwaliteitsverhouding en de ruimte op de woningmarkt. 659

F. Wassenberg

Papers van de Planologische Diskussiedagen 1988 669

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

## RECREATIEF FIETSVERKEER

- enkele recente onderzoeksresultaten -

Loek Kapoen  
Pieter van Ginneken

Nationale Hogeschool voor Toerisme en Verkeer  
Afdeling planologie, Tilburg

### Samenvatting

In deze bijdrage wordt verslag gedaan van een aantal onderzoeken op het gebied van recreatief fietsverkeer; een vorm van ontspanning die in belang toeneemt. Vooral oudere mensen blijken voor ontspanning en plezier te fietsen. De lengte van de fietstochten ligt onder de 40 kilometer en duurt tussen de 1 en 3 uur. Van mogelijkheden de fietstocht te combineren met andere activiteiten wordt regelmatig gebruik gemaakt en routes door natuurlijke en groot- of kleinschalige gebieden worden het hoogst gewaardeerd.

### stellingen

Bij het uitzetten van recreatieve fietsroutes dient meer dan tot nu toe rekening te worden gehouden met de voorkeuren van recreatieve fietsers.

In Toeristisch Recreatieve Ontwikkelingsplannen (TROP's) dient expliciet aandacht te worden besteed aan de mogelijkheid recreatieve fietsroutes te combineren.

Het verdient aanbeveling rijstroken op plattelandswegen af te zetten ten behoeve van recreatieve fietsers.

### 1. Inleiding

In het recreatie- en vrijetijdsonderzoek in Nederland zijn recent enkele verschuivingen waar te nemen, die ook consequenties hebben voor de ruimtelijke planning. Van der Heijden en Timmermans (1988, p.6) nemen een toenemende aandacht waar voor de analyse van individuele beslissings- en keuzeprocessen. Zij geven daarvoor als belangrijkste redenen de aandacht voor de toenemende vrije tijd, de complexiteit van het vrijetijdsgedrag in een steeds meer verstedelijkte omgeving en de gevolgen daarvan voor het functioneren van sociaal-ruimtelijke systemen.

Staats (1988, p.11) geeft aan dat naast conserverende maatregelen voor landelijke en natuurlijke gebieden ook (noodzakelijke en logische) ontwikkelingen plaatsvinden die de kwaliteit van die gebieden aantasten. Vanuit de ruimtelijke ordening is een goede begeleiding van die ontwikkelingen nodig om nieuwe kwaliteiten te scheppen. De individuele beleving van elementen die die kwaliteiten bepalen kunnen richtinggevend zijn bij de planning van recreatievoorzieningen.

Een specifiek terrein van het recreatie-onderzoek waarop recent een aantal onderzoeken zijn uitgevoerd bij de afdeling planologie van de Hogeschool voor Toerisme en Verkeer is het recreatief fiets

verkeer. Het belang van deze vorm van ontspanning wordt ook door Van der Heijden en Timmermans (1988, p.35) onderkent. Zij stellen dat recreanten zich primair laten leiden door de vraag of voldoende mogelijkheden worden geboden actief en gevarieerd bezig te zijn, waarbij vooral aan wandelen, fietsen en spelvormen wordt gedacht (zie ook Borgers, v.d. Heijden & Timmermans, 1988). In deze bijdrage willen wij verslag doen van de belangrijkste resultaten van deze onderzoeken.

In de volgende paragraaf zullen we de aanleiding van deze onderzoeken verwoorden. Daarna zal kort het conceptueel kader geschetst worden waarbinnen de onderzoeken geplaatst kunnen worden. Vervolgens komen de belangrijkste resultaten aan bod en wordt ingegaan op het gebruik van modellen, waarna in de afsluitende paragraaf de consequenties en aanbevelingen voor de ruimtelijke planning aangegeven worden.

## 2. Aanleiding

De laatste jaren zijn er in Nederland vele fietsroutes uitgezet. Van het gebruik van deze routes is relatief weinig bekend. Op het gebied van verkeer en vervoer hebben zich de afgelopen decennia echter stormachtige ontwikkelingen voltrokken, die ook hun weerslag hebben gehad op de ontwikkeling van het fietsverkeer. Uit de verkeers- en vervoerstatistieken van het Centraal Bureau (C.B.S.), blijkt, dat sinds 1976 de verkeersprestatie voor het fietsverkeer is toegenomen van 7,9 miljard fietskilometers naar 9,9 miljard fietskilometers. Het gebruik van de bromfiets is in dezelfde periode sterk afgenomen. De motieven "toeren, ontspanning/sport en visite/logeren" blijken de grootste bijdrage te leveren aan de toename van het fietsverkeer... aldus de Nota Fietsverkeer van Rijkswaterstaat (1983).

In deze bijdrage ligt de nadruk op fietsers die voor ontspanning en plezier fietsen. Het gehele fietsgebruik kan in twee hoofdcategorieën worden onderscheiden: utilitair en recreatief fietsverkeer (zie figuur 1).

figuur 1: het fietsgebruik

utilitair fietsverkeer	* woon-school * woon-werk * woon-winkel * tijdens werk	niet recreatief fietspadgebruik	bestemmings- verkeer
recreatief fietsverkeer	* recreatief doel * familie/kennissen	semi recreatief fietspadgebruik	
	* recreatieve beleving * recreatieve prestatie * sport	routerijder niet routerijder	fietsen voor ont- spanning en plezier

Het beleid ten aanzien van het recreatief fietsverkeer is er met name vanuit de rijksoverheid op gericht de bereikbaarheid van recreatiegebieden per fiets te verbeteren en het realiseren van mogelijkheden om recreatieve rondritten te maken te vergroten. De onderzoeken waarvan hier sprake is hebben het doel het inzicht te

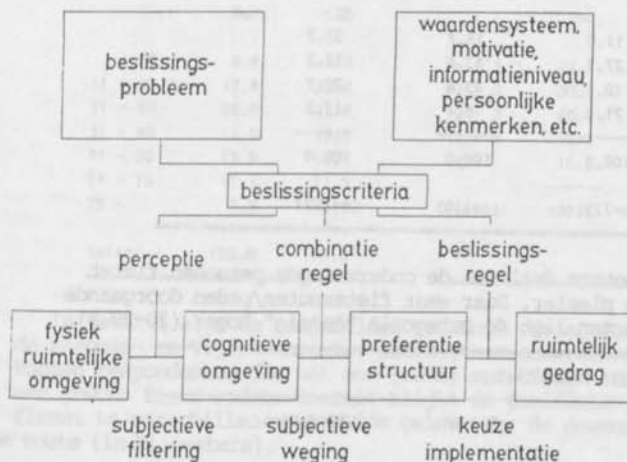


vergroten in het gebruik van de fiets voor recreatieve doeleinden en de beleving van specifiek voor deze categorie fietsers uitgezette routes.

### 3. Conceptueel kader

Het gebruik van de fiets voor recreatiedoeleinden is een vorm van ruimtelijk gedrag. Aan ruimtelijk gedrag liggen individuele preferenties, keuzes en beslissingen ten grondslag. Veelal bleef onderzoek op dit gebied beperkt tot een geaggregeerd niveau. Vooral het gebruik van traditionele ruimtelijke interactiemodellen heeft aanleiding gegeven tot kritiek op deze benadering (zie Timmermans & Veldhuisen, 1981). Als reactie hierop gaat de "revealed preference" benadering uit van individuele keuze- en beslissingsprocessen. In deze benadering wordt vertoond gedrag geobserveerd. Daarbij wordt verondersteld dat preferenties voor keuze-alternatieven kunnen worden afgeleid uit dit vertoonde keuzegedrag. Dat keuzegedrag wordt dan beschouwd als de resultante van een cognitief-psychologisch beslissingsproces (zie Borgers & Timmermans, 1988 en figuur 2). Dit kader dient als basis voor de onderzoeken naar het gedrag van recreatieve fietsers, met als achterliggend doel een onderbouwing voor planningsbeslissingen te geven.

figuur 2: conceptueel kader



bron: Timmermans (1981)

### 4. Enkele voorbeelden

In de zomer van 1985 is op doordeweekse dagen en in het weekeinde een enquête gehouden onder fietsers die zich bevonden op twee recreatieve fietsroutes in de directe omgeving van Breda (Kapoen & Stohr, 1986). In april 1988 is in samenwerking met de T.U. Eindhoven



ven een enquête gehouden onder fietsers die zich bevonden op de fietsroute in en om de Loonse en Drunense duinen (van Damme & van Dijk, 1988). De onderzoeken waren gericht op het gebruik van de uitgezette fietsroutes. Door Neelen (1987) is via een oproep in de krant een onderzoek gehouden naar de beleving van een door haar zelf uitgezette route in de omgeving van Uden. Doel van het onderzoek was om te achterhalen of in de literatuur genoemde belevingskenmerken door recreatieve fietsers worden herkend en in welke mate die kenmerken worden gewaardeerd. Op de resultaten van genoemde onderzoeken zal hier nader worden ingegaan. Daarbij zullen we achtereenvolgens ingaan op de (persoons)kenmerken van de fietsers, de kenmerken van de routes en op de waardering voor die routes. Op de datamatrices is waar nodig een secundaire analyse uitgevoerd.

### kenmerken fietsers

Uit de onderzoeken blijkt verschil te bestaan tussen de frequenties van de onderscheiden leeftijdscategorieën van de ondervraagden c.q. aangetroffen fietsers. Wel blijken alle leeftijdscategorieën redelijk vertegenwoordigd (zie tabel 1).

tabel 1: leeftijdsopbouw respondenten (in procenten)

leeftijd	respondenten Baronie	respondenten Uden	respondenten en groepsleden L&D duinen
- 20	11.0	16.4	32.7
21 - 40	27.7	33.6	32.3
41 - 60	40.1	43.6	22.7
> 60	21.1	6.4	12.3
totaal	100.0	100.0	100.0
	(n=725)	(n=110)	(n=722)

Verreweg het grootste deel van de ondervraagde personen fietst voor ontspanning en plezier. Daar waar fietsroutes/paden doorgaande wegen kruisen of vormen ligt de categorie "overig" hoger (20-29 %).

tabel 2: motief (in procenten)

motief	Baronie	L&D duinen
ontspanning en plezier	83.9	80.3
overig	16.1	19.7
totaal	100.0	100.0

Om de herkomst van de fietsers te beschrijven is een onderscheid gemaakt tussen gemeenten, die direct aan de route grenzen (1<sup>e</sup> ring), de ring gemeenten daaromheen (2<sup>e</sup> ring) en de overige herkomstgebieden (waaronder Randstad). Het verschil tussen de twee onderzoeken (tabel 3) kan wellicht verklaard worden door het tijd-

stip van enquêteren. In de Loonse & Drunense duinen is in de paasvakantie geënquêteerd en in Breda is in de zomervakantie geënquêteerd.

tabel 3: herkomst (in procenten)

herkomst	Baronie	L&D duinen
aangrenzende gemeenten	52.4	57.6
gemeenten daaromheen	19.6	27.3
overige gemeenten	28.0	15.1
totaal	100.0	100.0

In het onderzoek van Kapoen en Stohr (1986) is onder andere gevraagd naar het aantal malen dat de respondenten in de afgelopen twee maanden waren gaan fietsen, de afstand die zij dan fietsten en de tijd die daarmee gemoeid was. De gefietste afstand blijkt vrij goed overeen te komen met de afstand die van Damme & van Dijk in de Loonse en Drunense duinen vonden (tabel 4). De hoeveelheid tijd bleek daar echter veel korter te zijn (tabel 5).

tabel 4: gefietste afstand in kilometers (proc.)

	Bar.	L&D
< 10	9.4	4.8
11 - 20	17.4	23.0
21 - 30	26.0	25.8
31 - 40	19.0	19.7
41 - 50	13.9	10.1
51 - 75	11.3	13.5
75 -	3.3	3.1
totaal	100.0	100.0

tabel 5: gefietste tijd in uren (proc.)

	Bar.	L&D
< 1	12.7	28.5
1 - 2	30.3	37.9
2 - 3	26.0	20.0
3 - 4	12.2	7.7
4 -	18.8	5.9
totaal	100.0	100.0

In tabel 6 zijn de gemiddelden van deze variabelen gegeven voor de Baronie- en Vijfeikenroute, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen respondenten die met een (semi) sportfiets reden en die met een gewone fiets reden. Daaruit blijkt de gemiddelde afstand significant te verschillen. Datzelfde geldt voor de gewenste lengte van de route (in kilometers).

tabel 6: gemiddelde fietsfrequentie, afgelegde afstand, tijd en lengte naar soort fiets (in procenten), Baronie- en Vijfeikenroute

	freq	afstand	tijd	lengte
gewone fiets	14.8	33.4	2 u 55	37.4
(semi) sport.	13.3	48.7	2 u 57	45.6

Als onderscheid wordt gemaakt naar de leeftijd van de respondenten, dan blijkt ook daaruit dat er verschillen bestaan. Ouderen fietsen vaker dan jongeren. Respondenten tussen 46 en 65 jaar leggen gemiddeld de grootste afstand af en trekken daar gemiddeld de meeste tijd voor uit. De gewenste lengte van de routes blijkt voor de middencategorieën het hoogst te liggen.

tabel 7: gemiddelde fietsfrequentie, afgelegde afstand, tijd en lengte naar leeftijd (in procenten), Baronie- en Vijfeikenroute

	freq	afstand	tijd	lengte
< 21	8.1	27.3	1 u 58	36.2
21 - 35	14.3	34.8	2 u 34	37.0
36 - 45	12.3	34.6	2 u 45	39.5
46 - 55	13.4	37.1	3 u 14	41.7
56 - 65	18.9	37.8	3 u 27	38.1
66 e.o.	21.0	30.2	2 u 42	34.1

De gemiddelde groepsgrootte blijkt in zowel Breda als de Loonse en Drunense duinen ongeveer 2 te bedragen.

#### routekenmerken

Uitgezette routes blijken niet altijd bewust gereden te worden. In de Loonse en Drunense duinen kende 89 procent de route waarop men zich bevond niet. Van de in Breda aangetroffen fietsers zei 20 procent de route waarop men zich bevond niet te kennen. Ook de kennis van andere routes was beperkt: 58 procent kende de Baronieroute, 52 procent de Vijfeikenroute en de Aa of Weerijroute was slechts bij 27 procent van de respondenten bekend.

Het grootste deel van uitgezette fietsroutes bestaat uit vrijliggende of aanliggende fietspaden. Een derde van alle recreatieve fietsers zegt over halfverharde paden te fietsen. Dit in tegenstelling tot de overige categorie fietsers waarvan slechts 17 procent over niet-verharde paden rijdt. In de Loonse en Drunense duinen vond de helft van de respondenten de paden te smal. 40 procent gaf aan het onderhoud van de paden (zeer) slecht te vinden.

Andere mensen kunnen een bron van hinder zijn voor recreatieve fietsers. Zo ervaart 60 procent van de respondenten in de Loonse en Drunense duinen hinder van anderen, voornamelijk automobilisten, militaire voertuigen en wandelaars. In Breda ervaart slechts 22 procent hinder van anderen. Daar ervaart ook 20 procent kruispunten als onveilig. Voor wat betreft de bewegwijzering vindt 1 op de 5 respondenten dat deze beter kan voor de Baronie- en Vijfeikenroute. De lage stand, de afwijkende bewijzering in de bebouwde kom en het ontbreken/vernield zijn van bewegwijzering zijn de belangrijkste opmerkingen.

Ook de mogelijkheid activiteiten te ontplooiën bepaalt de aantrekkelijkheid van een route. In de Loonse en Drunense duinen maakte 19 procent gebruik van de mogelijkheden te luieren of te picknicken, 49 procent van de mogelijkheid een café te bezoeken en 19 procent van de mogelijkheid te gaan wandelen of trimmen. In Breda vindt ruim 70 procent dat er voldoende rustmogelijkheden zijn. Vergelijkt men de tevredenheid over het aantal rustplaatsen met de leeftijd, dan blijken met name oudere fietsers het aantal

rustplaatsen onvoldoende te vinden. Relateert men het aantal rustplaatsen aan de lengte van de fietstocht, dan blijken met name de middellange fietstochtrijders wat meer rustplaatsen te wensen.

Een groot aantal kenmerken van de route kan bepalend zijn voor het gebruik. De beleving van deze aspecten speelt daarbij een belangrijke rol. Daarop zullen we hierna ingaan.

### Beleving

Als aanvulling op het gebruik van de Baronie en de Vijfeikenroute is door Temmink (1986) in theoretische zin een belevingsonderzoek van deze routes uitgevoerd. Op basis van literatuur- en veldonderzoek heeft hij onderscheid gemaakt in de beleving van het landschap en de beleving van (verkeers)technische aspecten van het fietsen. De volgende criteria worden onderscheiden:

#### landschap:

- mate van afwisseling
- mate van natuurlijkheid
- mate van harmonie
- mate van onderhoud/verzorging
- mate van ontdekkingsmogelijkheden
- mate van invloed van kunstmatige elementen

#### (verkeers)technisch:

- soort pad
- breedte pad
- mate van stilte/rust
- soort en kwaliteit verharding
- veiligheid kruispunten
- vold. en duidelijke bewegwijzering
- mogelijkheden voor consumptie/rust
- bescherming/beschutting
- mate van voorkomen (te) lange rechtstanden
- acceptabele lengte route
- stankhinder

Temmink geeft methoden aan om bovenstaande criteria te meten. Hij heeft echter niet gemeten in hoeverre fietsers met name de aspecten van het landschap als zodanig herkennen en waarderen.

In een vervolgstudie is Neelen van een aantal belevingsaspecten van het landschap nagegaan in hoeverre zij door recreatieve fietsers herkend en gewaardeerd worden. Mede op basis van studies van Couterier (1973-1983)<sup>1</sup> heeft zij (a) bodengebruik en (opgaande) begroeiing, (b) schaal, ruimte of openheid, (c) mate van natuurlijkheid (afwezigheid van zichtbaar, menselijk ingrijpen) en (d) ruis nader onderzocht.

In een door haar zelf uitgezette route in de omgeving van Uden is een aantal deelgebieden onderscheiden, zodat variatie ontstond in de onderscheidene landschapsaspecten. Vervolgens hebben een aantal recreatieve fietsers de route gereden en op 12 stoppunten een oordeel gegeven ten aanzien van herkenning en waardering. Per stoppunt is met behulp van een "self-rating" schaal (8 open hokjes, waarbij de uitersten benoemd zijn) het oordeel gevraagd over de mate van voorkomen, alsmede hoe aantrekkelijk het beoordeelde aspect wordt gevonden (op een 6 punts categorie schaal). Per stoppunt is bovendien een eindoordeel gevraagd over het betreffende traject. Tenslotte is het oordeel van de totale route gevraagd.

In het onderzoek kamen zeven min of meer homogene eenheden voor: 4 eenheden met gemengd bos gecombineerd met heide, landbouw en

<sup>1</sup> geciteerd in Neelen (1987)

zandverstuiving en 3 gemengd agrarisch gebied en gecombineerd met bosjes en bomenrijen of houtwallen.

Met betrekking tot het kenmerk "bodengebruik en begroeiing" kunnen geen duidelijke conclusies getrokken worden. Wel bleek dat die stoppunten die in de homogene eenheden "gemengd agrarisch grondgebruik met bomenrijen en/of houtwallen" en gemengd agrarisch gebied met bosjes minder aantrekkelijk werden gevonden dan de stopplaatsen waar steeds gemengd bos bij hoorde.

Geconcludeerd kan worden dat de herkenning van het kenmerk "mate van natuurlijkheid" door de respondent overeenkomt met de typering van de mate van natuurlijkheid zoals dat via landschapsanalyse is gemeten. Een hogere mate van natuurlijkheid wordt hoger gewaardeerd door de respondenten dan een lagere mate.

Wat het kenmerk "schaal/maat" betreft kan het volgende geconcludeerd worden:

- massieve ruimten (bos) en ruimten met een zicht tot 50 meter worden als kleinschalig ervaren;
- ruimten van 50 - 500 meter worden als matig schalig ervaren;
- ruimten van 500 - 750 meter worden als matig grootschalig ervaren;
- ruimten met 1000 meter (de hoogst voorkomende ruimtemaat) als bovengrens worden als grootschalig ervaren.

De grootste maat van een ruimte is veelal bepalend voor de beoordeling van de schaal. De mate van begrenzing van een ruimte is belangrijk voor de beleving, een duidelijk begrensde ruimte wordt groter ervaren dan een gelijksoortige ruimte die minder duidelijk begrensd is. Over het algemeen worden klein- en grootschalige ruimten aantrekkelijker gevonden dan matig schalige ruimten.

In het kenmerk "ruis" kwam te weinig differentiatie voor (over het algemeen weinig ruis) die verschillen in aantrekkelijkheid konden verklaren.

Zoals vermeld is per deeltraject en voor de gehele route een totaal oordeel gevraagd. De relatie tussen de oordelen per deeltraject en het totaal oordeel is gering. Slechts 31 % van de variantie wordt verklaard. Slechts bij drie stoppunten is sprake van een significante bijdrage in de verklaring. De verklaarde variantie van de deeloordelen in het oordeel per deeltraject is groter (57-83 %). De kenmerken 'bebouwing', 'schaal/maat' en 'wijds-eng' dragen het meest significant bij in de verklaring van de variantie in het oordeel van de deeltrajecten.

Uit onderzoek naar woonvoorkeuren (Timmermans en Veldhuisen, 1981) en waardering van recreatiegebieden (Van der Heijden en Timmermans, 1988) is gebleken dat een totaal oordeel moet worden samengesteld uit deeloordelen van fysiek-ruimtelijke kenmerken. Daarbij kunnen verschillende combinatieregels van toepassing zijn (compensatorische en non-compensatorische regels). Voor recreatiegebieden blijkt een gewogen sommatiemodel (compensatorisch) goed te voldoen. Uit het onderzoek van Van der Heijden en Timmermans (p.70) komt voorts naar voren dat wandelen en fietsen van openlucht recreatieactiviteiten de meest uitgesproken voorkeur genieten. De grootste voorkeur gaat daarbij uit naar beboste en geaccidenteerde gebieden met kleinere beken en plassen daarin.

## 5. modelgebruik

Van Damme & van Dijk (1988) hebben de keuze van routes beschreven met behulp van een logit model (zie ook Borgers & Timmermans, 1988). Dit model is gebaseerd op de random utility theory en geeft een

verklaring voor de routekeuze. Daarbij wordt verondersteld dat de keuze van een route afhankelijk is van het nut dat een individu aan de verschillende routes toekent. Elk nut is opgebouwd uit een aantal deelnutten, die beschreven kunnen worden aan de hand van kenmerken van elke route. Als belangrijkste (significante) kenmerken noemen de auteurs (p.60-61):

- de afstand van de route. Een toenemende afstand levert een afnemend nut op.
- de aanwezigheid van fietspaden in de route. Recreatieve fietsers prefereren het comfort van de fietspaden boven andere situaties.
- de cultuurlijkheid van de route. Dit is in het onderzoek omschreven als de aanwezigheid van bebouwing. Een toenemende cultuurlijkheid levert een afnemend nut op.
- de aanwezigheid van bos. Een toenemende hoeveelheid bos in een route heeft een afnemend nut tot gevolg.
- de aanwezigheid van auto's. De aanwezigheid van auto's heeft een afnemend nut tot gevolg.

Het meest opvallend ten opzichte van het onderzoek van Neelen is de negatieve invloed die bebouwing heeft op het keuzegedrag. Een verklaring kan zijn, dat in het gebied van de Loonse & Drunense duinen zoveel bos aanwezig is dat de recreatieve fietsers routes met minder bos prefereren boven routes met veel bos.

Ook de negatieve waardering voor de afstand van de route is opvallend. Wellicht kiest men tussen de plaats waar men het gebied binnen komt en de plaats waar men het gebied wil verlaten de kortste route omdat het voor- en natraject relatief lang zijn.

## 6. aanbevelingen

De aanbevelingen zijn hier puntsgewijs verwoord; ze kunnen als uitgangspunten voor de planning dienen:

- Omdat oudere mensen verhoudingsgewijs vaker voor hun plezier fietsen dan jongere mensen dient daarmee rekening gehouden te worden, bijvoorbeeld door voldoende rustplaatsen in de route aan te brengen.
- De belangrijkste gebruikersgroep komt uit aan de route grenzende gemeenten of uit gemeenten daar direkt omheen, met publiciteit kan daarmee rekening gehouden worden.
- Fietsroutes moeten bij voorkeur ongeveer 20 kilometer lang zijn en mogen niet langer dan 40 kilometer zijn. Voor sportfietsers mogen deze routes langer zijn. Hiervoor zouden mogelijkheden geschapen moeten worden routes te combineren.
- Fietsroutes mogen tussen 1 en 3 uur duren.
- Halfverharde paden moeten zo min mogelijk opgenomen worden in routes.
- De hinder van gemotoriseerd verkeer moet zo ver mogelijk worden teruggedrongen.
- Routes moeten de mogelijkheid bieden het fietsen te combineren met andere activiteiten als picknicken, wandelen, cafébezoek en rusten.
- Routes moeten bij voorkeur uitgezet worden in gebieden waar (gemengd) bos aanwezig is, die gekenmerkt worden door een hogere mate van natuurlijkheid en met klein- en grootschalige ruimten.



### Literatuurverwijzing

- Borgers A., R.v.d.Heijden & H.Timmermans (1988); Een model voor variatie zoekend ruimtelijk keuzegedrag; In: *Planning* 32, pp. 12-20
- Borgers A. & H.J.P. Timmermans (1988); Context-gevoelige ruimtelijke keuzemodellen; theorie, specificatie en empirische toetsing, Technische Universiteit, Eindhoven
- van Damme L. & J.van Dijk (1988); Recreatief fietsen in de Loonse en Drunense duinen; Hogeschool voor toerisme en verkeer, Tilburg
- van der Heijden R.E.C.M. & H.J.P. Timmermans (1988); Variatiezoekend ruimtelijk keuzegedrag van openluchtrecreanten: theorie, modelvorming en empirische analyses; Technische Universiteit, Eindhoven
- Kapoen L.L. & J.H.J. Stohr (1986); Baronie- en Vijfelkenroute, een evaluatie van twee recreatieve fietsroutes; Onderzoeksmededelingen nr 28, Staatsbosbeheer, Utrecht
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1983); Nota Fietsverkeer, 's-Gravenhage
- Staats H. (1988); Ruimtelijke kwaliteit van veranderend landschap; Rijksuniversiteit, Leiden
- Neelen E. (1987); Belevingsonderzoek recreatieve fietsroutes; Nationale academie voor planologie, verkeer en vervoer, Tilburg
- Temink H. (1986); Belevingsonderzoek recreatief fietsen Vijfelkenroute Breda, Nationale academie voor planologie, verkeer en vervoer, Tilburg
- Timmermans H.J.P. (1981); Ruimtelijk consumentengedrag, detailhandelstructuren en distributieplanning, Bohn, Scheltema en Holkema, Utrecht/Antwerpen
- Timmermans H.J.P. (1985); Modellen van recreatiegedrag: een overzicht van enkele recente ontwikkelingen. *Recreatie en Toerisme* 8, pp. 390-394
- Timmermans H.J.P. & K.J. Veldhuisen (1981); Behavioural models and spatial planning: some methodological considerations and empirical tests, *Environment and Planning A*, 13, pp. 1485-1498
- Veldhuisen K.J. & H.J.P. Timmermans (1981); Voorkeuren en waardeeringen 1, een drietal meetsystemen; in: *Mens en Maatschappij* nr.2, pp. 154-169
- Veldhuisen K.J. & H.J.P. Timmermans (1981); Voorkeuren en waardeeringen 2, de vergelijking van een drietal meetsystemen; in: *Mens en Maatschappij* nr.3, pp. 275-293

## IN DE KLEM TUSSEN STEDELIJKE WONINGMARKT EN ARBEIDSMARKT: de spreiding van kansarmen op buurnivo in de vier grote steden

R. van Kempen en R.B.J. Teule  
Instituut voor Ruimtelijk Onderzoek/RU-Utrecht en  
Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde/TU-Delft

### **SAMENVATTING**

De grote steden in Nederland worden meer en meer bevolkt door mensen met een zwakke maatschappelijke positie. Vaak komt men in deze posities terecht door een (voormalig) zwakke positie op de arbeidsmarkt (Van Kempen & Teule, 1988). Voor het volkshuisvestingsbeleid wordt het van belang geacht om te bezien in hoeverre het ook deze groepen van personen zijn die de zwakke posities op de woningmarkt innemen en welke ontwikkelingen daarin zijn te onderkennen.

In dit paper wordt daartoe een eerste aanzet daartoe gegeven. Op buurnivo wordt een koppeling gelegd tussen woningkenmerken en een aantal onderscheiden 'kansarme' bevolkingsgroepen. Na een korte aanduiding van de vraagstelling wordt in de tweede paragraaf uiteengezet om welke groepen het gaat en welke ontwikkelingen zij hebben doorgemaakt. In paragraaf 3 wordt aandacht besteed aan de verdeling van de voorraad over de verschillende buurten in de vier grote steden, terwijl in paragraaf 4 de verdeling van de genoemde groepen aan de orde komt. Tot besluit volgen enkele slotopmerkingen.

### **1. Vraagstelling**

De laatste jaren zijn in toenemende mate optimistische geluiden te horen over het wonen in de stad. Huishoudens met midden- en hogere inkomens zouden minder geneigd zijn om in eerste instantie huisvesting in de suburbane gemeenten en groeikernen te zoeken. Vooral bepaalde delen van de binnenstad zijn voor deze groepen aantrekkelijk, maar ook nieuwbouw aan de rand van de stad (zie b.v. Hoffschulte & Musterd, 1988).

Daarnaast is zo langzamerhand genoegzaam bekend dat de grote steden in toenemende mate worden gekonfronteerd met groepen mensen met een zwakke maatschappelijke positie (zie o.a. Van Kempen & Teule, 1988). Uiteraard kunnen deze zwakke maatschappelijke posities hun weerslag hebben op de woningmarktposities van de betrokken groeperingen en daarmee ook op de woonlocaties.

In deze bijdrage zal dit laatste centraal staan. Er zal worden getracht om met behulp van buurt(kombinatie)gegevens van Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht een relatie te leggen tussen een aantal woningkenmerken, de woonlocatie en het voorkomen van bevolkingsgroepen met een zwakke maatschappelijke positie. Het betreft hier gegevens op buurt(kombinatie)nivo; konklusies ten aanzien van individuele huishoudens mogen hier niet worden getrokken.

Een zwakke maatschappelijke positie ontstaat vaak door het nu, of in het verleden, bezitten van een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Ter omschrijving van die groepen in de samenleving met een zwakke maatschappelijke positie wordt gebruik gemaakt van de term "kansarm"; dit vanwege het dynamische karakter van dit begrip. Op deze



manier wordt ook de toekomstige situatie onder ogen gezien. Immers, mensen die vandaag de dag nog een redelijke arbeidsmarktpositie bezitten, kunnen in de nabije toekomst in een positie verkeren die er veel minder riant uitziet.

Kansarmen kan men opvatten als die (groepen van) personen met een zwakke maatschappelijke positie ontstaan door een (voormalig) zwakke positie op de arbeidsmarkt; men wordt, als gevolg van demografische, maatschappelijke en/of sociaal-ekonomische ontwikkelingen en/of persoonlijke kenmerken, niet in staat geacht deze positie in de (nabije) toekomst te verbeteren, maar zal de positie eerder nog zien verslechteren (Van Kempen & Teule, 1988). Met behulp van deze omschrijving zijn vijf onderzoeksgroepen geselecteerd: bejaarden met alleen een AOW-uitkering, arbeidsongeschikten, mensen in de bijstand, langdurig werklozen en werkenden met een gering inkomen.

## 2. De ontwikkeling van "kansarme" bevolkingsgroepen: enkele achtergronden

Onder andere door het stijgende opleidingsnivo en de toenemende welvaart, werd men zich niet alleen bewust van het feit dat de traditionele, vastgeroeste structuren in de samenleving doorbroken konden worden, ook verkreeg men de mogelijkheden daartoe. Emancipatie en individualisering waren belangrijke processen achter deze veranderingen. Zo veranderden na de Tweede Wereldoorlog de normen en waarden ten aanzien van huwelijk en gezin, de rol van de overheid, werk en werkloosheid en het wonen. Meer dan ooit voorheen werden andere huishoudensvormen dan het traditionele gezin getolereerd.

Van groot belang was ook de introductie van de verzorgingsstaat in de Westerse wereld: een staat die haar bevolking behoedt en beschermt tegen onzekerheden in het leven en in de ekonomie, zoals ziekte en werkloosheid. Ook zonder al te veel financiële middelen werd het mogelijk een zelfstandig huishouden te voeren. Door de stagnerende ekonomische groei is er de laatste jaren echter een verschuiving waar te nemen in de richting van de ideologie van een zorgzame samenleving. De staat bemoeit zich minder met de problemen van de burger; men wordt (weer) afhankelijker van familie, burens e.d.

Zoals eerder gezegd veranderden ook de waarden en normen ten aanzien van het wonen. Door de toenemende welvaart werd het mogelijk duurdere woningen op lokaties met een beter woonmilieu te bouwen. Het gevolg was een versterking van de suburbanisatie welke echter zeer selectief was. Huishoudens met een modaal of hoger inkomen verlieten de stad, terwijl degenen met slechtere financiële posities in de stad achterbleven of zich daar vestigden. Hoewel deze financiële positie één van de belangrijkste bepalende factoren is bij de verdeling van verschillende huishoudtypen over de stadsgewesten, is het niet de enige. Woonvoorkeuren, zowel voor wat betreft de woning als de woonomgeving, spelen ook een rol. Deze woonvoorkeuren kunnen voor verschillende bevolkingsgroepen sterk uiteenlopen.

Ook veranderingen in demografische zin liggen ten grondslag aan de toename van het aantal kansarmen. Vooral in de vier grote steden is er sprake geweest van een vergrijzingsgolf: een relatieve toename van het aantal ouderen. We praten bewust over geweest, want het lijkt erop dat de grote steden voor wat betreft de vergrijzing over hun top heen zijn. Daarnaast was en is er sprake van ontgroening; het proces waarbij een steeds kleiner aandeel van de bevolking uit jongeren bestaat.

Hand in hand met een toenemende emancipatie en individualisering voltrekt zich het aantal echtscheidingen. Op gemeenteniveau bezien blijkt dat echtscheiding vooral veel voorkomt in de grote en middelgrote steden, met name in de vier grootste steden. Opvallend is het dat in 1985 het aantal echtscheidingen stagneerde en in de jaren

daarna daarna zelfs daalde. Een logisch gevolg van het toenemende aantal echtscheidingen is een toename van het aantal kleine huishoudens en met name ook een toename van het aantal 'bijstandsmoeders'.

De economische ontwikkeling is van directe invloed op de arbeidsmarktsituatie, en daarmee ook op de mogelijkheden om zelfstandig een huishouden te voeren. De stijgende welvaart van na de Tweede Wereldoorlog veroorzaakte in de jaren zestig een overspannen arbeidsmarkt, waardoor een beroep gedaan moest worden op gastarbeiders. Op het moment dat de economie werd gekonfronteerd met een algehele verslechtering, liep het aanbod van werk terug en ontstond, vooral vanaf 1973, een toenemende werkloosheid. Bij een toenemend deelnemingspercentage (van vooral vrouwen) zal de spanning op de arbeidsmarkt bij een minder toenemend aanbod van werk alleen nog maar groter worden. Het aantal werklozen, het aantal huishoudens met een of meer werklozen, en het aantal huishoudens dat geheel afhankelijk is van een werkloosheidsuitkering, is de laatste jaren dan ook sterk toegenomen.

Bovenstaande processen hebben duidelijk hun stempel gedrukt op de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van de onderscheiden groepen kansarmen. In tabel 1 staan de recente gegevens voor de vier grote steden vermeld. Het zal duidelijk zijn dat de verschillende categorieën elkaar overlappen en/of op verschillende basis zijn gepercentreerd en dus niet zonder meer bij elkaar opgeteld mogen worden.

Tabel 1: Kansarmen in de vier grote steden per 1 januari 1987 (absoluut en als percentage van de potentiële beroepsbevolking).

Groep	Amsterdam		Rotterdam		's-Gravenhage		Utrecht	
	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%
Totale bevolking	682.702		572.642		445.127		229.326	
Aantal 65-plussers (1)	106.997	15,7	98.882	17,3	84.605	19,0	32.147	10,7
Aantal WAO/AAW	45.567	9,5	27.007	7,0	20.444	7,0	13.604	8,2
Aantal werklozen	67.449	14,0	46.568	12,1	32.544	11,0	17.162	10,4
Aantal langdurig werkl. (2)	41.526	57,6	30.788	60,7	18.192	52,7	8.928	50,9
Aantal RWW (3)	45.503	9,4	40.149	10,4	18.090	6,2	11.336	6,9
Aantal ABW (4)	17.055	3,5	23.875	6,2	11.867	4,1	4.927	3,0

(1) Bij de 65-plussers betreft het percentages van de totale bevolking

(2) Langer dan 1 jaar werkloos; percentages van het totaal aantal werklozen per arbeidsmarkttrayon (behalve voor Utrecht)! Voor Amsterdam en 's-Gravenhage per 1 januari 1988, voor Rotterdam per 1 juni 1988, voor Utrecht per 1 april 1988.

(3) Voor 's-Gravenhage en Utrecht per 1 januari 1985

(4) Voor 's-Gravenhage per 1 januari 1985; ABW-ers < 65 jaar

Bron: Ministerie SoZaWe, jaarverslagen GSD, Gemeentelijke Bureaus voor Onderzoek en statistiek en het C.B.S.

### 3. De woningvoorraad in de vier grote steden

Bij een onderzoek naar het verband tussen woningkenmerken, woonlocatie en de spreiding van bevolkingsgroepen met een zwakke maatschappelijke positie, is het allereerst van belang dat een beeld verkregen wordt van de ruimtelijke differentiatie van de vier grote steden met betrekking tot de verschillende typen woningen. In tabel 2 is daarbij uitgegaan van de overwegende bouwperiode: de bouwperiode waarin de meeste woningen in de desbetreffende buurt zijn gebouwd. Buurten waar zich nauwelijks woningen bevinden zijn niet opgenomen. Steeds is de binnenstad als apart gebied gedefinieerd.

## (a) de binnenstad

Amsterdam en Utrecht kennen een oude binnenstad, welke voor het grootste deel is gebouwd voor 1870. In Amsterdam blijkt dit gebied dan ook voor slechts 19% uit naoorlogse woningbouw te bestaan en in Utrecht bedraagt dit percentage zelfs 16. In

Tabel 2: Overwegende bouwperiode en woningkenmerken in de vier grote steden (als % van de totale woningvoorraad per periode).

	binnen- stad	voor 1906	1906- 1930	1931- 1945	1946- 1960	1961- 1970	1971- nu
<b>Amsterdam</b>							
1/2 kamers	51,0	41,4	14,5	5,5	18,9	17,6	28,7
3 kamers	28,6	36,2	36,2	36,0	29,1	27,0	22,2
4 kamers	12,2	12,7	37,8	41,8	39,5	45,4	39,9
5 krs e.m.	8,1	9,6	11,4	16,7	12,5	9,9	9,0
part.eig.	11,5	4,7	1,7	5,5	9,0	16,1	8,9
part.huur	58,8	64,5	48,2	66,8	14,5	19,3	2,8
wbv.huur	21,3	20,7	33,0	22,6	69,8	56,1	76,3
gem.huur	8,0	9,8	17,1	5,1	6,7	8,3	9,1
Tot.won. aant. brt.	36366 10	64039 18	84879 20	28257 6	39281 9	31180 8	43442 7
<b>Rotterdam</b>							
1/2 kamers	22,8	42,8	40,8	38,3	19,8	16,8	23,3
3 kamers	45,1	27,5	26,7	28,7	37,4	25,8	31,1
4 kamers	20,8	17,3	19,0	17,6	27,1	36,7	34,7
5 krs e.m.	11,3	12,2	13,4	15,4	15,7	20,7	10,9
part.eig.	19,4	9,6	12,1	20,9	19,9	12,4	12,1
part.huur	55,0	24,3	33,2	59,5	22,3	20,2	14,0
wbv + gem eengezins	25,5 0,7	65,8 0,9	54,7 14,3	19,6 2,9	57,8 20,8	67,5 29,9	73,9 23,8
Tot.won. aant. brt.	7630 3	18790 5	63680 15	27405 6	39170 9	46214 7	28944 10
<b>'s-Gravenhage</b>							
			1906- 1919	1919- 1945			
1/2 kamers	32,8	16,8	11,5	8,9	18,8	20,9	23,7
3 kamers	20,5	24,6	22,1	14,2	35,9	29,5	21,3
4 kamers	25,1	30,4	26,1	50,0	34,6	39,9	26,3
5 krs e.m.	21,7	28,2	40,3	26,9	10,8	9,6	28,8
part.eig./hr.	56,8	75,9	87,5	79,3	32,9	61,8	38,9
wbv.huur	28,2	10,0	7,2	9,3	37,0	31,0	55,2
gem.huur	12,2	13,5	5,2	11,2	30,0	7,1	5,8
eengezins	18,7	14,1	17,4	15,6	6,1	6,7	32,1
Tot.won. aant. brt.	6562 4	35932 13	14380 5	66218 30	31188 16	9382 5	14269 11
<b>Utrecht</b>							
			voor 1931	1931- 1945			
1/2/3 krs.	39,6		29,4	27,9	30,6	36,1	47,6
4 kamers	16,6		32,6	17,7	42,7	44,9	27,9
5 krs e.m.	29,7		33,9	51,4	25,5	16,5	17,5
part.eig.	15,6		38,0	42,9	13,8	9,9	15,0
part.huur	51,8		31,0	26,1	19,2	25,7	5,0
wbv.huur	10,9		13,9	11,0	24,0	37,9	65,4
gem.huur	17,2		15,3	4,8	42,8	19,6	6,8
eengezins	25,4		49,8	61,2	25,5	17,1	27,7
Tot.won. aant. brt.	4464 11		35138 27	8508 5	14160 13	20588 12	5261 4

Bron: Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht

's-Gravenhage is echter 51% van woningvoorraad naoorlogs en in Rotterdam maar liefst 89%. Vooral Amsterdam wordt gekenmerkt door een groot aandeel, veelal oude 1- en 2-kamerwoningen, Utrecht door grote woningen en Rotterdam door (grotendeels nieuwe) 3-kamerwoningen. 's-Gravenhage neemt een tussenpositie in. In de binnensteden van Amsterdam, Rotterdam en Utrecht is het gros van de woningen in particulier bezit (eigendom en verhuur), in 's-Gravenhage betreft het echter maar iets meer dan de helft van het aantal woningen.

De aard van de woningvoorraad van de binnenstad kent per stad verschillende achtergronden en daardoor ook een verschillende dynamiek. In Amsterdam zijn enerzijds veel statige grachtenpanden in (veelal dure) appartementen gesplitst en zijn anderzijds veel oude, kleine arbeiderswoningen in de Jordaan en in de kleinere straatjes tussen de grachten door nieuwe, veelal bemiddelde bewoners zelf opgeknapt (private stadsvernieuwing). Op sommige plaatsen heeft de gemeente ook zelf het heft in handen genomen, zoals op enkele plekken in de Jordaan, de Haarlemmerbuurt en de Nieuwmarktbuurt. In 's-Gravenhage heeft de gemeente er veel meer voor gekozen om invloed uit te oefenen op de woningvoorraad in de binnenstad. In het kader van omvangrijke stadsvernieuwingsoperaties zijn hier veel woningwetwoningen gebouwd. Ook in Rotterdam is de na de Tweede Wereldoorlog zo goed als lege binnenstad in eerste instantie bebouwd met woningwetwoningen. Pas de laatste jaren richt het Rotterdamse Gemeentebestuur zich met name op het ontwikkelen van bouwplannen voor wat duurdere premiehuur- en premiekoopflats.

Het voorgaande kan erop duiden dat, op 's-Gravenhage na, de binnenstad geen belangrijke functie zal vervullen voor de huisvesting van kansarme groeperingen.

#### (b) de 19e-eeuwse gebieden

De woningen die gebouwd zijn in de tweede helft van de vorige eeuw, zijn over het algemeen niet van een al te beste kwaliteit. Zij werden in rap tempo gebouwd om de trek naar de stad in die tijd op te vangen en er waren weinig wetten, regels en voorschriften ten aanzien van het bouwen. Veel particulieren die het zich kon veroorloven staken geld in het bouwen van een of meerdere panden, bestaande uit een groot aantal wooneenheden en verhuurden deze vervolgens aan de nieuwkomers in de stad.

Ook nu nog komt particuliere verhuur in dit soort gebieden veelvuldig voor. Het aandeel eigenaar-bewoners is vooral in Amsterdam en Rotterdam gering. In Utrecht is het aandeel aanzienlijk groter. Opvallend is verder dat met name in Amsterdam en Rotterdam het aandeel 1- en 2-kamerwoningen zeer groot is. Belangrijk is daarbij natuurlijk wel dat Amsterdam absoluut gezien een veel groter aantal van dit soort woningen heeft dan Rotterdam. In 's-Gravenhage en Utrecht is het aandeel grotere woningen opvallend. De woningen uit deze bouwperiode behoren vaak tot de goedkoopste van de stedelijke woningvoorraad (Hoogvliet e.a., 1988).

Verwacht mag worden dat veel 19e-eeuwse gebieden hun functie als opvanggebied voor starters op de woningmarkt nog niet zijn verloren. Stadsvernieuwingsactiviteiten zouden er echter toe kunnen leiden dat het relatieve belang van deze gebieden voor de huisvesting van kansarmen vermindert.

#### (c) de vroeg-20ste-eeuwse gebieden

De woningen die gebouwd zijn in de periode tussen 1905 en 1940 onderscheiden zich duidelijk van de woningen uit de periode daarvoor. Nieuwe normen en regelgeving (b.v. de Woningwet van 1901) en een gedeeltelijk daaruit voortkomende grotere rol van de overheid, zijn daarbij belangrijke factoren. In Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage bestaan de vroeg-20ste-eeuwse gebieden voor een groot deel uit meergezinswoningen van relatief goede kwaliteit en een relatief laag huurniveau. In Utrecht is een van de meest opvallende aspecten het grote aandeel eengezinshuizen dat in deze periode is gebouwd (Hoogvliet e.a., 1988).

Binnen de steden zelf is er sprake van aanzienlijke differentiaties: niet alle vroeg-20ste-eeuwse gebieden worden gekenmerkt door hetzelfde soort woning. Jobse (1986) wijst erop dat in de periode 1931-1944 de woningen in de drie grootste steden gemiddeld beter van kwaliteit zijn dan de woningen uit de periode daarvoor, met een aanzienlijk hoger huurniveau als logisch gevolg. Verder zijn in Amsterdam en vooral in Rotterdam in de buurten die overwegend gebouwd zijn tussen 1931 en 1944 veel minder woningen in bezit van woningbouwverenigingen en de gemeente dan in de buurten die overwegend gebouwd zijn tussen 1906 en 1930. In 's-Gravenhage overheerst in beide ouderdomsklassen het partikuliere bezit. In Amsterdam zijn de woningen uit de tweede periode iets groter, terwijl in 's-Gravenhage de periode 1906-1919 gekenmerkt wordt door relatief veel woningen met 5 of meer kamers. Tenslotte is in Amsterdam en Rotterdam het aandeel eengezinshuizen in de eerste periode hoger dan in de tweede periode.

Gezien deze grote differentiaties is een algemene verwachting ten aanzien van de huisvesting van kansarmen moeilijk aan te geven.

#### (d) de vroeg-naoorlogse gebieden

De eerste 15 jaar na de Tweede Wereldoorlog stond in het teken van de wederopbouw van Nederland. In deze periode stond men voor een enorme bouwopgave: het ten gevolge van de oorlog ontstane woningtekort diende zo snel mogelijk opgeheven te worden. In de steden werden in deze periode aan de rand veel meergezinswoningen gebouwd, voornamelijk gericht op de huisvesting van gezinnen. In de vier grote steden zien we deze oorspronkelijke gerichtheid terug in het aantal kamers van de woning: meer dan 60% van de woningen bestaan uit 3- en 4-kamerwoningen, terwijl zowel kleinere als grotere woningen relatief weinig voorkomen. Woningbouwverenigingen en de Gemeente hebben het grootste aandeel van de woningvoorraad van deze gebieden in handen. De partikuliere sektor is zowel in Rotterdam als in 's-Gravenhage nog relatief redelijk vertegenwoordigd. Veel bewoners van dit soort wijken hebben een laag inkomen; er wonen veel werklozen en arbeidsongeschikten. Met name de laatste jaren neemt het aantal leden van etnische minderheden toe (Schouw & Den Draak, 1986). Gezien het relatief goedkope woningbestand en de aanwezigheid van veel (relatief arme) bejaarden mag worden verwacht dat deze wijken in toenemende mate bewoond gaan worden door huishoudens met een lager inkomen.

#### (e) de wijken uit de jaren zestig

Terwijl de periode hiervoor werd gekenmerkt door middelhoogbouw, dateert de echte hoogbouw toch voornamelijk uit de jaren zestig. De woningnood was aan het begin van deze periode nog steeds niet geheel opgelost en, mede onder invloed van nieuwe technieken in de bouw, werden extra contingenten voor systeembouw toegekend. Flats van 12 verdiepingen en meer ontstonden in iedere zichzelf respecterende stad. Evenals in de vorige periode, waren ook de meeste woningen die in de jaren zestig werden gebouwd gericht op de huisvesting van gezinshuishoudens. Overvecht in Utrecht, Ommoord en Hoogvliet in Rotterdam, Mariahoeve in 's-Gravenhage en Osdorp en Nieuwendam in Amsterdam zijn belangrijke voorbeelden uit deze periode. Uit tabel 2 blijkt ook hier een groot aandeel woningen met 3 of 4 kamers, evenals het relatief grote bezit van woningbouwverenigingen en gemeente. Een belangrijk onderscheid tussen de wijken in deze periode en die uit de vroeg-naoorlogse periode is gelegen in de reeds genoemde bouwhoogte, maar ook wordt veel hoogbouw gekenmerkt door een ongunstige prijs/kwaliteitsverhouding (Jobse e.a., 1988). Ook hier hebben we te maken met een minder gewild woningvoorraadsegment.

#### (f) de recente nieuwbouwwijken

Ook in de nieuwbouwwijken die vanaf 1970 zijn gebouwd, zijn, vooral aan het begin van de jaren zeventig, nog veel hoge flatcomplexen gebouwd. Volgens Houben (1979) is de periode van de monotone bouwstromen dan echter achter de rug en komt het



verscheidenheidsstreven centraal te staan. Dit betekent dat in toenemende mate middelhoge complexen en eengezinshuizen werden gebouwd. Naast de traditionele huurwoningen werden in toenemende mate koopwoningen gebouwd. Men probeerde binnen de gemeentegrenzen van de grote stad een milieu te creëren met een duidelijke concurrentiepositie ten opzichte van de groeikernen. De toegenomen welvaart vormde daarbij een belangrijke faktor op de achtergrond. Voorbeelden dit soort wijken zijn Gaasperdam in Amsterdam, Zevenkamp en Oosterflank in Rotterdam, Houtwijk in 's-Gravenhage en Lunetten in Utrecht.

Wanneer de recente nieuwbouwwijken van de vier grote steden met elkaar worden vergeleken, dan valt op dat overal relatief veel 1- en 2-kamerwoningen te vinden zijn. Voor een belangrijk deel zal het hier gaan om zogenaamde HAT-eenheden. Vooral in Amsterdam en Rotterdam is ook het aantal 4-kamerwoningen relatief groot. In Rotterdam en 's-Gravenhage is het aandeel eengezinshuizen in de recente nieuwbouwwijken het grootst van alle onderscheiden bouwperiodes. In alle steden is het percentage woningen dat in bezit is van de woningbouwverenigingen relatief hoog, terwijl het aandeel eigenaar-bewoners, ondanks het hierboven vermelde, gering is. In het algemeen behoren de woningen uit deze periode niet tot de goedkoopsten van de stad. Dit betekent uiteraard dat de huisvestingsfunctie voor kansarme groepen tamelijk gering zal zijn.

Uiteraard heeft nieuwbouw niet alleen plaatsgevonden in deze recente uitbreidingswijken. Al eerder is de stadsvernieuwing genoemd, maar ook valt te denken aan oude industrie- en haventerreinen, welke steeds meer worden omgezet in woongebieden (Brunt e.a., 1986; Cortie e.a., 1986).

#### 4. Kansarmen in de woningvoorraad

Het bleek niet mogelijk van alle onderscheiden groepen de spreiding per buurt te achterhalen, met name werkenden met een gering inkomen vormden in dit stadium van het onderzoek een probleem. In tabel 3 zijn, voorzover bekend, per stad en per overwegende bouwperiode de gemiddelde (buurt)percentages van verschillende categorieën samengevat. De percentages bejaarden hebben steeds betrekking op de totale bevolking, de overige percentages op de potentiële beroepsbevolking.

Opvallend is de overeenkomst tussen de vier grote steden voor wat betreft het vestigingspatroon van de bejaarden. Overigens is belangrijk om in het oog te houden dat niet iedere bejaarde kansarm is. Er zijn uiteraard 65-plussers die niet alleen rond hoeven komen van een AOW-uitkering, maar daarnaast kunnen profiteren van een meer of minder riant pensioenvoorziening. Een dergelijke differentiatie in armere en rijkere bejaarden is op basis van het statistische materiaal op buurtniveau niet te achterhalen. Het zijn vooral de vroeg-naoorlogse wijken en de wijken uit de jaren zestig waar de percentages het hoogst liggen; dit zijn de wijken met relatief veel 3/4 kamerwoningen en veel goedkope woningen. Een interessant verschijnsel is ook dat in alle vier de steden het aandeel 65-plussers in de 19e-eeuwse gordel relatief gering is, ondanks het feit dat deze gebieden toch bekend staan om hun huisvestingsmogelijkheden voor huishoudens met lage inkomens. Dit kan er op wijzen dat het in dit soort gebieden meer gaat om starters op de woningmarkt dan om blijvers. Daarnaast zal van belang zijn dat met name in de nieuwere gebieden specifiek op bejaarden gerichte huisvesting (bejaardentehuis, aanleunwoningen) zijn gebouwd. De meest recente woongebieden huisvesten in het algemeen weinig bejaarden; alleen in 's-Gravenhage is het aandeel hier relatief hoog.

Tabel 3: Kansarmen per overwegende bouwperiode in de vier grote steden

	binnen- stad	voor 1906	1906- 1930	1931- 1945	1946- 1960	1961- 1970	1971- nu
<b>Amsterdam</b>							
% bejaarden	10,2	10,9	16,6	19,5	23,0	21,3	9,1
% ABW'ers < 65 jaar	2,1	2,7	4,0	3,4	3,0	2,6	6,4
% RWW'ers	12,8	13,7	9,3	6,7	4,5	4,0	9,8
gegevens voor de bejaarden per 1.1.1988, voor ABW en RWW per 1.1.1987							
<b>Rotterdam</b>							
% bejaarden	16,4	11,8	12,7	19,5	25,8	22,9	12,2
% werklozen	10,8	20,5	17,5	13,1	7,7	7,2	11,7
% langdurig werkl.	7,6	15,6	13,0	9,6	5,6	5,1	8,7
% ABW'ers < 65 jaar	4,4	7,0	5,7	5,2	4,0	4,3	7,6
% RWW'ers	9,2	18,3	15,5	11,2	5,7	5,2	9,9
gegevens per 1.1.1988							
<b>'s-Gravenhage</b>							
			1906- 1919	1919 1945			
% bejaarden	11,0	18,7	21,4	28,2	36,9	23,1	24,6
gegevens bejaarden per 1.1.1988							
<b>Utrecht</b>							
			voor 1931	1931 1945			
% bejaarden	7,8		10,5	17,5	19,0	20,3	5,8
% werklozen	15,6		11,5	6,4	10,9	7,5	10,0
gegevens bejaarden per 1.1.1988; werklozen per 2.2.1988							

Bron: Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht

In Amsterdam, Rotterdam en Utrecht (over 's-Gravenhage zijn geen gegevens bekend) worden hoge percentages werklozen aangetroffen in de 19e-eeuwse wijken. Zoals reeds eerder werd vermeld betreft het in deze wijken woningen die behoren tot de goedkoopste van de stedelijke voorraad (wat zich weerspiegelt in de kwaliteit) en welke veelal door particulieren worden verhuurd. De vroeg-naoorlogse gebieden en de wijken uit de jaren zestig vertonen opvallend geringe percentages. Hoewel de verwachting is uitgesproken dat met name deze gebieden de opvanggebieden voor de werklozen gaan vormen, blijkt dat proces zich op dit moment nog niet zo sterk voor te doen. Opvallend hoog zijn ook de percentages werklozen in de Utrechtse en RWW'ers in de Amsterdamse binnenstad. Boelhouwer & Dieleman (1986) wijzen op de dualistische structuur van de Utrechtse binnenstad: een oververtegenwoordiging van de hoogste beroepsgroepen, het ontbreken van de middengroepen en weer een oververtegenwoordiging van de laagste beroepsgroepen. Met name in die laatste categorie zullen de werklozen ook te vinden zijn. Wellicht dat eenzelfde beeld opgaat voor de binnenstad van Amsterdam.

Gegevens over langdurig werklozen zijn alleen in Rotterdam voorhanden. Opvallend is dat het spreidingspatroon van deze categorie sterk overeenkomt met dat van de werklozen als totaal.

Mensen met een ABW-uitkering zijn er in de vier grote steden in totaal duidelijk minder dan bejaarden en werklozen (zie ook tabel 1). Koncentratiegebieden voor deze categorie zijn moeilijk aan te geven. In de Rotterdamse 19e-eeuwse wijken wonen relatief veel ABW-ers, dit zijn dezelfde wijken waarin sprake is van een hoger aandeel werklozen. Daarnaast is het opvallend dat zowel in Amsterdam als in Rotterdam de recente nieuwbouwwijken een oververtegenwoordiging laten zien. Het zal hier voor een

belangrijk deel gaan om gescheiden vrouwen met kinderen die in de buitenwijk zijn blijven wonen.

### 5. Slotopmerkingen

Met name de toename van de aantallen (hoog)bejaarden, (langdurig) werklozen en bijstandsmoeders heeft in de vier grote steden geleid tot een aanzienlijke groei van het aantal kansarmen. Hoewel de aandacht in sociaal-geografisch en planologisch onderzoek steeds meer lijkt uit te gaan naar huishoudens met hogere inkomens, zal duidelijk zijn dat daarmee het belangrijkste deel van de stedelijke bevolking op de achtergrond verdwijnt.

Onderhavig onderzoek heeft op simpele wijze aangetoond dat bepaalde gebieden binnen de vier grote steden in toenemende mate een functie (zijn) gaan vervullen als woongebied voor verschillende kansarme groepen. Naast de gebieden die aan het eind van de vorige eeuw gebouwd zijn en die vanouds als opvanggebied voor minder bemiddelde huishoudens hebben gefungeerd, gaat het nu voornamelijk ook om de vroeg na-oorlogse gebieden, bepaalde delen van de vroeg-20ste-eeuwse gebieden en wellicht ook enkele hoogbouw wijken uit de jaren zestig.

In het vervolg van het onderzoek "In de klem tussen stedelijke woningmarkt en arbeidsmarkt" zal onder andere met behulp van het Woningbehoefte-onderzoek een nadere analyse van de huisvestingssituatie van de verschillende kansarme groepen in de vier grote steden plaatsvinden.

Slechts weinig beleidsmakers zullen een ruimtelijke concentratie van kansarmen met gejuich begroeten. Het bestaan van programma's als het probleemkumulatiegebiedenbeleid duidt aan dat de overheid zich bewust is van de problematiek. De vraag is echter in hoeverre men zich realiseert dat nieuwe concentratiegebieden zich aandienen. Gezien de grote hoeveelheid huishoudens waar het om gaat is de ontwikkeling van een sociaal-, ruimtelijk- en volkshuisvestingsbeleid, waarin expliciet rekening wordt gehouden met kansarme groeperingen, van groot belang.



## LITERATUUR

Boelhouwer, P.; Dieleman, F.M. (red.) (1986), Wonen in de stad; samenvatting van sociaal-geografisch onderzoek in de Domstad. Nederlandse Geografische Studies 5. KNAG/Geografisch Instituut Rijksuniversiteit, Amsterdam/Utrecht.

Brunt, H.; Jobse, R.B.; Nichting, T. (1986), Transformatie van voormalige bedrijfsterreinen; een verkenning in middelgrote en grote Nederlandse steden. In: Stedebouw en Volkshuisvesting, mei 1986, pp. 195-201.

Cortie, C.; Musterd, S.; Westerterp, I. (1986), De stad in beweging; de ontwikkeling van sociale en fysieke kenmerken van Amsterdamse buurten tussen 1981 en 1985. Sociaal-geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.

Hoffschulte, C.; Musterd, S. (1988), De wervingskracht van Amsterdamse woonmilieus. Paper voor de Nederlandse Geografendagen te Rotterdam, 19, 20 en 21 oktober 1988.

Hoogvliet, A.; Jobse, R.B.; Hooimeijer, P. (1988), Vroeg-20ste-eeuwse woongebieden in Nederland; ontwikkelingen in functie en beheer. Stedelijke Netwerken, werkstukken 1. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer.

Houben, P.P.J. (1979), Enige relevante sociaal-culturele trends voor de volkshuisvesting. In: Stedebouw en Volkshuisvesting, juli/augustus 1979, pp. 331-342.

Jobse, R.B. (1986), Bevolkingsontwikkelingen in de drie grote steden; het ontstaan van leeftijdsspecifieke woongebieden. In: Dieleman, F.M.; Jansen, A.W.P.; Smidt, M. de (red.), Metamorfose van de stad, Nederlandse Geografische Studies 19, KNAG/Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht, Amsterdam/Utrecht.

Jobse, R.B.; Musterd, S.; Teule, R.B.J.; Volbeda, S. (1988), Wonen in de Randstad; een trendrapport. Stedelijke Netwerken, werkstukken 2. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 's-Gravenhage.

Kempen, R. van; Teule, R.B.J. (1988), In de klem tussen stedelijke woningmarkt en arbeidsmarkt; Kansarmen in de Randstad. Deelrapport 1: algemene ontwikkelingen en theoretisch kader. Stedelijke Netwerken werkstukken 8. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 's-Gravenhage.

Kempen, R. van; Teule, R.B.J. (1989), In de klem tussen stedelijke woningmarkt en arbeidsmarkt; kansarmen in de Randstad. Deelrapport 2: huisvestingssituatie (te verschijnen)

Schouw, R.J.; Draak, J. den (1986), Stedelijke bevolkingsdynamiek en voorzieningen. In: Dieleman, F.M.; Jansen, A.W.P.; Smidt, M. de (red.), Metamorfose van de stad, Nederlandse Geografische Studies 19, KNAG/Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht, Amsterdam/Utrecht.

DE INRICHTING VAN "HET LAND " IN EUROPA ; EEN CULTUURSOCIOLOGISCHE  
BESCHOUWING.

Landinrichtingsdienst,  
Afdeling sociologische  
Aspecten van  
Landinrichting.  
Dr. Ir. A.P.C.Kerstens.

SAMENVATTING.

De inrichting van landelijke gebieden in Europa kan worden benaderd als ontwikkelingsproblematiek. Er kan bij de benadering van dit type problematiek zinvol onderscheid worden gemaakt tussen de "binnen- en de buitenkant " .

Cultuursociologisch gaat het vooral om vraagstukken, die "de binnenkant"betreffen; waarden,normen en perspectieven, e.d.. Vraagstukken van geïntegreerde planning versus basisconditionele en/of lelemtaristische en/of sectorplanning komen daarbij aan de orde.

Dit type vraagstukken speelt ook een rol in landinrichtingsprojecten in Nederland.

Met enkele voorbeelden van o.a. door middel van sociologisch onderzoek uitgediepte ontwikkelingsvraagstukken in landinrichtingsprojecten is de zin van het onderscheid tussen "binnen- en buitenkant " van dit type problematiek toegelicht.

1. Inleiding.

-----  
De inrichtingsproblematiek van "het land "in Europa kan worden beschouwd als ontwikkelingsproblematiek,waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen twee beschouwingswijzen. Een beschouwingswijze , die zich vooral richt op "harde " processen en een meer inhoudelijke beschouwingswijze , waarbij cultuursociologische aspecten in het geding gebracht worden.

Cultuursociologisch gaat het vooral om inhoudelijke -binnenkant- vraagstukken;waarden,normen en perspectieven. Vraagstukken van de juiste evenwichten tussen verschillende belangenvelden en ontwikkelingsmogelijkheden. Ook om het evenwicht tussen het plaatsen van planideeën in het perspectief van algemene "harde "processen enerzijds en een "subjectivistische " benadering van inrichtingsvraagstukken.

Dit type vraagstukken speelt ook een rol in landinrichtingsprojecten in Nederland.

Met enkele voorbeelden van o.a. door middel van sociologisch landinrichtingsonderzoek uitgediepte ontwikkelingsvraagstukken in landinrichtingsprojecten is de zin van dit onderscheid tussen deze twee beschouwingswijzen betreffende dit type problematiek toegelicht.

## 2. Referentiekader.

Er is in het planningssysteem landinrichting een differentiatieproces te signaleren, dat is niet alleen in Nederland het geval maar ook in andere West-Europese landen.

In Nederland kennen we nu volgens de Landinrichtingswet van 1985 de volgende "instrumenten": herinrichting, ruilverkaveling, aanpassingsinrichting en ruilverkaveling bij overeenkomst.

In het Frans: "réaménagement", "remembrement", "l'aménagement" en "le remembrement par convention".

Of - Duits - "Neuordnung", "Flurbereinigung", "Unternehmensflurbereinigung" en "Vertragsflurbereinigung".

Deze opmerkingen over de namen van de instrumenten worden niet gegeven om de suggestie te wekken dat in Frankrijk en Duitsland de instrumenten voor landinrichting hetzelfde zijn als in Nederland.

Uit een verslag van een studiereis van 23 tot en met 26 Juni 1986

"Flurbereinigung, Dorferneuerung und -Entwicklung in Baden-Württemberg" (Mededelingen Landinrichtingsdienst 168, Roermond, 1986.) blijkt dat in Baden-Württemberg de volgende landinrichtingsinstrumenten voorkomen:

"Regelflurbereinigung", "Vereinfachte Flurbereinigung", "Unternehmensflurbereinigung" (Aanpassingsinrichting) "Besleunigte Zusammenlegung" (versnelde ruilverkaveling) en "Freiwillige Landtausch".

Uit cijfers in "Berichte aus der Flurbereinigung 59 (1987) Bayerische Flurbereinigungsbericht 1985/1986" (Herausgegeben vom Bayerischen

Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Abteilung Ländliche Neuordnung durch Flurbereinigung) blijkt dat het bij land-

inrichtingsactiviteiten betreffende het landelijke gebied in Beieren om omvangrijke programma's gaat: 1302 (993099 ha.) "Regelflurberei-

nigungen", 264 (248722 ha.) "Unternehmensflurbereinigungen" een groot

aantal "Dorferneuerungen" (Ohne gleichzeitige Feldflurbereini-

gungen.), 64 (38.331 ha.) "Vereinfachte Flurbereinigungen",

95 (28033 ha.) "Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren", 108

(1655 ha.) "Freiwillige Landtausch" en 57 "Umlegungen".

Het blijkt dat de nadruk ligt bij deze landinrichtingsactivi-

teiten op landschapsecologische planning. "Natur-, Umwelt- und Bodenschutz" nemen in die activiteiten een belangrijke plaats

in.

Dit laatste geldt nu ook voor Nederland.

Het begrip "Biotopverbundsystem" is "in" en wordt ook verwerkelijkt.

Centraal staan "Erhaltung einer bodenbezogenen bäuerlichen Landwirt-

schaft".

Gestreefd wordt naar "Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft" en naar het leveren van "Beiträge zur Landentwicklung".

Door deze inspanningen wordt ook in perifere gebieden veel aan het verbeteren van ruimtelijke omstandigheden gedaan. Dit is duidelijk

gebleken uit de uit de uiteenzettingen tijdens een in Mittelfranken

gehouden Frühjahrstagung van de "Agrar-Soziale Gesellschaft" in

1986. De betreffende "Frühjahrstagung" stond in het teken van de

plattelandsonwikkeling. Opmerkelijk is dat er qua fundamentele

modellen voor ontwikkeling van landelijke gebieden kennelijk

ontwikkelingssociologisch beschouwd veel overeenkomsten zijn in

verschillende landen.

Uit een uiteenzetting van een griekse sociaal-geografe blijkt dat een in Griekenland gehanteerd ontwikkelingsconcept sociaal-institutionele, culturele, sociaal-economische en sociale factoren omvat en dat bovendien een tweesporenstrategie wordt gehanteerd, namelijk ideeënvorming over ontwikkeling centraal vanuit een omvattend model en verwerkelijking door participatieve planning en "opbouw" van onder uit oftewel vanuit ideeën en initiatieven welke op het lokale vlak worden ontwikkeld.

Duidelijk blijkt dat "Integrated Rural Development" wel het karakter heeft van omvattend te zijn, maar dat dat niet inhoudt dat er centralistisch dwingend-autoritair wordt gepland en verwerkelijkt.

Het spanningsveld tussen autoritaire centralistische bureaucratie enerzijds en een gedecentraliseerde aanpak anderzijds is ook bijvoorbeeld in Nederland heel wel constateerbaar.

Ook of juist voor perifere gebieden moet een ontwikkelingsstrategie duidelijk een decentrale lokale component hebben.

Het woord perifeer wekt associaties met achtergebleven, slecht qua infrastructuur, e.d..

Daarbij kan worden opgemerkt dat voor sommige perifere landelijke gebieden in Europa geldt dat er veel wordt gedaan aan de verbetering van ruimtelijke omstandigheden.

Het woord perifeer is "geladen", i.c. negatief geladen. In "Integratie en marginalisering" merkt Nooy op dat het woord perifeer associaties oproept met armoede, sociale desintegratie, verwaarlozing van gebouwen en gebrekkig functionerende openbare voorzieningen.

In het Beierse Woud blijkt aldus Nooy het tegendeel, hetgeen hij toeschrijft aan de overheid en het zogenaamde "Bauerntum" (boeren en hun organisaties en de boerencultuur). Dit type factoren spelen ook in Nederland en -wellicht nog sterker- in België een rol.

Bij cultuursociologische vraagstukken betreffende regionale ontwikkeling moet dit type factoren mede in beschouwing worden genomen.

Vanuit ontwikkelingsmodellen beschouwd - een duidelijke "binnenkant-benadering" - zijn problemen betreffende marginalisering en perifering in verschillende gebieden (toch) min of meer gelijksoortig.

Voorals vanuit modellen betreffende geïntegreerde plattelandontwikkeling wordt gedacht. Zonder overdrijving kan worden gesteld dat in Duitsland vormen van geïntegreerde plattelandontwikkeling voorkomen mede door het fenomeen van de "Dorfserneuerung". Daarbij hebben ook sociale aspecten de aandacht.

Hoewel door de door Nooy genoemde factoren de kwestie van de stagnatie in perifere gebieden met de nodige betrekkelijkheid beschouwd moet worden, is het toch van belang te constateren dat is te constateren dat in zogenaamde perifere gebieden structurele inkomensachterstanden

voorkomen. Dit geldt ook voor verschillende plattelandgebieden in Neder-

land en blijkens bevindingen van sociologisch landinrichtingsonderzoek in "Roden Norg" in de provincie Drenthe wordt door de vergroting en verbreding van referentiekaders van de agrarische bevolking de discrepantie tussen het acceptabel geachte en het werkelijk verdiende arbeidsinkomen en bedrijfsinkomen als te groot ervaren. Dergelijke sociale aspecten zullen bij een geïntegreerde benadering van inrichtings- en reconstructievraagstukken meer aandacht krijgen dan bij een meer algemene fysieke omstandighedenbenadering, die voor wellicht veel inrichtingsactiviteiten geldt.

Als bij een ruilverkaveling "Dorfserneuerung" mede een rol speelt is wellicht de betrokkenheid bij landinrichting van de gehele bevolking groter.

Ook door het verrichten van sociologisch onderzoek kan de betrokkenheid bij landinrichting worden vergroot. Zoals hierna zal blijken wordt bijvoorbeeld in Nederland en België dit type onderzoek verricht; de betrokkenheid wordt vergroot door het verrichten van het onderzoek zelf en ook door de activiteiten, die mede uit bevindingen van dergelijk onderzoek kunnen voortspruiten.

Er wordt in Duitsland opmerkelijk veel aandacht besteed aan architectonische aspecten van dorpen in het kader van landinrichting. Mede daardoor heeft landinrichting ook sociaal-cultureel - dus niet alleen landschapsecologisch, tenzij de "human ecology" als een onderdeel wordt beschouwd van de landschapsecologie - het karakter van "Integrated Rural Development".

Bij dit idee van de omvattende landschapsecologische planning - zo kan een landinrichtingsproces worden opgevat - is het idee van de twee beschouwingswijzen relevant. Wellicht is er - ook in Nederland - een grotere of kleinere discrepantie tussen de ideële benadering van landinrichting als een vorm van omvattende landschapsecologische planning en de praktijk van de doelgerichte operationalisering en verwerkelijking daarvan. Dit neemt niet weg dat het systeem van landinrichting er toe tendeert omvattend gericht te zijn op verhoging van de sociale welvaart, waarbij technocratische en agrarisch-economische gezichtspunten een rol spelen, alsmede ecologische diversiteit, kwaliteit, kwaliteit van het landschap of omgevingskwaliteit en leefbaarheid. Dat er toch een spanningsveld bestaat in de zin van de hiervoor gemaakte opmerking moge blijken uit een Deelrapport van de "Werkgroep beekbegeleidende beplantingen", dat is opgesteld door (F.D.) Bonnema, (C.) Harmsen en (J.W.) Jansens over "Natuubouw in Münsterland" (Mededelingen Landinrichtingsdienst. 181., waarin wordt uiteengezet dat is gebleken dat "Biotopausbau" vooral gericht is op het creëren van gunstige levensomstandigheden voor specifieke diersoorten, maar dat het beter is levensgemeenschappen in het betreffende landschap als uitgangspunt te nemen. Ook blijkt dat er geen totaalidee achter het natuurbouwbeleid staat.

Bij de vraag "Welke beken?" wordt opgemerkt: "Waardoor wordt de plaatskeuze, de grootte, de spreiding en de vormgeving van de biotopen bepaald? De voorlopige conclusie van de excursiedeelnemers is dat een structurele visie aan de hand waarvan voor gaande vragen beantwoord worden, door de Duitsers nog grotendeels ontwikkeld moet worden."

Het instrument ruilverkaveling in België verschilt duidelijk van dat in Nederland.

Als bijvoorbeeld wordt gelet op een inhoudelijke studie naar de inrichtingsproblematiek in een stadsrandzonegebied - het "pilotproject Bellebeek" - dan blijkt dat een geïntegreerde "reconstructie" wordt nagestreefd, waarbij o.a. ook cultuursociologische aspecten zijn betrokken. Dit blijkt uit het samenvattende rapport dat is verschenen onder de titel "Landinrichting ; Een dringende noodzaak" van de Koning Boudewijnstichting. Dit "Pilotproject Bellebeek" dat is geïnitieerd door de Koning Boudewijnstichting en gecoördineerd door de Nationale Landmaatschappij, is ook vanwege de cultuursociologische aspecten belangwekkend. (Gent, 1978.).

Er is zowel onderzocht door het voeren van vraaggesprekken hoe de landbouwsituatie werd ervaren als hoe de omgevingsstructuren - speciaal cultuurhistorische en architectonische aspecten - werden gewaardeerd. Zo beschouwd is er veel overeenkomstig met de benadering zoals die in Nederland plaats heeft. Verwezen kan hierbij worden naar het onderzoek dat is verricht in het gebied van het landinrichtingsproject in voorbereiding op Ijsselmonde.

Uit dit onderzoek, dat is uitgevoerd door het houden van vraaggesprekken met referentietypen - vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen en diensten, die aanrakingsvlakken hebben met aspecten van landinrichting - blijkt hoe in een gebied dat als een urbane perifere overgangszone beschouwd kan worden, de bedreiging van leefbaarheidsaspecten een structureel gegeven is, dat door de verstrengelde belangenconflicten een duurzaam karakter heeft. ("Betrokkenheid bij landinrichting" Mededelingen 157. Landinrichtingsdienst, Utrecht, 1984.)

### 3. Betekenis van landinrichting.

Het vraagstuk van de betekenis van landinrichting wordt in steeds sterkere mate in verband beschouwd met veranderingen in het cultuurlandschap. Het cultuurlandschap is de weerslag van het maatschappelijke systeem, waarvan het het "product" is.

Ook landinrichtingsprocessen spelen in deze veranderingsprocessen een rol en waar dan ook in Europa, ook blijkens de activiteiten in het kader van de Europese Campagne voor het Landelijke Gebied, dringt de vraag zich op naar de betekenis van landinrichting voor het creëren van cultuurlandschappen met een eigen specifiek gedifferentieerde structuur, die een eigen identiteit vertegenwoordigt en een leefbaarheid- en welzijn bevorderende herkenbaarheid oplevert.

De kwestie van de effecten van landinrichting op landschappen of de betekenis van landinrichting voor de ontwikkeling van landschappen komt steeds sterker naar voren in de evaluatie van landinrichtingsprojecten.



Over effecten van landinrichting op het landschap worden reeds lang uitspraken gedaan in planconcepten.

Er wordt gewerkt met gediversificeerde systemen, die veelal drie hoofdaspecten als uitgangspunt omvatten, namelijk cultuurhistorische, ecologische en visueel-ruimtelijke. Het gaat duidelijk om een multidisciplinair systeem. Naast architecten moeten er tenminste ook ecologen en omgevingssociologen betrokken zijn bij dergelijke planningskundige "zaken".

Puur gelet op visueel-ruimtelijke aspecten - of esthetische aspecten - kan worden geconstateerd dat het doen van evaluatieve uitspraken reeds een hoge mate van geldige operationaliteit hebben bereikt. Toch kan niet worden ontkend dat dit type evaluatieve activiteiten onderhevig blijken te zijn aan ideologieën. Het blijkt dat er een neiging is agricismen te gebruiken, waarbij het landbouwkundige gebruik de kern blijkt te zijn, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit een uitspraak dat onder landschap kan worden verstaan "de buitenkant van de landbouw", ook blijkt dat er ideologisch bepaalde benaderingen zijn, die kunnen worden getypeerd als "ruralismen", hetgeen inhoudt dat ruimtelijk beschouwd landschap een typische eigenschap is van buiten de visueel-ruimtelijke invloed van urbane morphologische structuren gelegen gebieden. Dit vraagstuk is sociologen niet onbekend; het blijkt uit de literatuur dat er allerlei concepten zijn ontwikkeld om het specifieke onderscheid tussen stad en verstedelijkt gebied en platteland of landelijk gebied te kunnen verhelderen. Dat daarbij ook sociaal-geografische aspecten zijn betrokken, is niet verbazingwekkend. Zo heeft men het idee van het "contrastmodel" inmiddels verlaten; in een verstedelijkt land is dat niet vol te houden, waarmee tevens is eengegeven dat concepten voor dit type onderscheidingen kennelijk ten zeerste tijdgebonden zijn. Als nu gedacht vanuit een sterk morphologisch verstedelijkt land - ook mentaal geheel verstedelijkt - het platteland niet meer landelijk gebied wordt genoemd, maar "omeland" dan kan men vragen of dat wellicht te ver gaat. De reacties van perifere rurale gebieden, strevend naar een duidelijke eigen identiteit - dat bleek bijvoorbeeld uit activiteiten gedurende de "Europese Campagne voor het Landelijke Gebied" - duiden er op dat er een bewustzijn groeiend is betreffende de specifieke waarden van landelijke gebieden in een morphologisch en ook mentaal verstedelijkt West Eoropa. Een ideologie die als "bucolisch pastoralistisch" opgevat kan worden, lijkt de kop op te steken, maar een doorzichtige valse romantiek belet dat. Uit onderzoek in het landinrichtingsproject in voorbereiding Roden Norg blijkt dat in de voorstellingen van mensen over wat - ideaal - landschap is dit uit een dergelijke ideologie voortspruitende type betekenis (nog) voorkomt.

Ook in landinrichtingsprojecten is er thans behoefte aan een conceptie over wat - visueel-ruimtelijk beschouwd - landschap is. De gedragswetenschappen, met name de omgevingspsychologie en de omgevingssociologie, hebben door een goed samenspel

van -gedeeltelijk experimenteel - empirisch onderzoek en conceptuele exploratie bijgedragen aan het ontwikkelen van bruikbare concepten en begrippen.

In gebieden, die gekenschetst kunnen worden als urbane perifere overgangszones, kan niet worden volstaan met een omgevingsnotie voor landschap of visueel-ruimtelijke configuratie, waarin urbane artefacten ontbreken.

Een concept in dit verband als "de gestalte van de omgevingsstructuur" of de gestalte van de omgevingsconfiguratie, klinkt bij wijze van uitdrukken naar z'n origine, namelijk de "Gestaltpsychologie"; maar het is een bruikbaar concept, waarin bijvoorbeeld de rol van het geheel van de omgeving - ook urbane artefacten - in de omgevingsperceptie plaatsbaar is. Ook kan in een dergelijk concept het idee van de ruimtelijke structuren, die als het ware verschillende lagen vormen, worden "geplaatst".

Er kan duidelijk een evolutie worden gesignaleerd in de ideeënvorming over de betekenis van omgevingsstructuren.

Ook kan worden gesignaleerd dat er aandacht is voor het vraagstuk van de esthetische "impact" van landinrichting.

De uitdrukking "aesthetische impact" is in het licht van deze uiteenzetting gezien als meer geschikt te kenschetsen dat de uitdrukking "effecten op het landschap".

Ook kan gesignaleerd worden dat er empirisch onderbouwde waarderingsystemen zijn ontwikkeld om de visueel-ruimtelijke "impact" van landinrichting inzichtelijk te maken.

In het algemeen beschouwd is de visueel-ruimtelijke "impact" van landinrichting in de wijze van plannen bij landinrichting opgenomen.

Meer gespecificeerd inhoudelijk beschouwd kan worden geconstateerd dat er verschillende typen systemen worden gebruikt.

En ook kan worden geconstateerd dat de gestyleerde eigenschappen, die worden gebruikt als grondslag voor het doen van visueel-ruimtelijke evaluatieve uitspraken:

- verschillen van aard; sommige zijn duidelijk empirisch in die zin dat het fundament is gezocht in omgevingspsychologisch onderzoek, terwijl het ook voorkomt dat een "opgelegde eigenschap" wordt gebruikt, die duidelijk -voor leken ondoorzichtig- uit een professioneel concept of een professionele visie voortkomt.

- verschillen van abstractieniveau en daarmee ook verschillen in bruikbaarheid; bij landinrichtingsprojecten, die gedecentraliseerd worden voorbereid, is het nodig dat inzichtelijke en ook aansprekende eigenschappen worden gebruikt.

De evolutie gaat in de richting van empirisch gefundeerde - ook cultuursociologisch verantwoorde - waarderingsystemen, waarbij een duidelijke band kan worden gesignaleerd tussen de "culturele interpretatie" en de fysiek-ruimtelijke structuren. Een dergelijke ontwikkeling is te signaleren in België en ook in Duitsland. In de angelsaksische literatuur is een zekere voorsprong te signaleren voor wat betreft het operationeel maken en toepassen van dit type systemen.



De vraag naar "de betekenis van landinrichting" kan, beschouwd vanuit de belangen van agrarische ondernemers worden opgevat als de vraag naar de perspectiefverbetering door landinrichting. Het idee van de perspectiefverbetering door landinrichting vormt, blijkens bevindingen van onderzoek in de ruilverkaveling in voorbereiding "Weerij's" onderdeel van "de cultuur".

De cultuur, als geheel van waarden en normen, is een factor, die bij landinrichtingsprojecten als een belangrijke perspectiefdeterminant kan worden opgevat.

Uit onderzoek dat is verricht in de ruilverkaveling in voorbereiding Weerij's in Noord-Brabant blijkt dat naar de opvattingen van de agrarische bedrijfshoofden een ruilverkaveling vooral in het perspectief van "economische" (marktgerichte) landbouw - 70 % vindt dat - gezien moet worden en niet in het perspectief van een omgevingsbehoedzame visie; dat vindt slechts 6 %.

Accenten bij een ruilverkaveling moeten danook in de eerste plaats gelegd worden - 75 % vindt dat - op de - de bedrijfstak - landbouw en pas in de tweede plaats op landschap en natuur - ca. 30 % vindt dat - en op verkeer ( 27 % ). Het minst moeten accenten gelegd worden op voorzieningen en mogelijkheden voor de toeristische openlucht-recreatie-functie. (72 % vindt dat .)

Ca. een vijfde van de agrarische bedrijfshoofden is beducht voor een te lichte behartiging van de landbouwbedrijfsbelangen in een moderne ruilverkaveling.

Consistent met de reeds gememoreerde bevindingen is dat ca. een kwart van de agrarische bedrijfshoofden het idee heeft dat recreatiebelangen in een - moderne - ruilverkaveling te zwaar behartigd worden.

Voor "landschap" en "natuur" zijn deze percentages respectievelijk 18 en 13.

Hierbij moet worden opgemerkt dat veel agrarische bedrijfshoofden - 40 á 50 % - zich niet uitspreken over het te zwaar of te licht behartigen van bepaalde belangen in een - moderne - ruilverkaveling. ( "Houdingen en verwachtingen" . Themakatern met "Enkele bevindingen van een empirisch sociologisch onderzoek in de ruilverkaveling in voorbereiding "Weerij's" ". Afdeling Sociologische Aspecten van Landinrichting. Utrecht, 1-2-1989.)

#### 4. Processen.

De inrichting van "het land" van Europa kan cultuursociologisch worden beschouwd als een complex ontwikkelingsproces. Voor het begeleiden en zondig be(bij-)sturen van een dergelijk complex ontwikkelingsproces is inzicht nodig in processen, die in de land- en tuinbouw kunnen worden onderkend.

Als min of meer algemeen in de land- en tuinbouw signaleerbare processen kunnen worden beschouwd :

- mechanisatie;
- productievergroting;
- productieverhoging;
- specialisatie;
- differentiatie;
- schaalvergroting;
- productketenverlenging;
- verruiming professionele referentiekaders;en
- toenemende sociaal-ruimtelijke interdependentie en afhankelijkheid.

Het signaleren van dit type processen houdt een bepaalde beschouwingwijze in , die bij wijze van uitdrukken generaliserend op de buitenkant van het maatschappelijke bestel is gericht.

Vanuit een anders georiënteerde beschouwingwijze, die vooral op " interne processen is gericht, kan worden gesignaleerd dat:

- de rol van ondernemers in de land-en tuinbouw in bepaalde opzichten (heel ) problematisch is ;
- ondernemers als het ware bekneeld lijken te raken in een bureaucratisch-administratieve "context " ;( Benevenuti, 1982 .)
- blijkens onderzoek dat is verricht in verschillende stadia van landinrichtingsprojecten , in verschillende gebieden, vrij veel agrarische bedrijfshoofden als het ware moeite hebben met het rationaliseringsproces, waaraan zij onderhevig zijn; in verschillende gebieden blijken hoge percentages van de bedrijfshoofden - tot ca. 40 % toe -een negatieve houding te hebben ten opzichte van de toenamende rationaliteit van de bedrijfsvoering. Dat deze houdingdimensie een "sleutelpositie "in het

cultuurpatroon inneemt in verband met veranderingsprocessen als landinrichting blijkt uit de volgende door middel van onderzoek geconstateerde "sociale "feiten :

- in gebieden met een hoog percentage negatieve houdingen ten opzichte van de toenemende rationaliteit van de bedrijfsvoering (H.R.B.) blijken landinrichtingsprojecten moeilijk " opgestart te kunnen worden .
- binnen gebieden blijkt er een duidelijk verband te bestaan tussen de H.R.B. enerzijds en de houding ten opzichte van landinrichting anderzijds.

De op problemen van cultuursociologische en cultuurpsychologische aard gerichte benadering verschilt van de op algemene processen en ook op maatschappelijke rechtvaardiging gerichte benadering van de sociale werkelijkheid. Geconstateerd kan worden dat er een neiging is vanuit de tweede benadering het belang van de meer op inhoudelijke vraagstukken ( betreffende leefbaarheid, welzijn , e.d. kortom de " zachte "sectoren van het maatschappelijke bestel) gerichte benadering te verdringen,hetgeen bijvoorbeeld geschiedt door dergelijke benaderingen in een bepaald " ideologisch " "licht ( ? ) "te plaatsen,door een verondersteld te vergaand "subjectivisme "af te wijzen, e.d. Echter voor het ( bij- ) sturen van processen in gewenste maatschappelijke richtingen zijn beide optieken noodzakelijk, waarbij gezichtspunten als het optreden van " rechtvaardigingsmechanismen ", " ideologisering ", het " verduisterendrd verplaatsen " van problemen in acht genomen kunnen worden.

Literatuur.

Benvenuti, B. De technologisch-administratieve taakomgeving (T.A.T.E.).  
Marquetalia, 5. (Pag. 111-136.)

Bernfeld, D. Campagne europeene. Projets de demonstration pour le monde rural.  
Conseil de l'Europe. Strassbourg, 1988.

Berichte aus der Flurbereinigung. 59. (1987) Bayerischer Flurbereinigungs-  
bericht. 1985/ '86. Herausgegeben vom Bayerischen Staatsministerium für  
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Abteilung ländliche Neuordnung durch  
Flurbereinigung.

Bonnema, F.D. C. Harmsen en J.W. Jansens. Natuurbouw in Münsterland.  
Deelrapport van de Werkgroep Beekbegeleidende Bepantingen.  
Mededelingen Landinrichtingsdienst 181.

Flurbereinigung, Dorfserneuerung und -Entwicklung in Baden-Württemberg.  
Verslag van een studiereis van 23 tot en met 26 Juni, 1986.  
Medelingen. Landinrichtingsdienst. 168. Roermond, Sept. 1986.

Huylbroeck, G. van. Evaluatie van Ruilverkaveling met behulp  
van multicriteria-analyse.  
Rijksuniversiteit van Gent. Faculteit van de Landbouwwetenschappen.  
Academiejaar 1988-1989. Gent. November, 1988.

Integrated Rural Development. Proceedings of a symposium.  
Proceedings of a symposium. Ulbricht Tilo. L.V. (Ed.).  
Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek. Den Haag, 1986.

Jaarverslag 1987. Centrale Landinrichtingscommissie.  
Landinrichtingsdienst. Ministerie van Landbouw en Visserij.  
Utrecht, 1988.

LANDINRICHTING; Een dringende noodzaak. Initiatief van de Koning Boudewijn-  
stichting, gecoördineerd door de Nationale Landmaatschappij. Gent, 1982.

Nooy, A.T.J. "Integratie en marginalisering". In: Nooy, A.T.J., R.E. van  
Broekhuizen, H.J. de Haan, Q.J. Munters en K. Verrips. De boer als buiten-  
staander? Sociologische studies over marginalisering en integratie.  
Wageningse Sociologische Studies 24.  
Landbouwuniversiteit Wageningen, 1989.

1992 EN DE HAAGSE KANTORENMARKT

Désirée Kluyver en Margot Stempher  
Dienst SO/GZ Gemeente Den Haag

SAMENVATTING

De Europese eenwording betekent in Den Haag, net als in andere grote steden kansen voor een versterking van de sectoren zakelijke dienstverlening, bank- en verzekeringswezen en telecommunicatie. Den Haag kan met het kantorenaanbod goed inspelen op deze kansen. Een specifieke bedreiging voor Den Haag in het kader van "1992" vormt het grote werkgelegenheidsbelang van de rijksoverheid.

Daarentegen zijn er door middel van verdere ontwikkeling van de toeristische sector extra kansen voor Den Haag.

Als gevolg van de toenemende concurrentie met andere grote steden zal Den Haag zich duidelijker moeten profileren als centrum van bestuur, management en informatie.

DISCUSSIE

- Onder invloed van de Europese eenwording zal de concurrentie tussen regio's en steden toenemen. Elke zichzelf respecterende stad ontwikkelt prestigieuze projecten en een actief acquisitiebeleid. De Randstad kan door een gezamenlijk acquisitiebeleid een sterkere internationale concurrentiepositie krijgen. De bestuurlijke verhoudingen moedigen echter het "ieder voor zich" opereren aan.
- Als gevolg van de concurrentie tussen steden dreigt een te groot aanbod op de kantorenmarkt. Het is de vraag of en op welke wijze het aanbod kan worden beheerst.

1. INLEIDING

Rondom het thema 1992 is vorige jaar een enorme stroom van publiciteit los gebarsten. In het inmiddels bekende rapport van Cecchini zijn de voordelen van een grote Europese markt uit de doeken gedaan: 4,5% à 7% extra groei van het BNP, 1,8 tot 5 mln. extra arbeidsplaatsen, vermindering van de overheids-tekorten etc. De gehanteerde marges kunnen gezien worden als een indicatie voor de onzekerheden omtrent de gevolgen van 1992. Branche-organisaties, vakbeweging, bedrijven en instellingen verrichten vervolgens studies naar specifieke gevolgen van de Europese eenwording. Niet voor alle partijen/sectoren zullen de effecten van internationalisering hetzelfde zijn. Ook

ruimtelijk zullen de voordelen cq. nadelen van de eenwording van de Europese markt niet gelijk verdeeld zijn.

In deze paper wordt ingegaan op mogelijke effecten van de Europese eenwording voor Den Haag. In het bijzonder zal de kantorenmarkt daarbij de aandacht krijgen. In paragraaf 2 wordt in 't kort een beeld gegeven van de Haagse kantorenmarkt. Kansen en bedreigingen voor Den Haag in relatie tot "1992" komen in paragraaf 3. In paragraaf 4 wordt tot slot een perspectief voor de Haagse kantorenmarkt in de jaren '90 geschetst.

## 2. HAAGSE KANTORENMARKT

In de Haagse economie nemen sectoren, die in kantoren gehuisvest zijn een zeer belangrijke plaats in. Van de totale werkgelegenheid treft men circa 62% in kantoorpanden. Tussen 1968 en 1988 is de totale voorraad kantoren gegroeid met gemiddeld 50.000 m<sup>2</sup> per jaar. De kantorenmarkt in Den Haag omvat nu 3,3 miljoen m<sup>2</sup>. Den Haag is daarmee, na Amsterdam de tweede kantorenstad in Nederland.

Ruimtelijk is er op de Haagse kantorenmarkt een concentratietendens waarneembaar. In een straal van 1,5 km rond het Centraal Station is circa 70% van het totale kantoorvloeroppervlak gesitueerd (de grootste kantorenconcentratie in Nederland). In het beleidsprogramma (1986-1990) van B&W wordt een intensivering van de bestaande kantorenconcentraties nagestreefd. In de 4e Nota is "Den Haag Centraal" (het Spuikwartier, het gebied rond CS en de Utrechtse Baan) aangegeven als een locatie waar een internationaal concurrerend vestigingsmilieu gerealiseerd zal moeten worden. De nieuwe kantoorontwikkeling zal daar een grootschalig karakter krijgen. Andere kantorenconcentraties liggen rond het Congresgebouw en langs de Binckhorstlaan. Het Haagse aanbod is ruim voldoende voor de te verwachten behoefte tot aan 2000. In het onderstaande worden in 't kort de belangrijkste segmenten van de Haagse kantorenmarkt getypeerd. De differentiatie in het aanbod zal daarmee toegelicht worden.

### A. Den Haag Centraal

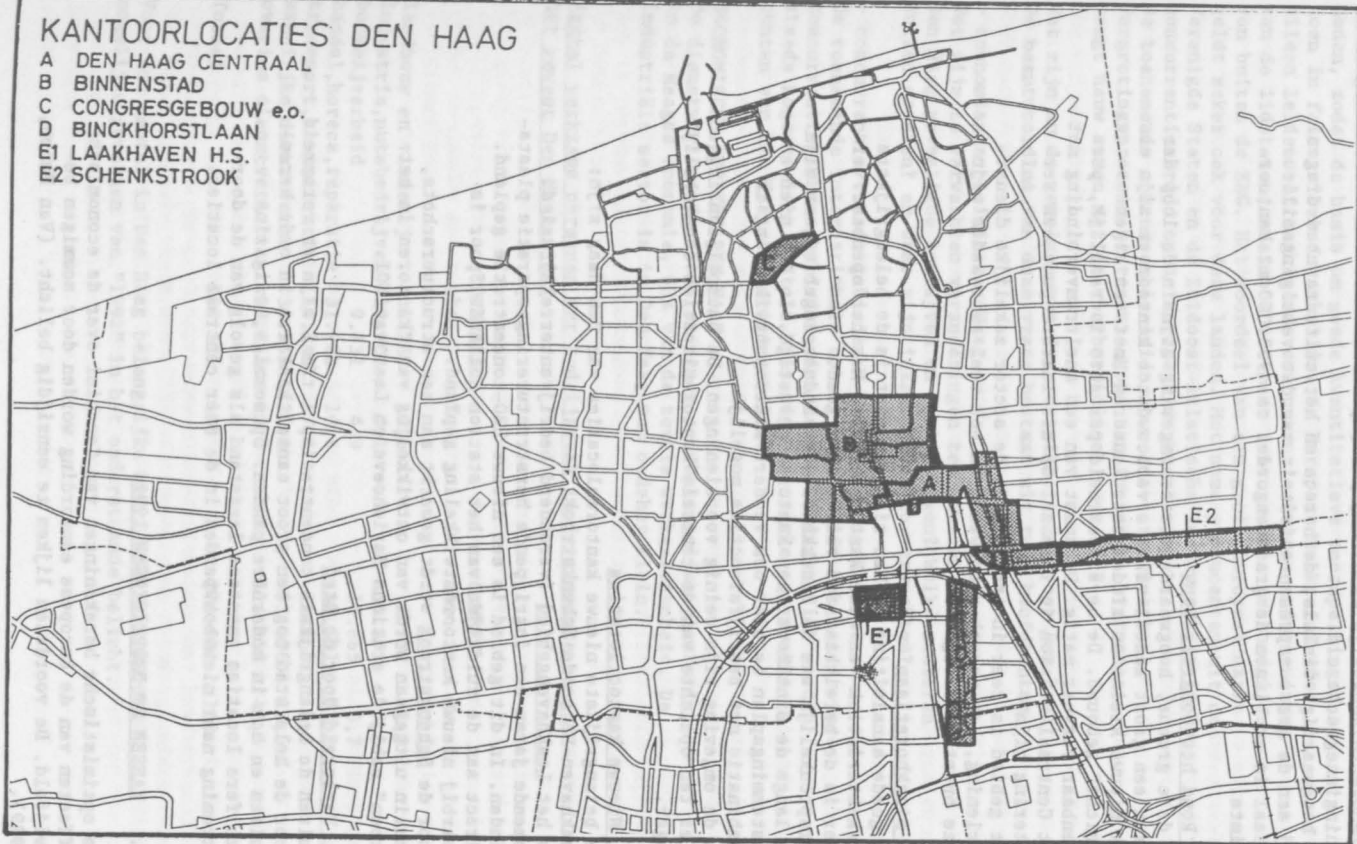
Dit pal tegen de binnenstad en nabij het Binnenhof gelegen gebied wordt gekenmerkt door een aantal zeer grote, moderne kantoorpanden (>20.000 m<sup>2</sup>). Verschillende ministeries zijn hier onder meer gevestigd. De bereikbaarheid is vanwege de nabijheid van CS en de Utrechtse Baan uitstekend zowel per auto als met het openbaar vervoer. Er is nog voldoende ruimte voor nieuwe grootschalige kantoorontwikkeling. Om hier een locatie van internationale allure te creëren wordt een verdere multi-functionele invulling nagestreefd. Recent zijn hier het nieuwe dans- en muziektheater gerealiseerd.

### B. Oude binnenstad (NO-deel)

In het noord-oostelijk deel van de binnenstad zijn in historisch waardevolle panden vele kleine- en middlegrote kantoren gevestigd. Veel van deze panden zijn ingrijpend

# KANTOORLOCATIES DEN HAAG

- A DEN HAAG CENTRAAL
- B BINNENSTAD
- C CONGRESGEBOUW e.o.
- D BINCKHORSTLAAN
- E1 LAAKHAVEN H.S.
- E2 SCHENKSTROOK





gerenoveerd. Ook zijn er nieuwe panden, zoals aan de Koninginnegracht e.d.

De hoogwaardige winkels, de horeca en het cultuuraanbod dragen bij aan de grote representativiteit van dit vestigingsmilieu. Totaal is er binnen de grachtengordel ca. 900.000 m2 kantoorruimte.

#### C. Rond het Congresgebouw

In deze groene, hoogwaardige woonomgeving zijn in de loop der jaren een groot aantal villa's verbouwd tot kantoor en zijn er ook nieuwe kleine en middelgrote kantoren "met een eigen gezicht" gebouwd. De bereikbaarheid per auto is redelijk, per openbaar vervoer matig. De komst van een sneltramverbinding met het Centraal Station in 1990 zal op dit laatste punt een verbetering zijn.

Dit gebied is zeer in trek bij de de sector zakelijke dienstverlening, het verzekeringswezen en ook veel ambassades zijn in deze buurt gevestigd.

#### D. Binckhorstlaan

De goede aansluiting op het rijkswegennet is de belangrijkste karkarakteristiek van deze kantoorlocatie. Met het openbaar vervoer is de bereikbaarheid veel minder goed.

Oorspronkelijk was de Binckhorst een industriegebied, nu zijn er langs de Binckhorstlaan kantoren gevestigd. In het nieuwe bestemmingsplan is hier ook verdere kantoorontwikkeling in combinatie met bedrijfsfuncties mogelijk.

In de omgeving zijn weinig voorzieningen. De huurprijzen liggen hier ten opzichte van de centrale kantorenlocaties aanmerkelijk lager.

#### E. Nieuwe kantoorlocaties

De belangrijkste nieuwe kantorenlocaties van Den Haag zijn: Laakhaven-HS en de Schenkstrook.

In het Laakhavengebied (verouderd bedrijventerrein) zal de komende jaren een ingrijpende herstructureringsoperatie plaatsvinden. In dit gebied is een nieuwe HBO-concentratie gepland.

Direct aan de zuidzijde van het station Hollands Spoor is daarbij nieuwe kantoorontwikkeling gepland.

Voor de Schenkstrook wordt gewerkt aan een structuurschets, waarin uitgegaan wordt van ontwikkeling van "kantoren in het groen" nabij de stations Mariahoeve en Laan van NOI.

#### F. Verspreid door de stad

Buiten de belangrijkste concentraties A t/m E zijn er verspreid door de hele stad nog een groot aantal kantoren in oude herenhuizen en ook in modernere panden. Op sommige, enigszins perifere locaties ontstaat leegstand als gevolg van de doorstroming naar nieuwbouwpanden in de meer centrale locaties.

### 3. KANSEN EN BEDREIGINGEN 1992

De optimistische berekeningen van Cecchini over de economische effecten van de Europese eenwording worden door sommigen betwijfeld. De voordelen lijken te eenzijdig belicht. (Van Nunen, 1989).

In de gehanteerde modellen zitten nog een groot aantal onzekerheden, zodat de basis om goede kwantitatieve voorspellingen te doen in feite uiterst wankel is. De Europese markt zal niet alleen leiden tot toenemende concurrentie tussen ondernemingen van de lidstaten, maar ook tot meer concurrentie met bedrijven van buiten de EEG. Het voordeel van een grote Europese markt geldt zeker ook voor deze landen. Met name producenten uit de Verenigde Staten en de Zuidoost-Aziatische landen zullen in de concurrentiestrijd op de Europese markt meespelen. De toenemende concurrentie leidt nu reeds tot een schaalvergrotingsproces. De recente golf van fusies en overnames hangt nauw samen met de voorbereidingen voor 1992.

Wat zijn nu de gevolgen van deze ontwikkelingen voor Den Haag? De beantwoording van deze vraag bestaat uit twee hoofdpunten.

- economische positie Den Haag

Wat zijn te verwachten veranderingen ten aanzien van de in Den Haag gevestigde bedrijven en instellingen? Welke sectoren zullen groeien? en waar zijn inkrimpingen te verwachten?

- concurrentie tussen gebieden - het vestigingsklimaat  
De toenemende internationale concurrentie leidt ook tot grotere concurrentie tussen gebieden. Aan het vestigingsmilieu worden steeds hogere eisen gesteld. Wat zijn de sterke cq. zwakke punten van het Haagse vestigingsmilieu?

#### ECONOMISCHE POSITIE DEN HAAG

De dienstverlenende sectoren nemen een belangrijke plaats in, in de Haagse economie, 63% van de totale werkgelegenheid. De industriële sector is in Den Haag van oudsher klein.

#### Aantal werkzame personen per bedrijfstak in de gemeente en in het gewest Den Haag, 1987

	DEN HAAG		GEWEST	
	abs.	%	abs.	%
landbouw en visserij	1.267	0,6	2.732	1,0
industrie, nutsbedrijven	13.706	7,1	20.592	7,5
bouwnijverheid	9.431	4,9	15.665	5,7
handel, horeca, reparatie	31.908	16,6	47.331	17,2
transport, communicatie	14.249	7,4	18.264	6,6
zakelijke dienstverl.	38.556	20,0	53.606	19,5
overige dienstverl.	83.254	43,3	116.213	42,4
Totaal	192.321	100	274.406	100

Voor een aantal in Den Haag belangrijke bedrijfstakken worden mogelijke gevolgen van "1992" in het onderstaande belicht.

### Rijksoverheid

Bij de rijksoverheid zullen misschien wel het meest direct de gevolgen van de Europese eenwording merkbaar zijn.

De toename van de besluitvorming op Europees niveau zal gevolgen hebben voor het takenpakket en het functioneren van de nationale overheden. Hoe ingrijpend en op welke termijn de effecten van het verschuiven van taken naar Brussel in Den Haag merkbaar zullen zijn is nog volslagen onduidelijk. De voorzitter van de Haagse Kamer van Koophandel sprak onlangs de vrees uit, dat op den duur alleen de zogenaamde "spending departments" (zoals Sociale Zaken en O&W) zullen overblijven en dat taken van EZ, Financiën en Defensie elders in Europa terecht komen (Het Financiële Dagblad 04-01-89). Duidelijkheid is er op dit punt echter nog absoluut niet.

Het is opmerkelijk, dat bij alle publiciteit rond de gevolgen van 1992 nog zo weinig aandacht aan de positie van de rijksoverheid is besteed.

Mede als gevolg van privatisering en afslankingsoperaties is een daling van de werkgelegenheid bij de rijksoverheid niet onwaarschijnlijk. Maar ook voor tal van bedrijven en instellingen rond de rijksoverheid (lobbyorganisaties e.d.) zal de betekenis van Brussel toenemen en de gebondenheid aan Den Haag kunnen verminderen.

### Zakelijke dienstverlening

In het algemeen zijn de toekomstperspectieven voor deze sector gunstig. De internationalisering brengt een toename van internationale samenwerkingsverbanden en oriëntatie op buitenlandse markten met zich mee. Men volgt de internationalisering van de cliënten.

Zakelijke dienstverlening is in Den Haag relatief sterk vertegenwoordigd, met name de ingenieurs- en accountantskantoren.

### Verzekeringswezen

In Den Haag zitten een aantal hoofdkantoren van grote verzekeringsmaatschappijen: Nationale Nederlanden en Aegon. Het verzekeringswezen is in Nederland ten opzichte van andere landen nog tamelijk sterk versnipperd. Verwacht wordt dat onder invloed van de eenwording van de Europese markt, er een schaalvergroting en concentratie zal optreden. Voor Den Haag liggen hier wellicht kansen.

### Telecommunicatie

Enkele grote vestigingen uit deze branche zijn gevestigd in Den Haag (o.a. PTT Telecom, Siemens Nederland, AT&T, Alcatel). Voor de telecommunicatiesector is een verdere groei te verwachten. De concurrentie in deze sector zal door het openen van de Europese grenzen versterkt worden. Illustratief in dit verband is de onlangs opgerichte MDNS een Europees samenwerkingsverband van nationale telecommunicatiebedrijven. Door samenwerking proberen de gezamenlijke PTT's een goede uitgangspositie te scheppen in de concurrentie met de multinationals.

### Toerisme

Onder invloed van de internationalisering in het bedrijfsleven zal het zakelijk toerisme groeien. Indirect heeft 1992 waarschijnlijk ook positieve effecten voor het dag- en verblijfs-toerisme. Gesteld dat de eenwording van de Europese markt leidt tot een groeiende welvaart en daarmee tot een toename van de bestedingen in de toeristische sfeer.

Zodoende is in Den Haag een stimulans te verwachten voor uitbreiding van bestaande en ontwikkeling van nieuwe toeristische trekpleisters. Op toeristisch gebied heeft Den Haag met de ligging aan zee al een gunstige uitgangspositie.

**Samengevat:** Net als in andere grote steden liggen er in Den Haag kansen voor een versterking van de sectoren zakelijke dienstverlening, bank- en verzekeringswezen en telecommunicatie. Een specifieke bedreiging voor Den Haag in het kader van "1992" vormt het grote werkgelegenheidsbelang van de rijksoverheid. Daarentegen zijn er door middel van verdere ontwikkeling van de toeristische sector extra kansen voor Den Haag.

### VESTIGINGSKLIMAAT

Naast de sectorale ontwikkeling is in het kader van 1992 het vestigingsklimaat minstens zo belangrijk voor de positie van Den Haag. Een deel van de bedrijven is immers niet (meer) locatiegebonden. Er is nu een verschuiving van activiteiten waarneembaar naar gebieden met een attractief vestigingsklimaat. Binnen Europa is sprake van een relatief sterke toename van activiteiten in het Alpengebied, Zuid-Duitsland en Noord-Italië. Op nationaal niveau speelt dit een rol in de groei van Brabant en de Veluwe.

Het is dus van belang om een goed klimaat voor wonen en werken te hebben (Klaassen, 1988).

Het bepalen van de relatieve positie van het vestigingsklimaat in een bepaald gebied is gecompliceerd. Om te beginnen is het al moeilijk om vast te stellen wie de concurrenten zijn.

Per geval zal dit kunnen verschillen. Ten aanzien van nieuwe vestigingen van buiten Europa kunnen in principe vele grote steden in de EEG als concurrent beschouwd worden.

De belangrijkste concurrenten voor Den Haag zijn in de praktijk de andere drie grote steden in de Randstad en in mindere mate? ook de locaties langs de verbindingssassen tussen de grote steden.

### Concurrentiepositie Nederland

Internationaal gezien heeft het Nederlandse vestigingsklimaat een aantal sterke punten. De beroepsbevolking is redelijk internationaal georiënteerd en staat goed aangeschreven, de talenkennis is relatief goed. Het langdurige sociaal-economische evenwicht is eveneens een pluspunt.

Het fiscale klimaat is voor buitenlandse bedrijven in Nederland zeer aantrekkelijk. Voorts worden de grensformaliteiten zeer efficiënt afgewikkeld. Na 1992 zullen deze laatste twee voordelen van vestiging in Nederland grotendeels wegvallen.

Daar veel bedrijven van buiten de EEG nu alvast voet aan de grond willen krijgen op de Europese markt, kan in de komende

jaren nog geprofiteerd worden van deze situatie.

Een zwak punt in de Nederlandse concurrentiepositie is het ontbreken van één centrale stad met bestuurlijke, financiële en culturele topfuncties. De versnippering in Nederland over verschillende grote steden is ongunstig uit een oogpunt van herkenbaarheid, maar ook voor de vastgoedmarkt. Terwijl in steden als Parijs, Londen en Brussel de kantoorhuren de laatste tien jaar sterk gestegen zijn vertonen de huurprijzen in de grote Nederlandse steden een stabilisatie of zelfs een lichte daling. Dit betekent, dat het rendement in Nederland achterblijft ten opzichte van het buitenland. Deze situatie brengt met zich mee, dat vastgoed-investeringen in ons land minder aantrekkelijk zijn.

Als oorzaken kunnen in dit verband genoemd worden het historisch gegroeide verstedelijkingspatroon (veel kleine steden op korte afstand van elkaar), de grote mate van bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeenten in Nederland en de slappe houding van de provincies en de Rijksoverheid in het bestrijden van de deconcentratie van (groot)stedelijke functies.

#### Concurrentiepositie van Den Haag binnen de Randstad

De Randstad zal in de internationale concurrentie streven naar versterking van de functie als "poort tot Europa". Amsterdam met Schiphol en Rotterdam met de haven spelen hierin duidelijk een centrale rol, de positie van Den Haag is iets minder duidelijk. Als bestuurscentrum met de aanwezigheid van vele buitenlandse ambassades ligt er voor Den Haag meer een functie in de internationale contactnetwerken.

In het voorafgaande is reeds aangegeven, dat Den Haag een ruim voldoende en gedifferentieerd aanbod van kantoorlocaties heeft. In Den Haag Centraal wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een kwalitatief zeer hoogwaardig vestigingsmilieu. Het Haagse vestigingsmilieu scoort met de aanwezigheid van internationale scholen, ambassades, internationale bedrijven en instellingen goed wat betreft "internationaal karakter".

Voor bedrijfsvestigingen in de produktiesfeer en goederenhandel zijn de mogelijkheden binnen de gemeentegrenzen vanwege het ruimtegebrek beperkt en is Den Haag afhankelijk van de samenwerking met randgemeenten.

Het woonklimaat in Den Haag "de groene stad aan zee" heeft een goede naam. Internationaal gezien zijn de prijzen relatief laag. Een knelpunt is het beperkte aanbod in de duurere sectoren.

Het voorzieningenniveau is echter redelijk tot matig. Op cultureel gebied zijn er recent vernieuwingen gerealiseerd. In het Spuikwartier zijn er nog plannen voor de bouw van een Theatercentrum, dat stimulerend kan werken. De eenzijdige samenstelling van de beroepsbevolking (ambtenaren) en het ontbreken van een studentenpopulatie lijkt geen breed draagvlak voor culturele voorzieningen te kunnen bieden.

Het kernwinkelgebied en de horeca zijn niet echt sterke elementen in het Haagse vestigingsklimaat. Op dit punt zijn er wel een aantal verbeteringsplannen.

#### 4. DE HAAGSE KANTORENMARKT NA 1992

Indien als gevolg van "1992" de prognoses van Cecchini naast de gunstige nationale werkgelegenheidsprognoses gerealiseerd worden, dan ziet het er goed uit voor de Haagse kantorenmarkt. Te meer daar een groot deel van de werkgelegenheidsgroei kantoorwerk zal zijn.

De groei zal zich met name in de sector zakelijke dienstverlening manifesteren. In deze sector is een schaalvergroting, toename van (inter)nationale samenwerkingsverbanden en concentratie te verwachten. Over het algemeen stellen deze bedrijven zeer hoge eisen aan het vestigingsmilieu.

Door de telecommunicatiebranche geldt eveneens dat onder invloed van de internationalisering de concurrentie zal verscherpen en zal leiden tot schaalvergroting en concentratie. Met het grootschalige en hoogwaardige aanbod op de toplocatie "Den Haag Centraal" kan vanuit de kantorenmarkt goed ingespeeld worden op deze tendens. Maar andere grote steden ontwikkelen eveneens toplocaties voor kantoren. Het is daarom van groot belang, dat Den Haag zich profileert als centrum van bestuur, management en informatie.

Gelijktijdig met de tendens tot schaalvergroting is er ook een specialisatietendens. Grote organisaties gaan zich weer meer op hun kernactiviteiten richten en besteden de vraag naar gespecialiseerde diensten uit. Dergelijke ondernemingen passen goed in de WTC-formule (Kerckhof, 1989). In het plan voor de verdere invulling van het Spuikwartier is een dergelijk project opgenomen.

Keerzijde van "1992" voor de Haagse kantorenmarkt is de te verwachten vermindering van activiteiten van de Rijksoverheid. De afgelopen 10-20 jaar was het Rijk een zeer belangrijke afnemer op de kantorenmarkt. Voor na 1992, wanneer de nieuwbouw van VROM en de Tweede Kamer gereed is, zijn er geen aanwijzingen van grote plannen voor kantorenbouw bij de rijksoverheid. Het Rijk zal om de flexibiliteit te vergroten, zich overigens in de toekomst weer opnieuw op de huurdersmarkt richten.

Een andere bedreiging voor de kantorenmarkt is, dat reeds in Den Haag gevestigde ondernemingen verplaatsen naar de toplocaties, die beoogd zijn voor nieuwe vestigers. Daarbij blijven dan minder goede panden op ongunstiger locaties achter.



LITERATUUR:

- CECCHINI, P.,(1988), Alles op alles voor Europa, de uitdaging 1992.
- DIENST SO/GZ Gemeente Den Haag,(1988), Aanbod kantoorruimten 1988.
- HET FINANCIËLE DAGBLAD 04-01-89, Haagse regio ontbreekt het aan besluitkracht.
- GEMEENTE 's-GRAVENHAGE, (1988), De ontwikkeling van de werkgelegenheid in het gewest 's-Gravenhage mei 1986/1987.
- KERCKHOFF, C.G.R.,(1989), Citymarketing en de kantorenmarkt, Nederlands Studie Centrum, 20-01-89.
- KLAASSEN, L.H.,(1988), in: Ondernemen in Rijnmond.
- NUNEN, A. van,(1989), Grenzeloos optimisme, in: Intermediair dd. 13-01-89.

## HET RUIMTELIJK GEDRAG VAN INDIVIDUEN EN HET OPEN EUROPA VAN 1992

F.A.Knol

Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk (ZH)

### SAMENVATTING

In dit paper wordt aandacht besteed aan grensoverschrijdende activiteiten van (natuurlijke) personen. De vraag doet zich voor in hoeverre in het "open Europa van de jaren negentig er meer mogelijkheden komen voor dergelijke grensoverschrijdende activiteiten. Immers, vooral in de persoonlijke sfeer zijn er reeds lang op velerlei fronten dergelijke activiteiten (vakanties en dergelijke). Toch ziet het er naar uit dat het "open Europa" van de jaren negentig dergelijke contacten, vooral dankzij onderwijs dat meer gericht is op kennis van rechten en plichten in verschillende Europese landen en dankzij betere mogelijkheden in andere landen onderwijs te volgen er meer ("fysieke") contacten zijn tussen inwoners van de lid-staten van de Europese gemeenschap.

### STELLINGEN

1. Nederland is een verstedelijkte samenleving met een vanouds her cosmopolitische oriëntatie; hetgeen ertoe leidt, dat op persoonsniveau een groot aantal Nederlanders minimaal wel eens "fysiek" contact gehad heeft met het buitenland en/of met buitenlanders uit EG-landen. Cultuur van omliggende landen komt bovendien de huiskamer binnen via buitenlandse televisiezenders.
2. Op een aantal terreinen is het echter nog moeilijk contacten in het buitenland te leggen (of voor buitenlanders: contacten in Nederland). Op het gebied van de permanente vestiging kan een gebrekkige kennis van (vestigings)vergunningen een rol spelen, en op het gebied van het onderwijs het feit, dat diploma's die toegang geven tot vervolgonderwijs (nog) niet wederzijds worden erkend.
3. Worden de belemmeringen, zoals in stelling 2 geschetst weggenomen, dan wordt een toenemend aantal fysieke contacten verwacht, die leiden tot een toenemende belasting van de infrastructuur, die geschikt is voor het lange afstandsvervoer: trein en vliegtuig.

#### 1. Inleiding

Het open Europa van de jaren negentig wordt in de planologie veelal vanuit een visie over de economische aspecten van een ruimtelijke ontwikkeling beschouwd. Een vrij verkeer van personen en goederen omvat echter meer dan alleen maar zakelijke openheid. Ook in de persoonlijke sfeer moeten dichte deuren als gevolg van het opheffen van nationale grenzen, dan wel nationale toelatingsregels geopend worden. Voor het tot stand brengen van één Europese markt in de jaren negentig zijn dit belangrijke voorwaarden. Bij het vrije verkeer van personen wordt daarbij momenteel vooral gedacht aan de wederzijdse erkenning van diploma's, zodat werknemers en zelfstandigen overal binnen de EG hun beroep kunnen uitoefenen. Verder wordt de feitelijke controle aan de binnengrenzen ook voor personen sterk teruggebracht of afgeschaft. Anderzijds mag niet worden vergeten, dat voor "1992" al vele mogelijkheden zijn tot grensoverschrijdend contact. Nederlanders worden zelfs verondersteld een

duidelijke internationale oriëntatie te hebben (Tweede Kamer 1988a). Deze internationale oriëntatie staat centraal in deze bijdrage.

Deze traditionele internationale oriëntatie maakt Nederlanders gevoelig voor invloeden van buiten, vooral via de media, maar ook door "fysieke" contacten met buitenlanders. In het kader van een verdergaande internationalisering wordt deze brede oriëntatie van de bevolking als een vestigingsplaatsvoordeel voor het aantrekken van bedrijven gezien. Verder zou die internationale oriëntatie kunnen leiden tot een grotere tolerantie (die overigens ook gunstig is voor het aantrekken van bepaalde typen bedrijvigheid: mode, grafische industrie). Uit het onderzoek culturele veranderingen komt naar voren, dat men in gebieden (de steden) met een relatief omvangrijke cosmopolitische oriëntatie verhoudingsgewijs toleranter is dan in gebieden (de rurale gebieden), waar veel minder sprake is van een dergelijke oriëntatie.

In deze bijdrage zal ik ingaan op een aantal indicatoren van internationale oriëntatie. Aan de orde komen daarbij vooral overschrijdingen van nationale grenzen op persoonsniveau. Daarbij gaat het zowel om overschrijdingen van Nederlanders en niet-Nederlanders richting buitenland, als om overschrijdingen van Nederlanders en niet-Nederlanders uit de Europese Gemeenschap richting Nederland, die immers evenzeer van belang kan worden geacht voor die internationale oriëntatie.

De bijdrage is als volgt ingedeeld. Na een beschouwing over demografie, waarin uiteraard migratieprocessen een centrale rol spelen, komen de verblijven in de toeristisch-recreatieve sfeer aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal ontwikkelingen op het gebied van het onderwijs en op ontwikkelingen op het gebied van de media, alsmede op ontwikkelingen op het gebied van de culturele voorzieningen, voorzover er sprake is van overschrijdingen van nationale grenzen. Dan wordt ingegaan op de mogelijke processen zoals die zich in de toekomst voordoen. De bijdrage wordt afgesloten met een concluderende paragraaf over de mogelijke ruimtelijke effecten van als deze ontwikkelingen.

## 2. Demografie

Vrije vestiging van personen uit een bepaald EG-land in een ander EG-land behoort thans al tot de mogelijkheden. Reeds in 1961 is de eerste verordening over het vrije verkeer (en de gelijkberechtiging van werknemers) binnen EG-landen in werking getreden. Beperkingen zijn vooral gelegen in de sfeer van (het gebrek aan) wederzijdse erkenning van diploma's. Verder kunnen specifieke vestigingseisen en vooral het gebrek aan kennis van die eisen het vrije verkeer van personen bemoeilijken. Voor Nederland kan daarbij gewezen worden op de mogelijkheden, die gemeenten hebben om beperkingen te stellen aan de vestiging van personen.

Voor Nederland betekent die vrije vestiging, dat reeds nu een -overigens zeer klein- deel van de Nederlandse ingezetenen (ca. 1%) een niet-Nederlandse nationaliteit heeft, maar wel één van de EG-landen. Daarbij vallen wel regionale concentraties op. Het zijn -niet verwonderlijk- vooral de gemeenten in de grensstreken veel buitenlanders uit EG-landen herbergen. Het meest opvallende voorbeeld is Vaals, dat 22% buitenlanders uit EG-landen in zijn midden heeft, merendeels Duitsers (CBS 1988a).

Het bestand aan buitenlanders in Nederland wordt vooral tot stand gebracht door (buitenlandse) migratie. Van de inkomende migranten heeft (in 1986) zo'n 30% een EG-land als land van herkomst. Vergeleken met het begin van de jaren zeventig is dit een laag cijfer. In deze periode, toen onder andere ook vanuit (huidige) EG-landen als Spanje en Italië gastarbeiders werden geworven, was het aandeel personen uit (huidige) EG-landen ca. 38%. Vergeleken met peilingen in 1975, 1980 en 1984 is het cijfer echter hoog. Op deze meetpunten kwam niet meer dan 26% van de inkomende migranten uit de (huidige) EG-landen. Wel nam

over de gehele periode in absolute zin het aantal migranten uit EG-landen af; van 32.800 personen in 1975 tot 28900 personen in 1986.

Tegenover immigratie staat emigratie. In periode 1975-1986 is de emigratie vanuit Nederland naar EG-landen op een vrij stabiel niveau gebleven: ca. 43% van het totaal aantal emigranten. In absolute zin neemt het aantal emigranten naar EG-landen echter iets af. Bedroeg dit aantal in 1975 nog 25.000, in 1986 was dit gedaald tot 21.600.

Worden immigratie en emigratie naast elkaar gezet, dan blijkt Nederland een immigratieland te zijn ten opzichte van de meeste EG-landen gedurende de gehele periode. Alleen Spanje valt systematisch uit de boot, hier is sprake van een vertrekoverschot, dat overigens het grootst is in een meetjaar (1975), dat Spanje nog niet tot de EG is toegetreden. Verder was er in de peiljaren 1975 en 1980 nog sprake van een vertrekoverschot naar België; na 1980 slaat dat om in een vestigingsoverschot. Tenslotte zijn er een tweetal peiljaren, waarin vertrek en vestiging van en naar Griekenland elkaar in evenwicht houden, waarbij overigens moet worden opgemerkt, dat de migratierelatie met dat land maar heel beperkt is (CBS 1987a).

Tot zover is ingegaan op de totale im- en emigratie van personen van en naar EG-landen. Maar er kan ook een beschouwing worden gewijd aan de migratie van alleen Nederlanders van en naar EG-landen. Hiertoe zijn de peiljaren 1973 en 1986 met elkaar vergeleken. Wat betreft de immigratie vanuit EG-landen moet worden opgemerkt, dat deze in absolute en relatieve zin licht is afgenomen (absoluut van 11.500 tot 11.300). Opvallend daarbij is dat die afname vooral werd veroorzaakt door een vermindering van de immigratie vanuit België, Luxemburg en de Bondsrepubliek Duitsland. Vanuit de overige EG-landen is er een toename van het aantal migranten.

Een vergelijkbaar beeld kan worden geschetst ten aanzien van de emigratie van Nederlanders vanuit Nederland naar EG-landen. Zowel in absolute als in relatieve zin neemt het aantal emigranten af (absoluut van 18.000 naar 14.000), waarbij die afname weer vooral voor rekening komt voor de relatie met België, Luxemburg en de Bondsrepubliek. Naar andere EG-landen wordt in 1986 meer gemigreerd dan in 1973. Vooral naar Spanje wordt in 1986 veel gemigreerd.

Tenslotte valt op, dat wanneer naar de migratie van personen met de Nederlandse nationaliteit wordt gekeken, een vertrekoverschot wordt waargenomen. Dit is het geval ten opzichte van alle landen, en is zowel in 1973 als in 1986 het geval. Wel was het overschot in 1973 groter dan in 1986 (CBS 1975, CBS1987a)

### 3. Vakanties, korte verblijven en dagtochten

Naast langere verblijven van buitenlanders in Nederland, respectievelijk van Nederlanders in het buitenland, die in de rubriek "wonen" kunnen worden ondergebracht, zijn er de kortere verblijven met een grensoverschrijdend karakter in de sfeer van het toerisme. Een groot deel van die verblijven is recreatief van karakter, maar er zijn uiteraard ook verblijven met een zakelijk karakter. Verder betreft een substantieel deel van deze verblijven bezoek aan familie en/of kennissen.

In de sfeer van de niet-permanente verblijven is de relatie met de buurlanden België en de Bondsrepubliek Duitsland het sterkst. Van de 17,6 miljoen bezoekers die in april tot en met september 1984 door het Centraal Bureau voor de Statistiek werden geteld bij de grensovergangen, waren er 82% afkomstig uit deze landen. Een veel zwakkere relatie bestaat met de andere EG-landen: 5% van de inkomenden bij de grensovergangen komt uit Groot-Brittannië, 3% uit Frankrijk, terwijl uit een aantal andere EG-landen per land 0 tot 1% komt (CBS 1985a).

De bezoekers uit de buurlanden, de Bondsrepubliek Duitsland en België, komen vaak Nederland binnen tijdens dagtochten. Van de personen, die uit de Bondsrepubliek Duitsland Nederland binnenkomen, verlaat een derde Nederland op dezelfde dag, en van de Belgen iets meer dan de helft (CBS 1985a).

De EG-landen van waaruit (in 1984) in relatieve zin veel zakelijk bezoek vandaan (daarbij gaat het meestal om langere verblijven) komt zijn het Verenigd Koninkrijk, Italië en Denemarken (resp. 15, 12 en 13%). Vooral de positie van het Verenigd Koninkrijk valt hierbij op, omdat ook in absolute zin het aantal zakelijke bezoeken (in 1984) (met ruim 320.000 zakelijke bezoeken) en België (met ruim 270.000 zakelijke bezoeken), is het Verenigd Koninkrijk (met ruim 127.000 zakelijke bezoeken) een goede derde. Pas daarna komt Frankrijk met nog geen 50.000 zakelijke bezoeken aan ons land. Het aantal bezoeken aan vrienden en kennissen komt voor een groot deel voor rekening van inkomende toeristen uit de Bondsrepubliek Duitsland (meer dan de helft). Toch is in relatieve zin het aandeel Duitsers, dat in Nederland familie en/of kennissen bezoekt relatief laag: 15%. Vooral uit niet tot de EG behorende landen (Zweden, Zwitserland en Canada) is een groot deel (ca. 40%) in Nederland aanwezig voor bezoek aan familie en/of kennissen (CBS 1985a).

Voor een deel van de inkomende toeristen, namelijk degenen die zich in hotels (met meer dan vier bedden), pensions, jeugdherbergen en kampeer- en aanverwante verblijfsinrichtingen met minimaal twintig slaapplekken hebben ingeschreven, zijn meer gegevens bekend. Het gaat daarbij vooral om de verdeling over de verschillende typen accommodaties van de personen uit de verschillende landen van herkomst, alsmede om de regio's, waarop men zich richt.

Van de in hotels verblijvende vreemdelingen is het grootste deel (ruim 20%) afkomstig uit de Bondsrepubliek Duitsland. In de periode 1980-1986 is dit aandeel echter afgenomen (van 23% in 1980 tot 19% in 1985, waarna een stijging optrad tot 21% in 1986). Voorzover gasten afkomstig waren vanuit EG-landen is de afname vooral gecompenseerd door een relatieve toename van het aandeel Engelse gasten. Was dit aandeel in 1980 nog 15%, in 1986 was het gestegen tot 17,5%. Wat betreft alle door het Centraal Bureau voor de Statistiek onderscheiden EG-landen geldt, dat vanuit het totaal van deze landen in 1986 55% van de niet-Nederlandse hotelgasten afkomstig is. Daarbij is sprake van een vrij stabiele situatie; ook op eerder meetpunten (vanaf 1980) werd dit aandeel waargenomen. Het blijkt, dat de hotelgasten met een buitenlandse afkomst zich in het bijzonder richten op de logiesmogelijkheden in de grote steden. Dit is vooral het geval bij personen uit niet EG-landen en binnen de EG alleen voor personen uit Italië en Frankrijk (respectievelijk 70% en 50%). Personen uit de Bondsrepubliek Duitsland vinden vooral logies in de Noordzeebadplaatsen en personen uit België relatief vaak in de grensprovincies Zeeland en Noord-Brabant. Dit was zowel het geval in 1977 als in 1982 en in 1986. Opvallend is het hoge aandeel personen uit het Verenigd Koninkrijk, dat in hotels in het toeristengebied Zuid-Limburg verblijft. Het aandeel Britten in hotels in Zuid-Limburg op het totaal aantal Britten in hotels bedroeg in 1986 16%. Vergeleken met 1977 en 1982 betekent dit een aanzienlijke toename. In deze jaren bedroeg dit aandeel resp. 8% en 9%.

Evenals van de in hotels verblijvende vreemdelingen is het grootste deel van de op kampeerbedrijven logies houdende vreemdelingen afkomstig uit de Bondsrepubliek Duitsland. Toch is er sprake van een schaalverschil. Is ruim 20% van de niet Nederlandse hotelgasten afkomstig uit de Bondsrepubliek, van de niet Nederlandse gasten op kampeerbedrijven gaat het om (in 1986) maar liefst 72% (886.000 personen). Op verre afstand wordt de Bondsrepubliek gevolgd door België met slechts 127.000 gasten (ca. 10%). EG-landen, waarvandaan verder nog een aantal kampeergasten van enige betekenis afkomstig is, zijn alleen Groot-Brittannië en Frankrijk (met resp. 47.000 gasten en 42.000 gasten).



De Bondsrepubliek heeft in de afgelopen 10 jaar steeds het leeuwedeel van de buitenlandse kampeergasten geleverd, zij het dat er nogal wat variatie is in de verschillende jaren. In 1977 waren er 539.000 kampeergasten uit dit land afkomstig, ofwel 67% van alle buitenlandse kampeerders, in 1982 steeg dit tot een relatieve topper in de drie meetjaren (79% ofwel 690.000 personen), waarna een relatieve daling inzette, maar zich absoluut nog een stijging vertoonde. Het aandeel van België blijft constant: het gaat steeds om 10% van het aantal gasten op kampeerterreinen.

Overigens is ten opzichte van het totaal aantal kampeerders in Nederland het aandeel buitenlanders zeer gering. Kamperen in Nederland is vooral een zaak van Nederlanders. Slechts 11% van de kampeerders is afkomstig uit het buitenland, wel voor het merendeel uit EG-landen. 10% van de kampeerders is namelijk uit één van deze landen afkomstig (CBS 1979, CBS 1985b, CBS 1988b).

Naast buitenlanders die Nederland bezoeken, zijn er ook Nederlanders die het buitenland, waaronder de EG-landen, bezoeken voor een niet permanent verblijf. Dit gebeurt voornamelijk in de vorm van vakanties. Niettemin is er een klein deel van de dagtochten die vanuit de eigen woning worden ondernomen (ca 2%) die het buitenland als bestemming hebben. Steeds gaat het daarbij om de in de EG gelegen buurlanden België en de Bondsrepubliek Duitsland, waarbij het overigens aannemelijk is dat het percentage op het buitenland gerichte dagtochten toeneemt, naarmate men dichter bij de grens woont. Andere landen dan België en de Bondsrepubliek spelen geen rol bij dagtochten vanuit de woning. Relatief vaak blijkt de grens overschreden te worden bij dagtochten die met het motief rondtocht worden ondernomen. Zo wordt bij het toeren per auto (of motor of scooter) bij 6% van de dagtochten vanuit de eigen woning de Duits-Nederlandse grens overschreden, terwijl bij 5% van de dagtochten vanuit de eigen woning de Belgisch-Nederlandse grens wordt overschreden. De Bondsrepubliek wordt ook relatief vaak bezocht in het geval van dagtochten met het motief bezoek aan attractiepunten en musea. Van de dagtochten vanuit de eigen woning, die zijn gericht op attractiepunten is 4% op de Bondsrepubliek gericht, en van de dagtochten die zijn gericht op het bezoek aan musea 3%. De attractie van de winkelvoorzieningen in de Duitse steden komt tot uiting in het feit, dat 2% van de dagtochten met als motief "winkelen voor genoeg" de Bondsrepubliek Duitsland als bestemming heeft, terwijl dit voor het totaal van de dagtochten 1% is. Opvallend is verder, dat er geen dagtochten zijn waargenomen met als motief het bezoek aan culturele voorzieningen, anders dan musea (dus: toneel, film, cabaret, concert, ballet en dergelijke), die zich richten op de Bondsrepubliek, terwijl er wel dagtochten naar België zijn met dit motief, zij het niet veel. Het is aannemelijk, dat vooral bij toneel, cabaret en film de taalbarrière een rol speelt (CBS 1987b).

Hebben dagtochten een beperkte betekenis bij het bezoek van Nederlanders aan het buitenland, ook korte verblijven van Nederlanders richten zich vooral op het eigen land. En die korte verblijven die een buitenlandse bestemming hebben worden weer vooral doorgebracht in de EG-landen België en de Bondsrepubliek Duitsland. Beide nemen 3% van alle korte verblijven voor hun rekening, wat betekent dan 3/4 van alle buitenlandse korte verblijven is gericht op deze landen. Een deel van deze verblijven heeft familie en/of kennissenbezoek als motief. Zowel in de Bondsrepubliek Duitsland als in België gaat het om 37% van alle korte verblijven door Nederlanders. Hoewel binnen Nederland dit aandeel hoger is (ongeveer de helft), is het gevonden aandeel van ruim een derde toch opmerkelijk, wanneer dat wordt beschouwd in het licht van Europese integratie. Het gaat hier immers om bezoeken aan andere landen, waarbij sprake is wat diepgaander contact. Overigens vallen op het totaal aantal korte verblijven bij familie en kennissen in de zomer van 1985 van 9,5 miljoen en zeker bij het totaal aantal korte verblijven van 17 miljoen, vallen de 190.000 korte verblijven



bij familie en kennissen in zowel België als de Bondsrepubliek in het niet (CBS 1987c).

Bij vakanties in de buurlanden wordt veel minder contact gelegd met familie en kennissen. Van alle vakanties, die door Nederlanders in de Bondsrepubliek Duitsland worden doorgebracht, hebben 90.000 familie en/of kennissen als bestemming en van alle vakanties die Nederlanders in België doorbrengen hebben 95.000 familie en/of kennissen als bestemming. Vakanties in het buitenland hebben-niet alleen in België en de Bondsrepubliek- vaker een ander motief dan bezoek aan familie en kennissen. Vakanties zijn ook veel vaker dan korte verblijven op het buitenland gericht. In 1986 ging 60% van de Nederlanders met vakantie. Gemiddeld gingen deze participanten 1,5 maal per jaar, hetgeen neerkomt op zo'n 12 miljoen vakanties. Bij ruim 7 miljoen van deze vakanties (60%) was het buitenland het doel. Van die buitenlandse vakanties was 26% gericht op de buurlanden België/Luxemburg en de Bondsrepubliek Duitsland. Wanneer een aantal meetjaren in de jaren zestig, zeventig en tachtig op een rij wordt gezet, dan blijkt dat dit aandeel in 1969 groter was (30%), daarna daalde het tot 24% in 1981, waarna het zich dus op een iets hoger niveau stabiliseerde. Binnen de EG won vooral Frankrijk aan populariteit in de periode 1969-1986. Ging in 1969 nog 8% van de buitenlandse vakanties naar Frankrijk, in 1986 was dit aandeel gegroeid tot 20%. Minder populair werden Spanje (van 18 naar 15%) en vooral Italië (van 13 naar 5%). Een langzaam opkomend land is Griekenland, dat vooral in de periode na de aansluiting bij de EG een groeiend aandeel van Nederlanders in de buitenlandse vakantiemarkt opeiste. Landen binnen de EG blijven in de gehele periode 1969-1986 de belangrijkste markten voor de Nederlandse buitenlandse vakanties. In 1969 had 73% van de Nederlandse vakanties een EG-land als doel, in 1986 71%. Daarbij kan worden aangetekend, dat er een toename was van het aantal buitenlandse vakanties in de periode 1969-1986 van 3 miljoen tot 7 miljoen (bij een bij lange na niet evenredige toename van de vakantie-intensiteit). Gesteld kan derhalve worden, dat steeds meer Nederlanders een ander EG-land dan hun eigen land in een vakantie met eigen ogen hebben waargenomen (CBS 1982, CBS 1985c, CBS 1988c).

#### 4. Onderwijs

Een deel van de personen, die zich vanuit het buitenland in Nederland vestigt, doet dat met het doel hier te studeren. En een deel van degenen die vanuit Nederland naar het buitenland vertrekt, gaat daar studeren. Voor een deel zijn de buitenlandse studerenden in Nederland afkomstig uit EG-landen, en van de Nederlanders die in het buitenland gaan studeren, gaat een deel naar EG-landen. Verder is het mogelijk, vooral in de grensstreken, dat men in eigen land woonachtig blijft en in het buitenland gaat studeren. Het volgen van onderwijs in andere landen dan het eigen land ondervindt moeilijkheden, omdat nog lang niet alle diploma's wederzijds zijn erkend, ook niet tussen de landen van de EG. Illustratief is, dat het -in ieder geval (nog) in 1986- voor Duitstalige Belgen onmogelijk is om zonder meer -na het behalen van het eindexamen- verder te studeren aan de Technische Universiteit van Aken. Deze Duitstalige Belgen, die alle in de buurt van Aken wonen, kunnen -op grond van dit examen- alleen studeren in een Franstalige of Nederlandstalige Universiteit in België (Gramm 1986). Anderzijds wordt in het kader van de interculturele uitwisselingen het studeren in een ander land dan het eigen land gestimuleerd, waartoe financiële injecties in de sfeer van beurzen en toelagen beschikbaar zijn, ook in EG-verband. In de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1989 wordt gewezen op de pogingen, die van Nederlandse zijde worden gedaan tot slechting van de barrières: "Tevens zal het onderwijs Nederlandse leerlingen mede moeten voorbereiden op studie en werk in een andere lid-staat. Bovendien zal ons onderwijs- en onderzoekstelsel voldoende opvang moeten bieden voor migrerende werknemers en hun gezinnen (erkenning

van diploma's en studieperioden van andere lid-staten, meer Europees georiënteerd onderwijs) (Tweede Kamer 1988b, blz 42).

De mate, waarin ten behoeve van onderwijsdoeleinden nationale grenzen worden overschreden, is op centraal niveau alleen maar bekend voor niet-Nederlanders in Nederland. De beperkte mogelijkheden tot een internationale cq. Europese uitwisseling leidt ertoe, dat met name in die typen onderwijs, waar nationale - met diploma's afgesloten- vooropleidingen vereist zijn- weinig internationale uitwisseling is. Het aantal buitenlanders in het wetenschappelijk onderwijs met een buitenlandse nationaliteit, zeker voorzover dit de nationaliteit van een EG-land betreft, is gering. En van die buitenlanders heeft een groot deel een in Nederland genoten vooropleiding met goed gevolg afgesloten. In het wetenschappelijk onderwijs is van de niet-Nederlanders (in 1985/1986) ruim de helft (ca. 1100) uit een EG-land afkomstig. Vergeleken met eerdere meetpunten in de jaren tachtig is dit een laag cijfer. In 1982/1983 en 1984/1985 kwamen nog ruim 1300 buitenlandse studenten uit EG-landen. Wel blijft verhoudingsgewijs de studentenpopulatie uit EG-landen buiten Nederland gelijk. Steeds komt bijna 1% van alle op de Nederlandse instellingen voor wetenschappelijk onderwijs ingeschreven buitenlandse studenten uit EG-landen. Voor het hoger beroepsonderwijs en voor het middelbaar beroepsonderwijs gelden vergelijkbare percentages, terwijl het aandeel buitenlandse EG-leerlingen in het algemeen voortgezet onderwijs extreem laag is (0,1%). De ca. 2% die voor rekening komt van de buitenlanders uit de EG-landen in het basisonderwijs en het lager beroepsonderwijs is relatief hoog. Voor deze onderwijsvormen zijn echter maar beperkte (of geen) vereisten ten aanzien van de vooropleiding. In alle vormen van onderwijs zijn -voorzover het gaat om buitenlanders uit EG-landen- de Duitsers oververtegenwoordigd. Vervolgens zijn het de Engelsen die de Nederlandse scholen frequenteren. Dit is vooral het geval in het basisonderwijs met ruim 5000 Engelse leerlingen, in het speciaal onderwijs met ruim 2700 Engelse leerlingen en in het lager beroepsonderwijs met ruim 1500 Engelse leerlingen. In het wetenschappelijk onderwijs volgen na de Duitsers (met 511 studenten) de Belgen (met 107 studenten), die ondanks het voordeel van het ten dele spreken van dezelfde taal dus niet op de eerste plaats staan, terwijl in het hoger beroepsonderwijs na de Duitsers de Spanjaarden en de Italianen volgen (en dus niet de Belgen!). Voor eerdere perioden is niet na te gaan of Spanjaarden en Italianen in deze vorm van onderwijs ook zo domineerden, omdat het Centraal Bureau voor de Statistiek toen hoger en middelbaar onderwijs bij elkaar telde. Wel valt op te maken dat ook voorheen onder de buitenlanders uit de EG-landen de Duitsers een dominante rol speelden, terwijl de Belgen veelal op de tweede plaats kwamen (CBS 1987a).

##### 5. Media en cultuur

De media zijn een belangrijke voorziening voor cultuuroverdracht, zowel in Nederland als daarbuiten. Dragen de media in landen buiten Nederland vaak sterk de eigen (nationale) cultuur uit, in Nederland is veel meer sprake van een internationaal aanbod. In boekhandels, kiosken en bibliotheken liggen veel buitenlandse kranten en boeken, terwijl via de elektronische media (vooral de televisie) Nederlanders veel buitenlands aanbod te verwerken krijgen. Niet alleen is er op de Nederlandse zenders veel buitenlands aanbod, dankzij de vergaande bekabeling zijn er ook veel ontvangstmogelijkheden van buitenlandse zenders. In 1985 had blijkens het Tijdsbestedingsonderzoek bijna 90% van de Nederlanders van 12 jaar en ouder de mogelijkheid om binnen het eigen huishouden naar één of meer buitenlandse televisiezenders te kijken, vooral de Nederlanders in de meer verstedelijkte gebieden. Met dit internationale aanbod gaat een gebruik gepaard dat zich -mede- daarop richt. Nederlanders zijn mede hierdoor internationaal georiënteerd, zeker in vergelijking met personen uit verschillende

andere EG-landen, waar sprake is van een meer op het eigen erfgoed afgestemd media-aanbod.

Ook in de cultuur, zoals die via de theaters en musea tot ons komt, is Nederland internationaal georiënteerd. Veel kunstenaars hebben zich al dan niet tijdelijk in Nederland gevestigd; er zijn internationale festivals, exposities en optredens van individuele buitenlandse kunstenaars (Van Beetz et al 1988). Verder consumeren Nederlanders, zo bleek in § 3 ook cultuur in het buitenland tijdens dagtochten, waarbij vooral het bezoek aan exposities in de Bondsrepubliek Duitsland opvalt. In absolute aantallen blijken van de dagtochten van de Nederlanders, die de eigen woning als beginpunt hebben ca 400.000 een culturele bestemming in het buitenland hebben (CBS 1987b). En al deze bestemmingen liggen binnen een land van de EG. Verder mag worden aangenomen, dat van de vakanties een deel mede wordt aangewend voor culturele doeleinden. Vooral bij stedenreizen zullen vaak culturele voorzieningen worden aangedaan. Uit gegevens van het CBS blijkt, dat 9% (of 800.000) van de buitenlandse vakanties stedenreizen betreft (CBS 1988c). Gebruiken Nederlanders enerzijds culturele voorzieningen in het buitenland, anderzijds komen buitenlanders naar Nederland om hier culturele voorzieningen te gebruiken. Daarbij gaat het ook in Nederland vooral om stedenreizen. Vooral in de grote steden in de Randstad, waarbinnen weer Amsterdam domineert, is immers het cultuuraanbod geconcentreerd.

Ten aanzien van het gebruik van culturele voorzieningen in Amsterdam zijn gegevens en schattingen van het buitenlandse aandeel bekend. Geschat wordt, dat zo'n 2 miljoen museumbezoeken op de bijna 4 miljoen afkomstig zijn van buitenlanders. Theateruitvoeringen werden in 1985 voor een kleine 10% door buitenlanders bezocht (Knol 1988, Hietbrink et al 1985). Op eerdere meetmomenten bleek dat van alle buitenlandse toeristen die Amsterdam bezoeken iets meer dan een kwart het bezoeken van culturele voorzieningen, met name musea, als belangrijkste motief had. Verder zijn er veel toeristen die niet primair voor de kunst komen, maar die bij een bezoek aan Amsterdam de kunst niet overslaan. Van de buitenlandse toeristen die Amsterdam verlieten had in 1978 bijna 2/3 kunstinstellingen, vooral musea, bezocht (Hietbrink et al 1985). Er is niet bekend, in hoeverre het bezoek door buitenlanders afkomstig is vanuit EG-landen, noch zijn er vergelijkbare gegevens over andere steden bekend. Wordt aangenomen, dat per land van herkomst een gelijk percentage van de in Amsterdam verblijvende toeristen in (jeugd)hotels kunstinstellingen bezoekt, dan zouden ruim 400.000 bezoekers aan kunstinstellingen in 1986 afkomstig zijn van deze toeristen uit EG-landen, waarvan ruim een derde uit het Verenigd Koninkrijk. Na de Engelsen volgen de Duitsers. Verhoudingsgewijs veel Duitsers houden echter tijdens hun vakanties in Nederland geen verblijf in één der grote steden, maar in -vaak in de nabijheid gelegen- kuststreken. Aangenomen mag worden, dat vanuit deze verblijven ook bezoeken aan steden worden gebracht, mede om daar gebruik te maken van culturele voorzieningen. Verder zijn er nogal wat Duitsers, die tijdens dagtochten Nederland aandoen. Ook in dit geval zullen er een aantal zijn die (in Amsterdam) culturele voorzieningen bezoeken. Verwacht mag derhalve worden, dat het bezoek door Duitsers aan culturele instellingen in Amsterdam groter is dan alleen het bezoek van Duitse hotelgasten in Amsterdam.

## 6. Conclusies

Binnen Nederland is reeds lange tijd sprake van een internationale oriëntatie, die in stand wordt gehouden door het aanbod van de media, maar ook door contacten, die met buitenlanders worden gelegd, in Nederland en in het buitenland. De contacten komen tot stand doordat buitenlanders zich hier vestigen en hier tijdens korte verblijven, vakanties en dagtochten komen. Soms hebben de verblijven hier specifieke doeleinden, zoals het uitvoeren van arbeid, het volgen van onderwijs en het consumeren van cultureel aanbod. Ook komen

contacten tot stand doordat Nederlanders naar het buitenland gaan en omgekeerd omdat Nederlanders zich in het buitenland vestigen en tijdens dagtrips, korte verblijven of vakanties daar komen. De contacten, tussen Nederlanders en buitenlanders, of die nu in Nederland of in het buitenland tot stand worden gebracht, hebben vaak een vluchtig karakter, terwijl er weinig beperkingen aan zijn verbonden.

Voor een aantal contacten geldt dit echter niet, bijvoorbeeld zakelijke contacten, en het volgen van een opleiding in het buitenland, alsmede bij permanente vestiging. In die gevallen moet men op de hoogte zijn van verschillen taal, in wet- en regelgeving, of moet men zich daartoe laten bijstaan door deskundigen. Ook bij het aangaan van contacten, die moeten leiden tot vriendschapsrelaties zijn beperkingen. Het belangrijkste probleem hier is de noodzakelijke kennis van een vreemde taal van tenminste één van de partijen. Bij de contacten, die onderhevig zijn aan beperkingen worden relatief weinig deelnemers aangetroffen. Deze constatering betekent, dat -wanneer beperkingen worden opgeheven zoals in de bedoeling van "Europa 1992" ligt- vooral een toename mag worden verwacht bij die contacten, waar nu de restricties het sterkst zijn, vooral daar waar wet- en regelgeving in het geding is. Verwacht wordt vooral dat er meer internationale zakelijke contacten op Europees niveau ontstaan, en dat er vaker onderwijs zal worden genoten in het buitenland binnen de grenzen van de EG. Ook het aantal contacten met vrienden en kennissen in het buitenland zal toenemen, onder meer omdat men vaker semi-permanent (voor het volgen van onderwijs) in het buitenland gehuisvest zal zijn. Hoewel ook permanente vestiging onderhevig is aan vrij grote beperkingen, zal in de toekomst vermoedelijk geen grotere internationale migratie binnen EG-landen plaatsvinden dan thans het geval is. De beperkingen worden vooral aangebracht op een lager dan nationaal niveau, en deze zullen niet door "1992" worden opgeheven.

Ruimtelijke consequenties van deze ontwikkelingen zijn:

- op het gebied van verkeer en vervoer: een toename van het aantal zakelijke reizen over een lange afstand, vermoedelijk met openbare vervoermiddelen (trein, vliegtuig), omdat deze over lange afstand het meest concurrerend zijn. Voorzover vliegtuigen als medium worden gekozen, betekent dit een verdere uitbreiding van het luchtverkeer met -ceteris paribus- bijbehorende vergroting van de geluidshinder voor omwonenden van luchthavens.

Ook reizen van semi-permanent in het buitenland gevestigde personen doen een beroep op de vervoersinfrastructuur. Verder mag aangenomen worden, dat tevens aanvullend veel gebruik gemaakt zal worden van de telecommunicatie-infrastructuur voor lange afstandsverbindingen (telefoon, telefax, computernetwerken).

- Op het gebied van het wonen zal vooral in de steden met veel onderwijsinstellingen het aandeel studenten met een buitenlandse nationaliteit (maar binnen de EG) als gevolg van opener grenzen toenemen. Het is echter de vraag in hoeverre dit op lokale woning- en kamermarkten drukt. Er gaan immers ook studenten naar het buitenland die anders in eigen land zouden gaan studeren. In hoeverre dit werkelijk de druk doet verminderen is onduidelijk. Juist op het terrein van het onderwijs zijn vergelijkende cijfers slecht verkrijgbaar.

- Het aantal contacten in de sfeer van de toeristisch recreatieve verblijvendheid zal niet sterk groeien. En voorzover er groei plaats vindt is dat het gevolg van andere factoren dan opener grenzen na 1992. Eerder gaat het om welvaart en vrije tijd (Driessen et al 1988).

- De migratierelatie tussen Nederland en andere landen uit de EG zal beperkt blijven, zeker waar het de emigratie van Nederlanders betreft. Het enige land, waarmee Nederlanders een vestigingsoverschot hebben is Spanje. Dit zal zo blijven, maar het valt niet in te zien dat na 1992 dusdanige belemmeringen worden weggenomen, dat het voor Nederlanders veel aantrekkelijker wordt zich in Spanje te vestigen.

#### Literatuur:

- Van Beetz et al 1988: Van Beetz, F.P., A.H. Dernison, J. Elsinga, J.F. Jonkhof en G.J. Wychers: Cultuur en steden. In: Rijksplanologische Dienst: Ruimtelijke Verkenningen 1988, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1975: Statistisch Zakboek 1975, Den Haag, Staatsuitgeverij
- CBS 1979: Centraal Bureau voor de Statistiek: Statistiek vreemdelingenverkeer 1977, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1985a: Centraal Bureau voor de Statistiek: Inkomend toerisme 1984, deel I, kerncijfers, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1982: Vakantie-onderzoek 1980, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1985b: Centraal Bureau voor de Statistiek: Statistiek vreemdelingenverkeer 1982, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1985c: Vakantie-onderzoek 1983, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1987a: Statistisch Zakboek, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1987b: Structuuronderzoek dag- en verblijfsrecreatie 1985, deel 2, dagtochten zomer 1985, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1987c: Structuuronderzoek dag- en verblijfsrecreatie 1985, deel 3, verblijfsrecreatie zomer 1985, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1988a: Centraal Bureau voor de Statistiek: Maandschrift bevolking, november
- CBS 1988b: Centraal Bureau voor de Statistiek: Statistiek vreemdelingenverkeer 1985, Staatsuitgeverij, Den Haag
- CBS 1988c: Vakantie-onderzoek 1986, Staatsuitgeverij, Den Haag
- Tweede Kamer 1988a: Rijksbegroting 1989, Buitenlandse Zaken, 20800, hoofdstuk 5, nrs 1-2
- Tweede Kamer 1988b: Rijksbegroting 1989, Onderwijs en Wetenschappen, 20800, hoofdstuk 8, nrs 1-2
- Driessen et al 1988: Driessen, F. en J.H. van Houwelingen: Vrije tijd en korte verblijfsrecreatie, Bureau Driessen, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek en Advies, Utrecht
- Gramm 1986: Gramm, M: Grensverval in het kader van ruimtelijke grensoverschrijdende relaties: Het voorbeeld van de Euregio Maas-Rijn, In: Plan 7/8,
- Hietbrink et al 1985: Hietbrink, S., F. van Puffelen, J.A.M. Wesseling: De economische betekenis van de professionele kunsten in Amsterdam, Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam
- Knol (1988): Knol, F.A.: Veranderingen in het ruimtelijk patroon van het gebruik van culturele voorzieningen. In: Rooilijn, nr 1-



## DOORSTROMING OP DE KANTOORRUIMTEMARKT VAN HET STADSGEWEST AMSTERDAM EN DE POSITIE VAN KANTOORKONCENTRATIEGEBIEDEN

P. J. Korteweg  
Geografisch Instituut  
Rijksuniversiteit Utrecht

### SAMENVATTING

In dit paper wordt verslag gedaan over enkele aspecten van een lopend onderzoek naar de omvang, aard, achtergronden en effecten van de doorstroming binnen stadsgewesten van kantoororganisaties naar nieuwe kantoorgebouwen (bouwjaar 1983 of later). Het projekt loopt in de stadsgewesten Amsterdam, Utrecht en Rotterdam. Hoewel interstedelijke vergelijking in de bedoeling ligt, beperkt dit paper zich - vanwege faseverschillen tussen de deelstudies - tot Amsterdam.

Er wordt een beeld gegeven van de doorstroming naar de nieuwbouw. Daaruit kan de verschillende positie van de binnen het stadsgewest onderscheiden (groepen van) kantoorconcentratiegebieden worden afgeleid. Die positie wordt verder uitgediept aan de hand van enkele aspecten van het (her)lokatieproces van kantoororganisaties.

### STELLINGEN

1 Doorstromingsonderzoek is belangrijk voor inzicht in het functioneren van de kantooruimtemarkt en voor inzicht in de ruimtelijke effecten daarvan.

2 Bedrijven- en vastgoedregisters moeten bruikbaar gemaakt worden voor dergelijk onderzoek.

3 Bij gebrek aan bruikbaarheid van dergelijke bronnen en vanwege de anderssoortige gegevens die ze opleveren vormen survey's een onmisbare methode van dataverzameling voor onderzoek naar het functioneren van de kantooruimtemarkt.

### 1 Inleiding

In de spreiding van kantoororganisaties en kantoorwerkgelegenheid over de Nederlandse stadsgewesten doen zich belangrijke veranderingen voor. In het Amsterdamse stadsgewest betreft deze verandering een afname in het stadscentrum en een ontwikkeling van (nieuwe) concentratiegebieden aan de rand van de gemeente Amsterdam en in enkele omliggende gemeenten.

Van het geheel van doorstromingsprocessen dat zich op de kantooruimtemarkt voltrekt is in dit onderzoek alleen de doorstroming naar de sinds 1983 gebouwde kantoorpanden in de regio Amsterdam (Amsterdam, Amstelveen, Diemen en Hoofddorp- Beukenhorst/De Hoek) betrokken. De dataverzameling, die heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 1988, heeft van 166 kantoororganisaties vragenlijsten opgeleverd (response 54 %).



## 2 Doorstroming

Niet alle respondenten zijn betrokken bij doorstroming. In 15 % van de vestigingen in de nieuwbouw gaat het om de oprichting van een bedrijf of de stichting van een filiaal. In Hoofddorp is het aandeel van nieuw opgerichte bedrijven in de nieuwbouw relatief groot (20 %), in Amstelveen relatief laag (7 %). Amsterdam neemt een tussenpositie in (15 %). De nieuw opgerichte kantoren vormen geen dwarsdoorsnede van de onderzoekspopulatie. De zakelijke dienstverlening, de kleinere kantoororganisaties en filialen van buitenlandse ondernemingen zijn er oververtegenwoordigd. Ook de spreiding over de pandtypen is niet gelijkmatig. Nieuw opgerichte kantoren zijn oververtegenwoordigd in panden met lagere huren (f 201-f 225) en in de duurste panden (> f 300). Dat laatste hangt samen met de rol die het WTC heeft voor nieuwe filialen van buitenlandse ondernemingen.

Ruim driekwart van de doorstromers in Amsterdam is uit Amsterdam afkomstig (tabel 1). Dat is gezien de absolute omvang van de kantoorruimtemarkt daar niet verwonderlijk. Het aandeel van verhuizers uit de andere gemeenten van het onderzoeksgebied is gering.

In Amstelveen is het aandeel binnengemeentelijke verhuizers even groot als het aandeel van de verhuizers uit de andere gemeenten van het onderzoeksgebied (44 %). Amstelveen trekt een duidelijke migratiestroom uit Amsterdam (32 %).

Hoofddorp heeft relatief veel migranten van buiten het onderzoeksgebied aangetrokken. Terwijl het aandeel in de onderzoekspopulatie slechts 18 % is, is het aandeel onder de migranten van elders 29 %. Ruim de helft van de in Hoofddorp gevestigde doorstromers is afkomstig uit Hoofddorp of uit de rest van de gemeente Haarlemmermeer.

De trek uit Amsterdam naar de randgemeenten is duidelijk waarneembaar. Binnen Amsterdam is er ook een duidelijke trek van centrum naar periferie. Alle vestigingsgebieden hebben in relatief sterke mate kantoren uit oudere stadsdelen aangetrokken. Ruim een derde van de verhuizers binnen Amsterdam is uit het stadscentrum afkomstig, terwijl slechts 4 % van de in het onderzoek betrokken vestigers in de nieuwbouw daar terecht is gekomen.

Tabel 1 Doorstroming naar de nieuwbouw in de regio Amsterdam

Huidige gemeente	Vorige gemeente					N = 100%
	Amstelveen	Amsterdam	Diemen	Hoofddorp	Elders	
Amstelveen	44	32	4	8	12	25
Amsterdam	6	76	1	2	15	90
Diemen	25	75	0	0	0	4
Hoofddorp	0	17	0	54	29	24
Totaal	12	58	1	12	29	143

Vanwege de beperking tot de doorstroming naar de nieuwbouw is er vanzelfsprekend sprake van een doorstroming van oud- naar nieuwbouw. Maar wat in dit onderzoek oudbouw wordt genoemd - kantoorpanden die voor 1983 zijn gebouwd - is in allerlei opzichten en vooral ook in bouwjaar heterogeen.

Hoewel bouwjaar vanwege uitgangskwaliteiten, renovatie en dergelijke

niet alles zegt over de kwaliteiten van een pand is het daarvoor wel enigszins bruikbaar. Er is een duidelijke doorstroming uit de oudere oudbouw. 60 % van de respondenten komt uit panden van voor 1970 en 35 % zelfs uit panden van voor de tweede wereldoorlog. Er is echter ook doorstroming uit de nieuwbouw en de recente oudbouw: 17 % van de doorstromers is afkomstig uit panden uit de jaren '80.

Pandmotieven vormen slechts een kwart van de motieven waarom men de vorige vestigingsplaats heeft verlaten (tabel 2) en slechts 17 % van de eerstgenoemde verhuismotieven. Men kan veronderstellen dat pandmotieven meer genoemd worden door kantoororganisaties die uit oudere panden zijn vertrokken. Die samenhang geldt niet wanneer alle genoemde verhuismotieven in de beschouwing worden betrokken. Maar wanneer alleen gekeken wordt naar het eerstgenoemde, het belangrijkste verhuismotief dan doet voor panden uit de periode 1900 tot heden dat verband zich wel voor. Panden uit de perioden 1900-1944, 1945-1969, 1970-1979 en 1980-1988 zijn resp. in 28 %, 27 %, 13 % en 4 % van de gevallen verlaten om pandmotieven. De kantoorpanden van voor 1900 echter slechts in 10 % van de gevallen. In het algemeen kan gekonkludeerd worden dat de trek naar de nieuwbouw niet overwegend een trek vanwege een verouderde oudbouw is.

### 3 De positie van verschillende kantoorvestigingsgebieden

Kantoorvestigingsgebieden zullen veelal van elkaar verschillen wat betreft voor het functioneren van kantoororganisaties relevante kenmerken van ligging en omgeving. Ze nemen vaak een geheel verschillende positie in het stedelijk gebied in. Er kan dan gesproken worden van kantoorvestigingsmilieus, typen gebieden met elk eigen specifieke externe condities die relevant zijn voor de kantorenorganisaties.

De omvang van de onderzoekspopulatie en de spreiding daarvan maakt het niet mogelijk alle binnen de regio Amsterdam te onderscheiden kantoorvestigingsgebieden en kantoorvestigingsmilieus in de analyse te betrekken. Er is gebruik gemaakt van een pragmatische indeling, waarin een aantal typen vestigingsmilieus en vestigingsgebieden zijn terug te vinden. Binnen de gemeenten/kernen Amstelveen en Hoofddorp is geen onderscheid gemaakt tussen milieus. De kantoorconcentraties daar worden vergeleken met Amsterdam als geheel en met de daarbinnen onderscheiden milieus. Over Diemen, dat wel in de dataverzameling was opgenomen, kunnen vanwege het geringe aantal kantoororganisaties in nieuwbouw uit de periode sinds 1983 geen uitspraken worden gedaan.

Tabel 2 Vertrekredenen naar gemeente van herkomst, percentages

Vorige gemeente	Vertrek motieven					N = 100%
	Pandfactoren	Liggings- en omgevingsfactoren	en Groeifactoren	Overige bedrijfsinterne factoren	Overige motieven	
Amstelveen	28	12	38	6	16	32
Amsterdam	29	29	27	8	7	190
Diemen	20	60	0	20	0	5
Hoofddorp	28	19	34	6	13	32
Elders	15	36	23	11	15	47
Totaal	26	28	28	8	9	306

## Vertrekmotieven vorige vestigingsplaats

De mate waarin de motieven van kantoororganisaties voor het vertrek van de vorige vestigingsplaats betrekking hebben op liggings- en omgevingskenmerken van het vorige vestigingsgebied en het specifieke karakter van die motieven zijn gebruikt als een indikator van de positie van die gebieden - voor zover ze gelegen zijn binnen de regio Amsterdam - op de kantoorruimtemarkt.

De vertrekmotieven van kantoororganisaties uit de verschillende gemeenten zijn verschillend verdeeld (tabel 2). Door de kantoororganisaties die in Amsterdam waren gevestigd zijn vertrekmotieven met betrekking tot ligging en omgeving meer genoemd dan door kantoren uit Amstelveen en Hoofddorp. Bereikbaarheids- en parkeerproblemen zijn bijna alleen door respondenten uit Amsterdam genoemd (resp. 12 % en 9 %).

Het motief achteruitgang van de buurt is slechts door vier respondenten (uit Amsterdam) genoemd. Het aandeel van pandmotieven is in de drie gemeenten vrijwel gelijk. Onder de kantoren met hun vorige vestigingsplaats in Amsterdam is het aandeel van motieven betreffende groei van de vestiging en ruimtegebrek lager dan onder die uit Amstelveen en Hoofddorp.

Hoewel liggings- en omgevingsfactoren relatief veel zijn genoemd door Amsterdamse kantoren, gaat het toch om niet meer dan 29 %. Amsterdam heeft met betrekking tot die factoren belangrijke, maar geen dominerende nadelen. Dat blijkt ook wanneer uit het geheel van vertrekmotieven - waarvan men er drie kon noemen - de eerstgenoemde, de meest dringende, wordt geïsoleerd. Dan blijken de verschillen tussen Amsterdam, Amstelveen en Hoofddorp miniem te zijn. Er zijn maar weinig Amsterdamse kantoororganisaties die primair of alleen om liggings- of omgevingsfactoren verhuizen (11 %). Bij bijna de helft van de Amsterdamse kantoororganisaties blijkt primair het groeimotief een rol te hebben gespeeld. De mate waarin in het algemeen groeimotieven genoemd zijn als vertrekreden geeft aan dat de huidige kantoorruimtemarkt zowel een verplaatsings- als een groeiemarkt is.

De door van buiten het onderzoeksgebied afkomstige kantoororganisaties genoemde vertrekmotieven betreffen in sterkere mate de ligging. In overeenstemming met de afstand van de vorige vestigingsplaats tot de regio Amsterdam betreft het liggingsfactoren met betrekking tot een hoger ruimtelijk schaalniveau dan genoemd door de uit de regio Amsterdam afkomstige kantoororganisaties (geen centrale ligging, bereikbaarheid).

Binnen Amsterdam zijn er relevante verschillen in vertrekmotieven. Liggings- en omgevingsfactoren zijn - in overeenstemming met het gangbare beeld - in sterke mate genoemd door vertrekkers uit het stadscentrum en uit de vooroorlogse wijken. Wanneer alleen de eerstgenoemde vertrekmotieven in de beschouwing worden betrokken dan blijkt echter dat alleen voor vertrekkers uit het stadscentrum liggings- en omgevingsaspecten een faktor van enige betekenis vormen. De vooroorlogse gordel vormt geen homogeen gebied, ook niet wat betreft de vertrekmotieven. De vertrekkers uit de buurt tussen de Apollolaan en Station Zuid noemen geen liggings- en omgevingsfactoren, terwijl dat in de rest van de vooroorlogse gordel een veel genoemd verhuismotief is. De helft van de vertrekkers uit de buurt tussen Apollolaan en Station Zuid is verhuisd vanwege groei.

Wat opvalt is dat de oudste stadsdelen wat betreft vertrekmotieven niet de hoogste score hebben op de pandfactoren. De pandkwaliteiten in die oudere stadsdelen vormen dus niet de dominante kracht in het hiervoor gesignaleerde dekoncentratieproces.

## Vestigingsmotieven

De vestigingsmotieven zijn in het onderzoek op twee schaalniveaus aan de orde gesteld: de redenen waarom men zich in de huidige gemeente heeft gevestigd of waarom men binnen de gemeente waar men reeds gevestigd was opnieuw een lokatie heeft gekozen en de motieven voor vestiging op het adres binnen de gekozen gemeente.

Keuze voor de gemeente - Voor alle gemeenten is een ruime variatie van motieven genoemd (tabel 3). Maar er zijn duidelijke aksentverschillen. Bij de keuze voor Amstelveen speelt de bereikbaarheid een belangrijke rol. Wanneer alleen rekening wordt gehouden met het eerstgenoemde, en dus - gezien de vraagstelling - het belangrijkste vestigingsmotief dan speelt voor Amstelveen ook de centrale ligging en de ligging ten opzichte van allerlei punten een belangrijke rol. Wanneer de vestigingsmotieven

Tabel 3 De motieven voor vestiging of blijven in de huidige vestigingsgemeente, percentages

Gemeente	Centrale ligging e.d.	Ligging t.o.v. Schiphol	Bereikbaarheid algemeen	Bereikbaarheid voor personeel	Band met gemeentetraditie	Verzorgingsgebied	Funktionele aspecten gemeente	Overige liggingen en omgevingsfactoren	Overige motieven	N=100%
Amstelveen	12	7	26	9	3	1	11	9	17	63
Amsterdam	12	5	8	8	7	14	18	10	14	185
Hoofddorp	18	27	9	7	3	7	5	9	12	55
Totaal	14	10	13	8	6	10	14	10	15	303

van de kantoororganisaties die binnen Amstelveen zijn verhuisd worden vergeleken met die van de vestigers van elders dan blijken de centrale ligging, de ligging ten opzichte van Schiphol en de bereikbaarheid van Amstelveen belangrijke attractiefactoren van Amstelveen te zijn. Die motieven zijn door de vestigers van buiten nog meer genoemd dan door de intragemeentelijke verplaatsters.

De motieven voor vestiging of het blijven in Amsterdam zijn zeer gespreid, maar in vergelijking met de voor de andere gemeenten gegeven redenen komen drie categorieën van achtergronden naar voren. Dat betreft in de eerste plaats diverse aspecten die passen bij Amsterdam als grote stad, met een grote verscheidenheid aan hoogwaardige functies en een bepaald imago: nationaal en internationaal karakter, financieel centrum, zakencentrum, handelscentrum, hoofdstad, zakelijke sfeer, internationale bekendheid, naam bekendheid gemeente, status, representativiteit, image, faam en aanwezigheid van branchegenoten. In de tweede plaats hebben relatief veel kantoororganisaties voor Amsterdam gekozen, omdat daar hun verzorgingsgebied voor intermediaire of finale dienstverlening helemaal of sterk gekoncentreerd is. In de derde plaats speelt de faktor van een emotionele en slechts ten dele rationale band met de gemeente een opvallende rol. Daarbij gaat het niet zozeer om zaken als medewerking of subsidies van de gemeente, maar om - vaak in de literatuur genoemde - motieven als de naam bekendheid in de gemeente, de naam van het bedrijf is met Amsterdam verbonden, men voelt zich een Amsterdams bedrijf en Amsterdam is de traditionele vestigingsplaats. Het absolute en relatieve belang

van deze drie categorieën motieven voor vestiging in Amsterdam komt nog sterker naar voren wanneer alleen het eerstgenoemde vestigingsmotief in de beschouwing wordt betrokken. Dan omvatten ze 55 % van de voor Amsterdam genoemde motieven.

Bij vergelijking van de blijfmotieven van de lokale verplaatsters en de vestigingsmotieven van de vestigers van elders blijkt de attractie van Amsterdam uit de sterke mate waarin de laatstgenoemde categorie verwijst naar Amsterdam als nationaal en internationaal centrum met vele hoogwaardige functies. Ook diverse liggingskwaliteiten van Amsterdam worden meer dan gemiddeld genoemd.

Bij de keuzemotieven voor Hoofddorp springen de factoren nabijheid van Schiphol en centrale ligging naar voren. Ook hier geldt dat deze beide categorieën motieven onder de eerstgenoemde redenen nog sterker naar voren komen. 35 % van de kantoororganisaties heeft vooral vanwege de nabijheid van Schiphol voor Hoofddorp gekozen. Voor 34 % is de centrale ligging belangrijk geweest.

Gelet op de vestigingsmotieven kan er dus gekonkludeerd worden dat de vestigingsprofielen van Amsterdam, Amstelveen en Hoofddorp geheel eigen karakteristieken hebben.

Keuze voor het adres - Hoewel ook op het niveau van de keuze voor het adres de liggings- en omgevingsfactoren een dominerende rol spelen (samen ongeveer 62 %), spelen op dit niveau ook de pandfactoren mee. Ongeveer 20 % van de in totaal 365 motieven heeft betrekking op expliciet genoemde kenmerken van het pand ongeveer 7 % heeft betrekking op het feit dat er kantoorruimte (in een enkel geval grond om te bouwen) beschikbaar was en ongeveer 6 % betreft kostenmotieven.

De verschillen in spreiding van de vestigingsmotieven tussen de onderscheiden kantoorconcentratiegebieden geven een indicatie van de verschillen in vestigingsprofiel van die gebieden. Hoofddorp valt op door de overige liggingsfactoren, waaronder de nabijheid van Schiphol als motief domineert. Van de door de respondenten uit Hoofddorp eerstgenoemde vestigingsmotieven heeft zelfs een kwart betrekking op de ligging ten opzichte van Schiphol. De andere vestigingsmotieven scoren in Hoofddorp lager dan het gemiddelde. Alleen onder de eerstgenoemde motieven scoren bereikbaarheidsfactoren in Hoofddorp meer dan het gemiddelde.

Bij de vestigers in Amstelveen en Amsterdam-Zuidoost komen de bereikbaarheidsfactoren relatief sterk naar voren. Door bedrijven uit Amsterdam-Zuidoost is relatief vaak het kostenmotief genoemd.

De kantoorconcentratiegebieden die gelegen zijn in de gordel 1950 - 1975 scoren bijzonder hoog op de overige liggingskenmerken en hoog op de bereikbaarheid. Gezien de nabijheid van de betreffende lokaties tot autosnelwegen (ringweg) is dat niet verwonderlijk.

Het World Trade Center scoort hoog op het motieven omgeving en pandfactoren. De status en representativiteit respectievelijk de kwaliteiten van dat complex spelen daarbij een belangrijke rol. Opvallend is dat zo weinig occupanten van het W.T.C. bereikbaarheidsfactoren hebben genoemd. De gordel 1870 - 1950 scoort enigszins op de faktor bereikbaarheid en relatief vooral op de faktor beschikbaarheid van kantoorruimte. Dat laatste wijst waarschijnlijk op kantoororganisaties die meer gereageerd hebben op het op het relevante moment aanwezige aanbod van kantoorruimte dan op het op grond van expliciete criteria zoeken van een nieuwe lokatie. Over de overige kantoorconcentratiegebieden zijn vanwege het geringe aantal cases geen uitspraken te doen.



## Afgewezen alternatieven

Het zoeken van een vestigingsplaats leidt vaak niet direkt tot het nieuwe adres. Er worden verscheidene panden en lokaties met elkaar vergeleken of na het afvallen van een adres wordt gezocht naar een volgende vestigingsplaats. De helft van de in het onderzoek betrokken kantoororganisaties heeft tijdens het zoekproces een of meer andere vestigingsplaatsen op het oog gehad. De betrokken adressen en de aard van de motieven voor afwijzing geven informatie over de positie van de betreffende kantoorconcentratiegebieden.

De nu in Amstelveen en Amsterdam gevestigde kantoren hebben in belangrijke mate naar alternatieven binnen het onderzoeksgebied gekeken. De verhoudingen weerspiegelen enigszins de omvang van de gemeentelijke kantoorruimtemarkten.

Ruim 38 % van de door de respondenten overwogen andere lokaties zijn buiten de 4 onderzoeksgemeenten gelegen. Het gaat daarbij echter om zo'n verscheidenheid aan gemeenten, en dus waarschijnlijk om zeer individuele motieven voor bedrijven om daar te kijken, dat er geen konklusies over een afbrokkelende aantrekkingskracht van de regio Amsterdam aan kunnen worden verbonden. Alleen de in Hoofddorp gevestigde kantoororganisaties hebben sterk gekoncentreerd buiten het onderzoeksgebied naar een vestigingsplaats gezocht. 33 % van de door de in Hoofddorp gevestigde kantoren die andere vestigingsplaatsen op het oog hebben gehad heeft gekeken naar de aangrenzende gemeenten Haarlem, Heemstede en Sassenheim. Deze gemeenten zijn door geen van de kantoren uit de andere onderzoeksgemeenten genoemd. Dit verschijnsel vormt een aanwijzing dat de kantoorruimtemarkt van Hoofddorp niet in alle opzichten onderdeel uitmaakt van die van de regio Amsterdam. Dat daarnaast drie andere kantoororganisaties Beek in de beschouwing hebben betrokken wijst op de direkte luchthavengebondenheid. Wat betreft de genoemde gemeenten buiten het onderzoeksgebied, valt op dat de stadsgewesten van de andere grote steden uit de Randstad vrijwel geen rol spelen. Alleen de regio Utrecht (Utrecht, Maarssen en Nieuwegein) is door drie respondenten genoemd.

De overwogen adressen in Amstelveen zijn vooral afgewezen om pand- (renovatie nodig, lelijk gebouw, niet representatief genoeg, geen souterrain) en daarvan afgeleide kostenmotieven (verhouding prijs-kwaliteit). Ruim een derde van de in Amsterdam overwogen lokaties is afgevalen vanwege liggings- en omgevingsfactoren (bereikbaarheidsproblemen: files bij kantoorconcentratiegebieden; ontbreken parkeergelegenheid; ongunstige ligging).

## Vestigingsplaatseisen en vestigingsplaatssituatie

Er zijn aanwijzingen dat bij het vestigingsproces selectiemechanismen op grond van de konfrontatie van vestigingsplaatseisen en vestigingsmilieukenmerken - hier geïndiceerd door de vestigingsgemeente - hebben plaatsgevonden. Dat blijkt wanneer de vestigingsplaatseisen (tabel 4) en de meer 'objektieve' kenmerken van de vestigingsmilieus worden vergeleken. De bereikbaarheid per auto en de parkeergelegenheid zijn voor bijna alle kantoororganisaties in alle gemeenten belangrijk. Maar binnen Amsterdam is de bereikbaarheid per auto slechts voor de helft van de - weinige - kantoororganisaties uit het stadscentrum die in dit onderzoek betrokken zijn van belang. Ook de belangstelling voor ligging aan of bij een uitvalsweg en voor parkeerruimte scoort lager bij de kantoororganisaties uit het stadscentrum. Maar in het algemeen is de voorkeur voor ligging aan uitvals- of autosnelwegen in alle gemeenten groot. In Hoofddorp, waar alle in het onderzoek betrokken kantoorpanden een dergelijke ligging



Tabel 4 Het aandeel kantoororganisaties dat diverse vestigingsplaatsfactoren belangrijk acht voor het functioneren, per gemeente van vestiging, percentages

Ge- meen- te	Be- reik- baar- heid auto- ver- voer	Be- reik- heid open- baar	Par- keer- gele- heid	Nabij- heid andere kanto- ren	Nabij- heid win- kels	Nabij- heid lunch- pauze- faci- litei- ten	Nabij- heid NS- sta- tion	Repre- senta- tivi- teit	Zicht- baar vanaf wegen	Nabij- heid auto- stads- cent- rum	Lig- ging aan/ ciien- uit- vals- wegen	Nabij- heid van de ge- meen- te	Faam de Schip- hol- te	Nabij- heid Schip- ge- meen- te	Hou- ding ge- meen- te to- be- drijfs- leven
Am- stel- veen	96	50	100	12	26	20	8	73	4	8	85	19	19	59	40
Am- ster- dam	94	79	93	23	19	24	53	69	21	16	71	34	30	38	49
Hoofd- dorp	93	55	96	14	17	14	48	72	28	11	79	35	7	83	41

hebben, hebben bijna alle kantoororganisaties deze voorkeur.

Bijna een kwart van de respondenten die parkeerfaciliteiten belangrijk vinden vindt dat de huidige vestigingsplaats die voorziening onvoldoende biedt. Die kantoren zijn gevestigd in Amsterdam (hierervaar 38 % van de respondenten die de faktor belangrijk vinden problemen), Amstelveen (8 % problemen) en Hoofddorp (23 % problemen). Ook in de moderne, recent ontwikkelde kantoorgebieden blijken zich al parkeerproblemen voor te doen. De kantoren die problemen hebben met de bereikbaarheid per auto zijn allemaal gevestigd in Amsterdam, en niet in de andere gemeenten. Met betrekking tot de milieukeurmerken representativiteit en de houding van de gemeente ten opzichte van het bedrijfsleven zijn er weinig verschillen tussen de gemeenten. Binnen Amsterdam scoort deze faktor het hoogst bij de in het prestigevolle W. T. C. gevestigde kantoren. Veel meer Amsterdamse dan Amstelveense kantoororganisaties vinden de bereikbaarheid per openbaar vervoer belangrijk. Met betrekking tot de nabijheid van NS-stations, die in Amstelveen ontbreken, zijn de verschillen extreem groot. Hoewel slechts 8 % van de kantoororganisaties in Amstelveen de nabijheid van een NS-station belangrijk vindt voor het functioneren van hun bedrijf of instelling, blijkt, wanneer wordt gevraagd of men bij een eventuele verhuizing voorkeur heeft voor een lokatie met of zonder NS-station, de helft van de respondenten daarvoorkeur voor de nabijheid van een NS-station te hebben. Het gaat dus om een duidelijk gemis van Amstelveen, waarvan relatief veel respondenten aangeven dat ze het als een nadeel ervaren. In hoeverre de te realiseren tramverbinding daarvoor compensatie zal bieden is op grond van de verzamelde gegevens niet te zeggen.

Binnen Amsterdam wordt deze faktor vooral belangrijk gevonden door de respondenten in het W. T. C., dat direkt naast Station Zuid is gelegen, en door die in Amsterdam-Zuidoost, waar het station Bijlmer ligt. De score op de ligging ten opzichte van Schiphol hangt samen met de afstand tot Schiphol: een zeer grote meerderheid van de kantoororganisaties uit Hoofddorp vindt dat belangrijk, ruim de helft uit Amstelveen en nog geen 40 % uit Amsterdam. Binnen Amsterdam zijn het vooral de

dichtbij Schiphol in het W.T.C. gevestigde kantoororganisaties die aan deze faktor veel belang hechten.

De nabijheid tot het stadscentrum speelt in alle gemeenten een ondergeschikte rol, maar binnen Amsterdam is er op dit punt enige differentiatie. Daar wordt de nabijheid tot het stadscentrum door drie van de vier kantoororganisaties uit het stadscentrum en door ruim de helft van de kantoororganisaties uit de naoorlogse gordel belangrijk geacht. In de andere kantoorvestigingsgebieden scoort deze faktor veel lager.

In hoeverre het stadscentrum in Amstelveen, dat in stadsgewestelijk verband is te beschouwen als een stadsdeelcentrum, voldoet aan het gewenste stadscentrum is op grond van de onderzoeksgegevens niet te zeggen. Nog geen kwart van de kantoororganisaties uit Amstelveen heeft echter voorkeur voor een stadscentrum. In Amsterdam is dat percentage niet veel hoger. Van de op het kantorengedebied Beukenhorst, dus buiten het stadscentrum van Hoofddorp gevestigde respondenten heeft er geen enkele een voorkeur voor het stadscentrum. Die organisaties zitten in het milieu waar ze wel bijna allemaal een voorkeur voor hebben, een kantorenwijk. Ook een belangrijke meerderheid van de respondenten in Amsterdam en Amstelveen heeft voorkeur voor een kantorenwijk. Ongeveer een derde van de respondenten in die gemeenten stellen prijs op de ligging in een winkelcentrum.

De faam van de gemeente speelt voornamelijk voor kantoororganisaties uit Amsterdam een rol van enige betekenis. Hierin speelt de attractie van Amsterdam als internationaal zakencentrum door. De houding van de gemeentelijke overheid ten opzichte van het bedrijfsleven speelt geen dominerende rol, maar wordt door ruim 40 % van de kantoororganisaties uit de verschillende gemeenten belangrijk gevonden. Vooral in het W.T.C. en in het nieuwe zakencentrum Amsterdam-Zuidoost wordt veel waarde aan deze faktor gehecht.

In Amstelveen is er een duidelijke diskrepantie tussen voorkeur voor en voorzieningen van openbaar vervoer. Verder past het kantorenmilieu in belangrijke mate bij de daar gevestigde kantoren. In Amsterdam heeft een belangrijke minderheid van kantoren problemen met bereikbaarheid per auto en parkeermogelijkheden. In Hoofddorp is er een grote mate van overeenkomst tussen voorkeuren en situatie: het gaat om een zuiver kantorengedebied aan een uitvalsweg en op korte afstand van een snelweg, met een NS-station, buiten het stads- en winkelcentrum.

#### 4 Konklusies

Het is mogelijk op grond van enkele gegevens over het verplaatsingsproces van kantoororganisaties de positie van de verschillende kantoorconcentratiegebieden aan te geven. De aard van de vertrek- en vestigingsmotieven voor de in het onderzoek betrokken gemeenten en gebieden binnen Amsterdam weerspiegelen de repulsie- en attractiefaktoren van die gebieden. De drie gemeenten bedienen ten dele verschillende segmenten van de markt. In het doorstromingsproces en vestigingsproces heeft uitsortering van verschillende soorten kantoororganisaties naar verschillende kantoorconcentratiegebieden plaatsgevonden. Er is een duidelijke, maar geen volledige, samenhang tussen de vestigingsplaatsen en pand- en omgevingswensen en de objectieve kenmerken van de kantoorconcentratiegebieden.



OP ZOEK NAAR DE VOORONDERSTELLINGEN VAN DE RUIMTELIJKE  
PLANNING IN NEDERLAND

Anne van Kuijk en Richard Stolzenburg  
Faculteit Bouwkunde, Sectie Urbanistiek,  
Technische Universiteit Eindhoven

SAMENVATTING

Bij het bedrijven van de ruimtelijke planning in ons land ontbreekt het aan een samenhangend theoretisch kader, een theorie, van waaruit gewerkt wordt. Wel zijn er een aantal veelal onuitgesproken vooronderstellingen in het spel die aan de ruimtelijke planning ten grondslag liggen en als het ware de plaats van een theorie innemen. Onderscheid kan worden gemaakt naar vooronderstellingen, die aan aan de maatschappelijke constellatie worden ontleend (b.v. de verzorgingsstaat) en de z.g. gecamoufleerde vooronderstellingen. Dit zijn vooronderstellingen, die waarden en strevingen vertegenwoordigen die in feite niet direct op de ruimtelijke planning van toepassing zijn. Afsluitend wordt een pleidooi gehouden om uitgaande van de eerste groep van vooronderstellingen tot de aanzet van een theorie van de ruimtelijke planning te komen.

Stellingen.

1. Bij het onderzoek naar de mogelijkheid om tot een theorie van de ruimtelijke planning te komen zou begonnen dienen te worden met de positie te bepalen van de factor ruimte binnen de ruimtelijke planning.
2. Het domineren van de in dit artikel beschreven gecamoufleerde vooronderstellingen heeft er sterk toe bijgedragen, dat de ruimtelijke planning in een crisis-achtige situatie is beland.

Inleiding.

De ruimtelijke planning 1) in Nederland geschiedt volgens de regels en procedures die zijn vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de praktijkervaring en de bijdragen die vanuit de wetenschap geleverd worden. Zowel in de wetgeving als in de dagelijkse praktijk wordt uitgegaan van een reeks vooronderstellingen die het handelen in de ruimtelijke planning sterk bepalen. Vooronderstellingen, die zelden ter discussie worden gesteld. "Alles wat gezegd wordt, wordt gezegd op grond van 'vooronderstellingen' die (vaak) niet in het licht van het bewustzijn treden en dus niet openbaar worden", stelt K. Doevendans in dit verband in zijn studie "Stedebouw en de vorming van een speciale wetenschap" (1988) 2) Dikwijls zal men zich het bestaan van deze vooronderstellingen zelfs niet realiseren. We hebben daarbij moeten vaststellen dat in de vakliteratuur nauwelijks aandacht wordt besteed aan dergelijke vooronderstellingen van de ruimtelijke planning.

Terry Moore wijst er in dit verband op, dat in de planning-theorie wel aandacht bestaat voor het 'wat' en het 'hoe' van de planning, maar niet aan het 'waarom'.<sup>3)</sup>

In dit artikel wordt nu een verkenning verricht naar de vooronderstellingen die aan de ruimtelijke planning in Nederland ten grondslag liggen. Met elkaar vormen zij een aanzet van waaruit mogelijk een theorie van de ruimtelijke planning in Nederland opgesteld kan worden.

Naar onze mening is het momenteel ook een goed tijdstip om een dergelijke verkenning uit te voeren. Immers, de afgelopen jaren zijn er andere opvattingen naar voren gekomen ten aanzien van de ruimtelijke planning en de rol van de overheid daarin. De overheid streeft er naar de ontwikkelingen meer aan zichzelf over te laten. Zij zou zich meer op de achtergrond moeten houden. In de Nota van Toelichting bij de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (1985) wordt aangegeven dat men streeft naar: "het niet meer regelen dan strikt noodzakelijk is en daarbij gemeente en provincie niet nodeloos in hun beleidsvrijheid beperken." <sup>4)</sup> Herziening van het planningsstelsel is echter naar onze mening niet mogelijk zonder een goed inzicht te hebben in de vooronderstellingen die eraan ten grondslag liggen. In deze trant laten Van Dansik en de Graaf zich in 1984 ook uit: "Wat dringend nodig is, is een (re)constructie van de grotendeels vergeten metatheorie van alle pseudo-wetenschappelijke veronderstellingen, van alle dromen die in de een of andere vorm in iedere wetenschap, dus ook in de planologie, beklijven. Pas dan kan de planologie weer inventief en innovierend de toekomst verkennen, ook de toekomst van zichzelf". <sup>5)</sup>

In dit artikel onderscheiden wij twee categorieën van vooronderstellingen. De eerste categorie wordt gevormd door vooronderstellingen die de ruimtelijke planning rechtvaardigen vanuit het Nederlandse maatschappelijke bestel. De andere categorie duiden wij aan met de term 'gecamoufleerde' vooronderstellingen. Dit zijn vooronderstellingen die niet met de grondvesten van het maatschappelijk bestel verbonden zijn, maar onder de vlag daarvan andere waarden en strevingen naar voren brengen.

Bij de bespreking van de verschillende categorieën is het, gezien het experimentele karakter van dit artikel, niet mogelijk om een bepaalde rangorde bij de vooronderstellingen aan te brengen. De nu gehanteerde volgorde is willekeurig.

In de titel van dit artikel wordt zeer bewust gesteld dat het om de Nederlandse situatie gaat. Reeds bij de eerste reeks van vooronderstellingen zal blijken dat de nationale omstandigheden van grote invloed zijn bij het vaststellen binnen welk theoretisch raamwerk de ruimtelijke planning geschiedt.

Categorie I: de maatschappelijke constellatie.

(1) Als eerste dient vastgesteld te worden dat de ruimtelijke planning in ons land gegrondvest is in een maatschappelijke context die bepaald wordt door de grondwet van een democratische rechtstaat en vastgelegd is in een speciale wet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het ruim-

telijke planningsstelsel vindt in de democratische rechtsorde zijn legitimatie en wordt verondersteld deze op zijn beurt te schragen. Een democratische rechtsstaat betekent dat in principe aan alle belangen in een onderlinge afweging recht moet worden gedaan. Ruimtelijke planning geschiedt in ons land dus in de grond van de zaak vanuit een verdelend rechtvaardigheidsstreven. Door middel van ruimtelijke planning kunnen de in een bepaalde situatie minder machtigen behoord worden voor machtsmisbruik door de meer machtigen. Bij een bespreking aan de hand van F.S. Chapin's boek *Urban Land Use Planning* (1965) van de globale doelen die bij de Amerikaanse overheid met betrekking tot het ruimtelijk beleid worden gehanteerd, stelt G.A. Wissink in 1982 dat daar voor de Nederlandse situatie als gronden van beleid heel nadrukkelijk aan moeten worden toegevoegd "de zorg voor rechtszekerheid (...), de zorg voor sociale rechtvaardigheid, in de zin van het opkomen voor de zwakken (...), de zorg voor zo volledig mogelijke huisvesting (...) en de zorg voor een leefbaar woon- en leefmilieu". 6)

(2) Binnen deze democratische grondwet is een sociaal stelsel tot stand gekomen dat te boek staat als de verzorgingsstaat. Het gebruik van of de beschikking over een aantal basisvoorzieningen is voor alle burgers gegarandeerd. De regelingen en voorzieningen dienen uiteraard aan de groepen waarvoor zij bedoeld zijn ten goede te komen. Gezien de gedifferentieerdheid van het verzorgingsstaatstelsel en het gegeven dat de beschikbare financiële middelen per definitie beperkt zijn, is het vanzelfsprekend dat er planmatig gedacht en gehandeld wordt.

Een verantwoorde volkshuisvesting en een goed voorziene woon- en leefomgeving zijn twee belangrijke opdrachten van de verzorgingsstaat. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het feit, dat in de gebouwde omgeving de lasten en de lusten zo evenredig mogelijk over de verschillende inkomensgroepen verdeeld worden. In het bovenstaande citaat van Wissink wordt ook hieraan gerefereerd. Vanaf de Woningwet tot op de dag van vandaag is er vanuit de te onderscheiden maatschappelijke groeperingen (o.a. de vroegere z.g. Zuilen) naar gestreefd om de volkshuisvesting en de inrichting en de vormgeving van de gebouwde omgeving bewust te gebruiken om bepaalde waarden die in de verzorgingsstaat nagestreefd worden tot uitdrukking te brengen.

(3) De beperkingen verbonden aan de natuurlijke omgeving, te weten, de waterstaatkundige omstandigheden, de aard van de grond en de toenemende schaarste aan grond hebben er toe geleid, dat er van oudsher op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan met het beschikbare areaal. De Amerikanen Dutt en Costa hebben dat op een kernachtige wijze onder woorden gebracht: "The Netherlands is decidedly the most planned country among the European Nations. Only a few democracies of the world can match the planning apparatus of the Dutch government. Such a state of affairs is a product of circumstances created by harsh environmental constraints, a challenging history, conflicting socio-cultural forces, hard economic necessities, and the size of the country". 7)

In ons land is men reeds lange tijd erop ingesteld de zaken niet op z'n beloop te laten. De moeizame wijze waarop grond



verworven (polders, droogleggingen) en bebouwd werd (de zandgronden b.v.) leidde tot een bewust en met overleg omgaan met de beschikbare gronden: afsprakenstelsels, afstemming en regelingen zijn de grondtonen.

(4) Een vierde vooronderstelling wordt ontleend aan het gegeven dat in de huidige neo-kapitalistische maatschappij het voortbrengingsproces van goederen en commerciële diensten, wil het zo goed mogelijk functioneren, niet aan het marktmechanisme overgelaten kan worden. De overheid dient er voor te zorgen, dat er een evenwichtige verdeling plaatsvindt van de openbare en collectieve (consumptie)-goederen. Ook de participanten op de z.g. vrije markt, met name de ondernemingen, hebben er belang bij, dat er vanuit de (centrale) overheid regelend, ordenend en plannend wordt opgetreden. Dit kan b.v. bevorderend werken op de continuïteit van de bedrijven. Klostermann betitelt deze overheidstaak als "comprehensive coordination". 8) Reeds in 1964 stelde W. Steigenga in zijn bekende boek "Moderne Planologie" ten aanzien van deze problematiek: "Het gecompliceerder worden van maatschappelijke verhoudingen en een grotere massaliteit leidt tot een verdichting waaraan - wanneer er bovendien geen algemeen geaccepteerd cultuurpatroon is - voortdurende conflicten tussen individu en ruimtelijke orde inherent zijn. In een dergelijke situatie is leiding van de zijde van de overheid noodzakelijk teneinde conflictsituaties en deficienties in belangrijke sectoren der samenleving te vermijden". 9) In de ruimtelijke planning komt dit o.a. tot uitdrukking in de verkeersplanning, het realiseren van industrie- en bedrijventerreinen en het bepalen van bestemmingen op b.v. distributie-planologisch gebied.

De hier genoemde vooronderstellingen vinden hun bedding in de belangrijkste maatschappelijke stromingen die er in ons land zijn. De opvattingen binnen confessionele kring kunnen het best getypeerd worden met het daar gehanteerde begrip rentmeesterschap. In het Program van Uitgangspunten van het C.D.A. wordt gesteld dat: "Hij (de mens) mag de aarde bewerken, stellig ook voor zijn eigen ontplooiing, maar moet haar in haar verscheidenheid bewaren en behoeden". 10) Het laatste leidt als vanzelf tot het bedrijven van ruimtelijke planning. Een goede rentmeester kijkt vooruit en trekt zijn plan.

Een socialistische maatschappij betekent per definitie een planmatige maatschappij. De onrechtvaardige verdeling van goederen en diensten, die het kapitalisme kenmerkt, omdat volgens het socialisme het marktmechanisme altijd ten voordele van de meer machtige uitvalt, kan voorkomen worden door een planmatige aanpak van het productie- en verdelingsproces. Dit geldt uiteraard dan ook voor het gebruik van de ruimte en de gebouwde omgeving. Ruimtelijke planning is binnen een sociaal-democratische maatschappijbeschouwing derhalve een *conditio sine qua non*.

De derde hoofdstroom, de liberale maatschappijvisie, typeert zichzelf als te streven naar een waarborgstaat. Dit betekent, dat de individuele ontplooiing van de burgers voorop moet staan, maar zodanig geregeld moet worden dat

dit dan ook in principe voor allen mogelijk is. In de publicatie "Liberalisme" uit 1988 wordt hierover gesteld: "Pas wanneer iemand het individuele domein van een ander schendt, dient de staat in actie te komen". 10A) De gemeenschap verschaft dus de waarborg dat ieders domein gegarandeerd wordt. Dit houdt afstemming in en dus een bepaalde mate van planning. De tweede groep van vooronderstellingen wordt gevormd door de z.g. gecamoufleerde vooronderstellingen. Deze zijn naar onze mening een steeds grotere plaats gaan innemen binnen het krachtenveld van de ruimtelijke planning. Dit kan toegeschreven worden aan veranderingen in de aard van de ruimtelijke planning, die hun oorsprong vinden in de maatschappelijke ontwikkelingen die zich na de tweede wereldoorlog hebben voorgedaan. Ten overvloede worden zij hier nog eens vermeld: de groei van de bevolking, de ongekende welvaartsstijging en de invoering van de verzorgingsstaat. Deze verschijnselen brachten een tot nu toe ongeziene uitbreiding van de woningvoorraad met zich mee en leidden tot een sterke uitbouw van de ruimtelijke infrastructuur. Dit had tot gevolg dat er een tot dan toe ongekende activiteit op het gebied van de ruimtelijke planning plaats vond. Het ene na het andere plan kwam tot stand en werd uitgevoerd, waarbij men uitgesproken uitging van de eerste categorie van vooronderstellingen. Vanaf de jaren '60 kwam er een dimensie bij. Het mondiger worden van de bevolking had tot gevolg dat zich een scala aan groeperingen ging manifesteren die erkenning vroegen voor hun specifieke belangen en strevingen. In de ruimtelijke planning kreeg dit zijn weerslag in de uitbouw van de planningsprocedures o.a. met wettelijk vastgestelde inspraakregelingen.

Tegelijkertijd bracht de gestage toeneming van de overheidstaken met name op gemeentelijk niveau een professionalisering van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat met zich mee. Bestuurders en de meer machtigen binnen het ambtelijk apparaat zijn van lieverlede de ruimtelijke planning gaan gebruiken om andere strevingen en bepaalde ambities tot uiting te brengen. Er is uiteraard een sterke invloed uitgegaan van de wijze van werken in het bedrijfsleven waarbij men kijkt naar het voeren van een doelmatig en vooral dynamisch 'management'. Binnen het overheidsapparaat neemt men deze opvattingen niet alleen over met het doel om tot een doelmatiger beheer te komen maar ook uit prestigeuze overwegingen. Veel burgemeesters en wethouders streven er naar als gemeentelijke managers te boek te staan.

Ten gevolge van deze ontwikkelingen groeide de ruimtelijke planning uit tot een zeer complex geheel en vervaagde het zicht op haar wezenlijke taken, die verwoord zijn in de eerste categorie van vooronderstellingen. In deze complexiteit gaat de tweede categorie van vooronderstellingen een steeds dominantere rol spelen. Deze gecamoufleerde vooronderstellingen zijn op de keper beschouwd oneigenlijke vooronderstellingen. Immers het openbare bestuur gebruikt de noodzakelijke ruimtelijke planning als een voertuig om andere strevingen te realiseren. De ruimtelijke planning leent zich daar kennelijk goed voor.

Wij zullen eerst deze categorie van gecamoufleerde vooronderstellingen bespreken en vervolgens aangeven waarom het benoemen van deze vooronderstellingen ons inziens van wezenlijk belang is voor een hernieuwde blik op de ruimtelijke planning.

Categorie II: de gecamoufleerde vooronderstellingen.

(1) Ruimtelijke planning vooronderstelt macht(-suitoefening). Een ruimtelijk plan betekent een wettelijk gesanctioneerde vorm van machtsuitoefening door de provincie en de gemeente. Zowel in het streek-, structuur-, als bestemmingsplan wordt er van uitgegaan dat de macht aanwezig is om het gestelde te verwezenlijken. Zonder macht geen ruimtelijke planning. Dit machtsaspect is daarbij tevens een doel op zichzelf geworden. Hier is een omgekeerde redenatie aan de orde. Wil men als openbaar bestuur macht uitoefenen, dan kan dat door middel van de ruimtelijke planning geschieden. Vanaf de jaren '60 en '70, toen veel gemeentelijke en provinciale bestuurders van magistraat tot manager werden, of in ieder geval zich als managers gingen gedragen, wordt het ontwikkelen van ruimtelijke plannen gezien als een middel om bestuurlijke macht uit te oefenen.

(2) De neiging tot orde. Binnen de ruimtelijke planning in ons land wordt er ons inziens ook onuitgesproken van uitgegaan, dat alles geregeld dient te zijn. Alles dient zijn plaats te hebben. Niets kan aan zichzelf overgelaten worden. Dit is gebaseerd op de zin voor een rationele orde die in onze westerse maatschappij aanwezig is. De industriële samenleving functioneert bij de gratie van tijdsbesef en ordening. Men laat de situatie en de ontwikkelingen niet aan zichzelf over. Een tegenovergestelde positie innemend zegt Van der Cammen hierover: "Woorden als 'spontaan' of 'autonoom' hebben ten onrechte een negatieve bijklank: de spontane ruimtelijke ontwikkeling zou een bron zijn van onkontroleerbare toevalligheden, verstoringen, onaangepastheid en chaos." 11) Toch overheerst de zin voor rationele orde zozeer, dat men meent dat er voldoende aanleiding is om in te grijpen door middel van ruimtelijke planning. Het gaat om de kwestie, dat zowel het bestuur als het ambtelijk apparaat zich niet meer voor kan stellen dat er niet geregeld wordt.

(3) De idee van beheersbaarheid. Een derde gecamoufleerde vooronderstelling is naar onze mening de aanname dat in ons land de ruimtelijke ontwikkelingen beheersbaar zijn. L. de Klerk spreekt in zijn artikel "De paradox van de planning" in dit verband over "De wil tot beheersing". 12) Er wordt niet alleen gestreefd naar beheersing van de ruimte op zichzelf (als fysieke ruimte), maar de ruimtelijke planning wordt tevens gezien als een middel om maatschappelijke ontwikkelingen te beheersen. Deze vooronderstelling is nauw verbonden met hetgeen de afgelopen decennia de "maakbaarheid van de samenleving" wordt genoemd. Dit verschijnsel is weer sterk beïnvloed door de frappante technologische ontwikkelingen. Het heeft er een tijd op geleken alsof de maatschappelijke verhoudingen op korte termijn veranderbaar zouden zijn. Het ligt voor de hand dat men op het gebied

van de ruimtelijke planning daardoor is geïnfecteerd. Binnen de ruimtelijke planning spreekt de idee van beheersbaarheid wellicht nog meer aan vanwege het feit dat er een lange waterstaatkundige ervaring en traditie bestaat, waarin de beheersbaarheid van het water tot op de dag van vandaag een grote rol heeft gespeeld. De Zuiderzee werken met de daaraan verbonden planmatige inrichting van de polders en het Deltaplan bevestigen dit alleen maar. Aan H. van der Cammen en L.A. de Klerk ontlene we uit hun boek "Ruimtelijke Ordening" Van plannen komen plannen (1986) een citaat van W. Steigenga uit zijn bekende boek "Moderne Planologie": "De ruimtelijke planning pretendeert dat de gemeenschap in staat is zijn omgeving te beïnvloeden, zelfs te vormen, door richting te geven aan maatschappelijke krachten en technische mogelijkheden en deze te schikken tot een bepaald verband". 13) Zelf stellen zij daarover: "Stedebouwkundige plannen, bestemmingsplannen, structuurplannen, streekplannen en nationale structuurschetsen hebben, naast hun louter functionele rol om de ruimte in te richten, van meet af aan de pretentie gehad richting te geven aan maatschappelijke krachten, zo leert de geschiedenis. Het plan verbeeldt de wil tot beheersing, het programma waarnaar de werkelijkheid gericht dient te worden". 14) Deze vooronderstelling van maakbaarheid komt naar onze mening ook tot uitdrukking in het gebruik van prognoses. De prognoses en de wijze waarop zij gehanteerd worden weerspiegelen een rotsvast vertrouwen in de beheersbaarheid of de maakbaarheid van de toekomst, die in het ruimtelijk plan wordt getoond.

(4) Ruimtelijke planning vooronderstelt vooruitgang. Er zullen in ons land nauwelijks ruimtelijke plannen te vinden zijn, waarin niet op een stilzwijgende wijze ervan wordt uitgegaan, dat het betreffende plan in de grond van de zaak weer beter is dan vorige plannen. Nieuwere opvattingen en bepaalde toekomstverwachtingen vinden er hun uitdrukking in. Men hanteert een optimistische kijk over de toekomst. De verwachting bestaat, dat verschillende van de huidige problemen opgelost kunnen worden. Vanuit welke maatschappijopvattingen of ideologische uitgangspunten er in ons land ook naar de toekomst wordt gekeken, er wordt bij de ruimtelijke planning toch van uitgegaan dat er een betere samenleving zal ontstaan. Hoewel de vooruitgangsgedachte momenteel sterk becristiseerd wordt, kan toch gesteld worden dat er niet gewerkt wordt vanuit een status-quo gedachte of een pessimistisch wereldbeeld. Steigenga wees reeds in zijn *Moderne Planologie* op dit uitgangspunt van de ruimtelijke planning: "De planologie blijft trouwens niet staan bij de evaluatie van de gegeven ruimtelijke orde der samenleving. Zij heeft tot taak de vraag te stellen of een zodanige ingreep in de ruimtelijke orde mogelijk is dat een (betere) of een andere aanpassing tussen ruimte en samenleving kan worden verkregen". 15)

L.A. de Klerk, die deze uitspraak van Steigenga citeert in zijn artikel "Planologie, een vak met inhoud" zegt daar zelf over: "De utopische intentie is de bewuste overschrijding van de bestaande verhoudingen, normen en waarden, wetten en procedures. Het is de in het plan vastgelegde

voortgang; nieuwe waarden die waardevoller worden gedacht dan de bestaande. Deze intentie behoort tot de traditie van de ruimtelijke planning." 16)

### (III) Afsluiting.

Wanneer we naar de twee groepen vooronderstellingen kijken valt het op dat de factor ruimte een bescheiden plaats inneemt. Het zou voor de hand hebben gelegen dat het begrip ruimte een centrale plaats zou innemen in de vooronderstellingen die aan de ruimtelijke planning ten grondslag liggen. Hoewel in een wat ander verband gebruikt, stelt Faludi in zijn studie "A Decision-centred View of Environmental Planning" uit 1987 hierover: "The spatial dimension in environmental planning-scheming is so obviously important that it seems odd how little thought is given to what it implies". 17) Een kort historisch overzicht met betrekking tot de plaats van het verschijnsel ruimte kan dit verduidelijken. Tot aan de industriële revolutie heeft de ruimte en met name de hoedanigheid van de beschikbare grond, vaak een determinerende rol in het bestaan gespeeld. In ons land valt b.v. te denken aan het agrarische bestaan op de zandgronden. Ongeveer duizend jaar heeft zich het akkerdorp in een vast patroon gemanifesteerd, in Brabant b.v. de z.g. frankische driehoek. De landbouwproductie en derhalve het bestaan werd in al zijn facetten bepaald door de ruimtelijke gegevenheden. Bij het ontstaan van stedelijke samenlevingen aan het begin van de middeleeuwen speelden zo gezien ruimtelijke factoren als rivierovergangen, hoogten e.d. een belangrijke rol. In de 19e eeuw heeft men hieraan theorieën ontleend waarin sprake was van een geografisch determinisme ten aanzien van het bestaan van de bevolking. Door de industriële en wetenschappelijke revolutie, waardoor de natuur beheersbaarder werd, is de positie van de ruimte aanzienlijk veranderd. Zij is van object tot subject geworden. Het geografische determinisme is een gepasseerd station. Met de grondslag in de letterlijke zin van het woord behoeft in ons land bijna geen rekening meer te worden gehouden. Technisch gezien kan alles overal gebouwd worden. De specifieke kenmerken van de ruimte als zodanig tellen steeds minder mee. De maatschappelijke functies die in de ruimte reeds een plaats hebben gekregen maken de dienst uit bij het bepalen van het gebruik van de resterende ruimte. "Ruimte als natuurlijk gegeven wordt tot sociale ruimte, waarbinnen zich zinvolle verbanden en gehelen aftekenen", stelt G.A. Wissink in dit verband 18) In ons land zijn we reeds geruime tijd in een situatie beland, waarin de beschikbare ruimte volledig in gebruik is. Alle te vervullen functies verkeren in een sterke concurrentiepositie ten aanzien van het gebruik van de ruimte. Op het moment dat er zoveel functies zijn, dat zij elkaar bij het uitblijven van een ruimtelijke afstemming negatief gaan beïnvloeden en naarmate er steeds meer belangen in het spel komen, wordt de noodzaak tot regeling steeds groter. Bij die regeling, die we ruimtelijke planning noemen, is de nadruk steeds minder op het inrichten van de ruimte als zodanig komen te liggen als wel op de afwegingsprocessen hoe de ruimte gebruikt en ingericht zou



kunnen worden. Het gaat hierbij om de afweging van belangen en strevingen, waarbij de vooronderstellingen van zowel de eerste als de tweede categorie een rol spelen. Dit verschaft de ruimtelijke planning een complex karakter. Om vanuit deze complexiteit op te stijgen zou men moeten trachten tot een theoretisch kader te komen. Zoals de economie zijn "wetmatigheden" kent, die op bepaalde uitgewerkte en algemeen erkende theorieën zijn gebaseerd, en op grond waarvan vele modellen ontwikkeld zijn, ontbreekt het in de ruimtelijke planning aan een dergelijke theorie. De theorie moet zodanig zijn dat zij een leidraad is voor de ruimtelijke planning, dat er uitspraken aan ontleend kunnen worden, wel of niet in de vorm van hypothesen, die richting geven aan de wijze waarop de ruimtelijke planning geschiedt en ook als het ware erkenning vindt binnen het Nederlandse volk. G.A. Hoekveld gaat in zijn artikel "Naar een ruimtelijke planningstheorie" uit 1988 na of dit mogelijk is. Hij komt tot een negatieve conclusie: "Kort gezegd: de consequenties, repercussies etc. zijn te veelsoortig om met elkaar verenigd te worden in een theorie. Ik versta onder theorie een begrippenstructuur, een netwerk van begrippen die zijn verbonden door verklaring biedende relaties. De wetenschappelijke arbeidsdeling kent economische, sociologische, bestuurskundige, politicologische enz. theorieën. Deze theorieën betreffen allemaal bepaalde aspecten van de multi-dimensionele werkelijkheid. Wij kunnen niet hopen dat we die veelheid van repercussies in een sluitend theoretisch verband krijgen. De samenleving waarin de ketens van oorzakelijke vervlechtingen zeer lang zijn geworden, is daar nu te gecompliceerd voor geworden. De praktijk toont ook dat er gebruik wordt gemaakt van theorieën van velerlei disciplineire herkomst die ad hoc worden aangegrepen als ordeningskader of als oplossingskader. We zoeken echter naar een middelpuntgevend theoretisch centrum voor de planologische (en ook voor de regionaal-geografische) identiteit en activiteit". 19) Kernachtig samenvattend komt Hoekveld tot de slotsom dat er geen eigen 'middle-range' theoretisch centrum is. 20)

Wij zijn van mening dat men niet moet uitgaan vanuit de deeldisciplines, zoals door Hoekveld vermeld, maar dat het formuleren van een ruimtelijke planningstheorie dient te geschieden vanuit de vooronderstellingen die door ons de 'maatschappelijke constellatie' zijn genoemd. Hiermee sluiten wij ook aan bij Van Dansik en de Graaf in hun pleidooi om terug te keren naar de oorspronkelijke uitgangspunten.

Binnen de vier basisvooronderstellingen moet vastgesteld worden wat de wezenlijke elementen zijn die de ruimtelijke planning in ons land bepalen of zouden moeten bepalen. Hieraan kunnen principes, richtlijnen ontleend worden voor de ruimtelijke planning en planvorming. Tegelijkertijd dient de positie van de gecamoufleerde vooronderstellingen goed vastgesteld te worden. Deze zijn namelijk door het ontbreken van een theorie van de ruimtelijke planning een steeds belangrijker rol gaan spelen (binnen de Nederlandse ruimtelijke planning). Op zijn beurt heeft het domineren van deze gecamoufleerde vooronderstellingen de ontwikkeling



van een theoretisch kader geremd. Er zou een diepgaande analyse moeten plaatsvinden van hun invloed op de ruimtelijke planningspraktijk. Wanneer deze vooronderstellingen goed in kaart zijn gebracht en hun werking duidelijk is zal het eenvoudiger zijn om vast te stellen hoe de positie van de basisvooronderstellingen te verstevigen. Hoewel een uitwerking daarvan buiten de opzet van dit artikel valt, lijkt het ons gewenst om met een aantal voorbeelden duidelijk te maken in welke richting door ons wordt gedacht. Aan de vooronderstelling van de democratische rechtsorde kan b.v. het uitgangspunt worden ontleend dat bij de planning van de gebouwde omgeving de ruimtelijke lusten en lasten op een evenredige wijze over alle gebruikers, dus door de verschillende sociaal-economische lagen heen, verdeeld worden.

Vanuit de vooronderstelling betreffende de verzorgingsstaat kunnen het uitgangspunten ten aanzien van de bereikbaarheid en de nabijheid afgeleid worden. We betreden daarmee het terrein van de distributieplanologie. De kengetallen dienen zodanig te zijn dat bepaalde voorzieningen ruimtelijk zo optimaal mogelijk gelegen zijn. En dan gezien vanuit de gebruiker.

Een theorie gebaseerd op de 'basisvooronderstellingen' kan naar onze mening meer bijdragen aan het snoeien van het overtollige en dode hout binnen de Nederlandse ruimtelijke planning dan de wijze waarop men nu streeft naar deregulering en decentralisatie. Deze activiteiten zijn ontsproten aan een uitgesproken onbehagen ten aanzien van bepaalde politieke ontwikkelingen in de jaren '60 en '70. Wil men de ruimtelijke planning "revitaliseren" dan dient het aanbeveling om weer naar de wortels terug te keren en vast te stellen wat de werkelijke opgaven en doeleinden zijn.

De auteurs danken mej. E.H.A.M. van Kuijk, studente in de sociale-geografie te Utrecht, en Dr. Ir. K. Doevendans, Faculteit Bouwkunde TU Eindhoven, voor hun kritische opmerkingen bij het tot standkomen van deze tekst.

#### Noten:

1) Ontleend aan John Ratcliffe, An introduction to Town and County Planning, 1981. blz.13... it is concerned with providing the right site, at the right time, in the right place, for the right people.

blz.14. It is the allocation of resources, particularly land, in such a manner as to obtain maximum efficiency, while paying heed to the nature of the built environment and the welfare of the community.

the art of anticipating change, and arbitrating between the economic, social, political and physical forces that determine the location, form and effect of urban development. blz.14. Being comprehensively defined as 'the making of an orderly sequence of action that will lead to the achievement of a stated goal or goals'. blz.14.

2) Doevendans, K. Stedebouw en de vorming van een speciale wetenschap. Bouwstenen 10. Faculteit Bouwkunde Technische Universiteit Eindhoven. Eindhoven, 1988, blz.67.

3) In 1978 komt Terry Moore tot de slotsom dat: "Planning

literature recurrently distinguishes between substantive and procedural planning theories (Hightower 1969, Faludi 1973). Substantive theories in planning are concerned with what -- the phenomena which planning does or should influence. Procedural theories of planning are concerned with how -- the process of planning. Neither group of theories is concerned with why -- the reasons planning may be a legitimate use of public resources." uit: Terry Moore. "Why allow planners to do what they do? A justification from economic theory" in: Journal of the American Institute of Planners, October 1978, blz. 389.

4) Wet en besluit op de Ruimtelijke Ordening. Staatsblad 1985, 626, blz 13.

5) Dansik, W.D. van en Graaf, J.G. de. "Planologie: een moderne wetenschap?" in: Stedebouw en Volkshuisvesting, september 1984, blz. 364. (blz.364)

6) Wissink, G.A. De keuzen en de krachten in de ruimtelijke ontwikkeling. In: Ruimtelijke ordening als mensenwerk. Maatschappelijke processen en de rol van planning en beleid. Assen, 1982, blz.10.

7) Dutt, A.K. Costa, F.J. Public Planning in the Netherlands. Perspectives and Change since the Second World War. Oxford, 1985, blz.1.

8) Klosterman, R.E. "Arguments for and against planning", in: Town Planning Review, jrg. 56, 1985, blz.13.

9) Steigenga, W. Moderne Planologie. Utrecht, 1964, blz.23.

10) C.D.A. Program van Uitgangspunten. 1980, blz.34.

10A) Kinneging, A.A.M.. Liberalisme. Een speurtocht naar de filosofische grondslagen. Geschrift 65 van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, 's-Gravenhage, 1988, blz.162.

11) Cammen, van der H. De binnenkant van de planologie. Bussum, 1979, blz.22.

12) Klerk, L. de. "De paradox van de planning", in: Plan, 1982, blz. 14.

13) Cammen, van der H., Klerk, de L.A. Ruimtelijke ordening. Van plannen komen plannen. Utrecht, 1986, blz.9.

14) idem.blz. 10.

15) Steigenga, W. Moderne Planologie. Utrecht, 1964, blz.14.

16) Klerk, L.A. de. "Planologie, een vak met inhoud", in: Ruimtelijke planning en ruimtelijke ontwikkeling: een gespannen verhouding. Assen, 1982, blz. 18. 17) Faludi, A. A decision-centred view of environmental planning. Oxford, 1987, blz.140.

De keuzen en de krachten in de ruimtelijke ontwikkeling. 18) Wissink, G.A. "De keuzen en de krachten in de ruimtelijke ontwikkeling", in: Ruimtelijke ordening als mensenwerk. Maatschappelijke processen en de rol van planning en beleid. Assen 1982., blz.1.

19) Hoekveld, G.A. "Naar een ruimtelijke planningstheorie", in: Rooilijn, november 1988, blz.232.

20) idem.

1911  
1912  
1913  
1914  
1915  
1916  
1917  
1918  
1919  
1920  
1921  
1922  
1923  
1924  
1925  
1926  
1927  
1928  
1929  
1930  
1931  
1932  
1933  
1934  
1935  
1936  
1937  
1938  
1939  
1940  
1941  
1942  
1943  
1944  
1945  
1946  
1947  
1948  
1949  
1950  
1951  
1952  
1953  
1954  
1955  
1956  
1957  
1958  
1959  
1960  
1961  
1962  
1963  
1964  
1965  
1966  
1967  
1968  
1969  
1970  
1971  
1972  
1973  
1974  
1975  
1976  
1977  
1978  
1979  
1980  
1981  
1982  
1983  
1984  
1985  
1986  
1987  
1988  
1989  
1990  
1991  
1992  
1993  
1994  
1995  
1996  
1997  
1998  
1999  
2000

## SCHOON OP WEG

D.J. van der Laan

P.M. Peeters

Initiatiefgroep Wijs op Weg, Amersfoort

### SAMENVATTING

Uitgangspunt is een aantal doelstellingen en randvoorwaarden, geformuleerd vanuit oogpunt van milieubehoud en energiebesparing. Deze voorwaarden zijn in de studie 'Schoon op Weg' gebruikt om een toekomstig verkeers- en vervoerssysteem, dat in hoge mate aan de gestelde milieuvoorwaarden voldoet, voorstelbaar te maken.

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal maatschappelijke beslissingen nodig is om een voldoende milieuvriendelijk systeem te verwezenlijken: een compactere bebouwing en concentratie rond knooppunten van openbaar vervoer; investeringen in openbaar vervoer en voorzieningen voor fietsers en voetgangers; voorlichting en marketing om de overgang naar de beoogde situatie stap voor stap mogelijk te maken.

### Stellingen:

1. Een milieuvriendelijk verkeers- en vervoerssysteem is mogelijk in 2010.
2. De ruimtelijke ordening speelt een belangrijke rol in zo'n trendbreukscenario. Hiermee moet de verkorting van de verplaatsingsafstanden worden gecompenseerd.
3. Een trendbreuk in ons land is niet afhankelijk van een trendbreuk in Europa.

### 1. Inleiding

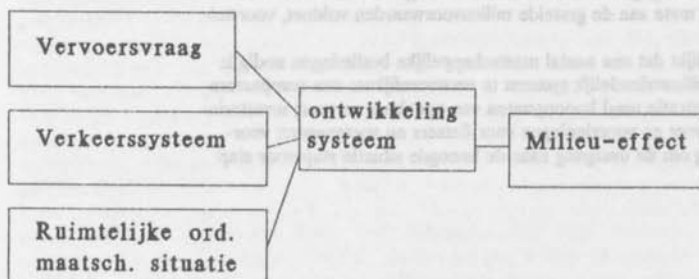
Vooruitlopend op discussies in het kader van het nieuwe Structuurschema Verkeer en Vervoer en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, hebben Initiatiefgroep Wijs op Weg en Vereniging Milieudefensie het rapport 'Schoon op Weg' uitgebracht.<sup>2</sup> Aanleiding voor de studies waren de ernstige problemen, die het wegverkeer nu veroorzaakt en het gebrek aan perspectief op een schone toekomst.

In Schoon op Weg' is uitgegaan van doelstellingen voor emissies, energieverbruik en ruimtegebruik, die vanuit een oogpunt van herstel en behoud van natuur en milieu minimaal noodzakelijk zijn. Aan de hand daarvan en de eigenschappen van de verschillende vervoerswijzen is vastgesteld hoeveel verkeer toelaatbaar is en op welke wijze deze zich over de vervoerswijzen dient te verdelen. Vervolgens is bekeken welke investeringen in infrastructuur en openbaar vervoer nodig zullen zijn om de gewenste vervoersstromen mogelijk te maken (zie figuur 1).

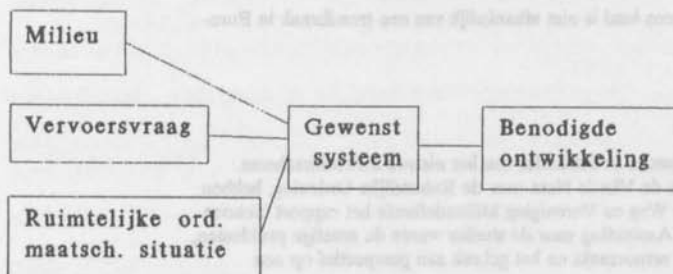
FIGUUR 1: Toegepaste methodiek in meeste bestaande studies en voor het 'trendbreukscenario' in Schoon op Weg.

## ONDERZOEKSOPZET

### Bestaande studies:



### Trendbreukstudie:



Deze methode is ook gebruikt in de notitie Verkeer en Milieu van V&W en VROM.<sup>2</sup> Hieruit blijkt dat bij een (volstrekt onvoldoende) reductiedoelstelling van 50% van de emissies van NOx in 2010 de hoeveelheid personenautoverkeer zal moeten dalen ten opzichte van 1986. Daarbij was uitgegaan van maximaal haalbaar Europees beleid op het gebied van de 'schone' auto.

## 2. Toekomstbeelden

1984

Onderzoekers van de Technische Universiteit Delft hebben twee toekomstscenario's beschreven. Eerst is echter geanalyseerd hoe de situatie in 1984 was (het meest recente jaar waarvan alle relevante gegevens beschikbaar waren). Vastgesteld is welke maatschappelijke, ruimtelijke en economische factoren de ontwikkeling van het verkeers- en vervoerssysteem beïnvloeden. Ook werd onderzocht welke relatie er bestaat tussen het bestaande verkeers- en vervoerssysteem en de mogelijke ontwikkelingen daarvan in de toekomst. Het woon-/werkverkeer staat volop in de belangstelling doordat het de meest opvallende problemen veroorzaakt: de files. Voor luchtverontreiniging en energieverbruik wordt de grootste milieubelasting echter door het sociaal/recreatieve verkeer veroorzaakt.<sup>3</sup>

Met de kennis over de huidige relatie tussen allerlei soorten verplaatsingen (geclassificeerd naar soort bestemming, doel van de reis, afstand en vervoerswijze) en de daaruit voortvloeiende milieubelasting zijn twee toekomstbeelden ontwikkeld: het Trendscenario en het Trendbreuksscenario.

### Trendscenario 2010

Het Trendscenario geeft een prognose van de ontwikkelingen bij voortzetting van het huidige overheidsbeleid. De mobiliteit neemt toe van 137 miljard pkm in 1984 tot 192 miljard pkm in 2010. Deze groei komt volledig voor rekening van het autoverkeer. Een nevenverschijnsel is dat het aantal afgelegde autokilometers nog sterker stijgt, doordat de gemiddelde bezettingsgraad zal afnemen. Het openbaar vervoer zal evenveel personenkilometers produceren als nu. Bij de spoorwegen is sprake van een lichte groei, bij stads- en streekvervoer zal een daling optreden. Het langzame verkeer neemt af. Bij de berekening van de milieubelasting is uitgegaan van ruime invoering van katalysatoren op auto-uitlaten (65% reductie van de gemiddelde emissies per voertuig-kilometer) en een forse reductie van het specifieke energieverbruik van auto's. Desondanks blijkt dat de gestelde randvoorwaarden nergens gehaald worden, hoewel er sprake is van een verbetering ten opzichte van de situatie in 1984 voor wat betreft luchtverontreiniging. Geluidshinder, energieverbruik en verstoring zullen echter aanzienlijk toenemen.

### Trendbreuksscenario 2010

In het Trendbreuksscenario is het totale aantal verplaatsingen en de verdeling over verplaatsingsmotief overgenomen uit de trend. De verdeling van het aantal verplaatsingen over de verschillende afstandsklassen en vervoerswijzen en het



aantal personenkilometers is opnieuw berekend.

De randvoorwaarden voor NOx-emissies en voor energie bepaalden hoeveel autoverkeer maximaal toelaatbaar was, rekening houdend met ruimte voor groei in het openbaar vervoer. Daaruit bleek dat slechts 10% van het toekomstige aantal verplaatsingen in 2010 per auto afgelegd zal kunnen worden. De overige verplaatsingen zullen zich verdelen over het openbaar vervoer en het langzaam verkeer. Bij deze verdeling is gebruik gemaakt van de BREVER-wet van Hupkes, een wetmatigheid die zegt dat, zonder ingrijpende wijzigingen in de maatschappij, het aantal verplaatsingen en de totale bestede reistijd gemiddeld per inwoner per jaar constant blijven.

Uit de toekomstige reistijden per auto, openbaar vervoer en langzaam verkeer kon vastgesteld worden hoeveel kilometers men af zou gaan leggen. Het totale aantal afgelegde kilometers zal in het Trendbreukscenario afnemen tot 106 miljard personenkilometers. Hoewel daardoor de gemiddelde verplaatsingsafstanden opzichte van 1984 met ongeveer eenderde zal verminderen, hoeft de mobiliteit van de Nederlanders niet per sé af te nemen, omdat het aantal verplaatsingen gelijk is aan dat in het Trendscenario. Ruimtelijke en sociale ontwikkelingen hebben ook invloed op de mogelijkheid gewenste bestemmingen te bereiken.

Vervolgens is een openbaar vervoerssysteem ontworpen dat in staat is de gegroecide vraag op een vlotte en comfortabele wijze af te handelen.

### 3. Ruimtelijke Ordening en Schoon op Weg

Wanneer het Trendbreukscenario uitgevoerd zou worden zullen zeker verschuivingen in de ruimtelijke ordening plaats moeten vinden. Dit is onder andere een gevolg van het feit dat in het Trendbreukscenario de gemiddelde verplaatsingsafstanden met eenderde af zullen nemen.

Er is een groot aantal beslissingen nodig tussen nu en 2010 om het Schoon op Weg scenario te verwezenlijken. Beslissingen die worden genomen door overheden en particulieren. De essentiële vraag die zich dan voordoet is of de benodigde beslissingen een zekere haalbaarheid bezitten. Van maatregelen op het terrein van de ruimtelijke ordening wordt vaak gesteld dat zij alleen op de lange termijn effect hebben. Hoe groot is de ruimte om de geldstromen van de overheid minder te richten op het autoverkeer en meer op het openbaar vervoer? En hoe flexibel zijn de beslissingen van huishoudens en bedrijven ten aanzien van hun vestigings- en verplaatsingsgedrag? Is een forse vermindering van het aantal af te leggen kilometers bijvoorbeeld in het sociaal/recreatieve verkeer reëel?

De benodigde beslissingen omvatten ondermeer:

#### A. Vestiging nabij knooppunten van het openbaar vervoer

Veel huishoudens en ondernemingen zijn momenteel niet gevestigd nabij een knooppunt van het openbaar vervoer en ook zijn voorgenomen verhuizingen lang niet altijd gericht op dergelijke plaatsen. Maar er tekent zich een zekere kentering af. Onder huishoudens lijkt een trend 'terug naar de stad' te ontstaan. Bij kantoren is er een tendens zichtbaar waarbij bereikbaarheid voor zowel auto als openbaar vervoer meetelt.

In de periode tussen nu en 2010 zullen, gemiddeld gezien, alle huishoudens en

bedrijven minimaal één keer, maar in de meeste gevallen vaker, van vestigingsplaats veranderen. De mobiliteit op de woningmarkt en de dynamiek van het bedrijfsleven worden nog versterkt door de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Gedurende de zogenaamde arbeidzame periode verandert men steeds vaker van werkgever.

Dit houdt in dat bij voldoende aanbod van locaties, die tegemoet komen aan de vraag, de bereikbaarheid per openbaar vervoer in principe sterk kan groeien. Daarbij opgeteld dat de autobeschikbaarheid lang niet algemeen zal zijn (dit vereist steeds vaker twee auto's per huishouden) lijken er marges aanwezig voor een verschuiving in zo'n periode.

#### B. Marketing vervoermiddelkeuze

Er zijn twee factoren die een hoofdrol spelen bij de individuele keuze van de consument voor een produkt: 1. het kostenaspect en 2. affiniteit en sociaal bepaalde invloeden.<sup>4</sup> Wij veronderstellen dat op het ogenblik lang niet alle mogelijkheden op dit gebied worden benut.

Potenties zijn aanwezig:

- \* Verplaatsingen per openbaar vervoer zijn in veel gevallen goedkoper dan per auto, maar veel mensen zijn zich daar niet van bewust.
- \* Veel mensen beschikken niet over de juiste informatie of gebruiken niet de beschikbare informatiebronnen bij de planning (voor zover van toepassing) van de verplaatsingen.
- \* Objectieve en professionele voorlichting, waarbij bijvoorbeeld alle alternatieven voor een verplaatsing per auto worden aangeboden, staat in ons land in de kinderschoenen. Er wordt onvoldoende ingespeeld op belangrijke momenten, waarbij de positie van een individu of huishouden verandert, zoals verandering van woonplaats, werkkring of voorgenomen huwelijk.
- \* De marketing van (ander) vervoer is niet alleen een taak van de overheid, maar juist ook van anderen. Ter illustratie: in de VS werken overheden en bedrijfsleven soms nauw samen om het woon-werkverkeer te beïnvloeden.<sup>5</sup>

#### C. Logistiek en vervoerketen

Behalve in het goederenvervoer is ook in het personenvervoer veel meer aandacht nodig voor de keten van deelverplaatsingen. In het beleid wordt lang niet altijd een prioriteit gegeven aan de invalshoek van de verplaatsingsketen, zoals combinaties fiets-en-trein, bus-en-trein, parkeer-en-reis en andere knelpunten in aansluiting. Er valt op dit terrein nog veel aan effectiviteit te winnen.

#### 4. Bestaande overheidsnota's

In hoeverre slaan de actuele overheidsnota's de bovengenoemde weg in? Een korte vogelvlucht op grond van de situatie begin 1989.

De projecten in het Bereikbaarheids Plan Randstad worden niet getoetst aan milieudoelstellingen. Binnen het flankerend beleid (autorijden afremmen) is wel een rol weggelegd voor de ruimtelijke ordening. Bouwlocaties zouden goed bereikbaar moeten zijn voor het openbaar vervoer.<sup>6</sup>

Met een gebiedsgerichte aanpak zou het woon-werkverkeer per auto kunnen

worden verminderd.<sup>7</sup> Naast investeringen in het openbaar vervoer omvatten de projecten zeer veel investeringen voor uitbreiding van de wegcapaciteit.

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening valt de grote aandacht voor ruimtelijke ondersteuning van economisch sterke sectoren in Nederland op en de erkenning dat economische erkenning alleen succesvol kan zijn wanneer de 'dagelijkse leefomgeving' van hoge kwaliteit is. De PKB is dan ook over twee thema's verdeeld: eerst worden de DALO's (DAGelijkse LeefOmgeving) behandeld en vervolgens de ROP's (Ruimtelijke OntwikkelingsPerspectieven).

Algemeen uitgangspunt in de PKB over de DALO's is het 'veiligstellen van bepaalde basiswaarden' (waaronder een 'schoon milieu').

Terecht stelt de Nota dat de sterk groeiende automobiliteit de bereikbaarheid en leefbaarheid (en daarmee het functioneren) van de steden en stadsgewesten ernstig bedreigt. Dit leidt tot uitspraken over geleiding van de mobiliteit. In DALO 4 van de PKB staan echter alleen kwalitatieve uitspraken over locatiebeleid, hoogwaardig interstadsgewestelijk openbaar vervoer en het beïnvloeden van verkeersstromen en het parkeren.

In de ROP's worden concrete wegen- en spoorwegenbouwprojecten naar voren gebracht, zonder dat een toetsing aan bepaalde randvoorwaarden op het gebied van milieu heeft plaatsgevonden. Gevolg kan zijn dat de fraaie beelden (de DALO's) niet worden gerealiseerd. Dit kan betekenen dat na 1992, wanneer er een 'vrije arbeidsmarkt' binnen de Gemeenschap ontstaat, hoger opgeleide werknemers geneigd zullen zijn Nederland te verruilen voor een mooiere leefomgeving in het Alpengebied of in Zuid-Europa.

De Vierde Nota bevat aanzetten voor de volgens ons benodigde trendbreuk in het beleid. Men stelt naast economische groei ook leefbaarheid centraal en legt een voorzichtig verband tussen deze twee begrippen. De uitwerking is echter vrijblijvend.

#### Structuurschema Verkeer en Vervoer

Centrale probleemstelling voor het nieuwe SVV is het spanningsveld tussen individuele vrijheid, bereikbaarheid en omgevingskwaliteit. Aan de hand daarvan is een viertal 'luiken' vastgesteld, die, gevuld met projecten, zicht moeten geven op vermindering of verdwijning van het genoemde spanningsveld. Deze luiken zijn: verbetering van de bereikbaarheid, geleiding van de mobiliteit, verbetering van de omgevingskwaliteit en voorwaarden scheppend beleid.

Opvallend is dat individuele vrijheid wordt gedefinieerd als het onder alle omstandigheden zich mogen verplaatsen per auto. Het tweede hierboven genoemde luik tast in deze visie de individuele vrijheid aan en de projecten erin dienen volgens V&W ingezet te worden via een 'trendbuigscenario'.

Dit gaat er aan voorbij dat maximale individuele keuzevrijheid feitelijk betekent dat voor elke verplaatsing zowel individueel als collectief vervoer een reële mogelijkheid moet bieden. Bovendien zou voor een primaire levensbehoefte ook de keuze tussen wel of niet maken van een verplaatsing over meer dan loopafstand aanwezig moet zijn. De praktijk is nu anders. Velen hebben geen goed alternatief voor een auto.

In luik twee had men meer moeten bekijken in hoeverre de voorzieningen voor individueel vervoer (auto, maar ook fietsen en lopen) en collectief vervoer in min of meer gelijke mate aanwezig waren.

Bij het SVV is men niet uitgegaan van harde randvoorwaarden voor het milieu. Dit blijkt uit het feit dat men bij het personenverkeer het gehanteerde streefbeeld van 75% vermindering van NOx-emissies bij optimistische aannames voor de praktische mogelijkheden van de drieweg katalysator maar 69% reductie haalt en bij het vrachtvervoer slechts 67%. De emissie-reductie bij vrachtauto's is daarbij vastgesteld op 75%. Op dit moment is echter slechts 50% reductie technisch haalbaar. De rest moet uit toekomstige ontwikkelingen komen over de komende 5 tot 10 jaar, wat kort is voor ontwikkeling plus introductie van nieuwe technieken. Feitelijk is voor al het verkeer samen slechts een emissie-reductie van 54% praktisch ingevuld, waarbij men optimistisch is over de praktische inzet van technische middelen.

Men erkent wel dat de ontwikkeling van het autoverkeer uit de hand loopt en lanceert mobiliteitsgeleidende maatregelen. Door echter niet voor alle relevante milieuthema's streefbeelden te hanteren (niet voor bijvoorbeeld het broeikasprobleem), een overdreven geloof in de werking van techniek en technische ontwikkelingen en bovendien de streefbeelden niet te halen, lijkt men nog onvoldoende doordrongen van het onomkeerbare karakter van de risico's verbonden aan het uit de hand laten lopen van milieuproblemen.

## 5. Slot

De enige manier om de leefbaarheid in brede zin zeker te stellen, lijkt voorsnóg te zijn uit te gaan van harde randvoorwaarden voor emissies en energieverbruik. Het beleid kan dan telkens opnieuw getoetst worden aan de aldus ontstane streefbeelden en zonodig bijgesteld worden. De ruimtelijke ordening speelt hierbij een rol. Door deze strategie te volgen krijgt de politiek een handvat om heldere keuzes te maken. In 'Schoon op Weg' is het Trendbreukscenario een voorbeeld van een dergelijk handvat.

## Noten:

1. P.M. Peeters, *Schoon op Weg*, naar een trendbreuk in het personenverkeer, Uitgeverij Milieudefensie, Amsterdam, maart 1988. Verslag van 3 studies in opdracht van Initiatiefgroep Wijs op Weg en Vereniging Milieudefensie.
2. VROM en V&W, *Notitie Verkeer en Milieu*, Tweede kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20397, nrs. 1-2.
3. Schoemaker, Th.J.H., H.C. van Evert en M.G. van den Heuvel, *Aanzetten voor de ontwikkeling van een trendbreukscenario voor het vervoer en verkeer: waar zit en waar komt de 'pijn'?*, Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk -1987- 8 miljoen auto's in 2010, Delft, 1987.
4. Lakapos, P.A.M. en Kralingen, R.M. van, *Naar 1990, een kwestie van tijd en geld*, 11-4-1985
5. Zie D.J. van der Laan, 'Bereikbaarheid gaat voor', NRC/Handelsblad, 29-7-1988 en D.J. van der Laan: 'Werkgevers beïnvloeden woon-werkverkeer in de VS', *Verkeerskunde*, september 1988.

6. Projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad, Rapport van de Projectgroep Mobiliteitsscenario randstad, Den Haag, 2 juli 1987, Selectie van de investeringsprojecten in het kader van het Bereikbaarheidsplan voor de Randstad, 8 juli 1988.

7. Projectgroep Bereikbaarheidsplan Randstad;

- Werkdocument over het ontwikkelen van een beleid voor mobiliteitsbeheersing
- Aanbevelingen voor mobiliteitsbeheersing Den Haag, 7/8 december 1988

## VERPLAATSINGSGEDRAG VAN NEDERLANDSE ONDERNEMERS

A. Leerdam

Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek  
Stichting voor Sociaal-Ruimtelijk Wetenschappelijk Onderzoek  
gedetacheerd bij  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

### SAMENVATTING

De Nederlandse ondernemers die in een eerder onderzoek (Meester en Pellenburg 1986) zijn gevraagd naar hun ruimtelijke voorkeur voor 70 vestigingsplaatsen in Nederland, worden in het huidige onderzoek gevraagd naar hun feitelijk ruimtelijk gedrag.

In deze paper wordt eerst ingegaan op het in 1983 uitgevoerde onderzoek, daar dat de basis vormt voor het huidige onderzoek. Dit verkeert nog in het beginstadium, zodat verslag zal worden gedaan van de eerste fase: het relateren van de verplaatsingsgegevens aan enkele kenmerken van de ondernemers, onderzocht in het basisonderzoek.

De paper sluit af met enkele voorlopige conclusies en met een kort overzicht van de volgende fasen in het onderzoek.

### STELLINGEN

1. Internationaal georiënteerde bedrijven volgen met hun verplaatsingsgedrag niet hun uitgesproken ruimtelijke voorkeur.
2. Kleine bedrijven zijn meer foot-loose dan grote, ongeacht hun bedrijfssector.

### 1. INLEIDING

Nu de economie de laatste jaren weer aantrekt na een periode van stagnatie, neemt ook de bedrijfsmobiliteit toe (Kemper en Pellenburg 1988). De vraag is waar de ondernemers vandaan gaan en waar zij naar toe gaan, en vanuit welke motieven.

Aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen wordt sinds 1976 veel onderzoek gedaan naar bedrijfsmigratie, hetgeen heeft geresulteerd in een veelheid aan rapporten en een dissertatie (Pellenburg 1985).

In de periode 1983-1985 is door Meester en Pellenburg (1986) de eerste fase uitgevoerd van een onderzoek naar de subjectieve waardering van vestigingsmilieus door bedrijven in Nederland.

In juli 1988 is een door de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek gesubsidieerd vervolgonderzoek gestart naar het ruimtelijk gedrag van eerder geënquêteerde ondernemers, met als doel vast te stellen of er een relatie bestaat tussen de ruimtelijke voorkeuren en het feitelijk ruimtelijk gedrag van ondernemers in Nederland. Onder ruimtelijk gedrag wordt zowel een feitelijke bedrijfsverplaatsing als een verandering in herkomst van inputs en bestemming van outputs van een onderneming verstaan.

Juist het gescheiden meten van de waardering van vestigingsplaatsen en de motieven voor deze keuzes aan de ene kant, en het concrete ruimtelijke gedrag en de motivering daarvoor achteraf aan de andere kant, geeft dit onderzoek een uniek karakter.

Nadat het feitelijk waarneembaar ruimtelijk gedrag bij de bedrijven met behulp van een schriftelijke enquête is onderzocht, en de relatie met de eerder verzamelde preferentiegegevens is



vastgesteld zullen de invloeden die afwijkingen van de oorspronkelijke intenties hebben veroorzaakt, worden onderzocht.

De eerste fase van het onderzoek van Meester en Pellenburg (1986) is de voornaamste, zij het niet enige, bron van gegevens waar het vervolgonderzoek uit put. Het zijn deze gegevens, afkomstig van in 1983 geënqueteerde bedrijven, waarop in deze paper zal worden ingegaan. De drie andere studies die uitgangsmateriaal voor het onderzoek hebben geleverd, Op de Haar (1985), Meester (1988) en de derde fase uit Meester en Pellenburg (1986), vloeien voort uit het eerste deel van het onderzoek van Pellenburg en Meester (1986), en worden in deze paper buiten beschouwing gelaten.

Op dit moment (januari 1989) zijn de huidige adressen van vrijwel alle bedrijven, die in 1983 zijn geënqueteerd, achterhaald en kunnen voorzichtige uitspraken worden gedaan over de geregistreerde bedrijfsverplaatsingen.

In deze paper zal eerst enige informatie worden gegeven over het waarderingsonderzoek dat ten grondslag ligt aan het lopende onderzoek: de studie van Meester en Pellenburg uit 1986. Daarna zullen de eerste resultaten van het lopende onderzoek worden besproken. Afgesloten wordt met de conclusies die in deze fase van het onderzoek getrokken mogen worden. Tevens zal een aanzet worden gegeven tot de verdere fasen in het onderzoek.

## 2. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

Sinds het begin van de jaren '60 heeft zich in de geografie een stroming ontwikkeld die men nu aanduidt met de naam 'behaviorale geografie'. In deze stroming staat de relatie tussen het menselijk ruimtelijk gedrag en de kennis (cognitie) die de mens heeft met betrekking tot zijn ruimtelijke omgeving centraal. Deze benaderingswijze heeft in veel gebieden toepassing gevonden, echter nauwelijks in de economische geografie. Juist op het gebied van de bedrijfsvestigingsplaatskeuze kan de perceptie- en cognitieve geografie een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de behaviorale vestigingsplaatsentheorie. In het onderzoek van Meester en Pellenburg (1986) naar de subjectieve waardering van bedrijfsvestigingsmilieus in Nederland, dat de basis vormt voor het onderhavige onderzoek, wordt een bijdrage geleverd aan deze theorievorming (Meester en Pellenburg 1986).

De probleemstelling van dat onderzoek is als volgt geformuleerd:

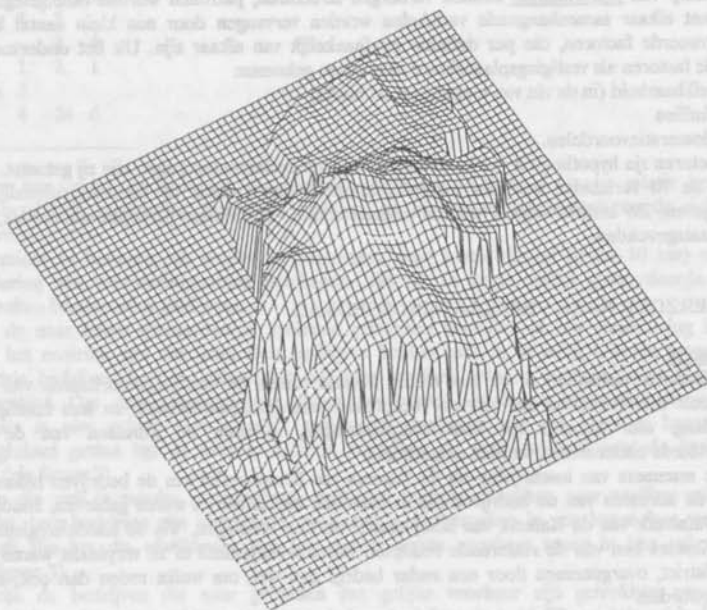
- " - Welk subjectief beeld (imago) vormen ondernemers zich van de verschillende in Nederland voorkomende vestigingsmilieus?
  - Op welke ruimtelijke schaal heeft de beeldvorming vooral betrekking?
  - Welke eigenschappen van vestigingsmilieus bepalen de beeldvorming vooral, zowel in positieve als in negatieve zin?
  - Hoe loopt de beeldvorming uiteen naar gelang van branche en gebied van herkomst der ondernemers?"
- (Meester en Pellenburg 1986, p.14).

In deze paper volgt een korte weergave van de eerste fase van het onderzoek, waarin de verwerking staat van de mening van uiteindelijk 388 ondernemers die via een schriftelijke enquête hun oordeel hebben gegeven over de mogelijke vestigingsplaatsen in Nederland. De ondernemers zijn geselecteerd naar afzetgebied en bedrijfssector. Daar er algemeen een verband wordt verondersteld tussen de action space en de information space van een bedrijf, zijn sectoren die zich met name op de lokale en regionale markt oriënteren, zoals de detailhandel, uit het onderzoek gelaten. Niet-commerciële en (semi-)overheidsinstellingen zijn eveneens buiten beschouwing gelaten, dit vanwege hun specifieke beleid bij vestigingsplaatskeuze. Ook nevenvestigingen zijn buiten beschouwing gelaten. De onderzoekspopulatie bestaat dan deels uit de industrie, deels uit de dienstensector: groothandel, wegtransport, aannemers in de 'bouw', het bank- en verzekeringswezen en de zakelijke dienstverlening in de adviserende sfeer.

Als enquêteformulier is gekozen voor een kaartje van Nederland met daarin 70 geselecteerde plaatsen die van een waardering op een 5-puntsschaal moesten worden voorzien. De vraag die daarbij gesteld is luidt als volgt: "Stelt u zich voor dat u uw bedrijf moet verplaatsen, om welke

reden dan ook, hoe waardeert u, vanuit die veronderstelling, ieder van de aangegeven plaatsen als mogelijke vestigingsplaats voor uw bedrijf?" (Meester en Pellenburg 1986, p.20). Tevens is een vraag opgenomen naar de omvang van het afzetgebied.

De gemiddelde waardering van de plaatsen door de ondernemers levert het nationale beeld van de vestigingsvoorkeuren: een hoge waardering voor het centrum van het land (Utrecht en Amersfoort) en lage waarden voor de periferie. Een driedimensionale weergave van dit beeld laat de nuances zien van een aantal structurele kenmerken van het waarderingspatroon (figuur 1).



Figuur 1: gemiddelde waardering van de vestigingsplaatsen, een driedimensionale weergave (Meester en Pellenburg 1986)

Naast de centrale piek in het centrum is een secundaire piek rondom Rotterdam te zien. Er is sprake van een groot verval ter hoogte van het Noordzeekanaal, ten noorden van Zwolle, ten oosten van Apeldoorn en ten zuiden van Rotterdam, wat een plotselinge verandering in waardering weergeeft. Een 'rug' van hoge waardering is zichtbaar in Oost-Brabant tussen Den Bosch en Eindhoven. Ook Groningen en Assen verheffen zich boven hun omgeving.

Om inzicht te krijgen in het neighbourhood effect zijn de 'mental maps' van de ondernemers uit de verschillende provincies met elkaar vergeleken. Er zijn dan twee hoofdelementen te onderscheiden: ten eerste het neighbourhood effect, wat een hoge waardering voor de eigen omgeving laat zien, ten tweede de algemene voorkeur voor Midden-Nederland, de centrale piek. De twee elementen vertonen een wisselwerking die verschillend uitwerkt voor de verschillende provincies.

Gekeken is ook naar de verschillen in waardering per bedrijfssector door de bedrijven onder te verdelen in vier groepen op grond van hun branchecode: industrie, bouw, groothandel en diensten. Er blijken zich tussen de branches nauwelijks of geen verschillen voor te doen. Dit resultaat is niet zo verwonderlijk als in aanmerking genomen wordt dat de verscheidenheid binnen de

bedrijfsklassen in de onderzoekspopulatie nogal groot is, en de specifieke grond-, bevolkings- of havengebonden bedrijven al bij voorbaat van het onderzoek zijn uitgesloten.

Wat betreft de grootte van het afzetgebied is er een verschil aan te geven tussen bedrijven met een nationale en een internationale markt. De laatsten hebben in het algemeen een wat hogere waardering voor de grensgebieden in het oosten en zuiden van het land dan de eerstgenoemden. Ook havensteden en -gebieden worden door internationaal geïntereerde bedrijven hoger gewaardeerd. Opgemerkt zij dat het een nuancering betreft in het algemene beeld, waarbij de piek in beide gevallen in het centrum van het land ligt.

Met behulp van factoranalyse kunnen verborgen structuren, patronen worden blootgelegd, doordat deels met elkaar samenhangende variabelen worden vervangen door een klein aantal kunstmatig geconstrueerde factoren, die per definitie onafhankelijk van elkaar zijn. Uit het onderzoek zijn de volgende factoren als vestigingsplaatsfactor naar voren gekomen:

- bereikbaarheid (in de zin van toegang tot de markt)
- leefmilieu
- agglomeratievoordelen.

Deze factoren zijn hypothetisch van karakter. In een later onderzoeksstadium zijn zij getoetst.

Omdat de 70 variabelen aan een lokatie gekoppeld zijn, kunnen de factoren ruimtelijk worden weergegeven. Zo kunnen regio's worden onderscheiden voor verder perceptie-onderzoek, dat later heeft plaatsgevonden.

### 3. ONDERZOEK NAAR VERPLAATSINGSGEDRAG

#### De adressen

Om te kunnen vaststellen of er een relatie bestaat tussen de vestigingsvoorkeuren van ondernemers, zoals onderzocht in het hiervoor besproken waarderingsonderzoek, en hun feitelijk ruimtelijk gedrag, hier beperkt tot bedrijfsverplaatsingen, moesten de adressen van de in 1983 geënqueteerde ondernemers worden achterhaald.

Daar de nummers van inschrijving bij de Kamers van Koophandel van de bedrijven bekend waren, konden de adressen van de bedrijven die in hetzelfde kamerdistrict waren gebleven, zonder moeite bij de Databank van de Kamers van Koophandel worden verkregen. Via de handelsregisters van de aparte Kamers kon van de resterende bedrijven worden vastgesteld of ze verplaatst waren naar een ander district, overgenomen door een ander bedrijf dan wel, om welke reden dan ook, non-actief waren geworden.

De volgende verdeling kwam tot stand:

verplaatsing binnen eigen vestigingsplaats	56	(14,4%)
verplaatsing naar andere vestigingsplaats	34	(8,8%)
geen verplaatsing	268	(69,1%)
non-actief	30	(7,7%)

Direct valt op dat bijna 70% van de geënqueteerde bedrijven niet is verplaatst in de afgelopen 5½ jaar. Bijna 8% voert geen bedrijf meer, zodat ruim 23% verplaatste bedrijven overblijven.

Van de 90 verplaatste bedrijven zijn 56 bedrijven (62%) in hun eigen vestigingsplaats gebleven. Zij volgen daarmee een algemene tendens: een groot deel van de bedrijfsverplaatsingen is lokaal van karakter (Kemper en Pellenburg 1988). Ook bedrijven die zich in een andere plaats hebben gevestigd zijn voornamelijk over korte afstand verplaatst. Slechts 21% van het totaal aantal verplaatste bedrijven heeft zich over een afstand van meer dan 10 km verplaatst. Het neighbourhood effect van voorkeur voor de eigen omgeving laat zich concretiseren in de verplaatsingsafstand van de bedrijven.

#### De verplaatsingen - waardering en afstand

Op het enqueteformulier waarop de ondernemer zijn waarderingscijfers voor 70 (vestigings)plaatsen in Nederland heeft aangegeven, is later ingetekend wat de vestigingsplaats op het moment van invullen (1983) was en de huidige vestigingsplaats is. Voor de 34 bedrijven, die naar een andere vestigingsplaats zijn getrokken, kon zo worden berekend over welke afstand (hemelsbreed) deze

bedrijven verplaatst waren. Tevens werd zichtbaar of die ondernemers zich hadden gevestigd in gebieden die door hen destijds gelijk, lager of hoger gewaardeerd werden. Eén en ander is in de volgende tabel samengevat:

tabel 1: waardering nieuwe vestigingsplaats per verplaatsingsafstand

	-	=	+
0 < 10 km	14	1	
10 < 25 km	1	5	
25 < 50 km	3	4	
50 < 100 km	1	2	1
≥ 100 km	2		
totaal	4	24	6

Ofschoon het om slechts 34 bedrijven gaat, is het aardig om te zien of er een relatie bestaat tussen het verschil in waardering tussen de oude en de nieuwe vestigingsplaats en de richting waarin men verplaatst is.

Om het overzicht te bewaren, en omdat verplaatsingen over korte afstand (0 tot 10 km) veelal geen verandering van waarderingsgebied betekenen, zijn de 14 korte, gelijk gewaardeerde verplaatsingen buiten beschouwing gebleven.

Tendens bij de naar hoger gewaardeerde gebieden getrokken bedrijven is een verplaatsing in de richting van het centrum van ons land. Drie bedrijven hebben zich in of nabij Utrecht gevestigd, de andere drie bedrijven hebben zich vanuit enigszins perifeer gelegen plaatsen meer naar het centrum gevestigd. Dat deze verplaatsingen samenhangen met een hoger gewaardeerde nieuwe vestigingsplaats is niet geheel verwonderlijk gezien de resultaten van het hiervoor besproken onderzoek: globaal gezien ligt de piek in Utrecht en neemt de waardering af naar de periferie van ons land (zie figuur 2).

De bedrijven die zich in minder gewaardeerde gebieden vestigden, trokken naar perifeer gelegen plaatsen. Juist deze bedrijven zijn interessant om nader te onderzoeken in een latere fase van het onderzoek: zij zijn het die afwijkingen van hun eerder geuite voorkeur tonen in hun ruimtelijk gedrag (zie figuur 3).

Opvallend zijn de bedrijven die naar gebieden van gelijke voorkeur zijn getrokken over een afstand van 10 km of meer: op één na trekken al deze bedrijven in zuidelijke richting (zie figuur 4).

De vraag die zich met name bij de laatste twee groepen naar voren dringt is of die ondernemers nu, zo'n 6 jaar na dato, hun enqueteformulier op dezelfde wijze zouden hebben ingevuld.

De bedrijven die naar lager gewaardeerde gebieden trokken, vestigden zich wellicht niet in een periferie, maar in een steeds belangrijker wordend grensgebied. Ook onder de bedrijven die zich (over meer dan 10 km) in gebieden met gelijke waardering vestigden, zijn er een aantal die van de centraal gelegen provincies meer naar het Zuiden, de grenzen, trokken.

Hoewel het hier gaat om een indicatie die een klein aantal bedrijven geven, zal in de enquête die dit voorjaar gehouden gaat worden onder deze bedrijven, een vraag opgenomen moeten worden naar de mate waarin de nieuwste Europese ontwikkelingen een rol hebben gespeeld bij het verplaatsingsgedrag.

#### Verplaatsing en afzetgebied

In het eerder genoemde waarderingsonderzoek van Meester en Pellenburg (1986) wordt gesteld dat internationaal georiënteerde bedrijven een hogere waardering hebben voor grensgebieden en havensteden en -gebieden dan bedrijven met een nationale markt. Dit komt niet tot uitdrukking in het verplaatsingsgedrag: bedrijven met een internationaal afzetgebied blijken zich niet vaker in een haven- of grensgebied te hebben gevestigd dan bedrijven met een nationaal afzetgebied.



Figuur 2



Figuur 3



Figuur 4

Figuur 2: verplaatsing van bedrijven naar hoger gewaardeerde gebieden

Figuur 3: verplaatsing van bedrijven naar lager gewaardeerde gebieden

Figuur 4: verplaatsing van bedrijven naar gelijk gewaardeerde gebieden (tot 10 km)

Verplaatsing en bedrijfssector

Voor de onderscheiden bedrijfssectoren is de verplaatsingsfactor berekend, d.w.z. het aantal verplaatste bedrijven in een sector als percentage van het totaal aantal bedrijven in die sector. Voor het eigen onderzoek is de gemiddelde factor per jaar berekend, voor het onderzoek van Kemper en Pellenburg betreffen het cijfers van 1986.

Tabel 2: verplaatsingsfactor per sector

	eigen onderzoek	Kemper en Pellenberg*
industrie	2,9	5,6
bouw	6,1	4,8
groothandel	5,6	6,9
diensten	5,1	6,8
totaal	4,2	6,3

\*bron: Kemper en Pellenberg 1988

Voor het eigen onderzoek blijkt dat de industrie opvallend minder tot verplaatsing geneigd is dan de overige hier onderzochte sectoren (zie tabel 2). Ook Kemper en Pellenberg (1988) concluderen dat de industrie in mobiliteit is teruggeduikt. Topverplaatser is nu de groothandel.

Kemper en Pellenberg (1988) hebben op basis van een veel groter aantal bedrijven de verplaatsingsfactoren berekend. Behalve voor de bouw komen zij uit op hogere vestigingsfactoren (opgemerkt moet worden dat het in het eigen onderzoek gaat om slechts 8 verplaatsingen in de bouwsector).

Wellicht hangen de hogere cijfers van Kemper en Pellenberg, die zoals gemeld betrekking hebben op het jaar 1986, samen met de recente economische ontwikkelingen: meer bedrijven zijn geneigd zich te verplaatsen in economisch gunstige tijden. Voor het eigen onderzoek is niet nagegaan in welk jaar (binnen de periode 1983-1988) de betrokken bedrijven zijn verplaatst.

#### Verplaatsing en grootteklasse

Ofschoon de verschillen niet groot zijn, hebben kleinere bedrijven met 10 tot 50 werkzame personen zich gemiddeld iets meer in een andere plaats gevestigd dan de grotere bedrijven. Blijkbaar zijn grotere bedrijven toch minder foot-loose dan op grond van hun bedrijfssector mag worden verwacht.

Een en ander wordt zichtbaar in de volgende tabel, waarin wederom de gemiddelde verplaatsingsfactor per jaar wordt gegeven.

Tabel 3: verplaatsingsfactor per grootteklasse

10 - 19 wp*	4,5
20 - 49 wp	4,7
50 - 99 wp	3,3
100 - 199 wp	3,4
200 - 499 wp	1,2
500 - 749 wp	0
totaal	4,2

\*:werkzame personen

#### 4. CONCLUSIES

Het hier besproken onderzoek naar verplaatsingsgedrag van ondernemers verkeert nog in een beginstadium. De gegevens die hier verstrekt zijn betreffen een gering aantal bedrijven. In een volgend stadium worden meer reeds uitgevoerde onderzoeken naar vestigingsvoorkeuren en motivatie betrokken, zodat het uitgangsmateriaal dan uitgebreid is van 388 tot  $\pm$  1100 bedrijven.

Van de ondernemers uit de studie van Meester en Pellenberg (1986) naar de subjectieve waardering van vestigingsmilieus in Nederland zijn, 5½ jaar na de enquête voor dat onderzoek, de huidige adressen opgespoord.



Met behulp van de gegevens uit dit onderzoek en de recente verplaatsingsgegevens is deze paper geschreven en zullen de volgende conclusies worden getrokken. Het zal duidelijk zijn dat deze conclusies een voorlopig en hypothetisch karakter dragen.

In dit onderzoek naar verplaatsingsgedrag van Nederlandse ondernemers hebben over een periode van 5½ jaar, 90 (23,2%) van de 388 bedrijven zich op een ander adres gevestigd. De afstand waarover de onderzochte bedrijven zich verplaatst hebben is over het algemeen niet groot. Bijna 80% van de verplaatste bedrijven heeft zich over een afstand van minder dan 10 kilometer verplaatst.

Hiermee samen hangt het feit dat de meeste bedrijven in gelijk gewaardeerde gebieden zijn gebleven. Slechts 10 bedrijven trokken naar een anders gewaardeerd gebied: 6 met een hogere, 4 met een lagere waardering.

Hun verplaatsingsrichting komt deels overeen met het globale beeld van de waardering van vestigingsplaatsen in Nederland: de grootste voorkeur ligt in het centrum van het land, minder waardering heeft men voor de periferie. Voor een ander deel lijkt er een tendens zichtbaar van een trek naar grensgebieden. Nader onderzoek is noodzakelijk.

Er zijn relaties gelegd tussen de verplaatsing van bedrijven en enkele kenmerken van die bedrijven, zoals de bedrijfssector, het afzetgebied en de grootteklasse van het bedrijf.

Bij de onderscheiden bedrijfssectoren (industrie, bouw, groothandel en diensten) valt op dat de industrie minder mobiel is dan de overige sectoren. Deze constatering wordt door Kemper en Pellenberg (1988) bevestigd.

Qua afzetgebied is er in verplaatsingsgeneigdheid en verplaatsingsrichting geen significant verschil te ontdekken tussen bedrijven met een nationale en een internationale markt.

Kleinere bedrijven met 10 tot 50 werkzame personen lijken zich iets meer te hebben verplaatst dan grotere.

Met name deze conclusies over de relatie tussen de verplaatsingen en de bedrijfskenmerken zullen bij de voortgang van het onderzoek opnieuw getoetst moeten worden.

In het verdere verloop van het onderzoek zullen de 388 bedrijven, en nog ± 700 andere bedrijven waarvan het basismateriaal is verkregen uit andere waarderingsonderzoeken, worden geënquêteerd en gevraagd naar hun ruimtelijk gedrag en de motivatie daarvoor (achteraf). Daarna kan dan een vergelijking worden gemaakt met hun eerder vastgestelde vestigingsvoorkeur en de daarvoor gehanteerde motieven.

Ondernemers die, of in hun ruimtelijk gedrag, of in hun motivatie, grote afwijkingen vertonen met hetgeen zij in 1983 hebben vermeld, zullen in een interview worden gevraagd naar de achtergrond hiervan.

#### LITERATUURLIJST

- Kemper, N.J. en P.H. Pellenberg (1988) - De ruimtelijke dynamiek van het Nederlandse bedrijfsleven. *ESB*, 10-2-1988, pp. 153-159.
- Meester, W.J. (1988) - Structuuranalyse van het imago van Noord-Nederland. *Sociaal-Geografische Reeks* no. 43, Geografisch instituut R.U. Groningen.
- Meester, W.J. en P.H. Pellenberg (1986) - Subjectieve waardering van bedrijfsvestigingsmilieus in Nederland. *Sociaal-Geografische Reeks* no. 39, Geografisch Instituut R.U. Groningen.
- Op de Haar, F. (1985) - De subjectieve waardering van het Amersfoortse produktiemilieu. *Geografisch Instituut R.U. Groningen*.
- Pellenberg, P.H. (1985) - Bedrijfsrelokatie en ruimtelijke cognitie (dissertatie). *Sociaal-Geografische Reeks* no. 33, Geografisch Instituut R.U. Groningen.

ECONOMISCHE POTENTIES IN HET NOORDEN DES LANDS

P.J. Louter  
 Economisch-Geografisch Instituut  
 Erasmus Universiteit Rotterdam

SAMENVATTING

Regionale verschillen in economisch potentieel kunnen op diverse wijzen worden gemeten. In deze bijdrage wordt ingegaan op een tweetal benaderingswijzen. In beide gevallen vormen de drie Noordelijke provincies het onderzoeksgebied. Ten eerste worden de resultaten van een rekenmodel gepresenteerd. In dat zogenaamde "PLS-model" wordt op basis van diverse indicatoren getracht tot een totaalscore voor het regionale economisch potentieel te komen. Hierbij is een uitsplitsing gemaakt naar het potentieel voor industriële respectievelijk dienstverlenende activiteiten. Ten tweede wordt, aan de hand van een enquête onder deskundigen in de diverse Noordelijke gemeenten op het terrein van bedrijfsvestiging, getracht de "perceptie" van de regionale verschillen in economisch potentieel te bepalen. De uit deze twee, onderling volkomen verschillende, benaderingswijzen resulterende ruimtelijke beelden van de economische potenties in het Noorden des lands vertonen een grote mate van overeenstemming. Over de regionale verschillen in economische potenties binnen het Noorden kunnen op basis daarvan bepaalde conclusies worden getrokken. Bij het uitwerken van het concept "Regio's op eigen kracht" voor Noord-Nederland kan dit een nuttige bijdrage vormen.

STELLINGEN

1. Bij onderzoek naar ruimtelijke verschillen in economische potenties dat dient ter ondersteuning van de uitwerking van het concept "Regio's op eigen kracht" vormen COROP-gebieden een te grofmazige gebiedsindeling.
2. Veel regionaal-economisch onderzoek is gebaseerd op foutieve data. Dit is een ernstige zaak, omdat regionaal beleid mede berust op de resultaten van dergelijke onderzoeken. Een noodzakelijke voorwaarde bij het verrichten van beleidsgericht empirisch onderzoek is daarom het uitvoerig controleren en zondig corrigeren van data-materiaal. Neemt men die moeite niet, dan mag men ook niet publiceren.
3. De mate waarin bij het regionaal beleid de nadruk ligt op beleid conform het "doelmatigheidsprincipe" dan wel op beleid conform het "rechtvaardigheidsprincipe" is afhankelijk van het ruimtelijk schaalniveau waarop het beleid wordt gevoerd.

1. Inleiding

Recentelijk is de vernieuwing van de nationale productiestructuur in een stroomversnelling geraakt. Dit wordt veroorzaakt door het samengaan van enkele belangrijke trends, die bovendien de neiging vertonen elkaar te versterken, namelijk:

- de trend in de richting van een post-industriële (of: informatie-)

maatschappij, waarin producentendiensten een vooraanstaande positie innemen en als het ware de "smeerolie" vormen voor een steeds efficiënter werkend (inter-)nationaal productie-apparaat;

- de opkomst van nieuwe industriële sectoren, die is gebaseerd op belangrijke technologische innovaties op het terrein van micro-electronica, telecommunicatie, biotechnologie en nieuwe materialen;

- de nog steeds voortgaande internationalisering. Steeds grootschaliger samenwerkingsverbanden (al dan niet via fusies of overnames) in industrie en dienstverlening zijn hiervan het gevolg. Tegen de achtergrond van "Europa 1992" ondergaat deze trend momenteel bovendien een aanzienlijke impuls.

De regionale neerslag van deze trends is van belang. Ten eerste is het, gezien vanuit een nationale optiek, de vraag welke regio's als toplocaties dienen voor activiteiten die bij de drie genoemde trends aansluiten. Ten tweede is het, vanuit een regionale optiek, interessant te weten welke kansen en bedreigingen voor de plaatselijke economie bestaan als gevolg van die trends. Op die wijze kan een indruk ontstaan over de "economische potenties" (of: "het economische ontwikkelingspotentieel") van een gebied.

Het regionale ontwikkelingspotentieel kan op verschillende wijzen worden bepaald (Van de Vooren en Wagenaar 1989). Eén hiervan is gebaseerd op de opvatting dat het economisch potentieel een niet rechtstreeks meetbare zogenaamde "latente variabele" vormt, waarvan de waarde wordt berekend als de gewogen som van een aantal wel direct meetbare "manifeste variabelen". De gewichten worden hierbij niet door de onderzoeker vastgesteld, doch worden berekend met behulp van een rekenmodel. Dit rekenmodel wordt aangeduid met de term "Partial Least Squares model", ofte wel: "PLS-model" (Lohmöller 1981). In een PLS-model is elke latente variabele gekoppeld aan een aantal meetbare manifeste variabelen. Er worden "verklarende" en "te verklaren" latente variabelen onderscheiden. Tussen de latente variabelen worden verbanden verondersteld. Vervolgens worden de verbanden tussen de latente variabelen (de "padcoëfficiënten") en de verbanden tussen elke latente variabele en de erbij behorende manifeste variabelen (de "gewichten") in het model zodanig berekend dat de statistische samenhang tussen de verklarende en de te verklaren latente variabelen wordt gemaximaliseerd.

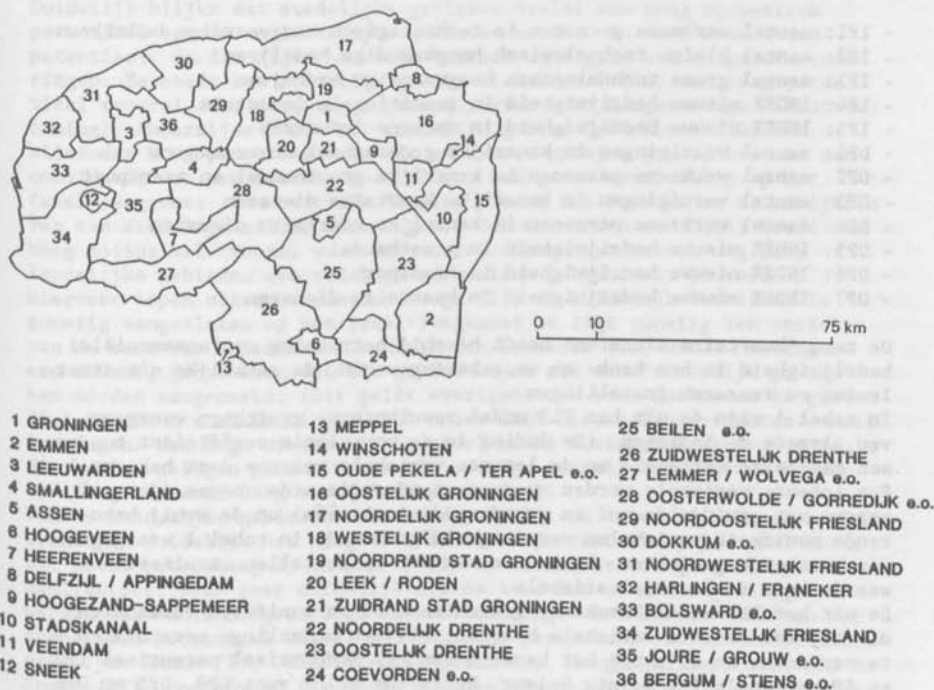
Teneinde het economisch potentieel van een gebied (op indirecte wijze) te meten via een PLS-model moeten manifeste variabelen worden geselecteerd die "representatief" zijn voor de latente variabele potentieel. Daarbij kan ten eerste worden gedacht aan de vertegenwoordiging van "kansrijke" of "vernieuwende" bedrijvigheid in een gebied. Dit geeft een indruk van de mate waarin de productiestructuur van dat gebied is georiënteerd op activiteiten die aansluiten bij de in het begin van deze inleiding genoemde drie trends. (Genoemd kunnen worden technologisch hoogwaardige industrie en kansrijke segmenten in groothandel, transport en commerciële kwartiere diensten.) Ten tweede kan worden gedacht aan de vestiging van nieuwe bedrijvigheid. Het aantal nieuwe bedrijven dat zich recentelijk heeft gevestigd, geeft een indicatie van de mate waarin een gebied momenteel een "voedingsbodem" vormt voor nieuwe economische initiatieven. Sedert het begin van de jaren tachtig vertonen diverse nieuwe sectoren een aanzienlijke groei die nog enige tijd zal voortduren. Er kan van worden uitgegaan dat locaties die recentelijk aan de vestigingseisen van deze nieuwe sectoren voldeden daar ook in de nabije toekomst aan zullen blijven voldoen. Er is nog een tweede reden waarom de recente vestiging van nieuwe bedrijven indicatief is voor de groeiperspectieven van een gebied: Bedrijven blijken gemiddeld een hogere groeipotentie te hebben naarmate zij in een recenter verleden zijn opgericht. Zowel onderzoek van Wever(1984) als onderzoek van De Jong(1987) wijst daarop.

In het project "Regionale Variaties in Economische Gezondheid" (REVAREG, Van der Knaap en Louter 1988) zijn, met behulp van een PLS-model, de verschillende delen van Nederland (naast hun huidige welvaartsniveau) vergeleken naar hun economische ontwikkelingsperspectieven. Als regio-indeling is in REVAREG de onderverdeling in veertig "COROP-gebieden" gehanteerd. Het rapport werd geschreven in opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Van de resultaten is gebruik gemaakt in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Naar aanleiding van het verschijnen van de Vierde Nota is door het provinciaal bestuur van de provincie Groningen opdracht gegeven voor het project "Regionale Variaties in economische gezondheid in het NOorden" (REVANO, Louter en Van der Knaap 1989). Een overeenkomst tussen REVANO en REVAREG vormt het hanteren van dezelfde onderzoeksmethodiek (het meten van regionale verschillen in economische gezondheid via een PLS-model). Er bestaan echter ook verschillen. Zo wordt in REVANO een meer gedetailleerde gebiedsindeling gehanteerd en zijn variabelen opgenomen die -in sterkere mate dan in REVAREG- regionale verschillen bij een dergelijke gedetailleerde gebiedsindeling accentueren. Uit de resultaten van REVAREG komt het algemene beeld voor het Noorden naar voren, terwijl de resultaten van REVANO voor Noord-Nederland mede zouden kunnen dienen als een basis voor de uitwerking van het in de Vierde Nota genoemde concept "Regio's op eigen kracht".

## 2. Gebiedsindeling en modelspecificatie

In figuur 1 is de in REVANO gehanteerde gebiedsindeling weergegeven. Er zijn veertien "stedelijke gebieden" (met een grootste kern van minstens 20.000 inwoners) en 22 "landelijke gebieden" (combinaties van aaneenge-

Figuur 1 Gehanteerde gebiedsindeling in REVANO.



sloten gemeenten met in totaal tussen 30.000 en 50.000 inwoners) onderscheiden. De tweedeling in enerzijds stedelijke en anderzijds landelijke gebieden is gebaseerd op de duidelijke verschillen in economisch potentieel tussen deze twee typen gebieden binnen perifeer gelegen delen van Nederland (ten voordele van de stedelijke gebieden) die uit eerder onderzoek (Louter 1987) naar voren kwamen.

In het PLS-model zijn als te verklaren latente variabelen opgenomen de "huidige welvaart", het "industriële potentieel" en het "diensten potentieel". Er is derhalve een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de mate waarin een gebied groeiperspectieven heeft op basis van hoogwaardige industriële bedrijvigheid en anderzijds de mate waarin dat gebied groeiperspectieven heeft op basis van stuwende hoogwaardige dienstverlening. Als verklarende variabelen dienen in het PLS-model de latente variabelen "ruimtelijke ligging", "woonmilieu", "huidige kenmerken van de industrie", "huidige kenmerken van de dienstverlening" en "arbeidsmarkt-karakteristieken". Voor een volledige beschrijving van de resultaten van het PLS-model wordt verwezen naar Louter en Van der Knaap (1989). Hier wordt verder vooral ingegaan op de resultaten die samenhangen met de twee typen potentieel.

Vijf manifeste variabelen worden geacht een afspiegeling te vormen van het industrieel potentieel (IP), terwijl zeven manifeste variabelen een afspiegeling vormen van het diensten potentieel (DP). Alle manifeste variabelen zijn berekend per hoofd van de potentiële beroepsbevolking, waardoor gecorrigeerd is voor verschillen in grootte van de gebieden. Bij de berekening van de manifeste variabelen die betrekking hebben op nieuwe bedrijvigheid is zowel het aantal nieuwe vestigingen als het aantal daarbij betrokken arbeidsplaatsen in beschouwing genomen (zie Louter 1988 voor de wijze waarop de resulterende INDEX is berekend). Eén en ander leidt tot de selectie van de volgende manifeste variabelen:

- IP1: aantal werkzame personen in technologisch hoogwaardige bedrijven
- IP2: aantal kleine technologisch hoogwaardige bedrijven
- IP3: aantal grote technologisch hoogwaardige bedrijven
- IP4: INDEX nieuwe bedrijvigheid in traditionele industrie
- IP5: INDEX nieuwe bedrijvigheid in moderne industrie
- DP1: aantal vestigingen in kansrijke groothandel en transport
- DP2: aantal werkzame personen in kansrijke groothandel en transport
- DP3: aantal vestigingen in kansrijke kwartaire diensten
- DP4: aantal werkzame personen in kansrijke kwartaire diensten
- DP5: INDEX nieuwe bedrijvigheid in groothandel
- DP6: INDEX nieuwe bedrijvigheid in transport
- DP7: INDEX nieuwe bedrijvigheid in kwartaire diensten

De term "kwartaire diensten" heeft hierbij betrekking op (commerciële) bedrijvigheid in het bank- en verzekeringswezen, de zakelijke dienstverlening en research-instellingen.

In tabel 1 zijn de uit het PLS-model resulterende gewichten weergegeven, alsmede de ladingen. (De lading is de correlatie-coëfficiënt tussen een manifeste variabele en de latente variabele waartoe deze behoort.) Per latente variabele worden nu de gestandaardiseerde scores (dat wil zeggen met gemiddelde nul en standaarddeviatie één) op de erbij behorende manifeste variabelen vermenigvuldigd met de in tabel 1 weergegeven berekende gewichten. Door deze waarden op te tellen resulteert de waarde voor de latente variabele.

De uit het PLS-model berekende gewichten voor de manifeste variabelen die bij een latente variabele behoren, blijken onderlinge verschillen te vertonen. Zo zijn bij het bepalen van het industrieel potentieel IP2 en IP4 van relatief weinig belang. Hetzelfde geldt voor DP2, DP5 en DP6



bij het bepalen van het diensten potentieel.

Tabel 1 Gewichten en ladingen bij de manifeste variabelen

Manifeste variabele	Gewicht	Lading
IP1 Technologisch hoogwaardig: werkzame personen	.38	.88
IP2 Technologisch hoogwaardig: kleine bedrijven	.06	.32
IP3 Technologisch hoogwaardig: grote bedrijven	.38	.96
IP4 Nieuwe bedrijvigheid traditionele industrie	.14	.51
IP5 Nieuwe bedrijvigheid moderne industrie	.29	.72
DP1 Vestigingen kansrijke groothandel en transport	.23	.69
DP2 Werkz. pers. kansrijke groothandel en transport	.16	.41
DP3 Vestigingen kansrijke kwartaire diensten	.26	.86
DP4 Werkz. pers. kansrijke kwartaire diensten	.25	.79
DP5 Nieuwe bedrijvigheid groothandel	.13	.44
DP6 Nieuwe bedrijvigheid transport	.07	.27
DP7 Nieuwe bedrijvigheid kwartaire diensten	.31	.90

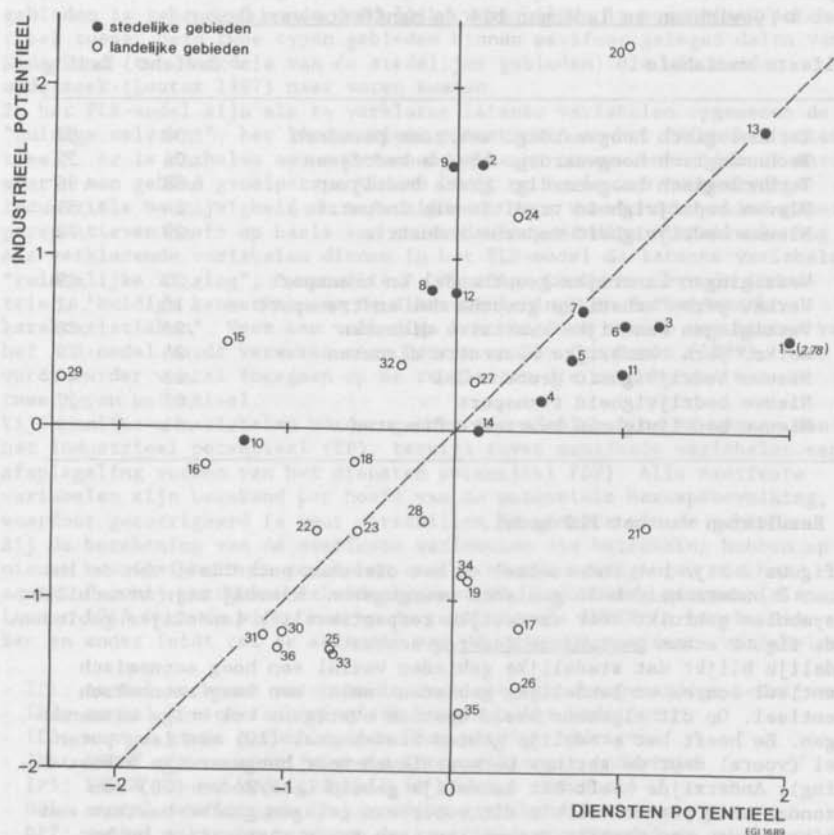
### 3. Resultaten van het PLS-model.

In figuur 2 zijn het industrieel en het diensten potentieel van de in figuur 2 onderscheiden 36 gebieden weergegeven. Hierbij zijn verschillende symbolen gebruikt voor stedelijke respectievelijk landelijke gebieden. In de figuur staan gestandaardiseerde scores.

Duidelijk blijkt dat stedelijke gebieden veelal een hoog economisch potentieel scoren en landelijke gebieden veelal een laag economisch potentieel. Op dit algemene beeld bestaan overigens wel enige uitzonderingen. Zo heeft het stedelijk gebied Stadskanaal (10) een laag potentieel (vooral door de geringe perspectieven voor hoogwaardige dienstverlening). Anderzijds heeft het landelijk gebied Leek/Roden (20) een bijzonder hoog potentieel. In dit suburbaan gelegen gebied bestaat een combinatie van een prettig woonmilieu, een goede aansluiting op het (snel-)wegennet, een centrale ligging binnen het Noorden en de nabijheid van een stedelijk milieu (Groningen). Ook Coevorden e.o. (24) heeft een hoog potentieel (vooral voor industrie). Daarnaast hebben nog drie landelijke gebieden een redelijk economisch potentieel. De redenen hiervoor lopen uiteen. Lemmer/Wolvega (27) in zuidelijk Friesland is gunstig aangesloten op het (snel-)wegennet en ligt gunstig ten opzichte van de rest van Nederland. In Harlingen/Franeker (32) vormt Harlingen een zodanig grote kern dat dit gebied bijna als een "stedelijk gebied" kan worden aangemerkt. (Dit geldt overigens ook voor Coevorden in gebied 24.) Zuidrand stad Groningen (21) ondervindt uitstralingseffecten vanuit Groningen. Het hoge diensten potentieel heeft vooral betrekking op de in dit gebied gelegen plaats Haren. De overige landelijke gebieden hebben een laag tot zeer laag economisch potentieel. Van de stedelijke gebieden hebben Meppel (13) en "stedelijk knooppunt" Groningen duidelijk het hoogste economisch potentieel. Bij Meppel heeft dit zowel betrekking op industrie als op dienstverlening. Groningen manifesteert zich zeer duidelijk als de stad met de meest gunstige perspectieven in hoogwaardige dienstverlening. Vier steden ontleen hun economisch potentieel vooral aan gunstige perspectieven voor industrie, namelijk: Emmen (2), Delfzijl/Appingedam (8), Hoogezand-Sappemeer (9) en Sneek (12). Heerenveen (7) heeft in zowel industrie als dienstverlening



Figuur 2 De scores op het industrieel en op het diensten potentieel.



een redelijk hoog potentieel. Naast Groningen ontlenen ook Leeuwarden (3), Smallingerland met kern Drachten (4), Assen (5), Hoogeveen (6) en Veendam (11) hun economisch potentieel vooral aan perspectieven voor hoogwaardige dienstverlening.

Naast een analyse van de resultaten voor individuele gebieden kan uiteraard ook worden gezien hoe bepaalde typen gebieden scoren op het industrieel potentieel en op het diensten potentieel. Op die wijze kan worden getracht bepaalde "algemene karakteristieken" op te sporen. Onderscheiden zijn vijf typen gebieden, namelijk:

1. de zes grootste stedelijke gebieden (gebied 1 tot en met 6);
2. de overige stedelijke gebieden (7 tot en met 14);
3. suburbaan gelegen landelijke gebieden (19, 20, 21, 22, 35, 36);
4. centraal gelegen landelijke gebieden (23 tot en met 28);
5. perifeer gelegen landelijke gebieden (15 t/m 18 en 29 t/m 34).

In tabel 2 zijn de scores op de beide typen potentieel weergegeven. Tevens staat in die tabel de score op de latente variabele "huidige welvaart" (die is gebaseerd op manifeste variabelen met betrekking tot inkomen en werkloosheid) vermeld.

Wat het industrieel potentieel betreft is het opvallend dat de wat kleinere stedelijke gebieden (type 2) een hogere gemiddelde score beha-

Tabel 2 Gemiddelde scores per type gebieden op potentiëel en welvaart

Latente variabele	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 5
Industrieel potentiëel	0.66	0.74	-0.45	-0.40	-0.48
Diensten potentiëel	1.07	0.29	0.08	-0.10	-0.85
Huidige welvaart	-0.01	-0.28	1.51	0.04	-0.70

len dan de grote steden (type 1). Dit in tegenstelling tot het diensten potentiëel, dat zich vooral in die grotere steden manifesteert. Daaruit valt op te maken dat zich een zekere "taakverdeling" tussen de stedelijke gebieden in het Noorden begint af te tekenen, waarbij de grotere steden zich vooral relatief specialiseren in hoogwaardige dienstverlening en de kleinere steden vooral in hoogwaardige industrie. Zowel voor de industrie als voor de dienstverlening is overigens het potentiëel in de beide typen steden hoger dan in de drie typen landelijke gebieden. Het industrieel potentiëel verschilt weinig tussen de drie typen landelijke gebieden. Dat geldt niet voor het diensten potentiëel. Dat ligt in de centraal gelegen landelijke gebieden (type 4) slechts iets onder het Noordelijk gemiddelde en in de suburbaan gelegen landelijke gebieden zelfs iets boven dat gemiddelde. In landelijke gebieden lijkt derhalve vooral een gunstige ligging (ten opzichte van of een grote stad, of binnen het Noorden dan wel ten opzichte van de rest van Nederland) het diensten potentiëel gunstig te beïnvloeden. Perifeer gelegen landelijke gebieden (type 5) kennen dan ook zeer geringe perspectieven voor hoogwaardige dienstverlening.

De gemiddelde score op de uidige welvaart ligt ver boven het Noordelijk gemiddelde in suburbaan gelegen landelijke gebieden. Het zal overigens duidelijk zijn dat de "economische basis" daarvoor (in de zin van de aanwezigheid van hoogwaardige bedrijvigheid) vooral in de grote steden (Groningen, Leeuwarden) ligt. Het ontbreken van een dergelijke economische basis in het eigen gebied of in aangrenzende gebieden is er de voornaamste oorzaak van dat de huidige welvaart in de perifeer gelegen landelijke gebieden zeer matig scoort.

In sommige delen van het Noorden is sprake van een "taakverdeling" tussen enerzijds stedelijke gebieden, die een hoog economisch potentiëel hebben, en anderzijds suburbane landelijke gebieden, die een prettig woonmilieu hebben en daardoor een geschikte woonlocatie vormen voor de welvarende, hoog-opgeleide mensen die in de stedelijke gebieden werken. Dit geldt vooral voor de regio Groningen/Assen (Louter 1989a. Zie ook Van der Mark e.a. 1987 en Kolpron Consultants 1988).

#### 4. De perceptie van de verschillen in economisch potentiëel.

Via een PLS-model kan op basis van kwantitatieve gegevens een indruk worden verkregen over de ruimtelijke verschillen in economische perspectieven. Een andere methode om hierin inzicht te verkrijgen vormt een enquête aan de hand waarvan men de "perceptie" van deze verschillen kan meten. Die methode van onderzoek is gevolgd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen, zowel voor Nederland als geheel (Meester en Pellenberg 1986) als specifiek voor het Noorden des lands (Meester 1988). In die onderzoeken werden enquêtes verricht onder bedrijven. In deze bijdrage worden echter enige resultaten gepresenteerd van een enquête onder de 111 gemeenten in het Noorden (zie voor een uitgebreider verslag van dat onderzoek Louter 1989b). Verzocht werd de enquête in te laten vullen door een deskundige op het terrein van bedrijfsvestiging (bijvoor-

beeld het hoofd van de afdeling economische zaken of een speciaal aangestelde bedrijven-acquisiteur). Hieraan werd veelal voldaan, zodat de resultaten van de enquête kunnen worden gezien als de collectieve mening van een "panel van deskundigen". De respons bedroeg 75% (83 respondenten), waarbij de respons onder de gemeenten met een grootste kern van minstens 10.000 inwoners zelfs 92% (23 van de 25) bedroeg. Eén van de vragen luidde: "Arceer van de in dit kaartbeeld weergegeven 36 gebieden (bestaande uit individuele gemeenten of groepen van gemeenten) de tien waarin u in de komende tien jaar de hoogste procentuele groei van de totale werkgelegenheid verwacht". Eenzelfde vraag werd gesteld ten aanzien van de tien gemeenten met de laagste groei. De 36 gebieden komen exact overeen met de in figuur 1 onderscheiden gebieden. Indien aan een positie bij de eerste tien een score van +1 wordt toegekend en aan een positie bij de laatste tien een score van -1, waarna de scores worden opgeteld, kan per gebied een totaal-oordeel over de door het "panel van deskundigen" verwachte groei worden bepaald. De hieruit resulterende totaalscores kunnen worden gestandaardiseerd. Het resultaat hiervan is weergegeven in figuur 3. Het is interessant te onderzoeken in hoeverre de resultaten via deze benadering afwijken van de uit het PLS-model resulterende scores op het economisch potentieel. Daartoe zijn per gebied de twee typen potentieel opgeteld (waarna die totaalscore weer is gestandaardiseerd. Aangezien de industrie en de stuwende dienstverlening qua aantal werkzame personen ongeveer van hetzelfde belang zijn voor de Noordelijke economie is dit optellen van de scores verantwoord.) De resultaten van deze exercitie zijn weergegeven in figuur 4. De twee figuren blijken een vrij grote mate van overeenkomst te vertonen. Dit blijkt ook uit de statistische samenhang tussen de in de twee figuren gekarteerde scores: De R-waarde bedraagt maar liefst 0.80 (de R-kwadraat is derhalve 0.64), hetgeen voor een cross-sectie analyse een zeer hoge verklaringsgraad genoemd mag worden. Neemt men in een regressie-analyse het collectieve oordeel van het "panel van deskundigen" (MENING) als de te verklaren variabele en de scores op het industrieel potentieel (IP) en het diensten potentieel (DP) als verklarende variabelen, dan resulteert:

$$\text{MENING} = 0.45 \text{ IP} + 0.51 \text{ DP} \quad R^2 = 0.64$$

(4.04)                      (4.53)

De tussen haakjes geplaatste zogenaamde "t-waarden" geven aan dat beide typen potentieel een statistisch duidelijk significante bijdrage leveren aan de verklaring van de geconstateerde verschillen tussen de gebieden wat betreft de inschatting van de werkgelegenheids groei door het "panel van deskundigen".






Beide benaderingen (de kwantitatieve benadering via een PLS-model en de benadering via de perceptie die een panel van deskundigen over de toekomstige regionale verschillen in werkgelegenheids groei heeft) leveren vergelijkbare resultaten op. Uiteraard vormen gebieden waarvoor de uit de twee benaderingen volgende resultaten duidelijk verschillen intrigerende uitzonderingen. Het voert in het kader van deze bijdrage echter te ver om daarop verder in te gaan (zie daarvoor Louter 1989b).

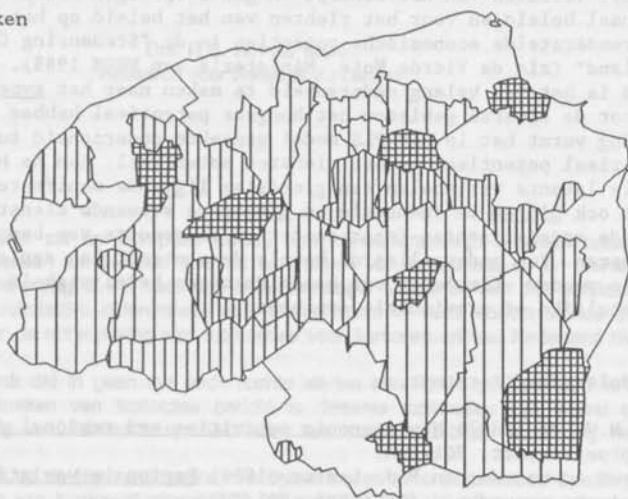
## 5. Evaluatie

In deze bijdrage is (zeer beknopt) verslag gedaan van een tweetal onderzoeken die tot doel hebben zicht te krijgen op de economische ontwikkelingsperspectieven binnen een landelijk gezien perifeer gelegen regio, namelijk Noord-Nederland. Dergelijk onderzoek kan uiteraard ook worden verricht voor andere delen van Nederland. Als voornaamste conclusie komt

Figuur 3 Verwachte werkgelegenheidsgroei (resultaten enquête)






Groei (vergeleken met Noordelijk gemiddelde):

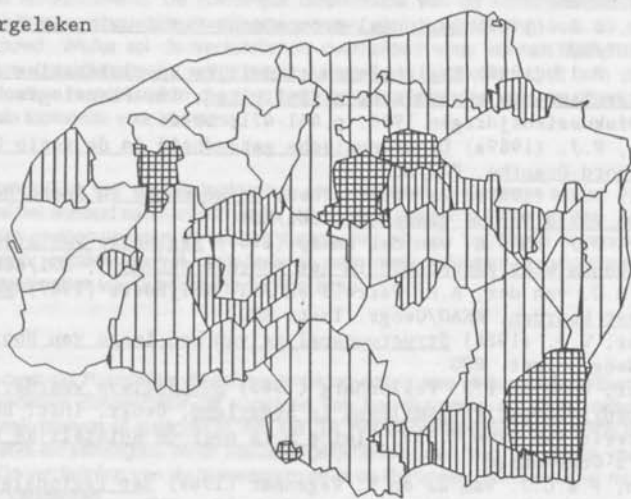
-  zeer hoog
-  hoog
-  gemiddeld
-  laag
-  zeer laag



Figuur 4 Economisch potentieel (resultaten PLS-model)

Potentieel (vergeleken met Noordelijk gemiddelde):

-  zeer hoog
-  hoog
-  gemiddeld
-  laag
-  zeer laag



uit het onderzoek in het Noorden des lands naar voren dat de stedelijke gebieden duidelijk het hoogste economisch potentieel bezitten en derhalve als de "trekpaarden" van de economie in dat landsdeel kunnen worden aangewezen. Onderzoek in andere delen van het land zal wellicht tot andere conclusies leiden. Zo zijn de verschillen in economisch potentieel tussen enerzijds stedelijke en anderzijds landelijke gebieden binnen de Randstad waarschijnlijk aanzienlijk geringer. Voor onderzoek dat is gericht op het blootleggen van ruimtelijke verschillen in economische potenties is het soms van wezenlijk belang dat een gedetailleerde gebiedsindeling wordt gehanteerd. Zo is de veelal

gehanteerde gebiedsindeling in COROP-gebieden waarschijnlijk te grofmazig voor het vertalen van het concept "Regio's op eigen kracht" in effectief regionaal beleid en voor het richten van het beleid op het benutten van de veronderstelde economische potenties in de "Stedenring Centraal-Nederland" (zie de Vierde Nota, Ministerie van VROM 1988). Tevens is het van belang onderscheid te maken naar het type bedrijvigheid waarvoor de diverse gebieden het hoogste potentieel hebben. Een ruwe indeling vormt het in het PLS-model gemaakte onderscheid tussen het industrieel potentieel en het diensten potentieel. Aan de hand van de aan die latente variabelen ten grondslag liggende manifeste variabelen kunnen ook binnen de industrie en binnen de stuwende dienstverlening nog bepaalde specialisaties (naar sector en/of grootte van bedrijven) worden aangewezen. Een gedetailleerde kennis daaromtrent kan aanleiding geven tot een verder stimuleren van bepaalde typen bedrijvigheid door de gemeentelijke of provinciale overheden.

#### Geraadpleegde literatuur.

- Jong, M.W. de (1987) New economic activities and regional dynamics, proefschrift, EGI/UvA.
- Knaap, G.A. van der en P.J. Louter (1988) Regionale variaties in economische gezondheid (REVAREG), EGI/EUR.
- Kolpron Consultants (1988) Perspectief in het wonen, Rotterdam.
- Lohmöller, J.-B. (1981) LVPLS 1.6 manual, Hochschule der Bundeswehr, München.
- Louter, P.J. (1987) Regionaal-economische vernieuwing in Nederland, EGI/EUR.
- Louter, P.J. (1988) Regionale en stedelijke specialisaties in vernieuwende economische activiteiten, In: Planologische Diskussiebijdragen 1988, p.461-471, Delft.
- Louter, P.J. (1989a) De economische gezondheid in de regio Groningen/Noord-Drenthe, EGI/EUR.
- Louter, P.J. (1989b, te verschijnen) De economie in Noord-Nederland: De visie van de gemeenten, EGI/EUR.
- Louter, P.J. en G.A. van der Knaap (1989) Regionale variaties in economische gezondheid in het Noorden (REVANO), EGI/EUR.
- Mark, R.C. van der, A.H. Perrels en J.J. Reijnders (1987) Kansen voor het Noorden, KNAG/Geogr. Inst. RUU.
- Meester, W.J. (1988) Structuuranalyse van het imago van Noord-Nederland Geogr. Inst. RUG.
- Meester, W.J. en P.H. Pellenburg (1986) Subjectieve waardering van bedrijfsvestigingsmilieus in Nederland, Geogr. Inst. RUG.
- Ministerie van VROM (1988) Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, 's-Gravenhage.
- Vooren, F.W.C.J. van de en S. Wagenaar (1989) Het regionale ontwikkelingspotentieel, proefschrift, EUR.
- Wever, E. (1984) Nieuwe bedrijven in Nederland, Van Gorcum, Assen.



## DE RANDSTAD ALS INTERNATIONALE TOPLOCATIE VOOR KANTOREN

Drs. R.C. van der Mark  
Research voor Beleid B.V., Leiden

### SAMENVATTING

In de komende jaren zal op Europees niveau een concurrentiestrijd ontstaan tussen de verschillende metropolen ten aanzien van het aantrekken van hoofdkantoren en dienstverlenende bedrijven. De vraag is wat voor een beleidsstrategie uitgaande van drie beleidsopties (marktbeheersing, ruimtelijke differentiatie en milieukwaliteit) in deze concurrerende steden gevoerd wordt voor de ontwikkeling van toplocaties voor kantoren en wat Nederland hiervan kan leren.

Geconcludeerd wordt dat in geen der onderzochte steden een beleid geregistreerd is welke specifiek op het maken van toplocaties gericht is. Nieuwe toplocaties zijn vrijwel overal ontstaan als gevolg van schaarste op de markt, met soms een beperkte sturing van de overheid.

Bij de verhoudingen op de Nederlandse kantorenmarkt treden twee aspecten op de voorgrond die de ontwikkeling van kantorentoplocaties in de wegstaan: de vrij grote versnippering van het aanbod aan kantooruimte op stedelijk en landsdelig niveau, en het (zeer) ruime aanbod van kantooruimte. Daarom is er een beleidsstrategie ontwikkeld waarbij is uitgegaan van beheersing van de kantorenmarkt. De ruimtelijke differentiatie van de kantorenmarkt en de ontwikkeling van hoogwaardige milieukwaliteiten worden als ondersteuning van de marktbeheersing beschouwd. Welke rol de verschillende overheidsniveaus kunnen spelen in de uitvoering van deze beleidsstrategie wordt nader uitgewerkt. Tenslotte wordt een poging gewaagd enkele locaties vast te stellen die een goed perspectief bieden voor de ontwikkeling tot een internationale toplocatie voor kantoren.

- 1 Voor de ontwikkeling van enkele toplocaties voor kantoren in de grote steden van de Randstad, zal het aanbod aan kantooruimte elders sterk beperkt moeten worden.
- 2 Dit zal bereikt moeten worden in overleg tussen het rijk, de betrokken provincies en gemeenten door middel van het opstellen van een (niet-vrijblijvend) ontwikkelingsperspectief voor toplocaties voor kantoren in de Randstad.

### 1. Inleiding

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening is de opvatting neergelegd dat op Europees niveau zich een duidelijke concentratie zal voordoen van hoofdkantoren en dienstverlenende bedrijven. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat het bedrijfsleven in een hoog tempo zich internationaliseert en vervolgens meer keuzemogelijkheden heeft voor de locatie van hun beslissingscentra. De verdwijning van de binnengrenzen in de Europese Gemeenschap na 1992 zal dit proces zeker versterken.

Als gevolg hiervan zal de concurrentie tussen de Europese metropolen ten aanzien van het aantrekken van deze bedrijven toenemen. De vier grote steden in Nederland zullen deze concurrentiestrijd vooral moeten opnemen met steden als Londen, Parijs, Brussel, Frankfurt, München, Düsseldorf en Hamburg.

Kantoorgebruikers willen graag op toplocaties gevestigd zijn. Zodoende kan gesteld worden dat de aanwezigheid van toplocaties voor kantoren de concurrentiestrijd tussen de steden in belangrijke mate beïnvloedt. De vraag is wat voor een beleidsstrategie (en) er nodig is (zijn) om de ontwikkeling van zulke toplocaties vorm te geven.

Uitgegaan wordt van drie beleidsopties die centraal kunnen staan in strategieën gericht op de ontwikkeling van toplocaties:



bestemmingsplan met veel bouwbepalingen. Deze bouwbepalingen komen naar voren in de Coefficient d'Occupation des Sols, een getal dat een vloeroppervlaktarief genoemd kan worden. Dit wil zeggen dat het totale vloeroppervlak niet groter mag zijn dan de ratio vermenigvuldigd met het grondoppervlak. Voor het centrum van Parijs is deze ratio erg laag, dus kan er niet hoog gebouwd worden. Hiernaast wordt het omzetten van woningen in kantoren alleen toegestaan als elders binnen de agglomeratie een compensatie hiervoor wordt geboden (compensation d'habitation). Tenslotte is er nog de redeance, een stelsel van belastingen. In gebieden waar kantoorontwikkelingen niet wenselijk zijn moet door de gebruiker per m<sup>2</sup> een flink extra bedrag betaald worden.

In de Bondsrepubliek Duitsland is het beeld van de bescherming van "zwakke functies" verscheiden. In het centrum van Hamburg is een menging niet gelukt omdat het belangrijkste instrument, het Bebauungsplan, slechts beperkt aanwezig is. Het globalere, niet bindende Flächenutzungsplan bleek onvoldoende toereikend te zijn. Hier komt nog bij dat het vele particuliere grondbezit in het centrum van Hamburg, zoals overal in Duitsland, moeilijk te onteigenen is en dat de eigenaar procedures rond het vaststellen van Bebauungspläne makkelijk kan vertragen. Zo is er bij hoogbouw instemming nodig van aanpalende grondeigenaars (Nachbarschaftenbau). In Westend in Frankfurt is de woonfunctie gered door net op tijd een Bebauungsplan te maken. In Düsseldorf heeft de gemeente menging als beleidsitem wegens het uitblijven van resultaten laten vallen. In München tenslotte is het behouden van een zekere menging van wonen en werken gelukt dankzij Bebauungspläne en omdat meer grond in bezit is van de stad. Hier doet zich echter het probleem voor van een verdringing van het midden- en kleinbedrijf op de industrieterreinen door kantooractiviteiten. De gemeente kan hier niet altijd paal en perk aan stellen omdat bindende Bebauungspläne op die locaties ontbreken dan wel omdat secundaire en tertiaire functies van bedrijven steeds meer in elkaar overvloeien. In Londen en Brussel bestaan planvormen met bepaalde zonerings die een zekere menging van functies tot gevolg hebben. Echter instrumenten zoals in Parijs en in de Duitse steden zijn daar nauwelijks beschikbaar.

In de meeste steden zijn alle investeringen in vastgoed welkom, maar er is wel een bepaalde randvoorwaarde. Dit is niet een specifiek instrument voor toplocaties, maar wel een algemeen instrument ter beheersing van de bouwvolume van kantoren: het tegengaan van speculatieve bouw van kantoren. In de meeste steden wordt geen bouwvergunning afgegeven indien de huurder of ten minste een deel van de huurders van het pand niet bekend is. In Parijs is door de genoemde scala aan regelingen dusdanig weinig nieuwe kantoorruimte gebouwd, dat de overheid onlangs het speculatief bouwen onder bepaalde voorwaarden (omvang) heeft toegestaan. Bij de situatie in de meeste steden van een beperkt aanbod en ruime vraag zal het echter niet veel gebeuren dat er gebouwd wordt zonder dat de huurders bekend zijn. Hier kan nog aan worden toegevoegd dat er ook voor de ontwikkelaar of belegger een groot risico tot kapitaalvernietiging bestaat. In de drie grootste steden in de Randstad is relatief veel speculatief gebouwd. Enerzijds treden de gemeenten niet op als gevolg van de concurrentiestrijd tussen deze gemeenten. Gehoopt wordt zo veel mogelijk kantoren aan te trekken. Anderzijds zijn er altijd wel geldschieters te vinden, die hun geld in Nederlands onroerend goed willen steken. Immers vanuit het oogpunt van de beleggers wordt slechts een gering gedeelte van het vermogen belegd in onroerend goed en is daarmee niet zo risicovol. Het totaal belegd vermogen van institutionele beleggers is in ons land relatief veel hoger dan in alle andere landen. Enerzijds komt dit door de hoge Nederlandse pensioenen met als gevolg hogere premies en een hogere beleggingsvolume, anderzijds door het systeem van kapitaalsdekking. Dit wil zeggen dat de premies worden belegd en uit de opbrengst te zijner tijd de pensioenen worden betaald. In België, Frankrijk en West-Duitsland wordt het omslagstelsel gehanteerd; de huidige pensioenen worden betaald uit de huidige premies. Grote beleggingsreserves zijn dan overbodig.

#### 4. Ruimtelijke differentiatie

In de meeste onderzochte steden is sprake van een gespannen situatie op de kantorenmarkt. In alle onderzochte steden met uitzondering van Frankfurt en Brussel zijn de belangrijkste

kantoorlocaties bijna vol en is ruimtelijke expansie onmogelijk. Kortom nieuwe locaties moeten geschapen worden. Dit is meestal in elke stad een zeer beperkt aantal: in Parijs La Défense, Londen de Docklands, Hamburg City-Nord en Süd, en Düsseldorf Kennedydamm. München valt hier buiten omdat deze stad niet een politiek heeft om kantoren op bepaalde locaties te concentreren. Zowel in Frankfurt als in Brussel zijn ook elders kantoorlocaties tot ontwikkeling gekomen. Hierbij heeft in Frankfurt de overheid wel een belangrijke vinger in de pap gehad, terwijl dit in Brussel niet het geval was.

Het initiatief en de keuze voor de ontwikkeling van nieuwe locaties ligt bij de overheid. Het belangrijkste punt is de beschikbaarheid van ruimte op niet te grote afstand van, dan wel zeer goed verbonden met de belangrijkste bestaande kantoorlocatie. Door de gespannen situatie op de kantorenmarkt en omdat een zeer beperkt aantal nieuwe locaties ontwikkeld worden, ligt het voor de hand dat deze locaties al gauw toplocaties worden.

De aanpak voor het bouwen van nieuwe toplocaties is in de onderzoeksteden verschillend. In de Duitse steden wordt voor de (te bouwen) locatie een Bebauungsplan gemaakt. Hierin staan de functies en de bouwhoogten van het te bebouwen oppervlak vermeld. Op basis hiervan worden bouwvergunningen verstrekt. De particuliere sector moet dus binnen deze bepalingen werken. In Parijs La Défense is de zaak grootser aangepakt. Hier is door de rijksoverheid voor een periode van ruim dertig jaar het Etablissement Public d'Aménagement de la Région de la Défense (EPAD) opgericht en zal worden opgeheven als La Défense afgebouwd is. Deze instantie heeft uitgebreide bevoegdheden zoals het bouwrijp maken van het gebied en inrichten van het terrein met kantoren, woningen en winkels.

Voor de ontwikkeling van de Londen Docklands is ook door de nationale overheid een speciale instantie opgericht: de London Docklands Development Corporation (LDDC). Gerealiseerd moet worden dat de omvang van het gebied veel groter is dan La Défense in Parijs. Zo liggen de Docklands in drie gemeenten. De bevoegdheden van de LDDC echter reiken nog verder dan het EPAD. De gemeenten hebben voor een bepaalde tijd hun planningsbevoegdheden in het Docklands gebied aan de LDDC moeten afstaan. Deze krijgen zij terug als de Docklands "af" zijn. De LDDC heeft in het gebied zonerings van functies aangebracht waar de particuliere sector zich aan moet houden. De LDDC heeft met financiële hulp van de rijksoverheid grond gekocht en vervolgens bouwrijp gemaakt. Door de grond weer te verkopen heeft de LDDC eigen middelen gekregen. Dit geld kan weer worden aangewend voor het kopen en bouwrijp maken van andere grond, de aanleg van infrastructuur en de marketing van het gebied. Tevens is er binnen de Docklands een enterprise zone voor vooral kantoren, waar een verlicht belasting regime geboden wordt. In tegenstelling tot La Défense participeert de particuliere sector in de aanleg van de infrastructuur. Het meest essentiële verschil is dat de LDDC pragmatisch en projectgericht is, terwijl voor de EPAD de ontwikkeling van het hele gebied centraal staat met alles omvattende en gedetailleerde plannen. Projectontwikkelaars hebben in de Docklands dan ook meer vrijheid dan in La Défense. Over verschillen in succes kan nog geen oordeel worden gevormd.

In Londen, Düsseldorf en Hamburg vinden ook elders kantoorontwikkelingen plaats. Deze zijn echter niet zo grootschalig als de nieuwe locaties. Parijs is de enige stad waar de bouw van kantoren ook elders streng gereguleerd is. In de Ville de Paris worden uitsluitend kantoren gebouwd in de Zone d'Amenagement Concertée (ZACs) en via een regressief belastingstelsel (redevance) wordt de vestiging van kantoren buiten Parijs gestimuleerd. Voor de ontwikkeling van deze ZACs worden de meeste voorwaarden door de publieke sector gesteld waarna één en ander met de particuliere sector wordt uitgewerkt.

In de buitenlandse steden is er dus geen sprake van een ontwikkeling van verschillende typen toplocaties met verschillende ruimtelijke en functionele structuren. In de Randstad ligt dit anders met de ontwikkeling van verschillende kleine (top)locaties in elke grotere stad bij een nogal verzadigde kantorenmarkt. Onder druk van de moordende concurrentie moet hier wel gewerkt worden aan het bereiken van een speciale functionele of ruimtelijke structuur van de kantorentoplocatie.

In de meeste gevallen wordt na de keuze van de locatie door de overheid het terrein bouwrijp gemaakt en infrastructuur aangelegd. Vervolgens is de rol van de overheid bijna uitgespeeld. Immers de bedrijven moeten zich daar gaan vestigen. Op stadsgewestelijk niveau

is nergens sprake van een door de overheid geregeerde differentiatie van toplocaties gericht op uiteenlopende marktsegmenten. Als er een bepaalde segmentatie ontstaat, ligt de oorzaak binnen de marktsector. Enkele voorbeelden zijn:

- Financiële instellingen zouden zich onder normale omstandigheden nooit in de Londen Docklands vestigen. Echter de huurprijzen in het huidige financiële centrum zijn zo hoog geworden dat verhuizing naar de nieuwe locatie de moeite waard wordt.
- In het centrum van Parijs kunnen ondernemingen, door de in het vorige hoofdstuk genoemde regelingen, zich moeilijk uitbreiden. Verhuizing naar een locatie in de nabijheid waar dit wel kan ligt voor de hand (La Défense).
- In de Duitse steden komt het veel voor dat bedrijven in een sterke groeiende sector zich niet vestigen in de toplocaties in het centrum omdat daar geen uitbreidingsmogelijkheden zijn. De computerbedrijven zijn dan ook vaak op de nieuwe locaties gevestigd.
- Soms willen bedrijven graag de grond en het kantoorgebouw in eigendom hebben. Zo is het in Hamburg gebeurd dat City Nord speciaal voor deze groep ontwikkeld is.
- In bijna alle steden is het verschijnsel van back-offices geconstateerd; de top en klantgerichte onderdelen van het bedrijf zijn gevestigd in het centrum, terwijl de ruimte eisende en meer routinematige onderdelen van het bedrijf elders zijn gelocaliseerd.

Op (inter)nationale schaal kan er een bepaalde segmentatie ontstaan omdat de stad bijvoorbeeld de naam heeft het financiële centrum (Frankfurt en Londen) of de Europese hoofdstad (Brussel) te zijn. Dit heeft echter niet direct iets te maken met de ontwikkeling van toplocaties voor de kantorensector.

Zelden heeft de overheid instrumenten nodig om bedrijven te stimuleren naar de bewuste kantoorlocaties te verhuizen. Londen Docklands is de enige plaats waar de overheid door middel van belastingvoordelen bedrijven probeert aan te trekken. Deze voordelen gelden echter maar tot 1992. Zij kunnen dus meer worden gezien als een duwtje in de rug om de Docklands een goede start te laten maken.

Bij de ontwikkeling van alle locaties spelen de vastgoed-professionals een belangrijke rol. Zij moeten echter wel binnen de plannen blijven die door de overheid zijn gesteld. De flexibiliteit van deze plannen varieert van weinig (Parijs, Duitse steden) tot zeer flexibel (Brussel, Londen).

## 5. De milieukwaliteit

Voorop dient te worden gesteld dat in de onderzoeksteden niet een beeld bestaat van een vast aantal factoren waaraan een toplocatie voor kantoren moet voldoen. Bij concentratie van kantoren in een bepaald gebied is duidelijk dat de ontsluiting zowel per openbaar vervoer als over de weg goed moet zijn. In alle steden is dit een taak van de overheid. Op veel locaties wordt geen menging van kantoren met winkels en sportvoorzieningen gepland (Düsseldorf, Frankfurt en Brussel). In steden waar dit wel gebeurt, wordt dit veelal door de overheid gepland waarna de private sector erop reageert. Andere dienstverlenende voorzieningen hoeven noodzakelijkerwijs niet aanwezig te zijn en wordt dit overgelaten aan de particuliere sector. Bij groenvoorzieningen heeft de overheid weer wel een vinger in de pap. Via bestemmingsplanachtige planfiguren wordt er ruimte geschapen tussen de kantoren. In Hamburg (City-Süd) werd zelfs een groenstructuur aangelegd om een gebied aantrekkelijker te maken (langs het Mittelkanaal). Universiteiten en culturele voorzieningen zijn in alle steden in meer of mindere mate aanwezig, maar zijn niet noodzakelijkerwijs in de toplocatie gelegen. Alle toplocaties liggen in de nabijheid van een vliegveld.

Het parkeerbeleid is een onderdeel van de milieukwaliteit waarop de meeste overheden invloed uitoefenen. Het parkeerbeleid is in sommige steden zoals Brussel en Parijs gericht op het scheppen van parkeergelegenheid waar dit noodzakelijk is. Bij nieuwbouw is dan op basis van een norm (die ligt tussen de 25 en 50 m<sup>2</sup> kantoorruimte per parkeerplaats) de bouw van parkeerfaciliteiten verplicht. In Londen is het parkeerbeleid meer restrictief. In de City van Londen bijvoorbeeld wordt het creëren van parkeergelegenheid zoveel mogelijk beperkt om

het autoverkeer buiten de stad te houden. De uitgebreide openbare vervoersmogelijkheden dienen blijkbaar voldoende compensatie te bieden voor de beperkte autobereikbaarheid.

In de Duitse steden is het parkeerbeleid, welke eveneens gebaseerd is op een normstelling (30-50 m<sup>2</sup> kantoorruimte per parkeerplaats), minder beperkend. In alle Duitse steden bestaat de mogelijkheid om deze verplichtingen af te kopen. In Düsseldorf wordt parkeren op plaatsen waar de bereikbaarheid per openbaar vervoer goed is (rondom stations) zoveel mogelijk beperkt.

In de Nederlandse steden komt het parkeerbeleid vrijwel overal neer op de uitbreiding van parkeergarages (vooral in Amsterdam en Den Haag) gekoppeld aan een parkeerverbod op straat. In Amsterdam zou de gemeente zelfs op langere termijn voor de binnenstad een strikt parkeerverbod op straat willen. De P&R voorzieningen bij stations in de stadsrand krijgen steeds meer beleidsaandacht (uitbreiding van deze voorzieningen). Verder wordt getracht het niet voor de binnensteden bestemde verkeer zoveel mogelijk rond het centrum te leiden.

## 6. Lessen voor toplocatiebeleid in Nederland

Geconcludeerd kan worden dat in geen der buitenlandse steden een beleid gevoerd wordt dat als toplocatie-beleid voor kantoren aangeduid kan worden. Daar staat tegenover dat handhaving en verbetering van de kwaliteit van kantoorgebieden wel ruime aandacht heeft in het (ruimtelijk) beleid in de onderzochte steden. Ook zijn, meer dan in de Nederlandse steden, uitgesproken (ruimtelijke) visies op de inpassing van de kantorensector in de stad aangetroffen.

Wanneer de verhoudingen op de Nederlandse kantorenmarkt afgezet worden tegen de verhoudingen in de buitenlandse onderzoeksteden treden twee aspecten op de voorgrond: in de eerste plaats de vrij grote versnippering van het aanbod aan kantoorruimte op stedelijk en landsdelig niveau, in de tweede plaats het (zeer) ruime aanbod. Bij de ontwikkeling van beleid zijn het vooral deze twee aspecten die de ontwikkeling van hoogwaardige kantoorlocaties in de weg staan: hoogwaardige bedrijvigheid is onvoldoende ruimtelijk geconcentreerd en te diffuus over vele locaties verspreid tengevolge van het ruime aanbod. Wanneer de ontwikkeling van hoogwaardige locaties het doel is, vormt beheersing van de aanbodzijde van de kantorenmarkt de eerste beleids optie. Ruimtelijke differentiatie van de kantorenmarkt en de ontwikkeling van hoogwaardige milieukwaliteiten zijn daartoe ondersteunend.

Aansluitend bij de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening en gezien de ontwikkelingen in Nederland in vergelijking met buitenlandse steden wordt uitgegaan van een beleidsstrategie waarin een beperkte spreiding van het topsegment van de kantorensector over de grote steden het doel moet zijn. Een conditio sine-qua-non voor het welslagen van dit beleid is het afremmen van ontwikkelingen elders in de grote steden/stadsgewesten, en waarschijnlijk ook elders in de Randstad. Waar het hier om gaat is dat toplocatiebeleid ondersteund moet worden door het (min of meer kunstmatig) creëren van krapte in het aanbod elders; het sluit aan bij de bovengenoemde versnippering van het aanbod in de Nederlandse situatie, specifiek voor Nederland, en nadelig voor de kwaliteit van het vestigingsmilieu.

Afremmen van het aanbod elders is noodzakelijk in het licht van het overaanbod aan kantoorruimte; waarschijnlijk vooral vanwege de grote vraag bij institutionele beleggers naar beleggingsobjecten en vanwege het grote aantal gemeenten dat als aanbieder op de markt van voor kantoren bestemde gronden opereert, lijkt er in Nederland een structureel (te) hoog aanbod aan kantoorruimte te bestaan. Beperking van het aanbod is tenslotte instrumenteel aan een gezonde exploitatie van de beoogde nieuwe ontwikkelingen waarvoor omvangrijke investeringen rendabel gemaakt moeten worden. Indien het aanbod niet beperkt wordt, zal de relatief grote structurele leegstand nog verder toenemen, vooral onder zowel locationeel als technisch bezien in onbruik rakende kantoren.

In de Nederlandse verhoudingen is beheersing van het aanbod een moeilijke opgave omdat vrij diep ingegrepen moet worden in de structuren aan de aanbodzijde van de kantorenmarkt. Het is echter noodzakelijk, en in principe zijn er uitvoeringsinstrumenten beschikbaar. Hierbij wordt opgemerkt dat over het geheel genomen in de buitenlandse onderzoeksteden nauwelijks

instrumenten aangetroffen zijn die, toegepast in Nederland, een aanmerkelijke versterking kunnen leveren. Werend beleid wordt vrijwel overal met bestemmingsplanachtige figuren gevoerd, waarbij de mogelijkheden van het bestemmingsplan als relatief gunstig naar voren komen. Het is niet reëel om beleidsinstrumenten vanuit een sterk centralistisch bestuurd land als Frankrijk, of ook Engeland waar in het Docklands-project tijdelijk een aantal gemeenten hun bevoegdheden door de regering ontnomen is, over te planten naar Nederland aangezien daarvoor geen bestuurlijke basis beschikbaar is. Voor het beleid met betrekking tot toplocaties moet de conclusie zijn dat het minder gaat om ontwikkeling van nieuwe instrumenten, en meer om intensivering van het gebruik van bestaande instrumenten.

#### 7. De rol van de verschillende overheidsniveaus

Beheersing van de kantorenmarkt moet op verschillende niveaus plaatsvinden. In de eerste plaats kan het rijk hierin een functie vervullen. Wanneer het komt tot een in overleg met provincies en gemeenten op te stellen "ontwikkelingsperspectief voor het westelijke deel van de Randstad" zal vanuit de rijksoverheid het op toplocaties gerichte beleid aan de orde gesteld moeten worden. In het ontwikkelingsperspectief kunnen uitspraken opgenomen worden over concrete locaties en over de functionele signatuur van die locaties, waarmee op bestuurlijk niveau de complementariteit tussen de drie steden invulling krijgt.

Gewaakt moet worden voor een te vrijblijvend karakter van overeenkomsten tussen organen in het openbaar bestuur; het "bestuursaccoord" heeft geen wettelijke basis. Vanuit het oogpunt van beleidsuitvoering is het vrijblijvende karakter van inter-bestuurlijke uitspraken in bijvoorbeeld een ontwikkelingsschets een onvermijdelijke zwakte. Uiteraard moet een ontwikkelingsschets (al dan niet in de vorm van een bestuursaccoord) wel een basis verschaffen voor het rijksbeleid ten aanzien van streekplannen, en voor het beleid van de Inspecteurs van de Ruimtelijke Ordening bij de ruimtelijke planontwikkeling door gemeenten. Gezien echter het overwegend "reactieve" karakter van de rijksbemoediging met streek- en bestemmingsplannen is het van groot belang dat het rijk overleg aangaat met provincies en gemeenten om daarmee in een vroeg stadium bij te dragen aan visie- en planontwikkeling; waarbij uiteraard een financiële bijdrage de overlegpositie van het rijk ten goede komt. Daarnaast is het aan het rijk om bij projectontwikkelaars en beleggers steun en medewerking te verkrijgen voor dit beleid.

In de tweede plaats is er - op provinciaal niveau - het WRO-instrumentarium dat toegepast moet worden: het streekplan en de provinciale bestemmingsplantoetsing. Strakke toepassing van dit instrumentarium vereist een bestuur dat bereid is zich voor het doel in te zetten. Het is vooral aan de provincies ervoor te zorgen dat kantoorontwikkelingen buiten de grote steden in slechts beperkte mate plaatsvinden.

Zolang de gewestelijke verbanden zo zwak zijn als thans het geval is, spelen deze geen rol van betekenis bij de beheersing van de kantorenmarkt. Het betekent dat het stadsgewestelijke niveau in het provinciale beleid bestreken moet worden. Een situatie als in Brussel met een direct onder de regering vallend gewestbestuur, en daaronder een aantal gemeenten met weinig bevoegdheden, moet in Nederland als niet haalbaar beschouwd worden.

Tenslotte zijn er verscheidene instrumenten op lokaal niveau. Het gemeentebestuur heeft vergaande zeggenschap over locaties voor kantorenbouw en over bouwvolumina. Het bestemmingsplan is hiervoor het aangewezen instrument; in alle onderzoeksteden bleek men over vergelijkbare instrumenten te beschikken, echter in alle gevallen met minder mogelijkheden dan het bestemmingsplan.

Voorts is op het niveau van afzonderlijke projecten op gemeentegrond een instrument ter beteugeling van speculatieve bouw, het van gemeentewege gestelde vereiste dat een bepaald deel van een gebouw (bijvoorbeeld 75%) verhuurd moet zijn voordat de gemeente de grond uitgeeft. Ook in Nederland is een dergelijke werkwijze bekend: in de gemeente Utrecht wordt een vergelijkbare bepaling gehanteerd (met een percentage van 50%) bij gronduitgifte door de gemeente ten behoeve van kantorenbouw. Eveneens op projectniveau is een eenmalige belastingheffing op kantoren aangetroffen voorzover het gaat om kantoren op door het gemeentebestuur ongewenste locaties; in Nederland bestaat een dergelijk instrument niet.



Verder is de bepaling aangetroffen waarbij projectontwikkelaars verplicht worden gesteld woningen te bouwen wanneer men een kantoorgebouw ontwikkelt. Het verdient aanbeveling om de eis van een minimum verhuurd percentage bij gronduitgifte buiten de beoogde toplocaties algemeen toe te passen, met het oog op het inperken van speculatieve bouw. Aan de aanvullende waarde van de andere instrumenten voor het Nederlandse beleid moet getwijfeld worden.

Beheersing van de volume-ontwikkeling speelt niet alleen in termen van afremmen van de kantorenbouw elders; ook moet er aandacht zijn voor de volume-ontwikkeling op de beoogde toplocaties. De ontwikkeling van het aanbod moet dan ook hand in hand plaats vinden met de ontwikkeling van de vraag naar hoogwaardig kantorenaanbod. Het mag dan ook bijvoorbeeld niet zo zijn dat, zoals in Nederland wel voorkomt, met het oog op het uitgiftetempo van de grond concessies gedaan mogen worden aan de signatuur van het gebied.

## 8. De locaties

Welke locaties bieden nu het meeste perspectief om een aanduiding als toplocatie waar te kunnen maken? In de onderzoeksteden in de ons omringende landen zijn het vrijwel zonder uitzondering de binnensteden die het beeld domineren, waarbij het gaat om hetzij de stadscentra, hetzij gebieden grenzend aan de stadscentra (bijvoorbeeld Brussel Leopoldswijk). Het zijn ook deze gebieden waar vernieuwingsinvesteringen in bestaande gebouwen rendabel zijn zodat deze gebieden hun functies kunnen blijven vervullen. De nevencentra staan veelal duidelijk lager in de hiërarchie, blijkend uit onder andere de huurprijsniveaus die duidelijk beneden die van de binnensteden liggen, en blijkend uit het relatief grote aantal back-offices (met de back-offices in de nevencentra en het top-management in de binnensteden).

Parallelen met de ruimtelijke structuren in Nederlandse steden zijn evident, echter ook zijn er duidelijke verschillen. Belangrijke verschillen zijn de in de meeste steden aangetroffen huurprijsgradiënt die vanuit de binnensteden naar de nevencentra daalt en wat in Nederland niet of veel minder het geval is, en het behoud van het topmanagement in de binnensteden op grotere schaal dan in Nederland. Het zijn aanwijzingen voor het - in verhouding tot de buitenlandse onderzoeksteden - diffuse karakter van de ruimtelijke structuur van de kantorensector in de Nederlandse steden.

Naar concrete locaties gekeken zou voor wat Amsterdam betreft de voorkeur in de eerste plaats uit kunnen gaan naar een verdere ontwikkeling van het gebied rond station Zuid in de richting van Schiphol; de verwachting dat de nabijheid van een internationale luchthaven in de nabije toekomst van steeds groter belang wordt, lijkt gewettigd gezien ook ontwikkelingen in enkele van de onderzochte steden. Het gebied Amsterdam-Zuid voldoet aan dit vereiste; bovendien is er de aansluiting op reeds bestaande kantoorgebieden. De tweede optie in Amsterdam is de ontwikkeling van het gebied IJ-oever met in de loop van de tijd een geleidelijke uitgroei in de richting van het station Sloterdijk. Het gebied biedt als voordeel dat, met voorbijgaan aan exploitatieve en juridische problemen, het gebied vanuit een betrekkelijk blanco situatie ontwikkeld kan worden, waarmee bepaalde vrijheden ten aanzien van stedenbouwkundig ontwerp en functie-ontwikkeling samenhangen. Een derde optie zou kunnen zijn de verdere ontwikkeling van Zuidoost wanneer een directe aansluiting per openbaar vervoer met Schiphol gegarandeerd kan worden. De keuze voor één van de locaties hangt af van de praktische mogelijkheden in de drie gebieden, en van verwachtingen rond de volume-ontwikkeling.

De mogelijkheden van de Amsterdamse binnenstad als toplocatie moeten laag ingeschat worden vanwege de structurele bereikbaarheidsproblemen - het is niet te verwachten dat bijvoorbeeld de gehele binnenstad met een metronet bediend kan worden - en vanwege de beperkte nieuw- en verbouwmogelijkheden.

In Den Haag is het gebied Utrechtse Baan-CS-Spuikwartier het aangewezen gebied om tot toplocatie ontwikkeld te worden, vooral vanwege de goede ligging ten opzichte van de andere centra in de Randstad. Voorts is er in dit gebied een betrekkelijk grote vrijheid wat



betreft de stedenbouwkundige invulling. De beperkte capaciteit is door intensivering (overkluizing Utrechtse Baan en station) te vergroten.

Van belang is in de planning rekening te houden met de vrij grote afstand tussen de Utrechtse Baan en de binnenstad (het kernwinkelapparaat en het kantorengedebied rond het Binnenhof/Koninginnegracht), waardoor een samenhang tussen beide gebieden moeilijk te bewerkstelligen is. Het zou de kwaliteit van het gebied ten goede komen wanneer vanaf de Utrechtse Baan een duidelijke aaneengesloten as naar de binnenstad ontwikkeld zou kunnen worden.

Rotterdam heeft een stadscentrum dat voldoet aan de vereisten van een toplocatie. De vraag is dan ook, mede gezien de vraag-aanbod verhoudingen op de Rotterdamse markt, of ontwikkelingen op de Kop van Zuid en (in een latere fase) aan de noordrand gekoppeld moeten worden aan beleid rond toplocaties. Het heeft de voorkeur de kantorensector te blijven concentreren in het stadscentrum met voortgaande intensivering (hoogbouw) (globaal het gebied CS tot Maasboulevard).

Tenslotte mag niet voorbij gegaan worden aan de beoogde gebruikers van deze locaties, ofwel: is er in de drie steden een voldoende krachtige vraag nu en in de toekomst, en op welke bedrijfssectoren wordt het beleid gericht.

Voor Rotterdam en voor Den Haag geldt dat deze steden in vergelijking met de buitenlandse onderzoeksteden over een smalle economische basis beschikken: in Rotterdam zijn de haven en de havengebonden functies veruit dominant, in Den Haag het openbaar bestuur, naast een "claim" in de sfeer van de electronica. Met uitzondering van Brussel is in alle onderzochte buitenlandse steden de economische basis echter duidelijk breder. Zo is Hamburg weliswaar havenstad, maar kent daarnaast ook een belangrijke mediasector en omvangrijke bedrijvigheid in de elektrotechniek. Düsseldorf biedt ruimte aan vele overheidsdiensten, maar fungeert tevens als schrijftafel voor de industrie in het Ruhrgebied. Zo is Frankfurt uitgegroeid tot een financieel centrum, maar deze stad biedt eveneens ruimte aan een belangrijke vervoerssector en aan vele computerbedrijven. Rotterdam en Den Haag kennen deze diversiteit aan economische activiteiten in mindere mate; alhoewel deze twee steden niet als monoculturen aangeduid kunnen worden is de betrekkelijke smalle economische basis een barrière voor succesvol toplocatiebeleid. Veel meer dan Den Haag en Rotterdam kent Amsterdam, met een accent op de financiële wereld, een omvang en diversiteit van de kantorensector die een stad op internationaal niveau kan tillen. Wanneer het gaat om visieontwikkeling ten aanzien van toplocaties moet voorlopig de conclusie deze zijn dat toplocaties in Den Haag en Rotterdam naar functie smaller zijn dan die in Amsterdam.

#### Noot:

(1) Deze bijdrage is gebaseerd op een onderzoek in opdracht van de Rijksplanologische Dienst onder de titel: Internationale vergelijking toplocaties kantoren.

De tekst is echter voor verantwoording van de auteur.

In dit rapport is een uitgebreide literatuurlijst opgenomen.

PARKEERMAATREGELEN IN DE RANDSTAD  
EN DE VERHUISGENEIGDHEID VAN BEDRIJVEN

P.H.J. van der Mede en J.J.C.M. Visser;  
J.H.J. van Dinteren (red.)  
Bureau Goudappel Coffeng BV, Deventer

**SAMENVATTING**

Congestievorming is een groot probleem in Nederland. Een groot deel van de filevorming gedurende de spitsperioden is het gevolg van woon-werkverkeer. Een pakket van maatregelen is voorgesteld ten einde deze problematiek aan te pakken, onder meer het invoeren van parkeerrestricties. Er is onderzoek verricht naar onder meer de gevolgen van parkeermaatregelen voor de locatie-keuze van bedrijven. De onderzoeksresultaten worden hier besproken. Parkeermogelijkheden bleken niet doorslaggevend te zijn bij het locationele gedrag van bedrijven. Bedrijven buiten stadscentra en bedrijven die nu nog geen parkeerkosten betalen zijn gevoeliger voor parkeermaatregelen en zullen ook eerder een verhuizing overwegen.

**1 INLEIDING**

Spitscongestie is in Nederland, en dan in het bijzonder in de Randstad, de laatste jaren een belangrijk probleem geworden. Een aanzienlijk deel van deze spitscongestie wordt veroorzaakt door woon-werkverkeer. Recent zijn in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, het Mobiliteitsscenario Randstad en het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer ideeën naar voren gebracht om de fileproblematiek in het westen van het land te verminderen. Eén van de mogelijkheden om dit te bereiken is het treffen van parkeermaatregelen in werkgebieden (buiten de binnensteden) om zo het autobediend in het woon-werkverkeer terug te dringen. Van een dergelijk stringent parkeerbeleid gaat ook een positieve werking uit op het leefmilieu in de stad; op de overvolle wegen wordt het minder druk en er is minder ruimte nodig voor enorme parkeerterreinen, aldus het Structuurschema Verkeer en Vervoer.

Het zal duidelijk zijn dat dergelijke parkeermaatregelen ook gevolgen kunnen hebben voor het vestigingsplaatskeuzegedrag van bedrijven, te meer omdat een goede parkeergelegenheid op het lijstje van vestigingsplaatsfactoren doorgaans hoog scoort. In opdracht van het Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoersstudies van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is nagegaan welke parkeermaatregelen ongewenste neveneffecten hebben op het vestigingsgedrag van bedrijven. Dit onderzoek maakte deel uit van een grotere studie waarin ook is geanalyseerd hoe effectief de introductie van parkeermaatregelen is om de vervoerwijzekeuze van werknemers in de richting van minder autoverkeer te beïnvloeden en wat het effect is van parkeermaatregelen op de geneigdheid van werknemers om van baan te veranderen (BGC, 1988c).

Over de effecten van parkeermaatregelen op de keuze van de vervoerwijze is nog wel het een en ander bekend, maar de gevolgen van een dergelijk

beleid voor de bedrijven zijn niet in de literatuur beschreven. Recent echter zijn in het kader van het RPD-onderzoek naar toplocaties voor de kantorensector in de Randstad specifieke vragen gesteld over de invloed van een parkeerheffing op de vestigingsplaatskeuze (Research voor Beleid, 1988). Uit dit enquêteonderzoek blijkt dat circa 13% van de onderzochte bedrijven zodanig beducht is voor de mogelijke gevolgen van een parkeerheffing, dat een vestigingsplaats in één van de vier grote steden ter discussie wordt gesteld. De percentages lopen wel uiteen voor diverse deelpopulaties.

Recent verhuisde bedrijven en bedrijven met verhuisplannen zijn relatief meer geneigd tot vertrek naar de randgemeenten of zelfs uit de Randstad, wanneer een parkeerheffing ingevoerd zou worden. Het betreft daarbij vooral bedrijven die nu in subcentra zijn gevestigd; bedrijven die in de binnensteden zijn gevestigd, zien een verplaatsing naar een locatie buiten de stad als minder reëel.

De waardering van de feitelijke parkeersituatie ligt over het algemeen hoger in de subcentra dan in de binnensteden. Het beeld komt naar voren dat respondenten die te maken hebben met een slechte parkeersituatie, daarmee vertrouwd geraakt zijn (binnensteden), terwijl respondenten met een ruime parkeermogelijkheid meer bevreesd zijn voor verslechtering van die situatie (subcentra). Globaal luidt de conclusie dat op basis van parkeermaatregelen de grootstedelijke vestigingsplaats eerder ter discussie wordt gesteld naarmate de huidige parkeersituatie beter is.

## 2 METHODE VAN ONDERZOEK

Het onderzoek naar de effecten van parkeermaatregelen voor bedrijven is in twee fasen verricht. In de eerste fase kwam aan de orde in hoeverre de parkeersituatie een rol speelt bij de locatiekeuze van bedrijven, en in hoeverre het invoeren van parkeermaatregelen de vestigingsplaatskeuze van bedrijven beïnvloedt (BGC, 1988a). In de tweede fase is expliciet nagegaan in hoeverre bedrijven geneigd zijn te verhuizen als gevolg van het invoeren van parkeermaatregelen (BGC, 1988b). In de eerste fase van het onderzoek is gebruik gemaakt van diepte-interviews. Diepte-interviews bieden de mogelijkheid om verschillen in houding jegens parkeermaatregelen en het belang van verscheidene vestigingsplaatscriteria op een flexibele wijze boven tafel te krijgen. De tweede fase, waarin expliciet de neiging om als gevolg van parkeermaatregelen te verhuizen werd geëvalueerd, gebeurde aan de hand van stated preference onderzoek. Toepassing van stated preference onderzoeksmethoden is in het bijzonder geschikt voor het analyseren van de effecten van nog niet getroffen (beleids)maatregelen. In deze onderzoeksmethode moeten de respondenten, in dit geval decision-makers van bedrijven, hun voorkeur uitspreken voor hypothetische vestigingsplaatsalternatieven, door deze te rangordenen, zie bijvoorbeeld Henscher, Barnard & Truong, 1988. Uitgangspunt van de methode is dat de keuze voor een vestigingsplaats afhangt van het relatieve nut van de kenmerken van de alternatieven (zie ook Van Dinteren en Reitsma, 1986). De voorgelegde vestigingsplaatsalternatieven zijn in dit onderzoek samengesteld uit een aantal kenmerken, in het stated preference onderzoek "attributen" genoemd. In dit geval gaat het om vier attributen met ieder twee niveaus: moeten verhuizen (wel of niet), parkeerkosten (huidig niveau of / 2.000,- per plaats per jaar), parkeerruimte (voldoende of onvoldoende) en bereikbaarheid per openbaar vervoer (goed of slecht). De decision-makers rangordenen de in totaal 8 alternatieven naar hun eigen voorkeur. Op grond hiervan werd bepaald hoe de respondenten de attributen van de vestigingslocatie tegen elkaar afwegen.

Het onderzoek is gehouden onder bedrijven gevestigd in negen werkgebieden die volgens McKinsey (1987) in aanmerking komen voor het invoeren van parkeermaatregelen: Amsterdam Sloterdijk, Amsterdam-Zuid, Amsterdam Zuid-Oost, Den Haag Bezuidenhout/Den Haag Laakhavens, Schiphol, Rotterdam Noordoost, Rijswijk Plaspoelpolder en Hoofddorp Beukenhorst. De diepte-interviews zijn gehouden met 19 decision-makers van bedrijven met meer dan 50 werknemers.

De tweede fase van het onderzoek (stated preference) werd uitgevoerd onder een groter aantal bedrijven. Van de bedrijven in de steekproef bleken er 121 geschikt voor analyse.

### 3 DE MENING VAN DE DECISION-MAKERS

In de eerste fase van dit deel van het onderzoek zijn decision-makers van bedrijven geïnterviewd. Bij de betreffende 19 bedrijven zijn ruim 9.300 personen werkzaam. In totaal kunnen deze bedrijven over bijna 6.000 parkeerplaatsen beschikken. In die gevallen dat de bedrijven voor de parkeergelegenheid moeten betalen, is daarmee in totaal een bedrag van bijna zes miljoen gulden gemoeid. Ongeveer 56 % van het personeel komt met de auto naar het werk, terwijl slechts 16 % de auto voor het werk nodig heeft.

De decision-makers geven aan dat de aanwezigheid van voldoende ruimte, de ligging nabij afnemers en klanten, de bereikbaarheid per auto, de huur of prijs van het bedrijfspand, de positie ten opzichte van het landelijk verkeersnet, de representativiteit van het bedrijfspand, de mogelijkheid tot flexibel ruimtegebruik en de representativiteit van het bedrijfsterrein gemiddeld belangrijker vestigingsplaatsoverwegingen zijn dan de aanwezige parkeermogelijkheden.

Parkeermogelijkheden worden niet als doorslaggevend criterium genoemd bij vestigingsplaatsoverwegingen; meestal is men wel tevreden over de huidige parkeermogelijkheden. Bedrijven benadrukken dat de parkeermogelijkheden goed zijn, indien een efficiënte bedrijfsvoering mogelijk is. Daardoor stellen bedrijven die afhankelijk zijn van bezoekende klanten hogere eisen aan parkeerfaciliteiten dan andere. Ook bedrijven die hun werknemers een auto van de zaak geven, hechten meer waarde aan goede parkeermogelijkheden.

De houding van de bedrijven tegenover de voorgestelde parkeermaatregelen is negatief. Alleen het terugdringen van illegale parkeerruimte kan nog op enige steun rekenen. Het is van belang om op te merken dat sommige beslissers van bedrijven toch een positieve houding tegenover de maatregelen innemen als wordt uitgelegd wat het doel ervan is. Dit betekent dat de introductie van parkeermaatregelen gepaard moet gaan met een goede voorlichtings- en public relations campagne naar zowel bedrijfsleven als werknemers.

Een belangrijke bevinding is dat slechts één bedrijf zegt parkeerkosten voor rekening van de werknemers te laten komen. Alle anderen zullen parkeerkosten van werknemers volledig compenseren. Dit impliceert dat de effectiviteit van de maatregelen in belangrijke mate door de bedrijven zelf teniet zal worden gedaan. Het is dan ook van belang om het bedrijfsleven zelf te motiveren om het autogebruik van werknemers te reduceren. De bereidheid daartoe lijkt bij de bedrijven veelal aanwezig. Zoals gewoonlijk zal een belangrijk incentive in deze kunnen zijn dat bedrijven een substantiële kostenbesparing kunnen behalen. De bedragen die op dit moment met parkeren zijn gemoeid, zijn reeds aanzienlijk. Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat grootschalige initiatieven van het bedrijfsleven zelf niet te verwachten zijn. Er is behoefte aan ondersteuning door overheden.

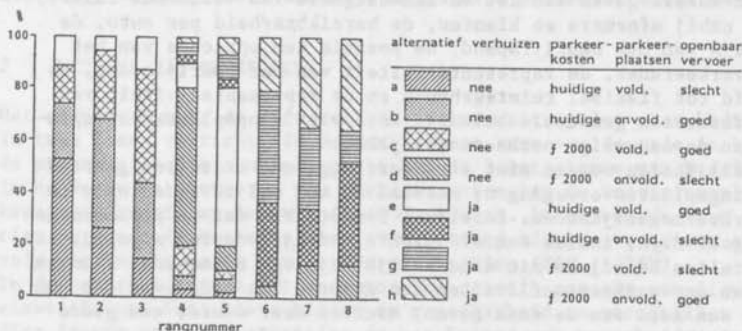
Tijdens de interviews bleek dat de neiging van bedrijven om zich te hervestigen op grond van ingevoerde parkeerrestricties niet groot is. Bedrijven die aangeven te zullen verhuizen, zijn op dit moment over andere aspecten van de vestigingsplaats minder tevreden. Er bestaat een tendens dat kleine bedrijven met een grote regionale spreiding van werknemers en klanten, verhuizen eerder zullen overwegen dan andere. Grote bedrijven zullen niet gauw vertrekken, vanwege de hoge kosten die met een verhuizing zijn gemoeid. Soms ook is de representativiteit van het bedrijfspand of -terrein zo belangrijk dat verhuizen nooit overwogen zal worden.

#### 4 HET STATED PREFERENCE ONDERZOEK

In de tweede fase van het onderzoek is expliciet nagegaan in hoeverre bedrijven geneigd zullen zijn om te verhuizen als gevolg van parkeermaatregelen. Tevens is onderzocht welke maatregelen het meest tot verhuizingen zullen leiden.

Allereerst is nagegaan hoeveel bedrijven geneigd zijn te verhuizen wanneer parkeermaatregelen worden ingevoerd.

Figuur 1 geeft een overzicht van de rangorde van elk van de acht alternatieven (1 = meeste voorkeur, 8 = minste voorkeur).



Figuur 1: Rangorde van de 8 vestigingsplaatsalternatieven

Uit figuur 1 kan worden opgemaakt dat alternatief d, dat omschreven kan worden als het slechtste niet-verhuisalternatief, door een meerderheid van de bedrijven (61 %) op de vierde plaats wordt gekozen. Dit betekent dat 61 % van de bedrijven ondanks hoge parkeerkosten, een gebrek aan parkeerruimte en een slechte bereikbaarheid per openbaar vervoer, niet zullen willen verhuizen. Parkeermaatregelen zullen op het ruimtelijke gedrag van deze bedrijven dus geen invloed uitoefenen.

Een andere manier om de verhuisgeneigdheid te bepalen is te kijken naar de voorkeur die wordt gegeven aan alternatief e, het beste verhuisalternatief. Kiest een bedrijf voor alternatief e (figuur 1) dan moet het bedrijf verhuizen, maar het kan de parkeerkosten op het huidige niveau handhaven, kan over voldoende parkeergelegenheid beschikken en zal een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer hebben. Alternatief c geeft de situatie weer waarin niet hoeft te worden verhuisd maar waar de parkeerkosten zullen worden verhoogd tot f 2.000,-- per plaats per jaar, terwijl voldoende parkeergelegenheid aanwezig is en de bereikbaarheid per openbaar vervoer goed is.



Alternatief e blijkt door 21 % van de bedrijven verkozen te worden boven alternatief c. Met andere woorden, de verhoging van parkeerkosten kan leiden tot het verhuizen van ruim 20 % van de bedrijven indien goede alternatieve vestigingslocaties voorhanden zijn.

Betrekken we ook de soms slechtere huidige vestigingslocatie in dit plaatje dan zal maximaal een kwart van de bedrijven relocatie overwegen en dus wellicht verhuizen.

De volgende vraag is welke bedrijven meer of juist minder gevoelig zijn voor parkeermaatregelen als het gaat om hun neiging tot hervestiging. Bedrijven die nu reeds parkeerkosten hebben, maar over voldoende parkeergelegenheid beschikken, blijken in veel mindere mate verhuizing te overwegen indien parkeermaatregelen worden ingevoerd. In het algemeen blijkt de mate van verhuisgeneigdheid vooral samen te hangen met de parkeerkosten op dit moment: 43 % van de bedrijven zonder parkeerkosten op dit moment zal verhuizen overwegen indien de maatregelen ingevoerd worden, terwijl maar 15 % van de bedrijven met parkeerkosten.

Het relatieve belang van de verschillende attributen voor het "nut" van een vestigingsplaatsalternatief is onderzocht met behulp van een lineair regressiemodel. Verondersteld wordt dat het "nut" van het vestigingsplaatsalternatief wordt bepaald door een gewogen som van de waarden van de attributen van dit vestigingsplaatsalternatief. Teneinde de interpretatie te vergemakkelijken, zijn de ruwe regressie coëfficiënten omgezet in afwegingscoëfficiënten ten opzichte van parkeerkosten. In tabel 2 staan de afwegingscoëfficiënten uitgesplitst naar werkgebied. Slechts één kenmerk is veelal significant: verhuizen of niet. Het wijst erop dat het moeten verhuizen een locatiealternatief significant onaantrekkelijker maakt.

Tabel 2: Afwegingscoëfficiënten van de attributen ten opzichte van verhuizen

locatie	1 verhuizen	2 parkeer kosten	3 parkeer plaatsen	4 o.v.	1*2	1*3	1*4
Amsterdam Sloterdijk	1.40	1.00	0.68	0.46	0.18	-0.02	-0.07
Amsterdam Zuid (WTC)	2.89	1.00	1.37	1.26	0.09	0.63	0.72
Amsterdam Zuidoost	2.94	1.00	1.60	1.67	0.29	-0.23	-0.08
Schiphol	3.26	1.00	0.89	0.62	0.00	0.00	-0.06
Hoofddorp	1.95	1.00	0.88	0.62	0.04	-0.06	-0.06
Bezuïdenhout	5.45	1.00	2.03	2.42	-0.81	-1.00	0.19
Laakhavens/Binckhorst	1.34	1.00	0.59	0.43	0.48	0.04	0.00
Plaspoeipolder	1.38	1.00	0.78	0.62	0.21	-0.24	-0.20
Rotterdam Noordoost	3.11	1.00	2.33	1.56	0.56	-0.11	-0.22
gem.	1.89	1.00	0.88	0.69	0.21	-0.07	-0.07

De coëfficiënt 1.89 voor verhuizen impliceert dat verhuizen bijna tweemaal zo negatief beoordeeld wordt als een verhoging van parkeerkosten tot fl.2000,-. Het belang van de attributen blijkt in afnemende volgorde te zijn: verhuizen, parkeerkosten, parkeergelegenheid en bereikbaarheid per openbaar vervoer.

Er is geen verschil in het belang van de attributen naar bedrijfskenmerken (grootte, parkeergelegenheid, bereikbaarheid per openbaar ver-



voer, klantenbezoek). Wel verschilt het belang van parkeerkosten per gebied: Amsterdam Sloterdijk, Den Haag Laakhavens/Binckhorst en Rijswijk Plaspoelpolder hechten meer waarde aan parkeerkosten dan Amsterdam Zuidoost en Schiphol.

Ook de huidige parkeerkosten zijn van belang. Bedrijven die nu geen parkeerkosten hebben, vinden verhoging van parkeerkosten belangrijker; bedrijven die nu wel parkeerkosten betalen beschouwen verhuizen als negatiever.

Een andere factor is het percentage werknemers dat met de auto komt: het belang van parkeerkosten is hoger bij bedrijven met meer dan 50 % autogebruikende werknemers.

## 5 CONCLUSIE

In tegenstelling tot wat in veel eerder onderzoek is gevonden noemen de meeste bedrijven de aanwezigheid van voldoende parkeergelegenheid niet als één van de belangrijkste vestigingsplaatscriteria. Impliciet lijkt men er evenwel van uit te gaan dat een vestigingslocatie over voldoende parkeerruimte beschikt. Hoewel de meeste bedrijven momenteel behoorlijk tevreden zijn met de parkeergelegenheid bij de vestiging, verwacht een aanzienlijk deel van de bedrijven in de toekomst parkeermoeilijkheden als gevolg van bedrijfsuitbreiding en een toename van het aantal werknemers dat met de auto zal komen.

Bij de bedrijven heerst onbegrip over en weerstand tegen de voorgestelde parkeermaatregelen. Indien een efficiënte bedrijfsvoering door de invoering van de maatregelen in gevaar dreigt te komen, zullen bedrijven alle (ook politieke) middelen aanwenden om ze ongedaan te maken.

Op dit moment vinden werkgevers het vanzelfsprekend om de parkeerkosten voor hun werknemers voor hun rekening te nemen. Tenzij het bedrijfsleven zelf gestimuleerd wordt actief het autogebruik van werknemers te beperken, is het waarschijnlijk dat dit in de toekomst zo blijft.

De meeste bedrijven zijn in principe bereid om een beleid voor woonwerkverkeer te voeren dat openbaar vervoer en carpoolen van werknemers stimuleert. Hulp in de vorm van gecoördineerde actieplannen van overheden is daarbij wenselijk.

Ten hoogste 25 % van de bedrijven zal willen verhuizen indien parkeerplaatsen voor werknemers fl. 2.000,-- per plaats per jaar gaan kosten. Vooral bedrijven die momenteel helemaal geen parkeerkosten hebben zullen geneigd zijn te verhuizen. Tenminste 61 % van de bedrijven zal verhuizing op grond van ingevoerde parkeermaatregelen niet overwegen.

Zelfs indien de parkeerruimte beperkt is en de openbaar vervoervoorzieningen slecht zijn, zullen deze bedrijven blijven waar ze zijn. De gehechtheid aan de huidige vestigingsplaats van bedrijven is over het algemeen groot: het niveau van parkeerkosten, de parkeergelegenheid en de kwaliteit van het openbaar vervoer op de werklocatie nemen bedrijven over het algemeen voor lief.

Parkeermaatregelen zijn geen populair instrument. In werkgebieden, waar momenteel nauwelijks parkeerproblemen bestaan, is de weerstand er tegen van werkgeverszijde groot. Bovendien lijkt er nogal wat onbegrip te bestaan over het doel van dergelijke maatregelen.

Hoewel de potentiële effectiviteit van parkeermaatregelen door onderzoek wordt aangetoond, kleven er een aantal bezwaren aan de invoering ervan. Zo zal, indien dergelijke maatregelen worden ingevoerd, de genoemde weerstand van het bedrijfsleven er tegen zich op het niveau van de gemeentelijke politiek kenbaar maken. Sommige gemeenten zullen voor deze druk zwichten uit angst voor het vertrek van bedrijven uit hun gemeente of verslechtering van de concurrentiepositie van de gemeente

wat betreft het vestigingsklimaat voor bedrijven. Het is niet onwaarschijnlijk dat gemeenten met parkeerruimte op hun bedrijventerreinen om de vestiging van bedrijven gaan concurreren.

Het bedrijfsleven zal de parkeerkosten en parkeerruimte waarschijnlijk in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden trekken om gekwalificeerd personeel te krijgen en te houden. Zonder dat de bedrijven duidelijk worden ingelicht over het hoe en waarom van de maatregelen en zonder goede vervoeralternatieven voor de werknemers, is de kans groot dat de werknemers nauwelijks hogere parkeerkosten zullen ondervinden van de maatregelen, omdat de bedrijven de kosten voor hun rekening nemen.

De handhaving van de parkeermaatregelen is problematisch. De mogelijkheid tot overloop van parkeerplaatsen naar andere (woon)gebieden is vaak levensgroot aanwezig.

De kosten van parkeerplaatsen op het eigen terrein van bedrijven zijn vooralsnog niet te beïnvloeden. Alleen door het invoeren van parkeerverordeningen of parkeerheffingen op regionaal niveau zal het mogelijk zijn om de kosten van parkeren op eigen terrein en in parkeergarages te beïnvloeden.

Bij de invoering van parkeermaatregelen moeten bedrijven die er mee te maken krijgen duidelijk voorgelicht worden over het hoe en waarom ervan. De maatregelen moeten in overleg met het bedrijfsleven en gefaciliteerd ingevoerd worden. Werknemers dienen voorzien te worden van goede informatie over openbaar vervoer mogelijkheden. Alternatief vervoer moet gestimuleerd worden door het creëren van extra voorzieningen voor fietsers en carpoolers. Het is zinnig een beloningssysteem te ontwikkelen dat het thuis laten van de auto door werknemers stimuleert.

Een volledig pakket van maatregelen dient in een proefgebied te worden uitgetest. Verdere ontwikkeling van dergelijke pakketten maatregelen moet geschieden door gebruik te maken van opgedane ervaring en de specifieke eisen die andere situaties stellen.

#### LITERATUUR

- Bureau Goudappel Coffeng (1988a). Parkeren in perifere werkgebieden in de randstad. Deel 2: Tertiaire effecten bij bedrijven. A: diepte-interviews. Deventer: BGC.
- Bureau Goudappel Coffeng (1988b). Parkeren in perifere werkgebieden in de randstad. Deel 2: Tertiaire effecten bij bedrijven. B: stated preference. Deventer: BGC.
- Bureau Goudappel Coffeng (1988c). Parkeren in perifere werkgebieden in de randstad. Eindrapport. Deventer: BGC.
- Dinteren, J.H.J. van, en R.F. Reitsma (1986). Kantoorondernemers en vestigingsplaatskeuze. Nijmegen: Geografisch Instituut, K.U.
- Hensher, D.A., Barnard, P.O., & Truong, P.T. (1988). The role of stated preference in studies of travel choice. *Journal of Transport Economics and Policy*, 22, 45-58.
- McKinsey & Company (1987). Vrij baan in de Randstad. Amsterdam: McKinsey & Company.
- Research voor Beleid (1988). Parkeerheffing en kantorenverplaatsingen. Leiden: Research voor Beleid.



## EEN TYPOLOGIE VAN EUROPESE LANDBOUWLANDSCHAPPEN

J.H.A. Meeus

Landschapsontwerp en -onderzoek, Arnhem

### SAMENVATTING

Op basis van klimaat, bodem, ecologie, occupatie, architectuur en economie worden dertien landschappen onderscheiden.

-Ook al gebruiken boeren de grond nog zo goed, beheer van het landschap kan toch te wensen overlaten.

-Een landschap verandert voortdurend. Vroeg of laat ontstaat er een versnelling in het ontwikkelingsritme en wordt een nieuw patroon over het oude gesuperponeerd.

-Over landschappen die men niet kan verbeelden, dient men te zwijgen.

### 1 Container landschap

Landschap is een containerbegrip. Net zoals een echte container verpakt het landschap veel en geeft het zijn inhoud moeilijk bloot. De douane denkt te weten wat er in zit en vertrouwt op de papieren. Dergelijke douane-papieren ontbreken bij "Het Europese Landschap", zodat een "black box" overblijft. Hoewel het landschap holistische trekken aanneemt valt er met redenen over te twisten. Daarover deze bijdrage. Eerst wordt het landschapsbegrip uit Brussel gehegeld, vervolgens worden doeleinden en resultaten van een landschapstypologie gepresenteerd. Gewapend met deze kennis volgen de ontwikkelingen in diverse landschappen, die trendmatig worden doorgetrokken, eindigend in de 21e eeuw.

### 2 "Het Europese Landschap" bestaat niet

Natuurlandschappen zijn schaars in Europa. Gebieden buiten de invloedssfeer van de mens komen haast niet voor.

Cultuurlandschappen deste meer, ze zijn het product van de interactie tussen mens en natuur, ze bestaan niet alleen uit vegetatie, ook al is dit het resultaat van een langdurige aanpassing van de natuur aan specifieke klimatologische en bodemkundige omstandigheden. Bij een cultuurlandschap hoort zowel direct gebruik als duurzaam beheer. Meer dan driekwart van de grond in Europa is er in agrarisch gebruik, slechts een deel daarvan wordt duurzaam beheerd.

Een voorbeeld mag dit verduidelijken:

Een serie heggen is pas een cultuurlandschap wanneer er sprake is van verband in de ruimte en een architectonisch beeld dat verwijst naar de wijze waarop mensen het landschap in bezit nemen. Duurzaam beheer consolideert het gebruik. Binnen deze omschrijving zijn er meerdere cultuurlandschappen in Europa te onderkennen, elk met een eigen bodem, klimaat,

vegetatie, inrichting en architectonisch beeld. Veelal worden verwarrende zaken zoals: "behoud van natuur en landschap" gebruikt als bezweringsformules. Zo roept de Europese Commissie in haar "Groenboek" (1985) de hulp van "natuur en landschap" in, om budgettaire maatregelen te nemen ter bestrijding van landbouwoverschotten. Braaklegging, bebossing en beheerovereenkomsten gaan in de lidstaten gepaard met lippendienst aan het landschap. Op zichzelf wellicht een nobel streven, echter zo dubbelzinnig dat alle lidstaten kunnen grabbelen in de gemeenschappelijke ton om iets van hun gading te vinden, zonder overeenstemming over doelstellingen. Om tot internationale uitwisseling van informatie over de interactie van landbouw en landschap te komen is een nadere begripsbepaling nodig. Voor dat doel wordt een typologie van Europese landbouwlandschappen gepresenteerd (Meeus et al, 1988).

### 3 Doeleinden

Een typologie is een abstractie van de werkelijkheid vanuit bepaalde gezichtspunten en waarden. Elke indeling van Europa in gebieden met uiteenlopende kenmerken, eigenschappen en mogelijkheden bevat een kijk op die regio's, loopt vooruit op de analyse en gaat vooraf aan conclusies. Dat is ook in deze studie het geval.

Aan deze typologie zijn een aantal doeleinden verbonden:

-Begrippen formuleren over de interactie tussen landbouw en landschap (van ecologie tot economie). Dit om internationale uitwisseling van kennis en ervaring mogelijk te maken.

Bewust wordt afgezien van verstedelijking als extra complicerende factor. Van de cultuurlandschappen worden alleen de agrarisch gebruikte en beheerde landschappen in de begripsvorming betrokken;

-Centraal stellen van niet zozeer de 'natur-an-sich' (bodem, waterhuishouding, klimaat, wilde flora en fauna) maar veeleer het 'cultuurlandschap', opgevat als natuur getransformeerd door menselijk handelen. "Landbouwlandschappen" zijn cultuurlandschappen die agrarisch gebruikt worden en door beheer verzekerd zijn van producerend vermogen op de lange termijn;

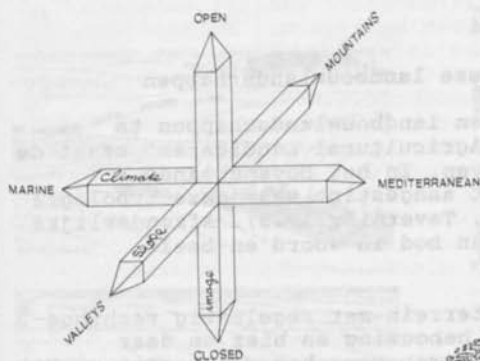
-Voorkomen van Noord-West-Europees centrisme. De typologie mag geen verkapt exportartikel zijn van Hollandse visies op landschap en daarmee verbonden waarden (bijvoorbeeld een goed geoliede planningsmachine). Dat maakt andere visies onzichtbaar en schrikt wellicht internationaal af. Daarom worden aan de onderscheiden landschappen begrippen verbonden die reeds bekend zijn in de streek van herkomst;

-Duidelijk maken dat landschap tevens als cultuuruiting geïnterpreteerd moet worden. Dit vereist begrippen waarin beelden verwerkt zijn;

-Voorop staat dat elk landschapstype eenduidig getekend moet kunnen worden. Om een bekende filosoof te parafraseren: "over datgene wat men niet kan verbeelden, dient men te zwijgen". Dit vanuit de vooronderstelling dat een portret of landschapsbeeld niet door een uitputtende beschrijving of definitie vervangen kan worden.

Tenslotte wordt de eis van bevattelijkheid gesteld.

Niemand zit te wachten op een uitdagende typologie van



## AGRICULTURAL LANDSCAPES

A1 OPENFIELDS

B4 MEDITERRAAN OPEN LAND

C7 MONTADOS

A2 FORMER OPENFIELDS

B5 HUERTAS

D8 BOCAGE

A3 POLDERS

C6 CULTURA PROMESCLA

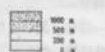
D9 SEMI BOCAGE

D10 KAMPEN

E11 HIGHLANDS

E12 MONTAGNES

F13 DELTA'S



© 1988 Kluwer, van der Pijl, vlijmen



honderden regionaal specifieke landschappen. In de beperking toont zich de meester.

#### 4 Een typologie van Europese landbouwlandschappen

Er zijn in West-Europa dertien landbouwlandschappen te onderscheiden. Op de kaart "Agricultural Landscapes" staat de regionale spreiding weergegeven. In het bovenstaande driedimensionale schema wordt aangestipt waar deze typologie op is gebaseerd (Lebeau 1969, Tavernier 1985). Afzonderlijke typen komen hieronder kort aan bod in woord en beeld.

##### Openfields

Grote vlakten licht golvend terrein met regelmatig rechthoekige kavels, geconcentreerde bebouwing en hier en daar restanten bos. Goede bodems zorgen voor hoge opbrengsten. Het zijn de graanschuren van Noord-West Europa, van het stroomgebied van Loire tot en met Elbe. Schaalvergroting (meer ha per man) is de dominante ontwikkelingsrichting in Frankrijk.

##### Former openfields

Kleiner van maat dan de Openfields. Een armere bodem en een koeler klimaat zorgt ervoor dat dit landschap zowel voor veehouderij als voor akkerbouw geschikt is. De ontstaansgeschiedenis wijkt af van het voorgaande type. Het zijn de voormalige openfields van Engeland, Denemarken en Zweden. Dit van oorsprong open landschap werd van de 16e tot de 19e eeuw versnipperd en omheind voor de veeteelt. Zo ontstond verspreide bebouwing. Schaalvergroting overheerst.

##### Polders

Een uitzonderlijk landschapstype waarin vlakke gepaard gaat met openheid. Kunstmatige ontwatering, regelmatige verkaveling en bewoning op de kavel zorgen ervoor dat dit landschap zeer flexibel is. Vruchtbare bodems, moderne verkaveling en op efficiënte productie afgestemd beheer zorgen voor hoge opbrengsten. Industrialisatie van de landbouw overheerst.

##### Mediterraan open land

Een droge variant van de Noord-West Europese Openfields vanwege het warme klimaat. De bodem is veelal armer en moeilijker te bewerken. Watertekort tijdens het groeiseizoen beperkt de opbrengst. Waar mogelijk wordt graan geteeld met olijven tegen de hellingen. Extensieve weidegronden komen hoger in de bergen voor. Het grootgrondbezit is aan dit landschapstype verbonden. Plaatselijk dreigt marginalisatie en leegloop. Schaalvergroting roept soms bodemerisatie op.

##### Huertas

Langs de kust van de Middellandse Zee wordt op verschillende plaatsen geïrrigeerd. Zo ontstaan zogenaamde Huertas met een zeer intensieve bodembenutting voor groente- en fruitteelt. Bewoning buiten de kavels. In omvang en intensiteit neemt dit type toe. Verzilting ligt op de loer.

##### Coltura promiscua

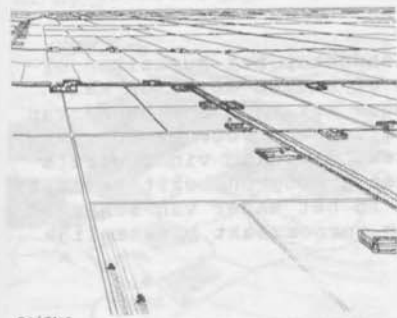
In het mediterrane heuvelland zijn twee besloten landschaps-



Openfields



former openfields



polders



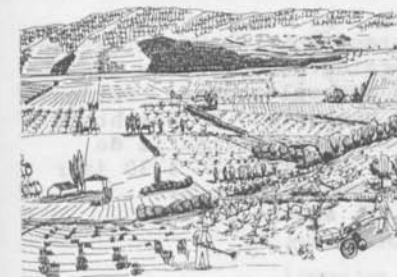
Mediterranean openland



huerlas



montados



Collura promiscua



bocage

typen te onderscheiden: *Coltura promiscua* in Midden Italië en *Montados* in het Zuid-Westelijk gedeelte van het Iberisch schiereiland. Beide landschappen bestaan uit mengteelten waar meerdere gewassen in etages boven elkaar staan. Het zijn van oorsprong zeer intensief beteelde gebieden die zwaar hebben geleden onder de naoorlogse landbouwpolitiek.

In de uitlopers van de Apenijen komt *Coltura promiscua* voor in combinatie met terrassen. Zo wordt zowel het schaarse regenwater als de dunne laag grond vastgehouden. Verspreide bewoning op de kavel en in dorpen. De landbouw marginaliseert waar geen mogelijkheden tot intensivering voorhanden zijn. Er ontstaan beheersproblemen (erosie, verzuivering, bosbrand) wanneer het agrarisch gebruik plotseling wordt gestaakt.

#### **Montados**

*Montados* vormen een soort savannelandschap met kurkeiken of olijven waaronder varkens, schapen of koeien de weide kaal houden. Het is een low-input landbouw met een hoge graad van zelfvoorziening: hout voor de haard, eikels voor de schapen, kurk of olijven als handelsproducten. Bewoning vindt plaats in compacte dorpen, hetgeen mede met grootgrondbezit heeft te maken. Verwijderen van de boomlaag in het kader van schaalvergroting (graan) of intensivering veroorzaakt plaatselijk woestijnvorming.

#### **Bocage**

Het *Bocage* landschap is hét schoolvoorbeeld van een besloten landschap: mozaïekverkaveling, verspreide bebouwing en rond iedere kavel een muurtje of een heg. Dit landschap is de uitdrukking van de individuele vrijheid van de boer op eigen erf. De bodems zijn matig vruchtbaar, regenval is overvloedig. Weiden en akkers tussen de erfscheidingen. Schaalvergroting laat het *Bocage* landschap niet onaangetaast. Bij transformatie richting industriële landbouw (zoals in Bretagne en Normandië) wordt de *Bocage* opengebroken.

#### **Semi-bocage**

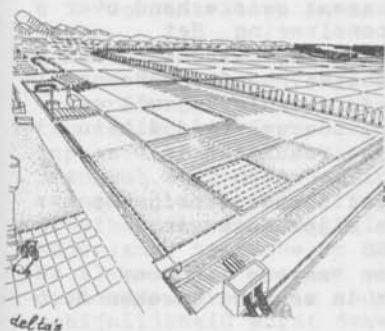
In bergachtige streken van Midden Frankrijk en Noord Spanje komen *Semi-bocages* voor: niet alle kavels zijn omsloten, grote en kleine maten wisselen elkaar af in sterk hellend terrein. Het grondgebruik is extensief en er komen veel bossen voor. Marginalisatie van de landbouw leidt plaatselijk tot bebossing.

#### **Kampen**

Het *Kampen* landschap is besloten, dateert uit de Middeleeuwen, heeft een mozaïekverkaveling, verspreide bebouwing en een grote verscheidenheid aan kavel- en wegbeplantingen. Het gaat om arme zandgronden, doorsneden met beekdalen. De slechtste gronden zijn bebosd. In Nederland is industrialisatie de dominante ontwikkelingsrichting, waardoor elke 20 à 30 jaar een nieuwe verkaveling en inrichting nodig is om het landschap aan de dan heersende teelten aan te passen.

#### **Montagnes**

Als berglandschap het meest uitgesproken. Agrarisch beheer concentreert zich in de dalen. De hellingen zijn veelal bebosd en daarnaast komen er bergweiden voor. Een kort



OCCUPATION (after Lebeau 1969)

- 1 Enclosed fields, dispersed settlement, mainly grassland
- 2 Former openfields, with dispersion in settlement and enclosure of fields
- 3 Openfields, nucleated settlement, crops
- 4 Linear villages in forest or polder
- 5 Mediterranean openfields, nucleated settlement with some dispersion, cereals
- 6 Huertas
- 7 Regions of 'cultura promiscua'
- 8 Large estates 'Montado', cereals and fallow in open forest

groeiseizoen en dunne bodem zorgt voor een ecologisch instabiel systeem. Door moeilijke productie-omstandigheden trekken boeren weg, de bergweiden onbeheerd achterlatend. De landbouw marginaliseert, leegloop dreigt. Via bebossing blijft beheer gehandhaafd, elders zoekt men naar methoden om floristisch en toeristisch interessante gebieden te beheren.

#### Highlands

In het uiterste Noordwesten van Europa liggen Highlands, gekenmerkt door zeer extensief agrarisch beheer, stenige bodems en een groot wateroverschot. Ruig, kaal en verlaten.

#### Delta's

Langs grote rivieren in Zuid Europa komen Delta's voor, gekenmerkt door openheid en geconcentreerde bewoning. Een rationele verkaveling en vruchtbare bodem zorgt voor intensief agrarisch gebruik, met een grote mate van flexibiliteit in het grondgebruik. Industrialisatie van de landbouw overheerst.

### 5 Landschapontwikkeling

Elk landschap verandert door groei en zich wijzigend gebruik. Het ene landschap ontwikkelt geleidelijk, het andere wijzigt abrupt. Vroeg of laat ontstaat een versnelling in het ontwikkelingsritme en wordt een nieuw patroon over het oude gesuperponeerd. Enkele landschappen dreigen als gevolg van snelle agrarische revoluties uiteen te vallen. Niet alle transformaties zijn omkeerbaar. Soms neemt erosie hand over hand toe door schaalvergroting of intensivering. Het tegenovergestelde proces van marginalisering, waarbij agrarisch beheer plotseling wordt gestaakt, heeft eveneens vergaande gevolgen. Het gaat erom of de samenleving wil en kan leven met instabiele landschappen, hoeveel tijd dit in beslag mag nemen, wat het uiteindelijke resultaat is. Puntsgewijs:

- Beheer van het landschap kent geen zelfstandige prijs op een of andere markt. Het landschap is een bijproduct van agrarisch gebruik;
- Er komt landbouwgrond braak te liggen vanwege landbouwoverschotten, hetgeen ertoe leidt dat in sommige streken de boeren versneld wegtrekken;
- Omdat onbeheerd achterlaten van overtollige gronden op korte termijn leidt tot verruiging, nivellering en zelfs tot erosie, moet er een alternatieve beheersvorm worden gezocht;
- Op het eerste gezicht springen bosbouw en recreatie in het oog, terwijl het beheer tijdelijk opgevangen kan worden door premies op braaklegging of beheersovereenkomsten om zo een minimaal agrarisch beheer te verzekeren;
- De resterende landbouwgrond wordt steeds intensiever benut om aan de concurrentie het hoofd te kunnen bieden;
- In de groeikernen van de industriële landbouw moet het landschap zich snel aanpassen aan veranderingen in de markt, hetgeen tot instabiele landschappen kan leiden;
- Elders kan een kwaliteitsproduct in plaats van bulk aanleiding zijn tot instandhouding van een bijzonder landschap, omdat de toegevoegde waarde op dat product groter is.



-De verscheidenheid aan landschappen wordt er niet groter op.

De processen van landschapsontwikkeling kunnen als volgt worden benoemd:

-**"continuïteit"**: wanneer huidige agrarische ontwikkelingen zich geleidelijk inpassen in het bestaande landschap zonder de ruimtelijke of historisch-culturele identiteit aan te tasten. Denk daarbij aan de wijze waarop de Openfields enkele eeuwen lang de grootste graanschuren van Europa konden blijven, ook al werd er steeds ander graan verbouwd.

-**"verval"**: wanneer de huidige agrarische bedrijfsvoering niet meer borg staat voor beheer van het ermee samenhangende land-  
schapstype en alternatief grondgebruik uitblijft.  
Denk daarbij aan verlaten bergweiden.

-**"breuk"**: wanneer schoksgewijs een nieuwe grondgebruiksvorm of ander landschapspatroon in een bestaand landschap wordt neergelaten waarmee het "uit zijn jasje groeit."  
Denk daarbij aan vroegere zwerflandbouw in het mediterrane gebied of ruilverkavelingen.

-**"snelle transformaties"**: wanneer door een revolutionaire opeenvolging van teelten elke keer weer nieuwe landschapspatronen worden geïntroduceerd, die slechts enkele decennia stand houden. Denk daarbij aan tuinbouwgebieden.

## 6 Concentraties en transformaties

Schaalvergroting (meer land of dieren per man) wordt sinds de jaren '70 algemeen gepropageerd in de landbouwpolitiek. Door overproductie stuit dit proces op zijn grenzen. Een combinatie van schaalvergroting en industrialisatie (technologie en inputs uit de industrie inzetten om bulkproducten voort te brengen) komt hiervoor in de plaats. Daarmee concentreert een toenemend deel van de Europese landbouwproductie zich in groeikernen van industrialiserende landbouw. Dat zijn: Nederland, Bretagne en de delta's van Rhône, Po en Ebro. Nu al neemt 35 procent van de Europese boeren 90 procent van de landbouwproductie voor zijn rekening. Naar alle waarschijnlijkheid wordt deze verhouding nog schever.

De landschappen uit die groeikernen verkeren in een proces van snelle transformaties. Landbouwlandschappen zijn toch al niet de meest uitgesproken voorbeelden van stabiliteit. Ze veranderen steeds weer door aanpassingen van het bouwplan of de infrastructuur. In groeikernen gaat dat zo snel dat de bomen het moeilijk krijgen om aan te slaan. In 20 jaar is het landschap afgeschreven. Lang voordat een eik volwassen is (zeg maar binnen een halve eeuw) is het landschap'er omheen al meerdere malen van teelt, patroon en daarmee van gezicht veranderd. Het beeld van een industriegebied dringt zich op.

## 7 Conclusies

Wanneer de bestaande Europese landbouwpolitiek wordt



voortgezet tot in de volgende eeuw zijn de volgende ontwikkelingen te verwachten ("ceteris paribus") :

**continuïteit:**

Openfields en Mediterraan open land worden waarschijnlijk nog meer open. Former openfields gaan steeds meer op Openfields lijken. Huertas nemen in oppervlakte en intensiteit toe, indien verzilting in de hand wordt gehouden.

**verval:**

Vooraf besloten landschappen krijgen het moeilijk. Ze breken als het ware open. Het Bocage landschap in Bretagne en Normandië is reeds in de voorgaande jaren opengebroken om plaats te maken voor de industriële melkveehouderij. Men spreekt al van een "naakt" landschap of van "neo-openfields". De vraag is of Ierland en Wales zullen volgen. Berggebieden zoals Highlands, Montagnes en Semi-bocages zouden uitgekend herbebost kunnen worden, wanneer agrarisch gebruik voor lange tijd wegvalt. Niet omdat al dat bos de bergen mooier maakt maar omdat dit de minst slechte oplossing voor duurzaam beheer is. Bos is altijd beter dan braak of kreupelhout, ontstaan door achterblijvend beheer.

**breuk:**

Cultura promiscua, Montados en Kampen ontkomen niet aan ontmenging. Deze landschapstypen raken zowel door autonome trends (trek naar de stad, leegloop van het platteland) als door de landbouwpolitiek in de verdrukking, zodat ze van de kaart geveegd dreigen te worden. In het veld verdwijnt mengteelt om des te heviger als herinnering in historische handboeken of nationale parken gekoesterd te worden.

**snelle transformaties:**

Polders en Deltas worden, bij groei van de industriële landbouw, om de 20-30 jaar getransformeerd wanneer de ontwikkeling van flexibele landschappen (bouwpakketten waar meerdere grondgebruiksvormen in passen) uitblijft.

**Litteratuur**

- Commission of the European Communities (1985) Perspectives for the common agricultural policy (Green Paper), EC. off. publ., Luxembourg
- Lebeau, R., (1969) Les grands types de structures agraires dans le monde. Initiations aux études de géographie. Masson, Paris
- Meeus, J., J.D. vd Ploeg and M. Wijermans (1988) Changing agricultural landscapes in Europe: continuity, deterioration or rupture? IFLA Conference, Rotterdam
- Tavernier, R., (Coordination) (1985) Soil map of the European Communities (1:1.000.000) EC. off. publ., Luxembourg

Dit artikel kwam tot stand dankzij een bijdrage van de Stichting Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst te Amsterdam. Tekeningen: J. Meeus/M. Wijermans.

## PROVINCIALE PLANNING IN THAILAND, overwegingen over een geautomatiseerde aanpak

George G. van der Meulen

MANROP: Urban Management Systems  
Technische Universiteit Eindhoven  
Faculteit Bouwkunde  
Postbus 513, 5600 MB Eindhoven



### Samenvatting

Thailand telt 73 provincies of changwats. Voor deze voornamelijk agrarische bestuursgebieden worden centraal door de NESDB socio-ekonomisch (provinciale) plannen opgesteld. Ook de data verzamelingen daarvoor worden centraal verzorgd. Het ontwikkelen van die plannen in ruimtelijke zin is een provinciale aangelegenheid. Door het veelal ontbreken van de benodigde know-how op het gebied van regionale planning op dat changwat niveau vindt de ontwikkeling van die plannen langzaam plaats.

De verschillende provincies kennen naast onderling grote verschillen ook een groot aantal overeenkomsten; tevens zou de wijze van plannings-benadering voor vele provincies overeenkomstig kunnen zijn.

Dit is aanleiding om de ondersteuning van komputer apparatuur voor deze provinciale ruimtelijke planning te overwegen.

In deze bijdrage wordt op dat probleem ingegaan en suggesties geformuleerd.

### 1. Inleiding

Thailand kent verschillende typen plannen. Op het tussen-niveau gaat het om de provinciale plannen en de regionale plannen. Omdat Greater Bangkok Metropolitan Region een eigen changwat vertegenwoordigt, is het betreffende plan in principe een provinciaal plan en daarmee vergelijkbaar met de (voorgenomen) provinciale plannen van de overige 72 changwats. Bijgaand kaartje geeft van de 73 onderscheiden changwats een overzicht met hun namen.

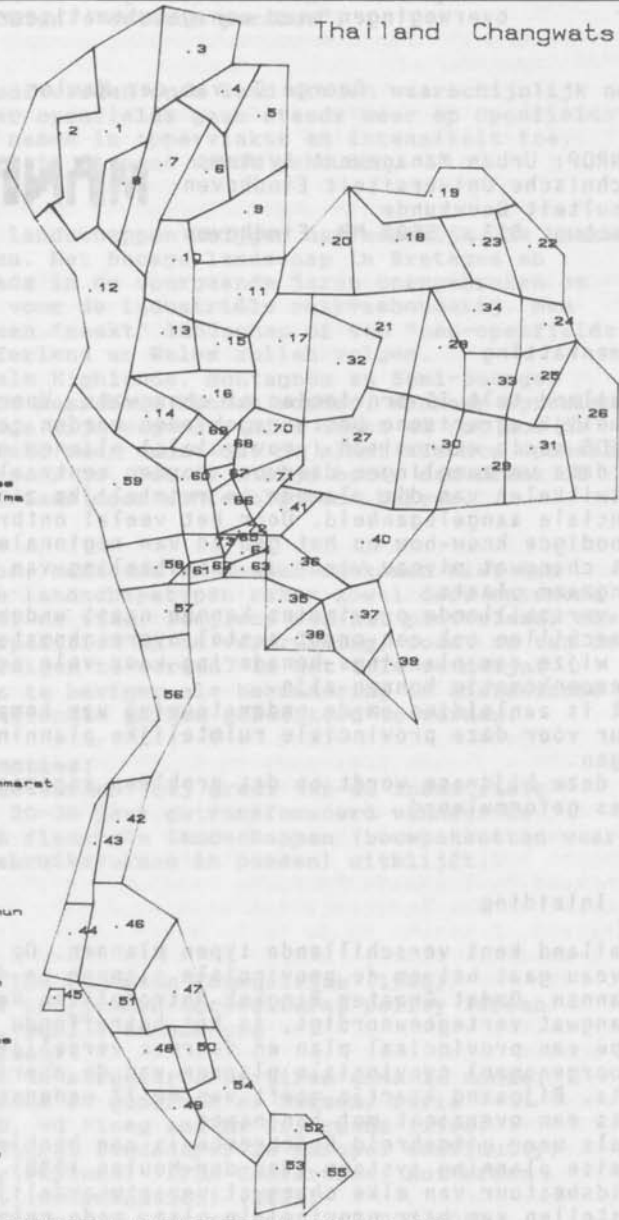
Zoals meer uitgebreid beschreven in een boekje over het Thaise planning systeem (Van der Meulen 1988), is het overheidsbestuur van elke changwat verantwoordelijk voor het opstellen van haar provinciale plan, mede gelet op de regels zoals neergelegd in de Thaise 5-jaars nationale plannen welke opgesteld worden door de NESDB, de 'National Economic and Social Development Board'.

In dat verband moet tevens opgemerkt worden dat de benodigde know-how, de planning experts, niet of nauwelijks op het

# Thailand Changwats

## LEGEND:

- 1 = Chiang Mai
- 2 = Meshongson
- 3 = Chiang Rai
- 4 = Phayao
- 5 = Nan
- 6 = Phrae
- 7 = Lumphon
- 8 = Lumpang
- 9 = Uttaradit
- 10 = Sukhothai
- 11 = Pitsanulok
- 12 = Tak
- 13 = Kamphaengpat
- 14 = Uthai Thane
- 15 = Pijit
- 16 = Nakornnawan
- 17 = Patahaboon
- 18 = Udonthanae
- 19 = Nongkai
- 20 = Loei
- 21 = Khonkaen
- 22 = Nakornpanom
- 23 = SakonNakhon
- 24 = Mukdahan
- 25 = Yasothon
- 26 = UbonRajathanae
- 27 = NakornRajasilma
- 28 = Mahasarakham
- 29 = Surin
- 30 = Buriram
- 31 = Sriakhae
- 32 = Chalyapoom
- 33 = Roiet
- 34 = Kalasin
- 35 = Chonburi
- 36 = Chachoengsao
- 37 = Janthaburi
- 38 = Rayong
- 39 = Trad
- 40 = Prachinburi
- 41 = Nakornmayok
- 42 = Chumphon
- 43 = Nanong
- 44 = Pungnga
- 45 = Phuket
- 46 = Suratthanae
- 47 = NakornRithammarat
- 48 = Trang
- 49 = Satool
- 50 = Pattaloong
- 51 = Kebae
- 52 = Songkhia
- 53 = Yala
- 54 = Pattanae
- 55 = Naratise
- 56 = Prajauklinaekhun
- 57 = Phetburi
- 58 = Retburi
- 59 = KarnJeneburi
- 60 = Supunburi
- 61 = Samutsongkram
- 62 = Samutskorn
- 63 = Samutprakern
- 64 = Bangkok
- 65 = Prathoomthanae
- 66 = Ayutthaya
- 67 = Angthong
- 68 = Singburi
- 69 = ChaiNat
- 70 = Lopburi
- 71 = Saraburi
- 72 = Nonthaburi
- 73 = Nakornprathom



BANGKOK CHULALONGKORN UNIVERSITY, THAILAND  
 FACULTY OF ARCHITECTURE  
 DEPARTMENT OF URBAN AND REGIONAL PLANNING

COMPUPLAN FOUNDATION, THE NETHERLANDS

provinciale niveau ter beschikking staan. Dat verklaart misschien tevens waarom het aantal gerede changwat plannen minimaal is.

Uit dat geringe aantal mag echter niet afgeleid worden dat er nauwelijks of geen ideeën bestaan over hoe een dergelijk plan(-boek) samen te stellen. Gelet evenwel op de inherente problemen waarvoor ruimtelijke oplossingen gevonden moeten worden, is veel voorafgaand onderzoek nodig alvorens over ruimtelijke planning en besluitvorming verder te gaan nadenken en voorstellen te formuleren. Naast changwat planning kent dus het Thaise planning systeem ook regionale plannen. Deze bestrijken ruimtelijk gezien veel omvangrijkere gebieden. Veelal wordt van vijf a zes regio gesproken: zuid, noordoost, noord, west en het delta gebied Bangkok Regio. Deze regio plannen zullen hier verder onbesproken blijven.

Het aantal changwats rechtvaardigt in zekere mate de overweging het opstellen van het plan(-boek & kaarten) te automatiseren. Dat geldt in het bijzonder daar waar gemeenschappelijke methodiek en benadering wordt toegepast, en waar min of meer te standaardiseren kwantificeringen in het geding zijn.

Uiteraard kan niet het gehele plan op die wijze aangepakt worden. Het is daarom de vraag welke delen voor automatisering in aanmerking komen en hoe, en het is verder de vraag op welke wijze(n) dat zou moeten gebeuren. Deze twee vragen zijn onderwerp van overweging in het navolgende.

Daarom zal deze bijdrage als volgt onderverdeeld worden:

- de inhoudelijke opbouw van een changwat plan;
- algemene overwegingen omtrent het automatiseren van dit plantype;
- een gekomputeriseerde aanpak voor het changwat plan;
- de daarin op te nemen onderdelen.

Het gaat hier vooral om overwegingen en gedachtenbepaling; er worden geen programmatuur en/of demo's in beschreven. Afgesloten wordt met een slotparagraaf waarin tevens enkele stellingen opgenomen zijn.

## 2. Changwat plan inhoudelijk

Wanneer de onderdelen zoals opgenomen in een van de sporadisch beschikbare changwat plannen bezien worden, dan is dat (hetgeen misschien ook wel zo te verwachten is) vrij goed vergelijkbaar met de algemene strekking (hoofdstukken en paragrafen) van onze streekplannen.

Een overzicht van de onderdelen van zo'n changwat plan is in de tabel op de volgende pagina's weergegeven.

Deze ogenschijnlijke overeenkomstigheid is evenwel bedriegelijk. Want wanneer meer in detail de inhoud van een changwat plan bekeken wordt, dan krijgen bepaalde onderdelen meer aandacht en andere minder of nauwelijks. Maar ook staan changwat plannen veel meer 'in dienst' van de provinciale ontwikkelingen op (sociaal en) economisch terrein. Omdat Thailand in hoofdzaak een agrarisch georiënteerd land is, krijgt deze sektor in de volle breedte aandacht en wordt deze als drager gehanteerd voor de provinciale ontwikkelingen. Ook industrie is daarvan vaak afgeleid (industrialisering c.q. verwerking van het agrarisch produkt). Die aanpak is realistisch uit een oogpunt van welvaart ontwikkeling, maar vooral en tevens in termen van efficiency en effec-

tiviteit. Dat wil zeggen, het betreft een optimalisering van wat er met het agrarisch produkt kan gebeuren. Dat kan betekenen, betere (of beter werkende) infrastructuur om bijvoorbeeld een produkt naar andere gebieden te versturen, zoals naar de grote stad; of, het inblikken om het produkt tegen bederf te bewaren en zelfs ermee de export te bevorderen.

Overzicht 1: hoofdstukken in een changwat plan (-boek)

1. Existing conditions
  - physical
  - agriculture
  - services
  - settlements
  - economic sector
  - industrial sector
  - population
  - natural resources
2. Development frame of the province
  - a. demand for development of the province
    - questionnaire and discussions with the governor, high rank officers in every sector, with every municipality, and with the heads of villages
  - b. consideration of problems
    - in relation with potentials for development of the province
  - c. direction and pattern of development
    - selected areas as spatial development areas
  - d. steps of development (stages)
  - e. forecastings
    - targets
    - strategies
  - f. sectoral and spatial integrations
3. Agriculture
  - situation and what happens
  - land use guidelines
  - distribution of land ownership
  - development of water resources
  - selected plans to enlarge the base of production, and the introduction of new crops
  - fishery
    - fresh water
    - forestry
    - deforestation
    - management of forest areas
    - economic aspects
  - animals
    - cattle
    - poultry
4. Mining and industry
  - mining:
    - southern provinces mainly
    - deposit of natural resources
    - energy
  - industry:
    - situation
    - targets
    - development guidelines
    - kinds of industry which should be introduced or supported for the future
    - agro-industry
    - general industry
5. Tourism
  - tourist places
  - resources for tourism
  - guidelines to develop for future plan
6. Urban areas
  - development of urban network
  - functions, and problems of the urban areas
  - areas for future urbanization
  - target groups
  - population
  - social services
7. Basic infrastructure
  - transport and communication
  - electricity
  - water supply
8. Quality of environment
  - eco-system of the province
  - problems identification
  - objectives and guidelines
9. Development plan as a whole
10. characteristics of the plan
  - to launch the plan
  - plan implementation
  - coordination with the central government
  - planning administration
  - evaluation



Meer in het algemeen kan gesteld worden dat uitgebreid aandacht geschonken wordt aan 'natural resources'. Ook ontwikkelingen op het gebied van bos-'bouw' (vooral kap dus, met alle gevolgen van 'deforestation' en 'flooding', waarvan de gebeurtenissen in Zuid-Thailand in december 1988 een sprekend voorbeeld vormen) en mijnbouw kunnen in dat verband genoemd worden.

Voorts ligt een grote nadruk op wegen-infrastructuur. De verbindingen zijn van levensbelang om de beoogde ontwikkelingen in gang te zetten en in stand te houden; de te konstateren achterstanden zijn evenwel immens.

### 3. Algemene overwegingen die automatisering bevorderen

Naast een inhoudelijke benadering van het changwat plan, zijn benaderingen op hun plaats in de zin van organisatie, planfiguur en gevolgen, kosten & baten, en wie deze plannen maken. Het op die manier benaderen beoogt een zo korrek mogelijk beeld van het changwat plantype te bevorderen. Dat is temeer van belang omdat het enerzijds iets zegt van de effectiviteit van het plan, en anderzijds omtrent de invloed die centrale plannings-autoriteiten uitoefenen op de strekking en het besluitvormingsproces van dat plan. Dat sluit overigens opmerkelijk aan bij de argumentatie om een gestandaardiseerde c.q. gekomputeriseerde benadering ervan te overwegen. Namelijk omdat (vrijwel) alle changwat plannen door DT&CP, het Department of Town and Country Planning (een dienst die deel uitmaakt van het Ministry of Interior), zullen worden opgesteld, of anderszins grote (uniformerende?) invloed op de finalisering van deze plannen kunnen uitoefenen.

### 4. Computer Aided Changwat Planning

Komputer ondersteuning in geval van changwat planning betekent naast modellering vooral 'knowledge engineering'. Met het laatste wordt bedoeld het vertalen van de manier van denken, keuzes doen, en op grond waarvan in conceptuele maar met name in operationele zin vraagstukken door deskundigen worden benaderd en uitgewerkt. Uit de hoek van de kunstmatige intelligentie is bekend dat daarbij heuristiek, vuistregels, weetjes en beslisregels, bepalend zijn. Kennis wordt daardoor interpreteerbaar en vertaalbaar in algoritmische benaderingen, en dus tevens komputeriseerbaar. Hetgeen overigens geenszins impliceert dat het plan en besluitvormingsproces door computers worden dan wel kunnen worden overgenomen. Het gaat slechts om gereedschappen ter ondersteuning van planner en besluitvormer, te vergelijken met lineaal en/of rekenmachine voor de ....

Met andere woorden, het vraagstuk is dus hoe beide te combineren. Enerzijds voldoende voorbewerkte analyserende gereedschappen aan te bieden, en anderzijds de planner en besluitvormer voldoende ruimte te geven voor parametrisering, keuzes en 'verhaal doen' (dus tekst genereren ter politisering en ter verklaring van standpunten, doeleinden en keu-



zes).

Als belangrijkste onderdelen van een changwat planning kunnen aangeduid worden:

1. procedures
2. ruimtelijk en kwantitatief inhoudelijke aspecten
3. het inhoudelijke (reken-)proces
4. database management
5. analyse gereedschappen
6. besluitvorming ondersteunende gereedschappen
7. kwantitatieve procesbewaking
8. evaluatie
9. bewaking van het (procedurele) planproces.

Elk van deze activiteiten kent zijn eigen hoofdlijnen, met andere woorden kent zijn eigen proces van afwerking. Modulair kan dat opgevat worden als 'input - verwerking/berekeningen - output'.

Dat houdt tevens in dat elk op zich zelf behandeld dient te worden, gebruik maakt van van (deels) andere data, en een verschillende rol speelt in het totale (provinciale) planningsproces.

Voorts betekent dit dat de te konseptualiseren en te operationaliseren kennis (analyses, parameters, besluitvormende tracees, keuzes) verschillend zal zijn. Deze konstatering stelt extra eisen aan de manier waarop het planningsvraagstuk aangepakt dient te worden.

Vooralsnog zullen deze onderdelen afzonderlijk afgehandeld en ook als zodanig in programmatuur omgezet worden. Het verenigen tot een totaal programma wordt niet nagestreefd, hetgeen niet wegneemt dat in de database management voor onderlinge aansluitingen tussen de onderdelen gezorgd moet worden.

De huidige bijdrage beoogt verder niet alle genoemde onderdelen nader uit te werken. Slechts een beperkte keuze uit het genoemde rijtje komt aan bod.

ad. 1. procedures.

Hier is van belang vanuit welk niveau van planning gerede-neerd wordt:

a. vanuit nationaal niveau: dan zijn procedures waarschijnlijk met name bedoeld om initierend en kontrolerend op te treden:

- provincies zonder plannen in de proces-trein te zetten op basis van (wettelijke) procedures;
- vernieuwing van plannen;
- het genereren van acties en interventies in geval van sterk afwijkende provinciale plannen;

b. vanuit het provinciaal/regionale niveau:

- plan initiering
- termijn bewaking
- participatie procedures
- voldoen aan inhoudelijke onderdelen
- overleg met 'anderen'.

ad. 2. het inhoudelijke (reken-)proces

Bij dit onderdeel van een changwat plan gaat het vooral om het plan zelf, en met name om de weergave c.q. beschrijving van de kwantiteiten die de basis of drager vormen van de

kwantitatieve hoofdlijnen.

Wat de erbij betrokken analyses aangaat, staan in principe meerdere methoden en technieken ter beschikking; in termen van het proces gaat het dan vooral om de uitkomsten c.q. resultaten van berekening van de analyses. Die resultaten vormen tesamen de 'knooppunten' in (het netwerk van) de hoofdlijnen.

Dat standpunt lijkt realistisch omdat het er uit een oogpunt van hoofdlijnen benadering minder toe doet welke prognosemethodiek gekozen, toegepast en als resultaat uiteindelijk geaccepteerd en vastgelegd is. Met andere woorden er is een reeks van kwantiteiten die in hun onderlinge samenhang een (ruimtelijk) ontwikkelingsproces beschrijven.

Het vorige bedoeld evenwel niet dat gekozen berekeningsmethoden en -technieken (M & T) onbelangrijk zijn. Integendeel, gekozen M & T kunnen in belangrijke mate de resultaten beïnvloeden, hetgeen misschien nog nadrukkelijker geldt voor gekozen parameters binnen die berekeningen.

Balansrijkste argument om toch nadruk op de berekende resultaten te leggen is het feit dat nadat de resultaten voor handen zijn op grond van aanwezige gegevens omtrent demografie, huisvesting, werkgelegenheid, verkeer, enz., een volgende stap de 'vertaling' in ruimtelijke eenheden en hoeveelheden zal zijn. Daarna volgt een 'tweede vertaling', oftewel ruimtelijke allokatie van die activiteiten c.q. vormen van grondgebruik die (tevens) ruimte behoeven.

Ten behoeve van die tweede vertaling zijn voorts gegevens nodig omtrent de kwaliteit van de ruimte waarop gealloceerd zou kunnen worden. In dat verband kan aan geschiktheidsanalyses en dergelijke gedacht worden.

#### ad. 5. analyse gereedschappen

De hieronder vast te leggen hoofdlijnen beschrijven enerzijds de wijze waarop gebruikte (of te gebruiken) M & T gestructureerd zijn, anderzijds wordt aangegeven welke gegevens nodig zijn om welke resultaten te genereren:

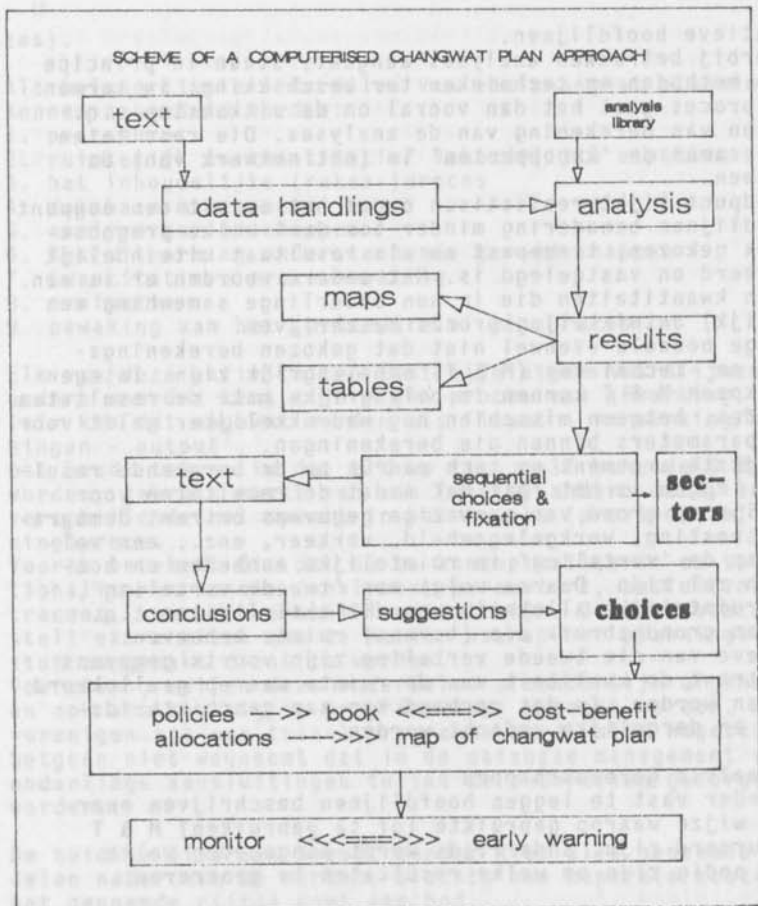
INPUT   ====>>>   tool   ====>>>   OUTPUT

Tevens wordt daardoor zichtbaar welke tools voor analyses ter beschikking staan.

Het feit dat geopteerd is voor een afzonderlijk onderdeel analyse gereedschappen, hangt in eerste instantie samen met het beoogde optionele karakter ervan. In tweede instantie vormen de beschikbare tools een momentane 'library' welke uiteraard veranderd en uitgebreid kan worden zonder als zodanig het gebruik van tools als aanpak in andere onderdelen te beïnvloeden.

Voorts kan enige nadere structurering van dit onderdeel aangegeven worden, vooral omdat die berust op de onderdelen en sectoren van het plan als zodanig.

Een sektor als demografie levert nu eenmaal andere tools op dan die van huisvesting of verkeer; in sommige gevallen kan van gemeenschappelijk zinvolle tools gebruik gemaakt worden. Een voorbeeld daarvoor kan het begrip verzorging zijn. Dat begrip is relevant voor winkelvoorziening ('catchment area'), doch het kan in een gemodificeerde vorm ook gehanteerd worden voor hinder en stank gebieden voor milieuplaning (invloedszone).



#### ad. 7. kwantitatieve procesbewaking

Er zou een onderscheid aangelegd kunnen worden tussen bovengenoemde (ad. 2.) kwantiteiten en het erop volgende allokatievraagstuk. Bedacht dient evenwel te worden dat niet strikt een sequentieel proces in die zin aan de orde hoeft te zijn; even reeel lijkt een benadering waarin de beschikbare ruimte en de daaraan verbonden kwaliteiten uitgangspunt en randvoorwaardelijk is voor te allokteren kwantiteiten van gepland grondgebruik.

Principieel rest de vraag in hoeverre de kwantiteiten en hun onderlinge relaties zodanig op een 'rijtje' geplaatst kunnen worden dat een hoofdlijnenbenadering zinvol wordt, en gevolgd kan worden.

Die naar ruimtelijke eenheden, hoeveelheden en allokaties ingerichte aanpak kan als een afzonderlijke hoofdlijnenbenadering beschouwd worden. Daarvoor geldt overigens ook dat alternatieve M & T ter beschikking staan om de brug tussen kwantiteiten en plaats in de ruimte te slaan. De monitoring van het inhoudelijk kwantitatief verloop richt zich vooral op overeenkomsten en verschillen tussen het

verloop van geprognosticeerde kwantiteiten en allokaties, en wat er in de realiteit van jaar tot jaar gebeurt. Het monitoring gedeelte hoort ervoor te zorgen dat te grote afwijkingen ten opzichte van het geplande, gemeld worden en tevens dient overwogen te worden of en in hoeverre bij afwijkingen, acties en/of interventies nodig zijn. Een en ander in een schema plaatsend levert het op de vorige pagina weergegeven, vooralsnog voorlopige beeld op.

#### 5. Onderdelen in een computer ondersteunde benadering

In het navolgende overzicht staan --zij het incompleet-- een aantal onderdelen die vooralsnog relevant geacht worden om in een geautomatiseerde aanpak van changwat plannen op te nemen. Het overzicht is in een menu-structuur weergegeven; de nummering refereert naar hoofdmenu (laagste serie) en submenus.

#### Overzicht 2: Changwat plan: menu voor een computer ondersteunde benadering

---

00. tutor & explanations	01. general data handlings
02. analysis library	03. word processing (book)
04. sectorial approaches	05. relevant policies
06. cost-benefit analysis	07. monitoring/early warning
08. tables & figures	09. maps
10. procedures	
20. quantities	21. sectorial approaches
26. spatial approaches	261. suitability analysis
	265. allocation
30. planning proces	31. starts
32. tracees	33. critical dates
34. feed backs	35. updates & changes
36. process completion	
40. database management	41. data input by keyboard
42. data input by digitizer	43. data input from files
44. storages	45. retrieval
46. updates & changes	47. output reports
50. using analysis tools	51. data preparations
52. analysis runs	53. results output reports
60. decision support (DS)	61. DS tools library
62. information preparations	63. DS analysis
64. DS results output reports	
70. monitoring/early warning	71. data input
72. monitoring analysis	73. early warning analysis
74. output reports	75. decisionmaking suggestions
80. evaluation techniques(ET)	81. library
82. information preparations	83. ET analysis
84. ET results output reports	

- |                        |                               |
|------------------------|-------------------------------|
| 90. process monitoring | 91. process planning acts     |
| 92. monitor issues     | 93. monitor analysis          |
| 94. committees         | 95. plan preparation restarts |
| 96. comparisons        | 97. conditional issues        |
| 98. output reports     |                               |
- 

Het zal duidelijk zijn dat achter de sub-menus de beschikbaarheid van een verscheidenheid van rekenmodules voor relevante methoden en technieken verondersteld wordt. Vaak betreft dat modules die reeds in geprogrammeerde vorm ter beschikking staan en dus verzameld en in een library aan het programma toegevoegd moeten worden.

## 6. Slot

Beoogd wordt een dialoog. Dit houdt in dat bibliotheken met analyses, besluitvormings-procedures, en andere hulpmiddelen ter beschikking dienen te staan voor de gebruiker van een dergelijk changwat planning ondersteunend systeem. Ook zal gezorgd moeten worden voor allerlei toelichtingen en suggesties hoe verder te gaan zodra een (bibliotheek-) module beëindigd is; verschijnt er dan enerzijds een menu dat in feite een deel van de suggesties naar voren brengt, anderzijds kan met behulp van een speciale combinatie van toetsen een beroep gedaan worden op andersoortige (module-)libraries. Ook zal dan steeds een 'wordprocessing mode' gekozen kunnen worden teneinde gedurende de uitvoering van het programma teksten vast te leggen waarin 'schriftelijk' gedachten, ideeën en notities staan.

Enkele stellingen ter afsluiting van deze bijdrage:

1. Provinciale of changwat planning in Thailand is te vergelijken met de Nederlandse streekplannen en mist dus eveneens juridische kracht om effectief voor plannen van lagere overheden een leidraad aan te bieden. Als politiek geschrift kan het vooral relevant zijn wanneer het zich tot hoofdlijnen beperkt, waardoor het een geschikt onderhandelings-stuk wordt in het overleg met de rijksoverheid, en mits die hoofdlijnen voldoende gestandaardiseerd zijn om vergelijking met andere changwat plannen mogelijk te maken.

2. Ondersteuning van ruimtelijke plannen op changwat niveau door komputer apparatuur heeft primair een database management en informatiserende betekenis, mede als leerinstrument voor het opbouwen van gedetailleerde en/of valide datasets, iets waaraan het in menig ontwikkelingsland (waartoe ook Thailand zichzelf rekent) nog al eens ontbreekt.

## Literatuur

- Meulen (1987), G.G. van der: "Regional decision making in developing countries based on cartographical/geographical information systems, a microcomputer prototype program for (rural) Thailand", in: Proceedings Eurocarto, April 12-15, Brno, Tsjechoslovakia, pp. 233-240.
- (1988): "Planning system of Thailand", Chulalongkorn University Report, Bangkok, Thailand.



**ENKELE PROBLEMEN BIJ DE ONTWIKKELING VAN  
BESLUITVORMINGONDERSTEUNENDE SYSTEMEN**

George G. van der Meulen, \*  
MANROP, Fac. Bouwkunde, T.U. Eindhoven

Rob E.C.M. van der Heijden, \*  
Vakgroep Planning, Ontwerpen en Organisatie,  
Fac. Civiele Techniek, T.U. Delft

**SAMENVATTING**

De toepassing van computers in planologisch onderzoek, planvorming en ruimtelijk beleid, neemt toe. Deels gaat het daarbij om de ontwikkeling en toepassing van informatiesystemen en besluitvormingondersteunende systemen (DSS). Met name het werk dat verricht moet worden met betrekking tot de laatste categorie stuit op problemen van velerlei aard. De bijdrage gaat met name in op de problemen van contextuele en conceptuele aard bij de ontwikkeling van DSS. Enkele conceptuele aspecten worden aan de hand van een voorbeeld nader geïllustreerd.

**1. Inleiding**

Sinds een aantal jaren wordt binnen het vakgebied der planologie in toenemende mate aandacht geschonken aan de ontwikkeling van gecomputeriseerde systemen ter ondersteuning van de planologische besluitvorming. De meeste bekendheid in deze sfeer genieten de zogenoemde ruimtelijke/geografische informatiesystemen. Deze systemen koppelen attribuutgegevens over ruimtelijke elementen en situaties aan locationele gegevens, teneinde voornamelijk beschrijvende-analytische informatie over functioneel-ruimtelijke situaties te genereren. De bewerkingen op de in het systeem opgeslagen gegevens zijn over het algemeen betrekkelijk eenvoudig en vinden volgens tamelijk vastliggende procedures plaats. Zij zijn voornamelijk gericht op het genereren van thematische kaarten, waarin de bedoelde ruimtelijke informatie wordt vastgelegd. De winst die met dergelijke systemen wordt bereikt ten opzichte van de niet-gecomputeriseerde werkwijze, schuilt in het gemak van de snelle en adequate visualisatie van de beschrijvende-analytische informatie.

De ruimtelijke/geografische informatiestromen zijn vooral gericht op de ondersteuning van redelijk tot goed gestructureerde planologische besluitvormingsprocessen. 'Structurering' slaat in dit verband op het werkproces: de inhoud en de beslisvolgorde. We kunnen daarbij bijvoorbeeld denken aan

---

\* De auteurs zijn betrokken bij de ontwikkeling van een besluitvormingondersteunend systeem voor praktische toepassing in de ruimtelijke planning door de Stichting Compuplan.



onderhoud gericht op instandhouding van de ruimtelijke omgeving. De planologische besluitvorming kan echter slechts voor een deel in termen van de bedoelde structurering worden gekarakteriseerd. Een belangrijk deel van de meer strategisch getinte planning-activiteiten bevat nogal wat onzekerheden (vgl. [4]). De besluitvorming in deze context combineert feitelijke informatie (beschrijvend-analytisch en prognosticerend) met afwegingsnormen, beoordelingsstandaarden en op (uitvoerings)management gerichte informatie. De informatie heeft in hoge mate de bedoeling een deel van de bestaande onzekerheden op het moment van beslissen te verminderen. Dit maakt dat de ruimtelijke/ geografische informatiesystemen, die in het algemeen niet hierop zijn toegesneden, minder geschikt zijn voor de ondersteuning van dit deel van de ruimtelijke besluitvorming. Alternatieve gecomputeriseerde informatiesystemen zijn nodig.

In de loop van de jaren tachtig zijn vooral de 'Management Information Systems' (MIS) en 'Decision Support Systems' (DSS) aangedragen als concepten van informatisering, die op de genoemde problematiek zouden kunnen inspelen. In de laatste jaren is daar het concept 'Expert Systems' (ES) aan toegevoegd. De uitwerking van dergelijke concepten in termen van operationele computersystemen, is een complexe problematiek. Deze complexiteit schuilt niet enkel in de ontwikkeling van software of de keuze van de hardware (de operationele problemen: hoe vertalen we de randvoorwaarden en het programma van eisen in een systeem, wat laten we het systeem doen, hoe organiseren we de interactie met de gebruiker, enz.). Minstens zo wezenlijk zijn de contextuele problemen (inbedding in organisatie en werkwijzen) en conceptuele problemen (wat willen we ondersteund hebben, hoe steekt die besluitvorming in elkaar en wat leent zich voor een gecomputeriseerde ondersteuning?).

In deze bijdrage zullen we nader in gaan op de complexiteit van de ontwikkeling van het laatstgenoemde type besluitvorming-ondersteunende systemen, m.n. DSS. Het doel is: zichtbaar maken in welk opzicht eisen gesteld worden aan dit type informatisering, met welke obstakels deze informatiseringslijn geconfronteerd wordt en waarin de verschillen schuilen met traditionele benaderingen. De opbouw van deze bijdrage is als volgt. In paragraaf 2 worden de belangrijkste kenmerken van de bedoelde concepten/systemen gememoreerd. Daarbij komen ook verschillen met traditionele, niet-gecomputeriseerde benaderingen aan de orde. In paragraaf 3 worden de hierboven genoemde contextuele en conceptuele problemen nader uitgewerkt. In paragraaf 4 wordt aan de hand van een voorbeeld elementen uit het voorgaande geïllustreerd. Afgesloten wordt met enkele stellingen.

## **2. Kenmerken DSS**

In de literatuur zijn reeds verschillende malen de kenmerken van de betreffende systemen beschreven. Onder verwijzing daar naar volstaan we met een korte karakterisering.

Een DSS wordt omschreven als programmatuur die een op (planning en) besluitvorming gerichte gebruiker van dat (software & hardware) systeem steun biedt gedurende het proces van zich informeren, zicht krijgen op en geattendeerd worden op aspecten van besluitvormingsvraagstukken. Bovendien poogt het systeem de gebruiker voor te lichten omtrent verschillen tussen analyse-resultaten en/of mogelijke keuzes in relatie tot alternatieve beleidsstrategieën ter oplossing van bedoelde vraagstukken.

Het gaat daarbij om de ondersteuning van niet of slecht gestructureerde besluitvorming situaties, hetgeen impliceert dat de structuur van het tracé van probleem tot oplossing niet vastligt. Dat houdt vervolgens in dat de besluitvormer database-, analyse-, strategie- en evaluatie-hulpmiddelen moet worden aangeboden waarmee de volgende DSS-doelen in relatie tot de beoogde ondersteuning worden nagestreefd:

- verschaffing feitelijke informatie
- structurering en attendering
- suggesties voor analyses en de toegang tot analysemodules
- beslissings-suggesties, geënt op b.v. oplossingstypologieën
- evaluaties en impact analyses.

Dit omgaan met een probleem vanuit de optiek van de informatiebehoefte van de besluitvormer, is anders dan in het geval van de meeste bestaande informatie-verwerkende systemen, kortweg aangeduid als informatie systemen (IS) of databasemanagement (DBMS) systemen. Daarin wordt de informatievoorziening immers via veel meer gestructureerde analyse- en interactiepatronen verzorgd.

Essentieel is tevens de manier waarop systeem en gebruiker met elkaar omgaan. User-interface kwaliteiten (dialogoog, interactie) zijn nadrukkelijker in het geding dan in een IS of DBMS. Opgemerkt zij eveneens dat dit aspect tevens een bijkomstig ontwikkelingsgevaar met zich meebrengt, namelijk dat de plaatjes en beeldverwerking die de gebruiker aangeboden krijgt een mooiere vlag geven dan de lading dekt. Bij DSS betreft die lading de conceptualisatie, generalisatie en methodisatie van de probleemstructuur en -oplossing, met andere woorden: het inhoudelijke c.q. 'knowledge engineering' gedeelte. De te mooie vlag heeft betrekking op de (soms letterlijke) veelkleurigheid van beeldschermplaatjes.

Ofschoon plaatjes en handig te bedienen stuurmenus een belangrijk deel vormen van de 'interactiviteit' van het systeem, moet de conceptualisatie van interactie tussen systeem en besluitvormer zich niet te veel daarop concentreren. Van belang is vooral de flexibiliteit in systeem-manipulatie, als antwoord op de vraag: waarmee en op welke wijze kan de besluitvormer geholpen worden door het aanbieden van hulpmiddelen ten behoeve van de genoemde ondersteuningsdoelen. Immers, de besluitvormer, zo nemen wij aan, gaat zijn probleemveld betrekkelijk ongestructureerd/onbevangen en met onvoldoende kennis en inzicht tegemoet. Hij/zij rekent erop dat het systeem hem/haar niet alleen wegwijs maakt door het systeemdoelhof, maar ook voortdurend aardige en nuttige tips geeft over hetgeen reeds aan de orde is geweest, geanalyseerd

is, danwel wat mogelijk is aan te volgen tracés. In feite gaat het hier om wat in de DSS-literatuur wordt aangeduid met de term 'responsiveness'.

Met name deze conceptuele invalshoek regardeert de ontwikkeling van DSS, omdat daar gepoogd wordt semi- of on-gestructureerdheid om te zetten in structurering, inzicht en kennis, d.w.z. voorbereiding van de besluitvormer op de taak die hem/haar wacht: keuzes doen en beslissingen nemen, vanuit een situatie die zo goed mogelijk bestuurlijk doordacht is.

Hier treedt dan ook een verschil met bestaande benaderingen in de sfeer van de kwantitatieve modellering aan het licht. De modelmatige benadering is vooral op specifieke onderdelen van het besluitvormingsproces gericht (de elementen), waar DSS poogt een integratieve benadering van de samenhangen in het besluitvormingsproces aan te bieden (probleemverkenning, oplossingenverkenning, impactanalyses, evaluaties e.d.). DSS poogt een opening te bieden om met die samenhangen snel, helder en slim om te gaan. De som van losse elementen leidt echter nog niet tot een DSS. DSS is niet enkel een uitgebreide effectenanalyse of multicriteria-evaluatie. Dit verschil wordt mede bepaald door het feit, dat de te verwerken gegevens in DSS-verband niet enkel bestaat uit empirische kennis over het object waarover besloten wordt, maar tevens uit "management"-kennis betrekking hebbend op bestuurlijke processen.

### **3. Ontwikkelingsproblemen**

In de inleiding noemden we 2 klassen van problemen bij de ontwikkeling van de hiervoor genoemde informatiesystemen: de contextuele en de conceptuele. Deze problemen zullen achtereenvolgens wat meer worden uitgediept.

Bij de **contextuele** invalshoek denken wij met name aan de "vak-schappelijke" en organisatorische inbedding van nieuwe, gecomputeriseerde, werkwijzen in onderzoek, planning en besluitvorming (beleid). Ten aanzien van die inbedding stellen we op de eerste plaats vast, dat er in het algemeen in de ruimtelijke orderingspraktijk sprake is van de geneigdheid om daar waar men mee vertrouwd is (denkwijzen, methoden, procedures) lang te koesteren. Dit kan in een aantal gevallen leiden tot behoudend gedrag, waardoor nieuwe benaderingen onvoldoende op hun juiste waarden kunnen worden geschat. Hoe dikwijls krijgen b.v. wetenschappers niet vanuit de genoemde hoek te horen dat hetgeen zij doen aardig is, maar 'dat het nu eenmaal niet zo werkt' en 'dat we met gezond verstand ook zover kunnen komen'. In het eerste 'statement' schuilt doorgaans voor de wetenschapper juist het argument om naar alternatieven te zoeken, terwijl het tweede statement dikwijls in het verleden aantoonbaar onjuist bleek. Op de tweede plaats blijkt nogal eens de beeldvorming van gecomputeriseerde benaderingen onjuist, zodat oordelen en beslissingen verkeerde wortels dreigen te hebben. De vertekening in beeldvorming wordt in de hand gewerkt door een be-

grippenapparaat, waarin definities en domeinen soms onjuist worden ingevuld. Denk in dit geval bijvoorbeeld aan het soms presenteren van traditionele rekenkundige modellen als DSS.

Op de derde plaats geldt het probleem, dat onderzoekers meer dan in het verleden afhankelijk zijn bij de ontwikkeling van bedoelde methoden van 'externen', zowel wat betreft de dekking van de (relatief hoge) ontwikkelingskosten (software, hardware) als voor wat betreft de gegevens. De universitaire onderzoekers bijvoorbeeld hebben te maken met het feit dat zij steeds meer van hun onderzoek moeten financieren uit de tweede en derde geldstroom. Zoals bekend, is de toegang tot de tweede geldstroom (NWO, STW) doorgaans niet eenvoudig. Voor wat betreft de derde geldstroom (opdrachtenonderzoek) geldt dat de beslissing daarover ligt bij praktijkmensen. Daarbij duiken nogal eens de bovengenoemde problemen op. Wij begrijpen dat het voor deze beslissers in de praktijk moeilijk is om geld los te maken in deze sfeer voor wat in feite fundamenteel ontwikkelingswerk is. Derde geldstroom heeft in wezen een ander doel, namelijk te 'scoren' met toepassingsgerichtheid, met duidelijke geschiktheid voor applicatie, met oplossingen voor concrete problemen. Fundamenteel ontwikkelingswerk heeft deze doelen niet in eerste aanleg voorop staan. De ervaring leert dan ook dat de beslissers in de derde geldstroom gereserveerd staan tegenover mogelijke opdrachten waarvan zij de consequenties (het concrete product) niet goed kunnen overzien.

De tweede, **conceptuele**, probleem-invalshoek heeft te maken met de analyse van het besluitvormingsproces teneinde vast te stellen wanneer welke informatie op welke wijze ter ondersteuning van de besluitvorming moet worden aangeleverd. De beantwoording van deze vraag vereist dat in de praktijk gangbare werkprocessen worden blootgelegd, geanalyseerd en geordend (Decision Process Analysis). Hierover is recentelijk van de hand van Menting [5] een belangwekkend artikel verschenen. Als eerste speelt daarbij het probleem van de keuze van het uitgangspunt voor de analyse van het besluitvormingsproces, waarbij we ervan uit gaan dat we te maken hebben met complexe besluitvormingsprocessen binnen een groepsverband. Er zijn grofweg twee keuzemogelijkheden: beschrijving van onder af (inductie) en normativiteit van boven af (deductie).

In het eerste geval wordt gekozen voor een zo precies mogelijk reconstructie van gangbare werkwijzen. In dat geval gaat het om het ontwarren van een complexe kluwe, vanuit een zoeken naar regelmatigigheden (classificaties, typologieën). Menting stelt dat hiervoor geen algemeen aanvaarde methode bestaat. Hij suggereert een systeem-theoretische benadering, waarbij via exploratie gezocht wordt naar formele eigenschappen van specifieke besluitvormingsprocessen. Een probleem met deze benadering is het moment van generalisatie vanuit een case-studie: hoe identificeer je de formele (algemene) eigenschappen? Een ander probleem is het volgende. Naarmate meer het onderhandelings- en overleggebeuren in de te analyseren activiteiten z'n intrade doet, groeit de weerstand tegen het analyse-proces. Blootleggen en analyseren betekent immers dat

de buitenwacht in de keuken kijkt van procedures (of het gebrek eraan), (gezags) verhoudingen, enz. Het is voor de speler niet prettig analisten de 'aangename marges van het spel' systematisch in kaart te zien brengen, met het doel door middel van expliciete methodische benaderingen hier ordening in aan te brengen. Na een dergelijke op opening van zaken gerichte excersitie kunnen die marges wel eens verdwenen zijn, danwel meer dan voorheen voor anderen (de buitenwacht) zichtbaar gemaakt.

De keuze voor 'decision process analysis' vanuit een normatief standpunt impliceert dat de onderzoeker ervan uit gaat dat het te ondersteunen besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door bepaalde regelmatigheden, die bij voorbaat te benoemen zijn. Dit is betrekkelijk duidelijk voor wat betreft routinematige besluitvormingsprocessen. Onder andere ook Menting stelt echter, dat het moeilijk aan te nemen valt dat incidentele complexe besluitvormingsprocessen zodanig incrementeel, weinig expliciet en zonder vaste procedures verlopen, dat er geen sprake zou zijn van bepaalde regelmatigheden en vormkenmerken die van belang zijn voor een wetenschappelijke analyse van besluitvorming. Eerder hebben wij in dit opzicht de term hoofdlijnen-benadering gehanteerd (b.v. [7], [8]). Een voorbeeld van een normatieve hoofdlijnenbenadering ten behoeve van DSS-ontwikkeling is gegeven in [1]. Een dergelijke benadering sluit aan op de met besluitvormingondersteunende systemen nagestreefde ordening van het besluitvormingsproces zelf. Aan de andere kant kan een niet adequaat besluitvormingsmodel leiden tot een onvoldoende ondersteuning van de besluitvormers. Het is daarom wezenlijk dat tussen beide benaderingen interacties bestaan, waarvoor weer de medewerking van 'de praktijk' vereist is.

In dit kader dient te worden gerefereerd aan de rationaliteitsdiscussie in de planologie. Sommige auteurs wijzen er op dat besluitvormingsanalyse in relatie tot DSS-ontwikkeling de mogelijkheid van rationalisering (in de zin van ordenend en systematiserend) van de besluitvorming veronderstelt. Daarmee leggen zij de beoordeling van de benadering voor een belangrijk deel bij de discussie over de plausibiliteit van deze veronderstelling. Terecht stellen sommigen zich huiverig op tegenover een technocratisch-rationele benadering van de besluitvorming, die ervan uit gaat dat alle informatie die bij de besluitvorming gehanteerd wordt in het computersysteem gestopt en (technisch) gemanaged kan worden. Ons inziens echter, komt het denken in termen van besluitvormingondersteunende systemen juist voort uit de negatie van deze veronderstelling van (complete) modelleerbaarheid van de planologische besluitvorming ([2], [3], [6]).

#### **4. Illustratie**

In deze paragraaf wordt in een notedop aan de hand van de principes in de ontwikkeling van een besluitvormingondersteunend systeem met een DSS-karakter gepoogd aan te geven waar zich vooral conceptuele problemen voor doen. Gedacht



wordt aan een op micro-computer te draaien systeem. Het probleem dat bestudeerd wordt betreft het omgaan met mestoverschotten op gemeentelijk niveau. Het doel van de systeemontwikkeling is gestalte te geven aan de principes van geïnformeerd, geattendeerd en systematisch geholpen worden. De volgende stappen dienen te worden gezet in de sfeer van context/concept:

- I. aanduiden van preciese besluitvormingsprobleem;
- II. keuze van besluitvormingsschema;
- III. vertaling besluitvormingsschema naar benodigde informatie;
- IV. vertaling benodigde informatie naar data en bewerkingen;

I. Nemen we aan dat het gaat om het beleidsmatig omgaan met de vraag hoe de mestbelasting van de grond in het plangebied kan worden verminderd. Daarbij doen zich een aantal vragen voor:

- waar wordt de grond bemest en waar komt die mest vandaan?
- waar is welke belasting toelaatbaar c.q. te hoog?
- indien er een mestoverschot is op bepaalde plaatsen, hoe kan daar het beste mee worden omgegaan: welke nadelen en voordelen kleven aan verschillende opties? (b.v. transporteren voor bemesting elders of voor tijdelijke opslag of voor aanbieding aan mestfabriek, mestproductie verminderen door vergunningenregulering of door subsidieverlening of door verandering in grondgebruik, opnamecapaciteit grond vergroten, enz.).
- hoe zijn verschillende maatregelen te combineren teneinde een optimaal resultaat te bereiken?

Het beleid dat ten aanzien van deze problematiek door gemeenten gevoerd moet worden dient gecoördineerd te worden op regionaal-provinciaal niveau. De consequentie kan zijn dat we uitgaan van een besluitvormingsproces op dat niveau, hetgeen betekent dat gegevens ook op beslissingen op dat niveau toegesneden moeten (kunnen) worden.

De hier beschreven stap impliceert dat een vraagstuk uit een bredere context wordt gehaald, b.v. het provinciaal milieu- of buitengebiedbeleid. Dit roept afstemmingsproblemen op. De afbakening van het DSS-domein moet worden vertaald naar data en bewerkingen en is daarmee van invloed op de aard van de afstemmingsproblemen alsmede op zaken als implementeerbaarheid c.q. inzetbaarheid en acceptatie.

II. Voor de betrekkelijk ongestructureerde besluitvorming in deze context zou het volgende schema gehanteerd kunnen worden:

- bepaling problemen
- bepaling alternatieve beleidslijnen
- bepaling te verwachten effecten van alternatieven
- afweging doelen en effecten (evaluatie) en beslissing
- monitoring en bijstelling beleid

Zoals eerder aangegeven, is de kans groot dat deze structuur niet correspondeert met gangbare werkwijzen. Een alternatief is om de structuur van het op deze thematiek betrekking hebbende werkprocessen in concrete situaties te analyseren. De problemen daarbij hebben we reeds in paragraaf 3 benoemd.

III. De informatiebehoeften in relatie tot het besluit-



vormingschema. In zeker opzicht zit hier de spil van de conceptualisatie, want juist op dit moment in het interactieve proces heeft de besluitvormer ondersteuning nodig om zijn/haar weg door het systeem te vinden. Dit impliceert onder andere, dat het systeem na dient te gaan tot welk type vraagstuk het vastgestelde probleem behoort (welke invalshoek kiest de besluitvormer), over welke gerelateerde aspecten gegevens in de databases aanwezig zijn, hoe vergelijkbare problemen in eerdere systeemexecuties behandeld zijn, etc. In dit geval valt te denken aan een classificatie als: functioneel (samenhangen), ruimtelijk (allocaties, structuur), normatief (toelaatbaarheid, grenzen), bestuurlijk (regels, subsidies), organisatorisch (controle, beheersing). In samenhang met het kenbaar gemaakte en vastgelegde probleem zal het systeem voorts nagaan welke bewerkingsmodules aangesproken en uitgevoerd dienen te worden gericht op het omgaan met de gekozen invalshoek: beschrijving huidige situatie/ trend?, overzicht keuze-mogelijkheden?, impact-analyse?, multi-criteria evaluatie?. Gedurende dat procesgedeelte zal het systeem kwantitatieve en ruimtelijk afgebeelde (=plaatjes) informatie moeten kunnen aanbieden, het procesverloop registreren (logboek), enz.

Het uitwerken van deze aspecten van het systeem impliceert dat vanuit de denkwereld van de besluitvormer(s) technische oplossingen voor interactie en bewerking worden gekozen. Het is duidelijk dat het maken van onvolledige of onjuiste keuzes in deze fase impliceert dat het systeem niet goed kan voldoen in het gebruik.

IV. De vertaling naar data betreft hier zowel beschikbare als (nog) niet beschikbare databases. Voor zover het beschikbare data betreft wordt verondersteld, dat deze eenduidig is opgeslagen, direct in bewerkingen in te voeren en bij te werken. Voor zover de data niet beschikbaar zijn, dienen zij te worden verzameld uit externe databases danwel door middel van metingen en ingevoerd in de interne database. Inhoud van de data (onder andere):

- ruimtelijk: referenties (geocoding), topografie;
- grondgebonden data: grondgebruik nu en in toekomst (gepland), eigendomsverhoudingen, milieuzonering (gevoeligheid);
- grondgerelateerde data: agrarische bedrijven, bedrijfsoppervlakte, mestproducties, verdeling beplantingen c.g. opnamecapaciteit mest, beschikbare opslagplaatsen met capaciteit;
- (wettelijke) voorschriften of normen (b.v. minimum bedrijfs-grootte in s.b.e.; toegestane belasting grond naar verschillende stoffen)
- standaarden (bijvoorbeeld optimale bedrijfsgrootte, kosteninformatie)

Wijze van invoer van deze data: toetsenbord, muis, grafisch tablet of digitizer, files.

Daarnaast worden logboek-data geregistreerd:

- continue met betrekking tot systeemgebruik, ingevoerde opmerkingen, enz.
- tijdelijk met betrekking tot de specificatie van alternatieven en gevolgde tracees, resultaten van tussentijdse berekeningen, enz.

Alle data kunnen worden uitgevoerd via beeldscherm, printer, plotter, files op schijf.

Problemen gaan ontstaan op het moment dat veronderstellingen over de verkrijgbaarheid van data niet reëel zijn. Op dat moment ontstaan leemten in de database, waarmee het systeem op creatieve wijze om moet weten te gaan. Anderzijds houdt het een terugkoppeling naar de gebruikers in, in termen van de vraag wat in welke mate belangrijk wordt geacht en derhalve moet leiden tot ofwel de verzameling van de ontbrekende gegevens, ofwel de acceptatie van onvolledige informatie (b.v. ander aggregatie-niveau, vervangende variabele, verkeerd tijdstip). Het datamanagement-gedeelte van het systeem zal op deze problemen dienen in te spelen.

De data- en bewerkings'handling' vindt plaats in termen van interacties (opdrachten en antwoorden) tussen besluitvormers en systeem en kan worden georganiseerd volgens een menu-benadering gekoppeld aan een logboek. Ieder menu kan toegang geven tot submenus. Het hoofdmenu bevat de volgende elementen:

- tutor
- database handlings
- probleembeschrijving
- inspectie van alternatieven
- effectenanalyses
- evaluatie van alternatieven
- beslisanalyses
- vorm rapportage en uitvoer
- inspectie logboek

Gedurende een sessie worden de verrichte analyses bijgehouden en zichtbaar gemaakt op het scherm met gebruikmaking van kodes voor modules in de sfeer van de analyses, de evaluatie en de beslissingen.

## 5. Stellingen

De eerste stelling : bij de ontwikkeling van besluitvorming ondersteunende systemen bestaat er een soort natuurlijke spanning tussen de belangen van de onderzoeker en die van de besluitvormer. Immers: de onderzoeker streeft openheid na, niet enkel wat betreft de materiële zijde van de besluitvorming, maar ook voor wat betreft de bestuurlijke zijde daarvan. 'Vroeger' bestond de ondersteuning van besluitvormers uit het aanleveren van een rapport met informatie/onderzoeksresultaten, waar de besluitvormers vervolgens op een 'black box'-achtige wijze mee omgingen. Bij gecomputeriseerde besluitvormingondersteunende systemen geldt dat minder en worden mogelijkheden geboden (b.v. logboek) om de besluitvorming te expliciteren naar inhoud en proces.

De tweede stelling: doordat bij de ontwikkeling van besluitvormingondersteunende systemen het uiteindelijk product in elk geval gedeeltelijk afhangt van de resultaten van beleidsanalyse, verloopt het toekennen van middelen voor systeemontwikkeling moeizamer, omdat niet bij voorbaat alle duidelijkheid gegeven kan worden over het resulterend product c.q. de elementen waar 'geldschietters' mee kunnen scoren. Dit pro-

bleem doet zich vooral voor bij wetenschappelijk onderzoek in de derde geldstroom.

De **derde** stelling: het ontwikkelen van DSS is een goed voorbeeld van 'knowledge engineering'. Het onderzoek ten behoeve van het ontwikkelen van DSS bestaat grotendeels uit het leren begrijpen van de wijze waarop analytisch onderzoek (materie) en besluitvormingsonderzoek (management) op elkaar ingrijpen in matig gestructureerde beleidsruimten. Ontwikkelingen in de sfeer van de kunstmatige intelligentie bieden in de toekomst vermoedelijk betere mogelijkheden om met dit probleem flexibeler om te gaan.

De **vierde** stelling: het hele gebruik en conceptualisatie van het gebruik van de informatie-technologie wordt steeds fundamenteeler verschillend van de wijze waarop daar in het verleden mee om werd gegaan (rekenen). Daarom is meer inzet gewenst in de ontwikkeling van concepten, instrumenten (tools) en systemen.

### Referenties

- [1] Heijden, R. van der (1986a): **A decision support system for the planning of retail facilities: theory, methodology and application**, Proefschrift T.U. Eindhoven
- [2] Heijden, R. van der (1986b): Decision support systems and knowledge utilization: options for retail planning, **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization**, 8, 109-130
- [3] Heijden, R. van der en G. van der Meulen (1985): DSS ook ter ondersteuning van ruimtelijk beleid, **Informatie**, 27, 586-590
- [4] Heijden, R. van der en G. van der Meulen (1989): Verschuiven in ruimtelijke besluitvorming; accenten op infrastructuur en informatica, **Stedebouw en Volkshuisvesting**, 70, maart
- [5] Menting, C. (1988), Waarnemen van besluitvormingsprocessen, **Beleidswetenschap**, 2, 256-279
- [6] Meulen, G. van der (1988) (red.), **Informatica en ondersteuning van ruimtelijke besluitvorming**, Serie Bouwstenen 11, Faculteit Bouwkunde, T.U. Eindhoven
- [7] Meulen, G. van der en R. van der Heijden (1985) (red.), **Op toepassing gericht onderzoek en ruimtelijke planvorming**, Cahiers Beleidsonderzoek 6, SISWO, Amsterdam
- [8] Meulen, G. van der en R. van der Heijden (1986), Planologisch onderzoek, de discussie voortgezet, **Planologische Diskussiebijdragen 1986, deel 2**, DUM, Delft, 477-486

## AANBOD EN GEBRUIK VAN SPORTACCOMMODATIES IN DE RANDSTAD

G. Molenaar en J. Floor  
Geografisch Instituut  
Rijksuniversiteit Utrecht

### SAMENVATTING

Sportbeoefening is gebonden aan bevolkingskenmerken als leeftijd en huishoudensomvang. Deze samenhang komt ook tot uiting in het ruimtelijk patroon van het gebruik van sportaccommodaties. Verschillen in bevolkingssamenstelling tussen onderscheiden gebiedscategorieën van de Randstad liggen hieraan ten grondslag.

Ontwikkelingen in het aanbod en gebruik van sportaccommodaties in het begin van de jaren tachtig zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan verschuivingen in de belangstelling voor bepaalde sporten.

Voor de nabije toekomst betekent dit dat in het sport(accommodatie)-beleid met zowel demografische als sociaal-culturele factoren rekening zal moeten worden gehouden.

### 1. Inleiding

Binnen het scala van vrijetijdsactiviteiten neemt sport een belangrijke plaats in. De belangstelling voor sport is, zowel in actieve als in passieve zin, zeer groot. Thans beoefent ongeveer 70% van de bevolking sport (Manders & Kropman 1987; SCP 1988). Sport is hier ruim opgevat, dat wil zeggen omvat alle activiteiten die gericht zijn op recreatieve lichaamsbeweging. Het toegenomen belang dat wordt gehecht aan een goede gezondheid en de gestegen waardering voor jeugdigheid en vitaliteit hebben het aanzien van de sport sterk verhoogd.

Binnen deze algemene belangstelling voor en deelname aan sport doen zich verschuivingen voor. Deze veranderingen hangen zowel samen met ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking naar leeftijd en huishoudenstype (met name ontgroening en vergrijzing) als met ontwikkelingen binnen de sportbeoefening zelf. Te denken valt bijvoorbeeld aan de groei van de recreatiesport ten opzichte van de wedstrijdsport of aan de verschuiving van veldsporten naar zaalsporten.

In dit paper staat de ruimtelijke verscheidenheid in het aanbod en gebruik van sportaccommodaties in de Randstad centraal. De probleemstelling valt in drie vragen uiteen:

Wat is de positie van gebiedscategorieën van de Randstad wat omvang, aard en spreiding van sportaccommodaties betreft?

Welke bevolkingscategorieën maken in welke mate gebruik van deze voorzieningen?

Welke ontwikkelingen hebben zich met betrekking tot het aanbod en het gebruik van sportaccommodaties in de Randstad in de eerste helft van de jaren tachtig voorgedaan?

Alvorens hierop nader in te gaan, zal eerst de relatie tussen enkele

bevolkingskenmerken en de sportbeoefening c. q. het gebruik van sportaccommodaties aan de orde worden gesteld. Daarna zal aan de hand van statistisch materiaal een beeld worden geschetst van de verschillen binnen de Randstad wat kenmerken van de bevolking, het aanbod en het gebruik van sportaccommodaties betreft. Het paper wordt afgesloten met een blik op de periode tot 2000.

De beperkte ruimte binnen dit paper laat een uitvoerige behandeling van de probleemstelling niet toe. Enkele selecties zijn daarom noodzakelijk. De aandacht zal vooral zijn gericht op drie veel beoefende sporten, namelijk voetbal, zwemmen en tennis.

Wat de ruimtelijke differentiatie betreft zijn twee ruimtelijke schaalniveaus onderscheiden. Ten eerste is dat een indeling naar type gemeente in vier groepen, te weten grote steden, middelgrote steden, groeikernen en overig gebied. Ten tweede is dat een op de Coropindeling gebaseerde regionalisatie van de Randstad, waarbij gebiedseenheden afzonderlijk zijn onderscheiden<sup>1</sup>.

De gegevens over het aanbod zijn ontleend aan de CBS-publikatie Accommodatie onderzoeken Inventarisatie Sportaccommodaties 1980 en 1985. De gegevens over het gebruik zijn afkomstig uit het Aanvullend Voorzieningen Onderzoek (AVO) 1979 en 1983 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

## 2. Bevolkingskenmerken en sportbeoefening

Het zal geen verbazing wekken dat er tussen verschillende bevolkingsgroepen verschillen in de sportdeelname en in de aard van de sportbeoefening waarneembaar zijn. Vooral leeftijd, maar ook huishoudensomvang, opleidingsniveau en inkomen zijn van invloed op de mate van participatie (Schoonderwoerd 1984).

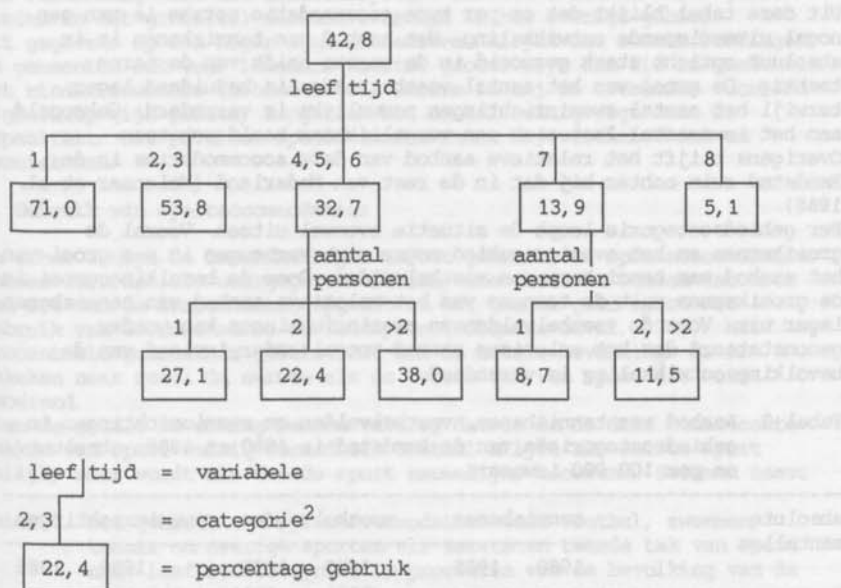
In figuur 1 wordt weergegeven welke variabelen en welke klasseindelingen daarvan bepalend zijn voor het gebruik van sportaccommodaties<sup>2</sup>. Uit deze op de Chi-kwadraattoets gebaseerde statistische analyse bleek leeftijd als belangrijkste variabele naar voren te komen en daarna de huishoudensomvang. Inkomen en opleidingsniveau bleken niet te voldoen aan het gestelde significantieniveau van 0,05. Uit deze figuur blijkt het leeftijdsgebonden karakter van de sportbeoefening overduidelijk. Tabel 1 laat zien dat de relatie tussen leeftijd en sportbeoefening niet constant, maar aan verandering onderhevig is. Er zijn steeds meer mensen die het sporten waarmee ze op jeugdige leeftijd zijn begonnen, volhouden tot op latere leeftijd. Dat geldt eveneens voor het aantal naast elkaar beoefende takken van sport. Met name sporten die zich kenmerken door een individuele, vrije en ongebonden wijze van beoefening mogen zich verheugen in een groeiende populariteit.

Het geconstateerde verband tussen bevolkingskenmerken en sportbeoefening heeft consequenties voor het ruimtelijk patroon van het gebruik van sportvoorzieningen. De verschillen tussen bijvoorbeeld grote en middelgrote steden enerzijds en groeikernen anderzijds wat hun bevolkingssamenstelling betreft zijn aanzienlijk. De steden worden gekenmerkt door relatief veel alleenstaanden en ouderen, terwijl de groeikernen naar verhouding veel gezinnen met kinderen hebben. Ter vergelijking: de grote steden hebben in 1985 een aandeel ouderen van bijna 17% ten opzichte van gemiddeld 13% voor de Randstad als geheel, terwijl dit voor de groeikernen slechts 8% is. De groeikernen steken met bijna 23% 0-14 jarigen echter duidelijk uit boven de grote steden, die een aandeel jongeren van rond de 15% hebben (Molenaar et al. 1989).



Deze verschillen in leeftijds- en huishoudenssamenstelling vormen de belangrijkste verklaring voor verschillen in het gebruik van sportaccommodaties tussen de onderscheiden gebiedscategorieën.

Er bestaat echter ook aanleiding te veronderstellen dat het gebruik wordt beïnvloed door het aanbod van voorzieningen. Nabijheid en toegankelijkheid van voorzieningen vergemakkelijken immers het gebruik maken ervan.



Figuur 1: Resultaat van de CHAID-analyse voor het gebruik van sportaccommodaties

Tabel 1. Deelname aan sportieve activiteiten in de loop van een jaar en aantal beoefende takken van sport, 1979-1987 (personen van 6-79 jaar)

	% deelnemers totaal			waarvan gemiddeld aantal beoefende takken van sport		
	1979	1983	1987	1979	1983	1987
allen	59	67	65	3,0	2,9	2,8
6-17 jaar	82	88	85	3,5	3,4	3,3
18-24 jaar	74	81	77	3,7	3,3	3,2
25-34 jaar	69	76	75	2,8	2,8	2,9
35-54 jaar	51	61	62	2,5	2,5	2,5
55-64 jaar	30	41	43	1,9	2,1	2,0
65-79 jaar	18	28	32	1,6	1,7	1,8

Bron: SCP 1988, p. 231.

### 3. Aanbod van sportaccommodaties

In tabel 2 worden absolute en relatieve gegevens over het aanbod van voetbalvelden, tennisbanen en zwembaden in de Randstad gepresenteerd. Voor voetbalvelden en tennisbanen zijn naast de wedstrijdelden c. g. banen ook de oefenvelden en oefenbanen in de telling meegenomen. De cijfers voor de zwembaden betreffen openlucht, overdekte en combi-zweminrichtingen.

Uit deze tabel blijkt dat er per type accommodatie sprake is van een nogal uiteenlopende ontwikkeling. Het aanbod van tennisbanen is in absoluut opzicht sterk gegroeid in de eerste helft van de jaren tachtig. De groei van het aantal voetbalvelden is beduidend lager, terwijl het aantal zweminrichtingen nauwelijks is veranderd. Gekoppeld aan het inwonertal laat zich een vergelijkbaar beeld schetsen. Overigens blijft het relatieve aanbod van deze accommodaties in de Randstad ruim achter bij dat in de rest van Nederland (Molenaar et al. 1988)

Per gebiedscategorie loopt de situatie evenwel uiteen. Vooral de groeikernen en het overige gebied mogen zich verheugen in een groei van het aanbod van tennisbanen en voetbalvelden. Door de bevolkingsgroei in de groeikernen valt de toename van het relatieve aanbod van tennisbanen lager uit. Voor de voetbalvelden en zweminrichtingen kan worden geconstateerd dat het relatieve aanbod vooral onder invloed van de bevolkingsontwikkeling is veranderd.

Tabel 2. Aanbod van tennisbanen, voetbalvelden en zweminrichtingen in gebiedscategorieën van de Randstad in 1980 en 1985, absoluut en per 100.000 inwoners

absolute aantallen	tennisbanen		voetbalvelden		zweminrichtingen	
	1980	1985	1980	1985	1980	1985
grote steden	732	865	769	852	48	48
middelgrote steden	546	647	606	621	46	46
groeikernen	247	396	222	283	23	24
overig gebied	1537	2036	1466	1541	167	166
<b>Randstad totaal</b>	<b>3062</b>	<b>3944</b>	<b>3063</b>	<b>3297</b>	<b>284</b>	<b>284</b>
per 100.000 inwoners	tennisbanen		voetbalvelden		zweminrichtingen	
	1980	1985	1980	1985	1980	1985
grote steden	36,8	45,1	38,6	44,4	2,4	2,5
middelgrote steden	46,4	56,1	51,5	53,9	3,9	4,0
groeikernen	53,7	62,7	48,3	44,8	5,0	3,8
overig gebied	65,2	84,5	62,2	64,0	7,1	6,9
<b>Randstad totaal</b>	<b>51,2</b>	<b>64,5</b>	<b>51,2</b>	<b>53,9</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>

Bron: CBS, Accommodatie onderzoeken Inventarisatie Sportaccommodaties.

Voor deze drie typen sportaccommodaties kan worden geconstateerd dat het relatief aanbod in de grote steden achterblijft bij dat van de andere gebiedscategorieën. Het overige gebied daarentegen wordt gekenmerkt door een groot relatief aanbod. Het steekt duidelijk uit boven

dat van de andere gebiedscategorieën. Dit hangt wellicht samen met de meerkernigheid die veel gemeenten uit deze gebiedscategorie kenmerkt. Dit patroon van aanbod en gebruik van accommodaties doet vermoeden dat bereikbaarheidsoverwegingen een belangrijke rol spelen bij de realisatie van deze voorzieningen. De drempelwaarde voor deze voorzieningen zou dan laag zijn bij de keuze tussen wel of geen accommodatie en hoger bij de keuze tussen meer of minder van dezelfde voorziening. Dit vormt een verklaring voor het achterblijvende relatieve aanbod in de grote steden en het grote(re) relatieve aanbod in het overige gebied. Uit gegevens op een hoger aggregatieniveau blijkt dat zweminrichtingen in gemeenten met veel inwoners meestal groter zijn dan die in gemeenten met minder inwoners (Schöne 1985). Daarom is bij de zwembaden voorzichtigheid op zijn plaats, aangezien het aantal weinig zegt over de capaciteit. Dit probleem speelt minder sterk bij voetbalvelden en tennisbanen.

#### 4. Gebruik van sportaccommodaties

In tabel 3 zijn de ontwikkelingen in het gebruik van sportaccommodaties tussen 1979 en 1983 weergegeven. Daarbij moet bedacht worden dat meer dan 50% van de respondenten opgeeft in het geheel geen sport met gebruik van accommodaties te bedrijven (Molenaar et al. 1988). Het procentuele gebruik is gerelateerd aan de totale bevolking. Er is gekeken naar zowel de eerste als de tweede tak van sport die wordt beoefend.

Over de totale bevolking bezien valt op dat er in de drie onderzochte takken van sport weinig verandert. Voetbal blijft als eerste sport gelijk, maar wordt als tweede sport nauwelijks beoefend. Zwemmen neemt

Tabel 3. Het gebruik van sportaccommodaties voor voetbal, zwemmen, tennis en overige sporten als eerste en tweede tak van sport naar leeftijdscategorie in procenten van de bevolking van de Randstad in 1979 en 1983

als eerste sport	voetbal		zwemmen		tennis		overig	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983	1979	1983
totale bevolking	8,3	8,3	20,2	21,1	3,0	2,2	9,6	11,2
6-17 jaar	18,2	18,3	35,0	37,2	1,9	0,9	13,3	14,5
18-34 jaar	10,9	12,0	23,8	24,9	4,4	2,6	12,9	14,3
35-64 jaar	2,6	3,6	13,5	16,7	3,4	3,0	6,9	9,5
65-74 jaar	0,0	0,0	3,2	7,0	0,7	1,2	2,5	5,7
75 jaar en ouder	0,0	0,0	1,5	1,1	0,4	0,3	1,5	3,7
als tweede sport								
totale bevolking	0,2	0,2	6,8	5,9	2,3	2,3	10,0	12,5
6-17 jaar	0,9	0,7	18,2	17,2	3,0	2,6	16,5	20,0
18-34 jaar	0,1	0,2	6,6	6,5	3,1	3,0	13,9	15,8
35-64 jaar	0,0	0,1	2,1	2,1	1,9	2,5	5,5	9,8
65-74 jaar	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	1,6	0,7	2,4
75 jaar en ouder	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,5

Bron: AVO '79 en '83.

als eerste sport licht toe, maar als tweede sport echter licht af. Tennis verliest als eerste sport enigszins terrein, maar weet zich als tweede sport te handhaven. De groei in de sportbeoefening en daarmee van het gebruik van sportaccommodaties moet vooral worden toegeschreven aan de categorie overige sporten. Deze omvat een wijs scala van minder frequent beoefende sporten als turnen, badminton, golf, squash e. d. Tussen 1979 en 1983 neemt deze categorie sporten sterk in betekenis toe. Uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1988 (SCP 1988) blijkt eveneens de groeiende belangstelling voor andere sporten. De lichaamsbeweging geeft derhalve een steeds diverser patroon te zien.

Per leeftijdscategorie bezien is het beeld weinig verrassend. Met toenemende leeftijd neemt zowel de sportbeoefening op zich als het aantal beoefende sporten af. Wel moet worden opgemerkt dat deze relatie in de tijd verzwakt. Voetbal is een bij uitstek door jongeren beoefende sport. Zwemmen en, in mindere mate, tennis worden ook op latere leeftijd nog beoefend. Dat geldt ook voor een aantal sporten uit de categorie overig, waarvoor blijkt dat zich met name voor de oudere leeftijdscategorieën een procentuele groei aftekent tussen 1979 en 1983. Tabel 4 geeft inzicht in de ontwikkeling van het aantal uren per week dat men sport bedrijft. Hieruit blijkt dat over de hele linie niet alleen meer, maar ook intensiever gebruik wordt gemaakt van sportaccommodaties. Dat geldt voor zowel de eerste als de tweede sport. Hogere contributies zullen in dit verband zeker een rol gespeeld hebben.

Tabel 4. Het gebruik van sportaccommodaties voor voetbal, zwemmen, tennis en overige sporten als eerste en tweede tak van sport, aantal uren per week, in de Randstad in 1979 en 1983

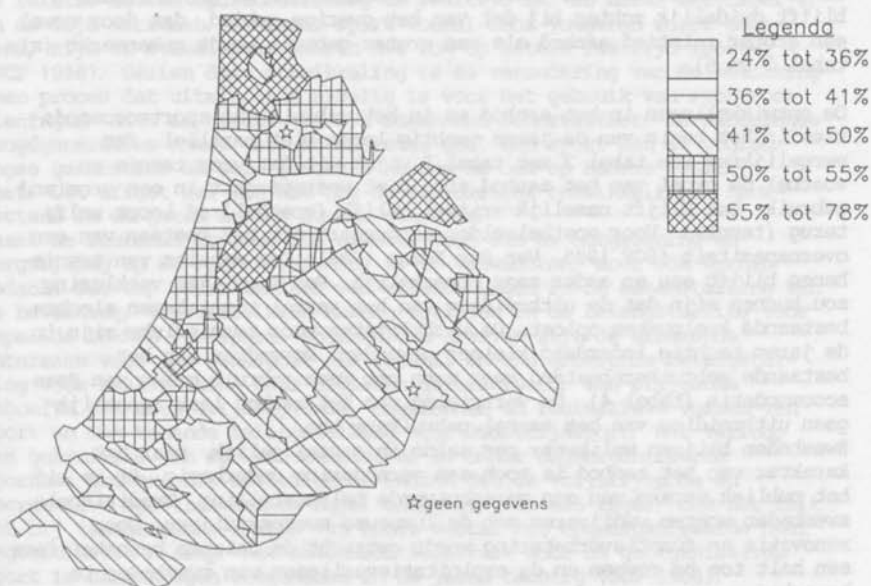
	voetbal		zwemmen		tennis		overig	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983	1979	1983
als eerste sport	3,3	3,6	2,1	2,8	3,3	3,5	2,6	3,1
als tweede sport	2,9	4,2 <sup>1</sup>	2,7	3,9	3,1	2,8	2,7	2,9

<sup>1</sup>: voetbal wordt als tweede sport nauwelijks beoefend: N=10.

Bron: AVO '79 en '83.

De relatie tussen bevolkingssamenstelling en voorzieningengebruik komt ook tot uiting in de ruimtelijke differentiatie in het gebruik van sportaccommodaties. In figuur 2 worden gegevens over het gebruik van sportaccommodaties op een lager ruimtelijk schaalniveau gepresenteerd. In tabel 4 is voor de vier onderscheiden gebiedscategorieën van de Randstad het gebruik van sportaccommodaties weergegeven. In de groeikernen en het overig gebied wordt meer gebruik gemaakt van sportaccommodaties. De grote steden blijven in dit opzicht duidelijk achter bij de groeikernen en het overige gebied. De middelgrote steden nemen in veel gevallen een tussenliggende positie in.

Dit patroon beantwoordt aan de verwachtingen omtrent het gebruik op basis van de bevolkingssamenstelling van de gebiedscategorieën. Overigens is dit patroon duidelijker zichtbaar bij de eerste sport dan bij de als tweede opgegeven tak van sport. Toch wekken deze gegevens de indruk dat naast demografische variabelen als leeftijd en huishoudensomvang ook andere factoren een rol spelen. Hierbij kan met name gedacht worden aan ontwikkelingen in de sportbeoefening zelf en aan veranderingen in de vrijetijdsbesteding. De veranderingen tussen 1979 en 1983 wijzen hierop.



Bron: AVO 83.

Figuur 2: Het gebruik van sportaccommodaties in de Randstad in 1983 in procenten van de bevolking

Tabel 5. Het gebruik van sportaccommodaties voor voetbal, zwemmen, tennis en overige sporten als eerste en tweede tak van sport naar vier gebiedscategorieën van de Randstad in procenten van de bevolking in 1979 en 1983

als eerste sport	voetbal		zwemmen		tennis		overig	
	1979	1983	1979	1983	1979	1983	1979	1983
grote steden	7,2	7,9	17,1	18,1	2,8	1,4	8,1	9,3
middelgrote steden	6,9	7,8	21,5	19,9	3,0	2,8	10,0	12,3
groei-kernen	9,5	9,6	24,3	20,6	4,0	1,1	8,8	16,1
overig gebied	9,6	8,6	21,1	24,0	3,1	2,6	10,8	11,2
als tweede sport								
grote steden	0,1	0,2	5,7	4,9	1,9	2,0	8,2	10,9
middelgrote steden	0,4	0,2	7,4	5,2	2,0	2,5	12,4	12,5
groei-kernen	0,2	0,2	6,8	7,2	2,2	2,0	12,1	13,9
overig gebied	0,3	0,2	7,4	6,6	2,7	2,6	10,0	13,3

Bron: AVO 79 en '83.

Een factor die ook van betekenis is voor het gebruik, is het aanbod van sportaccommodaties. Vooral voor zwembaden lijkt daarvan sprake te zijn.



Zowel het aanbod als het gebruik van zwembaden in de grote steden blijft duidelijk achter bij dat van het overige gebied, dat door zowel een groter relatief aanbod als een groter gebruik wordt gekenmerkt (zie tabel 2 en 5).

De ontwikkelingen in het aanbod en in het gebruik van sportaccommodaties in het begin van de jaren tachtig lopen niet parallel. Een vergelijking van tabel 2 met tabel 5 wijst uit dat voor tennis en voetbal de groei van het aanbod zich niet weerspiegelt in een groeiend gebruik. Dat blijft namelijk vrijwel gelijk (voetbal) of loopt zelfs terug (tennis). Voor voetbalvelden suggereert dit het bestaan van een overcapaciteit (SCP 1988, Van der Knaap 1988). Ten aanzien van tennisbanen blijft een en ander zeer opmerkelijk. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de uitbreiding van het aantal tennisbanen slechts bestaande knelpunten oplost. De wachtlijsten voor tennisclubs zijn in de jaren tachtig inderdaad kleiner geworden. Bovendien kan het bestaande gebruikersbestand meer uren per week gebruik maken van deze accommodatie (tabel 4). De verruiming van het aanbod laat kennelijk geen uitbreiding van het aantal gebruikers toe. Zwembaden blijven weliswaar per saldo in aantal gelijk, maar het karakter van het aanbod is toch aan verandering onderhevig. Er is bij het publiek sprake van een verschuivende belangstelling. Traditionele zwembaden moeten wedijveren met de luxueuze zwemparadijzen. Door renovatie en functieverbetering wordt getracht de dalende bezoekcijfers een halt toe te roepen en de exploitatieverliezen van zwembaden te beperken.

##### 5. Een blik op de periode tot 2000

Uit de hierboven gepresenteerde gegevens bleek dat de leeftijdsopbouw en huishoudensomvang van de bevolking voor het gebruik van sportaccommodaties van grote betekenis is. Dit verband impliceert dat veranderingen in de bevolkingssamenstelling gevolgen zullen hebben voor het gebruik van deze voorzieningen. In dit verband zijn vooral de vergrijzing, ontgroening en individualisering van belang.

Er moet echter op worden gewezen dat naast demografische ook sociaal-culturele en sociaal-economische factoren een rol spelen bij ontwikkelingen in de sportbeoefening. Het vooruitblikken is daardoor een bezigheid waaraan de nodige "mitsen en maren" zijn verbonden. Hiervoor zijn ook enkele specifieke redenen aan te geven:

- de verantwoordelijkheid voor deze voorzieningen is verdeeld over de lokale overheid en de particuliere sector; de variatie in toekomstige initiatieven ten aanzien van het aanbod kan derhalve aanzienlijk zijn;
- de overheid treedt terug; er is een streven verantwoordelijkheden van de overheid over te dragen, enerzijds aan particulieren en maatschappelijke organisaties (privatisering) en anderzijds aan lagere overheden (decentralisatie); de eenduidigheid van sectorspecifieke en beleidsmatige ontwikkelingen wordt daardoor zeker niet vergroot;
- de maatschappelijke tendens van individualisering, dat wil zeggen een toenemende behoefte aan zelfstandigheid en onafhankelijkheid, leidt tot een grotere diversiteit aan leefvormen en leefstijlen; dat dit zijn weerslag zal hebben op de sportbeoefening en het gebruik van accommodaties ligt voor de hand.

Desondanks zijn er, met het oog op de nabije toekomst, wel enkele meer kwalitatieve opmerkingen te plaatsen over aanbod en gebruik van deze voorzieningen.

De relatie tussen sportbeoefening en leeftijd is, zo bleek uit tabel 1, in de tijd verzwakt. Alhoewel sport vooral door jongeren wordt beoefend, zijn er steeds meer mensen die ook op latere leeftijd sporten (SCP 1988). Gezien deze ontwikkeling is de veroudering van de bevolking geen proces dat uitsluitend nadelig is voor het gebruik van sportvoorzieningen. Hier is sprake van een zogenaamd cohorteffect: de naoorlogse jeugdgeneraties nemen veel intensiever deel aan sport dan de vooroorlogse generaties en deze gewoonte houden ze ook op oudere leeftijd vast. Dit effect zal met het oog op toekomstige ontwikkelingen nauwlettend in de gaten moeten worden gehouden.

Naast de remmende invloed die evenwel toch van de ontgroening en vergrijzing op de sportbeoefening is te verwachten, moet ook worden bedacht dat er, onder invloed van veranderingen in de samenstelling van de bevolking, verschuivingen kunnen optreden in de belangstelling voor bepaalde takken van sport. Voorbeelden hiervan zijn de afnemende interesse voor een veldsport als voetbal en een groeiende belangstelling voor zaalsporten. Meer algemeen geformuleerd: een stijgende behoefte aan meer vrijblijvende, ongebonden en recreatieve vormen van sport en een tanende belangstelling voor wedstrijdsport. Het verloop van gebruikers van sportaccommodaties is onder ongeorganiseerde sporters groter. Dit bevestigt de indruk dat de vrijblijvende en recreatieve sportbeoefening nogal onderhevig is aan rages. Ook het feit dat bij teruglopende takken van sport vooral het ongeorganiseerde deel wegvalt wijst hierop. Het accommodatiegebruik door de georganiseerde sport is daarentegen toegenomen in de jaren tachtig (SCP 1988). Derhalve zullen sportaccommodaties in de nabije toekomst meer worden geconfronteerd met een gebruikersbestand waarvan het verloop groter is.

Het bovenstaande impliceert dat zich kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten in het aanbod van sportaccommodaties in gemeenten en regio's kunnen (gaan) voordoen (Schoonderwoerd 1984). In het algemeen behelst dit een overschot aan sportvelden en buitenbaden en een tekort aan sporthallen en -zalen. Voor veel gemeenten staat het huidige, vaak hoge niveau van het aanbod een kostendekkende exploitatie in de weg. Langs verschillende wegen wordt getracht hiervoor oplossingen te vinden (SCP 1988, Van der Knaap 1988). Inkrimping van het aanbod van bepaalde accommodaties is veelal onvermijdelijk. Hiervoor zal een andere bestemming moeten worden gevonden. Daarnaast moet intensivering van het gebruik van velden, banen en zalen zowel tegemoet komen aan de groeiende behoefte aan sommige accommodaties als bijdragen aan het verminderen van de exploitatietekorten. Dit vereist extra voorzieningen, waarbij gedacht kan worden aan uiteenlopende zaken als kunstgras, (extra) verlichting, kleedruimten e.d. Een andere methode, naast sluiting, is de privatisering van accommodaties. Het streven is handhaving van voorzieningen, maar met minder overheidsbemoediging en uitgaven. Met privatisering zijn echter niet slechts het beheer en de exploitatie ter discussie gesteld, maar tevens de oorspronkelijke motieven voor publieke steun.

Welke weg ook bewandeld wordt, het mag duidelijk zijn dat bevolkingsveranderingen en veranderingen in de sportbeoefening zelf passende maatregelen ten aanzien van het aanbod van sportaccommodaties vereisen. De dynamiek die sport eigen is, zal ook in het beleid tot uitdrukking moeten komen.

## Noten:

- 1) De Randstad omvat de volgende Corop-gebieden: 17 Utrecht; 19 Alkmaar en omgeving; 20 IJmond; 21 Agglomeratie Haarlem; 22 Zaanstreek; 23 Groot-Amsterdam; 24 Het Gooi en de Vechtstreek; 25 Agglomeratie Leiden en Bollenstreek; 26 Agglomeratie 's-Gravenhage; 27 Delft en Westland; 28 Oost Zuid-Holland; 29 Groot-Rijnmond; 30 Zuidcoast Zuid-Holland; en de gemeente Almere (uit 40 Zuidelijke IJsselmeerpolders).

Verder zijn binnen de Randstad vier gebiedscategorieën onderscheiden, te weten grote steden, middelgrote steden, groeikernen en overig gebied. Het overig gebied omvat de genoemde Corop-gebieden exclusief de apart onderscheiden gemeenten uit deze Corop-gebieden. Onderscheiden zijn:

- grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht;
  - middelgrote steden: Amersfoort, Zeist, Velsen-Beverwijk, Haarlem, Zaanstad, Amstelveen, Hilversum, Leiden, Rijswijk, Delft, Gouda, Schiedam en Dordrecht;
  - groeikernen: Almere, Houten, Nieuwegein, Alkmaar, Purmerend, Haarlemmermeer, Huizen-Blaricum, Zoetermeer, Leidschendam, Capelle a/d IJssel, Hellevoetsluis en Spijkenisse.
- 2) Voor de CHAID-analyse zijn voor de onafhankelijke variabelen leeftijd en huishoudensomvang de volgende categorieën gehanteerd:
- leeftijd: 1= 6-17; 2=18-24; 3=25-34; 4=35-44; 5=45-54; 6=55-64; 7=65-74; 8=75 jaar en ouder.
  - huishoudensomvang: 1; 2; 3; 4; 5; 6 en meer personen.

## Literatuur:

- KNAAP, M. A. M. VAN DER (1988), Aanpassing van het aanbod van wijkvoorzieningen aan bevolkingsveranderingen - onderzoek naar groei- en krimpstrategieën m. b. t. de aanpassing van het aanbod van stedelijke wijkvoorzieningen aan bevolkingsveranderingen. OSPA-rapport nr. 20. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- MANDERS, TH & J. KROPMAN (1987), Sport: ontwikkelingen en kosten - samenvatting. Nijmegen: ITS.
- MOLENAAR, G., J. FLOOR & J. DEN DRAAK (1988), Aanbod en gebruik van non-profit voorzieningen - een analyse van de positie van de Randstad ten opzichte van de rest van Nederland. Stedelijke Netwerken Werkstukken nr. 5. Zoetermeer: Ministerie van O & W.
- MOLENAAR, G., J. FLOOR & J. DEN DRAAK (1989), Non-profit voorzieningen in de Randstad - analyse van de ruimtelijke patronen van aanbod en gebruik van non-profit voorzieningen. (Binnenkort te verschijnen).
- SCHÖNE, F. (1985), Sociaal-culturele voorzieningen in regionaal perspectief: aanbod en gebruik van zweminrichtingen. In: CBS-Sociaal-cultureel Kwartaalbericht 1985/3, pp. 73-83.
- SCHOONDERWOERD, L. (1984), Samenhang van sportvoorzieningen. Stukwerk nr. 20. Rijswijk: SCP.
- SCP (1988), Sociaal en Cultureel Rapport 1988. Alphen aan den Rijn: Samson.

## Het 'Open EUROPA' : Een nieuwe Herfst, een ander Geluid.

---

M.A.M.G. Van NAELTEN  
 Faculteit voor Beleidswetenschappen  
 K.U. NIJMEGEN.

### Samenvatting.

Er is sinds kort in het Nederlandse leven enige angst te bespeuren. De 'zelfzekerheid' van de 'Hollander' wankelt. Wel blijft de macht van de Randstad binnen Nederland groot; in Europa is die macht marginaal, o.m. door een excentrieke ligging en omdat de verbindingen o.m. met het centrale zuiden historisch zwak zijn. Dit geldt niet alleen voor de infrastructuur maar ook voor de kennis en belangstelling voor de andere culturen. Het besef dat eigen culturele normen en waarden grondig toenemend afwijken begint niettemin door te dringen bij de bevolking. De vergelijkende kennis van die normen en waarden is een voorwaarde voor een geharmoniseerde integratie van de Europese planningssystemen.

De overgang van een zeer ingewikkeld plannende staat, naar een situatie waarin Nederlanders amper 5 % van de Europese bevolking uitmaken en zich op meerdere fronten aan 'vreemde' regels zullen moeten houden, die door 'buitenlandse coalities' worden opgedrongen, kan een moeilijke aanpassing en isolement meebrengen, want coalitiepartners zijn voor Nederland moeilijk te vinden. Maatschappelijke opties en prioriteiten zijn historisch al verschillend. Verschillen werken ook door in de ambtelijke cultuur, in het al twintig jaar sterk afwijkend onderwijsstelsel en in de mentaliteit. Ook in de ruimtelijke planning en in het planningonderwijs is dit voelbaar.

### I. Het 'Open Europa'.

Het is voor een Vlaming, die al twaalf jaar in Nederland verblijft, eerder verrassend om plots volgende uitspraak te lezen in de folder van deze discussiedagen :

*"Afgelopen met de Nederlandse in zichzelf gekeerdheid, het geïsoleerd worstelen met onze eigen problemen, de zelfgenoegzame gedachte ook dat wij in het beste R.O.-systeem ter wereld verkeren."*

Die introverte, helaas ook superieur lijkende houding, hoewel historisch verklaarbaar, komt bij buitenlanders die in Nederland wonen, altijd hoogst ergerlijk over. Meestal is er bij nader toezien van echte superioriteit eigenlijk geen sprake. In heel veel gevallen is achterstand op diverse punten vrij eenvoudig aantoonbaar. Maar zoals wel eens eerder opgemerkt is: niets sluit uit dat het Nederlandse R.O.-systeem voor de Nederlanders heel goed is. Ze kunnen er blijkbaar mee leven, maar ze hoeven het niet te exporteren. En ze moeten rekening houden met de bureu. Want Europa moet zich nu ook met Nederland, en terecht. Er zijn afspraken.

Er gaat natuurlijk wel eens wat mis. Een korte analyse van de Vierde nota vorig jaar te Almere, gaf aan dat de opstellers bv. hier en daar de indruk lieten gewoon niet op de hoogte te zijn van de eigen en vooral de Europese geografie op gewoon 'Schoolatlas- of op Michelinkaart-niveau'. Toch is dit wonderlijk voor een volk, dat zoveel reist en elders het kleine vingertje opsteekt. Ook na de discussie vorig jaar blijft het gevoel dat de nota vooral bedoeld was als een ambtelijke vertoning? Ook een reeks voorgenomen keuzes en een aantal inmiddels na de PKB bijgestelde punten blijven nog vraagtekens oproepen. Waarom en hoe kon dit allemaal gebeuren, en hoe verloopt dit soort 'schijnvertoningen' in de verdere Euro-toekomst?

Men kan drie hypothesen naar voor brengen om het gewraakte verschijnsel te verklaren; ze worden hier voorzichtig in vraagvorm geformuleerd:

- Was in de Vierde nota een soort ambtelijk-politiek machtspeel aan bod?
- Werden opvallende fouten en tegenstrijdigheden ingebouwd als afleidings-techniek om andere punten door te drukken of gebeurde dit als een inhoudelijke provocatie om evidente PBK-reacties uit te lokken?
- Of was er toch wel degelijk een gebrek aan puur planologische contextkennis en gebrek aan interne coördinatie?

**ad a)** De eerste hypothese is ingegeven door enkele spontane reacties van betrokken ambtenaren, die het over het 'produceren van politiek wisselgeld' hadden, en ruimtelijke planning werd in Nederland nu eenmaal zo 'handig gespeeld'. Dit is voor een Vlaming een wat onverdraaglijke gedachte. Ernstige democratie wordt niet 'handig gespeeld'. Voor wie 'echte democratie' voorstaat is dit een contradictie, omdat open informatie daarbij een uitgangspunt is.

Toch is deze houding vanuit de Hollandse traditie verklaarbaar. Voor een Vlaming die de Hollandse geschiedenis bekijkt, vanaf de Hoekse en Kabeljouwse twisten tot aan de Franse inval in 1793/1794, waarbij de Fransen door een machteloze bevolking als 'bevrijders' werden binnengehaald, lijkt Holland finaal eeuwen na mekaar één gigantisch soort Voerstreek, met besturen, stadhouders, regenten en raadspen-



sionarissen, die werkelijk geen enkel middel schuwen om stukjes macht (en centen) te veroveren. Interne machtsversplintering, de meest vreemde vaak kortstondige coalities, corruptie, opportunisme, uitbuiting en onbetrouwbaarheid zijn de rode draad in het overigens boeiend verhaal.<sup>1</sup> De Randstad-provincies vormen meestal de draaischijf in het hele gebeuren, waarbij iedereen zowat tegen iedereen wordt opgezet. Het 'politiek wisselgeld' is van oudsher een centraal bestuurlijk begrip. 'Il Principe' staat ook nu nog op de bestuurskunde-literatuurlijst. De eerste hypothese is niet zó maar te verwerpen, maar het gedoe blijft democratisch onacceptabel.

**ad b)** De tweede hypothese steunt op een in de Nederlandse planning niet ongebruikelijke bestuurstechniek. Men maakt bewust enkele heel opvallende fouten als afleidingstactiek, om andere doelen veilig door het debat te loodsen of onderlinge tegenstellingen uit te lokken, die de discussie verstikken of oeverloos doen uitvloeien.

Als een gemeente een inspraakprocedure houdt over de herprofilering van een invalsweg of over een ander project, dan maakt men royaal vier alternatieven, waarvan er drie zó opvallend verkeerd of tegenstrijdig zijn, dat men finaal na lang maar onrijp beraad met tegenzin het vierde kiest, want een tweede ronde is er vaak niet bij. Ook bij het notuleren van vergaderingen notuleert men zgn. 'slim' wat het bestuur goed uitkomt, in de hoop dat bij de eerstvolgende bespreking van de notulen de oppositie zich in enkele punten vastbijt en de rest laat schieten. De gecorrigeerde notulen, liggen dan procedureel al twee vergaderingen later, dus maanden verder en men onthoudt zo lang vooral de inhoud van de allereerste versie.

Dit is in zeker opzicht gebeurd bij de PBK van de Vierde nota, waarin enkele manifeste fouten duidelijk wél, maar andere helemaal niet zijn gecorrigeerd. Gebeurt dit nu in een Vijfde nota of nooit meer?

**ad c)** De derde hypothese is niet de minst onwaarschijnlijke. Ze sluit aan bij een andere uitspraak in de aankondiging van de 10e P.D.D.: *"Nederland is niet voorbereid op de nieuwe Europese verhoudingen en het vakgebied is opgesloten in zijn zelfgenoegzaamheid."* Nederland lijkt vaak volkomen blind voor de historische achtergrond van buitenlandse culturen, die hoofdzakelijk aan de basis liggen van de uit heel andere culturele normen en waarden voortvloeiende prioriteiten in de West-Europese planning.

Deze laatste bemerking raakt zo meteen ook het hele onderwijssysteem, dat o.m. door de jongste generatie planologen is ondergaan. Het is op zich een verontrustend gezichts- en perspectiefvernaauwend gebeuren, dat bv. geschiedenis en aardrijkskunde, naast een veel groter aantal vakken al in het middelbaar onderwijs in de verdrukking zitten en met een mercantilistische evaluatie opportunistisch als 'onbelangrijk' zijn gekwoteerd. Vakken die niet meteen wat lijken 'op te brengen' hoeven geen aandacht. Een pakket van hoogstens acht vakken, waaronder sommige zgn. 'pretpakketten' geven een bijzonder smalle basis, waarop men vervolgens 'interdisciplinair' en 'universitair' op hoog niveau planologie zou moeten gaan bedrijven in een Europese context.

Het fataal gebrek aan cultuurvisie, laat staan grensoverschrijdende, is inmiddels gekoppeld aan een toenemende onzekerheid. Nederland heeft weinig ervaring met het bekleden van uitgesproken minderheidsposities en het beperkte geschiedenisonderwijs vlucht in ijltempo over de periodes van 'niet-heldendom' heen. Toch zijn die er ook geweest. Overwegend zelfs.

Maar wat is de minoritaire toekomst van 5 % onzekere Nederlandse burgers, levend in een randgebied van een gemeenschap met 340 miljoen Europeanen?

## 2. De wankelende zelfzekerheid.

Naarmate 1992 nadert, stijgt de onzekerheid zichtbaar. Informatie over het buitenland, die men niet vanuit het onderwijs kent, valt via een toenemend aantal niet-verzuilde Europese televisiezenders 'zonder uniek bestel' de huiskamer binnen. Europa veroordeelt plots ook openlijk de lokale mediastructuur. Ondanks de versluieringen door de eigen zenders beginnen de verschillen op te vallen.

Ook de minder fraaie aspecten van de Nederlandse samenleving, waarmee die Nederlandse samenleving in zijn globaliteit overigens niet altijd zo gelukkig lijkt, worden ook door de buitenlandse media lang en breed uitgestald. De Nederlander is van nature kritisch. De interne media-zuilen en -zuiltjes wedijveren onderling om de eigen maatschappelijke zelfkant in breedte en lengte ten toon te stellen.

Het buitenland kijkt vanuit zijn eigen normatieve hoek vaak verbaasd en helemaal niet minder kritisch toe. Men heeft zo zijn eigen idee over de gang van zaken in de 'rand van Europa': men beschouwt het gewoon als een nu en dan hoogst curieus afwijkend 'randgebeuren'.

De buitenlandse pers laat zich overigens niet onbetuigd.

Een grote Nederlandse bank wordt in de buitenlandse pers uitvoerig geciteerd als één van de twee grote banken, betrokken bij het 'witten van narcotica-gelden' van een in hetzelfde Nederland luidkeels gewraakte en door de U.S.A. gesteunde Panamese dictator. Nederlandse Nelie kijkt terecht nog bozer dan gebruikelijk naar de lozende Franse kalimijnen, maar piept niet als EZ Poolse kolen en andere Oost-Europese goederen afruilt voor gifgrond en valuta. Wat men daar niet kwijt raakt voert men naar Vlaanderen, Wallonie of Frankrijk. Met medeweten van de ambtenarij, wordt gefluisterd .....

Een wereldwijd verspreid Amerikaanse weekblad vraagt zich af waar in Nederland de grens nog ligt tussen tolerantie en permissiviteit. Franse auteurs, die ook wel één en ander gewend zijn, beschrijven Amsterdam als de 'morele mestvaalt' van West-Europa. Amsterdam laat zich door het IOC en door zijn eigen burgers op buitenlandse bodem belachelijk maken als zgn. niet te kloppen 'kandidaat Olympische stad'. Ruding, die door de Nederlandse media al in de I.M.F.- hoofdzetel was neergezet, wordt gewipt door een tot het laatste moment door die media verzwegen Fransman.

Gelukkig maakt Van Basten een schitterend doelpunt op het E.K. voetballen. Maar toch, ..... Het kan wel eens te veel worden om zelfzeker te blijven doen. Want bin-

nen Nederland zelf wordt jong en oud ook nog wel met één en ander geconfronteerd.

De R.S.V.-affaire is meer dan beroerd, maar boeiend; bijna even onwaarschijnlijk vreemd als een Dallas-feuilleton. De A.B.P.-affaire en de paspoortaffaire gaan al iets geruislozer. De studiefinanciering loopt volkomen fout, schuld van de computers. Visserij houden zich publiekelijk niet aan de Europese afspraken en trachten met geweld en andere loense middelen de boel te bedonderen. Wapensmokkel en kinderporno via Nederland, hoe komt men erbij en toch blijkt het raak te zijn? Je bent het niet eens met een bedrijf dat politiek niet de gewenste economische bindingen heeft, dan steek je het gewoon in brand. Er is altijd wel een forse kans op vrijpraak als je gepakt wordt.

Een topambtenaar van O.&W. laat zich in volle bezuinigingswoede hoogleraar benoemen, net zoals een gewezen minister van O.&W. die ook nog rector wordt, om vervolgens te kiezen voor de rijkelijk betaalde baan van burgemeester in een grote stad. Ook andere gewezen ministers vloeien vrolijk af. Een vurige vakbondstycoon neemt hoogst onverwacht een 'pontje' naar de veilige ambtelijke overkant van de brede sociale rivier.

Als toetje geven de media een schrijnend beeld van de 10 % van de bevolking, die beneden het bestaansminimum leeft en gaan één miljoen Nederlanders op wintersport. Inmiddels sust de collectebus wat gewetens en de consumenten(bom)bus meent dat het allemaal te duur is voor wat onzekere sneeuw.

Hoe blijf je dan niettemin 'zelfzeker' overeind? Één oplossing: het wensvol idee dat het elders in Europa dan ook wel ergens mis zal gaan. Hopelijk stukken slechter. De media gaan dus driftig op zoek naar buitenlandse schandalen, ter compensatie. En men praat maar wat om voorlopig de moed erin te houden.

Speelt Nederland politiek dan wel de rol die het denkt te spelen? Zitten Gorbatsjov en Bush werkelijk te wachten op een fiat uit Den Haag? Reizen lijkt leuk voor een overigens meestal 'boodschappende' Minister van Buitenlandse zaken. Genoeg tact en charme, maar het trio Thatcher-Mitterand-Kohl deelt inmiddels gewoon de Europese lakens uit. Daar kan geen enkele E.E.G.-commissie met of zonder Andriessen als commissaris wat tegen beginnen. Y.Arafat zet de Nederlandse delegatie voor shut en gaat op de dag van de afspraak liever met de E.E.G. praten. Politieke minderheden zitten wel vaker langs de zijlijn.

Nederland zit daar trouwens niet voor het eerst in zijn geschiedenis. Na de roemrijke en minder roemrijke zeeoorlogen volgde ooit in de helft van de 18e eeuw de 'voorbijlandtvaart', waarbij de schepen uit omliggende Europese landen de 'stapelhuisfunctie', m.a.w. de toen 'hoogwaardige dienstenfunctie' van Amsterdam gedurende lange tijd gewoon negeerden. Amsterdamse banken gingen failliet. De industrie van Leiden en Haarlem, twee bloeiende steden, klapte volledig dicht.

Maar ook Hollandse schepen voeren toen Amsterdam voorbij, want dat bracht geld op. De geschiedenis kan zich nog steeds herhalen, want 'multinationals', ook Nederlandse, beschikken vaak over goede rekenaars. Vraag het maar aan de 'bekende gloeilampenfabriek uit het Zuiden des lands'.

De gulden mag dan nu nog een relatief hoog aandeel hebben in de Europese munt, maar welke waarde krijgt het 'Europees onderwijspaspoort' van de minister van O.&W. ? Dit is niet zo onbelangrijk, want de scholing van nu bepaalt mee de waarde van de toekomstige gulden in het open Europa.

### 3. Het Europese onderwijspaspoort.

Hoewel er enige hoop is dat dit paspoort na de KEP-affaire fraudebestendig wordt, is het idee misschien wel minder vrolijk dan de minister onlangs op 9 december jl. voorstelde op een vergadering van Nederlanders die begaan waren met het Europa van na 1992. Dit paspoort zou bestemd zijn voor 12- tot 18-jarigen en op 1 januari 1991 zou hierover een akkoord ingaan, waarbij aan volgende punten wordt gesleuteld :

- a) *Het taalonderwijs, door de Europese Commissie 'de Achilles-hiel' genoemd, wordt uitgebreid.*
- b) *Het programma voor de nieuwe basisvorming zal worden bepaald in Europees overleg, opdat de programma's beter op elkaar kunnen worden afgestemd.*
- c) *Technologie wordt een verplicht vak.*
- d) *De leerlingen zullen begrip moeten krijgen voor de culturen van andere landen.*

Het idee is uitstekend. Het is ook de hoogste tijd. Het Nederlandse HAVO geeft bv. in Vlaanderen niet eens toegang tot het Hogere Beroeps Onderwijs en sommige HBO-instellingen aarzelen zelfs (tegen de wet in trouwens) om Nederlandse instromers met VWO-diploma toe te laten, en dit om twee uitgesproken redenen :

- *te smalle basisvorming en slechte ervaringen, ook met het op enkele Vlaamse scholen toegepaste mammoetachtig pakketstelsel in het VSO, dat ook bij de universitaire opleidingen tot slechte resultaten heeft geleid. (amper 27 % VSO-eerste jaars geslaagd tegenover 37 % uit de traditionele opleiding).*
- *getrek aan discipline, aan werklust en aan motivatie om algemeen vormende vakken ernstig te nemen.*

Die gelijkrichting van het Europees middelbaar onderwijs wordt hier nog een hele klus. Het betekent een terugkeer naar een pakket, dat veel méér dan zeven of acht vakken zal moeten omvatten, want punt d) vereist minstens de minimale kennis van enkele talen. Naast Nederlands, Wiskunde, nog enkele talen, enz. komt binnenkort dan ook Technologie als verplicht vak, wat dit laatste dan ook weer zou mogen betekenen. Het betekent vermoedelijk wel een volledig nieuwe wet op het middelbaar onderwijs. Is men hier al aan begonnen? Het is nog maar medio 1989.

**ad a)** Alléén al het aanleren van de Franse taal, andere talen even buiten beschouwing gelaten, is nog nauwelijks in te vullen. Zelfs Duits is een probleemgebied. De docenten die deze talen redelijk beheersten hebben inmiddels op weinig na de 'bezuinigings-afvloeiingsleeftijd' bereikt, en dan is het niet eens zó dat deze talen destijds vlekkeloos werden aangeleerd. Bovendien is het universitaire taalonderwijs zo gespecialiseerd dat men zelfs onderscheid maakt tussen een opleiding Engels en Amerikaans. In het buitenland studeert men 'klassieke, germaanse, slavische, oosterse of romaanse talen', m.a.w. een brede talengroep, waarbij men minstens twee talen grondig bestudeert, cultuur en geschiedenis uitvoerig inbegrepen. Het is een raadsel waar de Nederlandse minister, bovendien na het uitbenen van de universitaire opleidingen, op korte termijn geschikte docenten vindt. Hij zit bovendien vast aan minstens nog twee generaties 'mammoetproducten' met een naar Europese normen beperkt blikveld.

Dit probleem is evenmin op te lossen m.b.v. meestal dure uitwisselingsprogramma's. Overigens, hoeveel Duitse, Franse, Italiaanse, Griekse, Spaanse kinderen zullen hier Nederlands willen komen leren? Of mogen? Al met al lijkt er nog enige toekomst in die sector te zitten voor de generatie kinderen van gastarbeiders, al bereiken die kinderen helaas maar zelden de universiteit.

**ad b)** De 'afstemming' zal vermoedelijk niet betekenen dat 5 % Nederlanders de rest van Europa naar de mammoetstructuur zullen afbuigen. In enkele landen zijn soortgelijke opleidingen naast de traditionele uitgetest en de vergelijkende onderzoeken naar de resultaten op universitair niveau zijn van aard geweest om die zgn. 'progressieve opleidingen' toch maar zo snel mogelijk af te bouwen.

**ad c)** Technologie wordt een verplicht vak. Uitstekend, maar wat houdt het in en wie heeft hier lesbevoegdheid? Of is het alleen maar een cursus tekstverwerking op micro-computers. (MS-DOS, als de minister zijn zin krijgt!) Of wordt het huis-, tuin- en keukenknutselen? Hoe geef je echt technologie zonder een redelijk verplicht natuurkunde- en scheikundepakket?

**ad d)** Elke andere cultuur is al moeilijk toegankelijk, zelfs wanneer men dezelfde taal spreekt. De relatie Vlaanderen-Nederland bv. lijkt soms wel onoverbrugbaar, de lovenswaardige inspanningen van Vlaams-Nederlandse verenigingen ten spijt. Alleen al de informatie over 'Vlaanderen' in de RPD-jaarverslagen is al decennia lachwekkend knullig, ondanks alle correcties vanuit de Vlaamse ambtelijke planologenhoek. Politieke conflicten met Wallonie zijn bv. simpelweg uitgebuit. Het oude verdeel en heers. Het Baalhoek-verhaal, het Maaswater, de Vierde nota met het regeringsbesluit erbij. Vlaanderen? De noord-zuid infrastructuur? Als die TGV er maar komt. Liefst in 'het groene hart' en langs Schiphol blijkbaar.

Hoe is het overigens gesteld bv. met het 'cultureel imago' van de Nederlandse toerist op bezoek in andere Europese culturen? Hoe welkom zijn de Duitsers in Scheveningen? Hoe is het cultureel imago van de Nederlander bij de Europese gastarbeider, die nu en dan zijn 'thuisland' bezoekt en er zijn belevenissen vertelt? Men kan het ergste wel vermoeden, ondanks de goede wil van velen.



Er zal waarschijnlijk nog veel vuil water door de Waal stromen, voordat de Nederlander zijn eigen culturele positie in Europa min of meer correct zal intaxeren en er zich bovendien ook evenredig naar gedragen. Vermoedelijk alleen enkele zakenlui hebben al heel lang begrepen, dat enige internationaal culturele adaptatie enig prestige en ook geld opbrengt. En om de smeer, .....

#### 4. Het Planning- en milieuonderwijs.

Bij de presentatie van het Europees paspoort-idee ging de huidige minister van O.&W. nog even een stapje verder. Hij was er van overtuigd, dat Nederland bv. op het stuk van de 'milieusanering' een zeer belangrijke rol zou kunnen spelen op Europees vlak. Misschien moest de minister toch maar eens een studiegids in Leuven of Gent uitlenen, om het maar even te beperken tot Vlaanderen. Volgend lijstje met opleidingen, 'zonder uitlotingssysteem' of 'numerus clausus' is wellicht nuttig om de uitspraak van de minister even te relativieren. De Gentse Rijksuniversiteit kent bv. volgende opleidingen:

- *'Licentiaat (doctoraal) of ingenieur in milieusanering': men moet al een voorafgaande doctoraalbul 'wetenschappen' (natuurkunde, informatica, wis-*  
*kunde, scheikunde, e.a.) of een ingenieurs- of landbouwingenieursbul in han-*  
*den hebben. (Ingenieurs worden slechts tot de kandidaatstudie toegelaten na*  
*een toegangsexamen, waarop ongeveer 50 % slaagt. Het eerste kandidaatsjaar*  
*wetenschappen wordt gemiddeld door ongeveer 30 tot 40 % instromers*  
*gehaald. (Een geringe selectie, dus.)*
- *'Doctor in de Milieusanering', als vervolg op geslaagde vorige opleiding.*
- *'Speciaal doctor in de Milieusanering', na promotie in voorgaande opleiding.*
- *'Master of Science in de milieusanering', toegankelijk voor licentiaten en in-*  
*genieurs in de milieusanering. Het betreft een tweejarig programma, gedo-*  
*ceerd in de Engelse taal.*

De Leuvense Universiteit kent sinds jaren een vervolgopleiding tot 'Ingenieur in de milieukunde' en tot 'Licentiaat in de milieukunde'. De toegangs-selectie is vergelijkbaar met die in Gent. Alleen de echte 'toppers' halen die bullen, en dit geldt zeker op doctoraatsniveau en op 'Master of Science-niveau'.

Die zelfde minister, die zijn Europees steentje wil bijdragen 'in de milieusanering', heeft eigenhandig bijgedragen tot wat hij denkkelijk beschouwt als 'planologie-sanering'. Tien jaar geleden werd planologie in diverse varianten gedoceerd, gaande van urbanistiek en landinrichting tot de puur stedebouwkundige vertakkingen naargelang de instelling. Dit gebeurde in Eindhoven, Delft, Wageningen, Tilburg, Groningen, Utrecht, en er waren hoofdopleidingen in Amsterdam en Nijmegen. De opleiding is op de meeste plaatsen gereduceerd tot verdwenen. In de twee-fasenstructuur is planologie in Amsterdam en in Nijmegen een 'eigen studierichting' geworden. Inmiddels werden de universiteiten verder 'verpolitiseerd', de Acade-

mische Raad, zowat de laatste plek waar men enige redelijke inhoudelijke onderwijsafspraken kon maken werd afgeschaft, en vervangen door een VSNU, waar planologiebelangen officieel door een 'proto-historicus' konden worden behartigd. Later zou een planoloog of geograaf als 'waarnemer' geduld worden.

Daar hield de puinhoop niet op. Nijmegen bv. moest 'minstens 250 studenten halen' om te mogen blijven bestaan en werd gedurende zes jaar drie maal met liquidatie bedreigd. Los van het feit of het zinnig is om op grond van zuinigheidsredenen in een dergelijk vak maar één opleiding overeind te houden, kan men zich de vraag stellen waar een maatstaf van 250 studenten vandaan komt. Als al die studenten zes jaar doen over een vierjarige opleiding, wat naar Europese maatstaven weer 'hoogst abnormaal' is, dan krijgt men alleen al uit Nijmegen zowat vijfhonderd planologen per tien jaar. Maar ook Amsterdam leidt er ongeveer zoveel op en veel geografen beschouwen zich na korte specialisatie ook als planoloog. Ruw geschat moet men dus in die tak gemiddeld per jaar ongeveer 100 banen beschikbaar stellen in Nederland. In een tijd van bezuinigen is dit ook niet niks. Hoewel die waanzinnige 250-studenteneis' te Nijmegen nu van de baan lijkt, na inpassing van de planologie in een Faculteit, waar dit vak eigenlijk thuishoort, namelijk bij 'Beleids-wetenschappen', stelt men met verbazing vast dat nu meer dan 100 instromers van de 450 op deze 'planologiestudie' afkomen. Hoe men dit aantal met 'projectgestuurd onderwijs' 'kwantitatief en kwalitatief' interdisciplinair afwerkt is vers twee, maar de hamvraag is nog steeds: waar blijft men met al die planologen?

De Europese markt? Misschien wat uitzonderingen en dan nog alleen maar de alerbesten uit het pak. Die krijgen het buiten de grens erg lastig om redenen, die hogerop al zijn toegelicht. Hun opleiding is heel specifiek op de lage Nederlandse eisen, op de eigen bestuurscultuur en op te Hollandse normen ingesteld. De algemene vorming en de opleiding is naar Europese maatstaven veel te zwak onderbouwd en begrip van en voor de 'latijnse culturen' mag men doorgaans vergeten. Of Nederlanders eventueel in Duitsland welkom zijn is nog een andere vraag. De Europese gemeenschap? Het kan, maar daar maakt men alleen promotie op grond van met regelmaat weerkerende vergelijkende promotie-examens. Men moet telkens opnieuw bewijzen in de administratie wat men méér waard is dan de concurrentie. Dat wordt wennen in een land waar bij 'af-studeren' het accent veel te zwaar op 'af' is blijven liggen, hoewel er al wat verschuiving is te merken.

Naar de ontwikkelingslanden ermee? Nog meer problemen. Welke Nederlandse planologische of zelfs andere opleiding is echt hierop gericht, en indien dit zo is, in welke mate is men competitief met andere opleidingen in Europa. Hier ligt bv. weer de Gentse Rijksuniversiteit in de concurrentie, en hoe? Gent leidt op tot 'Licentiaat in de Ontwikkelingssamenwerking' en men kan na afwerking van die studie ook nog promoveren tot 'Doctor in de Ontwikkelingssamenwerking'. Om toegang te krijgen tot de 'licentiaatsopleiding' moet men minstens al een universitaire graad hebben of houder zijn van een einddiploma van de militaire polytechnische school, wat op weinig na de moeilijkste universitaire opleiding is.

Vervolgens de opleiding zelf. Er is een verplicht basispakket van 135 lessen met bijhorende literatuur gespreid over volgende vakken: 'noord-zuid politiek, psychologische, antropologische, economische, sociologische, landhuishoudkundige, pedagogische, hygiënische, nutritionele en medische problemen cq. aspecten van ontwikkelingslanden. Hierbij is keuze voor de islamlanden, Centraal en Zuid-Azië, Oost-Azië en Afrika. <sup>2</sup> Naast dit algemeen vormend pakket zijn er vier specialisaties mogelijk: psychologie en pedagogiek, ontwikkelingsplanning en -economie, landbouwwetenschappen, publieke administratie. Aanvullend kiest men nog 180 cursussen aan een willekeurige universiteit, maar in overleg met de studieleiding.

Men kan zich de vraag toch wel stellen hoe dit na het openen van de grenzen voor onderwijs en voor tewerkstelling verder verloopt. En hoe loopt het af met o.m. de Vierde nota? Samen op weg naar 2015, maar samen met wie in Europa?

#### 5. Wat met de Vierde nota: een regeringsbeslissing?

Een aantal presentaties blijven ook nu nog hoogst onbevredigend. Men praat wel in de regeringsbeslissing over grensoverschrijdende stedelijke knooppunten, maar men heeft niet de moed om ze daadwerkelijk op gelijke waarde in de Europese kaart in te tekenen, zeker niet buiten de rijksgrens. Metropolen krijgen onleesbare dubbele cirkeltjes, maar de Nederlandse 'knooppunten' krijgen een fors overgedimensioneerd symbool mee, waarmee Parijs, Londen en het hele Roergebied zichtbaar weer in het niet verzinken. Ofwel is het zo bedoeld, ofwel is een bijscholing bij collega Ormeling hier stilaan meer dan wenselijk. Een betere computer lost het niet op.

De aankoop van een gewone degelijke 'Bos-atlas' blijft tot de aanbevelingen voor de ontwerpers behoren. Een aantal belangrijke bestaande snelwegen zijn op de Europese 'integratiekaart' (sic) ook nu niet eens te vinden, hoewel ze zelfs op de kaartjes van de meeste zakagenda's voorkomen. Enkele geplande staan er wel op.

Uit doorgaans goed ingelichte bron is vernomen dat men met de landen van Noordwest Europa een gezamenlijke structuurschets overweegt. Prima idee, maar hopelijk vergeet men die kaart dan weer niet te consulteren als men nog eens een Vijfde nota maakt. De BENELUX-structuurschets heeft men in de Vierde nota ook niet zo best bekeken o.m. te zien aan de infrastructuur en de open ruimte op bepaalde kaartjes.

Wellicht gaat het ooit wel eens beter. 'Slim' zijn blijft toch niet helpen. En vanuit een echte minderheidspositie moet men vaak veel méér doen: realiteiten durven zien en de moed hebben om ze ook te tonen, zoals ze zijn!

1. Zie o.m.: BUNNIK C., VAN DER HEIJDEN P., VAN KRANENDONK W., en VISSER A., (1982): "*Oorsprong en Geschiedenis van de Hollanders.*", Elsevier, Amsterdam / Brussel.

2. Zuid- en Midden Amerika is door een Franstalige Universiteit met een analogo programma afgedekt.

## STADSONTWIKKELING VRAAGT MEER DAN ALLEEN EEN GOED PLAN ROERMONDSE MAASOEVER-PROJECT ALS VOORBEELD.

Ir. J.L.H. Nelissen  
Gemeente Roermond.

### SAMENVATTING.

De neiging bestaat in planologenkring om de kwaliteit van de ruimtelijke ordening af te meten aan de kwaliteit van het plan. Wat telt, met name op het niveau van de gemeente, is echter het uiteindelijke resultaat van het planningsproces: de inrichting van de ruimte, de ontwikkeling van een stuk stad. Het succes van de stadsontwikkelingsactiviteiten is dan ook van meerdere factoren afhankelijk. In deze bijdrage wordt een vijftal onderscheiden. In de eerste plaats is er de inhoudelijke visie op het plangebied. Deze moet aanspreken door de keuze voor begrijpelijke, voor de hand liggende en haalbare beleidsopties. In de tweede plaats is de visie op de aanpak van het project van belang. Zowel de plansystematiek als de voorgestane wijze van realisering van het plan moeten op maat zijn gesneden. Dit betekent dat zij nauw moeten aansluiten bij de problematiek van het plangebied en bij het beleid dat daarvoor is geformuleerd. Een derde factor wordt gevormd door de interne, ambtelijke organisatie. Deze moet zodanig zijn dat duidelijke sturing aan het proces kan worden gegeven en dat snelle beslissingen mogelijk zijn. Als vierde factor wordt het belang onderkend van een open, democratisch gestructureerd bestuurlijk besluitvormingsproces. Tenslotte wordt gewezen op de noodzaak om extern de nodige steun voor het project te verwerven. Dat geldt zowel voor "de burger", als voor de hogere overheden, alsook voor de markt van particuliere initiatiefnemers waarmee de gemeente het plan zal realiseren.

Zijn alle vijf genoemde factoren voldoende verzorgd dan is de kans op succes maximaal. Aan de hand van een concreet voorbeeld, het Roermondse plan Maasoever, wordt een en ander uitgewerkt.

### STELLINGEN.

1. De beleidsvisie op een concreet stuk stadsontwikkeling moet **inhoud en aanpak** omvatten.
2. Projectorganisaties zijn als hulpstructuur volstrekt onvoldoende voor het slagen van een grote ruimtelijke operatie, als niet tevens de **interne organisatie op orde** is.
3. **Politiek gevoel, marktinzicht en oog voor communicatie** zijn essentieel om het succes van een grote ruimtelijke operatie naderbij te brengen.

## 1. Inleiding.

Roermond heeft met het plan Maasoever een complex en ambitieus bestemmingsplan in ontwikkeling. Het plan is een combinatie van stadsvernieuwing en stadsuitleg. Het plangebied is ongeveer 74 ha. groot. Er worden ruim 1.000 woningen gebouwd en bijna 30.000 m<sup>2</sup> commercieel onroerend goed. Met de realisering van het plan is ongeveer 275 miljoen gulden gemoeid. Een groot deel van de kosten betreft verplaatsing van bedrijven en sanering van de bodem. Bij de realisering wordt gebruik gemaakt van publiek-private samenwerking.

Een operatie als deze vergt een zorgvuldige voorbereiding en een strakke uitvoering. De gemeente Roermond staat aan het begin van deze uitvoering. De inzichten die het project tot nu toe heeft opgeleverd zijn uiterst waardevol gebleken voor andere, minder complexe plannen. Ervan uitgaande dat deze inzichten een meer algemene bruikbaarheid bezitten, worden zij in deze bijdrage nader uitgewerkt. Daarbij wordt het plan Maasoever steeds als praktijkvoorbeeld aangehaald. De belangrijkste conclusie die bij dit alles naar voren komt is de volgende. Ruimtelijke ordening is op gemeentelijk niveau niet uitsluitend - of zelfs niet in de eerste plaats - een inhoudelijke of methodische opgave, maar vooral ook een organisatievraagstuk, met alle aspecten vandien.

## 2. Het plan Maasoever.

Al jaren heeft het plangebied, dat ingeklemd ligt tussen de binnenstad en de jachthaven aan de Maas, de belangstelling van het gemeentebestuur. Ook particuliere investeerders, stedenbouwkundigen en architecten en plaatselijke actiegroepen hebben zich al vaker over het gebied gebogen. Concrete, realiseerbare plannen heeft dit tot voor kort echter niet opgeleverd. Enerzijds omdat de noodzaak daartoe ontbrak, omdat elders in Roermond gemakkelijker plannen tot ontwikkeling gebracht konden worden. Anderzijds omdat er slechts een gebrekkige, partiële en voortdurende wisselende beleidsvisie op het gebied bestond; een visie op de aanpak van het realiseringsproces volledig ontbrak; een adequate organisatie voor het projectmanagement derhalve niet aanwezig was. In goed twee jaren is dit drastisch veranderd. Niet alleen omdat de ontwikkeling van Maasoever langzamerhand onontkoombaar was, maar ook omdat de gemeente zich de mogelijkheden heeft verschaft om het project organisatorisch tot een goed einde te brengen. Ter toelichting het volgende.

Roermond vervult in meerdere opzichten een centrumfunctie in Midden-Limburg. Deze functie en de daarmee samenhangende woningbouwtaakstelling zijn vastgelegd in het streekplan. Daarnaast heeft de stad zich in de laatste decennia ontwikkeld tot middelpunt van de watersportactiviteiten in het Maasplassengebied.

In het begin van de jaren '80 tekenden zich problemen af in de groei van de stad. Een vliegbasis aan de oostkant van Roermond en een nieuw geplande rijksweg zijn daarvan de oorzaak. In overleg met de provincie besluit de gemeente naar het westen uit te wijken, naar het Maasoevergebied. Dit is in zoverre een gelukkige keuze dat daardoor de stad in geografisch opzicht een meer evenwichtige opbouw krijgt. Bovendien sluit dit goed aan op de opkomst van het watertoerisme. De jachthaven aan de Maas en de historische binnenstad van Roermond kunnen zo op een logische wijze met elkaar worden verbonden. Ook bezit het plangebied ruime



aanknopingspunten voor een hoogwaardig stedelijk woon- en leefmilieu. Daar staat echter tegenover dat de problemen die om een oplossing vragen aanzienlijk zijn. Grootscheepse en dure grondverwerving is noodzakelijk. Bedrijven die zich hier, soms al 100 jaren geleden, gevestigd hebben moeten verplaatst worden. Aanzienlijke bodemverontreinigingen moeten gesaneerd worden. Bij het bouwrijpmaken moet rekening worden gehouden met de risico's van hoge Maas- en Roerwaterstanden.

Vanaf medio 1986, als een nieuwe gemeenteraad is aangetreden en het gemeentelijke apparaat ingrijpend gereorganiseerd en op onderdelen vernieuwd is, komt de planontwikkeling in een stroomversnelling. Begin 1987 stelt de raad een integrale beleidsnota vast voor het gebied. Deze is gefundeerd op vier pijlers, te weten:

- het scheppen van een gedifferentieerd nieuw woongebied van ruim 1.000 woningen;
- het betrekken van de toeristische ontwikkeling van de stad in de plannen;
- het versterken van het stedenbouwkundige beeld van Roermond aan het water;
- het saneren van milieuhygiënisch ongewenste situaties (bedrijven en bodem).

Een jaar na de vaststelling van de beleidsnota wordt een bestemmingsplan voor het gehele gebied uitgebracht. Begin 1989 wordt dit na inspraak, overleg en bezwarenprocedure vastgesteld. Intussen is de uitvoeringsorganisatie op poten gezet. Ook is de noodzakelijke financiële ondersteuning door de hogere overheden zo goed als geregeld. Met een aantal bedrijven is bovendien al overeenstemming bereikt over de verplaatsing.

Het bestemmingsplan heeft alle kenmerken van een globaal plan: dat ruimte laat voor aanpassingen in de tijd en uitwerking samen met particuliere partners. Wat dit laatste betreft is een samenwerkingsstructuur uitgewerkt waarin samen met de projectontwikkelaar een meer gedetailleerd stedenbouwkundig plan wordt opgesteld. Betrokkenen en belanghebbenden worden via een overleggroep bij deze planontwikkeling nauw betrokken. Het uiteindelijke plan heeft niet de formele status van uitwerkingsplan zodat lange procedures worden voorkomen. Voor de selectie van de projectontwikkelaar, de stedenbouwkundige en architect zijn vooraf met de gemeenteraad procedure-afspraken gemaakt. Begin 1989 is met de projectontwikkelaar voor de eerste planfase een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Binnen een jaar moet met de bouwactiviteiten zijn gestart. Met dit alles is binnen 3½ jaar de brug geslagen tussen eerste ideevorming en uitvoering van het plan Maasoever.

Welke inzichten zijn er tijdens dit proces verworven en welke meer algemene conclusies kunnen hieruit worden getrokken? Dat is de vraagstelling die in de vijf hierna volgende paragrafen centraal staat. Daarbij wordt ingegaan op de eisen die gesteld moeten worden aan de kwaliteit van de inhoudelijke visie op het plangebied, de methodische vertaling in het plan, de interne organisatie, het bestuurlijke beluivingsproces en de overige, externe processen.

### 3. Inhoudelijke visie: aansprekend.

De inhoudelijke visie die aan het plan ten grondslag ligt moet eenvoudig, voor de hand liggend en haalbaar zijn. De visie moet door soberheid en logica aanspreken. Zij moet politiek en bestuurlijk hanteer-

baar zijn. Zij moet door betrokkenen en belangstellenden begrepen kunnen worden. Zij moet niet alleen datgene uitspreken wat noodzakelijk en wenselijk is, maar ook rekening houden met wat redelijkerwijs mogelijk is. Dit alles is een vereiste wil het plan de nodige kans op succes hebben. Bovendien is dit noodzakelijk om alle betrokkenen bij de lange weg van voorbereiding tot uitvoering van het plan gemotiveerd te houden.

Het bovenstaande betekent dat aan een korte, heldere beleidsnota veel meer behoefte bestaat dan aan een breed uitgewerkte doelstellingennota of aan omvangrijke inventarisatie- en analyserapporten. De beleidsnota mag maximaal drie tot vijf hoofddoelstellingen bevatten. Politiek en maatschappelijk moeten deze een breed draagvlak kunnen verwerven. Uiteraard moeten deze doelstellingen wel gebaseerd zijn op grondige probleemanalyses. Daaraan kunnen soms zeer omvangrijke inventarisaties en materiaalbewerkingen vooraf zijn gegaan. Voor de beleidsnota is het echter voldoende de beleidsrelevante conclusies beknopt te presenteren in directe samenhang met de geformuleerde doelstelling. Teveel onderzoek leidt af van de essentie van de beleidsnota: het presenteren van een heldere en breed gedragen beleidsvisie op het plangebied.

Voor het plan Maasoever is de beleidsvisie eerst in een nota vastgelegd die later in de plantoelichting is verwerkt. De nota omvat inclusief bijlagen slechts 32 pagina's. Gebaseerd op drie hoofddoelstellingen en vier nevendoeelstellingen, worden via een drietal "wensbeelden" uiteindelijk drie reële keuzemodellen voor het plangebied gepresenteerd. Deze modellen zijn ook globaal doorgerekend op hun financiële haalbaarheid. Het resultaat van de inspraak- en besluitvormingsprocedure die de nota heeft doorlopen is dat de doelstellingen volledig onderschreven zijn en het voorkeursmodel een zeer breed politiek en maatschappelijk draagvlak heeft verworven. Met de opstelling van de nota was ongeveer een half jaar gemoeid; met inspraak en besluitvorming vier maanden. Bij de presentatie van het ontwerp-bestemmingsplan (een jaar later) stond de beleidsvisie als zodanig niet meer ter discussie.

#### 4. Methodische vormgeving: op maat gesneden.

De methodische vormgeving van het bestemmingsplan moet op maat zijn gesneden van de problematiek die zich in het gebied voordoet en van het beleid dat de gemeente wil voeren. Deze problematiek en het beleid zullen nauw samenhangen. Ook de manier waarop de gemeente het plan wil realiseren zal daar sterk op afgestemd moeten zijn. Het beleidsprogramma en het plan van aanpak mogen niet los van elkaar worden gezien. Het inrichten van een bestemmingsplan is dus ook in methodisch opzicht een stuk maatwerk waarbij doel en middel in juridische zin bij elkaar gebracht moeten worden. Het zonder meer kiezen voor een bepaalde planvorm is dan ook niet gewenst. Telkens moet de vraag gesteld worden wat men wil bereiken, langs welke weg en wie men daar eventueel bij wil betrekken. De herziene WRO en het nieuwe BRO geven daartoe ruime mogelijkheden.

Bij de opstelling van het plan Maasoever is bewust gekozen voor een mengvorm van verschillende plantypes. Voor die gebieden waar in hoofdzaak een conserverend beleid wordt gevoerd is gebruik gemaakt van een globaal eindplan dat in sommige opzichten het gedetailleerde bestemmingsplan benadert. Dat betreft met name de vastlegging van gevoelige functies. Het plan koppelt daardoor rechtszekerheid en flexibiliteit optimaal aan elkaar.

Voor de gebieden die op korte termijn tot ontwikkeling moeten komen en waar de gemeente de particuliere sector inschakelt, is gekozen voor een globaal eindplan. Hier is alle ruimte aanwezig voor uitwerking van een stedenbouwkundig plan binnen de marges die de raad heeft vastgesteld. De flexibiliteit van het plan is zeer groot. De materiële rechtszekerheid van het gedetailleerde bestemmingsplan is hier ingeruild voor procedurele rechtszekerheid. In de planvoorschriften is namelijk vastgelegd dat de gemeenteraad de publiek-private samenwerking aangaat en het hieruit resulterende plan vaststelt na overleg met belanghebbenden. In de beschrijving in hoofdlijnen is daartoe een zgn. procesbeschrijving opgenomen. Verder heeft de gemeente in deze gebieden de gronden in eigendom zodat zij ook in de privaatrechtelijke sfeer zekerheden kan inbouwen door het sluiten van samenwerkings- en realiserings- of exploitatie-overeenkomsten.

Enkele deelgebieden binnen het plan Maasoever komen pas op wat langere termijn tot ontwikkeling. Soms is dat het geval omdat het tijdstip van realisering (vooralsnog) afhankelijk is gesteld van de initiatieven van derden (projectontwikkelaars en/of grondeigenaren), soms omdat daaraan nog omvangrijke bedrijfsverplaatsingen vooraf moeten gaan. Voor deze gebieden is gekozen voor het globale plan met uitwerkingsplicht, danwel wijzigingsbevoegdheid. Met deze wijze van bestemmen ligt het einddoel voldoende vast, maar hoeft tussentijds het bestaande grondgebruik niet onnodig belemmerd te worden. Bovendien biedt het de mogelijkheid om tot het moment van uitvoering de gewenste eindsituatie nog rijkelijk globaal te omschrijven. Overigens is er uiteraard nog een verschil tussen de uitwerkingsplicht en de wijzigingsbevoegdheid.

#### 5. Interne organisatie: slagvaardig.

Aan de voorbereiding en uitvoering van een complex en omvangrijk bestemmingsplan moet duidelijke sturing gegeven worden binnen de ambtelijke organisatie. Voorwaarde daarvoor is dat de leiding het totale proces en alle aspecten die daarbij een rol spelen kan overzien en beïnvloeden. Vaak wordt daartoe een projectorganisatie ingesteld. Dat is echter niet voldoende als het om een plan van de nodige betekenis gaat. Het project strekt zich immers over te lange periode uit en is vaak ook te breed. Een nadeel van de projectorganisatie is bovendien dat zij op cruciale momenten niet in staat blijkt om snelle besluitvorming mogelijk te maken. Dit leidt tot de nogal fundamentele stelling dat het voor een adequate aanpak van een "zware" ruimtelijke orderingsactiviteit zonder meer noodzakelijk is dat de ambtelijke organisatie "op orde" is. Er moet sprake zijn van een heldere structuur, met korte advies- en verantwoordingslijnen en - uiteraard - adequate menskracht. De slagvaardigheid die nodig is voor het management en de uitvoering van zo'n activiteit moet in de staande organisatie ingebakken zijn. Dat is overigens niet alleen afhankelijk van de structuur van de organisatie, maar zeker ook van de cultuur die er heerst. Binnen de organisatie moet een resultaatgerichte instelling aanwezig zijn in meerdere opzichten. Er moet het gevoel bestaan van "samen de schouders eronder". Men moet het succes van de operatie als een gezamenlijk resultaat kunnen beleven. Men moet bereid zijn om risico's te nemen en verantwoording te dragen als de voortgang en het uiteindelijk slagen van het project in het geding zijn.

Wanneer nogmaals het plan Maasoever als voorbeeld wordt genomen, dan zijn er alleen al bij de opstelling en de procedurele begeleiding van het bestemmingsplan argumenten te vinden die pleiten voor een gestroomlijnde

organisatie. De wederzijdse afstemming van inhoudelijke keuzen op de juridische en financiële mogelijkheden luisteren zodanig nauw dat sterk gesplitste verantwoordelijkheden en spreiding van specialismen binnen de organisatie onwerkbaar zouden zijn. Ook de ambtelijke begeleiding van het bestuurlijke besluitvormingsproces vraagt om een directe inbreng van diegenen die inhoudelijk bij de planontwikkeling zijn betrokken. Het geïntegreerde secretarie-model is in Roermond in dit verband bijzonder waardevol gebleken. Als bovendien wordt gekeken naar de vele bijkomende activiteiten die bij een plan als Maasoever aan de orde zijn, dan wordt de winst van een heldere en efficiënte organisatie nog duidelijker. In dit verband kan gewezen worden op zaken als grondverwerving en ontpachtingen, bedrijfsverplaatsingen, de aanpak van milieuproblemen (met name sanering van de bodem), de verwerving van subsidies bij hogere overheden, het opstellen van contracten en overeenkomsten en de voorbereiding en begeleiding van de feitelijk uitvoerende werkzaamheden. Het betreft hier allemaal deelprojecten die op zichzelf vaak enige maanden en soms zelfs jaren in beslag nemen. Velen uit de organisatie zijn daarbij betrokken. Als in zo'n situatie het coördinatieprobleem niet afdoende is opgelost in de staande organisatie, dan is het vrijwel ondoenlijk om een en ander tijdig op elkaar af te stemmen.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de aanpak van een grootschalig plan in een minder goed georganiseerde gemeente niet of nauwelijks van de grond zal komen. Voor het Roermondse plan Maasoever geldt in elk geval dat pas na de ingrijpende reorganisatie, die ongeveer drie jaren geleden is doorgevoerd, het plan in een stroomversnelling is gekomen. Ook in andere gemeenten zijn vergelijkbare voorbeelden aanwijsbaar. Dit wil niet zeggen dat het anders absoluut niet kan. De grote vraag is dan wel of het maximale resultaat is bereikt en welk verlies aan efficiëntie is geleden. Daarbij moet bedacht worden dat de burger recht heeft op een zo goed mogelijk product tegen zo laag mogelijke kosten! Wordt dit niet bereikt dan is hij uiteindelijk degene die het gelag betaalt.

## 6. Bestuurlijk proces: zorgen voor betrokkenheid.

Van wezenlijk belang voor het slagen van een ingrijpende ruimtelijke operatie is de betrokkenheid van de gemeenteraad bij dit proces. Er moet een breed draagvlak aanwezig zijn en blijven in tweeërlei opzicht. De raad moet in grote meerderheid achter het beleid (blijven) staan dat voor het plangebied is geformuleerd. Ook moet de raad in meerderheid het project als één van de prioriteiten van het gemeentelijke beleid (blijven) onderschrijven. De bereidheid moet bestaan om andere beleidswensen hieraan ondergeschikt te maken.

Dit betekent dat aan het begin van zo'n operatie een zeer grote mate van overeenstemming moet bestaan over het gezamenlijk na te streven einddoel. Een kleine meerderheid is niet voldoende om vele jaren lang de nodige steun voor het project te behouden. Dit benadrukt de noodzaak om te starten vanuit een inhoudelijke visie op de planontwikkeling die politiek aanspreekt. In paragraaf 3 is dat uitvoerig besproken. Naarmate deze visie zich toespitst op de meest wezenlijke doeleinden, is het beter mogelijk om overeenstemming te bereiken en te behouden. Verder is het van belang dat de raad bij wezenlijke tussenstappen in het project wordt betrokken. Een open planontwikkelingsproces is daartoe een vereiste. Communicatie, regelmatige uitwisseling van informatie wordt in zo'n proces nog te vaak over het hoofd gezien of zelfs als een lastige bijkomstigheid beschouwd.

Toch is dat noodzakelijk om bij het bereiken van de verschillende tussenstations opnieuw de vereiste bestuurlijke instemming te krijgen. Het einddoel moet iedereen voor ogen blijven staan. Regelmatige terugkoppeling houdt de belangstelling levend. Tussentijdse successen verhogen de geloofwaardigheid van de operatie en het vertrouwen in de haalbaarheid daarvan. Verder is het noodzakelijk om het proces van planontwikkeling vrij strak te houden. Er moet uiteraard wel ruimte bestaan voor bijsturing. Maar dat mag niet tot groot tijdverlies leiden. Zou dit wel het geval zijn dan gaan de inspiratie en de betrokkenheid verloren. Het risico is bovendien aanwezig dat er twijfel gaat ontstaan over de na te streven einddoelen. De aanvankelijke overeenstemming gaat verloren en het proces raakt in het slop. Een laatste voorwaarde voor blijvende bestuurlijke betrokkenheid is de ruimte die geboden wordt aan de raad om inbreng in het proces te hebben. Het gaat hier om het subtiel evenwicht tussen doelgerichte en procesgerichte besluitvorming. De verantwoordelijke portefeuillehouder moet er scherp op toezien dat het schip op koers blijft, maar hij moet tevens het nodige wisselgeld op zak hebben. Dit leidt er uiteindelijk toe dat het succes van het project als een gezamenlijk resultaat wordt ervaren. Niet alleen de portefeuillehouder heeft dan kunnen scoren; ook raadsleden kunnen hun achterban wijzen op het resultaat van hun inbreng.

De conclusie uit dit alles is dat een open, democratisch gestructureerd maar wel met de nodige strakheid gevoerd proces de beste garantie is om het bestuur betrokken te houden bij het bereiken van het einddoel. Ook bij het plan Maasoever is dit gebleken. De raad en vooral ook de raadscommissies zijn steeds betrokken bij de belangrijke besluitvormingsmomenten. Ook zijn vaak vooraf procedure-afspraken en spelregels voor de besluitvorming besproken met de commissies en/of de raad. Desondanks bleek het moeilijk te zijn om raadsleden altijd tijdig voldoende te informeren omtrent de voortgang van het project. Voor een deel is dit te herleiden op het gegeven dat overheidsorganisaties op dit punt geen sterke traditie hebben. Op communicatief vlak zijn wij zeker nog voor verbetering vatbaar.

## 7. Externe partijen: steun mobiliseren.

Tot de externe partijen wordt een breed scala van betrokkenen gerekend. Het betreft de burgers en bedrijven die belang hebben bij de ontwikkeling van het gebied, de hogere overheden en de (potentiële) partners van de gemeente uit de particuliere sector. Al deze partijen zullen, voor zover zij bij de realisering van het plan zijn betrokken, het gemeentelijke beleid zoveel mogelijk moeten ondersteunen. Dat komt niet vanzelf. Ook in dit verband zijn het hebben van een heldere beleidsvisie, het informeren en communiceren, het bieden van ruimte voor eigen inbreng en het etaleren van successen minimale voorwaarden. De gemeente zal de steun voor haar beleid actief moeten mobiliseren. Een gesloten en in zichzelf gekeerd ambtelijk en bestuurlijk circuit zal daar nooit in slagen.

Het plan Maasoever laat duidelijk zien hoe belangrijk dit alles is voor een succesvolle operatie. Al tijdens de opstelling van de beleidsnota die aan het plan ten grondslag ligt is gesproken met betrokkenen, zoals bedrijven, middenstanders, het buurtcomité en actiegroepen. Er is na het uitbrengen van de nota veel ruimte geboden voor inspraak. Na verwerking van de inspraakresultaten en vaststelling van de beleidsnota is opnieuw het voorontwerp-bestemmingsplan in inspraak gebracht. Ook hiervan zijn de resultaten uitvoerig becommentarieerd en verwerkt in het plan. Uiteindelijk



heeft dit ertoe geleid dat het bestemmingsplan brede maatschappelijke steun heeft verworven. Er zijn slechts 18 bezwaarschriften ingediend. Daarvan hebben er maar 3 een meer algemene strekking. De overige bezwaren zijn uitsluitend gericht op het veiligstellen van individuele, particuliere belangen. Overigens heeft de gemeente een overleggroep ingesteld die de verdere planuitwerking door projectontwikkelaar en gemeente begeleidt. Ook in deze fase heeft de burgerij en het bedrijfsleven dus nog zijn inbreng in het project.

De steun van de hogere overheden is bij een plan als Maasoever onontbeerlijk. Dat geldt op vele terreinen. Planologisch gezien moet de provincie accoord zijn met het beleid van de gemeente. In dit geval heeft de provincie het gebied in het streekplan al aangewezen als toekomstig stadsvernieuwings- en uitleggegebied. Daar komt bij dat de gemeente zowel de provincie als de rijksinspecties nauw betrokken heeft bij de ontwikkeling van het bestemmingsplan. Dat heeft ertoe geleid dat men niet alleen het beleid onderschrijft maar dat men tevens ingenomen is met de wijze waarop het plan methodisch is uitgewerkt en met de weg waarlangs het tot uitvoering komt. Het plan is dan ook buitengewoon positief ontvangen in de PPC. Bovendien wordt het in RPD- en IPO-kring en bij de Limburgse bestuursacademie nu al als voorbeeldplan gehanteerd.

Naast de steun op planologisch gebied - of eigenlijk in het verlengde daarvan - is in toenemende mate de bereidheid ontstaan tot verdere ondersteuning. Dat komt met name tot uitdrukking in de besprekingen met het provinciebestuur en het rijk over financiële bijdragen in de plan-exploitatie. Nog pas twee jaar geleden waren concrete afspraken hierover nog onbespreekbaar. Nu buigt men zich samen met het gemeentebestuur over de vraag met welke bijdrage het plan over de drempel kan worden getrokken. Hetzelfde geldt voor de afspraken over woningbouwcontingenten voor de komende jaren en over de tijdige sanering van verontreinigde locaties in IBS-verband. Gebleken is bij dit alles dat ook de steun van hogere overheden slechts bereikt kan worden als zij voldoende betrokken worden bij het proces en als blijkt dat aan het gemeentelijke front de nodige resultaten worden geboekt. Een ijzersterke lobby is dus niet voldoende. Er moet ook een goed product verkocht kunnen worden!

Wat de inschakeling van de particuliere sector betreft geldt in wezen hetzelfde. Goede relaties en de commerciële waarde van het project zijn niet voldoende voor een geslaagde samenwerking. Zeker niet als dit wordt gezien vanuit het belang waar de gemeente voor staat. Met het Maasoever-project wordt in Roermond immers voor vele tientallen jaren het beeld van de stad aan het water bepaald. Bovendien wordt een belangrijk aantal woningen aan de voorraad toegevoegd die ook over 20 of 30 jaren nog aantrekkelijk moeten zijn. De gemeente moet dan ook zijn partners uit de markt niet alleen zorgvuldig kiezen maar tevens stimuleren om een kwalitatief hoogwaardig product op de markt te brengen. Daarbij is van belang dat de gemeente bij mogelijke partners eerst de nodige interesse opwekt voor het project zodat de eigen keuzemogelijkheden maximaal zijn. De gemeente moet vervolgens tot een keuze komen op basis van de geboden kwaliteit. Bij het plan Maasoever heeft dit proces ruim een half jaar in beslag genomen. Na voorselectie is uiteindelijk een keuze uit drie potentiële partners gemaakt op basis van uitgewerkte visies op de aanpak van het realiseringsproces en op de architectonisch-stedebouwkundige invulling van het gebied.

Is de keuze gemaakt, dan moet de gemeente de projectontwikkelaar blijven stimuleren tot het leveren van hoogwaardige producten. Een goed

samenwerkingscontract is daartoe een minimale voorwaarde. Het is echter zeker zo belangrijk dat de gemeente er in slaagt dat de projectontwikkelaar de beleidsdoelinden van de gemeente daadwerkelijk onderschrijft en ook zelf geïnteresseerd is in een optimaal eindresultaat. De eigen stad en het plangebied moet de gemeente vanaf dat moment ook in marketing-termen kunnen vertalen. Opnieuw komt hier het belang van een eenvoudige, geloofwaardige visie op het plangebied om de hoek kijken. Het spreekt bijna vanzelf dat de gemeente Roermond met een plan als Maasoever op dit punt weinig twijfels hoeft te hebben.

## 8. Tot besluit.

In deze bijdrage is aan de hand van een concreet voorbeeld het belang geïllustreerd van een vijftal factoren voor het welslagen van een ingrijpend stuk stadsontwikkeling. Het gaat daarbij om een goede inhoudelijke visie, een zorgvuldig gekozen aanpak, een slagvaardige ambtelijke organisatie, een open bestuurlijk proces en een sterke oriëntatie op de externe partijen, zoals de burgerij, de hogere overheid en de particuliere sector. Het betoog wil vooral een reeks aandachtspunten voor en een benaderingswijze van de planningsopgave aanreiken. Kant en klare recepten zijn er niet. Dit moet van geval tot geval bepaald worden, rekening houdend met de context waarin het geheel zich afspeelt. Ook dit is een stuk maatwerk, evenzeer als het plan als zodanig dat behoort te zijn.

De samen van de hogewaardige projecten die in dit gebied worden ontwikkeld, het geldt op vele terreinen. Het gebied wordt de komende jaren een gebied van de toekomst. In dit gebied wordt de productie van elektriciteit en de productie van de toekomstige energiebronnen. Het gebied wordt de komende jaren een gebied van de toekomst. In dit gebied wordt de productie van elektriciteit en de productie van de toekomstige energiebronnen.

De samen van de hogewaardige projecten die in dit gebied worden ontwikkeld, het geldt op vele terreinen. Het gebied wordt de komende jaren een gebied van de toekomst. In dit gebied wordt de productie van elektriciteit en de productie van de toekomstige energiebronnen. Het gebied wordt de komende jaren een gebied van de toekomst. In dit gebied wordt de productie van elektriciteit en de productie van de toekomstige energiebronnen.

Naast het ontwikkelen van de hogewaardige projecten die in dit gebied worden ontwikkeld, het geldt op vele terreinen. Het gebied wordt de komende jaren een gebied van de toekomst. In dit gebied wordt de productie van elektriciteit en de productie van de toekomstige energiebronnen. Het gebied wordt de komende jaren een gebied van de toekomst. In dit gebied wordt de productie van elektriciteit en de productie van de toekomstige energiebronnen.

Wat de aanpak betreft van de particuliere sector, wordt er in water bezittingen. Deze relatie is de belangrijkste waarde van het project. Het is de waarde van het gebied dat wordt ontwikkeld. Het is de waarde van het gebied dat wordt ontwikkeld. Het is de waarde van het gebied dat wordt ontwikkeld. Het is de waarde van het gebied dat wordt ontwikkeld.

De gemeente moet ervoor zorgen dat het gebied wordt ontwikkeld. Het is de waarde van het gebied dat wordt ontwikkeld. Het is de waarde van het gebied dat wordt ontwikkeld. Het is de waarde van het gebied dat wordt ontwikkeld.

## WEL-STAAAN OVER DE GRENZEN HEEN

Dr. Nico Nelissen

Drs. Cees de Vocht

Faculteit Beleidswetenschappen

Katholieke Universiteit Nijmegen

### SAMENVATTING

In tegenstelling tot wat men vaak denkt, is het welstandstoezicht geen typisch 'hollands' produkt. Ook in andere Europese landen wordt op de een of andere manier aan welstandszorg gedaan, echter wel met grote onderlinge verschillen in vorm, inhoud en uitvoering. Dit bleek uit een onderzoek naar zorgsystemen voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving in zeven Europese landen. Bovendien bleek uit dit onderzoek dat de welstandszorg in Nederland internationaal gezien niet slecht uit de bus komt. Er zitten weliswaar tekortkomingen aan, maar het zou onverstandig zijn de bestaande regelgeving overboord te gooien, want dan dreigen er allerlei 'bouwrampen'. De onderzoekers deden bij dit onderzoek de ervaring op dat het bijzonder nuttig is om bij een als typisch Nederlands beschouwde problematiek nu eens een blik over de grenzen heen te werpen, met name om een beter inzicht in de pro's en contra's van het eigen systeem te krijgen.

### Stellingen

1. Welstandszorg is geen typisch Nederlands produkt. In verband met Europa 1992 is het van belang om tot een zekere onderlinge afstemming te komen van de verschillende zorgsystemen in de lidstaten van de EG.
2. Welstandszorg is in de praktijk niet meer dan een fragiel zorgsysteem voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Onder invloed van politieke en economische factoren kan dit zorgsysteem behoorlijk 'uitgehoud' worden.
3. De tekortkomingen van het systeem van welstandszorg in Nederland mag geen reden zijn om de bestaande regelgeving (geheel) overboord te gooien. Welstandszorg fungeert in de praktijk eerder als een minimale garantie voor bouwkwaliteit, dan als een belemmering voor architectonische vernieuwing.

## 1. Inleiding

Gedurende de laatste jaren is de belangstelling in Nederland voor architectuur, voor architectonische vormgeving en voor de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving in het algemeen sterk groeiende. Gebeurtenissen zoals de bouw van het muziektheater annex stadhuis in Amsterdam of het ontwerp van het nieuwe stadhuis voor den Haag komen uitgebreid in de publiciteit en brengen veel discussie teweeg. Op tal van plaatsen is de lokale overheid bezig met het uitwerken of realiseren van plannen waardoor naar men hoopt de stedelijke identiteit wordt vergroot. In ieder geval wil men 'klaar' zijn voor Europa 1992 en in een enkel geval ook al voor de 21e eeuw. Meerdere gemeenten in Nederland (Maastricht, Eindhoven, Breda, Nijmegen, Arnhem, Rotterdam, Amsterdam, Groningen) presenteren hun 'grands projets': kapitale plannen, soms opgesteld door internationaal vermaarde architecten, die het aanzien en het functioneren van de steden moeten vergroten. Tegen de achtergrond van deze architectonische en stedenbouwkundige toppers wordt snel vergeten dat de zorg voor de bouwkundige kwaliteit van de doorsnee omgeving waarin de meesten van ons nu eenmaal leven zeker net zo belangrijk is. Deze zorg heeft in Nederland onder andere gestalte gekregen in wat 'welstandstoezicht' heet.

Het actuele debat over bouwkundige en ruimtelijke kwaliteit is voornamelijk een binnenlandse discussie. Slechts zelden wordt een blik over de grenzen heen geworpen. Daardoor is er nauwelijks kennis over en ervaring met zorgsystemen voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving in andere Europese landen. Op initiatief van de Federatie Welstandstoezicht is door ons een onderzoek verricht naar mogelijke equivalenten van de Nederlandse welstandszorg in een zevental landen van Europa. Deze landen zijn België, in het bijzonder de gemeenschap Vlaanderen, de Bondsrepubliek Duitsland, in het bijzonder de deelstaat Nordrhein-Westfalen, Denemarken, Groot-Brittannië, in het bijzonder Engeland, Frankrijk en tenslotte Zwitserland, in het bijzonder het kanton Zürich. In elk land werden gesprekken gevoerd met terzake deskundigen die 'regelend' en toezichhoudend bij de zorg voor het wel-staan van gebouwen betrokken zijn met name overheidsfunctionarissen, maar ook met personen die in praktische zin met het zorgsysteem te maken hebben, zoals architecten en stedenbouwkundigen. Het onderzoek leverde het volgende beeld op.\*

## 2. Welstandszorg ook buiten Nederland

Het welstandstoezicht, zoals dat nu in Nederland geregeld is, lijkt een oer-Hollands produkt. Het heeft er alle schijn van, dat welstandstoezicht is voortgekomen uit een specifieke Nederlandse traditie op het gebied van de overheidszorg ten aanzien van de gebouwde omgeving. De uitkomsten van het onderzoek weerleggen echter deze gangbare opinie. In alle onderzochte landen wordt op de een of andere manier aan 'welstandszorg' gedaan, echter wel onder een andere noemer en gedeeltelijk met een andere systematiek. Met andere woorden, in alle onderzochte landen is sprake van een consensus dat welstandszorg door de overheid noodzakelijk is.

Ieder land heeft echter zijn eigen concept dat voortvloeit uit de traditie, cultuur en benaderingswijze van het betreffende land. Hieronder volgen de in de andere landen gehanteerde begrippen die qua hoofdgedachte overeenstemmen met



hetgeen in Nederland wordt verstaan onder welstand.

Nederland: 'welstand'

België: 'esthetische vraagstukken'

Denemarken: 'en god helhedsvirkning'

Bondsrepubliek Duitsland: 'Verunstaltung'

Groot-Brittannië: 'aesthetic control'

Frankrijk: 'intégration'

Zwitserland: 'Gestaltung'.

### 3. Welstandszorg in de onderzochte landen

Maar hoe zit het zorgsysteem bij de andere landen in elkaar? Dit leverde het volgende beeld op:

#### Nederland

Het systeem van welstandszorg in Nederland is een systeem dat betrekking heeft op alle gebouwen en bouwwerken waarvoor een bouwvergunning nodig is (ook zelfs voor bouwwerken waarvoor geen vergunning nodig is). Bij het verlenen van een bouwvergunning door de lokale overheid wordt nagegaan of het betreffende plan voldoet aan redelijke eisen van welstand. Gekeken wordt of het betreffende gebouw wel-staat, zowel op zichzelf als in relatie met zijn omgeving. Die beoordeling wordt gepleegd aan de hand van een uit te brengen advies van een op lokaal, c.q. regionaal niveau in het leven geroepen onafhankelijke welstandscommissie. Deze commissie adviseert het college van burgemeester en wethouders en dit college neemt een zelfstandige beslissing over de vergunningaanvraag, waarbij het advies over de welstand een belangrijke rol speelt. Het systeem zit in theorie helder in elkaar, maar roept in de praktijk wel problemen op in de sfeer van de subjectiviteit van de criteria bij de beoordeling.

#### België (Vlaanderen)

In Vlaanderen is de welstandszorg verbonden met de bouwvergunning. In principe vergen alle bouwsels met uitzondering van kleine constructies tot een beperkt aantal vierkante meters een dergelijke vergunning en kunnen daardoor worden beoordeeld op wat genoemd wordt vraagstukken van esthetische aard. Die zorg wordt echter alleen gepreciseerd in die gebieden waar een Bijzonder Plan van Aanleg van kracht is. Daarbuiten is er sprake van een beoordeling die bepaald wordt door de specifieke bestuurlijke en politieke eigenaardigheden. De beoordeling is in handen van plaatselijke ambtenaren en van toeziende ambtenaren van de provinciale Directie van de Stedebouw. De beslissing over het toekennen van een bouwvergunning is in handen van het college van burgemeester en schepenen. Gezien de aanwezige wetgeving zou het zorgsysteem in België veel meer sluitend kunnen zijn dan nu het geval is. De wettelijke mogelijkheden worden echter te weinig benut met name door het niet instellen van plaatselijke Commissies van advies inzake de welstand. Andere problemen betreffen de beoordeling van de welstand die in hoge mate wisselvallig is en verschilt van gemeente tot gemeente.

Verder is het zorgsysteem niet bepaald effectief, omdat het niet moeilijk is te bouwen in afwijking van de bouwvergunning.

#### Denemarken

In Denemarken is de welstandszorg eveneens een onderdeel van de verlening van de bouwvergunning. Er is sprake van een tendens om steeds meer bouwactiviteiten niet meer te binden aan een dergelijke vergunning en daarmee ook de welstand vrij te laten. De beoordeling van de welstand is vooral gericht op de goede totaalwerking van het gebouw op zich en in relatie met zijn omgeving. Ambtenaren van de gemeente bekijken een bouwplan op deze goede totaalwerking en brengen een advies uit aan het gemeentebestuur. Maar wat is 'goed'? Omdat dat erg onduidelijk is, zijn de ambtenaren sterk terughoudend in hun beoordeling. De beperkte werkings sfeer van de bouwvergunning draagt er toe bij dat allerlei karakteristieke elementen in de gebouwde omgeving hun oorspronkelijk karakter verliezen. In Denemarken is men het er in het algemeen over eens dat het bestaande systeem van zorg op de helling moet, er dient veel meer preventieve regelgeving te komen, maar het politieke klimaat is daar op het ogenblik niet gunstig voor.

#### Bondsrepubliek Duitsland (Nordrhein-Westfalen)

Ook in de deelstaat Nordrhein-Westfalen is welstandszorg gekoppeld aan de bouwvergunning. Kleine bouwsels zijn daar van uitgezonderd. Bij het verlenen van de bouwvergunning wordt door ambtenaren van de gemeente gekeken of het betreffende gebouw op zichzelf of in relatie met zijn omgeving eventueel uit de toon valt. Zij doen dat niet vanuit hun visie van wat in dit opzicht wel en niet kan, maar zij proberen zich in te leven in wat de doorsnee-beschouwer ervaart wanneer hij/zij met dat bouwwerk geconfronteerd zou worden. Mede aan de hand van dat oordeel beslist het bestuur van de gemeente of de bouwvergunning al dan niet verleend wordt. Zo zou het in theorie moeten gaan als het zorgsysteem rimpelloos zou functioneren. De praktijk is echter dat met deze norm nauwelijks rekening wordt gehouden, omdat zij onwerkbaar is. Welstandsproblemen worden in Nordrhein-Westfalen daarom vooral geregeld door gebruik te maken van andere regelingen met name in de sfeer van de ruimtelijke ordening, zoals de 'Bebauungspläne'.

#### Frankrijk

In Frankrijk komt de welstandszorg eveneens aan bod bij de verlening van de bouwvergunning. Kleine bouwsels zijn uitgezonderd van deze vergunning maar dat betekent niet dat ze daarmee uitgezonderd zijn van welstandszorg. Kernbegrip bij het beoordelen van de welstand van gebouwen is integratie. Een gebouw moet in zijn vormgeving aansluiten bij zijn omgeving. Ambtenaren van de gemeente gaan na of gebouwen al dan niet integreren met de bestaande situatie, daarin bijgestaan door gespecialiseerde architecten ('Les architectes des bâtiments de France'), wanneer historische zaken in het geding zijn. Op basis van de uitgebrachte adviezen verleent de burgemeester de bouwvergunning, hetzij op eigen gezag in het geval er sprake is van een 'Plan d'Occupation des Sols', dan wel namens de staat wanneer een dergelijk plan niet aanwezig is. Het zorgsysteem in Frankrijk voorkomt al te grote ontsparingen. Het gegeven dat integratie met het bestaande in dit systeem centraal staat, heeft tot gevolg dat er sprake is van een zekere

conserverende, nivellerende werking.

#### Groot-Brittannië (Engeland)

In Groot-Brittannië heeft de wetgever de lokale overheid verregaande mogelijkheden gegeven om aandacht te schenken aan zowel het ontwerp, als de uiterlijke verschijningsvorm van gebouwen bij de verlening van de bouwvergunning. Ook hier zijn, zoals in het merendeel van de onderzochte landen, kleinere of minder belangrijke bouwsels niet aan een bouwvergunning gebonden. Er is geen directe omschrijving van wat onder welstand moet worden verstaan. Het wordt aan de lokale autoriteiten zelf overgelaten aan te geven wat zij daaronder willen verstaan. Dat heeft aanleiding gegeven tot grote plaatselijke verschillen in beoordeling van welstandsaspecten. Sommige lokale besturen gaan soms heel ver: ze geven gidsen uit met allerlei gedetailleerde richtlijnen waaraan men zich dient te houden bij het maken van een bouwontwerp. Dit heeft er toe geleid dat de centrale overheid een aantal oekazes heeft uitgevaardigd waarin de lokale overheden dringend wordt verzocht terughoudend te zijn met het toepassen van voorschriften omtrent welstand. Het gevolg is dat het zorgsysteem minder ingrijpend is geworden.

#### Zwitserland (kanton Zürich)

Ook in Zwitserland is de welstand een onderdeel van de verlening van de bouwvergunning. Vrijwel alle bouwactiviteiten vergen een bouwvergunning. Bij de beoordeling van de welstand wordt nagegaan of het gebouw een zodanige vormgeving heeft zowel op zichzelf, als in relatie met zijn omgeving dat een aanvaardbare 'Gestaltung' ontstaat. Aan de hand van wat genoemd wordt architectuur-interpretatie, wordt door ambtenaren van de gemeente een advies opgesteld met betrekking tot het welstandsaspect. Het gehele beoordelingsproces is onderworpen aan uitgebreide democratische spelregels met onder meer een aparte beroepscommissie voor de welstand en de mogelijkheid van een volksreferendum bij bepaalde bouwplannen. Daarnaast wordt nauwlettend nagegaan of er wel gebouwd wordt volgens de bouwvergunning. De normen waarmee in het zorgsysteem gewerkt wordt, zijn weliswaar vaag, maar omdat alle in het bouwproces betrokken partijen veelal bereid zijn te werken in de geest van deze normen, blijkt het systeem in de praktijk redelijk tot goed te functioneren.

#### 4. Rangorde

Wanneer de verschillende systemen van welstandszorg in de onderzochte landen onderling met elkaar worden vergeleken en beoordeeld worden op de mate van duidelijkheid en doeltreffendheid dan ontstaat de volgende rangorde: Nederland, Zwitserland, Groot-Brittannië, Frankrijk, Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken en België.

Waarom staat Nederland boven aan de lijst? Is het Nederlandse systeem echt te preferen boven die uit het buitenland? De conclusie uit het onderzoek is dat het Nederlandse systeem van welstandszorg in vergelijking tot de systemen van de onderzochte landen in een aantal opzichten de voorkeur verdient. Als argumenten kunnen worden genoemd:

- De formele vastlegging van de welstand in nationale wetgeving en de uitwerking ervan in een plaatselijke verordening.
- De verplichte welstandsadviesing bij elke bouwvergunning.
- De in de wet voorziene onafhankelijke welstandscommissies.
- Het scheiden van de advies- en beslisfunctie inzake welstand.
- De aanwezigheid van een 'netwerk' van welstandscommissies en welstandsorganen die met de adviesfunctie zijn belast.
- De doorgaans kwalitatief goed samengestelde welstandscommissies.
- De bestaande verplichting om een negatief welstandsadvies op schrift te stellen.

### 5. Welstandszorg in Europees perspectief

Op basis van de onderzoeksresultaten krijgt men een indruk van het reilen en zeilen van de welstandszorg in een aantal landen van Europa. Er kunnen daarbij een aantal karakteristieke trekken worden onderscheiden, die van belang zijn, zeker met het oog op het toekomstige 'open Europa'.

#### Overal is sprake van welstandszorg

Opvallend is dat in alle landen sprake is van een welstandszorg. Ieder land geeft echter op een eigen manier vorm en inhoud aan deze zorg. Het resultaat daarvan is een reeks van weliswaar op elkaar lijkende, maar anderzijds toch ook zeer verschillende systemen van welstandszorg.

#### Welstandszorg onder druk

Het neo-liberalisme van de tachtiger jaren heeft in vrijwel alle onderzochte landen het systeem van welstandszorg onder druk gezet. Op nationaal niveau is in een aantal landen sprake van operaties die verwant zijn aan onze grote rijksoperaties (bezuinigingen, deregulering, decentralisatie en privatisering). In het kader van deze operaties worden pogingen ondernomen om de regelgeving inzake welstand in te perken. Afhankelijk van de politieke kleur van de lokale overheid wordt hetzij verzet tegen deze voornemens aangetekend, dan wel reeds geanticipeerd op de deregulering door nu al meer minder overheidsinterventie toe te passen.

#### Symbolische regelgeving

Wanneer men dit eenmaal heeft geconstateerd, dan is het vervolgens opvallend dat de systemen van welstandszorg in de onderzochte landen door een zekere ambivalentie worden gekarakteriseerd. Dat hangt met het volgende samen. In alle onderzochte landen is in formele zin een systeem van welstandszorg aanwezig. Men kan zich desondanks niet aan de indruk onttrekken dat de regelgeving inzake welstand in een aantal landen toch niet veel meer is dan een 'symbolische regelgeving'. De regelgeving is er in theorie wel, maar in de praktijk functioneert deze bepaald niet optimaal.

#### Vrijblijvendheid

Daarbij komt dat mede als gevolg daarvan, zeker in een aantal onderzochte landen, een zekere mate van vrijblijvendheid bij de welstandszorg valt te constateren. Dit

hangt samen met het gegeven, dat in de onderzochte landen de welstandspara-  
graaf globaal geformuleerd is, hetgeen bij de toepassing van de paragraaf in een  
aantal landen toch een zekere mate van vrijblijvendheid oplevert.

#### 'Zachte' toegevoegde waarde

Men kan zich verder niet aan de indruk onttrekken dat welstandszorg in feite slechts  
een soort toegevoegde waarde is aan het totale bouwgebeuren. En die  
toegevoegde waarde is in de meeste onderzochte landen ook nog van een 'zacht'  
karakter. Het harde bouwproces trekt zich er maar weinig van aan.

#### Fragiel

Voorts is het systeem van welstandszorg in de meeste onderzochte landen  
tamelijk fragiel. Er is maar weinig voor nodig of men weet in de praktijk de  
welstandszorg te 'ontlopen' of een beetje naar eigen hand te zetten.

#### Strijdpunten

Het terrein van de welstandszorg bevat zeker in principe veel strijdpunten. Het is  
de lokale overheid er overigens alles aan gelegen om de conflicten op dit gebied  
zo veel mogelijk te beperken. Het gevolg is een tamelijk permissieve opstelling van  
de zijde van de lokale overheid.

#### Vaagheid

De vaagheid die bouwheren menen te signaleren in de verbalisering van  
welstandsuitspraken van beoordelaars, leidt er toe dat ze het hele terrein van de  
welstand als vaag kwalificeren. De 'beoordelingstaal' sluit niet of nauwelijks aan bij  
de taal van de bouwheer.

#### Architecten en welstandszorg

Architecten in de onderzochte landen beschouwen enige invloed van de overheid  
inzake de welstand als een minimale garantie tegen het al te zeer overgeleverd zijn  
aan de wensen van de bouwheer. Gemeenten van hun kant beschouwen  
welstandszorg als een garantie tegen architectuur-plannen van onvoldoende  
kwaliteit.

#### Weinig bedrijfszekere veiligheidsklep

De algemene impressie is, dat welstandszorg in alle onderzochte landen een  
potentiële veiligheidsklep is ter garantie van de kwaliteit van de vormgeving van de  
gebouwde omgeving, maar dat deze veiligheidsklep in de meeste landen niet erg  
bedrijfszeker is. Welstand is in de praktijk een tamelijk marginaal verschijnsel: men  
zou kunnen zeggen 'een verguld randje' van een door economie en regelgeving  
beheerst bouwproces.

#### Liever een zekere veiligheidsklep dan geen veiligheidsklep

Ondanks deze impressies die het functioneren van de welstand in de onderzochte  
landen in een wat relativerend daglicht plaatsen, is het wel onze mening dat het  
verstandig is om als (lokale) overheid via een stelsel van regelgeving inzake  
welstand een minimale veiligheidsklep in het bouwproces in te bouwen. Hoe  
beperkt de functie en de werking van een veiligheidsklep op dit gebied ook moge  
zijn, het ontbreken ervan zou tot grote 'bouwrampen' kunnen leiden. Een ander



gevolg zou bovendien zijn dat de bereidheid van bouwheren om met bestuurders te overleggen veel minder zou worden.

### Welstandszorg internationaal

De discussie over welstandszorg is er een die doorgaans beperkt blijft tot het gebied binnen de landsgrenzen. Het terrein van de welstandszorg is verstoken van een internationaal debat. De informatie over het systeem van zorg van het ene land is niet of nauwelijks bekend in de andere landen.

\* Dit artikel bevat enkele uitkomsten van een uitgebreid onderzoek naar de welstandszorg in een aantal landen van Europa. De publikatie 'Wel-staan over de grenzen heen' (325p.) is uitgegeven door Kerckebosch bv te Zeist (tel.03404-21444) en kost f 37,50.

## WONINGLEEGSTAND: BETEKENT VOORKOMEN SIGNALEREN?

N.E.T. Nieboer  
H. Voogd

Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

### SAMENVATTING

Door het afnemen van de afzetbaarheid van bepaalde groepen woningen in de laatste tien jaar is de belangstelling voor het verschijnsel woningleegstand gegroeid. Vooral in landelijke, meer perifeer gelegen gebieden van ons land neemt de leegstand soms een verontrustende omvang aan. Met name de in deze streken actieve woningcorporaties zoeken naarstig naar middelen om dit symptoom van een onevenwichtige woningmarkt te bestrijden. Voorkomen is echter beter dan genezen en - met name in corporatieland - is de roep om een leegstandssignaleringsstelsel luid te horen. In deze bijdrage wordt nader op het verschijnsel woningleegstand ingegaan. Tevens wordt de vraag opgeworpen of de thans in dit kader veelvuldig gepropageerde signaleringssystemen inderdaad wel tijdig en op een juiste wijze signaleren.

### 1. Inleiding

Leegstand van woningen is een verschijnsel, dat de laatste vijf tot tien jaar duidelijk meer in de schijnwerpers staat dan voorheen (zie bijvoorbeeld De Vrije, 1986). In de eerste jaren na de oorlog was de omvang van de leegstand zeer klein. Overschotten aan woningen waren er niet of nauwelijks. Integendeel: er was juist sprake van grote woningnood. Het beleid was erop gericht, zo veel mogelijk woningen te bouwen teneinde de woningnood te lenigen. Dat de omstandigheden op de woningmarkt zich konden wijzigen en dat dit een goed beheer van de eenmaal gebouwde woningen noodzakelijk maakte, was een nog niet sterk levend besef. Het ging vooral om de kwantitatieve, getalsmatige afstemming tussen de vraag naar woningen en het aanbod van woningen; de kwalitatieve afstemming stond veel minder in de belangstelling (Yap, 1981; Klijn & Westra, 1987).

In de jaren zeventig doen zich de eerste duidelijke tekenen voor van het feit, dat de woningvraag en het woningaanbod niet geheel op elkaar aansluiten. De woningnood blijkt niet alleen te worden veroorzaakt door de krappe omvang van de woningvoorraad (kwantitatieve woningnood), maar ook door een niet op de vraag en de woonwensen afgestemde samenstelling van die voorraad (kwalitatieve woningnood). Zo doet zich het op het eerste gezicht merkwaardige verschijnsel voor, dat ondanks de aanhoudende woningnood woningen leeg staan (Klijn & Westra, 1987).

In de volgende paragraaf zal kort worden stilgestaan bij enkele algemene kenmerken van woningleegstand. Hierbij wordt met name aandacht geschonken aan de langdurige leegstand (meer dan 4 maanden). Vervolgens wordt nader ingegaan op regionale verschillen in leegstand. Vooral in

landelijke, meer perifeer gelegen, streken van ons land neemt het aantal langdurig leegstaande woningen soms verontrustende vormen aan. In het bijzonder woningcorporaties zien deze ontwikkelingen met lede ogen aan, omdat de leegstand zich vooral in de huursector manifesteert. Het is daarom niet verwonderlijk dat vooral in de corporatiewereld een groeiende behoefte bestaat aan inzicht in toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt. Deze groeiende behoefte loopt parallel met de introductie van geautomatiseerde informatiesystemen, en de wens om deze tevens te gebruiken als een leegstandssignaleringsysteem is reeds veelvuldig gehoord. In paragraaf vier zal hierop nader worden ingegaan, waarbij met name kritisch naar de pretenties van dergelijke systemen wordt gekeken.

## 2. Het verschijnsel leegstand

De naoorlogse woningvoorraad in ons land bestaat overwegend uit laagbouwoningen van voldoende kwaliteit. De marktpositie van deze woningen is veelal goed te noemen. Deze algemene constatering geldt echter niet voor naoorlogse hoogbouwcomplexen in de sociale huursector. Afhankelijk van de lokale omstandigheden kunnen hier leegstandpercentages van 20 tot 40% voorkomen, waarbij het opmerkelijk is dat in nagenoeg ieder deel van ons land wel voorbeelden van dergelijke complexen kunnen worden aangewezen (Bijlmermeer in Amsterdam, Jagershoven in Helmond, De Schotteflats in Middelburg, enz.).

Woningleegstand is vooral in het nieuws gekomen door een aantal schrijnende probleemgevallen. Te denken valt niet alleen aan bovengenoemde voorbeelden, maar ook aan de in 1977 gesloopte Linnaeusbuurt in Leeuwarden (zie Broekman e.a., 1981), het binnenkort te slopen flatcomplex De Meenthe, eveneens in Leeuwarden (zie NWR, 1985; Kalle & Van Rooijen, 1987), en flatcomplexen in de wijk Nieuw-Engeland in Hooglyet (zie Heeger & Van Zon, 1987). Met uitzondering van de Linnaeusbuurt gaat het in deze voorbeelden om slecht onderhouden, onaantrekkelijk geworden flatwoningen.

De leegstand van flatwoningen wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren, waaronder (zie o.a. NWR, 1984; Prak & Priemus, 1984; Dolstra e.a., 1987):

- De matige kwaliteit van het woonmilieu ter plaatse.  
Veel naoorlogse hoogbouwwijken zijn monotoon en monofunctioneel van opzet. De buurtvoorzieningen zijn dikwijls onvoldoende en de bewoners voelen zich niet altijd betrokken bij hun woonomgeving. De sociale controle is veelal gering en allerlei vormen van vandalisme kunnen hiervan een gevolg zijn.
- De matige bouwtechnische kwaliteiten.  
De bouwtechnische kwaliteiten van de hoogbouwoningen laten soms zeer te wensen over. Het bouwtempo lag na de tweede wereldoorlog zeer hoog en met de toegepast productiemethoden was nog weinig ervaring opgedaan. Het gevolg: ontwerp-, bouw- en constructiefouten. De financiën voor het verrichten van onderhouds- en herstelwerkzaamheden zijn veelal onvoldoende, waardoor de herstelkosten en het verval steeds groter worden (Hage, 1985).

- De hoge nivo van woonlasten.  
De huur van flatwoningen wordt in vergelijking tot eensgezinswoningen vaak als te hoog ervaren. Het hoge woonlastennivo is dikwijls mede een gevolg van de relatief hoge collectieve lasten die een flatbewoner moet opbrengen (energiekosten, servicekosten, parkeerkosten, etc.).

Leegstand kan samengaan met of voorafgegaan worden door een hoge mutatiegraad. In hoogbouwflats komen naar verhoudingen veel verhuizingen voor. In de praktijk blijkt deze hoge mutatiegraad samen te hangen met een eenzijdige bevolkingsopbouw (minderheidsgroepen, tweepersoonshuishoudens). Dit kan versterkt worden door een selectief toewijzingsbeleid. De hoge mutatiegraad vermindert de sociale samenhang en sociale controle, waardoor een neerwaartse spiraalbeweging tot de mogelijkheden gaat behoren. Verval en leegstand zijn dan een onvermijdelijk gevolg.

Leegstand is echter geen verschijnsel dat uitsluitend bij hoogbouw voorkomt. In sommige delen van ons land kennen we dit verschijnsel ook in de laagbouw. In het bijzonder betreft dit de duurdere delen van de woningmarkt, zowel in de huur- als, zij het in minder mate, de koopsector. Deze leegstand is vooral toe te schrijven aan een scheve verhouding tussen prijzen en inkomens en aan een in verhouding tot het woningaanbod geringe vraag. Een niet gering aantal dorpen in Noord-Friesland, Noord-Groningen en Zeeland heeft mede door deze oorzaak te kampen met een moeilijk afzetbare woningvoorraad. Maar ook een te voortvarend woningbouwprogramma kan tot leegstandsproblemen leiden, zoals in Lelystad en Hellevoetsluis.

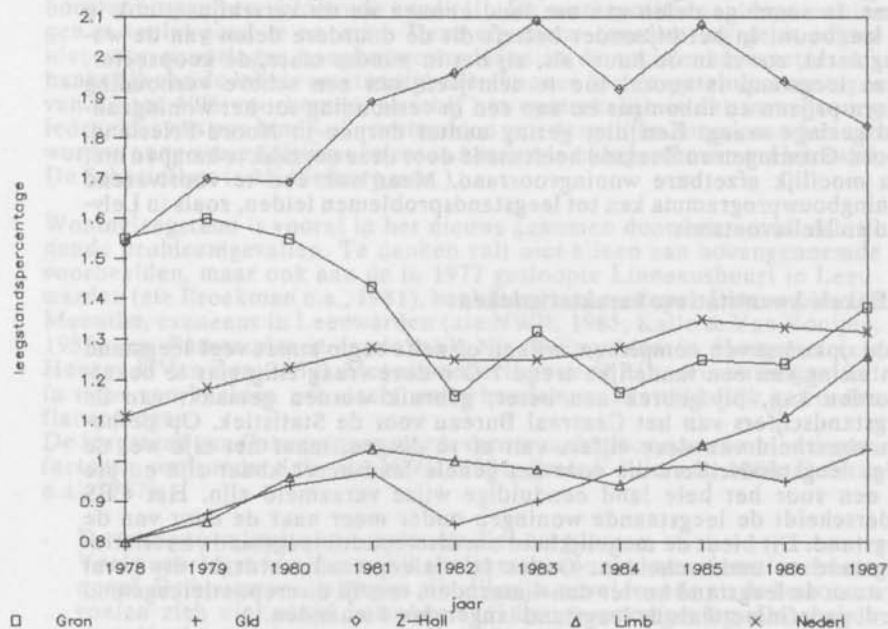
### 3. Enkele kwantitatieve karakteristieken

Is de opkomst van complexen, wijken of zelfs regio's met veel leegstand een uiting van een landelijke trend? Om deze vraag enigszins te beantwoorden kan, bij gebrek aan beter, gebruik worden gemaakt van de leegstandscijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Op de betrouwbaarheid van deze cijfers valt af te dingen, maar het zijn wel de enige leegstandscijfers die voor het gehele land beschikbaar zijn en die op een voor het hele land eenduidige wijze verzameld zijn. Het CBS onderscheidt de leegstaande woningen onder meer naar de duur van de leegstand. Dit biedt de mogelijkheid om discrepantieleegstand van frictieleegstand te onderscheiden. Onder frictieleegstand wordt in dit geval verstaan de leegstand korter dan 4 maanden, terwijl discrepantieleegstand wordt gedefinieerd als de leegstand langer dan 4 maanden.

In het onderzochte tijdvak, dat loopt van 1978 tot 1987, geeft geen spectaculair verloop van de discrepantieleegstand te zien. De zwakke, tamelijk geleidelijke stijging van het leegstandspercentage (van 1,11 in 1978 tot 1,32 in 1987) is echter niet geheel zonder betekenis, omdat het immers een gemiddelde over het gehele land betreft.

Een uitsplitsing van de landelijke leegstandscijfers in provinciale cijfers geeft eveneens geen sterk oplopende leegstand te zien. Weliswaar zijn de schommelingen groter, maar dit kan heel wel te maken hebben met de lagere aantallen woningen. Wel opvallend zijn de verschillen in percentages tussen de provincies. In Figuur 1 worden de percentages voor vier

provincies vergeleken: één in het Noorden van het land (Groningen), één in het Westen (Zuid-Holland), één in het Oosten (Gelderland) en één in het Zuiden (Limburg). Hieruit blijkt dat de leegstandspercentages van Zuid-Holland ver boven die van de andere provincies uitspringen. Weliswaar is dit beeld enigszins vertekend omdat de gemeente Rotterdam, zo later gebleken is, veel te hoge leegstandscijfers opgegeven heeft, maar dan nog zijn de leegstandscijfers aan de hoge kant. Met uitzondering van de periode 1978-1981, toen de leegstandspercentages voor Groningen duidelijk hoger waren dan voor heel Nederland, schommelen de Groningse leegstandspercentages rond het landelijk gemiddelde. De percentages van Gelderland en Limburg blijven daar duidelijk onder, al lopen zij in Limburg vanaf 1984 sterk op. De cijfers voor Gelderland en Limburg kennen een redelijk geleidelijk verloop; de grafieken voor Zuid-Holland en Groningen vertonen enkele knikken. Deze knikken hebben echter waarschijnlijk meer te maken met onnauwkeurigheden in de gegevens dan met de werkelijke ontwikkelingen.



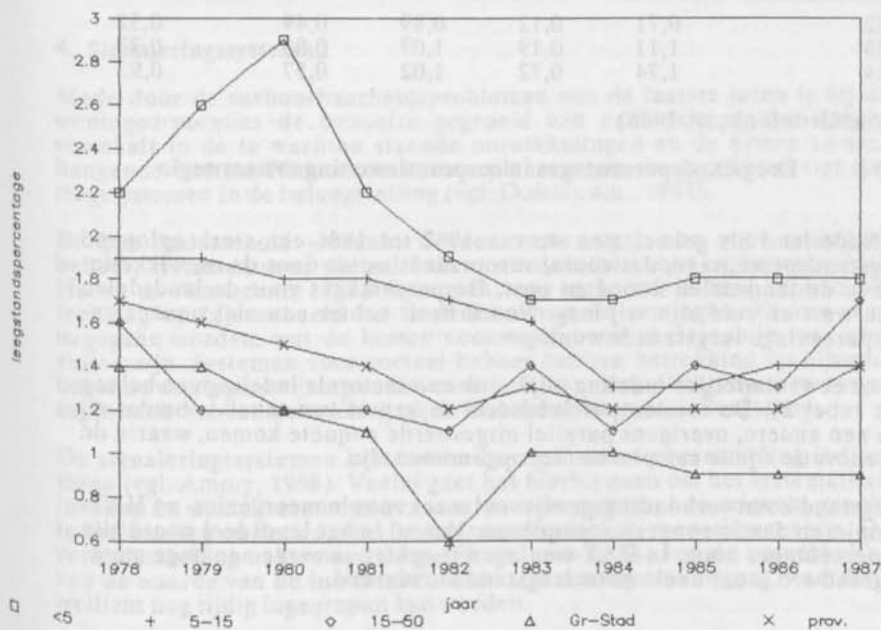
Bron: CBS

Figuur 1. Langdurige leegstand in 4 provincies en in heel Nederland

Zijn er binnen een provincie verschillen in discrepantieleegstand tussen de gemeenten te onderkennen? Het bevestigende antwoord op deze vraag laat zich illustreren aan de hand van de provincie Groningen. In deze provincie zijn sterke verschillen tussen de gemeenten, maar deze geven geen duidelijk ruimtelijk patroon. Een regionale groepering van de gemeenten in bijvoorbeeld COROP-gebieden of in zogeheten nodale gebieden



levert evenmin heldere verschillen. Een groepering in gemeentegrootte-  
klassen geeft de meest overzichtelijke uitkomsten (zie Figuur 2). De  
klasse met de gemeenten met minder dan 4000 inwoners (peildatum 1  
januari 1988) heeft voor elk jaar in de onderzochte periode een leeg-  
standspercentage, dat hoger is dan of gelijk is aan de percentages van de  
drie andere klassen. Wordt dit gevoegd bij het feit, dat in de grotere  
gemeenten ook de grotere kernen voorkomen, dan lijkt de uitspraak  
gerechtvaardigd, dat in de provincie Groningen kleine kernen het relatief  
moeilijk hebben met de verhuurbaarheid of verkoopbaarheid van hun  
woningen.



Figuur 2. Langdurige leegstand in de provincie Groningen per gemeentegrootte-klasse (x 1000 inw.)

In een onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (Grootenboer, 1986) zijn voor eveneens het gehele land cijfers verzameld. Het gaat hier echter niet om een integraal onderzoek onder alle woningen, maar om een steekproef onder de corporatiewoningen. Een aantal woningcorporaties is hiertoe geëquêtéerd. Opgemerkt zij, dat de corporaties de omvang van de leegstand anders vaststellen dan het CBS. Het CBS neemt de bewoning als uitgangspunt, de corporaties nemen het huurcontract als uitgangspunt. Een woning, die wel verhuurd, maar niet bewoond wordt, wordt door het CBS wèl en door de corporaties niet als leegstaand geregistreerd.

In tabel 1 worden voor drie achtereenvolgende jaren per landsdeel de leegstandspercentages gegeven. Hier worden onder noord de provincies Groningen, Friesland en Drenthe verstaan, onder oost Overijssel, Gelderland en Utrecht, onder west Noord- en Zuid-Holland en onder zuid Zeeland, Noord-Brabant en Limburg.

jaar	regio				gewogen totaal
	noord	oost	west	zuid	
1982	0,71	0,12	0,89	0,49	0,52
1983	1,11	0,19	1,07	0,83	0,73
1984	1,74	0,72	1,02	0,57	0,93

(bron: Grootenboer, 1986)

Tabel 1. Leegstandspercentages in corporatiewoningen naar regio

In Nederland als geheel zien we van 1982 tot 1984 een sterk oplopend leegstandspercentage, dat vooral veroorzaakt wordt door de ontwikkelingen in de landsdelen noord en oost. De percentages voor de landsdelen oost, west en zuid zijn vrij laag. Noord heeft echter een niet onaanzienlijk percentage leegstaande woningen.

Naast een ruimtelijke indeling blijkt ook een sectorale indeling van belang (zie tabel 2). De totalen per landsdeel wijken af van tabel 1, omdat zij van een andere, overigens parallel uitgevoerde enquête komen, waarin de in renovatie zijnde complexen niet opgenomen zijn.

Leegstand komt verhoudingsgewijs veel meer voor in meergezins- en HAT-complexen dan in eengezinscomplexen. Vooral in het landsdeel noord zijn de percentages hoog. In HAT-woningen is echter vanwege een hoge mutatiegraad een groot deel van de leegstand kortdurend.

regio	eengezins- complexen	meergezins- complexen	HAT- complexen	gemengde complexen	totaal
noord	0,83	3,43	4,65	1,52	1,74
oost	0,20	2,26	0,67	0,72	0,81
west	0,09	1,11	1,61	0,72	0,69
zuid	0,38	0,49	0,47	0,53	0,44
totaal	0,32	1,62	1,69	0,76	0,83
> 1 maand	0,20	1,31	0,87	0,60	0,65

(bron: Grootenboer, 1986)

Tabel 2. Leegstandspercentages in corporatiewoningen naar regio en naar type complex

Bij de CBS-cijfers is de grens tussen kortdurende en langdurende leegstand op vier maanden gesteld. Op grond van het eerder genoemde verschil in leegstandsregistratie tussen het CBS en de corporaties verlagen we de grens nu tot één maand. Vergelijken we de totale leegstand met de aldus gedefinieerde discrepantieleegstand, dan blijkt verhoudingsgewijs een redelijk groot verschil (zie de onderste rij van tabel 2). Dit geldt met name voor de HAT-complexen, hetgeen waarschijnlijk het gevolg is van een hoge mutatiegraad. In de meergezinscomplexen ligt de discrepantieleegstand boven 1% en is daarmee hoog te noemen. Daarentegen is de discrepantieleegstand in de eengezinscomplexen zeer laag.

#### 4. Signaleringsystemen

Mede door de verhuurbaarheidsproblemen van de laatste jaren is bij de woningcorporaties de behoefte gegroeid aan een systeem, dat inzicht verschafft in de te wachten staande ontwikkelingen en de ermee samenhangende kosten. Niet in de laatste plaats staan de zogeheten signaleringssystemen in de belangstelling (vgl. Dolstra e.a., 1987).

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen systemen voor technisch beheer, systemen voor sociaal beheer en systemen voor exploitatie (Van Hoorn & Van Leent, 1987). Systemen voor technisch beheer hebben betrekking op bijvoorbeeld het onderhoud van de woningen. Er kan mee nagegaan worden, wat de kosten voor onderhoud in de nabije toekomst zullen zijn. Systemen voor sociaal beheer hebben betrekking op bijvoorbeeld de woningtoewijzing en de huishoudenssamenstelling. Systemen voor exploitatie hebben betrekking op de huurinkomsten en de leegstand.

De signaleringssystemen bestaan in de regel uit een verzameling indicatoren (vgl. Amory, 1988). Veelal gaat het hierbij gaan om het systematisch invullen en actualiseren van een matrix, waar verticaal de relevant geachte indicatoren en horizontaal de waarnemingstijdstippen uitgezet zijn. De veronderstelling achter een dergelijk systeem is, dat van de ontwikkeling van de waarde van de indicatoren in de tijd een signaal uitgaat, waardoor wellicht nog tijdig ingegrepen kan worden.

De op indicatoren gebaseerde signaleringssystemen zijn echter geenszins nieuwe uitvindingen. Mede door de opkomst van de computer ontstond eind jaren zestig - met name in de Angelsaksische landen - al een wetenschappelijk stroming die er naar streefde om tal van maatschappelijke sectoren via indicatoren te "monitoren": de zgn. social indicator movement (Sheldon & Freeman, 1970; Land, 1971). Ook in de Nederlandse ruimtelijke ordening zijn deze suggesties eerder gedaan, bijvoorbeeld in de jaren zeventig toen "procesbewaking van streekplannen" nog een discussiepunt was (PSC-TNO, 1976).

Dat signaleringssystemen thans weer overal als "oplossing" naar voren komen is niet verwonderlijk. Mede dankzij de enorme vlucht van de kantoorautomatisering is het opzetten van "databanken" ook buiten de directe kring van wetenschappers enorm in populariteit toegenomen. Daarbij komt, dat een signaleringssysteem betrekkelijk eenvoudig op te stellen is en het in staat is om in weinig tijd gegevens en ontwikkelingen te tonen.

Bij de gedachte achter leegstandssignaleringsystemen moeten echter enkele kanttekeningen geplaatst worden, die mede zijn ingegeven door de ervaringen die in de laatste twee decennia met indicatorensystemen zijn opgedaan.

Maatschappelijke processen zijn over het algemeen gecompliceerder en daardoor veel minder voorspelbaar dan technische processen. Deze opmerking is al vaak gemaakt, maar gaat hier eens te meer op. De gecompliceerde oorzaak-gevolg relaties in sociale systemen laten zich zelden in een stelsel eendimensionale indicatoren vangen. Dat betekent dat een verzameling en classificatie van talrijke gegevens nauwelijks tot meer inzicht leidt dan - bijvoorbeeld - medewerkers van woningcorporaties vanuit hun eigen werkervaring reeds lang wisten.

Bovendien is het nog de vraag, of een signaleringssysteem wel tijdig signaleert. Is het verval nog wel te stuiten, wanneer het systeem verval signaleert?

Het is zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, om op grond van een aantal indicatoren een betrouwbare voorspelling te doen van de leegstand. Daar komt bij, dat signaleringssystemen om redenen van hanteerbaarheid, overzichtelijkheid en (onderhouds)kosten slechts een beperkt aantal indicatoren mag bevatten. Een uitvoerige registratie is niet wenselijk.

Mutatiegraad en onderhoudskosten worden dikwijls als belangrijke indicatoren gezien, maar voor een gegeven woningbestand wordt vrijwel nooit vermeld, of het door deze indicatoren verklaarde deel van de variantie van de leegstand 10, 30 of bijvoorbeeld 50% is. Dit komt de onderbouwing van de signaleringssystemen niet ten goede.

Corporaties beschikken over het algemeen over weinig gegevens met betrekking tot algemeen-maatschappelijke ontwikkelingen, zodat de signaleringssystemen in de praktijk meestal slechts indicatoren op het gebied van de door de corporatie beheerde woningen en woonomgeving bevatten. De zo noodzakelijke relatie met ontwikkelingen elders in het woningmarktgebied ontbreekt daardoor.

Tevens moet onderscheid gemaakt worden tussen het signaleren van ontwikkelingen en het interpreteren ervan. Wijst een stijging van de mutatiegraad op komende leegstand? Of is de stijging een toevalstreffer. Of komt het doordat de mutatiegraad nu eenmaal grillig verloopt? Of komt het door een overal plaats vindende stijging van de mobiliteit? Naar verluidt is de oktoberkrach in 1987 mede het gevolg geweest van het feit, dat de computer een zeer snelle signalering van de ontwikkelingen op de markt mogelijk gemaakt heeft. Zal met de komst van de signaleringssystemen ook in corporatieland het paniekhandelen toenemen?

Het interpretatieprobleem doet zich eveneens voor, als één van de indicatoren een ongunstige ontwikkeling vertoont en de andere indicatoren een gelijkmatig of zelfs een gunstig verloop laten zien. Ook hier rijst de vraag: hoe moet dit beoordeeld worden? In zekere mate wreekt zich hier de zwakke theoretische onderbouwing.

## 5. Enkele concluderende opmerkingen

In diverse regio's van ons land kijken - met name - woningcorporaties met angst naar de stijgende woningleegstand, die hun exploitatiecijfers nadelig beïnvloeden. Ook de betrokken gemeentebesturen zien deze bedreiging van de leefbaarheid van wijken, buurten en dorpen met lede ogen sterker worden. De roep om tijdige maatregelen klinkt steeds luider en in het bijzonder op indicatoren gebaseerde signaleringssystemen worden daarbij als reddingsvest omarmd.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat van deze signaleringssystemen geen al te hoge verwachtingen mogen worden gekoesterd. Uiteraard kunnen ze op een goede wijze de actuele situatie beschrijven, maar de kans is groot, dat het leed, dat wil zeggen de verpaupering van een complex of buurt, reeds onstuitbaar aan de gang is op het ogenblik dat het via de cijfers wordt aangetoond. Met andere woorden: een beleid op basis van een signaleringssysteem resulteert dan letterlijk in een "hollen achter de feiten aan". Bovendien is het zeer waarschijnlijk dat de uitkomsten van een signaleringssysteem voor een plaatselijke deskundige volledig "verrassingsvrij" zijn. Alleen gecompliceerdere beleidsondersteunende systemen, die in staat zijn op een theoretisch verantwoorde wijze interrelaties en verbanden tussen ontwikkelingen te leggen, kunnen het reeds in de regio bij corporaties en gemeenten aanwezige inzicht in de plaatselijke situatie aanvullen. Deze systemen vragen weliswaar meer ontwikkelingstijd en meer fundamenteel onderzoek dan de signaleringssystemen, maar kunnen meer inzicht bieden in de achterliggende, op de woningmarkt werkzame processen. Mede daardoor kunnen zij een beter kader geven voor de interpretatie van de huidige ontwikkelingen en voor het te voeren beleid op de langere termijn. In het belang van een goede leegstandsbestrijding zal het onderzoek naar deze systemen in de komende jaren veel aandacht moeten krijgen.

## Literatuur

Amory, E. (1988), *Naar beslissingsondersteunende informatiesystemen voor het non-profit woningbeheer*, Delft: Delftse Universitaire Pers (Volks-huisvesting in theorie en praktijk 19)

Dolstra, O., F. van der Molen, M. van Straaten, P. Sijsma, H. Voogd (1987), *Van stedelijk beheer naar city-management; Een momentopname van het stedelijk beheer in een aantal grote en middelgrote gemeenten in Nederland*, Groningen: Geo Pers

Hage, H. (1985), *Revolutionaire methoden oorzaak problemen na-oorlogse hoogbouw?*, *Toegepaste Wetenschap TNO*, dec., blz. 6-11

Heeger, H. & F. van der Zon (1988), *Nieuw Engeland, Hoogvliet: perspectieven voor een na-oorlogs woongebied in Rijnmond*, Delft: Delftse Universitaire Pers

Hoorn, F. van & M. van Leent (1987), *Registreren en signaleren*, in: *Woningraad*, nr. 1, blz. 35-40



Kalle, E. & H. van Rooijen (1987), Aanpak van een buurt in vergaand verval: Perspectief voor De Meenthe Leeuwarden, **Volkshuisvesting**, 39, blz. 39-43

Klijn, E.H. & H. Westra (red.) (1987), 'Van na de oorlog': **Beschouwingen over de naoorlogse woningvoorraad: ontstaan, problemen en mogelijke oplossingen**, Delft: Delftse Universitaire Pers

Land, K.C. (1971), On the definition of social indicators, **The American Sociologist**, 6, blz. 322-325

NWR (1984), **Bestaande hoogbouw nader bekeken**, Almere: Nationale Woningraad (Woningraad-Extra 27)

Prak, N.L. & H. Priemus (1984), Model om verval van naoorlogse woningen beter te voorspellen, in: **Bouw**, 39, nr. 17, blz. 37-39

PSC-TNO (1976), **Bijsturen en bijstellen van streekplannen (VEROST)**, Delft: Planologisch Studiecentrum

Sheldon, E.B. and H.E. Freeman (1970), Notes on Social Indicators: promises and potential, **Policy Sciences**, 1, blz. 97-111

Vrije, P.A. de, Oorzaken en oplossingen voor diverse leegstandsvormen, **Stedebouw & Volkshuisvesting**, (1986) 22-27

Yap H.S. (1981), **Stad, wie doet je wat?**, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij

## DE WAARDE VAN GEORDENDE RUIMTE

ir. J. J. Pot

Wetenschappelijk medewerker Stichting GRONDVEST

### Samenvatting

Ordering verhoogt de waarde van de ruimte. Die waarde komt echter niet ten goede aan dezelfde kas waaruit de ordering van de ruimte gefinancierd is.

Op enkele plaatsen in het buitenland is een begin gemaakt met die waarde wél ten goede te laten komen aan de gemeenschapskas - met opvallend gunstige gevolgen.

Bezinning over wat hier aan de hand is, is het onderwerp van deze bijdrage.

### Stellingen

1. Ruimtelijke ordering heeft tot doel de ruimte beter bruikbaar en aangener leefbaar te maken. Dit betekent dat de ruimte meer 'waard' wordt. Deze waardevermeerdering is het rendement van overheids-investeringen in ruimtelijke ordering.

2. Nadat de ruimte geordend is, wordt de geordende ruimte ingevuld door de leden van de gemeenschap (consumenten en producenten, werken, wonen, recreëren, enz.). Ook dit betekent dat de ruimte meer waard wordt. Deze waarde is het gevolg van particuliere investeringen door de leden der gemeenschap.

3. Terugwinnen van het rendement van al deze investeringen voor de gemeenschapskas, komt de ontwikkeling van de ruimte in hoge mate ten goede, hetgeen bewezen wordt door de statistieken in landen waar hiermee een begin gemaakt is.

#### 1. Inleiding

Reeds bij het bekend worden van plannen gaat hetgeen men bereid is te betalen voor beter geordende ruimte omhoog. Deze 'verwachtingswaarde' gaat verder omhoog, wanneer zulke plannen worden aangenomen. Als daarna de ordering door infrastructurele werken wordt gerealiseerd, stijgt de prijs van het daardoor bevoordeelde gebied nog meer.

Om een voorbeeld te noemen: toen de Drechtunnel bij Dordrecht gereed kwam, stond er met grote letters in de krant dat de grondprijzen tot diep in Brabant omhoog vlogen. Vanzelfsprekend: Brabanders kunnen daardoor in Europoort gaan werken en werkers in Europoort kunnen in Brabant gaan wonen. Zodoende is de genoemde grondprijshoogte het rendement van de investering in de Drechtunnel. Waarom wordt dit geld van die grondprijzen niet gebruikt voor de financiering van de planologische voorbereidingen en de structurele uitvoering daarvan? Tot nu toe is het 't geld van de belastingbetaler dat daarin geïnvesteerd wordt, maar het rendement daarvan komt niet in diezelfde kas terug. (Ook particulier uitgevoerde infrastructurele werken worden uiteindelijk eigendom van de gemeenschap, zodat na de tijdelijke financiering door derden toch uiteindelijk de belastingbetaler betaalt. En in ieder geval komt het 'rendement' van zulke investeringen niet terug in dezelfde kas waaruit ze betaald zijn. Dit betekent een verstoring van de economie). Een ander aspect van dit onderwerp is de tolheffing. Bij nadere overdenking

een zakenwijk die over de hele wereld bekendheid kreeg als 'the Golden Triangle'.

## 5. Vestigingsmilieu

Als de ruimte een bestemming gekregen heeft, zijn er dan gegadigden die de ruimte invullen? Wat zijn de condities waaronder bewoners en ondernemers bereid zijn zich er te vestigen? Is de voorgestelde jaarlijkse betaling voor de gebruikswaarde van de grond, alsmede de onvoorspelbare toekomstige aanpassing daarvan, voldoende aantrekkelijk? Bekend is namelijk dat erfpacht de schrik is van bijna elke ondernemer. Een reeks van knellende voorwaarden en onzekerheid over de toekomstige canon. 'Voortdurende' erfpacht en afkoop van de canon voor een bepaalde periode zijn lapmiddelen, om de pijn te verzachten, maar betekenen allertmist een correctie van de principiële fout.

'Vestiging' - dat is onroerend goed vastleggen op een bepaald plaats - vraagt om de grootst mogelijke zekerheid. Wat de lokatie betreft wordt hierin voorzien middels 'eigendom'. Dat is voor iedereen gelijk verankerd in het Burgelijk Wetboek. Tot nu toe is de gebruikelijke manier dus 'koop'. Het geld dat men daarvoor eenmalig kwijt is, houdt geen enkel verband met latere veranderingen in de omgeving van de lokatie. Maar wat betekent dit voor de ondernemer en voor de ordening van de ruimte?

Het wel en wee van een onderneming, resp. het woongenot op een bepaalde plaats, is van verschillende factoren afhankelijk. De in beslag genomen vierkante meters hebben en krijgen in de loop van de tijd een bepaalde waarde in het economisch verkeer. Dat is een waarde die afhankelijk is van de ontwikkeling van het betreffende gebied rond die lokatie. Met deze overweging belanden wij aan de andere zijde van deze medaille: de maatschappij rondom veroorzaakt een bepaalde grondwaarde, dat is een bepaalde gebruikswaarde van de grond in een bepaald jaar. Deze gebruikswaarde of jaarwaarde is het rendement van de maatschappelijke ontwikkeling ten bate van die lokatie. Daarom moet deze jaarlijkse geldswaarde ook aan de maatschappij als geheel ten goede komen, dwz. aan de overheidskas worden afgedragen. Zo niet, dan valt er een gat in de economische kringloop, met de maar al te bekende desastreuze gevolgen. Een jaarlijkse betaling voor de jaarlijks aangepaste gebruikswaarde volgens de maatstaf van het algemeen belang (de 'grondwaardenkaart') is een voor een vestiging 'economische' ruil.

Daarmee komen wij weer aan de kant van de vestiging te kijken. De vraag is of de onderneming (of woonlokatie e.d.m.) van de economische (gelds)waarde van de in beslag genomen ruimte naar evenredigheid profijt heeft. Precies zoals dat geldt voor alle andere factoren die voor een bedrijf van belang zijn. Dan is het bezet houden van het terrein niet meer een voor het bedrijf uitgeschakelde factor (zoals bij koop), maar telt dan mee met alle andere factoren in de bedrijfsvoering. Mocht deze factor eventueel in het hele beeld zwaar gaan wegen, dan komt het gevestigd blijven op die plaats op economische gronden onder de aandacht van de financiering van het bedrijf.

Zo komt het planologisch facet onder de aandacht. Een noodlijdend bedrijf of een vervallen behuizing kunnen economisch dan niet langer op zo'n lokatie gehandhaafd blijven. Temeer niet als men jaarlijks voor de maatschappelijke gebruikswaarde ervan moet blijven betalen (en men de grond niet ongebruikt kan laten liggen om op een toenemende verkoopprijs te speculeren). Zelfs een nog slechts gedeeltelijke jaarlijkse betaling voor de maatschappelijke waarde van de grond blijkt een overtuigend sanerend effect te hebben - zie de cijfers van de desbetreffende gebieden ("In Sydney zijn geen achterbuurten, ook zonder dat het de gemeente een cent gekost heeft").

Met andere woorden: indien in een verkoopcontract voor grond van een gemeente de koopprijs vervangen wordt door een aan de gemeente te betalen

jaarprijs ("grondrecht") volgens de openbare grondrechtkaart, houden de gebruikers de ruimte bij voortdurend geordend volgens de toegelaten bestemming. Dat is dus buiten bezwaar van de gemeenschapskas.

Aan de kant van het bedrijfsleven of bewoning vervalt het speculatieve element van het blokkeren van gemeenschapsruimte middels koop. Men bespaart de koopprijs, men mist speculatieve verrijking ten koste van de gemeenschaps-inspanningen, alsook van eventueel verlies in het omgekeerde geval, en men betaalt voor de lokatie wat die elk jaar commercieel waard is.

Zolang men dit grondrecht volgens de openbare grondrechtkaart betaalt, heeft men dezelfde zekerheid op deze lokatie te kunnen blijven zitten als bij koop van de grond. Daar blijkt geen verschil in te zijn. De 'verkoopvoorwaarden' in het geval dat de gemeente een stuk grond verkoopt, kunnen in dit geval minder stringent zijn, resp. geheel vervallen.

## 6. Kort samengevat

"Ruimte" is een abstractie, nl. vierkante meters (kubieke meters) op een bepaalde plaats - ook 'lokatie' genoemd. Dit gegevene gedraagt zich in de economie tegengesteld aan al het door mensen gemaakte. Dit fundamentele verschil krijgt in de economische wetenschap, alsmede in de wetgeving, tot nu toe helaas (bijna) geen aandacht.

Ordering van de ruimte door de overheid verhoogt de waarde daarvan. Invulling van de ruimte door de bevolking verhoogt de waarde daarvan in het algemeen in hoge mate. Het rendement van deze investeringen komt echter in ons land tot nu toe niet terug in de kas van de gemeenschap. Hierdoor is de economische kringloop ontwricht, met een grote kans dat de geboden ruimte niet wordt ingevuld, resp. niet op de manier die gepland is. Een jaarlijkse betaling voor de actuele gebruikswaarde van de ruimte die iemand in handen heeft, garandeert in hoge mate dat het in het eigenbelang van die grondgebruiker is, om de geplande indeling van de ruimte adequaat te effectueren.

Er zijn reeds plaatsen in de wereld waar een begin gemaakt is met het rendement van de waarde van de ruimte aan de gemeenschap ten goede te laten komen (o.m. in Nieuw Zeeland, Australië, Zuid Afrika, Pennsylvania, USA). Daar gebeurt dit door verschil in belastingtarief voor grond resp. opstal in de onroerendgoed belasting (tax-shift van de property tax). Daarbij blijkt zonder uitzondering dat reeds bij de eerste stappen in deze richting de bouwrijverheid toeneemt en de werkloosheid afneemt, ghetto's verdwijnen en de ruimte efficiënt wordt benut.

## Literatuur

- Fred Harrison, "The Power in the Land", 1983.
- Peter Hall, "Land Values", Colloquium of the Acton Society Trust, 1965.
- Gilbert M. Tucker, "The Self-Supporting City" - The city throws away its investments, resorts to taxation, and goes on the rocks. 1958.
- Prof. dr. C. Lowell Harris, "Property Tax Reform, More Progress, Less Poverty", 1970.
- Prof. Steven B. Cord, "Taxing Land More Than Buildings: The Record in Pennsylvania", 1983.
- A.R.Hutchinson, "Natural Resources Rental Taxation in Australia", 1977.
- Ir.J.J.Pot, "Van Erfpacht tot Grondrecht", dl. I&II, 1974.
- Albert Pleydell c.s., "Taxation and Urban Blight", Report by the Tax Study Advisory Committee, 1962.
- Joseph S. Thompson, "The Power to Destroy", 1954.
- Prof. Arthur P. Becker c.s., "One Way to Better Cities", film van de Robert Schalkenbach Foundation, New York.
- Perry Prentice (Time, Inc.), "What kind of Cities do we want?", Nation's Cities, 1967.
- H. Bronson Cowan, "Municipal Improvement and Finance", International Research Committee on Real Estate Taxation, 1958.
- Prof. M. Mason Gaffney, "Property Taxes and the Frequency of Urban Renewal", 1964.
- Herbert K.R.Müller, "Das ungelöste Bodenproblem als Störungsfaktor in der Social- und Wirtschaftsordnung", 1969.



Citaten

"Uit een oogpunt van rechtvaardige verdeling vande kosten van openbare werken zou het billijk zijn, als van de eigenaren van gronden die van bedoelde werken bijzonder profijt hebben, evenredige bedragen in de kosten zouden kunnen worden gevraagd. Met name ten aanzien van reeds bebouwde gronden, die in waarde toenemen door gemeentelijke voorzieningen, is het onder de huidige wetgeving echter nagenoeg onmogelijk, langs publiekrechtelijke weg de kosten van die voorzieningen op de desbetreffende eigenaren te verhalen. Er zijn, zoals bekend, wel verscheidene schaderegelingen, maar het vraagstuk van de verdeling van de baten die het gevolg zijn van gemeentelijke maatregelen, is nog niet op adequate wijze opgelost. Het is mede om deze reden, dat een erfpachtstelsel met een herzienbare canon aanbeveling verdient, zodat langs privaatrechtelijke weg deze onbevredigende situatie in zekere mate kan worden opgevangen."

Wethouder mr. H.J.Zeevalking in de Nota Grondbeleid 1973 van de gemeente Utrecht, p.10.

"Grond is schaars: de voorraad neemt niet toe, de behoefte aan grond daarentegen wel - zowel door toeneming van de bevolking als door stijgende ruimtebehoefte per hoofd." O.m. om deze reden werd de vraag aan de orde gesteld of "de uitgifte van gronden in erfpacht een wenselijke aanvulling van de publiekrechtelijke middelen vormt, welke de gemeente ter behartiging van het algemeen belang ten dienste staat."

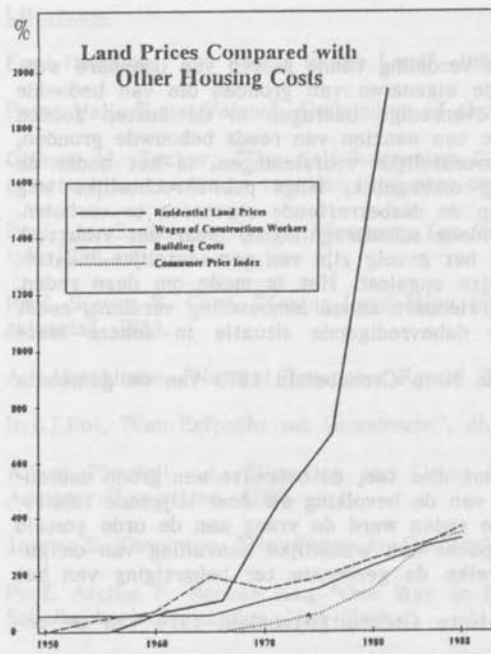
Wethouder mr. W.H.A.Nuy in de Nota Gronduitgiftebeleid 1974 van de gemeente Den Haag, p.2.

"De voornaamste redenen waarom een gemeente er goed aan doet de door haar aangemaakte bouwterreinen in erfpacht uit te geven en niet te verkopen, zijn de volgende. Zeer belangrijk is nog steeds het van ouds aangevoerde argument, dat de waardestijging - in de laatste tientallen jaren de zeer snelle waardestijging - van de bouwgrond aan de gemeenschap ten goede behoort te komen, en niet aan de toevallige grondeigenaren, die aan deze waardestijging in het algemeen niets hebben toe- of afgedaan. De gemeente, zijnde de plaatselijke gemeenschap, kan met temeer recht op deze waardestijging aanspraak maken, omdat de totale kosten, verbonden aan de verwezenlijking van bestemmingsplannen (verwervingskosten van de ondergrond, de kosten van grondwerken, bestrating, riolering, beplanting, bruggen, enz.) gewoonlijk zo hoog zijn, dat ze lang niet door de aanvankelijke opbrengst van de bouwterreinen kunnen worden goedgeemaakt. Om bestemmingsplannen van een behoorlijke kwaliteit te verwezenlijken moet de gemeente zich dit financiële offer getroosten, maar dan is het ook volkomen redelijk, dat ZIJ de baten ontvangt, die uit de waardestijging van de bouwgrond voortvloeien; deze baten komen te zijner tijd tot uitdrukking in een verhoging van de jaarlijkse pacht-som."

J.J.Sijbrandij (Amsterdam) in "De Gemeente", febr. 1968, p.54.

"Land, in itself, has no value. It costs nothing in human effort or creativeness. It is the need and desire to occupy a part of it that has value. One can have great areas of land for nothing if he gets far enough away from people. What is known as land value is actually location value, and since location value means land in a desirable place among people, land value or location value is really: People value."

Joseph S. Thompson: 'The Power to Destroy'.



SOURCES: Bureau of Labor Standards (Consumer Price Index); Boeckh Division, American Appraisal Associates (Housing Building Costs); Bureau of Labor Statistics (Construction Worker Wages); U.S. Commerce Department's Census of Governments (Residential Land Prices).

met 5,3%, de bevolking met 1,2% en het bruto nationaal produkt-per-inwoner met 2,2%.

Federal Reserve Board in *The Wallstreet Journal* 6-86

Indien de particuliere grond in de USA zou zijn uitgegeven tegen betaling van een 'grondrecht' (vergelijk met hypotheekrente) van 30%, zou hiermee de helft van het begrotingsbudget van de USA gedekt zijn.

Perry Prentice, 25 jaar lang vice-president van TIME, vervolgens actief consultant voor bedrijven en regering voor technische en economische zaken in verband met de bouwindustrie:

"De ontoelaatbare, door belasting gesubsidieerde inflatie in grondprijzen is de enige reden waarom het particulier ondernemen niet kan hopen ooit nieuwe stadswoningen te bouwen die goedkoop genoeg zijn om aan de noden van de middenklas-gezinnen tegemoet te komen, en de grootste reden waarom particulier ondernemen niet voldoen kan aan de woningbehoefte voor de gezinnen met lagere inkomens. Ons systeem belast het bouwen zo zwaar, dat achterbuurten tot de meest profijtelijke investeringen in onroerend goed behoren. In New York heeft een 2 miljard dollar huizenbouwprogramma geen merkbare vermindering van het aantal krotten teweeggebracht. Geen enkele wettelijke dwangmaatregel zal in staat zijn de krottenproductie bij te houden, totdat en tenzij het profijt van het bezit van achterbuurten door belasting op de waarde van de blote grond zal worden verhinderd. Het belang van de grondeigenaren is diametraal in tegenstelling tot elk ander element in de economie".

Perry Prentice in "The Death of Cities"

De prijs van een woning voor een gemiddelde Amerikaan is \$120.000. Uitschieters zijn Boston met \$229.300 en Pittsburgh met \$51.300. Als reden voor dit zo grote verschil wordt vermeld dat de grondprijs in Pittsburgh alreeds voor 60% is wegbe-  
last.

Incentive Taxation, 8811p3.

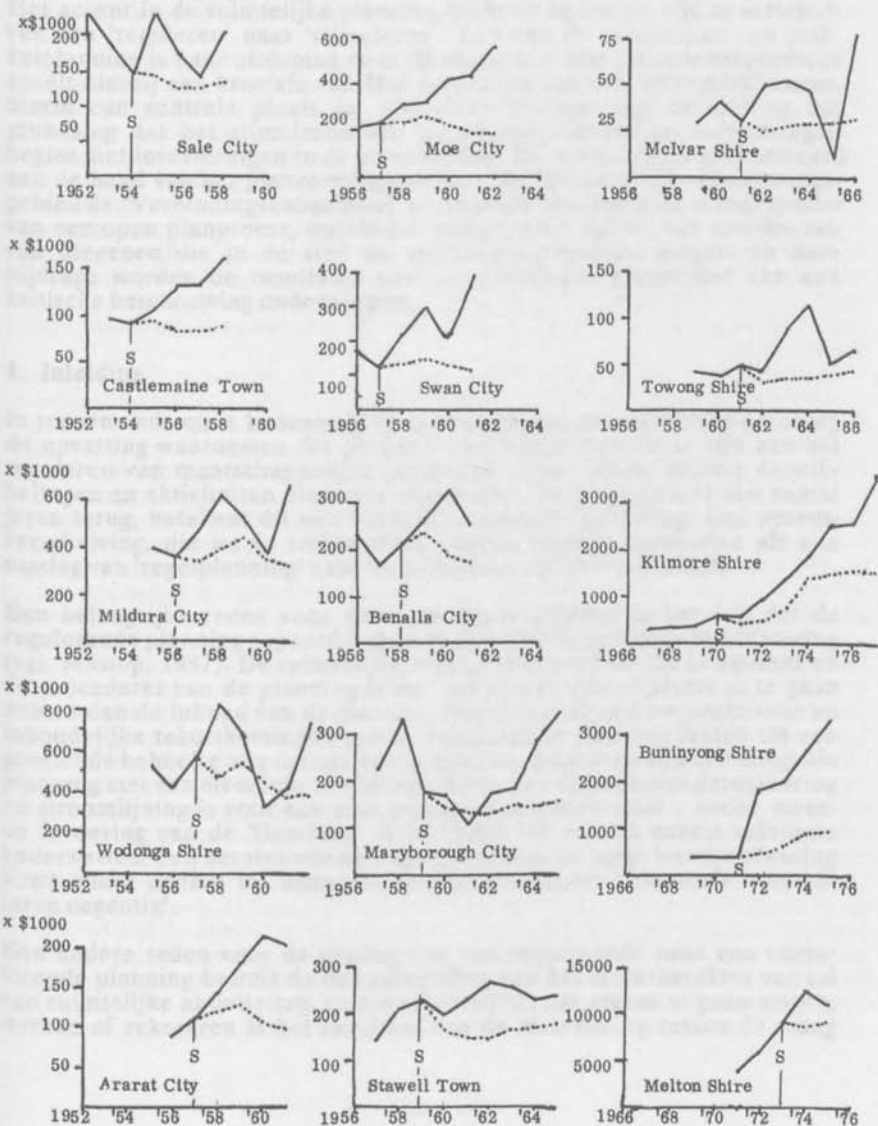
De hypotheekrente is daar 10% en de grondbelasting 15% (!) van de koopprijs. Eigenaar en fiscus delen de buit dus in de verhouding 10:15, dit is in procenten uitgedrukt een verhouding van 40:60%. Oftewel: de prijs van de grond is in Pittsburgh nog slechts 40% van de waarde van de grond.

De marktwaarde van de particuliere grond in de USA steeg tussen 1960 en 1985 van 357 naar 3060 miljard dollar. Dat komt overeen met een jaarlijkse stijging van 9%. In diezelfde periode steeg de consumptie-index

## Australië

Per gemeente kan met een volksstemming gevraagd worden de property tax te wijzigen. Op deze wijze zijn geleidelijk aan vele gemeenten er toe overgegaan om de property tax te verleggen van opstal naar grond. Als maatstaf van het effect daarvan wordt de bouwactiviteit vermeld (getrokken lijnen), vergeleken met het gemiddelde in de omgeving, waar de taxshift nog niet is ingevoerd (gestippeld). Met een S is het jaar van de shift aangegeven.

Bron: Land Values Research Group by analysis of official data from the Bureau of Census and Statistics.





## INVESTEREN IN PLANVORMING

G.G. Ridders en H. Voogd  
 Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning  
 Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
 Rijksuniversiteit Groningen

### SAMENVATTING

Het accent in de ruimtelijke planning blijkt in de laatste tijd te verschuiven van 'reguleren' naar 'stimuleren'. Een van de kenmerken van prikkelplanning is haar uitdaging naar de markt toe. Het planvormingsproces speelt hierbij een cruciale rol. Het verwerven van een "draagvlak" neemt hierin een centrale plaats in. Aan deze bijdrage ligt de stelling ten grondslag dat het stimuleren van particuliere stedelijke investeringen begint met investeringen in de planvorming. Dit wordt nader geïllustreerd aan de hand van het planvormingsproces voor het stedelijk vernieuwingsgebied de "Verbindingskanaalzone" in de stad Groningen. Er is hier sprake van een open planproces, waarin het zwaartepunt ligt bij het mobiliseren van diegenen die in de stad de vernieuwing moeten dragen. In deze bijdrage worden de resultaten van het Groningse planproces aan een kritische beschouwing onderworpen.

### 1. Inleiding

In toenemende mate kunnen we in de praktijk van de ruimtelijke planning de opvatting waarnemen dat plannen niet alleen dienstbaar zijn aan het reguleren van maatschappelijke processen, maar tevens nieuwe ontwikkelingen en activiteiten dienen te stimuleren. Vergeleken met een aantal jaren terug, betekent dit een duidelijke accentverschuiving. Een accentverschuiving, die we in trefwoorden zouden kunnen aanduiden als een omslag van 'regelplanning' naar 'prikkelplanning' (Voogd, 1988).

Een belangrijke reden voor deze omslag is gelegen in het feit dat de regulerende planning gepaard is gegaan met een toenemende juridificering (vgl. Mastop, 1987). De ruimtelijke regelgeving werd steeds complexer en de procedures van de planning leken een belangrijker plaats in te gaan nemen dan de inhoud van de plannen. Bezwaren tegen deze praktische en inhoudelijke tekortkomingen van de regulerende planning leidde tot een groeiende behoefte aan deregulering, aan coördinatie en aan een integrale planning met een meer inhoudelijk karakter. Aan de gewenste deregulering en stroomlijning is voor een deel tegemoet gekomen door - onder meer - de invoering van de "flexibele" WRO/BRO '85 en een aantal sektorale kaderwetten. Een hernieuwde belangstelling voor de lange termijn planning komt onder andere tot uiting in de recente stroom rijksnota's over 'de jaren negentig'.

Een andere reden voor de omslag van een regulerende naar een stimulerende planning betreft de bewustwording van het markt karakter van tal van ruimtelijke activiteiten. Immers het besluit om ergens te gaan wonen, werken of recreëren is het resultaat van de afstemming tussen de vraag



(de wensen en de behoeften van de (potentiële) gebruiker) en het aanbod (hetgeen een bepaalde plaats aan ruimtelijke kenmerken te bieden heeft: het ruimtelijk produkt). Er kan dan ook gesteld worden dat het effectief functioneren van een stad, regio of land samenhangt met de marktsituatie van de diverse ruimtelijke activiteiten in het betreffende gebied (vgl. Ashworth en Voogd, 1988). Dit betekent dat overheden op lokaal, regionaal en nationaal niveau rekening dienen te houden met de concurrentiepositie van hun stad, respectievelijk regio en land. Wil men deze concurrentiepositie behouden c.q. versterken, dan vereist dit een goede kennis van de vraagzijde en een hierop inspelen door aanpassingen aan de aanbodzijde. Met andere woorden: een marktgericht stimuleringsbeleid waarbij vooral de planvorming als instrument aan gewicht wint.

Aan deze bijdrage ligt derhalve de stelling ten grondslag dat het stimuleren van particuliere stedelijke investeringen begint met investeringen in de planvorming. In de volgende paragrafen zal allereerst nader op deze rol van de planvorming worden ingegaan. Vervolgens zal dieper worden ingegaan op een spraakmakend voorbeeld in de stad Groningen: de uitwerking van de zgn. Verbindingskanaalzone, een gebied gelegen ten zuiden van de oude binnenstad nabij het station en de zuidelijke rondweg. Daarbij wordt de vraag gesteld hoe marktgericht de stimulerende planning in de Groningse praktijk is. Ook is bezien in hoeverre de inhoud van de gemeentelijke plannen ten aanzien van het Verbindingskanaal inderdaad aanzetten tot "het handelen" van andere actoren. Tevens wordt een aantal kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de gehanteerde methode van planvorming.

## 2. Kenmerken stimulerende planning

Een marktgericht beleid impliceert een beleidsvoorbereiding met een stimulerend karakter. Stimulerend in de zin dat het vragers aanzet om gebruik te blijven of te gaan maken van het aanbod. Met andere woorden: de planvorming moet investeringen opwekken dan wel desinvesteringen tegengaan; het moet mensen ertoe stimuleren weer in de stad te gaan wonen; het moet het bezoek van toeristen en rekreanten uitlokken (of juist tegengaan), enzovoorts.

Een marktgericht beleid vergt derhalve een planning die aanzet tot handelen. Planning in die zin is dan meer dan het bepalen van de koers (het richting geven) en het aanbrenge van de samenhang (koördinatie en integratie); het dient tevens de relatie met het handelen aan te geven. Hierdoor wordt een verfijndere afstemming van het overheidshandelen op het handelen van anderen mogelijk (vgl. Wissink, 1987). Dit betekent ondermeer dat er een stimulerende invloed vanuit kan gaan op de maatschappelijke krachten die (mede) kunnen zorgdragen voor de noodzakelijke vernieuwing van de ruimtelijke structuur (Voogd, 1988). Gezien het feit dat de besteedbare financiële ruimte van de overheid steeds beperkter wordt, is dit laatste niet alleen gewenst, doch ook noodzakelijk. Anders dan een planning waarvan de taak beperkt blijft tot het richtingzoeken biedt de stimuleringsgerichte planning dan ook een betere garantie voor zowel de maatschappelijke acceptatie en adoptie van beleidsdoelstellingen, als voor de uitvoering daarvan.

De stimuleringsgerichtheid van de ruimtelijke planning stelt uiteraard eisen aan de inhoud van het plan.

Ten eerste moet het plan marktprocessen zichtbaar maken, in het bijzonder de verschillende ontwikkelingen die daarin gaande zijn. Dit vergroot onder meer de herkenbaarheid van de beleidsvoorstellen bij de verschillende marktpartijen. Het plan moet immers inspelen op (veranderende) vraag- en aanbodrelaties ten aanzien van het wonen, het werken, het rekreëren en andere ruimtelijke activiteiten in het plangebied en voor de realisatie van dit voornemen is een inhoudelijke betrokkenheid van alle partijen onontbeerlijk. "Derden" dienen - bijvoorbeeld - hun problematiek kunnen herkennen in het plan.

Ter voorkoming van misverstanden dient hierbij benadrukt te worden dat dit **niet** impliceert dat het plan klakkeloos marktontwikkelingen moet volgen (= marktconforme planning). Planologische voorstellen dienen echter wel op hun markttechnische haalbaarheid worden getoetst, waarbij voornamelijk ongewenste marktontwikkelingen mitigerende maatregelen dienen te worden ontwikkeld (= marktgerichte planning). Kennis van de marktprocessen is derhalve een essentiële voorwaarde voor een verantwoorde beleidsvoorbereiding. In een vorig jaar op de Planologische Discussiedagen gepresenteerde bijdrage is nader uitgewerkt hoe dit inzicht via bepaalde onderzoekscomponenten kan worden verkregen. Op deze plaats zal hierop derhalve niet verder worden ingegaan (zie: Popken c.s., 1988).

Een tweede eis ten aanzien van de planinhoud is dat op een heldere wijze ruimtelijke prioriteiten worden gespecificeerd. Uiteraard is dit de uitkomst van een politieke besluitvorming, doch deze beslissing zal gebaseerd moeten zijn op de informatie omtrent de mogelijkheden en wenselijkheden die vanuit de vraagzijde over de aan te bieden ruimtelijke kwaliteiten naar voren zijn gekomen. Deze prioriteiten geven eveneens een relatie aan tussen planinhoud en handelen: ze maken duidelijk in welke richting het handelen moet koersen. Dit handelen betreft overigens niet alleen het handelen van actoren buiten de overheid, maar ook de overheid zelf. Daarnaast heeft de prioriteitstelling een signaalfunctie naar buiten toe, dat wil zeggen naar de gebruikers en de potentiële gebruikers die eventueel nieuwe activiteiten binnen het betreffende plangebied willen ondernemen.

Dit signaal naar buiten toe moet duidelijk stimulerend zijn; het moet een uitdagende werking hebben op de (potentiële) gebruikers. Dit uitdagende karakter van de inhoud legt de derde en laatste relatie tussen planinhoud en handelen. De inhoud van het plan moet daadwerkelijk aanzetten tot handelen. Dit kan een direct handelen betreffen, maar ook een indirect handelen in die zin dat het overleg tussen potentiële partners initieert om uiteindelijk te komen tot een vorm van samenwerking (zoals bijvoorbeeld een intergemeentelijke samenwerking of een publiek-private samenwerking).

De voorwaarde dat de inhoud van het plan uitdagend moet zijn betekent dat er hoge eisen moeten worden gesteld aan de tekst en aan de redactie. Het ruimtelijk plan moet toegankelijk zijn en tot de verbeelding spreken; het moet dus geen lijvige nota zijn, voorzien van dikke onderzoeksrap-

porten. Deze laatste relatie tussen planinhoud en handelen geeft duidelijk aan dat het promotionele aspekt in de stimuleringsgerichte planning bijzonder belangrijk is.

### 3. Stimuleren via planvorming

Het feit dat de inhoud van een stimuleringsgericht ruimtelijk plan aan bepaalde voorwaarden moet voldoen, stelt tevens eisen aan de manier waarop een dergelijk plan tot stand moet komen.

Zoals al in het voorafgaande is aangegeven zijn er bepaalde onderzoeksactiviteiten noodzakelijk om de vereiste marktkennis te verkrijgen. Deze onderzoeksactiviteiten leiden niet alleen tot inzichtvergroting; ze bieden tevens concrete aanknopingspunten voor de strategievorming. De strategievorming, het stellen van ruimtelijke prioriteiten, is echter niet exclusief of overwegend een aangelegenheid van de overheid. Het voeren van een marktgericht beleid betekent immers dat ook ruimte wordt gelaten aan de initiatieven en ideeën van andere maatschappelijke actoren dan de overheid. Het zwaartepunt bij de vorming van een stimuleringsgericht plan ligt dan ook bij het mobiliseren van degenen die mede de ruimtelijke vernieuwingen kunnen (moeten) dragen. Met andere woorden het verwerven van een draagvlak neemt in het planvormingsproces een belangrijke plaats in.

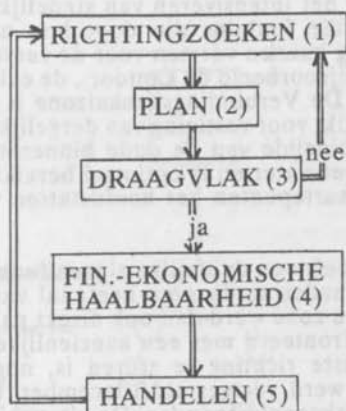
De term draagvlak wordt in dit geval ruim gehanteerd. Hiertoe wordt onder meer gerekend:

- de creatie van een sociaal netwerk (bijvoorbeeld intergemeentelijke overleg)
- het interesseren van projektontwikkelaars en/of financiers (bijvoorbeeld publiek-private samenwerking), of
- het mobiliseren van een bepaalde bevolkingsgroep (bijvoorbeeld de middenstand).

Daarbij wordt dikwijls een iteratief proces doorlopen, vergelijkbaar met de ideeën hieromtrent in de zgn. strategische keuzebenadering van planning (vgl. Hickling, 1974), doch met een sterke nadruk op "het halen van de volgende iteratie" (Voogd, 1988). Dit zal hieronder worden toegelicht; zie ook Figuur 1.

Kenmerk van dit iteratieve planvormingsproces is dat de verschillende stappen in dit proces na iedere iteratie in detail, respectievelijk mate van concreetheid, toenemen. De eerste stap kan worden aangeduid als het richtingzoeken. In de eerste iteratie zal dit het lanceren van een idee zijn, welke in de volgende iteraties verder moet worden uitgewerkt (bijvoorbeeld naar aanleiding van de resultaten uit bepaalde onderzoeken). Het resultaat van dit richtingzoeken wordt gepresenteerd in een plan (stap 2), die in een volgende iteratie kan worden bijgesteld. De derde stap, het verwerven van het draagvlak, gaat direkt na de eerste planpresentatie (meestal geleverd door de overheid, bijvoorbeeld in een stedenbouwkundig plan) een rol spelen. Blijkt dat er geen draagvlak bestaat of valt deze in de latere iteraties weg, dan begint het gehele planvormingsproces opnieuw. De vierde stap, het achterhalen van de financiële en economische haalbaarheid van het plan, wordt pas belangrijk wanneer het

plan en het draagvlak steeds duidelijker vormen aannemen. Stap 5 tenslotte is in alle iteraties even belangrijk. Het bepaalt de voortgang van het proces. Eerst vergt dit met name organisatorische maatregelen, terwijl in de latere iteraties ook budgetaire en concrete uitvoeringsmaatregelen nodig zullen zijn.



Figuur 1. Globale opzet van een stimuleringsgerichte planvorming

De hiervoor genoemde kenmerken van de stimulerende ruimtelijke planning zijn terug te vinden in de huidige planologische activiteiten van zowel nationale als regionale en lokale overheden. Een goed voorbeeld op gemeentelijk niveau biedt de planningspraktijk van de gemeente Groningen.

#### 4. Een Gronings voorbeeld: de Verbindingskanaalzone

In vakbladen en landelijke pers is de stad Groningen dikwijls een planologische trendsetter genoemd. Het in de jaren zeventig ontwikkelde verkeerscirculatieplan, het globale bestemmingsplan voor de gehele binnenstad, en - recentelijk - het structuurplan, zijn voorbeelden die deze kwalificatie ondersteunen. Thans lijkt Groningen opnieuw op een voortvarende manier een actueel thema als stedelijke vernieuwing te benaderen. Het is derhalve interessant de planningspraktijk van deze gemeente eens tegen het licht van het voorgaande te houden.

In Groningen is men druk doende met de zone langs het Verbindingskanaal. Het is een van de uitwerkingsgebieden van het Structuurplan Groningen, dat als ontwerp in het voorjaar van 1986 werd gepresenteerd. In dit structuurplan heeft het gemeentebestuur haar prioriteiten ten aanzien van de ruimtelijk-funktionele toekomst van Groningen vastgelegd. Twee doelstellingen staan haar hierbij voor ogen: het versterken van de

centrumpositie en het verbeteren van het woon- en leefklimaat. Speciaal richt zij zich daarbij op de binnenstad, vijf intensiveringsgebieden en een zogenaamd aandachtsgebied (vgl. van der Veer, 1987). De Verbindingskanaalzone is een van de aangewezen intensiveringsgebieden.

Intensiveringsgebieden gelden als stedelijke vernieuwingsgebieden. Dit betekent dat in dergelijke gebieden de belangen van de gehele stad prevaleren boven de belangen van de gebieden zelf. De gebieden dienen dan ook te worden gebruikt voor het intensiveren van stedelijke en (boven-)regionale functies, oftewel die functies die door hun uitstraling een daadwerkelijke ondersteuning kunnen vormen voor de versterking van de centrumpositie van de stad (bijvoorbeeld de kantoor-, de cultureel-recreatieve-, en de winkelfunctie). De Verbindingskanaalzone is vanwege haar unieke kwaliteiten zeer geschikt voor vestiging van dergelijke functies. De zone grenst direct aan de zuidzijde van de oude binnenstad; biedt een representatieve locatie aan het water en is optimaal bereikbaar voor alle verkeerssoorten (met als zwaartepunten het hoofdstation van de NS en het regionale busstation).

Het ontwerp-strukturplan heeft een duidelijke signaalfunctie gehad. De positieve en enthousiaste benadering daarvan heeft tal van partikuliere initiatieven doen ontstaan. De zone werd dan ook direct na de publikatie van het strukturplan gekonfronteerd met een aanzienlijke projektdruk. Teneinde deze in de gewenste richting te sturen is, nog voordat het strukturplan door de raad werd vastgesteld (december 1987), met de uitwerking van de Verbindingskanaal begonnen. De uitwerking zou bovendien als proefproject fungeren om ervaring op te doen met een nieuwe planningsmethode en met de publiek-private samenwerking.

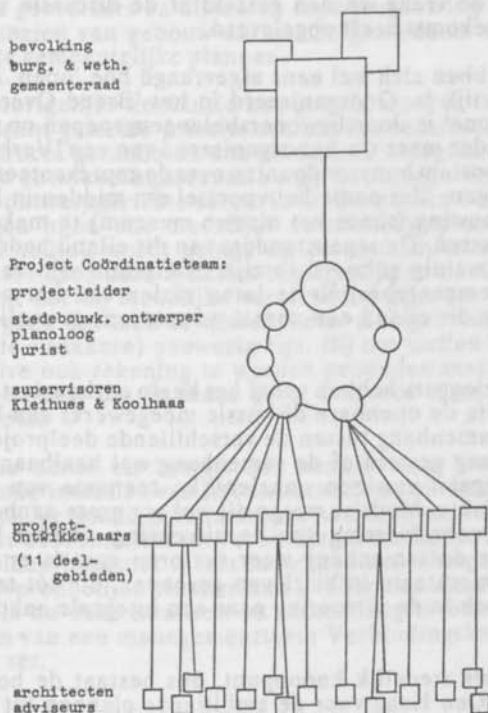
Het planproces dat aan de uitwerking van de Verbindingskanaalzone ten grondslag ligt, vertoont grote overeenkomsten met het planvormingsproces zoals in de vorige paragraaf is besproken. Ook in Groningen neemt het kreëren van een draagvlak een belangrijke plaats in. Daartoe dient het zogenaamde open planproces. Dit proces heeft als doel een gedachtenwisseling op gang te brengen met de vele participanten uit de samenleving (bewoners, politici, beleggers, bouwers, stedenbouwkundigen, architecten, enzovoorts). Met andere woorden: uitgangspunt was het initiëren van een volledig open meningsvorming, en niet - zoals veelal gebruikelijk - een inspraakproces op basis van een 'definitief' beleidsvoornemen van het gemeentebestuur.

Een open meningsvorming behoeft echter wel sturing en organisatie. Vandaar dat een eerste voorzet werd gegeven in de vorm van een stedenbouwkundig concept (het Masterplan 2000) dat werd ontwikkeld door de Dienst Ruimtelijke Ordening. Dit Masterplan, waarin tot de verbeelding sprekende ruimtelijke voorstellen waren neergelegd, oftewel ideeën werden gelanceerd, was het signaal voor de start van het proces. De discussie, de open meningsvorming, bepaalde het verdere verloop van het proces. Daartoe werden de volgende "hulpmiddelen" ingezet:

- Het reorganiseren van het ambtelijk apparaat in een projektorganisatie die dwars over de verticale lijnen van de verschillende diensten (lijnorganisaties) loopt. Hierdoor is niet alleen een efficiënter werken en alerter reageren mogelijk; het geeft de organisatie tevens een duidelijk gezicht naar buiten toe.



- Het aanstellen van twee supervisors -autoriteiten op het gebied van de architectuur en stedenbouw- die als taak hadden om, vanuit een algehele dialoog, van alle los bestaande ideeën (die waren geleverd door de bij het proces betrokken projectontwikkelaars en hun achterban) een kwalitatief hoogwaardig en samenhangend beeld te vormen. Hun inbreng moest bovendien inspirerend zijn.
- Het organiseren van vier openbare manifestaties, die informatie en stof voor discussie op moesten leveren.



Bron: Dienst R.O.- gemeente Groningen

Figuur 2. Het open planproces van de Verbindingskanaalzone

Het open planproces werd doorlopen om zicht te krijgen op de stedenbouwkundige mogelijkheden en onmogelijkheden van de Verbindingskanaalzone. Daarnaast moest inzicht worden verkregen in de financiële en economische haalbaarheid daarvan. Voor de ontwikkeling van de Verbindingskanaalzone zal de marktsector namelijk een zeer belangrijke bijdrage moeten leveren. De gemeentelijke bijdrage is beperkt tot 67 miljoen gulden, terwijl het hele project op ca. 800 miljoen gulden is begroot. Per saldo denkt de gemeente ongeveer 35 miljoen gulden te moeten investeren; de rest zal terugloeien in de vorm van grondopbrengsten, subsidies (van

het rijk) en reeds gereserveerde budgetten. Een deel van de 35 miljoen hoopt men via publiek-private overeenkomsten te kunnen financieren.

Naar het zich thans laat aanzien, is het planvormingsproces zeer succesvol geweest in het stimuleren van de publieke meningsvorming en betrokkenheid. De bijeenkomsten werden massaal bezocht en ook de media schonken ruimschoots aandacht aan de planvorming. De wederzijdse beïnvloeding van de diverse betrokkenen heeft ertoe geleid dat - in de verschillende iteraties - de plannen soms werden gewijzigd, aangepast of zelfs verworpen. Toch kan de vraag worden gesteld of de discussie voldoende draagvlak voor de toekomst heeft opgeleverd.

De burgers bijvoorbeeld hebben zich wel eens afgevraagd hoe 'open' het open planproces in de praktijk is. Georganiseerd in het 'Breed Overleg van de Verbindingskanaalzone' is door bewonersbelangengroepen op diverse manieren getracht, onder meer via het organiseren van een 'Verbindingskanaaldag' en een symposium hun standpunten over de gepresenteerde plannen naar voren te brengen. Met name het voorstel om midden in het kanaal een eiland met bebouwing (thans het nieuwe museum) te maken, resulteerde in scherpe protesten. De tegenstanders van dit eiland hadden (en hebben) het gevoel te weinig gehoord te zijn. Niettemin zijn ze er toch in geslaagd om het gemeentebestuur te laten afzien van het oorspronkelijke voorstel om op dit eiland een aantal woontorens te realiseren.

De projektontwikkelaars/beleggers hebben vanaf het begin enthousiast op de plannen gereageerd en via de openbare discussie meegewerkt aan het tot stand brengen van een samenhang tussen de verschillende deelprojecten. Nu wordt echter de vraag gesteld of de samenhang wel haalbaar is. In de plannen wordt uitgegaan van een aanzienlijke toename van de hoeveelheid kantooroppervlakte. Mede vanwege dit wel erg grote aanbod, wordt nadrukkelijk gepleit voor fasering van de uitvoering. Omdat het gevaar bestaat dat hierdoor de samenhang weer verloren gaat is er op ambtelijk nivo een managementteam in het leven geroepen, die tot taak heeft om zoveel mogelijk toch in de uitvoering naar een integrale aanpak te blijven streven.

Groningen is aangewezen als stedelijk knooppunt, dus bestaat de hoop dat financiële steun vanuit Den Haag voor de ambitieuze plannen tot de mogelijkheden behoort. Maar hoeveel zekerheid bestaat er over de steun van de rijksoverheid? In ieder geval heeft het Rijk de Verbindingskanaalzone als proefproject voor publiek-private samenwerking aangewezen. De Rijksgebouwendienst heeft zich inmiddels gemeld als gegadigde voor een aanzienlijk deel van de geplande kantoorruimte.

Niet alleen bij het open planproces, ook bij de inhoud van de plannen ten aanzien van de Verbindingskanaalzone worden soms kritische kanttekeningen geplaatst. In het voorafgaande zijn drie voorwaarden genoemd waaraan een stimulerend plan zou moeten voldoen. Ten eerste moet het plan getuigen van voldoende marktkennis, ten tweede dienen gestelde prioriteiten duidelijk gespecificeerd te zijn en ten derde dient de inhoud van het plan een wervend karakter te dragen. Toetsing van de plannen ten aanzien van de Verbindingskanaalzone aan deze drie voorwaarden levert het volgende beeld op.

De gemeente baseert haar ideeën over de ruimtelijk-funkionele invulling van de Verbindingskanaal zone (vestiging van kantoren en grootschalige detailhandel) voor een groot deel op onderzoeksrapporten. Een daarvan is de Kantorennota 1987, waarin ondermeer gekonkludeerd wordt dat er een tekort is aan kantoorruimte. Een dergelijke konklusie rechtvaardigt de in de plannen gereserveerde kantoorruimte. Een kennis van de markt betreft echter niet alleen een inzicht in de kwantitatieve vraag. Kwalitatieve aspecten (zoals bijvoorbeeld de behoefte aan eigen identiteit) zijn minstens zo belangrijk. Immers de feitelijke invulling van een gebied hangt af van de gebruikers en alleen de tegemoetkoming aan hun wensen en eisen ten aanzien van gebouw en lokatie garandeert een voldoende draagvlak voor de gemeentelijke plannen.

Een soortgelijke konklusie kan gesteld worden ten aanzien van de tweede eis. Slecht gestelde prioriteiten die het resultaat zijn van een goed afwegingsproces garanderen een voldoende draagvlak. Dat betekent dat funktionele ontwikkelingsscenario's (in Groningen ligt de nadruk soms te sterk op de ontwerpgerichte scenario's). Bovendien bestaat het gevaar (en daar getuigen bijna alle stedelijke vernieuwingsplannen van), dat er een te sterke nadruk wordt gelegd op de economische funkties. Op zich is de aandacht voor deze funkties begrijpelijk en noodzakelijk; het neemt niet weg dat het bij stedelijke vernieuwing gaat om bestaande gebieden, dat wil zeggen dat men te maken heeft met gebieden waarin reeds funkties (ook de zwakkere) aanwezig zijn. Bij het stellen van de prioriteiten dient derhalve ook rekening te worden gehouden met deze zwakkere funkties. Dat betekent dat in ieder geval hiervoor alternatieven moeten worden geboden.

Wat de derde eis betreft kan zonder meer worden vastgesteld dat de wervende intenties van het structuurplan en de uitwerkingingen daarvan, zoals de Verbindingskanaalzone, positieve reacties hebben uitgelokt. Het projekt-coördinatieteam Verbindingskanaalzone heeft deze reacties via het openplanproces met succes samengebracht, hetgeen ertoe heeft geleid dat de oorspronkelijke plannen aan kwaliteit en samenhang hebben gewonnen. Zaak is nu deze kwaliteit en samenhang te behouden. Het in het leven roepen van een managementteam Verbindingskanaalzone is dan ook een goede zet.

## LITERATUUR

- Ashworth G.J., H. Voogd (1988), Marketing the City; concepts, processes and Dutch applications, **Town Planning Review**, vol. 59, 1, 65-79
- Boer, J. de, R. Krämer (1988) Werk aan het water. In: **Stijl** nr.4, pp. 7-28.
- Breed Overleg van bewoners en gebruikers van de Verbindingskanaalzone (1988) verslag Symposium Plan Verbindingskanaal ter discussie te Groningen.
- Cammen, H. van der (1987) In planologen land. In: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, nr. 12, pp. 484-485.
- Does, J., A. Schut (1987), Verbindingskanaalzone Groningen: intensiveren, maar hoe?, **Contour**, 4, 5-13

Geurtsen, R. en N. Kornich (1988), Groningen onder supervisory; stadsonderwerp intensiveringszone Verbindingskanaal, **De Architect**, april, 36-50

Hickling, A. (1974) **Managing Decisions: the Strategic Choice Approach**, Mantec, Rugby.

Kreukels, A.M.J. (1985) Planning als spiegel van de westerse samenleving: de frontlinie van de nieuwe grootstedelijke plannen in de Verenigde Staten in de jaren tachtig. In: **Beleid en Maatschappij**, nr. 12, pp. 311-323.

Leeuwenkamp, H. (1988), Publiek-private samenwerking in Groningen: planvorming met architecten en ontwikkelaars, **ROM-magazine** nr. 2, febr., 16-18

Mastop, H. (1987), Besluitvorming; handelen en normeren, **Planologische Studies**, nr. 1, PDI-UvA.

Popken, A.B., G.G. Riggers, P. Sijsma, H. Voogd (1988) Naar een marktgericht structuurplan. In: **Planologische Diskussiebijdragen** deel II, pp. 565-573.

Prins, P. (1988) Nieuwe Groningse Methode. Kanaalzone: proeftuin voor stadsvernieuwing. In: **Bouw** nr. 14/15, pp. 7-11.

Schegget, H.J. ter (1988) Omgaan met publiek-private samenwerking; het voorbeeld Groningen. In: **Stedebouw en Volkshuisvesting** nr. 2, Bestuurlijk-juridische trends pp. 65-68.

Veer, F.H. van der (1987) Structuurplan Groningen: zo kan het ook! In: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, nr. 1, pp. 3-7.

Visser, T. (1987), Groningen Verbindingskanaalzone, **Contour**, 2, 28-35

Voogd, H. (1987) Groningen: van regelplanning naar prikkelplanning. In: **Contour** nr. 4, pp. 14-17.

Voogd, H. (1988) Van regelplanning naar prikkelplanning: een moeilijke opgave, In: Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, **Nederland in Nota's; strategie en pragmatisme in beleid en onderzoek**, deel I, 233-248

Wissink, G.A. (1987) Nieuwe oriëntaties en werkterreinen voor de planologie. In: **Stedebouw en Volkshuisvesting**, nr. 6, pp. 197-205.

## Europa 1992 en de verzekeringssector, enige gedachten over internationalisering.

Ton van Rietbergen  
Geografisch Instituut RU Utrecht

### Samenvatting

De opheffing van interne belemmeringen binnen de EG vormt een dankbaar maar ingewikkeld onderwerp voor sociaal-wetenschappelijk en economisch onderzoek. De complexiteit van dergelijk onderzoek en de geringe diepgang van de conclusies bracht het Centraal Plan Bureau ertoe om te pleiten voor meer sector studies. In dit verhaal zal getracht worden om enig licht te werpen op ontwikkelingen in de verzekeringssector. Het tamelijk eigen en gesloten karakter van de verzekeringssector, de geringe theorievorming op het terrein van de diensten en de beperkte aandacht die binnen de geografie aan deze sector wordt gegeven, maken de hoeveelheid licht noodzakelijkerwijs gering. Achtereenvolgens zullen de algemene contouren van EG 1992, de organisatie en structuurveranderingen in de verzekeringssector en internationalisatietendenzen binnen de verzekeringssector aan de orde komen.

### Inleiding

Over de gevolgen van een Europa zonder grenzen wordt in verschillende fora druk gespeculeerd. Zeker is in elk geval dat zoals Pelkmans(1988), de enige Nederlandse vertegenwoordiger in de Cecchini groep, het formuleerde : " De integratietekorten van de EG nog bij verre worden overtroffen door de informatietekorten". Gezien het feit dat voorspellen, zelfs met bekende parameters, al een hachelijke zaak is, zal het duidelijk zijn dat conclusies met betrekking tot het Europa van na 1992 met een korrel zout moeten worden genomen. Het Cecchini rapport schetst voor financiële diensten drie nauw met elkaar verbonden gevolgen. Allereerst een toeneming van de concurrentiekracht van de sector zelf, waardoor een toenemend gebruik van deze diensten (o.a. door externalisatie) valt te verwachten en natuurlijk de positieve effecten die zullen voortvloeien uit de verbeterde macro-economische situatie binnen EG. De Cecchini groep schat de baten van integratie op de drie voornaamste terreinen van financiële dienstverlening te weten: het bank-en kredietwezen, de verzekeringssector, de makelaardij en de effecten-handel op 22 miljard ECU. Kern van hun berekening is een analyse van de prijsverschillen van een representatief assortiment financiële diensten, tussen in dit geval acht landen van de EG, en van de prijsontwikkeling ervan onder als gevolg van de integratie ontstane verhevigde concurrentie. De huidige prijsverschillen tussen de EG landen bleken aanzienlijk te zijn en zo rond de 50% te schommelen. Opvallend grote verschillen bleken er te bestaan bij de prijzen van autoverzekeringen, hypotheek en eigen woning, consumentenkrediet en effecten. Belangrijkste hinderpaal en blijvend gevoelig punt ook in de Brusselse onderhandelingen is de controle op het kapitaalverkeer. Ondanks een duidelijke vooruitgang op dit punt bestaan er nog steeds aanzienlijke verschillen tussen de verschillende lidstaten. Zo zijn er in Spanje, Griekenland ,Portugal en Ierland nog tamelijk strikte



controles, terwijl het liberalisering proces in Frankrijk, Italië en Denemarken net op gang begint te komen. In het Verenigd Koninkrijk daarentegen zijn deviezencontroles afgeschaft, terwijl in W.Duitsland en de Beneluxlanden het vrije kapitaalverkeer is toegestaan. Overigens bestaan er ook in de laatste landen nog allerlei voorschriften die het starten van een nieuwe vestiging in de financieel dienstverlenende sfeer bemoeilijken. In een later stadium kom ik hierop terug. Allereerst lijkt het zinvol om enige aandacht aan de verzekeringssector te besteden.

#### Karakteristieken van de verzekeringsbedrijfstak

De assurantiëwereld kan ruwweg in twee delen worden verdeeld: de particuliere maatschappijen en de wettelijke sociale verzekeringsorganen. Slechts op de eerste groep zal in dit artikel worden ingegaan, omdat bij hen een gerichte marktstrategie kan worden onderkend. Omdat het mij in dit geval om strategische keuzen van verzekeringsbedrijven gaat, laat ik de wettelijke sociale verzekeringsorganen buiten beschouwing. Het belang van de verzekeringsbranche voor de Nederlandse economie kan aan de hand van een aantal cijfers worden geïllustreerd. Bij het CBS staan 11.685 bedrijfjes onder de verzekeringssector gerangschikt, hiervan valt maar liefst 8.685 in de categorie 0 werkzame lieden en 2.330 in de categorie 1-5. (CBS 1988) Negentien bedrijven blijken meer dan 500 werknemers in dienst te hebben. Van deze bedrijven staan er overigens slechts 850 ingeschreven bij de Sociaal Economische Raad. Daarvan ontvangen 530 maatschappijen meer dan 99% van het totale premie-inkomen. De rest ontvangt dus minder dan 1%, hetgeen duidt op kleine regionaal werkzame bedrijfjes, die vaak een zeer specialistisch deelterrein op schade-gebied bestrijken (de Smidt e.a. 1986). Overigens zijn er van de 850 verzekeraars slechts 312 aangesloten bij het Verbond der Verzekeraars, een overkoepelend orgaan die de belangen van de verzekeringssector verdedigt. Een belangrijke taak van dit orgaan is informatieverzorging. Veel van de gebruikte gegevens zijn dan ook van toepassing op deze 312 (veelal grootste) bedrijven. Deze noodzakelijke inperking lijkt me voor dit verhaal, waar de nadruk ligt op internationalisatie en strategische keuzen, onder invloed van 1992 niet bezwaarlijk.

Van het bruto nationaal inkomen wordt jaarlijks zo'n 6% besteed aan premies. In 1985 was dit bijvoorbeeld 5,6% hetgeen neerkomt op f 1600,- per hoofd van de bevolking per jaar (Informatica Statistica, 1987).

De verzekeringsbranche is bovendien een belangrijke werkgever. Zo'n 40.000 werknemers zijn direct binnen een verzekeringsmaatschappij werkzaam, terwijl zo'n 30.000 mensen hun werk vinden in het assurantie-bemiddelingsbedrijf, inclusief gevolmachtigde agenten (de Smidt e.a. 1986). Overigens moeten cijfers met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat de gebruikte definitie (wordt personeel buiten Nederland ook meegerekend, welke tussenpersoon wordt wel en niet mee gerekend etc.) nogal van invloed is op het resultaat. Kijken we nu verder met behulp van gegevens van Verzekeringkamer en Financieel Dagblad, dan zien we dat de grootste vier verzekeringsbedrijven maar liefst 60% van het premievolume voor hun rekening nemen, terwijl ze qua aantal werknemers nog veel hoger scoren. In tabel 1 worden enige kerngegevens van de vier grootste verzekeraars gepresenteerd.

Tabel 1, Kerngegevens van de vier grootste verzekeringsbedrijven in 1986.

	Schade(in f mln)	%	Leven	%	Personeel	%
Nationale Ned.	6017	25.1	5866	34.6	22481	35.5
AMEV	3276	13.7	2480	14.6	10780	17.0
AEGON	2296	9.6	2646	15.6	8285	13.1
Delta-Lloyd	818	3.4	1057	6.2	3047	4.8
Sub-Totaal	12407	51.8	12049	71.0	44593	70.5
Totaal	23981	100	16960	100	63291	100

Bron: Financieel Dagblad, 1987. (Omzet cijfers 1986)

De relatief hoge concentratiegraad in de verzekeringssector en met name de aanwezigheid van vier 'giganten' is in hoge mate verklarend voor de internationaliseringstendenzen, hierover later meer. Bovendien valt op dat de concentratie bij de levensverzekeringen hoger is dan bij de schadeafdeling. Dit gaat niet alleen op voor de grote jongens, maar ook voor de verzekeringssector in zijn geheel. Zo hebben bij de 87 bedrijven die in de rangschikking van het Financieel Dagblad zijn opgenomen, er bij de schade afdeling negentien een aandeel in het premievolume van meer dan 1% tegenover slechts elf uit de levenverzekeringsbranche. Eenzelfde beeld vinden we terug als we de grootste tien bedrijven en hun premieaandeel in beide sectoren bekijken. Bij de schade hebben deze een marktaandeel van bijna 75%, tegenover liefst 90% in de levensverzekeringssector.

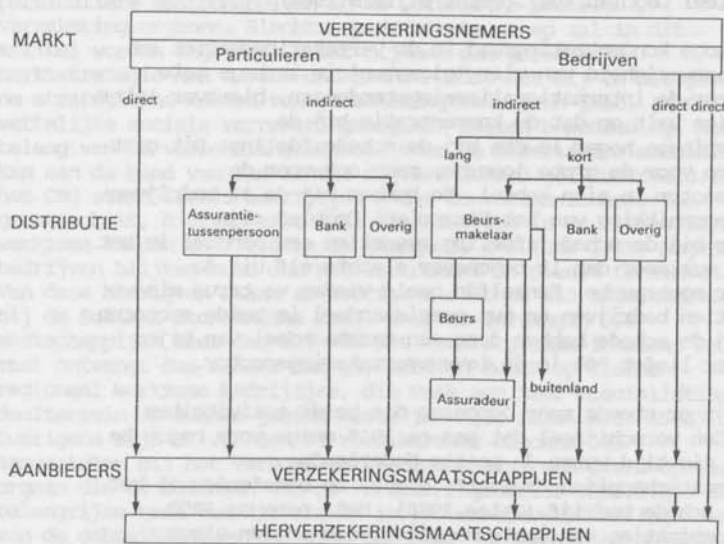
Overigens zijn er steeds meer concerns die beide activiteiten combineren. Een verschijnsel dat pas na 1945 enige vorm begon te krijgen. Tot die tijd waren de meeste Nederlandse verzekeringsmaatschappijen 'zuiver', d.w.z. ze beoefenden of het leven of het schade bedrijf (Gales, 1988). Met name na 1950 ontstonden combinaties van maatschappijen, die in hun eigen branche reeds een lange historie kenden. Een voorbeeld daarvan is Delta Lloyd dat in 1969 ontstond uit Amstelven, Nederlands oudste levensverzekeringsbedrijf, de Hollandse Sociëteit uit 1807 en de Nedlloyd groep die in 1853 als transportverzekeraar was gestart. Het tempo waarin de samenwerking tussen leven en schade tot stand kwam, blijkt uit het feit dat in 1978 reeds 90% van het personeel bij een onderneming werkte, die beide activiteiten combineerde (Gales 1988). De doorbreking van de grenzen tussen beide sectoren viel gedeeltelijk samen met schaalvergroting en het ontstaan van grote concerns. Met name vanaf 1960 was er sprake van een fusiegolf tussen vaak op zich toch al grote ondernemingen. Naast concentratie vallen er ook duidelijke integratietendenzen waar te nemen. Tot 1960 waren ondernemingen complexe eenheden met veelal zeer zelfstandige delen. Redenen hiervoor zijn de aard van de markt en de organisatie van het bedrijf. Zo brachten veel ondernemingen activiteiten die zich op andere dan de gebruikelijke of op andere bevolkingsgroepen richtten, onder in dochters buiten het bedrijf. Een argument om dit te doen was de naamsbekendheid van de betreffende verzekeringsbedrijven bij de consument. Overgenomen ondernemingen functioneerden derhalve als zelfstandige eenheden binnen grote organisaties. In de loop van de jaren zestig en zeventig kwam de nadruk echter steeds meer op integratie van de verschillende bedrijfsactiviteiten te liggen. Dit leidde tot inbedding van de

verschillende activiteiten in een concernstructuur, waardoor de onderneming een duidelijker identiteit kreeg en het gemakkelijker was om als geheel te opereren.

### Organisatiestructuur en veranderingen in de verzekeringssector

Figuur 1 geeft een vereenvoudigd overzicht van de organisatiestructuur en verschijningsvormen van de verzekeringssector en beschrijft hoe vraag en aanbod met elkaar geconfronteerd worden in de verzekeringswereld.

Figuur 1, Vereenvoudigde voorstelling van de organisatiestructuur ; gesplitst naar distributievorm en naar ruimtelijke dimensie.



Bron: De Smidt e.a (1988)

Binnen de verzekeringssector komen we in feite een drietal organisatie/distributievormen tegen. De distributie via assurantietussenpersonen is nu nog het belangrijkste, maar met name rechtstreekse levering is in opkomst. Distributie via loondienstorganisaties (banken, werkgever) neemt een tussenpositie in. Tabel 2 laat zien dat de 'direct writers' (ofwel rechtsreeks levering) de laatste jaren het meest succesvol waren, terwijl ook de banken een lichte vooruitgang boekten. Dit alles ging met name ten koste van de distributie via tussenpersonen. Recentelijk schijnt er overigens een lichte kentering bij de 'direct writers' te zijn waargenomen (Trouw 1986). Daarnaast bestond er in de zeventiger jaren een trend in de verzekeringsbranche om meerdere producten aan te bieden. Produktdiversificatie en risicospreiding waren sleutelbegrippen in deze periode. Juist het redelijk fijne distributienet maakte dat verzekeraars redelijk succesvol andere artikelen als hypotheek, spaarrekeningen of vakantiebungalows konden aanbieden. Een zekere verzadiging van de Nederlandse verzekeringsmarkt maakte diversificatie trouwens zo wie zo aantrekkelijk.

Tabel 2, Distributievorm in procenten van het totaal.

	1980	1982	1984
assurantietussenpersoon	63%	61%	56%
rechtstreeks	15%	19%	22%
bank	11%	11%	13%
werkgever	5%	5%	5%
overig/onbekend	6%	4%	4%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Bron: Walstra, op de Delta Lloyd gevolmachtigden conferentie, 9/10 mei 1985. (uit de Smidt e.a 1986)

In tabel 3 staat een aantal nevenactiviteiten van verzekeraars geassocieerd naar motieven.

Tabel 3, Overzicht van de nevenactiviteiten van verzekeraars en de motieven voor die activiteiten.

	verwant	onder- steunend	uitbreiding expertise	belegging
Hypotheken*	X	X	X	X
Projectontwikkeling**			X	X
Sparen	X	X	X	
Financieringen**		X		
Vakantiebungalows*			X	X
Automatisering			X	
Beveiliging**		X		
Detailhandel				X

\* in sommige gevallen verliesgevend gebleken

\*\* bij een aantal verzekeraars stopgezet vanwege teleurstellende resultaten

Bron: NRC Handelsblad, 29-1-1986.

Risicospreiding stond in deze tijd hoog in het vaandel bij verzekeringsbedrijven. Bij een aantal maatschappijen liepen de nevenactiviteiten wel op tot zo'n 10% van de omzet (NRC 29-1-1986). De problemen die men ontmoette bij het opzetten van nevenactiviteiten (zie ook tabel 3) en de veranderde tijdsgeest leidde er echter toe dat het lijstje van nevenactiviteiten steeds kleiner werd. Risicospreiding is prima zoals bestuursvoorzitter Roos van AMEV in bovengenoemd artikel in NRC Handelsblad opmerkte, maar dan toch liever via internationalisering. In feite past dit terug keren naar het pure verzekeren prima in de trend, die er ook bij industriële ondernemingen bestaat, om zich terug te trekken op de kernactiviteiten. Het lijkt daarom tijd om te gaan kijken naar internationaliseringstrends bij verzekeringsbedrijven.

#### Internationalisering van verzekeringsbedrijven

Zoals reeds in de eerdere paragrafen naar voren is gekomen, zijn er een groot aantal redenen voor verzekeringsbedrijven om te internationaliseren. Over de term internationalisering bestaat overigens nog al wat onduidelijkheid. In dit verband beschouwen

we het als de steeds verdere spreiding van verzekeringsactiviteiten van Nederlandse verzekeraars over de wereld, waarbij als indicatoren premieinkomsten en personeel worden gebruikt. Eppink & v.Rijn (1988) noemen als voornaamste oorzaken van internationalisering:

- afnemende attractie van de thuismarkt
- risicospreiding
- voorsorteren op het Europa van na 1992
- schaalvoordelen

De afnemende attractie van de thuismarkt wordt volgens Eppink & v.Rijn (1988) veroorzaakt door een drietal ontwikkelingen. In de eerste plaats kan de Nederlandse markt als een verzadigde worden gekenschetst. Er bestaat namelijk een sterke correlatie tussen hoogte en groei van het BNP en die van de inkomsten van verzekeringsbedrijven (Eppink 1987). In Nederland is men reeds behoorlijk verzekerd en vindt slechts een geringe economische groei plaats, zodat zelfs intensieve en dure wervings campagnes weinig opleveren. De strijd om cliënten is met name hevig tussen 'direct writers' en maatschappijen met een intermediair (de Smidt e.a 1986). Teneinde zich in de verzadigde markt te handhaven, begeeft men zich veelvuldig op elkaars terrein. Uit onderzoek blijkt dat dit met name middelgrote maatschappijen betreft. De grootste bedrijven hebben doorgaans een redelijk stabiele positie, terwijl ook de grote groep regionaal opererende maatschappijen een tamelijk constante cliënten kring heeft. Fusies en het zoeken naar nieuwe distributiekkanalen vinden we dan ook vooral bij middelgrote bedrijven.

De tweede reden voor afnemende attractie van de Nederlandse markt is de veranderde mix tussen levens en algemene verzekering in Nederland. In 1955 maakte levensverzekeringen nog 66% van het totale premieinkomen van Nederlandse verzekeraars uit, terwijl dit aandeel in 1980 was afgenomen tot 42%. Dit is ongunstig omdat van allerlei soorten verzekeringen de levensverzekering de meest winstgevendende is. Daarnaast is de daling van de rentepercentages (maar dit is geen specifiek Nederlands probleem) ongunstig voor het inkomen uit investeringen en algemene winstgevendheid. Een derde reden is de verhevigde concurrentie tussen de verzekeringsbedrijven ook al door de penetratie van enkele sterke buitenlandse concurrenten op de Nederlandse markt, waardoor de winstpercentages uiteraard zijn gedaald. Een bijkomende voor de verzekeringbedrijven nadelige factor is de toenemende kennis en organisatie aan de consumenten kant in Nederland.

Al eerder zagen we dat risicospreiding een belangrijke rol speelde in de verzekeringswereld en dat de aanvankelijke oriëntatie op andere economische sectoren langzamerhand is vervangen door risicospreiding over meerdere geografische regio's. Zowel het verminderen van de kwetsbaarheid als het vergroten van flexibiliteit zijn hiervoor veel genoemde motieven. Een derde reden voor internationalisering is het wegvallen van de interne belemmeringen in de EG na 1992. Dit betekent dat concurrenten uit andere lidstaten zich zonder bureaucratische belemmeringen binnen de Gemeenschap kunnen vestigen. Vroege vestiging in andere landen van de EG stelt een bedrijf in staat om een strategische voorsprong te verwerven.

Een vierde reden om te internationaliseren zijn de schaalvoordelen die zo te behalen zijn. Het gaat daarbij niet zo zeer om het volume van het aantal verzekeringstransacties als wel om de mogelijkheden te investeren en de toegang tot de internationale kapitaalmarkten.

Daarnaast is de al eerder geconstateerde grootte van een aantal



Nederlandse verzekeraars een reden in zichzelf om te internationaliseren. Alvorens naar concrete voorbeelden van internationalisatie te kijken eerst iets over problemen die verzekeraars tegen komen en de veranderingen welke zullen optreden o.i.v. EG 92 en onderhandelingen in GATT verband.

#### Obstakels bij het internationaliseren

Er bestaan een groot aantal belemmeringen die het internationaal opereren van de verzekeringssector bemoeilijken. Het verlenen van vestigingsvergunningen of liever het niet verlenen van vergunningen vormt een belangrijke hinderpaal bij het internationaliseren van verzekeringsbedrijven. In ontwikkelingslanden worden vaak helemaal geen vergunningen verleend, terwijl in ontwikkelde landen veelal discriminerende condities worden gesteld, zoals het niet mogen hebben van een meerderheidsaandeel, of het alleen mogen opereren in onaan trekkelijke marktsegmenten dan wel het moeten aanleggen van een hogere kapitaalreserve of het moeten betalen van meer belasting (de Kruyff, 1987). Gezien de moeizame voortgang in de onderhandelingen over de liberalisering van diensten in GATT verband zullen deze beperkingen voorlopig ook nog wel blijven bestaan (Verbruggen & Pomp 1989). De oprichting van de EEG vormde overigens voor de Europese verzekeraars een belangrijke aanleiding om meer internationaal te gaan doen, waarbij het befaamde in 1985 gepresenteerde Witboek dit proces nog eens versnelde. In het Witboek worden ten aanzien van de verzekeringssector 9 voorstellen gedaan (Jaaroverzicht Verzekeraars in Nederland, 1987). Drie van de richtlijnen zijn inmiddels verwezenlijkt, waarvan de opvallendste de vrijheid van dienstverlening in het schadebedrijf is. De ontwerp-richtlijn houdt globaal in dat men na 1992 en voor enkele kleine EG landen na 1999, vanuit een lidstaat rechtstreeks bepaalde risico's, die in de richtlijn worden omschreven, kan verzekeren in een andere lidstaat zonder dat men in dit laatste land gevestigd hoeft te zijn. De liberalisering betreft vooral grotere risico's (Jaaroverzicht Verzekeraars in Nederland 1987). Op de gevolgen van deze wijzigingen en de concrete strategie van de grootste verzekeringsbedrijven gaan we nu in.

#### Internationalisatiegraad van de grootste Nederlandse verzekeraars

Alle tekenen wijzen in de richting van een verdere schaalvergroting. Zo merkt oud AMEV bestuursvoorzitter F. Roos in een speciale Carriere bijlage (24-10-1988) op dat: "Geen verzekeraar in Nederland groot genoeg is om het geweld van de buitenlandse verzekeringsreuzen te kunnen weerstaan". Op de wereldranglijst neemt Nederlands grootste verzekeraar Nationale Nederlanden tenslotte slechts een bescheiden vijfendertigste plaats. De voortdurende geruchten over fusies en acquisities zijn dan ook niet verwonderlijk. Figuur 2 geeft het aandeel weer van de inkomsten die de drie grootste Nederlandse verzekeraars reeds uit het buitenland halen. De toename van 22% buitenlandse opbrengsten in 1975 tot 54% in 1985 kan gerust weg spectaculair worden genoemd (Eppink & V. Rijn 1988). Het grootste deel van de toename was toe te schrijven aan acquisities. Bij het personeel van de drie grootste verzekeraars zien we hetzelfde beeld. Het aantal werknemers, dat buiten Nederland werkt nam toe van 4153 in 1975 tot 20.683 in 1985, een toename van meer dan 400%. Sinds 1982 overtreft het aantal personeelsleden in het buitenland dan

1988.

Pelkmans, J. (1988), Economische baten van 1992, In: ESB, 11-5-1988.

Smidt, M. de ; S.W. van Butselaar & J.M. de Vet (1986), Telecommunicatie, Bedrijfsleven en steden; Studies over het Utrechtse stadsgewest en het nationale bank- en verzekeringswezen, Geografisch Instituut Utrecht.

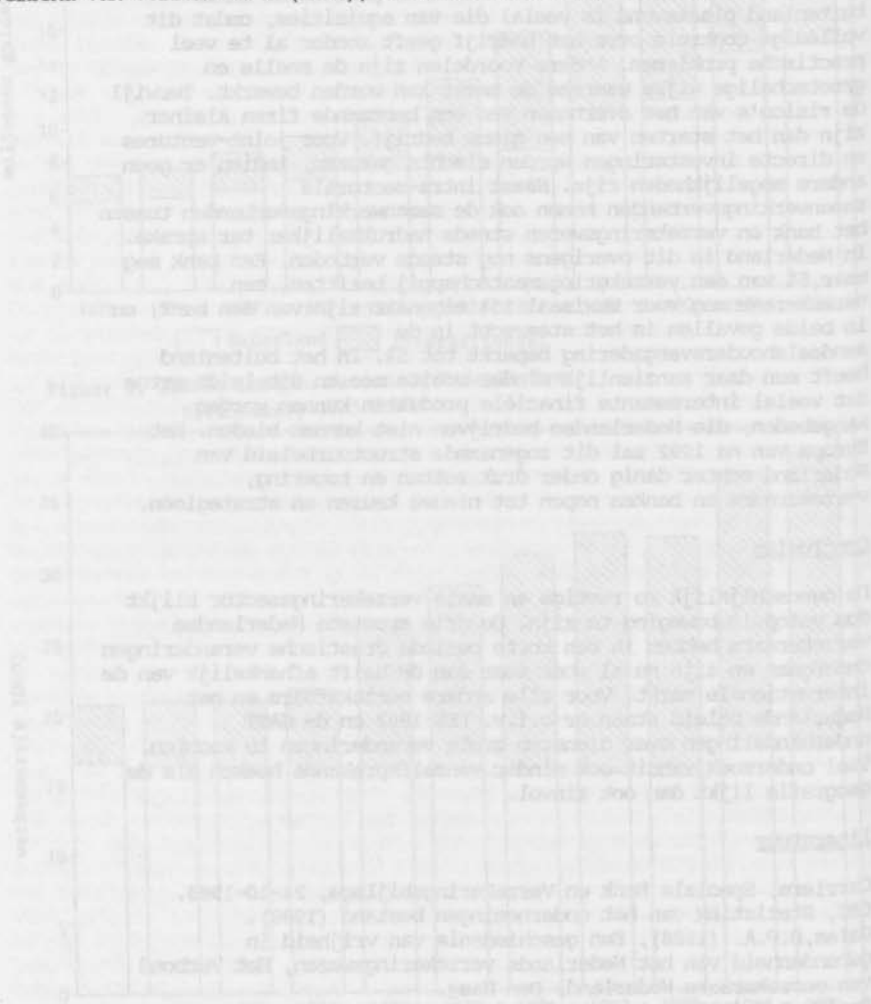
Kruijf, M. de (1987), De liberalisering van diensten en de positie van ontwikkelingslanden, stagepaper.

Nationale Nederlanden (1988), Informatica Statistica, 10e jaargang 1987.

Verbruggen, H & J.M. Pomp (1989), De dienstenonderhandelingen in het kader van de GATT, In: ESB, 74e jaargang, nr. 3688, p.10-14.

NRC, Deelman W., 29-10-1986, Terug naar het zuivere verzekeren.

Verbond van Verzekeraars (1988), Jaaroverzicht 1987, Den Haag.



## GOEDEREN PER SPOOR NAAR '92

Bart Roels en Rene Meijer  
Rotterdam, Verkeersdienst Rotterdam

### Stellingen:

1. Wil Rotterdam zich in het licht van '92 als poort van Europa handhaven, dan dient het thans slecht functionerende goederenvervoer per spoor noodzakelijk te worden ontwikkeld tot een volwaardige vervoerswijze.
2. De noodzaak tot het ontwikkelen van het goederenvervoer per spoor vereist drastische wijzigingen in de marktorientatie, de werkwijze en de infrastructuur van de NS, zodat een rendabel en clientgericht vervoer per spoor kan worden gerealiseerd.
3. Voor een rendabel en clientgericht goederenvervoer vanuit de Rotterdamse haven naar het Europese achterland dient de railinfrastructuur te worden uitgebreid; de maatregelen, zoals genoemd in het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, zijn hiervoor ontoereikend.

### Samenvatting

Van de ontwikkelingen die met Europa '92 in gang zijn gezet zal met name ook de transport- en distributiesector profiteren. Toenemende Europese handel zorgt er voor dat vervoer en distributie als groeiemarkt mag worden ontwikkeld. Wil Nederland van deze ontwikkeling ten volle profiteren dan is het noodzakelijk dat de bereikbaarheid van de logistieke centra Rotterdam en Schiphol wordt verbeterd. In dit kader is met name stukgoedvervoer per spoor een slecht ontwikkeld terrein. De huidige gang van zaken hieromtrent is noch rendabel noch clientvriendelijk. Om dit te veranderen moet in onze visie een drastische wijziging worden doorgevoerd in de markt-orientatie, de werkwijze en de railinfrastructuur van de NS. De belangrijkste elementen van deze visie behelzen het openen van goederenlijndiensten tussen speciaal aan te leggen Railterminals in Nederland en bestemmingen in het Europese achterland. Dit vervoer zou uit efficiëntie-overwegingen uitsluitend containers, wissellaadbakken en huckepack moeten bevatten. Een en ander betekent wel dat de railcapaciteit naar m.n. Duitsland moet worden uitgebreid. De meest gewenste uitbreiding is een hogesnelheidslijn uitsluitend voor het goederenvervoer per spoor. Daarnaast dient de kwaliteit van de dienstverlening door de NS aan de verladers te worden verbeterd.

### 1. Inleiding

De term "Europa '92" heeft in veler ogen een haast magische betekenis gekregen. Het vervallen van de Europese binnengrenzen lijkt het startsein te geven voor een veelvoud aan ontwikkelingen op diverse terreinen. In werkelijkheid is dit niet altijd het geval. Europa '92 zal in vele gevallen een versnelling en/of een extra stimulans betekenen voor reeds in gang gezette ontwikkelingen.

De vervoers- en distributiesector is een van de terreinen waarop deze laatste opmerking zeker van toepassing is. Wat betekent het vervallen van de binnengrenzen voor met name het goederenvervoer? Naar verwachting zal na 1992 de onderlinge handel tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap verder toenemen door het wegvallen van de nog bestaande in- en exportbarrières. Er zal op Europees niveau dus sprake zijn van groeiende goederenstromen. De transport- en distributiesector is bij deze ontwikkeling uiteraard zeer gebaat. Wij dienen ervoor zorg te dragen dat onze logistieke centra voor het goederenvervoer en het zakelijk verkeer optimaal bereikbaar zijn. Hierbij moet aandacht worden besteed aan alle binnen de vervoers- en distributiesector gangbare vervoerswijzen. Het volstaat nadrukkelijk niet alleen de aandacht te richten op het vervoer over de weg. Ook het vervoer van goederen per spoor, door de lucht en via pijpleiding moeten in beschouwing worden genomen.

Het belang van de bereikbaarheid voor goederenvervoer en zakelijk verkeer is inmiddels in brede kring onderkend. De vierde nota ruimtelijke ordening en het Bereikbaarheidsplan Randstad met als vervolg het onlangs verschenen tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer hebben een trend gezet waarin bereikbaarheid als inzet van het beleid wordt geaccentueerd. Met name de knelpunten in het wegverkeer en de kwaliteit van het openbaar personenvervoer worden aan de hand van dit beleid aangepakt.

Een ontwikkeling die in het licht van Europa '92 aan belangrijkheid wint, is de z.g. Mainportgedachte. Deze gedachte spreekt zich uit voor de ontwikkeling van een beperkt aantal centrale toegangspoorten tot het Europese achterland. De aanvoer van goederen beperkt zich tot deze mainports van waaruit de verdere distributie naar het Europese achterland wordt verzorgd. Het is voor een land als Nederland, met een omvangrijke transport- en distributiesector, belangrijk om om als 'mainport' te worden aangemerkt.

Derhalve dienen de twee nationale logistieke knooppunten Schiphol en de haven van Rotterdam zich ten opzichte van de concurrentie verder te ontwikkelen. Een belangrijke consequentie van de mainportgedachte is een aanzienlijke vergroting van het achterland dat vanuit de mainport moet worden bediend. Hierin liggen dan ook mede de groeikansen voor de transport- en distributiesector. Verdere ontwikkeling van Rotterdam en Schiphol is hierbij wel voorwaarde.

Ook hierbij is 'bereikbaarheid' het sleutelwoord. Bereikbaarheid van de mainports van en naar het Europese achterland moet voor alle vervoerswijzen (weg, spoor, lucht, binnenvaart en pijpleiding) perfect zijn geregeld.

Zoals gezegd wordt er reeds veel werk verricht om de bereikbaarheid van de mainports voor goederenvervoer en zakelijk verkeer te verbeteren. Het is echter opvallend dat de vervoersdrager die met de huidige ontwikkelingen duidelijk kansen heeft, in alle plannen onderbelicht blijft. Het betreft hier het goederenvervoer per spoor. Hieraan wordt nauwelijks of geen aandacht besteed hoewel het een bekend feit is dat het goederenvervoer per spoor in Nederland, ten opzichte van de buitenlandse concurrentie, slecht is ontwikkeld. Het vervolg van dit artikel handelt over de kansen van het spoor en de aanpassingen en ontwikkelingen die nodig zijn om het goederenvervoer per spoor op een aanvaardbaar peil te brengen.

## 2. Kansen van het goederenvervoer per spoor

Er zijn een aantal ontwikkelingen gaande die aanleiding geven tot de gedachte dat het vervoer van goederen per spoor de potentie heeft te groeien tot een aanzienlijk segment van de transport- en distributiemarkt. Daarbij moet dan wel worden vermeld dat deze transportwijze in de huidige situatie van zeer ondergeschikt belang is.

Er wordt wel gesteld dat het goederenvervoer per spoor met name geschikt is bij vervoer van grote partijen lading over relatief lange afstanden. Dit houdt verband met de invloed van schaaleffecten op de vervoersprijs per kilometer. Zoals reeds opgemerkt leiden Europa '92 en de Mainportgedachte tot een grotere omvang van goederenstromen en langere afstanden van de mainports naar het Europese achterland. Met name het vervoer per spoor kan hiervan dus profiteren.

Een tweede ontwikkeling die de omvang van het goederenvervoer per spoor positief beïnvloedt is een groeiende zorg voor het milieu. Uiteraard is al langer bekend dat het met de toestand van ons milieu bedroevend is gesteld. Er lijkt de laatste tijd echter een steeds breder draagvlak te ontstaan voor het nemen van ingrijpende maatregelen ter bescherming van het milieu. In de transport- en distributiesector zal dit ertoe leiden dat de inzet van meer milieuvriendelijke transportmiddelen wordt gestimuleerd. Hierin liggen kansen voor het vervoer per spoor ten koste van met name het vervoer over de weg.

Een derde factor die de kansen voor het goederenvervoer per spoor bepaald is de ontwikkeling van deze vervoerswijze in de ons omringende landen. Hier worden aanzienlijke bedragen geïnvesteerd in spoor-infrastructuur, materieel en ontwikkeling van betere systemen. Voor de Nederlandse mainports betekent dit dat de concurrentie ons op dit vlak ver voor ligt. Het ligt voor de hand dat ons land vroeger of later in deze ontwikkeling zal moeten meegaan.

Een laatste ontwikkeling die zijn invloed doet gelden op het vervoer per spoor is het ontstaan van steeds meer beperkingen aan het wegvervoer. Hierbij moet worden gedacht aan milieueffingen, tolssystemen, zondagsverboden voor vrachtverkeer, etc.. Deze beperkingen aan het vervoer over de weg kunnen ertoe leiden dat het vervoer per spoor als alternatief zal worden gekozen.

De kansen voor het goederenvervoer per spoor zijn, zoals uit het voorgaande mag blijken, rijkelijk aanwezig. Hiervan moet dan echter wel gebruik worden gemaakt, hetgeen betekent dat de huidige situatie m.b.t. deze vervoerswijze drastisch moet worden gewijzigd. Deze situatie schept geen positief beeld. Het vervoer per spoor heeft slechts een gering aandeel in de totale vervoers- en distributiemarkt en dat berust niet op toeval. Goederenvervoer per spoor is momenteel voor de vervoerder (NS) geen rendabele zaak, en bovendien bij de verladers niet bijzonder populair. Oorzaken hiervoor en noodzakelijke aanpassingen komen later aan de orde. Hierbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen het vervoer van bulkgoed en het vervoer van stukgoed inclusief containers.

Op het vervoer van bulkgoed wordt door de NS redelijk verdiend en er wordt door de verladers ook in redelijke mate gebruik van gemaakt. Zonder te willen suggereren dat in deze sector geen verbeteringen mogelijk zijn, is het toch voornamelijk de stukgoedsector die zorgen baart. Het vervoer van stukgoed, inclusief containers, per spoor is bijzonder zwak ontwikkeld en oogst bij de verlader ook het meeste kritiek. Daarbij is het een voor de NS verliesgevende zaak. In het



vervolg van dit artikel zal daarom worden ingegaan op de wijze waarop aan een beter vervoer van stukgoed per spoor gestalte kan worden gegeven.

Alvorens hiertoe over te gaan moet worden weergegeven waardoor de ontwikkeling van deze vervoerstak in de huidige situatie wordt belemmerd.

Zoals gezegd is stukgoedvervoer per spoor een verliesgevende en weinig populaire zaak die vraagt om aanzienlijke aanpassingen en vernieuwingen. De NS als vervoerder onderneemt echter nauwelijks stappen om de ontwikkeling hiervan op gang te brengen. Als reden voert men aan dat er onvoldoende lading ter vervoer wordt aangeboden om deze vergaande ontwikkeling te rechtvaardigen. Met andere woorden, de markt vraagt er niet om. De verladers hebben nogal wat kritiek op de NS als vervoerder en tonen derhalve weinig belangstelling voor het spoor als vervoersdrager. Reden is mede het feit dat de NS geen stappen onderneemt om het vervoer per spoor te verbeteren. Er is dus sprake van een vicieuze cirkel waarin vervoerder en verladers als het ware op elkaar zitten te wachten.

Voor de zo noodzakelijke ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor moet deze vicieuze cirkel worden doorbroken. Aangezien het hier een kwestie van nationaal belang betreft en aangezien de marktpartijen het kennelijk niet eens kunnen worden, dient de overheid een stimulerende rol te spelen teneinde de cirkel te doorbreken. De positie van de zo belangrijke vervoers- en distributiesector is in het geding en onvoldoende aandacht voor met name het vervoer van goederen per spoor kan leiden tot een gevoelige achteruitgang van de concurrentiepositie van onze mainports Schiphol en Rotterdam.

### 3. Een visie op een beter stukgoedvervoer per spoor

Bij het tot ontwikkeling brengen van het stukgoedvervoer per spoor, waarbij nadrukkelijk zowel vervoer van klassiek stukgoed als van containers wordt bedoeld, moet zowel worden gekeken naar de belangen van van de NS als vervoerder, als naar de wensen van de verladers t.a.v. de kwaliteit van dienstverlening door de vervoerder. Twee principes dienen hierbij als uitgangspunten, t.w.:

1. Rendabiliteit; het vervoer van goederen dient op een voor de NS rendabele wijze plaats te vinden.
2. Clientgerichtheid; de NS dient bij het vervoer van goederen een zodanige service te verlenen, dat het spoor door de verlader als een reeel alternatief voor andere vervoersdragers wordt ervaren.

Met deze principes als uitgangspunten wordt getracht het goederenvervoer per spoor te analyseren. Daarbij worden drie facetten aan goederenvervoer in beschouwing genomen, t.w.:

- A. Marktorientatie; op welke elementen uit de markt dient het goederenvervoer per spoor zich te richten?
- B. Systeem; volgens welke werkwijze dient het goederenvervoer per spoor plaats te vinden?
- C. Middelen; wat zijn de consequenties van wijzigingen in het goederenvervoer per spoor voor infrastructuur en materieel?

### 3.1. Rendabiliteit

Uit oogpunt van rendabiliteit is het zinvol bij de ontwikkeling van goederenvervoer per spoor vooral de sterke punten uit te buiten. Dit heeft in de eerste plaats gevolgen voor de marktorientatie van de NS. Het vervoer moet tegen concurrerende prijzen worden aangeboden. Wanneer in oenschouw wordt genomen dat bij spoorvervoer sprake is van een steeds afnemende vervoersprijs naarmate de afstand waarover wordt vervoerd en de omvang van de te vervoeren lading toeneemt, dan is de volgende marktorientatie de juiste:

De NS dient zich te richten op vervoer van grote partijen lading over relatief lange afstanden (d.w.z. 500 km. of meer).

Eveneens zijn er consequenties voor het systeem van spoorvervoer. Belangrijke activiteiten zijn de overslag van goederen op de trein en het vervoer zelf. De NS moet zich hierin een specialisme eigen maken. Voor de overslag moeten uitstekend geoutilleerde railterminals worden gecreeerd, de z.g. Railservice-centra (RSC's), die dienen als vertrek- en aankomstpunt van goederentreinen.

De NS dient uitsluitend goederen te vervoeren tussen RSC's.

Uit oogpunt van efficiëntie is het zinvol het systeem waarmee goederen per spoor worden vervoerd zo eenvoudig mogelijk te houden. Dit betekent dat de NS zich met name moet bezig houden met activiteiten waarvoor zij geschikt is terwijl activiteiten die door werkwijze te zeer kostenverhogend zijn moeten worden afgestoten.

Voor het systeem betekent dit dat, in het verlengde van het vervoer tussen RSC's, in principe geen lading bij verladings 'aan huis' moet worden opgehaald.

Te vervoeren goederen dienen op het RSC te worden aangeleverd.

Een verdere vereenvoudiging betreft de werkwijze tijdens de overslag van goederen op de trein. Getracht moet worden de overslag zo snel en zo ongecompliceerd als mogelijk te doen plaatsvinden.

De verschijningsvorm van te vervoeren goederen moet zoveel mogelijk worden geuniformeerd.

Voor de marktorientatie betekent dit dat de NS zich uitsluiten moet bezig houden met het vervoer van containers, wissellaadbakken en huckepack. Naast een efficiëntere overslagmogelijkheid heeft dit mede als voordeel dat m.b.t. tot het materieel gewerkt kan worden met standaard goederenwagons.

Van verladings mag in dit verband worden verwacht dat het stukgoed vergaand wordt gecontaineriseerd. Dit is, gezien de huidige ontwikkelingen in de stukgoedsector, ook wel aannemelijk.

Tenslotte is het voor een rendabel goederenvervoer per spoor noodzakelijk dat er voldoende capaciteit is op het nederlandse spoorwegnet.

Daarvoor moet in de eerste plaats de bestaande capaciteit optimaal worden benut hetgeen betekent dat goederenwagons en -treinen maximaal moeten kunnen worden geladen. In de huidige situatie is dit niet mogelijk vanwege een te geringe toegestane aslast.

De maximaal toegestane aslast moet worden verhoogd van 20 tot 22,5 ton.

In de tweede plaats dient de capaciteit op het spoorwagennet te worden uitgebreid. In de huidige situatie wordt de capaciteit vrijwel volledig benut voor het personenvervoer. Het goederenvervoer is hierdoor voornamelijk aangewezen op de nachtelijke uren. Hierin moet noodzakelijk verandering komen.

Het Nederlandse spoorwagennet dient voor het goederenvervoer te worden uitgebreid.

### 3.2. Clientgerichtheid

Uiteraard hangt de rendabiliteit van het goederenvervoer per spoor sterk samen met een voldoende aanbod van te vervoeren lading. In de huidige situatie is de trein als vervoersdrager niet populair bij de verlader en bestaan er enkele fundamentele punten van kritiek op de werkwijze van de NS. Bij de ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor dient de NS zich clientgericht op te stellen en moeten de punten van kritiek noodzakelijk worden weggenomen.

'Tijd' is in het vervoerswezen een essentiële factor. Het huidige goederenvervoer per spoor kenmerkt zich door een gebrek aan snelheid, regelmaat en frequentie. Het probleem van een te geringe vervoerssnelheid kan worden opgelost in de sfeer van infrastructuur en materieel.

Het goederenvervoer per spoor moet met snellere treinen plaatsvinden. Bovendien moet worden bekeken of op de belangrijke verbindingen Hogesnelheidslijnen voor het goederenvervoer kunnen worden aangelegd.

Om een vlotte doorvoer over de landsgrenzen te garanderen dient het Nederlandse spoorvervoer, zowel qua infrastructuur als qua dienstregeling, perfect aan te sluiten op het internationale spoorwagennet. Deze noodzaak wordt ondersteund door het feit dat het meeste goederenvervoer per spoor grensoverschrijdend is.

Gebrek aan regelmaat en frequentie kan alleen worden opgelost door drastische wijzigingen in het systeem van spoor-goederenvervoer. Vaste regelmaat en een hoge frequentie zijn essentieel omdat de verlader behoefte heeft aan zekerheid omtrent de vraag of en wanneer zijn goederen kunnen worden vervoerd. Ook moet zekerheid worden geboden dat de goederen tijdig hun bestemming bereiken.

Voor het goederenvervoer per spoor dienen lijndiensten volgens vaste dienstregeling en met een zo hoog mogelijke frequentie te worden geopend op de belangrijkste verbindingen met het achterland

Dit heeft enkele bijkomende gevolgen. Het stelt hoge eisen aan het 'op tijd' rijden van goederentreinen. Om geen kostbare tijd te verliezen moet het rangeren tot een minimum worden beperkt.

In principe moet worden afgezien van het rangeren met lading tijdens het vervoer.

Het rijden volgens vaste dienstregeling heeft overigens ook tot gevolg dat eventueel met onvolledig geladen treinen moet worden gereden.

Tenslotte zijn er nog enkele andere punten van kritiek die moeten worden weggenomen.

In de huidige situatie vertrekken goederentreinen veelal vroeg in de middag. Dit betekent dat verladers hun goederen voor die tijd moeten hebben aangeleverd. Dit vroege tijdstip is vaak een probleem.

Goederen moeten door de verlader tot laat in de middag op een RSC kunnen worden aangevoerd

Dit houdt in dat goederentreinen op een later tijdstip moeten vertrekken. Wil men toch de aansluiting met het internationale goederenvervoer per spoor kunnen garanderen dan is het noodzakelijk de suggestie van snellere treinen en hogesnelheidslijnen serieus te overwegen.

### 3.3. conclusie

Voor de ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor zijn wijzigingen in de marktorientatie van de NS, de inzet van middelen en vooral ook het systeem waarmee goederen per spoor worden vervoerd, noodzakelijk. De hier voorgestelde wijzigingen zijn in het volgend schematisch overzicht samengevat.

Schematisch overzicht visie op het stukgoedvervoer per spoor

	MARKTORIENTATIE	SYSTEEM	MATERIEEL/INFRASTRUCTUUR
RENDABILITEIT	<ul style="list-style-type: none"> <li>-grote partijen lading</li> <li>-afstanden langer dan 500 km.</li> <li>-uitsluitend vervoer van:               <ul style="list-style-type: none"> <li>*containers</li> <li>*wissellaadbakken</li> <li>*huckepack</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-uitsluitend vervoer RSC's</li> <li>-geen lading bij verladers aan huis ophalen</li> <li>-uniformeren van lading</li> <li>-niet rangeren met lading</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-aanleggen RSC's</li> <li>-uitbreiden infrastruct.</li> <li>-verhogen aslasten van 20 naar 22,5 ton</li> <li>-standaard goederenwagons</li> </ul>
CLIENT-GERICHTHEID	<ul style="list-style-type: none"> <li>-uitsluitend vervoer van:               <ul style="list-style-type: none"> <li>*containers</li> <li>*wissellaadbakken</li> <li>*huckepack</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-lijndiensten volgens vaste dienstregeling</li> <li>-aansluiten op internationaal railnet</li> <li>-zo hoog mogelijke vervoersfrequentie</li> <li>-later vertrekken van goederentreinen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-hogesnelheidslijnen</li> <li>-uitbreiden infrastruct.</li> <li>-snellere goederentreinen</li> </ul>

## 4. Rail-infrastructuur voor het goederenvervoer

### 4.1. Rotterdam en achterland

Het vervoer van goederen per spoor tussen de Rotterdamse haven en het Europese achterland vindt voornamelijk plaats via Venlo (5 mln. ton in '86), via Arnhem (2 mln. ton in '86) en via Roerendaal (2 mln. ton in '86).

Wat het vervoer van containers per spoor vanuit Nederland betreft, ligt de nadruk op de Alpenlanden. Zo'n 70% van de containers die in die richting worden vervoerd gaan per spoor.

marktaandeel spoorcontainervervoer in de totale  
goederenstroom 1985.

Relatie	aandeel spoor	aantal containers	
		spoor	totaal
Nederland-W. Duitsland	6 %	32.000	535.000
-Italië	75 %	35.000	47.000
-Frankrijk	25 %	9.300	37.000
-Zwitserland	65 %	17.700	27.000
-Oostenrijk	65 %	3.000	4.600
-België	22 %	54.000	245.000

Containervervoer per spoor van en naar Nederland



Groei van het containervervoer per spoor zal met name plaatsvinden naar de economische centra op meer dan 500 km. afstand van de mainport Rotterdam. Daarbij liggen de grootste kansen bij die centra die niet met de binnenvaart worden ontsloten. Voor de Rotterdamse haven hebben de Alpenlanden en met name zuid- en midden-Duitsland, wat het containervervoer betreft, de grootste potenties. Dit geldt vooral wanneer men bedenkt dat van de totale containerstroom tussen Nederland en West Duitsland slechts 6 % per spoor wordt vervoerd terwijl van de containerstroom tussen de Duitse havens en het Duitse achterland ruim 60 % per spoor wordt vervoerd.

De huidige tarievenstructuur van het spoorvervoer in West Duitsland bevoorrecht de Duitse havens t.o.v. Rotterdam; vervoer per spoor van en naar Rotterdam is in de Bondsrepubliek per definitie duurder dan het



vervoer van en naar de eigen havens. Als, zoals verwacht mag worden, in 1992 deze vorm van oneerlijke concurrentie vervalt zal het vervoer van containers per spoor tussen Nederland en Duitsland enorm kunnen groeien.

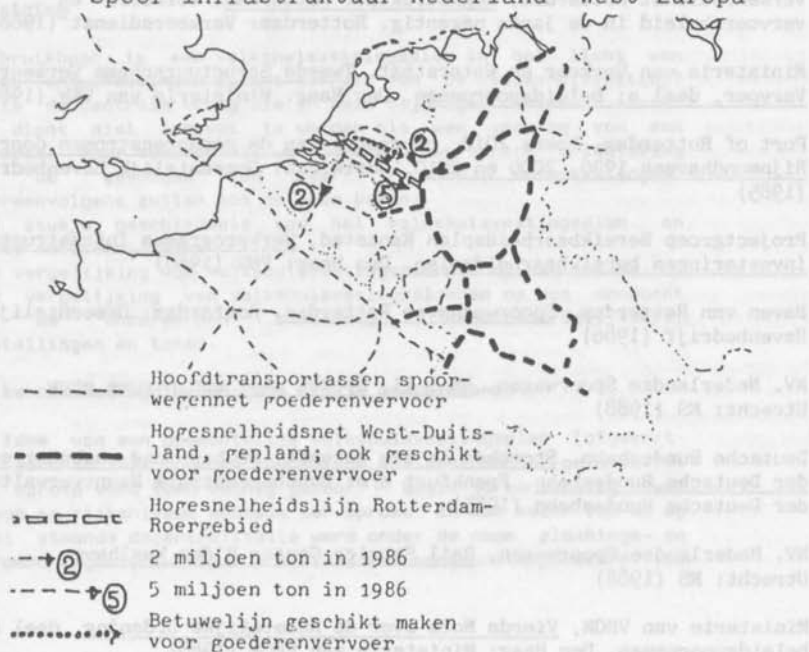
Over de capaciteit op het Nederlandse railnet voor het goederenvervoer valt het een en ander op te merken. Het vervoer van goederen per spoor vindt voornamelijk 's-nachts plaats. De capaciteit is beperkt omdat de eerste goederentrein pas kan vertrekken nadat het personenvervoer is gestopt. De laatste goederentrein moet op zijn Nederlandse bestemming zijn gearriveerd voordat de eerste persontrein vertrekt. De capaciteit wordt nog meer beperkt doordat de snelheid van goederentreinen betrekkelijk laag is.

In de huidige situatie wordt de beschikbare capaciteit op de hoofd-transportassen voor het goederenvervoer volledig benut. Ontwikkelingen in het personenvervoer hebben tot gevolg dat de bestaande rail-infrastructuur intensiever zal worden gebruikt. Hierdoor zullen reparatie- en onderhoudswerkzaamheden meer naar de nachtelijke uren worden verplaatst. De capaciteit voor het goederenvervoer wordt hierdoor dus nog meer beperkt.

Wanneer men er vanuit gaat dat goederenvervoer per spoor werkelijk een goed alternatief moet zijn voor het wegvervoer, dient de rail-infrastructuur met name richting Duitsland te worden uitgebreid. Immers, vraag en aanbod lopen op dat moment steeds verder uit elkaar. In het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer wordt hieraan wel aandacht besteed. Men denkt de capaciteit voor het vervoer van goederen per spoor op de achterlandverbindingen te vergroten door:

- de snelheid van goederentreinen te verhogen;
- de knelpunten op de lijn Rotterdam-Venlo op te lossen.

#### Spoor-infrastructuur Nederland- West Europa



Onderzoek is noodzakelijk naar de vraag of deze maatregelen voldoende zullen zijn om de groei in het goederenvervoer per spoor op te kunnen vangen.

Eerdere plannen, zoals het verdubbelen en elektrificeren van de Betuwelijn t.b.v. het goederenvervoer en de door Rotterdam voorgestelde Hogesnelheidslijn Rotterdam-Ruhrgebied via Eindhoven, zijn inmiddels buiten beeld. De genoemde hogesnelheidslijn zou m.n. voor het goederenvervoer geschikt moeten zijn en aan moeten sluiten op het in Duitsland ontwikkelde net van hogesnelheidslijnen. Omdat goederentreinen vanuit Nederland voor het begin van de nacht bij de West Duitse grens moeten zijn gearriveerd teneinde aan te kunnen sluiten op het Duitse systeem van goederenvervoer, is het van belang om op het Nederlandse railnet ook overdag capaciteit voor het goederenvervoer te creëren. De aanleg van een spoorlijn, uitsluitend voor het goederenvervoer ligt dan voor de hand.

#### 4.2. conclusies

Samenvattend kan voor wat betreft de railinfrastructuur op de achterlandverbindingen de volgende conclusie worden getrokken.

Het is noodzakelijk de capaciteit van het railnet voor het vervoer van goederen naar het Europese achterland te vergroten. Het is de vraag op de maatregelen in het SVV hiervoor voldoende zijn. Het verdient aanbeveling het concept van een hogesnelheidslijn voor het goederenvervoer richting Duitsland serieus te overwegen.

#### Geraadpleegde literatuur

Verkeersdienst Rotterdam, Logistruktuur Rotterdam, verkeers- en vervoersbeleid in de jaren negentig. Rotterdam: Verkeersdienst (1988)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a: Beleidsvoornemen. Den Haag: Ministerie van V&W (1988)

Port of Rotterdam, Koers 2010, prognoses van de goederenstromen door de Rijnmondhavens 1990, 2000 en 2010. Rotterdam: Gemeentelijk Havenbedrijf (1985)

Projectgroep Bereikbaarheidsplan Randstad, Werkprogramma Infrastructuur-investeringen bereikbaarheidsplan. Den Haag: PMR (1988)

Haven van Rotterdam, Spoorweghaven Rotterdam. Rotterdam: Gemeentelijk Havenbedrijf (1986)

NV. Nederlandse Spoorwegen, Rail 21, Sporen naar een nieuwe eeuw. Utrecht: NS (1988)

Deutsche Bundesbahn, Strecken in die Zukunft, Neubau- und ausbaustrecken der Deutsche Bundesbahn. Frankfurt a/m: Bahnbauzentrale Hauptverwaltung der Deutsche Bundesbahn (1985)

NV. Nederlandse Spoorwegen, Rail Service Center R'dam Waalhaven. Utrecht: NS (1988)

Ministerie van VROM, Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a: beleidsvoornemen. Den Haag: Ministerie van VROM (1988)

GEMEENTELIJK VOLKSHUISVESTINGSPLAN,  
INTEGRAAL VOLKSHUISVESTINGSBELEID IN DE JAREN 90

Drs. D. Schravendeel  
A.T. Molenaar  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag

SAMENVATTING

Het gemeentelijk volkshuisvestingsplan begon als toelichting bij de meerjarenplanning voor de nieuwbouw. Daarna werd het aangeprezen als samenhangend antwoord op de ontwikkelingen op de gemeentelijke woningmarkt. De decentralisatie en de voorstellen uit de nota Heerma geven het volkshuisvestingsplan nieuwe impulsen. Het wordt nu een globaal beleidsplan waarin de gemeente duidelijk maakt wat haar verantwoordelijkheden en doelstellingen zijn.

Stellingen

1. De gemeente is de spil van het lokale volkshuisvestingsbeleid.
2. Het volkshuisvestingsplan: een globaal beleidsplan waar veel in zit voor de toekomst!

1. Inleiding

Hoe bruikbaar is een volkshuisvestingsplan in het licht van recente ontwikkelingen op het terrein van de volkshuisvesting? Dit is de centrale vraag die in deze bijdrage centraal staat. Deze dient niet opgevat te worden als een verslag van een onderzoek, maar veeleer als weergave van een eerste oriëntering naar de gevolgen van zeer recente ontwikkelingen. Achtereenvolgens zullen aan de orde komen:

- een stukje geschiedenis van het volkshuisvestingsplan en recente ontwikkelingen;
- een vergelijking van volkshuisvestingsplannen op hun inhoud;
- een vergelijking van volkshuisvestingsplannen op hun aandacht voor de onderwerpen samenhang, verantwoordelijkheid, doelstellingen en taken.

2. volkshuisvestingsplannen: een stukje geschiedenis

Het idee van een gemeentelijk volkshuisvestingsplan (afgekort vop) werd in 1972 door de toenmalige minister Schut gelanceerd. Deze oproep vond toen weinig gehoor. Begin jaren tachtig kwam het vop op rijksniveau opnieuw ter sprake. In het kader van de op stapel staande decentralisatie werd onder de naam plannings- en Programmeringscyclus (p & p cyclus) een aangepaste procedure voor

de planning van nieuwbouw en verbetering ingevoerd, waarin de gemeente een grotere invloed op de vaststelling van contingenten zou krijgen. In de nota Standpuntbepaling (1) wordt gesteld dat de gemeenten in het kader van de p & p cyclus een meerjarenprogramma en een jaarprogramma woningbouw moeten opstellen, waaraan een beleidsvisie toegevoegd kan worden. In deze beleidsvisie kunnen zaken aan de orde komen als:

onderzoek naar de woningbehoefte, woonruimteverdeling, de relatie met de corporatie(s) en de woningverbetering. Het meerjarenprogramma, het jaarprogramma en de beleidsvisie vormen samen het vop. Hiervan zijn alleen het meerjaren- en jaarprogramma verplicht omdat ze door het rijk beoordeeld worden. Het rijk kent aan de beleidsvisie alleen informatieve waarde toe. Dit vormde geen impuls om een beleidsvisie toe te voegen, omdat naar de indruk van de gemeenten hun meerjarenprogramma's nauwelijks doorwerkten in de uiteindelijk contingentering door het rijk.

Eveneens begin tachtiger jaren hebben de VNG (2) en de NWR (3) zich uitgesproken over volkshuisvestingplannen. Zij zien als aanleiding van een vop de ontwikkelingen en problemen op de plaatselijke woningmarkt waarmee de gemeenten geconfronteerd worden:

- er vindt een ontwikkeling naar een gedifferentieerde vraag naar woonruimte plaats (stijging van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens) waardoor een kwalitatieve woningnood ontstaat;
- na een periode waarin de aandacht sterk op uitbreiding van de voorraad gericht was, blijkt sinds de jaren zeventig dat de bestaande woningvoorraad en woonomgeving in kwaliteit achteruit dreigen te gaan;
- steeds meer huishoudens hebben moeite hun woonlasten op te brengen vanwege inkomensachteruitgang en woonlastenverhoging.

De gemeenten worden met deze ontwikkelingen en problemen geconfronteerd en moeten er een antwoord op vinden. Hierbij moeten zij zich, zo menen NWR en VNG, realiseren dat de problemen met elkaar samenhangen. Er is samenhang tussen nieuwbouw, woningverbetering, woonlastenbeleid, inkomensontwikkeling huishoudensgrootte enerzijds en de vraag naar nieuwbouwwoningen, woningen in de bestaande voorraad en flat- of een eengezinswoningen anderzijds. De gemeente dient een beleid te voeren waarin genoemde samenhangen naar voren komen. Om dit beleid te formuleren zien de NWR en de VNG een gemeentelijk vop als een geschikt middel voor het bieden van een samenhangend geheel van verschillende beleidsmaatregelen die de gemeente denkt te gaan nemen om de bestaande problemen op te lossen.

De verwachtingen omtrent de decentralisatie waren bij gemeenten toen niet hoog gespannen. Men vreesde meer financiële verplichtingen en risico's en weinig extra beleidsruimte te krijgen.

### 3. Recente ontwikkelingen

Eind jaren tachtig is er meer duidelijkheid gekomen over de uitwerking van de decentralisatie op gemeentelijk niveau, waardoor er nieuwe aanleidingen zijn om een volkshuisvestingsplan op te stellen.

In september 1988 verscheen de Ontwerp Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig, in de wandeling de nota Heerma. Deze nota staat centraal in het leggen van nieuwe accenten voor het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. In de nota wordt enerzijds een lijn doorgezet die op zich het rijksbeleid op het terrein van de volkshuisvesting al jaren kenmerkt: decentralisatie, overdracht van bevoegdheden van de rijksoverheid naar de mede-overheden provincie en gemeente en daarnaast ook het afstoten van taken door de overheid naar particuliere instanties.

Anderzijds wordt in de nota echter iets nieuws naar voren gebracht: de principiële inzet van de nota waar het gaat om de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de volkshuisvesting en met name in de beperkingen die daarbij worden aangebracht. Uitgangspunt is dat de zorg voor een goede huisvesting in eerste aanleg tot de verantwoordelijkheden van bewoners en andere marktpartijen behoort. De rijksoverheid zorgt voor een ordeningskader waarin de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van de diverse overheden en de verschillende marktpartijen vastligt en grijpt alleen op beperkt schaal in de daadwerkelijke woningvoorziening in.

Er is veel kritiek op de nota: op het bezuinigingskarakter ervan, op de onderbouwing van de beleidsvoornemens, op de "potsierlijke strijd tegen de scheefheid" en op de uitwerking op onderdelen. Wezenlijke onderdelen van het ordeningskader, bijvoorbeeld het uitgangspunt dat rijkstaken gedecentraliseerd moeten worden en dat een zelfstandige positie van woningbouwverenigingen en woonconsumenten verzekerd moet zijn staan echter nauwelijks ter discussie.

In het geformuleerde ordeningskader kan de gemeente opnieuw haar positie als spil in de lokale volkshuisvesting innemen. Het kan weer worden zoals het in de woningwet al was bedoeld: volkshuisvesting als rijkszaak en als gemeentetaak. Na de tweede wereldoorlog is de gemeente klem geraakt tussen een centralistische rijksoverheid en zich vooral in de jaren zeventig in de uitvoerende sfeer profilerende corporaties. Het perspectief is nu dat de gemeente, temidden van een aantal andere participanten met hun eigen taken en verantwoordelijkheden, een centrale integrerende rol kan spelen in het lokale volkshuisvestingsproces. Niet door alles naar zich toe te trekken overigens: dergelijk lokaal centralisme zal evenmin tot de gewenste resultaten leiden als het centralistische beleid van de rijksoverheid dat gedaan heeft.

Deze beschouwing n.a.v. de nota Heerma brengt ons op een aantal punten die het belang van het formuleren van een samenhangend gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in een volkshuisvestingsplan onderstrepen.

- De doorzettende decentralisatie heeft consequenties voor de wijze waarop beslissingen gelegitimeerd worden. Verwijzen naar



voorschriften in een rijksregeling kan niet meer dienen als verantwoording van besluiten. De lokale gezagsdragers moeten hun besluiten verantwoorden op grond van gemeentelijk beleid. Een volkshuisvestingsplan kan daarbij als basis dienen;

- hiermee hangt samen dat zowel woonconsumenten als instellingen in deze tijd van individualisering hoge eisen stellen aan de argumentatie die aan een gemeentelijke beslissing ten grondslag ligt en verlangen dat ze uitgebreid geïnformeerd worden;

- een eveneens samenhangende tendens is dat een overheid uit het scala van middelen dat ze kan inzetten om haar doeleinden te bereiken minder nadruk legt op eenzijdig dwingende maatregelen en meer op samenwerking, voorlichting en overreding. Voor een vruchtbare samenwerking is het noodzakelijk dat voor de andere partijen duidelijk is waarvoor de gemeente zich verantwoordelijk acht en wat daarbij haar doelstellingen zijn;

- de doorzettende decentralisatie biedt geleidelijk aan meer vrijheid aan gemeenten hun eigen volkshuisvestingsbeleid te formuleren. De nadruk in deze zin valt op het woord geleidelijk. De NKS-regeling en de verbeteringsregeling dragen de titel gedecentraliseerde regeling, maar bevatten nog belangrijke centralistische elementen. Door de toenemende beleidsvrijheid kan de status van het volkshuisvestingsplan echter wel geleidelijk veranderen van een vrijblijvend advies aan de hogere overheid tot een richtinggevend kader voor het lokale volkshuisvestingsbeleid;

- het ordeningskader voor de volkshuisvesting dat de rijksoverheid aangeeft is globaal en laat een aantal punten open dat op lokaal niveau verder moet worden ingevuld. Ook daarvoor is duidelijkheid over de gemeentelijke positie en bedoelingen van belang.

#### 4. Tussenbalans

In het voorgaande gedeelte zijn overwegingen genoemd om het nut van een vop duidelijk te maken. Deze overwegingen kunnen in de volgende aandachtspunten, waarop een vop ons inziens zou moeten ingaan, samengevat worden:

1. **ontwikkelingen op de woningmarkt**, zoals toename van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens en ontwikkeling van een aanbieders naar een vragersmarkt. Hierover informatie verstrekken is en blijft een belangrijke functie van een vop;
2. **samenhang** aangeven tussen verschillende beleidsterreinen;
3. **verantwoordelijkheden** van gemeenten t.o.v. corporaties en bewoners, **doelstellingen** van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid om haar verantwoordelijkheden t.o.v. anderen kenbaar te maken en **taken** en taakverdeling tussen de gemeente, corporaties, bewoners en anderen.

#### 5. Enkele volkshuisvestingsplannen vergeleken

In het voorgaande gedeelte is een aantal aandachtspunten genoemd. We zijn in een achttal vop's (4) nagegaan in hoeverre op deze punten wordt ingegaan. We letten met name op de aandacht voor samenhang en voor verantwoordelijkheden, doelstellingen en taken. De vergelijking betrof volkshuisvestingsplannen van grote steden en enkele groeikernen. De meeste zijn van recente datum, een klein aantal van het begin van de jaren tachtig. Vertalen we de

in paragraaf 4 genoemde aandachtspunten naar concrete onderwerpen die in de plannen behandeld zouden kunnen worden dan verwachten we naast aandacht voor de gebruikelijke gemeentelijke beleidsvelden als nieuwbouw woningverbetering en woonruimteverdeling, ook aandacht voor de volgende onderwerpen:

- relatie met corporaties, commerciële marktpartijen en woonconsumenten;
- organisatie bij uitvoering van het vop;
- democratisering/participatie.

In het volgende overzicht (tabel 1) is te zien in hoeverre naast de gebruikelijke onderwerpen de zojuist genoemde punten ook aanwezig zijn in de vergeleken vop's. Uit het overzicht blijkt dat nieuwbouw, stadsvernieuwing/woningverbetering/renovatie en woonruimteverdeling in vrijwel alle plannen voorkomen. Het onderwerp vraag-aanbod analyse is ook in alle vop's aanwezig. Van de andere genoemde aandachtspunten komt democratisering in de helft van de plannen aan de orde. De relatie met corporaties/commerciële marktpartijen/woonconsumenten wordt in minder dan de helft van de plannen behandeld en het onderwerp organisatie slechts in twee. Inderdaad komen de "nieuwe" onderwerpen in de recentste plannen vaker ter sprake dan in de wat oudere.

**tabel 1, vergelijking inhoudsopgaven volkshuisvestingplannen, aantal keer dat onderwerpen voorkomen.**

	aantal
1. stadsvernieuwing, woningverbetering	7
renovatie	7
2. investeringen	2
3. nieuwbouwbeleid	8
4. woonruimteverdeling	7
5. huursubsidie, doorstroming,	
woonlasten	5
6. democratisering	4
7. financiering	4
8. toezicht	2
9. doelgroepen	3
10. organisatie	2
11. vraag/aanbod analyse	8
12. relatie met corporaties/ commerciële marktpartijen/ woonconsumenten	3
<b>totaal aantal plannen:</b>	<b>8</b>

Er is een duidelijke verschuiving te constateren in de aandacht die aan de verschillende onderwerpen besteed wordt. Het opstellen van een meerjarenprogramma voor de nieuwbouw en de woningverbetering is een belangrijk onderdeel in alle bestudeerde vop's. Begin jaren 80 viel de nadruk in groeikernen sterk op de nieuwbouw, terwijl in de grote steden woningverbetering al een prominente plaats innam. In de meest recente plannen uit 1988 is de aandacht voor woningverbetering ook in de groeikernen

toegenomen. Daarnaast is in veel recente plannen de aandacht voor de woonruimteverdeling in relatie met woonlastenontwikkeling groot. Dit is veelal een reactie op het bezuinigingsbeleid van het rijk. Ook de consequenties van de decentralisatie op het gebied van de volkshuisvesting worden steeds vaker behandeld. Volkshuisvestingsplannen krijgen steeds sterker het karakter van een globaal beleidsplan waarin naar alle participanten in de volkshuisvesting duidelijk gemaakt wordt wat de gemeente wil, in plaats van een toelichting op het meerjarenplan nieuwbouw en woningverbetering.

Op enkele punten die hiervoor als aandachtspunten genoemd zijn gaan we hierna nog wat dieper in:

- wordt inderdaad een samenhangend volkshuisvestingsbeleid gepresenteerd en op welke wijze wordt samenhang aangebracht (paragraaf 6);
- Hoe is invulling van de drieslag verantwoordelijkheden, doelstellingen en taken (paragraaf 7).

## 6. Samenhang

Om samenhang aan te kunnen geven moeten in de eerste plaats alle onderwerpen die kunnen samenhangen in het VOP aan de orde komen. Tabel 1 maakt duidelijk dat de drie zeer belangrijke onderwerpen beheer van de voorraad (onder meerdere namen), nieuwbouw en woonruimteverdeling in vrijwel alle volkshuisvestingsplannen aan de orde komen.

Onderwerpen moeten niet alleen naast elkaar in de nota staan, maar ook met elkaar in verband worden gebracht. Dat gebeurt een aantal malen op de volgende wijze:

Een confrontatie van vraag en aanbod op de woningmarkt leidt tot de vraag hoe in de woningvraag van groepen met lage inkomens moet worden voorzien. Nieuwbouw tegen prijzen die deze groepen zonder een beroep te doen op huursubsidie kunnen betalen is vrijwel onmogelijk. Aan deze constatering worden dan maatregelen in de sfeer van nieuwbouw gericht op doorstroming, woonruimteverdeling en instandhouding van de goedkope woningvoorraad gekoppeld.

Samenhang kan ook inhouden samenhang met andere onderdelen van het gemeentelijk beleid, waarvan de belangrijkste het grondbeleid en het ruimtelijk beleid zijn. Een relatie met het ruimtelijk beleid wordt in alle plannen wel gelegd, vooral waar het de mogelijke lokaties voor nieuwbouw betreft. Een expliciete relatie met grondbeleid is niet vaak aangetroffen.

## 7. Verantwoordelijkheden, doelstellingen en taken

Uit de vergelijking van volkshuisvestingsplannen blijkt dat de gemeenten bij het benoemen van hun verantwoordelijkheden zich sterk laten leiden door randvoorwaarden. Als zodanig worden onder meer genoemd:

- op landelijk niveau de financiële middelen die het rijk beschikbaar stelt en de geldende regelgeving (bezuiniging op huursubsidie en contingenten sociale woningbouw);
- op provinciaal en regionaal niveau het provinciale ruimtelijke beleid inclusief de consequenties daarvan voor de contingentering en afspraken omtrent woningbouw in regionaal verband.

Op gemeentelijk niveau fungeert een gewenste continuïteit in het beleid (vastgelegd in nota's en verordeningen) ook vaak als randvoorwaarde. Hetzelfde geldt voor de financiële mogelijkheden van de gemeente en voor de noodzaak in te spelen op recente ontwikkelingen.

Binnen deze randvoorwaarden zijn onder meer de volgende verantwoordelijkheden genoemd:

- inzicht hebben in de situatie van de volkshuisvesting op lokaal niveau. Dit houdt dat in een vop gesignaleerd moet worden wat de vraag en het aanbod op lokaal niveau is, en hoe groot het woningtekort is. Voorts houdt dit in dat de gemeente problemen dient te signaleren;
- aangeven voor welke groepen de gemeente binnen de randvoorwaarden zich in het bijzonder moet inzetten. In veel plannen wordt de huisvesting van de lagere inkomensgroepen in dit verband genoemd;
- op gemeentelijk niveau coördineren, stimuleren en creatief met middelen omgaan;
- het inpassen van het volkshuisvestingsbeleid in het totale gemeentelijk beleid.

Als op bovenstaande manier de gemeente haar verantwoordelijkheden geformuleerd heeft, kan ze vervolgens doelstellingen formuleren, waarmee weergegeven wordt wat de gemeente binnen de randvoorwaarden en gegeven haar verantwoordelijkheid wil bereiken. Uit de doelstellingen worden taken afgeleid die (door gemeenten of derden) zullen worden uitgevoerd om de doelstellingen te halen. Als voorbeeld van hoe taken voortvloeien uit doelstellingen kan het volgende overzicht uit de gemeente Rotterdam genoemd worden.

Het geeft zowel de taken weer die n.a.v. doelstellingen uitgevoerd dienen te worden als de aanpak die hierbij nodig is.

**tabel 2, doelen en activiteiten van voorraadbeleid in de gemeente Rotterdam**

DOELEN	AKTIVITEITEN	AANPAK
-stedelijke vernieuwing	-woningverbetering -woningvervanging -uitbreiding voorraad	integraal, planmatig & projektmatig: ontwikkelings- plannen
-stedelijk beheer	-onderhoud -instandhouding -preventie	planmatig, districtsge- wijs en gede- concentreerd: beheersplannen.
-normatief	-doelmatiger gebruik -inschakeling gebruikers	woonruimteverde- ing, pro- jektgroepen.

Bron: volkshuisvestingsplan Rotterdam, 1986 - 1990, juni 1986.

- Andere taken die in de bestudeerde plannen genoemd worden:
- verzamenen van de benodigde informatie om een vraag - aanbod analyse te maken;
  - het formuleren van een nieuwbouw- en woonruimteverdelingsbeleid zodanig dat geen leegstand ontstaat, maar ook geen tekort op gebieden waar een grote vraag gesignaleerd is;
  - overleg met rijk om er voor te zorgen dat er voldoende contingent en middelen zijn;
  - overleg met corporaties over taakverdeling op bijvoorbeeld het gebied van woonruimteverdeling en participatie van de bevolking.

### Conclusie

Op het gebied van de volkshuisvesting zijn belangrijke veranderingen gaande. De gemeente wordt weer de spil van het lokale volkshuisvestingsbeleid en wordt geacht een grotere verantwoordelijkheid te dragen. In deze bijdrage wilden we nagaan in hoeverre de gesignaleerde veranderingen hun weerslag hebben in volkshuisvestingsplannen.

Het formuleren van samenhangend volkshuisvestingsbeleid en het scheppen van duidelijkheid naar de verschillende participanten op de lokale woningmarkt blijkt uitstekend mogelijk te zijn middels een volkshuisvestingsplan nieuwe stijl.

### Noten

- (1) Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Nota Standpuntbepaling over de Decentralisatie van de Volkshuisvesting, april 1981.
- (2) VNG, WONEN: bij de gemeente thuis, 1984.
- (3) NWR, woningraad extra, september 1980.
- (4) We hebben gebruik gemaakt van volkshuisvestingsplannen van de gemeenten Helmond, Spijkenisse, Purmerend, Den Haag (2x), Rotterdam, Utrecht en Amsterdam.

### Literatuur

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam, Volkshuisvestingsplan Rotterdam 1986-1990. Naar een voorraadbeleid. Gemeente Rotterdam, juni 1986.

Ministerie van VROM, Ontwerp nota volkshuisvesting in de jaren negentig. Van bouwen naar wonen. Den Haag 1988.

Ministerie van VROM, Nota standpuntbepaling over de decentralisatie van de volkshuisvesting. Den Haag 1981.

Nationale Woningraad, Volkshuisvestingsplannen. Inhoud, onderzoek, besluitvorming. Woningraad extra no 13. September 1980.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, WONEN: bij de gemeente thuis. Den Haag 1984.



## OUDERE EIGENAAR-BEWONERS IN GROOT-BRITTANNIE

Sef Slootweg en Hanny Weyde  
Werkgroep '2duizend, Amersfoort

### 1. Inleiding

Sinds een jaar of tien wordt in Groot-Brittannië ervaring opgedaan met de ontwikkeling van beschermde woonvormen voor ouderen in de koopsector, zgn. "Sheltered Housing for Sale". Het gaat hierbij niet om de -ook in Nederland bekende- dure servicekoopflats met maaltijdverstrekking en particuliere verpleegsters, maar om kleinschalige wooncomplexen, voorzien van een alarmsysteem, gemeenschappelijke voorzieningen en een zgn. 'warden', een huismeester. Aan de grote vraag van Britse ouderen naar geschikte woonvormen in de koopsector wordt in toenemende mate tegemoetgekomen door de Housing Associations, de Britse equivalenten van de Nederlandse corporaties. Voor de ouderenhuisvesting in Nederland zijn de Britse ervaringen niet zonder belang. De volkshuisvesting in Nederland gaat steeds meer parallellen vertonen met de volkshuisvesting in Groot-Brittannië. Het eigen-woningbezit wordt gestimuleerd ten koste van de sociale huursector. Ten aanzien van de ouderenhuisvesting loopt het Verenigd Koninkrijk voor: ook voor ouderen is een beschermde woonvorm in de koopsector een wenkend perspectief. En juist op dit terrein zijn de Housing Associations erg actief geworden.

In deze bijdrage zullen de activiteiten, die de Housing Associations ontplooiën om in de woningvraag van de groeiende groep oudere eigenaar-bewoners te voorzien, worden beschreven met gebruikmaking van bevindingen uit literatuur en gesprekken met diverse deskundigen in Groot-Brittannië<sup>1</sup>. Tenslotte zal de relevantie van de Britse ervaringen voor Nederland worden besproken.

<sup>1</sup> Tijdens een studiereis is in de commerciële en semi-commerciële sfeer een tweetal complexen bezocht: een complex van McCartney & Stone, een zeer grote particuliere ontwikkelaar en een complex, beheerd door de English Courtyard Association, een non-profit organisatie, die zich richt op het beheren van vrij luxe complexen koopwoningen. De meeste aandacht is uitgegaan naar ontwikkelaars, die een sociale doelstelling nastreven: de Housing Associations. Gesproken is met deskundigen van Hanover Housing, gevestigd in Egham, Surrey; Anchor Housing/Guardian Association, o.a. in Oxford; Coventry Churches Housing Association in Coventry; Joseph Rowntree Memorial Trust te York en North Housing Association in Newcastle-upon-Tyne. Deze Housing Associations bedienen verschillende doelgroepen, zijn in verschillende delen van het land actief en bieden projecten onder verschillende financieringsarrangementen aan.

## 2. "Sheltered Housing"

In het Verenigd Koninkrijk woont slechts drie procent van de gepensioneerden in bejaardentehuizen of verzorgingstehuizen. Minder dan vijf procent heeft zich een plaats in een beschermde woonvorm in de huursector, zgn. "sheltered housing", weten te veroveren. Sheltered Housing bestaat in een grote variëteit en is het best te vergelijken met de Nederlandse bejaardenwoningen, aanleunwoningen en wooncentra voor ouderen. Het betreft veelal complexen bejaardenwoningen variërend van 15 tot ongeveer 100 eenkamer-woningen, voorzien van alarmering en andere gezamenlijke faciliteiten zoals een wasserette, een ontmoetingsruimte, een logeerkamer en een 'warden', die ook wel 'good neighbour' genoemd wordt. De functie van de warden is enigszins te vergelijken met die van de huismeesters en beheerders in Nederland, zij het dat de warden ook de functie van 'nachtoppasser' heeft. Vanaf 1948 zijn er ongeveer 90.000 sheltered houses gebouwd, de laatste tien jaar in toenemende mate door Housing Associations.

De overgrote meerderheid van de ouderen woont evenwel in de standaard (gezins)woningvoorraad. Deze woningen kunnen ongeschikt worden als lichamelijke gebreken (dreigen) op (te) treden. Door de relatieve en absolute toename van het aantal oudere ouderen is er een grote vraag ontstaan naar beschermde woonvormen.

## 3. Oud worden in eigen woning: van lust...tot last

Ongeveer de helft van de Britse ouderen bewoont een eigen woning. Ofwel omdat ze reeds in een eerdere levensfase de voorkeur gegeven hebben aan een eigen woning, ofwel omdat ze in recenter perioden gebruik hebben gemaakt van "the-right-to-buy act", waarbij huurders van gesubsidieerde woningen in staat worden gesteld de woning te kopen. Verwacht wordt, dat het eigen woningbezit onder de toekomstige generatie ouderen zal stijgen tot 70% door de genoemde wettelijke maatregel en andere woningbezit-stimulerende overheidsbeslissingen. De eigen woning levert in Groot-Brittannië voor ouderen vele voordelen op in vergelijking met een huurwoning. De directe woonlasten zijn veelal laag, daar de hypotheek reeds is afgelost of de hypotheekverplichtingen slechts een laag bedrag behelzen. Als gevolg van de in Groot-Brittannië sterk gestegen koopprijzen van woningen vertegenwoordigt de woning veelal een aardig kapitaal. De ouderen wonen echter meestal in oude woningen. Er ontstaan problemen als gevolg van vocht en tocht in de woning. Het noodzakelijke onderhoud wordt niet meer of onvoldoende verricht. Het wordt als lastig ervaren veel trappen te moeten lopen, bijvoorbeeld omdat het toilet zich op de bovenverdieping bevindt en de gezondheid is verslechterd. Het op orde houden van de woning en de tuin kost grotere, soms te grote moeite. Er ontstaan gevoelens van onveiligheid door de (ervaren) dreiging van inbraak, vaak versterkt nadat men alleen is komen te wonen.

Vele oudere eigenaar-bewoners geven dan ook aan te willen verhuizen.

Van een feitelijke verhuizing kan echter veelal geen sprake zijn. Binnen de huursector is het aanbod aan meer geschikte woningen beperkt; het geringe aanbod van gemeenten en Housing Associations kan niet voldoende betekenen voor de grote vraag van ouderen naar beschermde woonvormen. De toewijzing van geschikte woningen gebeurt voornamelijk aan de meest urgente ouderen uit huurwoningen. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor de gemeentelijke woningbedrijven en de Housing Associations om in de sociale huursector nieuwbouw te realiseren afgenomen.

Bij vele oudere eigenaar-bewoners is sprake van 'home rich, income poor'. Het is met name voor hen financieel onaantrekkelijk om een huurwoning te betrekken. Het kapitaal moet namelijk eerst door de huur, de servicekosten en de belasting 'opgegeten' zijn voordat van huursubsidie gebruik gemaakt kan worden. In geval van aankoop van een woning kan evenwel voor hypotheekrentebetalingen een beroep op bijstand door de sociale dienst kan worden gedaan. Het adagio: 'eenmaal eigenaar-bewoner, altijd eigenaar-bewoner' lijkt in Groot-Brittannië dan ook voor velen opgeld te doen.

Het opnieuw kopen van een woning is voordelig voor de oudere eigenaar-bewoner: de kapitaalswaarde van de woning hoeft niet te worden 'opgegeten', maar blijft gespaard. Als een meer dan bijkomend voordeel zien oudere kopers dat ze door weer te kopen in het eigen "middle class"-milieu blijven wonen. Bij voldoende aanbod in de koopsector van geschikte woonvormen voelen zij zich niet langer verplicht in sociale status terug te vallen naar het niveau van de bewoners uit de sociale huursector.

Resumerend zijn er twee redenen voor de opkomst van de particuliere sector bij het realiseren van woonvormen voor ouderen: het overheidsbeleid bemoeilijkt de toegang van oudere eigenaren-bewoners in de huursector en de toename van de vraag van oudere eigenaren-bewoners naar bijzondere woonvormen.

#### 4. "Sheltered housing for sale"

De realisatie van koopwoningen voor ouderen moet leiden tot een combinatie van de voordelen van koop met de voordelen van de bekende beschermde woonvormen voor ouderen in de huursector.

Koopwoningen moeten evenwel in doorsnee meer aan individueel comfort en gemak bieden dan huurwoningen. Het gaat om woningen, die ruimer en luxueuzer zijn ingericht en een goede ligging ten opzichte van voorzieningen hebben, voldoende parkeergelegenheid inbegrepen. Het is daarnaast van groot belang, dat de bewoners zich geen zorgen hoeven te maken om het onderhoud van de woningen. Zowel het tuinonderhoud, het sneeuwruimen als de reparaties en verbouwen moeten geregeld worden. Daarbij is het mogelijk dat bewoners zelf aan dergelijke activiteiten een bijdrage leveren. Evenals bij huurcomplexen is hier ook een alarmmogelijkheid en de aanwezigheid van een huismeester noodzakelijk. Dienstverlening en aanvullende voorzieningen in complexen van koopwoningen voor ouderen worden eveneens bekostigd door middel van aan de bewoners in rekening te brengen servicekosten.

## 5. De ontwikkeling van een nieuwe markt

Hoewel waarschijnlijk een percentage van de oudere eigenaar-bewoners na verhuizing toch een woning in een complex ouderenwoningen wil huren om het gebruikmaking van de kapitaalopbrengst van de woning het inkomen aan te vullen en/of te komen tot 'buying of lifecare', is het merendeel voornemens eigenaar-bewoner te blijven.

Een onderzoek van de Universiteit van Surrey toonde een potentiële markt voor een jaarlijks bouwvolume in de koopsector van 15.000 tot 20.000 ouderenwoningen aan<sup>2</sup>. De eersten die zich het gat in de markt realiseerden waren de Housing Associations. Zij ontwikkelden het idee van de "Leasehold Schemes for the Elderly" (LSE). Door een eenmalige overheidssubsidie te combineren met kapitaal van ouderen is men in staat geweest voor minder bemiddelde eigenaar-bewoners betaalbare ouderenhuisvesting te realiseren. De kapitaalswaarde van de eigen woning bleek vaak niet voldoende om een nieuwgebouwde koopwoning te kunnen betrekken.

Het belangrijkste motief voor deze organisaties om de LSE's te ontwikkelen vormde de grote behoefte aan 'sheltered housing for sale' van minder bemiddelde eigenaar-bewoners, voor wie nauwelijks een aantrekkelijk aanbod bestond. De Britse rijksoverheid maakte het voor erkende Housing Associations mogelijk om woningprojecten voor ouderen te ontwikkelen, waarbij 30% van de stichtingskosten eenmalig door de overheid betaald werd (LSE premie) en 70% door de bewoners zelf.

De eerste ervaringen die dateren van eind jaren zeventig, begin jaren tachtig, waren echter niet gunstig: wegens onvoldoende ervaring met het ontwikkelen van koopprojecten en deze categorie cliënten werd teveel hetzelfde stramien gevolgd als bij het opzetten van huurprojecten.

De volgende knelpunten deden zich voor:

- woningen konden pas verkocht worden na oplevering, daar oudere eigenaar-bewoners zich weinig konden voorstellen bij het "Leasehold Scheme for the Elderly"-concept.
- het ontwikkelen van de juiste financiële verkoopconstructie bleek niet eenvoudig.

## 6. Leasing

In tegenstelling tot wat bij normale verkoopprocedures gebruikelijk is, moeten er garanties worden ingebouwd dat ook bij doorverkoop van woningen de eigenaren in staat en bereid zijn om de nodige servicekosten te dekken.

Leasehold is dan in principe noodzakelijk. Daarbij wordt de woning belasting-technisch het eigendom, maar in juridische zin wordt alleen het woonrecht voor een bepaalde periode gekocht. Dit kan variëren, er zijn voorbeelden van

<sup>2</sup> Housing for sale to the elderly, Housing Research Foundation, University of Surrey, 1983.

leases voor 99, 150 of zelfs 999 jaar. Maar aan leasecontracten bleken nogal wat juridische haken en ogen te kleven. Het duurde tot 1982 voordat deze waren opgeruimd. Momenteel worden alle koopprojecten voor ouderen verkocht met leasevoorwaarden.

- kopers stellen meer eisen aan de grootte van de woning. Eénkamerwoningen zijn uit den boze, één en liefst twee slaapkamers zijn een vereiste.
- kopers zijn individueller ingesteld en vaak vitaler dan huurders als ze in een Sheltered Housing-project terecht komen. Men is minder van de medebewoners afhankelijk voor sociale contacten.

De functie van de "warden" is hier dan ook een andere dan in huurcomplexen: men verwacht eerder een dienstbare dan een sociale rol van deze huismeesters. Ook is de behoefte aan gemeenschappelijke voorzieningen geringer, al lijkt deze behoefte weer te groeien, naarmate het kleinere, meer 'down market'-woningen betreft.

### 7. Ontwikkelaars ontdekken ouderenmarkt

De problemen met LSE in de eerste vijf jaar hebben tot gevolg gehad dat Housing Associations zich minder actief zijn gaan opstellen. Hun rol is snel overgenomen door particuliere ontwikkelaars. Zij hebben de vorm van de leasehold-projecten overgenomen voor wat betreft woningtypes en voorzieningen, maar financieren zonder overheids subsidie.

Een bijzonder succesvolle formule is ontwikkeld door een grote projectontwikkelaar, McCartney & Stone. Deze firma ontwikkelde aantrekkelijke woningcomplexen, woningen met een aparte slaapkamer, goed gelegen bij winkels, met een alarmsysteem, een warden en vrij veel gezamenlijke voorzieningen, zoals een wasserette, een koffiekamer en dergelijke. Het beheer is ondergebracht bij een aparte stichting, gelieerd aan McCartney & Stone. Andere bedrijven hebben ook wel gebruik gemaakt van commerciële beheerorganisaties. Omdat er geen ervaring bestond met ouderenhuisvesting en matige service tegen hoge kosten werd geboden, nam de aantrekkelijkheid van de bouwonderneming voor potentiële kopers echter aanzienlijk af. Om dergelijke problemen te voorkomen willen de meeste ontwikkelaars het beheer van de door hen te verkopen complexen uitbesteden. Ze zoeken de medewerking van instellingen die onafhankelijk zijn, geen winstoogmerk hebben en ervaring hebben met het beheren van ouderencomplexen. De projecten worden dan in samenwerking ontwikkeld, waarbij de non-profit beheersorganisatie eisen kan stellen aan de kenmerken van het project. Deze invloed kan groter zijn, naarmate de beheersorganisatie gerenommeerder en onafhankelijker is.

### 8. Housing Associations opnieuw actief

Ook Housing Associations werpen zich op of worden gevraagd als beheersorganisatie voor koopwoningprojecten. Zij vormen voor ontwikkelaars aantrekkelijke partners om "Sheltered Housing for Sale" mee te ontwikkelen. Zij beschikken in een aantal gevallen over een grote expertise op het gebied van ouderenhuis-



vesting. Voor Housing Associations zijn er diverse redenen om deze samenwerking te zoeken:

\*in tegenstelling tot de projecten die zij zelf ontwikkelen wordt het financiële risico van de bouw en van de eerste verkoop door de ontwikkelaar gedragen. Pas na de verkoop van alle woningen draagt de ontwikkelaar het complex over aan de Housing Association.

\*door haar functie van beheerder wordt de naam van het project vanaf de start aan de Housing Association koppelen. In ruil daarvoor kan grote invloed op de opzet van het project worden gekregen.

\*Housing Associations betwijfelen de kwaliteit van de door de ontwikkelaars zelf opgezette beheerorganisaties. Door deze taak op zich te nemen kunnen zij zich wijden aan de zelfgekozen volkshuisvestelijke taak: mensen aan geschikte woongelegenheden helpen en goede service bieden.

\*zeker niet de onbelangrijkste reden is het behalen van schaalvoordelen door bij meerdere ouderenprojecten betrokken te zijn. Naast de zelf-ontwikkelde projecten in de huur- en koopsfeer kan de Housing Association door middel van de beheerorganisatie ten aanzien van de particuliere koopsector het risico spreiden. De beheerkosten per complex kunnen dan relatief laag gehouden worden.

Veelal kiezen de Housing Associations voor een drieledige organisatie-structuur, wanneer zij wensen te opereren in de koopsector: een 'Charitable Trust' voor fondsenwerving e.d., de eigenlijke Housing Association, actief in de huursector, en een 'Limited', die de koopsector als taakgebied heeft.

## 9. Resultaten

De Leasehold Schemes for the Elderly blijken een groot succes. Aan het einde van 1986 werd het aantal gerealiseerde woningen geschat op 21.000 woningen<sup>3</sup>. De helft van de projecten, die reeds in gebruik zijn genomen, is met overheidssteun gerealiseerd door de Housing Associations. Van de projecten in ontwikkeling geldt dit nog maar voor een derde. In kwantitatieve zin is de leidende rol van Housing Associations overgenomen door de particuliere ontwikkelaars<sup>4</sup>. De gesubsidieerde projecten blijken gemiddeld kleiner van omvang te zijn (gemiddeld 24 wooneenheden vs. gemiddeld 31 in de particuliere sector) en minder gemeenschappelijke voorzieningen te bieden, maar zij hebben meer eenheden met twee slaapkamers. Opmerkelijk is verder dat twee-derde van de particuliere projecten in het Zuiden is gebouwd terwijl dat voor de gesubsidieerde projecten voor een derde deel het geval was. De kooprijzen van particulier ontwikkelde projecten zijn dan ook gemiddeld iets hoger. De service

<sup>3</sup> Progress in private sheltered housing; R. Walker, in: "Environment and Planning Review", vol. 41, no.3 1986.

<sup>4</sup> Housing associations and home ownership: a summary of the 1985 survey results; E. Ramsay et al, NFHA Summary paper 1, 1987.

kosten van de verschillend gefinancierde projecten vallen in de privé-sector ook in dit opzicht iets duurder uit, terwijl de kosten minder goed in de hand gehouden worden door het grotere aantal gemeenschappelijke ruimten.

#### 10. LSE subsidie verdwijnt

Nu de markt voor ouderenhuisvesting goed op gang is gekomen, acht de regering Thatcher de noodzaak om hoge subsidies te verlenen minder noodzakelijk. Steeds minder projecten kunnen onder LSE-condities verkocht worden. De doelgroep voor de LSE schemes bestaat echter nog steeds: ouderen, die zich de volledige prijs van een nieuwe woning niet kunnen veroorloven. Ook projecten, waar "shared ownership" (een combinatie van huren en kopen) is toegepast, blijken kwetsbaar voor wijzigingen in het overheidsbeleid.

Nu tracht men dan ook dusdanige financieringsconstructies te ontwikkelen, zodat dezelfde doelgroep bereikt kan worden zonder dat men van overheidssubsidies afhankelijk is. Het gaat steeds om varianten van gedeeld eigendom, waarbij deels wordt afbetaald, deels een huur- of huurkoopovereenkomst wordt afgesloten: het betreft zgn. "mixed tenancy", waarbij een aandeel in de woning van 0-100% kan worden gekocht en voor het overige een "fair rent" wordt betaald, d.w.z. een huurniveau tussen economische huurwaarde en de huurniveaus van gemeentewoningen. Daarnaast is het van 'shared ownership' afgeleide model "Sundowner" ontwikkeld, eveneens toegespitst op de mogelijkheden en wensen van oudere eigenaar-bewoners<sup>5</sup>. In beide varianten is een gedeelte van de waarde van de woning als startkapitaal al voldoende zijn om in aanmerking te komen voor een beschermde woonvorm.

#### 11. Conclusies voor Nederland

In dit artikel is een beeld geschetst van de ontwikkelingen op het gebied van de ouderenhuisvesting in Engeland.

Het huidige Nederlandse overheidsbeleid, dat gericht is op het stimuleren van het eigen-woningbezit, het verminderen van huurcontingenten in de sociale woningsector en het beperken van het bereik van huursubsidie, leidt tot een groeiende behoefte aan beschermde woonvormen voor ouderen in de koopsector, hetgeen naar verwachting ook een impuls zal krijgen van de in aantal toeneemende oudere eigenaar-bewoners. De particuliere sector beijvert zich om dit marktsegment te ontwikkelen. De studiedagen over dit onderwerp zijn niet van de lucht.

Hoewel de Britse Housing Associations een andere positie innemen dan de Nederlandse corporaties, is het niet ondenkbaar, dat de Nederlandse organisaties het voorbeeld van de Britten zullen volgen.

<sup>5</sup> Voor meer informatie wordt verwezen naar H. Weyde, "Alternatieve financiering van ouderenhuisvesting, naar sociale projectontwikkeling van toegelaten instellingen"; Werkgroep '2 duizend, mei, 1988.

In Groot-Brittannië is het rijksbeleid sterk gericht op het afstoten van het omvangrijke gemeentelijke woningbezit, ten gunste van de huursector van de Housing Associations. Hierdoor zijn zij met name de laatste tien jaar uitgegroeid tot belangrijke aanbieders van woonvoorzieningen. Maar tegelijkertijd zijn de Housing Associations deel van de particuliere sector gebleven en hebben zij geëxperimenteerd met allerlei beheers- en eigendomsconstructies. Dit alles in tegenstelling tot de overgrote meerderheid van de Nederlandse corporaties die sinds jaar en dag veilig ingebed waren in de financiële veiligheid van het rijkssubsidiesysteem en het hun toegemeten primaat van de nieuwbouw. Pas recent worden ze de veranderingen in het financieringsstelsel uit hun winterslaap gewekt. Zij worden geconfronteerd met een geringere overheidssubsidiering; zij dienen naar andere (partikuliere) financieringsbronnen om te zien teneinde de functie voor de sociale woningbouw te continueren.

Het is in dit licht gezien dat de Nederlandse corporaties van de Britse collega's kunnen gaan leren van de leaseconstructies.

De Britse voorbeelden maken wel een aantal knelpunten duidelijk, waarop geanticipeerd dient te worden door sociale opntwikkelaars/beheerders. Ten eerste spelen de Britse financieringsmodellen sterk in op voortgaande waarde-stijging van onroerend goed. Bij een instorting van de onroerend goedmarkt, zoals die zich in Nederland heeft voorgedaan in de periode '78-83, kunnen de lease-constructies, waarbij de beheerorganisatie permanent financieel betrokken is bij het project, problemen opwerpen.

Een ander punt is dat bij leasing de beheerder verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie van het noodzakelijke onderhoud. Naar verwachting levert dit gedurende een of twee decennia geen problemen op. Na de tweede of derde doorverkoop worden langzamerhand evenwel grotere reparaties noodzakelijk. De aantrekkelijkheid van de woningen komt in het geding, daar zij moeten concurreren met nieuwbouwwoningen, die naar verwachting evenzeer in kwaliteit zullen verschillen als de huidige nieuwbouw van die van twintig jaar geleden.

Indien er geen sprake is van een onderhoudsfonds van voldoende omvang, zullen nieuwe bewoners aangeslagen worden voor de kosten om het complex aan de eisen van de tijd aan te passen. Nieuwe gebruikers kunnen daarnaast hun intrede doen, die mogelijkterwijs geen behoefte hebben aan de service en de gezamenlijke voorzieningen die in het complex worden geboden, maar waarvan de kosten hen wel in rekening moeten worden gebracht.

De verschillende aan ouderen geboden financieringsmogelijkheden in Groot-Brittannië blijken kwetsbaar voor wijzigingen in het overheidsbeleid. Door het verminderen van huurcontingenten werpen de Housing Associations zich op de kopersmarkt. Op het moment, waarop de rijksoverheid haar handen aftrekt van eenmaal van de grond gekomen projecten, ontstaan er echter problemen. De eenmalige subsidie van stichtingskosten voor projecten, waarbij ouderen geschikte woonruimte kunnen vinden en derhalve geen beroep (meer) doen op het aanbod van geschikte woningen in de huursector, moet voor de Nederlandse rijksoverheid een aantrekkelijker optie lijken dan de gebruikelijke jaarlijkse verplichtingen.

Ook in Nederland is een groeiend aantal oudere eigenaar-bewoners die zouden verhuizen, indien zij daartoe een goede kans hadden. Ook in Nederland lijken oudere eigenaar-bewoners veel minder kans te hebben op een geschikte, dan

wel beschermde woonvorm in de sociale huursector. Een voldoende aanbod is er echter niet in de koopsector. En zou dat er wel zijn dan zullen velen niet kunnen verhuizen, omdat de restwaarde van de huidige woning onvoldoende is voor het kopen van een nieuwe. Verhuizing naar de huursector voor ouderen met een redelijk inkomen geen alternatief omdat dit tot een aanzienlijke inkomstenachteruitgang zal leiden.

In Nederland is het bij een laag inkomen en met een eigen huis echter gunstiger om na pensionering te gaan huren: als het vermogen beneden de vermogensbelastingsgrens blijft, kan huursubsidie worden verkregen. In Groot-Brittannië moet een huurder na verkoop van de eigen woning eerst het eigen kapitaal opmaken, terwijl voor het betalen van hypotheekrente bij onvoldoende inkomen een woonkostensubsidie kan worden verstrekt zonder dat de waarde van de woning aan de sociale dienst wordt overgedragen. Vaak is het dus hier juist zeer ongunstig om de eigen woning in te ruilen voor een huurwoning. De Britse ervaringen leren ons, dat de oudere eigenaar-bewoners geen geprivilegeerde groep vormen van redelijk welgestelden. Het is ook geen groep die vanzelfsprekend in de huursector terecht zal kunnen en zeker niet zomaar willen. Er zullen aparte voorzieningen voor gerealiseerd moeten worden die aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van deze groep. Ook in Nederland is plaats voor nieuwe initiatieven van sociale woningbeheerders om huisvesting aan te bieden aan die bevolkingsgroepen die er niet zelf in kunnen voorzien. Het lijkt verstandig om hierbij in eerste instantie de aandacht te concentreren op de oudere eigenaar-bewoners met enerzijds inkomens tussen het minimumniveau en modaal en anderzijds tussen modaal en 2x modaal, daar het met name voor hen gunstiger lijkt om opnieuw tot koop over te gaan dan na verhuizing een huurwoning te betrekken.

Deze groep kan worden opgedeeld in twee subgroepen: de ene bestaat uit mensen die wel een woning kunnen kopen, maar die niet willen of niet kunnen, de andere bestaat uit mensen die niet kunnen kopen. De eerste groep kan worden opgedeeld in twee subgroepen: de ene bestaat uit mensen die wel een woning kunnen kopen, maar die niet willen of niet kunnen, de andere bestaat uit mensen die niet kunnen kopen. De eerste groep kan worden opgedeeld in twee subgroepen: de ene bestaat uit mensen die wel een woning kunnen kopen, maar die niet willen of niet kunnen, de andere bestaat uit mensen die niet kunnen kopen.



De Groot-Christendoms-Vereniging is opgericht op 15 maart 1881 te Amsterdam. Het is een christelijke vereniging die zich richt op de versterking van de christelijke geloofsgemeenschappen en op de verbetering van de levensomstandigheden der armen. De vereniging heeft een uitgebreid netwerk van afdelingen en werkgroepen over heel Nederland. Het doel van de vereniging is om de christelijke geloofsgemeenschappen te versterken en te helpen bij de verbetering van de levensomstandigheden der armen. De vereniging heeft een uitgebreid netwerk van afdelingen en werkgroepen over heel Nederland. Het doel van de vereniging is om de christelijke geloofsgemeenschappen te versterken en te helpen bij de verbetering van de levensomstandigheden der armen. De vereniging heeft een uitgebreid netwerk van afdelingen en werkgroepen over heel Nederland. Het doel van de vereniging is om de christelijke geloofsgemeenschappen te versterken en te helpen bij de verbetering van de levensomstandigheden der armen.

De vereniging heeft een uitgebreid netwerk van afdelingen en werkgroepen over heel Nederland. Het doel van de vereniging is om de christelijke geloofsgemeenschappen te versterken en te helpen bij de verbetering van de levensomstandigheden der armen. De vereniging heeft een uitgebreid netwerk van afdelingen en werkgroepen over heel Nederland. Het doel van de vereniging is om de christelijke geloofsgemeenschappen te versterken en te helpen bij de verbetering van de levensomstandigheden der armen. De vereniging heeft een uitgebreid netwerk van afdelingen en werkgroepen over heel Nederland. Het doel van de vereniging is om de christelijke geloofsgemeenschappen te versterken en te helpen bij de verbetering van de levensomstandigheden der armen. De vereniging heeft een uitgebreid netwerk van afdelingen en werkgroepen over heel Nederland. Het doel van de vereniging is om de christelijke geloofsgemeenschappen te versterken en te helpen bij de verbetering van de levensomstandigheden der armen.

De vereniging heeft een uitgebreid netwerk van afdelingen en werkgroepen over heel Nederland. Het doel van de vereniging is om de christelijke geloofsgemeenschappen te versterken en te helpen bij de verbetering van de levensomstandigheden der armen. De vereniging heeft een uitgebreid netwerk van afdelingen en werkgroepen over heel Nederland. Het doel van de vereniging is om de christelijke geloofsgemeenschappen te versterken en te helpen bij de verbetering van de levensomstandigheden der armen.



## HET GEMEENTELIJK GRONDBELEID IN RELATIE TOT DE ONTWIKKELING VAN COMMERCIEEL ONROEREND GOED

Dr. P.R.A. Terpstra  
Vakgroep Regiologie  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

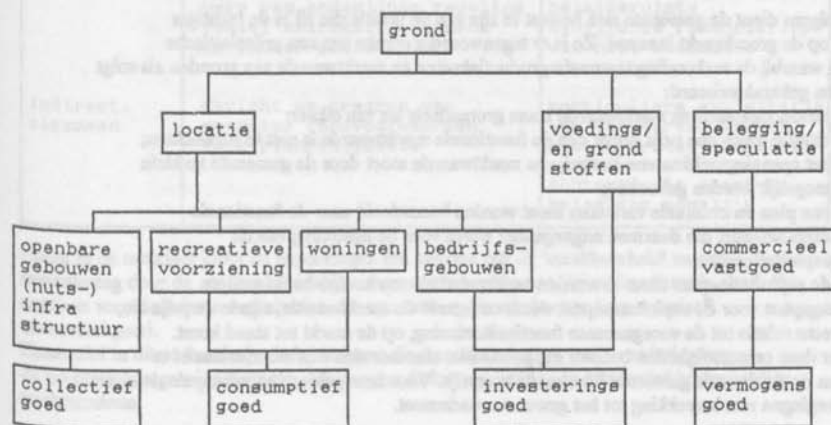
### SAMENVATTING

De ontwikkeling van commercieel onroerend goed staat reeds enkele jaren weer in het brandpunt van de gemeentelijke belangstelling. Binnen de daarbij behorende ontwikkelingsprocessen komt in ieder geval de vraag naar voren omtrent de strategische waarde van de beschikingsbevoegdheid over de productiefactor grond. Juist op dit gebied voeren gemeenten immers al gedurende tientallen jaren een min of meer actief beleid. Het is tegen deze achtergrond, dat de positie van de gemeente bij de samenwerking met private actoren (project-ontwikkelaars en beleggers) wordt uitgediept.

### Het gebruik van de factor grond

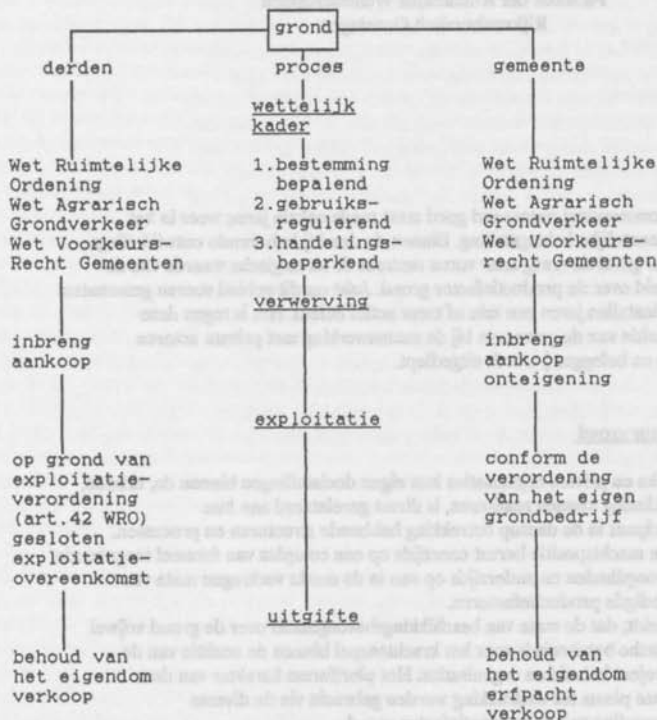
De mate waarin publieke en private organisaties hun eigen doelstellingen binnen de, urbane, ruimtelijke (her)ontwikkeling kunnen realiseren, is direct gerelateerd aan hun machtspositie als participant in de daarop betrekking hebbende structuren en processen. De grondslag voor deze machtspositie berust enerzijds op een complex van formeel toegekende wettelijke taken en bevoegdheden en anderzijds op een in de markt verkregen mate van beheersing van de benodigde productiefactoren.

Voor alle gemeenten geldt, dat de mate van beschikingsbevoegdheid over de grond vrijwel altijd van grote strategische betekenis is voor het krachten spel binnen de coalitie van de bij een ontwikkelingsproject betrokken organisaties. Het pluriforme karakter van deze belangen kan in de eerste plaats tot uitdrukking worden gebracht via de diverse mogelijkheden tot aanwending van de productiefactor grond.



## De actoren en het instrumentarium

De samenhang tussen de handelende actoren en het complexe beleidsinstrumentarium van een actief gemeentelijk grondbeleid, bestaande uit de componenten bestemmingsregeling, grondvererving, grondexploitatie en gronduitgifte, kan als volgt worden weergegeven.



## De gemeente in de grondmarkt

Vervolgens dient de gemeente zich bewust te zijn van de positie die zij in de tachtiger jaren op de grondmarkt inneemt. Zo is er tegenwoordig sprake van een prijselastische vraag, waarbij de verhouding tussen de productiekosten en marktwaarde van gronden als volgt worden gekarakteriseerd:

- productiekosten en marktwaarde staan grotendeels los van elkaar;
- uitgifte tegen een prijs hoger dan de functionele marktwaarde is niet te verwachten;
- het spanningsveld tussen kostprijs en marktwaarde moet door de gemeente zo klein mogelijk worden gehouden;
- een plan en eventuele varianten moet worden beoordeeld naar de functionele marktwaarde, die daarmee uitgangspunt wordt voor de opstelling van de exploitatieopzet;
- de exploitatieopzet dient te worden beschouwd als een kosten-baten analyse.

Uitgangspunt voor de exploitatieopzet wordt zodoende de marktwaarde, zijnde de prijs die, in directe relatie tot de voorgenomen functieuitoefening, op de markt tot stand komt. Onder deze omstandigheden behoeft de, potentiële, afnemer zich niet meer exclusief te richten op de door de gemeente berekende kostprijs. Voor hem gelden ten principale de eigen overwegingen met betrekking tot het gewenste rendement.

Tenslotte betekent dit in concreto dat voor elke afzonderlijk ontwikkelingsproject moet worden nagegaan op welke wijze en in welke mate sturing door middel van de beschikkingsbevoegdheid over de grond moet worden uitgeoefend. Voor een goede afweging dienen de volgende vragen zinvol te kunnen beantwoord.

wie is er in de markt?	marktpartijen
wat koopt de markt?	marktobjecten
wanneer koopt de markt?	marktomstandigheden
wie is er verder betrokken?	organisaties
waarom koopt de markt?	doelen
hoe koopt de markt?	werkwijze

### De beschikkingsbevoegdheid

Op hoofdpunten kan de strategische waarde van de gemeentelijke beschikkingsbevoegdheid over de grond alsmede de daarbij betrokken risico's als volgt worden samengevat.

gemeentelijke beschikkingsbevoegdheid	strategische betekenis	aanduiding van risico's
direct: langdurig	mogelijkheid tot initiatief is groot grote invloed op de invulling goede mogelijkheden t.a.v. beheer	realisatiemogelijkheden lager door ongunstige waardering van erfpacht concurrentieverzwakkend kapitaalsintensief langdurige financierings verplichtingen
direct: tijdelijk	naast gehele verwerving is gedeeltelijke aankoop mogelijk op basis grondeigendom reële invloed binnen coalitie	verlies ten gevolge van tegenvallende verkoop en/of te hoge kostprijs achterwege blijven of vertragen invulling minder sturing t.o.v. beheer en toekomstige ontwikkelingen
indirect: specifiek	minder kapitaal intensief invulling en beheer onderwerp van onderlinge regeling veelal betrekking hebbend op groter gebied	uit handen moeten geven c.q. beperken van eigen beleidsruimte eenzijdige financiering van niet-rendabele elementen
indirect: algemeen	gericht op creëren van gunstige randvoorwaarden voor planrealisatie	particuliere exploitatie kan verstorend werken kostenverhaal openbare voorzieningen slechts achteraf via (baat-) belasting mogelijk

Nadat in de tachtiger jaren de beperkingen ten aanzien van de 'maakbaarheid' van de samenleving door de overheid duidelijk naar voren zijn gekomen, is een hernieuwde aandacht ontstaan voor de private organisaties, die opereren op de markt voor (commercieel) onroerend goed.

Illustratief in dit verband zijn de initiatieven die lokale overheden, ter bevordering van de economische groei, nemen ten aanzien van de kantorensector en kwalitatief hoogwaardige werkerreinen.

Hierbij komt tevens naar voren, dat het bij uitstek de beleggingen en de investeringen in commercieel onroerend goed zijn, die een grote en langdurige invloed hebben op allerlei ruimtelijke structuren en ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Vanuit deze optiek dienen lokale overheden minimaal het nodige inzicht te hebben in de wijze waarop ontwikkelings- en beleggingsorganisaties hun beslissingen nemen.

### Beleggen en ontwikkelen

Gelden kunnen op een drietal manieren worden aangewend. Te weten investeren, beleggen en besteden. Lukkes (1987) verduidelijkt de wezenlijke verschillen tussen de drie genoemde activiteiten aan de hand van de volgende eigenschappen.

	<u>belegger</u>	<u>investeerder</u>	<u>besteder</u>
1. Men beschikt over:	kapitaal-vergaarplaats	bedrijvige combinatie van productie-middelen	besteedbaar huishoud-buget
2. Het primaire doel is:	gelden rente-dragend maken	vergroting productie capaciteit	spaarzaam omgaan met de middelen
3. Werkwijze	middelen uitzetten in renderende projecten	vergroten/verbeteren voorraad productie-middelen	aanschaf van consumptieve goederen en diensten
4. Gedrag	risico-mijdend	risico-nemend	flukterend (rationeel irrationeel)
5. Beloning/einddoel	rente ontvangen	winst/goodwill	bevrediging fysieke + geestelijke behoeften

Beleggen kan nu worden gedefinieerd als het, volgens een bepaalde verhouding (beleggingsmix), omzetten van gelden in andere vermogensbestanddelen.

De beslissing om in een goed te beleggen hangt af van de marktprijs op het moment van verwerving, de (geschatte) tussentijdse opbrengsten en de (verwachte) terminale opbrengst. Onroerend goed beleggingen worden daarbij verondersteld meer bestand te zijn tegen de geldontwaarding dan bijvoorbeeld vastrentende waarden. Voor de belegger betekent dit, dat hij er belang bij heeft om te ontwikkelen projecten tegen een zo aantrekkelijk mogelijk rendement te kunnen verwerven.

Een projectontwikkelaar vervult, zoveel mogelijk, de volgende samenhangende activiteiten: marktverkenning, planbeoordeling financiering, ontwerp/planopzet, bouw/planbegeleiding, verkoop/exploitatie.

Een definitie waarin de projectontwikkeling in al zijn facetten tot uitdrukking wordt gebracht geeft Lukkes (1987). Projectontwikkeling is een op integratie gerichte creatieve, innovatieve en organiserende activiteit.

Uiteindelijk is het voor elke ontwikkelaar van belang om projecten van 'voldoende kwaliteit' te kunnen leveren. Het programma van eisen dient daartoe overeen te stemmen met de 'hoogwaardigheid' van de te vervullen functies en de 'uniekheid' van de beschikbare lokatie. Slechts op deze wijze is het mogelijk om de beoogde toegevoegde waarde te bereiken. In het volgende overzicht wordt de hoofdlijn van het ontwikkelingsproces aangeduid.

## De hoofdlijn van het ontwikkelingsproces

1. De marktstructuuranalyse verschaft de benodigde gegevens over het marktgebied waarin het te ontwikkelen of aangeboden project ligt.

### MARKTSTRUCTUURANALYSE

- |   |  |
|---|--|
| <p><u>1. marktdefinitie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ruimtelijk: actueel potentie</li> <li>- vraag/aanbod verhouding: actueel potentie</li> </ul> | <p><u>3. marktpositionering</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aanbodsificatie</li> <li>- concurrentie relatie</li> </ul>                |
| <p><u>2. marktsegmentatie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- functioneel</li> <li>- huurniveau</li> <li>- leegstand</li> </ul>                          | <p><u>4. marktstrategie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kwalitatieve en kwantitatieve</li> <li>- inspanningsverplichtingen</li> </ul> |

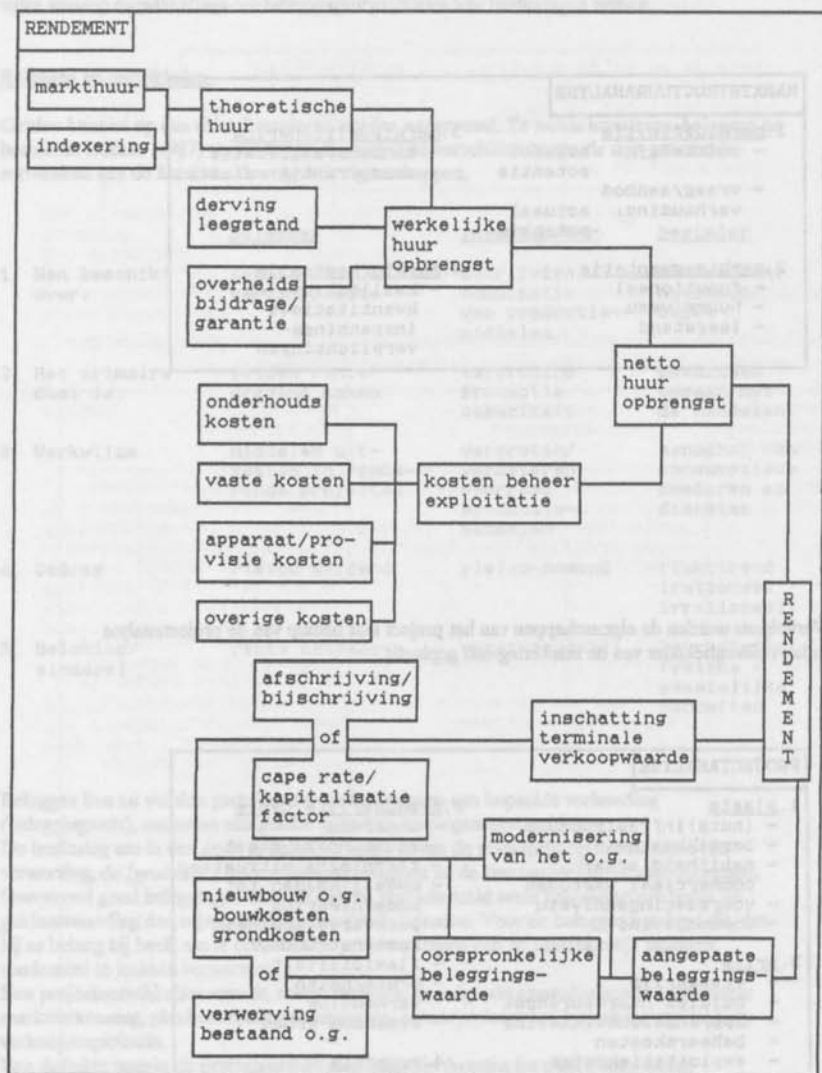
2. Vervolgens worden de eigenschappen van het project met behulp van de projectanalyse in het referentiekader van de marketing-mix geplaatst.

### PROJECTANALYSE

- |  |   |
|--|---|
| <p><u>1. plaats</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (nuts)infrastructuur</li> <li>- bereikbaarheid</li> <li>- nabijheid ander commercieel vastgoed</li> <li>- voorzieningenniveau</li> <li>- woonomgeving</li> </ul>  | <p><u>2. product/life cycle</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ouderdom</li> <li>- bouwkundige staat</li> <li>- technische uitrusting</li> <li>- mogelijkheden tot modernisering</li> <li>- parkeergelegenheid</li> <li>- kostenstructuur</li> <li>- flexibiliteit</li> <li>- bruto/netto verhouding</li> <li>- eigendom grond</li> </ul> |
| <p><u>3. prijs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vraagprijs</li> <li>- huidige huuropbrengst</li> <li>- opbrengstontwikkeling</li> <li>- beheerskosten</li> <li>- exploitatiekosten</li> <li>- apparaatskosten</li> <li>- belastingen en heffingen</li> </ul> | <p><u>4. promotie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- huurcontract</li> <li>- contacten</li> <li>- welstand</li> </ul>   |



3. Tenslotte wordt er een schatting gemaakt van het, in de toekomst, te verwachten rendement.



### De bepaling van de gemeentelijke positie

Tenslotte wordt de relatie die een gemeente ten aanzien van een bepaald project met een ontwikkelaar heeft, nu bezien vanuit de beschikkingsbevoegdheid over de grond.

1. Uitgaande van het feit, dat grond enerzijds een productiefactor is en anderzijds het te realiseren project ook in het kader van de ruimtelijke en economische ontwikkeling een meerwaarde dient te hebben, is de keuze van de projectontwikkelaar van eminent belang voor het slagen van het project.
2. De prijs die voor de grond wordt bedongen zal in directe relatie moeten staan tot de marktomstandigheden van het individuele project. Daarbij gaat het zowel om de gehanteerde functionele mix ('hoogwaardigheid') als de lokatie ('uniciteit'). Nadere houvast kan worden gevonden bij de volgende elementen: de via het 'bottom-up principe' (Terpstra, 1987) bepaalde kostprijs van het product bouwgrond, de kostprijs van het object, de huuropbrengst en de beleggingswaarde.
3. De invloed van de grond op de uiteindelijke terminale beleggingswaarde wordt groter naarmate de tijd verstrijkt. Vandaar dat bij de uitgifte van gronden in erfpacht altijd moet worden gestreefd naar een mogelijkheid tot afkoop van de canon, die gebaseerd is op een reële huidige grondwaarde en een termijn van voldoende lengte.
4. De selectie van een belegger dient pas in een later stadium te geschieden op grond van een deugdelijk en politiek aanvaard ontwikkelingsplan.

### Literatuur

Graaf, B. de (1987), Het grondbedrijf: een toekomstverkenning. B & G 1987/3.

Lukkes, P., A. Krist en P. van Steen (1987), Kantorenmarkt, Investeren en Ruimte. Zeist: Vonk.

Lukkes, P. (1987), Investeren in binnensteden. Groningen: serie Onderzoek en Advies no. 39.

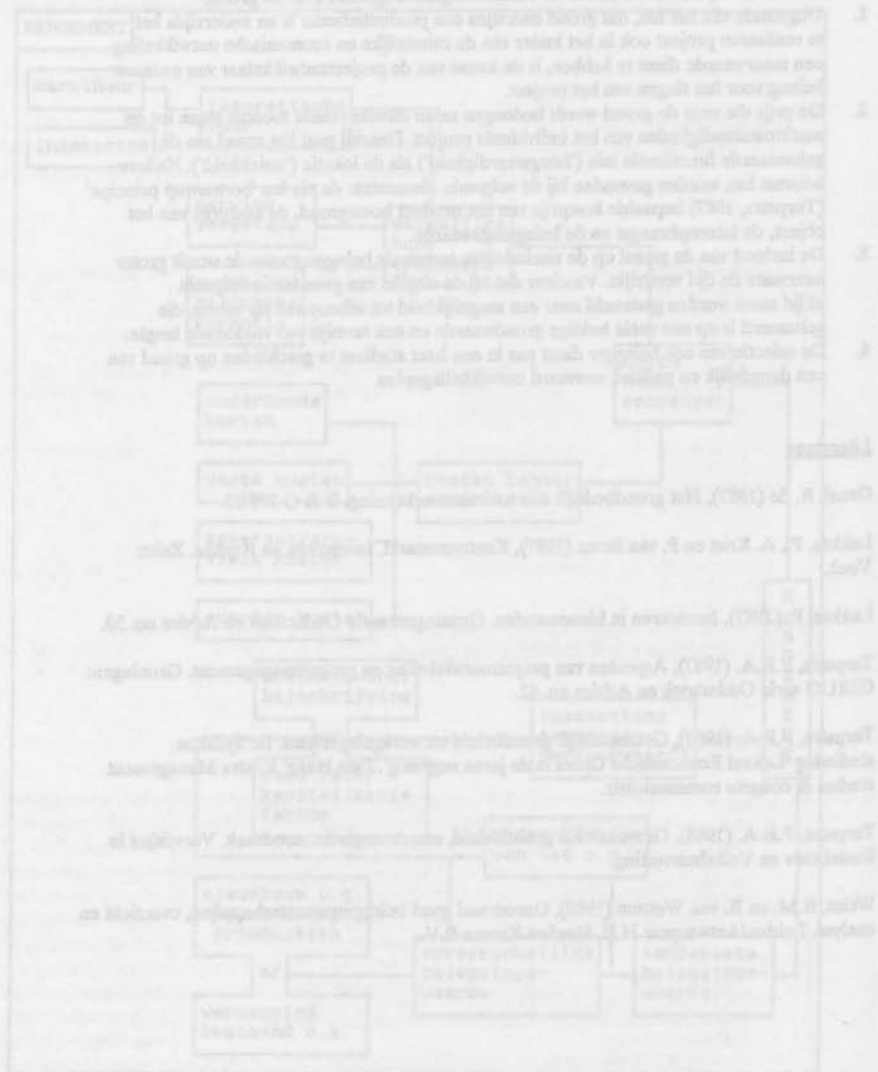
Terpstra, P.R.A. (1987), Aspecten van projectontwikkeling en projectmanagement. Groningen: GIRUG serie Onderzoek en Advies no. 42.

Terpstra, P.R.A. (1988), Gemeentelijk grondbeleid en werkgelegenheid. In: Syllabus studiedag 'Lokaal Economische Groei in de jaren negentig'. Den Haag: Rostra Management studies & congres communicatie.

Terpstra, P.R.A. (1988), Gemeentelijk grondbeleid, een strategische noodzaak. Verschijnt in Stedebouw en Volkshuisvesting.

Weisz, R.M. en R. van Wettum (1988), Onroerend goed beleggingsmaatschappijen, overzicht en analyse. Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese B.V..

Die Ergebnisse der Untersuchung sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.



## VERANDERINGEN IN HET GRONDGEBRUIK DOOR MELKPRODUKTIEBEPERKINGEN.

drs. ing. H.M.E. Thijs,  
Landinrichtingsdienst, Utrecht

### SAMENVATTING

Om inzicht te verkrijgen in de mogelijke effecten van de door de Europese Gemeenschap opgelegde beperkingen van de melkproductie op het grondgebruik is een onderzoek uitgevoerd (Thijs, 1988). In het onderzoek is ervan uitgegaan dat de produktiebeperkende maatregelen tot het jaar 2000 zullen blijven gelden. Als gevolg van de produktiebepanking, in combinatie met de te verwachten stijging van de melkgift per melkkoe, zullen in de toekomst steeds meer melkveehouderijbedrijven te maken krijgen met een ruwvoeroverschot. In 1988 geldt voor ca. 120.000 hectare behorende aan melkveehouderijbedrijven in Nederland dat deze grond in principe niet nodig is voor de produktie van ruwvoer voor de eigen melkveestapel. In het jaar 2000 is dit bij een quotumkorting van 20% ca. 285.000 hectare en bij een quotumkorting van 30% ca. 365.000 hectare.

Er zijn verschillende mogelijkheden om deze grond op een alternatieve manier in te zetten, zowel binnen als buiten de melkveehouderij. In de afgelopen periode is gebleken dat de meeste melkveehouders er de voorkeur aan geven om de grond zelf te blijven benutten.

Indien uitstoot van grond optreedt als gevolg van het niet meer nodig zijn van de totale bedrijfsoppervlakte voor de ruwvoerproduktie, dan zal deze mogelijk in het Zuidwestelijk Zeekleigebied, het Rivierkleigebied, het Westelijk Weidegebied en het Noordelijk Zandgebied groter zijn dan elders in Nederland.

### STELLING

1. Het is onwaarschijnlijk dat er in de toekomst op grote schaal uitstoot van grond uit de melkveehouderij zal optreden, dit ondanks het feit dat een aanzienlijk deel van de oppervlakte van de melkveehouderij niet nodig is voor de produktie van ruwvoer voor de melkveestapel.

## 1. Algemeen

Een belangrijk vraagpunt voor Landinrichting is wat de functies en het gebruik van het landelijk gebied in de toekomst zullen zijn en hoe daarop kan worden ingespeeld. De landbouw kan als de grootste grondgebruiker in het landelijk gebied een grote invloed uitoefenen op de toekomstige inrichting, dit in samenhang met de ontwikkelingen in niet-landbouwkundige vormen van grondgebruik.

De melkveehouderij is één van de takken binnen de landbouw waarvoor veranderingen in het grondgebruik in de toekomst op kunnen treden. Naast algemene ontwikkelingen door automatisering en biotechnologie en de ontwikkelingen als gevolg van een meer stringente mestwetgeving kan de door de Europese Gemeenschap opgelegde beperking van de melkproductie een belangrijke rol spelen.

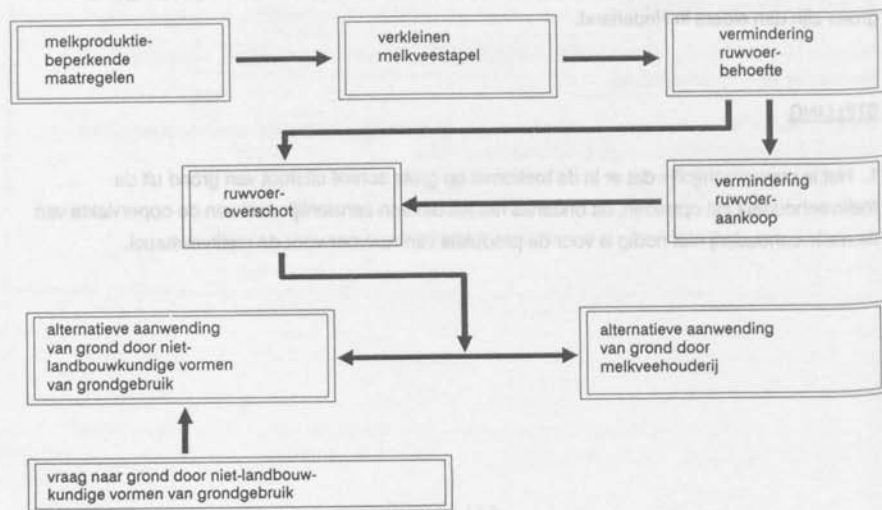
Een onderzoek is uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de mogelijke effecten van de door de Europese Gemeenschap opgelegde beperkingen van de melkproductie op het grondgebruik (Thijs, 1988). Dit artikel is gebaseerd op het genoemde onderzoek, voor achtergrondinformatie wordt dan ook verwezen naar het rapport.

De nadruk is in het onderzoek gelegd op mogelijke veranderingen in de voor melkveehouderij benodigde oppervlakte en op mogelijke alternatieve toepassingen van de grond die in principe niet meer nodig is voor de ruwvoerwinning voor de melkveestapel.

## 2. Denkkader van het onderzoek

Om te komen tot een inzicht in de mogelijke ontwikkelingen in het grondgebruik in het landelijk gebied als gevolg van de productiebeperkende maatregelen is een denkkader opgezet. In figuur 1 is een vereenvoudigde versie hiervan opgenomen.

Figuur 1. Vereenvoudigde weergave van het denkkader van het onderzoek





De inhoud van figuur 1 is de volgende. De productiebeperkende maatregelen zijn ingegaan in 1984. Als gevolg van deze maatregelen is de melkproductie verminderd, zowel op nationaal als op bedrijfsniveau. De vermindering van de melkproductie is over het algemeen gerealiseerd door het verminderen van het aantal melkkoeien per bedrijf waarbij de bedrijfsoppervlakte ongeveer gelijk bleef. De melkveebezetting per hectare is dus afgenomen. Een deel van de melkveehouderijbedrijven kreeg als gevolg van de daling van de veebezetting te maken met een ruwvoeroverschot.

De productiebeperkende maatregelen zullen in ieder geval tot 1992 gelden. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat er ook na 1992 sprake zal zijn van melkproductiebeperkingen. Als gevolg van de productiebeperking, in combinatie met de te verwachten stijging van de melkgift per melkkoel, zullen in de toekomst steeds meer melkveehouderijbedrijven te maken krijgen met een ruwvoeroverschot. Omdat op de bedrijven met een ruwvoeroverschot meer ruwvoer geproduceerd kan worden dan voor de eigen melkveestapel nodig is, kan een deel van de bedrijfsoppervlakte worden benut voor andere doeleinden dan melkveehouderij. De alternatieve toepassingsmogelijkheden liggen zowel binnen de bedrijven als erbuiten.

### 3. Opzet van het onderzoek

Op basis van literatuurstudie en het interviewen van deskundigen is een beeld verkregen van het huidige grondgebruik door de melkveehouderij.

Vervolgens is eveneens op basis van literatuurstudie en interviews met deskundigen een beeld verkregen van de toekomstige ontwikkelingen in de melkveehouderij. Als peildatum voor de toekomstige ontwikkelingen is genomen het jaar 2000.

De huidige melkproductiebeperking is ruim 16% ten opzichte van 1983. Dit percentage is gebaseerd op de verschillende kortingen op het melkquotum, de opkoopregeling, de tijdelijke korting op het melkquotum en stelselverbetering. Voor de toekomstige situatie is uitgegaan van een voortzetting van de productiebeperkende maatregelen tot het jaar 2000. In het onderzoek zijn twee varianten opgenomen ten aanzien van de hoogte van de melkproductiebeperkingen, te weten 20% en 30% korting ten opzichte van 1983. De korting van 20% ligt iets hoger dan de huidige korting, de korting van 30% in het jaar 2000 is opgenomen om een indruk te krijgen van de effecten van een verdere beperking van de melkproductie.

Het onderzoek is uitgevoerd op het niveau van de LEI-indeling van Nederland in 14 landbouwgebieden.

Op basis van de verzamelde gegevens is een aanname gedaan over de melkproductie per melkkoel in het jaar 2000, deze is gesteld op 7500 kg. per melkkoel per jaar. Voor de veenweidegebieden is de produktie gesteld op 7000 kg. per melkkoel per jaar omdat een hoge melkgift gezien de productieomstandigheden moeilijker te verwezenlijken is dan in gebieden met betere productieomstandigheden.

Op basis van berekeningen is voor zowel de huidige situatie (1988) als voor de situatie in het jaar 2000 bepaald hoe het met de ruwvoersituatie van de melkveehouderij gesteld is. In de eerste plaats is met behulp van computerprogramma's van het Proefstation voor de Rundveehouderij bepaald hoeveel ruwvoer er op een hectare geproduceerd kan worden onder verschillende

productieomstandigheden en hoeveel voer de melkveestapel op kan nemen bij verschillende melkgiften per melkkoe. Voor de berekeningen is uitgegaan van een stikstofgift van 400 kg. per hectare per jaar.

Voor elk LEI-landbouwgebied is bepaald hoe de productieomstandigheden zijn en hoeveel vee gehouden kan worden zonder dat er ruwvoer hoeft te worden aangekocht. Gecombineerd met de bepaling van de veebezetting per hectare geeft dit de zelfvoorzieningsgraad per landbouwgebied, met andere woorden het percentage van de oppervlakte met een veebezetting waarvoor geen voer hoeft te worden aangekocht. Belangrijke aanname's voor deze laatste bepaling zijn dat de veebezetting per hectare een normale verdeling is en dat in de toekomst de grond en het melkquotum van bedrijfsbeëindigers in gebruik blijft bij de melkveehouderij, rekening houdende met de kortingen op het melkquotum.

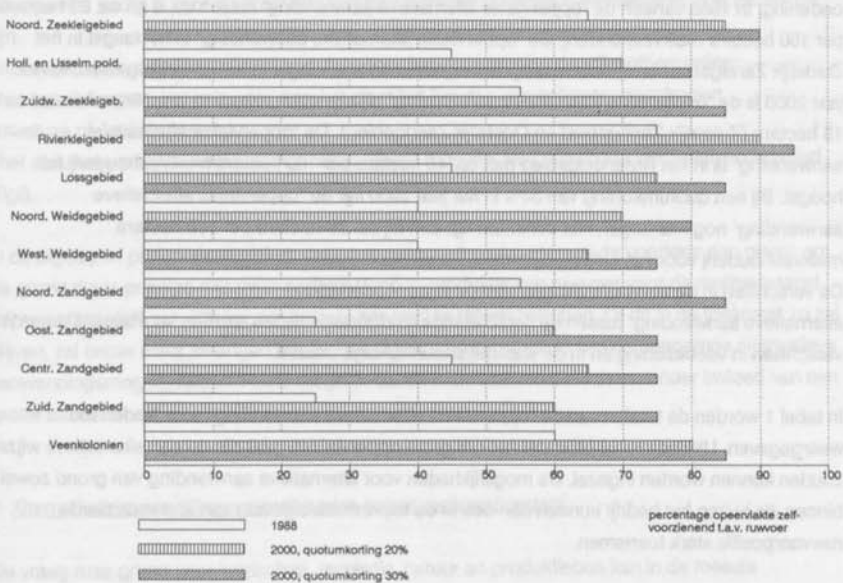
Voor de oppervlakte met een veebezetting die zelfvoorzienend is ten aanzien van ruwvoer geldt dat er in meer of mindere mate ruimte is om een deel van de grond voor andere doeleinden dan melkveehouderij te benutten. Per LEI-landbouwgebied is berekend om welke oppervlakte het gaat. De mogelijkheden voor een alternatieve aanwending van deze oppervlakte zijn geïnventariseerd. Bekeken is welke mogelijkheden er zijn voor alternatieve aanwending binnen de melkveehouderij en welke mogelijkheden er zijn voor de aanwending van deze grond door niet-landbouwkundige vormen van grondgebruik in het landelijk gebied (natuur, recreatie, landschap en houtproductie). Tot slot is een afweging gemaakt, uitgaande van de gegevens over de ruwvoerpositie en de mogelijkheden voor alternatieve aanwending van grond, omtrent de mogelijke veranderingen in het grondgebruik in de toekomst.

#### 4. Resultaten

Op basis van de resultaten van het onderzoek kan worden gesteld dat de veranderingen in het grondgebruik die kunnen optreden als gevolg van de invloed van de melkproductiebeperkende maatregelen op de ruwvoersituatie, betrekking kunnen hebben op grote oppervlakten. Tevens kunnen er grote verschuivingen optreden in de ruwvoersituatie in de toekomst.

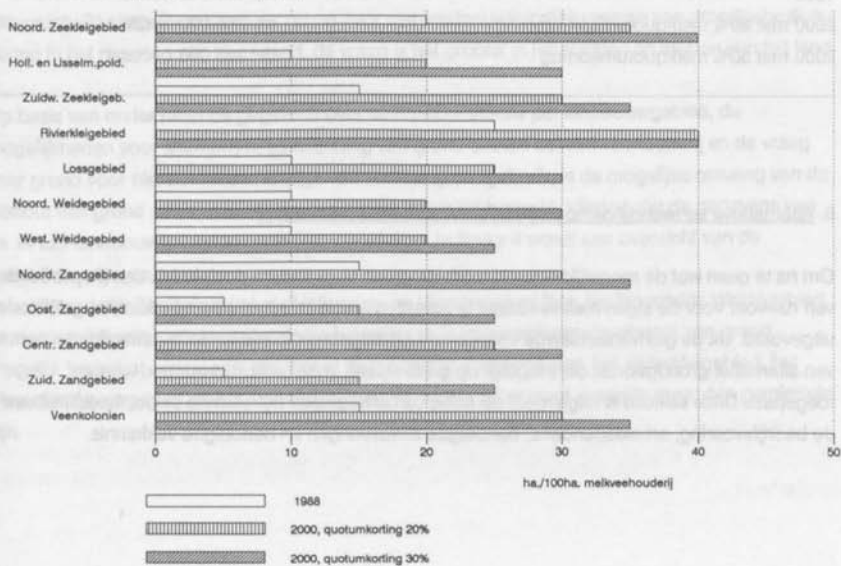
De ruwvoersituatie voor de huidige situatie (1988) en het jaar 2000 bij een melkquotumkorting van 20% en 30% is weergegeven in figuur 2 (zie volgende pagina). De ruwvoersituatie is in 1988 duidelijk anders dan in 2000. In 1988 is de zelfvoorzieningsgraad in het Zuidelijk Zandgebied en het Oostelijk Zandgebied het laagst met ca. 25% terwijl deze in het Rivierkleigebied met ca. 75% het hoogst is. De zelfvoorzieningsgraad is in de meeste gebieden lager dan ca. 50%. In het jaar 2000 ligt de zelfvoorzieningsgraad bij een quotumkorting van 20% voor alle gebieden hoger dan ca. 60%. In het Rivierkleigebied is deze wederom het hoogst met ca. 90%. Bij een quotumkorting van 30% is de zelfvoorzieningsgraad voor alle gebieden hoger dan ca. 75%, dit is gelijk aan de hoogste zelfvoorzieningsgraad in 1988. Ook in deze situatie geldt dat het Rivierkleigebied de hoogste zelfvoorzieningsgraad heeft met ca. 95%.

Figuur 2. Ruwwoersituatie



Op basis van de ruwwoersituatie is berekend hoe groot de oppervlakte is waarvoor geldt dat deze in principe niet meer nodig zou zijn voor de productie van ruwvoer voor de melkveestapel ("oppervlakte alternatieve aanwendig"). In figuur 3 wordt deze oppervlakte per landbouwgebied

Figuur 3 Oppervlakte die in principe niet nodig is voor ruwwoerwinning t.b.v. de melkveestapel (bij 400kg. stikstof per ha per jaar)



weergegeven. Uit deze figuur blijkt dat er duidelijke verschillen zijn tussen de landbouwgebieden onderling. In 1988 varieert de "oppervlakte alternatieve aanwending" tussen ca. 5 en ca. 25 hectare per 100 hectare melkveehouderij. De "oppervlakte alternatieve aanwending" is het laagst in het Zuidelijk Zandgebied en in het Oostelijk Zandgebied en het hoogst in het Rivierkleigebied. In het jaar 2000 is de "oppervlakte alternatieve aanwending" bij een quotumkorting van 20% minimaal ca. 15 hectare (Zuidelijk Zandgebied en Oostelijk Zandgebied). De "oppervlakte alternatieve aanwending" is in het Rivierkleigebied met ca. 40 hectare per 100 hectare melkveehouderij het hoogst. Bij een quotumkorting van 30% in het jaar 2000 ligt de "oppervlakte alternatieve aanwending" nog iets hoger. Het minimum ligt dan bij ca. 25 hectare per 100 hectare melkveehouderij voor het Zuidelijk Zandgebied en het Oostelijk Zandgebied. De verschillen in de zelfvoorzieningsgraad en in de "oppervlakte alternatieve aanwending" tussen de verschillende landbouwgebieden worden veroorzaakt door de verschillen in veebezetting en in de waterhuishoudkundige situatie.

In tabel 1 worden de totalen van de "oppervlakte alternatieve aanwending" voor Nederland weergegeven. Uit deze tabel blijkt dat het om grote oppervlakten gaat die op een alternatieve wijze zouden kunnen worden ingezet. De mogelijkheden voor alternatieve aanwending van grond zowel binnen als buiten het bedrijf kunnen dan ook in de toekomst als gevolg van een veranderde ruwvoerpositie sterk toenemen.

Tabel 1. "Oppervlakte alternatieve aanwending"

Situatie	opp. binnen melkveehouderij die niet nodig is voor de productie van ruwvoer op het bedrijf
1988	ca. 120.000 hectare
2000 met 20% melkquotumkorting	ca. 285.000 hectare
2000 met 30% melkquotumkorting	ca. 365.000 hectare

##### 5. Alternatieve aanwendingsmogelijkheden binnen melkveehouderij

Om na te gaan wat de mogelijkheden zijn om de grond voor andere doeleinden dan de productie van ruwvoer voor de eigen melkveestapel te benutten is een inventarisatie van deze mogelijkheden uitgevoerd. Uit de geïnventariseerde vormen van grondgebruik is een selectie gemaakt van vormen van alternatief grondgebruik die mogelijk op grote schaal in de toekomst kunnen worden toegepast. Deze selectie is uitgevoerd op basis van afwegingen betreffende saldo, flexibiliteit van de bedrijfsvoering, arbeidsbehoefte, benodigde investeringen en benodigde vakkennis.

Uit de inventarisatie is gebleken dat er verschillende mogelijkheden zijn om de grond die in principe niet nodig is voor de productie van ruwvoer voor de eigen melkveestapel in te zetten. Dit zijn:

- het verminderen van de ruwvoerproductie door het verlagen van de stikstofbemesting;
- het verwerken van het ruwvoeroverschot door het houden van schapen, zoogkoeien, mestvee of kruislingvaarzen;
- het afsluiten van beheersovereenkomsten (alleen mogelijk als de grond in een relatienotagebied ligt).

In de afgelopen periode is gebleken dat de meeste melkveehouders er de voorkeur aan geven om de grond die in principe niet meer nodig is voor de productie van ruwvoer voor de melkveestapel (bij een stikstofgift van 400 kg. per hectare per jaar) te blijven benutten. Of dit in de toekomst zo zal blijven, zal onder meer afhangen van de ontwikkelingen in het saldo van de genoemde alternatieve toepassingsmogelijkheden. Het is mogelijk dat dit in de toekomst zal dalen onder invloed van een groter aanbod.

#### 6. Alternatieve toepassingsmogelijkheden buiten melkveehouderij

De vraag naar grond voor landschap, recreatie, natuur en productiebos kan in de meeste landbouwgebieden als 'pull'-factor de uitstoot van grond uit de melkveehouderij bevorderen. Voor niet-landbouwkundige vormen van grondgebruik bestaat een groot aantal wensen ten aanzien van uitbreiding van de oppervlakte. In hoeverre de vraag naar grond in de toekomst wordt omgezet in verwerving van grond zal voor een groot deel afhankelijk zijn van de financiële mogelijkheden van de overheid. In tijden van bezuiniging op de overheidsuitgaven zullen beheersvormen die weinig kosten met zich meebrengen een grotere kans hebben op realisatie dan dure vormen. Uit de inventarisatie is gebleken dat hiertoe mogelijkheden zijn, met name met betrekking tot natuurontwikkeling. De vraag naar grond voor niet-landbouwkundige vormen van grondgebruik is gering in het noorden van Nederland, de vraag is het grootst in het midden en westen van het land.

Op basis van onder meer de gegevens over de ruwvoersituatie per landbouwgebied, de mogelijkheden voor alternatieve aanwending van grond binnen de melkveehouderij en de vraag naar grond voor niet-landbouwkundige vormen van grondgebruik, is de mogelijke omvang van de uitstoot van grond uit de melkveehouderij in het jaar 2000 bepaald. Hiertoe zijn de gegevens van de 14 LEI-landbouwgebieden onderling vergeleken. In figuur 4 wordt een overzicht van de resultaten gegeven.

In het Noordelijk Zeekleigebied, de Hollandse- en IJsselmeerpolders, het Noordelijk Weidegebied en de Veenkoloniën zal op basis van de bovenstaande overwegingen de uitstoot van grond mogelijk het minst omvangrijk zijn. In het Zuidwestelijk Zeekleigebied, het Rivierkleigebied, het Westelijk Weidegebied en het Noordelijk Zandgebied zal de uitstoot mogelijk meer dan gemiddeld zijn.

Opgemerkt dient te worden dat niet alleen de melkproductiebeperkingen maar ook de mestwetgeving in de toekomst invloed zou kunnen hebben op de uitstoot van grond uit de melkveehouderij. Als gevolg van een aanscherping van de mestwetgeving zou de veebezetting af kunnen nemen, een effect dat vergelijkbaar is met dat van de melkquotering. Beperkingen voor aanwending van dierlijke mest zouden een belemmering kunnen vormen voor het uitstoten van grond. In het onderzoek is er echter van uitgegaan dat de melkquotering in combinatie met de melkgift per melkkoe de bepalende factoren zijn ten aanzien van de ontwikkelingen in het grondgebruik en is met eventuele toekomstige ontwikkelingen in de mestwetgeving geen rekening gehouden.

#### Literatuur

Thijs, H.M.E., 1988. Effecten van productiebeperkingen in de melkveehouderij op het grondgebruik.



BEDRIJF, REGIO EN SUCCES of endogene regionale ontwikkelingsimpulsen van  
voortschrijdende (inter)nationalisering

P. Vaessen  
Vakgroep Sociale en Economische Geografie,  
KU Nijmegen

SAMENVATTING

Dit artikel is een beknopte weergave van de resultaten van onderzoek naar regionaal economische elementen in het succes van dertien snelgroeiende bedrijven. Het blijkt dat het (inter)nationaliseringsproces een sanering teweeg kan brengen van de betekenis van ruimtelijke structuurverschillen - i.h.b. aan de vraagzijde - als bron van regionale verschillen in economische dynamiek.

1. Inleiding

Hoewel de titel de indruk zou kunnen wekken, start deze bijdrage aan de Planologische Diskussiedagen 1989 niet met een uiteenzetting over de mogelijke gevolgen, de ins en outs, voor bedrijf of regio van voortschrijdende (inter)nationaliseringstendenzen. Het inzicht in de relatie tussen de uitdijende, ja zelfs grensoverschrijdende, actieradius, ook van het midden en kleinbedrijf, en endogene of autonome regionaal economische dynamiek is het spontane resultaat en niet zozeer het vooropgezette doel van een onderzoek, of liever van een vruchtbare onderzoeksmethodiek, waarvan wij hier verslag doen (Vaessen, 1989). Daarom starten wij ergens anders.

Aan de vakgroep Sociale en Economische Geografie van de Faculteit der Beleidswetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen hebben wij onderzoek verricht in het kader van de permanente discussie over regionaal economische ontwikkelingspotenties. Vrij vertaald lidde de onderzoeksopdracht eenvoudig: Zoek bij een aantal kansrijke kleine en middelgrote bedrijven uit wat in detail de betekenis is van het regionale produktiemilieu voor de kansrijkheid van die bedrijven. Daarbij hebben we het begrip kansrijkheid van meet af aan vertaald met 'succesvolle bedrijvigheid' zonder ons bezig te houden met de vraag of dit wel de meest geschikte operationalisatie is. Het blijkt dat met elke poging die onderzoekers daartoe doen zij hun handen in een heus wespennest steken. Wagenaar (1987) doet daar een interessant boekje over open. De onderzoeksopdracht bevat dus drie gegevens:

- Succesvolle kleine of middelgrote bedrijven;
- De betekenis van de regionale bedrijfsomgeving staat centraal;
- Het onderzoek is diepgravend op individueel bedrijfsniveau.

Het artikel is als volgt gestructureerd. In paragraaf 2 schetsen we de context waarin de lezer dit artikel moet plaatsen. Daarna geven we, voorafgaand aan de presentatie van de resultaten, een kort groepsprofiel van de onderzochte bedrijven. Bij de weergave van onze bevindingen evalueren we eerst (par. 4) de betekenis van de aanbodzijde van het produktiemilieu. Het blijkt dat het aanbodprofiel geen reëel kader vormt ter verklaring van regionale groei en dynamiek. In paragraaf 5 werpen we de vraagzijde op als potentiële groeibarrière. Paragraaf 6 beziet hoe nieuwe ondernemingen deze hindernis (weten te) nemen. Het artikel sluit af met veronderstellingen over de verandering in de verhoudingen bedrijf-produktiemilieu wanneer een bedrijf een keer een substantiële groei heeft doorgemaakt.

## 2. Zwakke plekken in de regionaal economische kennisbasis

De aandacht voor processen op micro niveau vormt een belangrijk element van het project en komt voort uit een zekere onvrede binnen de vakgroep met het bestaande regionaal economisch onderzoek. Op de eerste plaats is daar het hoge abstractie-niveau van (een deel van) onze kennis, dat wil zeggen het onvoldoende bevatten van meso of macro economische verschijnselen in termen van concreet actor- i.c. ondernemersgedrag en -motieven. Op een spreekbeurt hebben we Lambooy, doelend op het ruimtelijk innovatie-onderzoek in Nederland, ooit eens horen zeggen: "De informatie die daaruit blijkt is dermate grof, dat wij, als wetenschappers ons daarvoor eigenlijk zouden moeten schamen" (Lambooy, 1985). Onze kennis is te weinig gedetailleerd en daardoor met name in verklarende zin te multi-interpretabel en te onzeker. Zo wordt de betekenis van omgevingskenmerken voor de groei en dynamiek van het regionale bedrijfsleven vaak meer verondersteld dan aangetoond. Een tweede punt van kritiek op het vigerend regionaal economisch potentie-onderzoek geldt het daarin gehanteerde theoretische kader. Dat wordt gevormd door de ruimtelijke interpretatie van levenscyclustheorie en de incubatietheorie. Beide theorieën komen er op uit dat het grootstedelijk milieu, dankzij een op agglomeratievoordelen steunend hoogwaardig produktiemilieu, kan fungeren als bron van groei en vernieuwing. Aldus denkt men in beide theoretische concepten de externe bedrijfsomgeving een belangrijke katalyserende werking toe bij het genereren van nieuwe activiteiten en bedrijven. Er zijn evenwel gegronde redenen om aan het realiteitsgehalte van het ruimtelijk determinisme dat in deze concepten is vervat te twijfelen; zeker in de Nederlandse context. Op de eerste plaats dient volgens Horvers en Wever (1987) de betekenis van het regionale produktiemilieu te worden gerelativeerd. Zij stellen dat in Nederland, tegenwoordig althans, de invloed van de traditionele produktiemilieu-elementen op de (economische) kansrijkheid van regio's wordt overschat. Onder invloed van de sterk toegenomen mobiliteit en een navent impact-verlies van de afstandsfactor op het bedrijfseconomisch functioneren tekent zich in ons land een ruimtelijke nivellering af van regionaal-economische ontwikkelingsverschillen en externe produktieomstandigheden (urban field-concept). Er zijn ook nog andere factoren die deze kansrijkheid bepalen. Naast het regionale produktiemilieu zijn dat andere externe factoren (produktiestructuur, organiserend vermogen, aanwezige marktperspectieven e.d.) en bedrijfsinterne factoren (bijv. kwaliteit van het management). Hiermee komen we op een tweede kritiek. De incubatie- en produktlevenscyclustheorie verwaarlozen het vermogen van de zijde van het individuele bedrijf c.q. de individuele ondernemer om vanuit zijn specifieke context te reageren op technologische, sectorale en ruimtelijke structuren en deze te beïnvloeden. Het urban field concept daarentegen laat in potentie meer ruimte voor een (re)actieve rol van het micro niveau. Het is evenwel zaak om onderzoek op dit niveau ter hand te nemen en de interactie tussen situationele variabelen en bedrijfs-c.q. ondernemersgebonden kenmerken onder het vergrootglas te leggen, ten einde meer zicht te krijgen op de werkelijke betekenis van het regionale produktiemilieu voor de kansrijkheid van bedrijven en daardoor voor de kansrijkheid van regio's.

## 3. De werkelijkheid; het micro-niveau. Kort profiel van de onderzochte bedrijven

Vanuit deze context hebben we besloten, in de periode februari - april 1988, een dertiental succesvolle bedrijven uitgebreid te interviewen. We hebben daarbij drie succesindicatoren gehanteerd: een omzetgroei, winstpercentage en personeelsgroei over de laatste vijf jaren die uitsteken boven de prestaties in de respectievelijke bedrijfstakken als geheel. Hieronder volgen kort enkele kenmerken van de ondernemingen waarbij we terecht zijn gekomen (de in het onderzoek vertegenwoordigde bedrijven staan vermeld in de appendix). Het gaat voornamelijk om bedrijven die onderzoekers als 'hoogwaardig' plegen aan te duiden. Vanuit de produkt- en/of proceskenmerken zijn de bedrijven direct noch indirect gebonden aan een fysisch

milieu. In die zin kunnen we ze footloose noemen. In het onderzoek zijn uit de industrie vertegenwoordigd: micro-elektronica (2x), de metaalprodukten- en metaalwarenindustrie (2x), de machine-industrie (hef- en andere transportwerktuigen) en de kunststoffenindustrie. Naast zes productiebedrijven hebben we in het onderzoek zeven dienstverlenende bedrijven opgenomen. Daarvan zijn er vier werkzaam in de informaticasector, één in de telecommunicatiesector, één in de 'overige' zakelijke dienstverlening (testhuis) en één in de verhuursector (verhuur tijdelijke bedrijfsaccommodaties). Van de deelnemende bedrijven zijn er vijf (met hun hoofdzetel) in het Westen gevestigd. Daarvan zijn er vier in de Randstad gelocaliseerd (Ridderkerk, Leiden, Amsterdam, Purmerend) en één in West Friesland (Hoorn). De overige bedrijven zijn gevestigd in het Oosten (Veluwe-noord 1x, Achterhoek 3x), in het Zuiden (Den Bosch, Venlo, Geleen) en in het Noorden (Leeuwarden). Overigens zijn de Randstadbedrijven alle dienstverlenende bedrijven.

Wat de leeftijd betreft maken we een onderscheid tussen negen jongere bedrijven en vier oudere. Van de jongere heeft (hebben) de geïnterviewde directeur(en) zelf (mede) het bedrijf opgericht. De leeftijd van deze ondernemingen loopt uiteen van zeven tot negentien jaar, op het moment van het gesprek. De gesprekspartners van de vier oudere bedrijven zijn niet zelf bij de oprichting betrokken geweest. Deze vier bedrijven zijn alle vóór 1950 opgericht.

#### 4. De aanbodzijde: onderzoek op dood spoor

Zoals gezegd staat in het onderzoek in materiële zin centraal de betekenis van regionale produktiemilieu-factoren voor het succes van snelgroeiende bedrijven. Uit het onderzoek blijkt dat vanuit de aanbodpotentie van het produktiemilieu op individueel bedrijfsniveau geen aanknopingspunten zijn te vinden die noodzakelijk leiden tot regionale verschillen in de groei en het succes van middelgrote en kleine bedrijven. Een drietal realiteiten spelen daarbij een rol. Op de eerste plaats hoeven produktiefactoren en voorzieningen niet noodzakelijk in de eigen vestigingsregio te zijn gelocaliseerd om ze als bedrijf toch te kunnen aanboren. Daarvoor zijn in ons land de afstanden te beperkt en is de mobiliteit te sterk gegroeid. Dat blijkt indirect uit de afwezigheid van een systematische afstandscomponent in de spreiding van elementen uit de externe omgeving waarop ondernemingen feitelijk een beroep doen en direct uit de vaak relativerende opmerkingen van ondernemers aangaande de kritische afstand tot allerlei infrastructurele voorzieningen. Een en ander geldt met name ten aanzien van de bereikbaarheid van kennisinstellingen, ondersteunende en zakelijke dienstverlening, toeleveringsbedrijven, afnemers en logistieke knooppunten (zee- en luchthavens). Overigens, voor zo ver ondernemers wel erg kritisch zijn ten aanzien van de afstandsfactor, zijn zij gevestigd in de Randstad. Naarmate zij verder weg zijn gehuisvest van dit centrumgebied lijken ze relativerender en ruimdenkender over het belang van onmiddellijke ruimtelijke nabijheid van allerlei produktiemilieu-elementen. Dat geldt niet of in veel mindere mate voor de factor arbeid. Ondernemers buiten de Randstad stellen regionale nabijheid van het personeel evenzeer op prijs als ondernemers in de Randstad. Bovendien moeten we opmerken, dat in de eerste levensjaren van het bedrijf de geïnterviewde directieleden ook de nabijheid van een aantal ondersteunende diensten (financiers, accountants e.d.) van belang achten.

Evenwel, er is een tweede reden waarom in de aanbodzijde van het produktiemilieu geen handvaten zijn te vinden voor endogene regionaal economische potentiever-schillen. De aanbodpotentie van de verschillende vestigingsregio's loopt in ons land regionaal dermate weinig uiteen, dat van die kant geen regio-specifieke groeibarrières worden opgeworpen voor een succesvolle bedrijfsontwikkeling. Dat geldt met name voor de scholingsgraad op de arbeidsmarkt. Het netwerk van HBO- en MBO-instellingen - de meest relevante opleidingsniveau's voor de onderzochte bedrijven - is in ons land dermate fijnmazig dat het hoogwaardige deel van het bedrijfsleven overal in den lande op de eigen regionale arbeidsmarkt voldoende personeel kan

werven met een gedegen vooropleiding. Deze bevinding sluit aan bij de conclusie van van der Mark e.a. (1987, blz. 119) betreffende het opleidingsniveau van de arbeidsmarkt in de drie noordelijke provincies, dat in het Noorden in principe voldoende kader aanwezig is om de adoptie van moderne technologie net zo snel te laten verlopen als elders in het land.

Voor een deel geldt het bovenstaande ook voor (informele) contacten met andere ondernemers en vooral met branchegenoten. Deze lopen gedeeltelijk via bijeenkomsten van belangenorganisaties. Vaak zijn deze georganiseerd in een netwerk van regionale afdelingen en bestaan er dus in principe weinig regionale verschillen in deze infrastructuur. Met betrekking tot organisaties die uitsluitend op nationale schaal zijn vertegenwoordigd, hebben we niet de indruk dat zij, althans bij de onderzochte bedrijven, een scheiding teweegbrengen in organisatiegraad tussen centrum en periferie. Wel moeten we opmerken dat de in dit onderzoek meegenomen bedrijven min of meer snelgroeiend zijn en dus niet zonder meer representatief zijn voor het gehele bedrijfsleven.

Met betrekking tot de ondersteunende dienstverlening geldt dat die in de beginperiode, als de behoefte aan de ruimtelijke nabijheid ervan het grootst is, over het algemeen ook daadwerkelijk uit het eigen vestigingsgebied kan worden betrokken. Wel is het zo dat naarmate de buiten de Randstad gelegen bedrijven groeien zij voor de zakelijke dienstverlening meer en meer (moeten) uitwijken naar de Randstad.

Maar zelfs wanneer zich door de al dan niet specifieke productievoorwaarden van het bedrijf meer of minder notoire lacunes in het vestigingsgebied openbaren dan nog hoeft dat niet noodzakelijk de bedrijfsontwikkeling nadelig te beïnvloeden. De derde realiteit is dat de inventiviteit en het reactieve of organiserend vermogen van de ondernemer een tekortkoming van het produktiemilieu kan opheffen. Het is dan ook voorbarig om in die gevallen a priori een defaitistische invloed vanuit de externe omgeving op het bedrijfseconomisch functioneren te veronderstellen. In het onderzoek zijn daarvan illustratieve voorbeelden te vinden. Zo winnen bijvoorbeeld bedrijven die ver verwijderd zitten van het zwaartepunt van hun markt niet minder informatie in bij hun klanten dan bedrijven die voornamelijk op de regionale thuismarkt opereren. Wel kan het informatie-proces anders verlopen: bijvoorbeeld respectievelijk via dealers of agenten versus direct face-to-face-contact. Verder kunnen afstanden voldoende worden overbrugd door nevenvestigingen en regionale steunpunten op te richten.

Bij moeilijkheden met het vinden van startkapitaal of andere financieringsmiddelen op de reguliere kapitaalmarkt wendt men zich tot zgn. informal investors of men zoekt bedrijfsinterne oplossingen (bijvoorbeeld het creëren van een gunstig termijnverschil tussen invorderingen van crediteuren en betalingen aan debiteuren of, in het geval van startkapitaal, het nemen van een extra hypotheek op de eigen woning). Tot slot verwijzen we naar de wijze waarop Rood Testhouse (testen elektronische schakelingen, Heerde) het arbeidsmarktprobleem waarmee het bedrijf bij zijn start wordt geconfronteerd heeft opgelost. In ons land, en in elk geval in de vestigingsregio, kan het bedrijf geen personeel vinden met ervaring op het gebied van het testen van elektronische schakelingen. Daarop gaat men over tot het als het ware zelf creëren van een bedrijfsspecifieke arbeidsmarkt door studenten van de dichtstbijzijnde HTS (Zwolle) in stageverband een jaar ervaring op te laten doen in het bedrijf en vervolgens de meest geschikten onder hen een vaste baan aan te bieden.

De invloed van het produktiemilieu kunnen we in het algemeen niet los zien van de kenmerken van het individuele bedrijf of de individuele ondernemer. De betekenis van elementen uit de bedrijfsomgeving (kennisverschaffers, klanten, toeleveranciers, arbeidsmarkt, overheid, dienstverleners, vermogenverschaffers e.a.) wordt niet alleen bepaald door het (regionale) aanbod ervan, maar ook door de bedrijfskenmerken en behoeften aan de vraagzijde. Zo is in het onderhavige onderzoek de importantie van een toeleverancier als informatieverschaffer niet af te lezen aan de afstand tot de afnemer. Veel belangrijker is de mate waarin de informatie waarover de toeleveran-

cier beschikt aansluit op de behoeften van zijn klant. Wanneer deze laatste zich bijvoorbeeld internationaal wil gaan oriënteren is het juist de informatie van buitenlandse toeleveringsbedrijven die de hoogste toegevoegde waarde heeft.

Maar ook wanneer het regionale produktiemilieu feitelijk danwel in potentie van betekenis is voor het functioneren van een bedrijf - hetgeen het onderzoek eveneens illustreert - dan nog is de toegang daartoe niet vanzelfsprekend. Veelal zit in de bijdrage vanuit de externe omgeving, ook vanuit de regio, een belangrijke bedrijfsinterne component verborgen. De toegang die bedrijven hebben tot het regionale potentieel moeten zij zichzelf verschaffen en is vooral gebaseerd op de mate waarin het bedrijf de omgeving ontvankelijk voor zich heeft weten te maken. Bepalend daarvoor zijn factoren als uitstraling/imago, de wederkerige ontvankelijkheid van de onderneming voor actoren uit de externe omgeving e.a. Op deze wijze kunnen en moeten individuele bedrijven de attentie en de medewerking vanuit het produktiemilieu min of meer zelf afdwingen. Onder andere illustreert het onderzoek dat bij de toegang van bedrijven tot de arbeidsmarkt

##### 5. De vraagzijde; potentiële determinant van regionale dynamiek

Lijkt een benadering voor het vaststellen van de relatieve endogene groeikansen van gebieden via de aanbodzijde van het regionale produktiemilieu een doodlopende weg; concentratie op het regionale vraagpotentieel lijkt in eerste instantie wel mogelijke aangrijpingspunten op te leveren. Aanleiding tot deze veronderstelling is het feit dat bij alle buiten de Randstad gelegen bedrijven de vestigingsregio van van generlei of slechts marginale betekenis is als afzetgebied, terwijl bij alle in het onderzoek betrokken Randstadbedrijven het zwaartepunt van de markt juist in de eigen vestigingsregio is gelegen. Op zich is dat verschijnsel niet opvallend ware het niet dat de eerstgenoemde categorie bedrijven voor zijn afzet ook nooit van de eigen vestigingsregio afhankelijk is geweest, ook niet in de beginfase, terwijl startersonderzoek juist leert dat nieuwe bedrijven starten met het zwaartepunt op de lokale of hooguit de regionale markt (Bleumink e.a., 1985: bij 63% v.h. aantal nieuwe ondernemingen wordt minstens driekwart van de omzet binnen de eigen vestigingsregio afgezet; VNO en Amro, 1988: bij 21.2% v.h. aantal startende ondernemingen overstijgt de afzetmarkt het plaatselijke niveau niet en bij 72.6% niet het regionale niveau). De vraag werpt zich op of de groei en het succes van de benaderde bedrijven voor zo ver zij buiten de Randstad zijn gelegen niet juist mogelijk is gemaakt doordat zij nimmer afhankelijk zijn geweest van de lokale en/of regionale markt. In hoeverre stelt de noodzaak voor jonge 'perifere' bedrijven om wellicht reeds in een vroegtijdige fase van de bedrijfsontwikkeling de grenzen van de ijle regionale thuismarkt te overstijgen en te gaan opereren in een nationaal en misschien wel internationaal netwerk, extra zware eisen aan het organiserend vermogen aan de ondernem(er)(ing) op een moment dat hij/zij daar nog niet 'rijp' voor is? En hebben jonge ondernemingen in de Randstad hier wellicht een belangrijke horde minder of althans op een later en geschikter tijdstip te nemen op weg naar een snelle en substantiële groei? Recent onderzoek in het kader van het wegvallen van de Europese grenzen in 1992 maakt in elk geval duidelijk dat de groeiende noodzaak ook voor het MKB om op internationaal niveau te gaan opereren vergaande organisatorische en strategische aanpassingen vereist en daarmee niet geringe aanspraken doet op de kwaliteiten van het management van bedrijven. Hoe zit dat met de overgang van het regionale naar het nationale niveau?

##### 6. De vraagbarrière geslacht; (inter)nationalisering van de actieradius

Interessant is dat de gevoerde gesprekken laten zien dat we ook hier niet met een onoverkomelijke barrière hebben te maken en vooral hoge bedrijven die overwinnen. Van belang daarbij is te constateren dat de nationale of zelfs internationale oriën-



tatie van meet af aan in de betreffende bedrijven ingebakken zit. Dat verlegt onze aandacht naar de situatie waarin de geïnterviewde succesvolle ondernemers verkeren voorafgaand aan de start van het huidige bedrijf. Het blijkt dat alle jonge ondernemers buiten de Randstad, met uitzondering van Kivits van Intercal, afkomstig zijn uit nationaal en internationaal opererende ondernemingen en, gezien hun functies in die bedrijven, ook actief participeerden in relatienetwerken op die ruimtelijke schaalniveau's. Hierdoor zijn zij bij de start van hun eigen bedrijf verregaand toegegerust om van meet af aan ingangen te vinden in nationale en/of zelfs internationale markten. Op deze wijze is bij deze ondernemingen reeds bij de start een barrière geslecht (in organisatorische zin) welke de groei van andere eveneens in een dunne regionale economie opgestarte bedrijven kan tegenhouden.

Maar de uitwerking van de ruimtelijke reikwijdte van de bedrijfsnetwerken van de incubatieorganisaties gaat wellicht nog verder dan uitsluitend het verschaffen van een goede uitgangspositie voor nieuwe spin-offs. Ook de startbeslissing zelf wordt erdoor beïnvloed. Van een aantal bedrijven in het onderzoek is het zonder meer duidelijk dat zij beslist niet zouden (kunnen) zijn gestart als hun oprichters voordien niet werkzaam waren geweest in bovenregionaal georiënteerde moederorganisaties. Zij zouden hoogstwaarschijnlijk de buiten de regio gelegen marktkansen niet eens hebben waargenomen, laat staan geoperationaliseerd. Voor bijvoorbeeld bedrijven als Rood Testhouse te Heerde, Bronkhorst High Tech te Ruurlo en Bermudes Elephant te Hoorn, die direct vanaf de start hoofdzakelijk op de buitenlandse markt opereren, is dat evident. Het gesprek met Kragtwijk (Comdes Groep, 's-Hertogenbosch) en Aalberts (Aalberts Industries, Venlo) illustreren een en ander eveneens. Het lijkt niet onlogisch te veronderstellen dat in een gebied als de Randstad, met een dichte economische structuur, binnen het regionale relatienetwerk van bedrijven meer (markt)kansen kunnen worden waargenomen door potentiële nieuwe ondernemers dan in gebieden daarbuiten. Het zou betekenen dat het regiogerichte bedrijfsleven in de Randstad vruchtbaarder is in het genereren van spin-offs dan vergelijkbare bedrijven elders. Doorredenerend betekent dit dat het de regionaal gerichte component van het bedrijfsleven is die aan de basis ligt van interregionale endogene potentiaalverschillen in het voordeel van de Randstad. In het verleden moge dat zo zijn geweest, het is echter de vraag, gezien de sterke (inter)nationaliseringsgolf van de laatste jaren onder de Nederlandse bedrijven, in welke mate een sterke regionale fixatie nog voorkomt onder het gevestigde bedrijfsleven. Pellenburg en Zalme (1985) constateren in elk geval dat niet meer dan 9% van de bedrijven in de Randstad en het centrum van ons land (i.c. Noord Holland, Zuid Holland, Utrecht, Noord Brabant en Gelderland) op een markt opereren met maximaal een regionaal bereik. Hoewel dit percentage niets zegt over waar het zwaartepunt ligt van de afzet en daarom waarschijnlijk het belang van de regionale thuismarkt, ook voor het 'gesettelde' deel van het MKB, nog sterk zal onderschatten, is het overduidelijk dat ook de middelgrote en kleine bedrijven er niet aan ontkomen hun vleugels steeds verder uit te slaan over het aardoppervlak. Indien deze voortgaande nationalisering en internationalisering van de activiteiten zich gelijkmatig over de ruimte voordoet betekent dat, in het licht van het voorgaande, een toenemende gelijkschakeling tussen Randstad- en niet-Randstadbedrijven in de structurele uitgangspositie voor het genereren van nieuwe én succesvolle bedrijvigheid. Wellicht dat mede hieraan het wegebben van de verschillen in incubatiefunctie in het bijzonder en economische performance in het algemeen tussen het Westen en het (Zuid) Oosten van ons land kan worden toegeschreven.

Verder zou de sterke economische opkomst van het Zuiden en het achterblijven van het Noorden verklaard kunnen worden vanuit een intensiteitsverschil waarmee beide gebieden in de voortschrijdende nationalisering en internationalisering van contactnetwerken worden opgenomen. Relevant is in dit kader de konstatering van Pellenburg en Zalme (idem) dat:

- Voor wat betreft hun afzet, noordelijke bedrijven veel meer regionaal zijn gericht dan bedrijven in het centrum van het land;



- Voor wat betreft de maximale reikwijdte van contacten met klanten en toeleveranciers, noordelijke ondernemers op kleinere schaal werken (67% heeft geen internationale contacten) dan bedrijven uit de Randstad en het centrum (slechts 12% zonder internationale contacten).

Misschien is het niet onzinnig om Wevers herhaaldelijke opmerking, dat in het Noorden niet zozeer de verkeerde, maar te weinig bedrijven worden opgericht, in verband te brengen met bovenstaande bevinding van Pellenburg en Zalme.

Een cruciale vraag is dan naar het waarom van het zo schadelijke regionalisme van het (bestaande) noordelijke bedrijfsleven. De technisch directeur van een bedrijf uit het Zuidoosten van het land, rijkt ons misschien een kapstok aan voor de beantwoording van die vraag. Hij is van mening dat zijn bedrijf in het Noorden niet dezelfde ontwikkeling zou hebben doorgemaakt als op de huidige vestigingsplaats (overal elders wel). Hij is ervan overtuigd dat zijn bedrijf niet die nationale en internationale oriëntatie zou hebben ontwikkeld, die het zich in zijn huidige locatie wel heeft eigen gemaakt. Hier is het bedrijf gevoelig voor ontwikkelingen en kansen in de Randstad, België, West Duitsland, Zuidoost Engeland en Noord Frankrijk. "Groningen en dat soort zaken heeft gewoon het idee, van het is ver weg. Ik heb het idee als je in Friesland of Groningen zit dat je daar de regio belangrijker vindt. Je bent daar meer gefocused op de regio zelf". Vrij vertaald, de afstandsfactor vormt vooral een psychologische barrière voor de noordelijke ondernemer om de centrale marktgebieden te bestrijken. Van hem wordt een grotere 'ruimtelijke scope' gevraagd dan van zijn collega's elders in den lande.

Hoe dit ook zij, het verrichte onderzoek geeft aanleiding tot de veronderstelling dat endogene ontwikkelingspotenties niet zozeer en in steeds mindere mate in regio-kenmerken maar in de kenmerken van de (zittende) bedrijven schuil gaan, onder andere daar waar het gaat om de integratie in nationale en internationale netwerken.<sup>2</sup>

Toch hoeft het participeren van potentiële starters in supra-regionale netwerken geen *conditio sine qua non* te zijn voor het oprichten van een succesvol snelgroeiend bedrijf, zelfs niet in de ijle economische structuur van de periferie. Henk Kivits, directeur van Intercai Geleen (telecommunicatie-advisering), levert daarvoor met zijn bedrijf het bewijs. De geschiedenis van Intercai illustreert hetgeen lokale en regionale autoriteiten vermogen waar het gaat om een startende onderneming goed op de rails te helpen zetten. Drie gerichte opdrachten van de kant van lokale zuid limburgse overheden en van de Provincie Limburg hebben het bedrijf van Kivits de gelegenheid gegeven zich te profileren; om naam bekendheid, contacten en een organisatie op te bouwen en om zodoende de nationale en zelfs de internationale telecommunicatiemarkt te penetreren. Het vertrouwen dat de Limburgse autoriteiten Intercai in zijn beginfase schenken is daarom van zo grote toegevoegde waarde, omdat Henk Kivits niet uit de telecommunicatie-branche afkomstig is - voorafgaand aan de oprichting van zijn bedrijf is hij als chemicus werkzaam aan de TH Eindhoven - en daarom contacten in deze wereld bij de start van het bedrijf nog van grond af aan moet opbouwen. Bovendien zijn de opdrachten (deels) van zodanige omvang en aard dat er een bovenregionale uitstraling van uitgaat (Kabelexperiment Zuid Limburg).

Een derde mogelijkheid om als jonge onderneming buiten de Randstad de nadelen van een ijle economische structuur in het algemeen en van een dunne regionale thuismarkt in het bijzonder te overwinnen, illustreert de Comdes Groep te 's-Hertogenbosch. Het (automatiserings-)bedrijf voert reeds bij de start een in de branche dermate opvallend produkt in zijn pakket - automatiseren tegen vaste prijs - dat het heel licht de aandacht trekt van potentiële opdrachtgevers, ook van buiten de eigen vestigingsregio. Daarbij dienen we wel op te merken dat zowel het idee als de realisering daarvan berust op de uitgebreide in diverse bedrijven en in alle uithoeken van het land opgedane automatiseringservaring van de beide directeuren voorafgaand aan de oprichting van het eigen bedrijf.

## 7. Het produktiemilieu 'ontgroeid'

Moge de groei in de eerste groeifase van een jonge onderneming in belangrijke mate zijn gebaseerd op de uitgangspositie van de starter, dat wil zeggen van hetgeen hij aan technische kennis, commerciële vaardigheden en vooral contacten als erfenis uit zijn vorige werkkring heeft kunnen meenemen, al spoedig blijkt dat vaak niet voldoende om de verdere continuïteit te waarborgen. Bij een snelle ontwikkeling groeit het bedrijf als het ware onder de vingers van de oprichter(s) vandaan. De grondlegger kan niet meer zelf elk project afzonderlijk bewaken en elke medewerker individueel benaderen. Van hem wordt verwacht een organisatie op te zetten waarin kwaliteit, produktiviteit en motivatie op peil worden gehouden in deels gedepersonificeerde en delegistische structuren. Bij de meeste jonge bedrijven in het onderzoek met een sterke personeelsgroei (Comdes, Infotheek, Intercai, Waterland) kwam dat punt duidelijk naar voren in de gesprekken (zie ook 'Kleine grote groeiers', Inter magazine november 1987; van Tilburg, 1982). Het lijkt er op dat (jonge) ondernemers organisatie-georiënteerde problemen nogal eens onderschatten voordat ze ermee in aanraking komen. In elk geval zetten zij hieromtrent geen duidelijke en continue informatielijnen op in de beginfase. Organisatie-adviesbureau's schakelt men niet in; een ook in de literatuur bekend verschijnsel in het MKB. En ten aanzien van een andere potentiële informatiebron, de concurrentie, doet zich een soort 'samenwerkingsparadox' voor: aan de ene kant hebben ondernemingen elkaars informatie nodig, en aan de andere kant zijn zij bevreesd dat de verstrekte informatie door de concurrentie zal worden gebruikt en zodoende in hun eigen nadeel kan uitwerken. De indruk wordt gewekt dat op het organisatorische vlak in hoge mate een ad hoc en trial and error beleid wordt gevoerd, hooguit gevoerd vanuit informele informatiebronnen (brancheorganisatie- en andere min of meer incidentele bijeenkomsten). Ook lijkt er geen sprake van het anticiperen op organisatieproblemen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld technologische en marktontwikkelingen.

Met betrekking tot de voor het onderzoek relevante ruimtelijke invalshoek is er evenwel niets dat nog in deze fase van de bedrijfsgroei duidt op de werkzaamheid van systematisch interregionaal differentiërende factoren.

Een derde kritische moment in de ontwikkeling van succesvolle bedrijven, dat bij de oudere ondernemingen in het onderzoek naar voren komt, is de veroudering of het anderszins uit de belangstelling raken van het initiële succesprodukt of -technologie en de daarmee gaande stagnatie en achteruitgang van de afzet. Het management komt in een situatie terecht dat het een zogenaamde 'turn around' of herpositionering moet maken. Het bedrijf moet overschakelen op nieuwe produkten, technologieën of strategieën. Jansen, directeur van het kunststoffenbedrijf Casolith Sheets (Leeuwarden) en Paijens, directeur van Nedap (detectiesystemen, Groenlo), geven daar interessante uiteenzettingen over. Zij benadrukken daarbij het belang van het tijdig diversifiëren van het produktiepakket. Dat wil zeggen, op het moment dat de groei het sterkst is en de winst het grootst.

Maar ook met betrekking tot herpositioneringen is er niets dat wijst op een zodanige betekenis van het regionale produktiemilieu dat daaruit in ons land regionale verschillen ontstaan in de mate van succes waarmee deze kunnen worden doorgevoerd.

## 8. Afsluiting

De 'moraal' van het voorgaande is de volgende: wanneer de kenmerken van de regionale omgeving überhaupt aanleiding geven tot het ontstaan van interregionale verschillen in de kansrijkheid van bedrijven dan is deze invloed grotendeels beperkt tot de start- en eerste groeifase. Men kan redeneren dat het organiserend vermogen van een bedrijf in deze fase(n) van zijn levenscyclus nog dermate prematuur is, dat het voor zijn ontwikkeling nog in hoge mate afhankelijk is van de externe regionale

omgeving (zij het dat ook deze veronderstelling bij een deel - het perifere - van in dit onderzoek vertegenwoordigde bedrijven in hoge mate niet opgaat). Als het eenmaal een substantiële groei heeft weten te bewerkstelligen is het organisatorisch zodanig uitgerust dat het zijn lot meer in eigen hand kan nemen. Daaruit volgt dat wanneer men in het kader van regionaal economisch potentie-onderzoek de invloed van het produktiemilieu op het bedrijfseconomisch functioneren op micro-analytisch niveau wil analyseren men dat moet doen door middel van een longitudinale analyse van de wisselwerking tussen bedrijf en omgeving en wel bij jonge snelgroeiende ondernemingen. Dat zal de kern zijn van het vervolg op de hier gepresenteerde voorstudie.

### Noten

- 1 Anderzijds zou hier ook een verklaring kunnen liggen voor het tot op heden onopgeloste raadsel van het opmerkelijk hoge opheffingspercentage van nieuwe ondernemingen in de grote steden in vergelijking met kleinere plaatsen (Wever 1984, Vaessen en Wever, 1986; Vaessen, 1986). Mogelijk dat een ijle regionale markt een kwalitatieve schifting teweegbrengt onder potentiële nieuwe ondernemers. In perifere gebieden zou zich dat kunnen manifesteren in een weliswaar beperkt aantal maar wel kansrijke nieuwe bedrijven. In het grootstedelijk milieu kan, onder invloed van een relatief gemakkelijke marktsituatie, dit selectiemoment tussen kansrijke en minder kansrijke nieuwe ondernemers pas na de start liggen.
- 2 Natuurlijk spelen ook andere bedrijfskenmerken een rol bij het genereren van spin-offs dan de hierboven veronderstelde integratiegraad in bovenregionale netwerken. De startersliteratuur noemt de bedrijfsinterne organisatiestructuur, de marktstructuur/-vorm, produktkenmerken, zaakstatus e.a. Vooralsnog lijkt er evenwel onvoldoende bewijsmateriaal voorhanden dat hierbij een systematisch regionale dimensie werkzaam is, met uitzondering wellicht, maar dan in afnemende mate, van de zaakstatus (hoofd-/nevenvestiging).

### Literatuur

- Bleumink P.H.M., G.B. de Groot, J. Bilderbeek en E. Wever (1985), Nieuwe ondernemingen en regio. Een onderzoek naar de regionale verschillen in het startproces en de bedrijfsvoering van in 1975 of in 1980 opgerichte nieuwe zelfstandige in de industrie, groothandel en zakelijke dienstverlening. Nijmegen: KUN.
- Horvers A. en E. Wever (1987), De alerte Onderneming, ESB 26-8-1987.
- Intermagazine (november 1987), Kleine grote groeiers. De risico's van de snelle expansie.
- Lambooy J.G. (1985), Interventietheorie, structuurontwikkeling en Regionaal Beleid. In: STEC, congressbundel Regionaal Beleid: Structuurversterkend of politiek lapmiddel? Nijmegen.
- Mark, R.C. van der, A.H. Perrels en J.J. Reynders m.m.v. P. Nijkamp en M. de Smidt (1987), Kansen voor het Noorden. Een beleidsstrategisch onderzoek naar nieuwe technologie. Amsterdam/Utrecht: Nederlandse Geografische studies.
- Pellenbarg P.H. en H. Zalme (1985), Informatie en vernieuwing. Een geografische analyse van de rol van vakbeurzen en vakbladen bij innovatieprocessen in het bedrijfsleven. Groningen: RUG.
- Tilburg, J.J. van (1982), Nieuwe bedrijven. Hoe ontstaan en groeien nieuwe bedrijven en hoe kan dit worden bevorderd? Enschede.
- Vaessen P. en E. Wever (1986): Stedelijkheid en startersinitiatief. Stedebouw en Volkshuisvesting.
- Vaessen P. (1986): Nieuwe bedrijven in het urbaan-rurale continuüm. Doctoraalscriptie. Nijmegen.

- Vaessen P. (1989): Bedrijf, regio en succes. Nijmegen: KUN.
- VNO en Amro m.m.v. C.I.M.K. en Min. EZ. (1988), Faal- en slaagfactoren van startende ondernemingen.
- Wagenaar S. (1987), Kansrijkheid op de korrel. Literatuurstudie naar de bruikbaarheid van het begrip 'kansrijke bedrijvigheid'. Nijmegen: KUN
- Wever E. (1984), Nieuwe bedrijven in Nederland. Assen

#### Appendix: De onderzochte bedrijven.

- Aalberts Industries N.V. Venlo, Toeleveranciers van geavanceerde technische producten (matrijzen en gereedschappen voor de aluminium extrusie-industrie; geëxtrudeerde aluminium precisie-onderdelen; oppervlaktebehandeling van aluminiumproducten; sandwichpanelen voor de bouw en industriële toepassingen; fijnmechanische precisieproducten). Jaar van oprichting: 1974.
- Bermudes Elephant B.V. Hoorn, Vervaardigen van voornamelijk edelmethalen, maar recent ook technisch keramische denthalproducten (edelmetaallegeringen, edelmetalen prothetische verankeringen, biokeramisch implantaat e.a.). Jaar van oprichting: 1969
- Bronkhorst High Tech B.V. Ruurlo, De ontwikkeling, assemblage en verkoop van hoogwaardige meet- en regelapparatuur, i.h.b. 'gasflow-meters'. Jaar van oprichting: 1981.
- Casolith Sheets B.V. Leeuwarden, Producent van hoogwaardige kunststoffen platen in het vakgebied van de polymeechemie. Jaar van oprichting: 1920.
- Comdes Groep B.V. 's-Hertogenbosch, Consultancy en softwareprojecten voor (middel)grote automatiseringssystemen. Jaar van oprichting: 1978.
- DCI (Database Consultants Investments B.V.) Amsterdam. Advisering op het gebied van databanken. I.h.b. methoden en technieken van gegevensopslag, datacommunicatie, opleiding e.d. Jaar van oprichting: 1980.
- Groenendijk Beheer N.V. Ridderkerk, Verhuur en transport van tijdelijk verplaatsbare behuizingen zoals kantoren, verkooppriimten, opslagruimten, kantines, kleed-, was- en sanitaire ruimten. Jaar van oprichting: 1947.
- Hulo B.V. Pannerden, Ontwerp, vervaardiging en verkoop van logistieke systemen voor stukgoedbehandeling. Speerpuntproducten: gerobotiseerde hef- en hijsmachinerie. Jaar van oprichting: ruim voor de Tweede Wereldoorlog.
- Intercai B.V. Geleen, Raadgevend Ingenieursbureau voor telecommunicatieprojecten. Jaar van oprichting: 1979.
- Infotheek Groep N.V. Leiden, Leverancier van computerhardware en -software. Tevens distributeur en dealer van IBM apparatuur. Jaar van oprichting: 1980.
- Nedap (N.V. Nederlandse Apparatenfabriek) Groenlo, Draadloze elektronische identificatie. Gespecialiseerd in o.a. detectiesystemen. Jaar van oprichting: 1930.
- Rood Testhouse International N.V. Heerde, Testen en behandelen van elektronische onderdelen, halffabrikaten (boards) en apparatuur met behulp van testers en behandelingsapparatuur. Jaar van oprichting: 1979.
- Waterland Groep B.V. Purmerend, Systeemhuis voor industriële bedrijfsautomatisering. Jaar van oprichting: 1978/1979.

DE INTERNATIONALE CONCURRENTIEPOSITIE VAN NEDERLAND  
BINNEN DE EG

A.W. Verkennis

Rijksplanologische Dienst, 's-Gravenhage

SAMENVATTING

Internationalisering is een van de belangrijkste thema's uit de Vierde nota. Het beleid is er onder meer op gericht om buitenlandse bedrijven aan te trekken. In dit proces van internationalisering staat een nieuwe fase voor de deur: de totstandkoming van de interne markt van de EG per 31 december 1992. Dit maakt de EG voor niet-EG bedrijven (nog) aantrekkelijker om te investeren. De positie van Nederland is wat dit betreft niet ongunstig; de maatregelen die aan 1992 ten grondslag liggen en de overige ontwikkelingen lijken een groter wordend gewicht te impliceren voor vestigingsplaatsfactoren als infrastructuur, voorzieningenniveau en woon- en werkklimaat. Hierbij speelt de ruimtelijke ordening een belangrijke rol. De huidige aandacht voor ruimtelijke kwaliteit zal een positieve invloed op het aantrekken van buitenlandse bedrijven hebben.

1. Inleiding

"Europa 1992 verandert ook uw wereld". Met deze slogan probeert de overheid de Nederlanders meer bewust te maken van datgene wat op 31 december 1992 gerealiseerd moet zijn: de interne markt van de Europese Gemeenschap. Het feit dat deze campagne pas eind 1988 van start is gegaan, op een moment waarop 1992 bij de overheid en het bedrijfsleven al ruimschoots in de belangstelling stond, is tekenend voor de wijze waarop de interne markt uiteindelijk tot stand komt. 1992 is immers ingegeven vanuit puur economische motieven: de nu nog gefragmenteerde markt van de EG verzwakt de positie van de Europese bedrijven ten opzichte van de concurrentie uit de VS en Japan. Kortom, het bestaan van nationale grenzen is inefficiënt en daardoor kostenverhogend.

Deze grenzen moeten dus geslecht worden teneinde een hogere economische groei, lagere prijzen en meer werkgelegenheid te realiseren. Een lonkend perspectief. Er is evenwel ook een keerzijde aan de medaille. 1992 betekent grotere concurrentie. In de eerste plaats grotere concurrentie tussen bedrijven. Sommige bedrijven zullen sterker worden, andere bedrijven zullen hun positie zien verzwakken. In de tweede plaats zal ook de concurrentie tussen regio's toenemen. Hiermee wordt bedoeld op de geografische neerslag van de economische ontwikkeling. Sommige regio's zullen profiteren, andere regio's juist niet.



Nederland kan in dit verband als regio in de EG gezien worden. Wil een regio profiteren, dan is het een vereiste om de sterke bedrijven in de regio te behouden dan wel om dergelijke bedrijven aan te trekken. Dit paper betreft met name het laatste element, en dan vooral vanuit de ruimtelijke optiek. Wat zijn de gevolgen van 1992 voor de internationale concurrentiepositie van Nederland als het gaat om het aantrekken van buitenlandse (dus na 1992: niet-EG) bedrijven? Alvorens dat te doen, wordt eerst nagegaan welke invloed 1992 op investeringen van niet EG-bedrijven in de EG als geheel zal hebben. Een omgekeerde pyramide-benadering derhalve. Hierbij zal 1992 wat ontmythologiseerd worden. Het beeld van Europa 1992 dient namelijk geplaatst te worden tegen de achtergrond van het gehele proces van internationalisering. Hierin speelt 1992 een belangrijke, maar zeker niet de enige rol.

## 2. Bepalende factoren voor investeren in het buitenland

Het internationaliseringsproces is na 1945 goed op gang gekomen. De internationale handel groeide sneller dan de binnenlandse productie. De meeste Westerse economieën werden daardoor steeds meer open economieën. Waren het aanvankelijk vooral de Amerikaanse bedrijven die zich op de internationale handel stortten, in de jaren zestig ging dit ook gelden voor de Europese en Japanse bedrijven. Meer recent zijn hier nog de OPEC-landen bijgekomen, terwijl nu nog slapende reuzen als China en India in potentie grote mogelijkheden bezitten. De huidige ontwikkelingen in de Sovjet-Unie doen vermoeden dat ook dit land zich meer open zal gaan stellen voor internationale handel. Tegelijkertijd is de tendens zichtbaar tot internationale blokvorming: geografisch aaneengesloten landen creëren een gemeenschappelijke markt (EG) of een vrijhandelsgebied (Canada, de VS en Mexico) met als doel de onderlinge economische relaties te versterken en zich te wapenen tegen de concurrentie van derden <sup>1)</sup>. In de toekomst zal de internationale economische ontwikkeling steeds meer door deze blokvorming gekenmerkt worden. De EG is een van deze blokken.

Internationale economische betrekkingen (tussen individuele landen en/of blokken) kunnen op verschillende manieren gestalte krijgen. In het kader van dit betoog gaat het voornamelijk over de betrekkingen betreffende goederen en diensten. Het individuele bedrijf, dat internationaal gaat opereren, heeft dan in het algemeen de keuze tussen exporteren naar andere landen dan wel (via directe investeringen) het opzetten van een vestiging in het buitenland. In de praktijk is er overigens meestal sprake van een volgtijdelijke proces: export wordt na verloop van tijd vervangen door het vestigen van een (productie)vestiging in het betreffende land. Pelkmans <sup>2)</sup> noemt de volgende factoren die bepalend zijn voor het (uiteindelijk) kiezen voor directe investeringen:

- technologische voorsprong
- schaaleardeffekten
- handelsprotectie
- comparatieve voordelen
- concurrentievervalsing.



De eerste vraag die gesteld moet worden, is hoe 1992, door middel van deze factoren, de omvang van de investeringen door niet-EG bedrijven in de EG zal beïnvloeden. Hierbij gaat het vooral om directe investeringen door Amerikaanse en Zuid-oost Aziatische bedrijven. Behalve om de invloed op de omvang van de investeringen gaat het echter ook om de geografische neerslag van de investeringen. Dit onderscheid zal in het vervolg duidelijk worden.

### 3. Invloed van 1992 op de omvang van buitenlandse investeringen en de EG

Van de in de voorgaande paragraaf genoemde factoren zijn er drie die in een directe relatie met 1992 staan. Dit zijn de technologische voorsprong, de schaafeffekten en de handelsprotectie. Voor wat betreft de eerste twee is de invloed van 1992 op de omvang van de niet-EG investeringen in de EG het meest duidelijk aan te geven. Bepalend hierbij is de omvang van de markt. In plaats van twaalf kleine deelmarkten nu, zal er na 1992 één grote (320 miljoen consumenten!) markt ontstaan. Deze grote markt heeft via het te behalen schaalvoordeel een positieve invloed op de investeringen van buiten de EG. Het is immers veel aantrekkelijker om in één grote vestiging voor één grote markt te investeren dan om twaalf kleine vestigingen voor twaalf kleine markten neer te zetten.

Ook vanuit het oogpunt van de technologische ontwikkeling is een grote markt interessant. Onderzoek heeft aangetoond dat een grotere markt in het algemeen hogere investeringen in Research en Development betekent <sup>3)</sup>. Deze hoge uitgaven aan R & D worden door de grote afzetmogelijkheden toch sneller terugverdiend.

In combinatie met de steeds korter wordende levenscyclus van produkten en de (mede hierdoor) stijgende uitgaven aan R & D is dit een groot, en voor investeerders aantrekkelijk, voordeel van een grote markt. Zodoende zal 1992 een positief effect hebben op (ook) de buitenlandse investeringen in de EG.

Wat de invloed van 1992 via de handelsprotectie op de investeringen door niet-EG-bedrijven zal zijn is nog onzeker. Als de vrees van de VS en Japan bewaarheid wordt, en de EG hoge tariefmuren aan de buitengrenzen zal optrekken, dan zal het voor bedrijven uit deze landen noodzakelijk zijn om direct in de EG te investeren. Export is dan namelijk prijs-concurrentie-oogpunt niet haalbaar. Neemt de EG, zoals de Commissie steeds volhoudt, geen protectionistische maatregelen, dan zal er geen invloed zijn op de investeringen vanuit niet-lidstaten.

Per saldo is het evenwel duidelijk, dat 1992 vooral via de technologische ontwikkeling en de schaafeffekten die door de interne markt bereikt kunnen worden een positieve invloed op de omvang van de investeringen door niet-EG bedrijven in de EG zal hebben.

De twee overige door Pelkmans genoemde factoren zullen niet direct van invloed zijn om (meer) in de EG te investeren. Ze zijn, indien op grond van onder andere de eerder genoemde factoren een investeringsbeslissing genomen is, wel medebepalend voor de geografische neerslag van de investering.

In het algemeen wordt namelijk eerst besloten óf er überhaupt geïnvesteerd gaat worden, en pas in de tweede fase wáár dan geïnvesteerd wordt.

In het geval van de concurrentievervalsende maatregelen (investeringsubsidies, gratis bouwgrond etc) is er sprake van directe beïnvloeding van het te investeren bedrag; hoe hoger de subsidie, des te lager de investering en des te korter de periode waarin de investering zichzelf terugverdient. Vooral een land als Ierland heeft hierdoor in het verleden veel Amerikaanse bedrijven weten aan te trekken. De EG staat dit soort concurrentievervalsing niet toe. De controle is echter moeizaam. Echt verdwijnen zal dit dan ook niet, naar verwachting zal het wel verminderen. De verschillen binnen de EG van deze kostenverlagende vestigingsplaatsfaktor worden dus kleiner.

De laatste faktor, de comparatieve voordelen, heeft niet alleen betrekking op kosten of opbrengsten. De term comparatieve voordelen kan beschouwd worden als een verzamelnaam voor verschillende onderliggende (deel)faktoren. Hiermee kan dan ook de stap gemaakt worden naar de positie van Nederland op de markt van buitenlandse bedrijven.

#### 4. Comparatieve voordelen

De theorie van de comparatieve voordelen komt er kort gezegd op neer, dat de internationale groei er het meest mee gediend is als ieder land zich specialiseert in de voortbrenging van die goederen en/of diensten waarin het land relatief het meest efficiënt is en de overige goederen en diensten importeert uit landen die daar relatief het meest efficiënt in zijn. Nederland-distributieland kan als voorbeeld hiertoe dienen. Ten tijde van de formulering van deze theorie waren de produktiefaktoren (natuur, arbeid en kapitaal) praktisch immobiel. Sindsdien is er evenwel veel verandert. Vooral de sterk toegenomen mobiliteit (zeker van grondstoffen en kapitaal) heeft hiertoe bijgedragen<sup>4</sup>). Veel oorspronkelijk comparatieve voordelen van verschillende landen of regio's zijn hierdoor verdwenen. Echter, ondanks deze dynamiek blijft ieder land of iedere regio comparatieve voordelen houden. Zo zijn produktiefactoren als grond en natuurlijke transportassen op zich immobiel. Door middel van gerichte investeringen kunnen deze factoren optimaal benut worden. Dit soort investeringen werpt in het algemeen over een zeer lange periode vruchten af. De aanleg van de Nieuwe Waterweg is in dit verband een sprekend voorbeeld.

Als het gaat om het aantrekken van buitenlandse bedrijven spelen comparatieve voordelen een grote rol. Dit zal per type bedrijvigheid overigens verschillen. Voor distributiebedrijven zijn andere factoren van belang dan voor bijvoorbeeld de financiële dienstverlening. Maar ook tussen de factoren onderling zijn er verschillen. Zo leggen de factoren die direkt van invloed zijn op kosten en opbrengsten (de zogenaamde rendementsfactoren, zoals loonkosten, belastingen, grondprijzen) een groter gewicht in de schaal dan de factoren die de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving van het bedrijf bepalen (de omgevingsfactoren, zoals kwaliteit bedrijfsterreinen, woonklimaat voor werknemers, voorzieningsniveau).

Om nu de positie van Nederland op de markt van buitenlandse investeringen te bepalen is het nodig om te weten wat de voordelen of sterke punten van Nederland zijn, en hoe deze voordelen door 1992 zullen veranderen. Er moet echter ook rekening gehouden worden met andere, niet van 1992 afhankelijke, ontwikkelingen, want er speelt internationaal natuurlijk veel meer dan alleen 1992. En dat wordt nog wel eens vergeten. Bovendien moeten de ogen niet gesloten worden voor de nadelen of zwakke punten van Nederland. In de volgende paragraaf zal dit nader worden uitgewerkt.

#### 5. De sterke punten van Nederland, nu en na 1992

Uit diverse onderzoeken <sup>5)</sup> en gesprekken met deskundigen is de volgende lijst van sterke punten van Nederland als vestigingsplaats opgesteld. Hierbij zal per punt worden aangegeven wat de directe invloed van 1992 is <sup>\*</sup>), welke overige ontwikkelingen zich voordoen en welke invloed het (nationaal) ruimtelijk beleid kan uitoefenen. <sup>6)</sup> Ook het onderscheid rendementsfaktor-omgevingsfaktor zal waar mogelijk steeds gemaakt worden.

- a) Het fiscaal klimaat voor bedrijven (met name holdings) is een sterke rendementsfaktor voor Nederland. Dit is vooral te danken aan de deelnemingsvrijstelling. Deze faciliteit (die uniek is voor Nederland) houdt in, dat in deelnemingsverhoudingen zowel winsten als verliezen slechts eenmaal in aanmerking worden genomen. Deze faciliteit wordt overigens al wat ingeperkt. 1992 heeft in directe zin geen invloed op de directe belastingen. Wel is er nu reeds een tendens aanwijsbaar in de richting van meer convergentie op EG-niveau. Dit betekent een verzwakking van een belangrijk sterk punt. Het ruimtelijk beleid heeft hierop geen invloed.
  - b) De geografische ligging is een sterke omgevingsfaktor. Dit geldt met name voor de distributiesector en de industrie. De gunstige ligging op zich is overigens niet genoeg. Het moet uitdrukkelijk in verband gezien worden met de goed ontwikkelde, op de genoemde activiteiten toegesneden, dienstensector. Op zich staat dit punt los van 1992. Wel moet nader onderzoek verricht worden naar een eventuele verschuiving van transportstromen onder invloed van de aanleg van de kanaaltunnel en de opkomende nieuwe economische centra in Europa. Bij de totstandkoming van de hieruit voortvloeiende aanpassingen (met name infrastruktureel) kan het ruimtelijk beleid een belangrijke rol spelen.
  - c) Mede in combinatie met de gunstige ligging wordt ook de infrastructuur als sterke (omgevings)faktor beschouwd. Er zijn evenwel enkele bedreigingen. In de eerste plaats is dit uiteraard de congestie.
- <sup>\*</sup>) Dat wil zeggen: bevat het Witboek (het "spoorboekje" naar 1992) maatregelen die direkt betrekking hebben op dit punt.

Dit is vooral voor het zakelijk personenverkeer en het goederenvervoer een belemmering. Daarnaast laat ook de kwaliteit van de telecommunicatie nog te wensen over (zie § 6). Het Witboek bevat geen maatregelen die op de infrastructuur betrekking hebben. Aangezien verwacht kan worden, dat de totstandkoming van de interne markt evenwel een groei van het goederenvervoer genereert dient de infrastructuur alle aandacht te krijgen. Dit geldt zeker voor het goederenvervoer per rail en de verbindingen dieper in de EG in het algemeen. Gebeurt dit niet, dan wordt de concurrentiepositie van Nederland aangetast. Het zal duidelijk zijn, dat hier ook een rol voor de ruimtelijke ordening, zowel nationaal als internationaal, is weggelegd.

- d) Een vierde sterke (omgevings)faktor is de internationale oriëntatie van de (beroeps)bevolking. Dit is historisch gegroeid. De talenkennis en het gemak waarmee Nederlanders internationale contacten onderhouden worden door buitenlandse investeerders hoog gewaardeerd. Op zich zal 1992 hier niets aan veranderen. Wel moet rekening gehouden worden met de wet van de remmende voorsprong. Andere lid-staten zijn in hoog tempo bezig de achterstand te verkleinen, zeker ook op het gebied van het talenonderwijs. Zo bezien wordt dit sterke punt voor Nederland relatief zwakker. Dit is echter niet iets, waar de ruimtelijke ordening invloed op heeft.
- e) Ook de economische en politieke stabiliteit is een sterk punt. Op nationaal niveau werkt dit binnen de EG overigens niet erg discriminerend. Het is niet aannemelijk dat 1992 daar verandering in zal brengen. Op het niveau van de regio's daarentegen kunnen de verschillen groter zijn en worden. Indien, zoals de deskundigen verwachten, de beleidsautonomie van de lagere overheden na 1992 toe zal nemen vanwege de noodzaak om meer op regionaal c.q. stedelijk niveau te kunnen concurreren, dan zal de opstelling van de betreffende besturen steeds meer bepalend worden voor het succes bij het aantrekken van bedrijvigheid. Inzake de ruimtelijke regelgeving zal vooral duidelijkheid belangrijk zijn, in combinatie met maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de woon- en werkomgeving.
- f) Als laatste sterk punt kan de soepele vestigingswetgeving van Nederland genoemd worden. Hierbij gaat het niet om de WRO en de milieuwetgeving, maar om de eisen betreffende de handelskennis, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid. 1992 heeft direkt betrekking op dit punt. De interne markt voorziet namelijk in het op elkaar afstemmen van de vestigingseisen, ondermeer ook door middel van de wederzijdse erkenning van diploma's. Door deze afstemming verliest Nederland de voorsprong die het nu heeft. Het ruimtelijk beleid heeft hier geen invloed op.

Resumerend kan geconcludeerd worden dat 1992 in direkte zin maar weinig invloed op de concurrentiepositie zal hebben. Het betreft alleen het punt van de vestigingswetgeving. Op grond van de overige (internationale) ontwikkelingen staan de sterke punten onder druk. Het belangrijkste hiervan is het afnemen van de fiscale aantrekkelijkheid. De ruimtelijke ordening kan ertoe bijdragen om de

concurrentiepositie van Nederland in voorwaardenscheppende zin te versterken. Dit geldt vooral voor de aanpassingen van de infrastructuur en, ook op lager overheidsniveau, het verhogen van de kwaliteit van de woon- en werkomgeving.

#### 6. De zwakke punten van Nederland nu en na 1992

In deze paragraaf is de methode van analyse analoog aan die in de vorige paragraaf, maar nu is de aandacht gericht op de zwakke punten.

- a) Het belangrijkste zwakke punt van Nederland als vestigingsplaats is de geringe omvang van de nationale markt. Aangezien dit de afzetmogelijkheden beperkt en dus het rendement negatief beïnvloedt, is hier sprake van een zwaarwegende factor.

Daar het gehele 1992 programma erop gericht is om van twaalf kleine markten één grote markt zonder handelsbelemmeringen te maken, verdwijnt dit zwakke punt voor Nederland. Een grote stap in de goede richting derhalve.

- b) Een tweede rendementsfactor die in het nadeel van Nederland werkt is het hoge niveau van de sociale lasten in relatie tot de loonkosten. In mindere mate (zeker vanuit direct rendementsoogpunt) geldt dit ook voor de inkomstenbelasting. Het Witboek bevat geen maatregelen op deze gebieden. Echter, de roep om een "Sociaal Europa" wordt steeds groter. Verwacht mag dan ook worden, dat in de volgende fase van de eenwording van Europa (dus na 1992) er meer convergentie zal komen. Hoe deze convergentie vorm zal krijgen is nog onvoorspelbaar. Het zal evenwel hoe dan ook leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van Nederland op langere termijn. In de tussentijd zal de verscherpte concurrentie leiden tot een neerwaartse druk op het prijspeil. Met betrekking tot de inkomstenbelasting is de Commissie niet van zins om richtlijnen op te stellen. Hier is echter al duidelijk een autonome convergentietendens aanwijsbaar. Dit werkt ook in het voordeel van Nederland.

- c) Een derde rendementsfactor waarmee Nederland laag scoort is het niveau van de grondprijzen. Alhoewel dit per lokatie verschilt en ook vanwege kwalitatieve verschillen moeilijk internationaal te vergelijken is, kan in het algemeen toch gesteld worden dat het gemiddeld niveau in Nederland hoger ligt dan in de buurlanden.

Ten opzichte van de totale kosten van nieuwvestiging spelen de grondkosten een bescheiden rol. Vooral van belang is echter het psychologisch effect. En dit werkt in het nadeel van Nederland. Op zich heeft 1992 geen invloed op de grondprijzen. Van belang is wel, dat de grondprijs een instrument in handen van vooral de lokale overheden is in de concurrentiestrijd. Om ook hiermee concurrerend te kunnen zijn, dienen de lokale overheden af te stappen van het systeem van rentebijdrage bij de kosten van braakliggende terreinen, waardoor de prijs stijgt als de vraag daalt. Bij toenemende concurrentie tussen regio's c.q. steden is dit noodzakelijk. Dit ligt evenwel buiten de directe beleidsmogelijkheden van de ruimtelijke ordening.



- d) De onbekendheid van Nederland wordt ook veelvuldig genoemd als zwak punt. Dit geldt in hoge mate voor potentiële investeerders uit de VS en Japan. 1992 verandert hier natuurlijk niets aan. Het blijft een kwestie van goed gecoördineerde, gerichte en efficiënte promotie-activiteiten. In deze zin dient de positie van het Commissariaat voor Buitenlandse Investerings in Nederland versterkt te worden. Bij de promotie-activiteiten kunnen ook produkten van de ruimtelijke ordening, zoals beleidsnota's en onderzoekbrochures, een nuttige rol vervullen.
- e) Ook de (vermeende) inflexibele arbeidsmarkt wordt als zwakke (omgevings)factor gekenmerkt. Dit lijkt inmiddels een achterhaalde zaak, maar het is een verhaal met een lange adem. Het geldt zowel voor het medezeggenschapsrecht (dat vooral Amerikaanse bedrijven afschrikt) als het starre ontslagrecht. Dit laatste is echter al versoepeld, terwijl de totstandkoming van het "Sociaal Europa" (wanneer dan ook) tot convergentie zal leiden. Met betrekking tot de medezeggenschap zijn ervaringen in landen als de BRD en Zweden, die nog stringenter zijn op dit gebied, zodanig dat het niet werkelijk als zwak punt gekenschetst kan blijven. Deze punten staan los van 1992. Het ruimtelijk beleid heeft hierop geen invloed.
- f) De kwaliteit van de telecommunicatie-voorzieningen wordt niet hoog aangeslagen. Indien de ontoereikende faciliteiten de bedrijfsvoering belemmeren kan dit als rendementsfactor beschouwd worden. Op dit gebied is 1992 alleen van invloed voor zover het gaat om het verstrekken van overheidsopdrachten. De markt hiervoor wordt geliberaliseerd, hetgeen moet leiden tot lagere prijzen en meer kwaliteit. Er wordt echter nu al hard aan gewerkt om de achterstand in te lopen. Ook het ruimtelijk beleid draagt hiertoe bij. Zo loopt er momenteel een gezamenlijk onderzoek van de PTT en de RPD naar de verbetering van de telecommunicatie-voorzieningen in de stedelijke knooppunten.

Geconcludeerd kan worden, dat 1992 gemeten naar het aantal factoren een beperkte directe invloed heeft. Echter, het gewicht van de ene factor waarop 1992 direct betrekking heeft, de omvang van de markt, is erg groot. In die zin betekent 1992 een belangrijke verbetering voor de concurrentiepositie van Nederland. Ook de (autonome) ontwikkeling van de overige voor Nederland zwakke rendementsfactoren is gunstig. Er is sprake van een beweging in de richting van het "Europees gemiddelde" (belastingen en sociale lasten), dan wel van een operationeel instrument voor lagere overheden (grondprijzen). Het ruimtelijk beleid kan in sommige gevallen een positieve bijdrage leveren, vooral in ondersteunende en coördinerende zin.

## 7. Conclusies

Europa 1992 is een economisch programma in een juridisch jasje. Meer markt moet leiden tot grotere concurrentie. Deze concurrentie zal in de eerste plaats tussen bedrijven onderling gevoerd worden. Er zal echter ook een toenemende concurrentie tussen de regio's van de EG te verwachten zijn op de markt voor buitenlandse bedrijven. Als gevolg van 1992 zal die markt groeien. Bij het kiezen van een vestigingsplaats weegt de potentiële investeerder de voor- en nadelen van verschillende lokaties tegen elkaar af. Hierbij spelen de zogenaamde rendementsfactoren de belangrijkste rol. Deze zijn immers van directe invloed op het bedrijfsresultaat. Daarnaast spelen ook de omgevingsfactoren mee. Dit zijn factoren als bereikbaarheid, representativiteit, aanwezigheid van voorzieningen en woonklimaat. De ruimtelijke ordening is vooral werkzaam op dit terrein.

Op het eerste gezicht lijkt de ruimtelijke ordening, getuige de voorgaande twee paragrafen, van geringe relevantie in dit verband. En als de factoren afzonderlijk beschouwd worden is dit ook zo. Echter bij investeringsbeslissingen zoals die hier aan de orde zijn, gaat het niet om geïsoleerde factoren.

Het gaat om het totale pakket, waarbij iedere (set van) factor(en) een eigen gewicht heeft. Deze gewichten zijn niet constant in de tijd. En juist daardoor, de verandering van de gewichten van de factoren in het totale pakket, wordt ook het belang van de ruimtelijke ordening groter. Dit is als volgt aantoonbaar.

Bij nadere analyse van het internationaliseringsproces, waarin 1992 een belangrijke, maar niet de enige stap is, valt op dat de geografische verschillen tussen de rendementsfactoren verminderen. Ofwel, bij de keuze voor een vestigingsplaats zullen deze factoren minder discrimineren. Dit houdt in, dat de omgevingsfactoren een groter gewicht in de schaal gaan leggen. En daarmee wordt ook de rol van de ruimtelijke ordening belangrijker. Immers, de kwaliteit van de woon- en werkomgeving wordt mede bepaald door het ruimtelijk beleid. En juist deze kwaliteit wordt een belangrijker concurrentie-instrument. Wat dit betreft heeft Nederland, met de lange traditie van ruimtelijke ordening en het duidelijk aanwezige besef van het belang van de internationalisering een goede uitgangspositie. De weg is nog lang, en zal nog veel inspanningen (zowel financieel als in menskracht) vergen. Maar dit is absoluut noodzakelijk om in de vaart der volkeren mee te kunnen blijven gaan.

### Noten:

- 1) L. van der Geest, ESB nr.3687, 21/28 december 1988.
- 2) J. Pelkmans, Congres Nieuwe Buitenlandse Bedrijven in Nederland, Rotterdam, 7 oktober 1988.
- 3) R. de Bondt, L. Sleuwaegen, Innovatie en multinationals, Leuven, 1988.
- 4) A.W. Verkennis, 1992; wat wel, wat niet? (voorlopige titel), In: Ruimtelijke Verkenningen 1989, Rijksplanologische Dienst, Den Haag (nog te verschijnen)
- 5) o.a.: N.E.I., De plaats en functie van de Randstad in de Nederlandse economie, Rotterdam, 1987.
- 6) A.W. Verkennis, R.C. van Dongen C.S. Groot, 1992, pleisterplaats op weg naar 2015, studierapport nr. 46 Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1988.

Verslag/ID86/Verkennis/olh

**Public Private Partnership op z'n Vlaams .  
Bemerkingen bij het besluit van de Vlaamse Executieve van 6 juli 1988  
voor de uitvoering van stadsontwikkelingsprojecten**

**Van der Vliet, L. ,  
voorzitter Vlaamse Federatie voor planologie, v.z.w. (1)**

### 1 Samenvatting

In eerste instantie komen de krachtlijnen van het besluit aan bod . Daarna overlopen we een aantal juridische en procedurele opmerkingen . In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens aan de orde gesteld: het verruimd BPA , het ontwikkelingscontract en de organisatie van de P.P.P. In een achtste paragraaf wordt het besluit geplaatst in de bredere context van de bestaande literatuur over P.P.P. . Om tot slot een aantal aankopingspunten tot het opstellen van een alternatief voor te stellen .

De volgende stelling wordt ter discussie aangereikt : P.P.P. kan slechts efficiënt functioneren indien de volgende basisvoorwaarden vervuld zijn :

- 1° De doelstellingen van het vigerende ruimtelijke beleid moeten duidelijk geëxpliciteerd zijn ;
- 2° Binnen elk P.P.P. - project moet een relatie bestaan tot één of andere vorm van stedelijk grondbeleid ;
- 3° Het bestaande subsidiëringssysteem van de "gebouwde omgeving" naar burgers en gemeentes toe, moet voorafgaandelijk aan elke overeenkomst duidelijk gedefinieerd en gestroomlijnd worden .

### 2 Inleiding .

Op 6 juli 1988 stelde de vorige gemeenschapsminister Beysen bevoegd voor ruimtelijke ordening het in de titel vermelde besluit voor op een persconferentie (2) . Het besluit moet geplaatst worden in internationale context waarbij er in de jaren tachtig meer aandacht besteedt wordt aan stedelijke vernieuwing ( Kreukels , Allaert) . In de algemene toelichting stelt de gemeenschapsminister dat de Vlaamse Executieve met dit besluit : " In de verkommerde gedeelten van de binnensteden attractiepolen wil creëren van waaruit een economische impuls uitgaat, teneinde deze wijken opnieuw een plaats te geven in de toekomstige ontwikkeling " . Gelet op deze doelstelling moet men enerzijds blinde kaalslag vermijden , anderzijds mag men zich niet beperken tot het opkalfateren van bestaande functies en structuren . Voor deze nieuwe beleidsopatie werd de term "stadsontwikkeling" uitgekozen . Deze stadsontwikkelingsfilosofie steunt op drie principes :

- 1° de voorgestelde ontwikkelingsprojecten moeten kaderen in de stedenbouwkundige ontwikkeling van de ganse binnenstad ;
- 2° de projecten zullen verlopen in een samenwerking tussen de gemeentelijke overheid en de Vlaamse Gemeenschap ;
- 3° de projecten zullen het resultaat zijn van een samenwerking tussen de overheid en de gebruikerssector .

### 3 De krachtlijnen van het besluit .

Uitsluitend de gemeenten behorend tot de grote regionale of subregionale steden komen in aanmerking voor de erkenning van een stadsontwikkelingsproject. De ontwikkelingskernen zijn volgens de toelichting bij art. 6 - 3° kleinere plekken, die aan grondige sanering toe zijn. Deze kern moet wat betreft de ruimtelijke implicaties gerelateerd worden aan een ontwikkelingsgebied en dit laatste ligt in de kernstad. De projectaanvrager moet verschillende planningsdocumenten opmaken:

1° een algemene beleidsnota (art. 6,1°) waarin aan bod komen: een overzicht van de lokale huisvesting, een overzicht van bedrijvigheid, verkeer en recreatie. Deze verschillende elementen moeten tegenover elkaar afgewogen worden en de gewenste ontwikkelingen worden in ruimtelijke relatie tot de regio geplaatst;

2° een verruimd B.P.A voor de ganse binnenstad dat minstens voorlopig is goedgekeurd door de gemeenteraad (art. 12, 8°);

3° de afbakening van de verschillende gebieden;

4° de kostprijs van de werken, geplitst in de kosten van aankoop, de kostprijs van de werken en kostprijs van de door de investeerders voorgenomen werken. De bestemming en gebruik van de gronden moeten aangegeven worden. Tevens moet globale bruto loonkost, teweeggebracht door de bedrijven die zich in de ontwikkelingskern zullen komen vestigen, vermeld worden. Hiertoe moet een financieel werkingsplan van deze bedrijven voor de volgende vijf jaren bijgevoegd worden;

5° een plan met de maatregelen voor herhuisvestiging;

6° een gedetailleerd plan van de uit te voeren werken;

7° een onteigeningsplan;

8° een rooilijnplan.

Er zijn twee procedures voorzien voor het bekomen van een erkenning van een stadsontwikkelingsproject: een voorlopige (120 dagen), die achteraf resulteert in een definitieve (totaal 210 dagen) en een onmiddellijk van startgaande definitieve erkenning zonder de voorlopige procedure (150 dagen). De voorlopige procedure is niet verplicht, maar ze vormt een soort certificaat waarbij de gemeentelijke overheid aan de kandidaat - investeerders de garantie kan geven dat de voorgenomen handelingen en werken betoelaagd en uitgevoerd zullen worden (art. 6 en art. 12).

In de procedure worden twee adviesorganen ingeschakeld:

1° De streekcommissie (art. 7) dient advies uit te brengen over het dossier omdat de sociaal ruimtelijke implicaties zich uitstrekken over het ganse stadsgewest;

2° Een nieuw opgerichte adviescommissie (art. 3). (3)

Binnen de ontwikkelingskernen kan de gemeente gesubsidiëerd worden a rato van 70 %. Deze subsidie is te vermeerderen met 10 % indien de gemeenteraad beslist een gehele terugbetaling toe te kennen van de gemeentelijke opcentiemen gedurende vijf opeenvolgende jaren (art. 20). De door de gemeente te verwerven goederen alsmede de aan te leggen of te verbeteren infrastructuur worden betoelaagd in schijven naargelang het vorderen van deze werken. De investeringsverhouding tussen publieke en private sector bedraagt 1 op 4 en moet geregeld worden op grond van een ontwikkelingscontract dat voor een maximum duur van tien jaar afgesloten wordt tussen de Vlaamse Gemeenschap, de projectaanvrager (de gemeente) en de investeerders (art. 19).

#### 4 Juridische opmerkingen

Gelet op de dringende noodzakelijkheid werd het advies van de Raad van State niet ingewonnen. Volgens Van Oevelen (p. 98) komt het beroep op deze dringende noodzakelijkheid om van deze verplichting tot adviesaanvraag te zijn vrijgesteld weinig overtuigend over. Op te merken valt trouwens dat deze hoogerdringendheid kan betwijfeld worden, omdat het Besluit van de Vlaamse



Executieve van 30. 3.1983 (gewijzigd bij B.V.E. van 23.12.1987) tot regeling van de tegemoetkoming van het Vlaamse Gewest voor de uitvoering van stads- en dorpsherwaarderingsgebieden van kracht blijft . Nergens wordt er expliciet naar dit besluit verwezen, niettegenstaande dat er in artikel 6,7\* sprake is van een door de Vlaamse Executieve goedgekeurd herwaarderingsgebied en een advies van de stuurgroep .

Aan de streekcommissie wordt een bijkomende adviesbevoegdheid toebedeeld . De bevoegdheid van deze commissie is echter geregeld in de organieke wet . De verruiming van deze bevoegdheden had dus moeten gebeuren via een decreet .

Prof. Van Oevelen betreft dat er geen sancties ingebouwd zijn in het besluit . Er is enkel sprake van sanctiebepalingen bij niet naleving van de bepalingen van het ontwikkelingscontract zelf . Het is evenmin duidelijk wat er gebeurt als de aan de gemeenten verleende subsidies worden gebruikt voor andere doeleinden of als de toekenningsvoorwaarden niet meer nageliefd worden ( Van Oevelen, p. 98 ) .

We vrezen dat , gelet op het feit dat het voorliggende besluit op verschillende punten de bestaande organieke wetgeving doorkruist, procedurele verwarring en vertraging mogelijk zijn . Het is duidelijk dat indien de erkenningsprocedure van een stadsontwikkelingsproject functioneel wil zijn, deze bij decreet had moeten ingeschreven worden in de bestaande wetgeving : geen enkele van de bestaande wettelijke voorzieningen, procedures en instrumenten worden immers door het huidige besluit vervangen .

### 5 Procedurele opmerkingen

Hoewel dit allemaal geografisch (nl. de ontwikkelingskern, het ontwikkelings - gebied, de kernstad en de te verwachten regionale effecten ) wordt opgedeeld en in elkaar past is niet steeds even duidelijk . Onder artikel 4 wordt vermeld dat het om de kernen gaat van regionaal niveau, vermits dit om een beperkt aantal handelt , was het misschien beter geweest om deze nominatie te benoemen .

De vooropgestelde zware planningsprocedure hanteert in feite een zeer mechanistisch model van het ruimtelijk functioneren van de stad en is sterk voluntaristisch gekleurd . Men wil klaarblijkelijk de foutgelopen ruimtelijke planning van de herwaarderingsgebieden nog eens over doen . Het feit dat men juist in dit besluit deze planningsprocedure inschrijft , lijkt ons zeer ongelukkig: indien het met de ruimtelijke planning op stedelijk niveau in Vlaanderen op één of andere manier fout loopt, dan had men in de organieke wet de nodige aanpassingen moeten doorvoeren of men had de nodige acties op het stedelijk beleidsterrein moeten organiseren . Nu kan de private partner terecht opmerken dat hij de dupe is van het foutgelopen planningsstelsel : omdat de overheid inzake het voeren van een degelijk planmatig beleid in gebreke blijft, moet hij deze hele procedure doorlopen . Men moet trouwens de vraag durven stellen : zullen gemeenten, in het kader van de voorgestelde procedure „meer aandacht besteden aan ruimtelijke planning, waar ze dat vroeger nagelaten hebben en terwijl nu de gouden stedenbouwkundige schatten om de hoek liggen te wachten om geoogst te worden . P.P.P. vergt trouwens een andere , meer actiegerichtte planningsstijl : de zogenaamde projectenplanning ( Kreukels, p. 220 ) . De hoofddoelstelling van deze projectenplanning is immers allereerst : "Een P.P.P. zal zich in eerste instantie moeten richten op het definiëren door de overheid en bedrijfsleven van het kader van de inspanningen hetgeen contractueel vastgelegd moet worden . Het concreet vormgeven van een P.P.P. heeft als essentie het door de overheid en het bedrijfsleven vastleggen : What project are we thogether in ?" ( Van den Bergh - Zwart, p. 20 )

Gelet op de zware procedurele eisen is dit besluit in feite alleen werkzaam voor Antwerpen en in mindere mate voor Gent . In verband met deze "vernieuwde" planning wordt er trouwens zeer veel geëist . We zijn niet gekant tegen de voorgenomen programma van gemeentelijke ruimtelijke planning , we vragen ons wel af of dit allemaal binnen een redelijke termijn te verwezenlijken is en of deze planning niet ten koste gaat van de in de titel van het besluit

aangekondigde uitvoering. Er zullen zware eisen gesteld worden aan de samenwerkingsverbanden tussen de verschillende ambtelijke organisaties en het bedrijfsleven. Vervult de overheid daarbij louter de rol van procedurele uitvoerder? Verschillende auteurs erkennen dat P.P.P. speciale eisen stelt aan de overheidsorganisatie (zie Van Delden, Van Kouwenhove en Veerman):

- 1° "Essentiële voorwaarde is dat de overheid zich gedraagt als een betrouwbare, zakelijke partner" (De Vries, p. 6);

- 2° dat het ruimtelijk beleid meer doorzichtig wordt (Van der Vliet, 1987, p. 226);

- 3° "Een van die voorwaarden is dat de overheid haar beleid uitstippelt met meer zorgzaamheid, duidelijkheid en zin voor continuïteit" (Ysewijn, p. 102);

- 4° "Continuïteit in het overheidsbeleid wordt door het bedrijfsleven veelal als een essentiële, doch moeilijk te garanderen voorwaarde voor P.P.P. gezien" (Van Kouwenhove, Veerman, p. 18);

- 5° "De coördinatie - problematiek binnen het ambtelijk apparaat, bijvoorbeeld door de verkokering van de ambtelijke diensten wordt veelal als een faalfactor bij P.P.P. aangemerkt. De aanwezigheid van een duidelijke projectstructuur, alsmede een sterke projectleider die zowel binnen het ambtelijk apparaat als door het bedrijfsleven geaccepteerd wordt, geldt veelal als een belangrijke voorwaarde voor het slagen van een P.P.P." (idem);

- 6° de vorm en stijl van de samenwerking is zeer belangrijk: "De particuliere sector heeft geen behoefte aan toezicht van de gemeenteraad en de gedeputeerde staten. Hij wil slagvaardig kunnen werken, hetgeen volgens hem onmogelijk is in een op publiekrechtelijke leest geschoeid samenwerkingsverband." (Vergeer, p. 5);

- 7° er liggen steeds (overheids)kapers op de kust: "Uit onderzoek is gebleken dat het politieke risico groot is. Bij een aantal projecten is het voorgekomen dat op het moment van winstgevend worden van het project, de overheid ingreep en de concessie - overeenkomst zodanig veranderde dat de winst niet uitgekeerd mocht worden aan de financiers, maar gereserveerd moet worden voor de aanleg van een nieuw project (Ter Steeg, p. 1346)

Het is niet duidelijk waarom er twee procedures van erkenning worden opgezet: de voorlopige en de definitieve. Alhoewel men stelt dat de voorlopige erkenning de Executieve niet bindt, wordt onder de artikelsgewijze (artikel 2) bespreking vermeld dat op basis van deze voorlopige erkenning de ontwikkelingscontracten reeds kunnen opgesteld worden. Kan de privésector vervolgens zeker zijn van de uitvoering en de betoelaging na de voorlopige erkenning? In geheel de procedure is immers geen beroepsprocedure voorzien. Art. 15 stelt daarenboven duidelijk dat indien de Executieve binnen de voorziene termijnen geen beslissing heeft getroffen, het project als geweigerd moet beschouwd worden. We menen dat deze voorlopige erkenning voor het overgrote deel van de mogelijke private partners onvoldoende zekerheid zal bieden.

Zal de private partner met zulke zware procedures in zee willen gaan? "Het is waarschijnlijk nog te vroeg om hierover een oordeel te vellen, maar het valt toch te vrezen dat de engagementen die van de investeerder zullen worden gevraagd, in sommige gevallen te zwaar zullen uitvallen" (Van Oevelen, p. 98).

Men heeft dus weinig rekening gehouden met de wensen van de doelgroep, die men financieel wil inschakelen: "Verschillende studies hebben uitgewezen dat de latente bedoeling van het B.P.A. is de meerwaarde van het vastgoed te waarborgen. Dat is belangrijker dan de manifeste bedoeling om een goede aanleg te verzekeren. Een bouwvergunning is maar een jaar geldig. Hoge grondprijzen en dure investeringen van omvangrijke bouwwerken hebben de bouwpromotoren ertoe aangezet om hun project te laten steunen op een K.B. goedgekeurd bouwplan, liever dan op welke bouwvergunning dan ook" (E. Lagrou). De promotor heeft een volkomen garantie. Wordt de bestemming veranderd en treedt er een waardevermindering van meer dan 20% op, dan geeft die aanleiding tot schadevergoeding. Verder kunnen promotoren een keer ze de helft van de oppervlakte van een B.P.A. verworven hebben, eisen stellen voor de totale oppervlakte..." (Six). De investeerder wil dus een duidelijke beslissing van de overheid en een op maat gemaakte B.P.A.-garantie voor zijn investeringen, in dit besluit worden hem echter geen van beide gegarandeerd.

In artikel 3 wordt er een speciale commissie opgericht om deze ontwikkelingsprojecten te begeleiden. Waarom werd er niet geopteerd om aan de reeds bestaande adviesorganen zoals de commissie van deskundigen, de regionale commissies (welke trouwens ingeschakeld worden in de procedure volgens artikel 7) en VLACORO deze begeleidingstaak toe te schuiven? In een kader van een stadsontwikkelingsproject kunnen er dus dubbele en tegenstrijdige adviezen verleend worden.

Volgens art. 6 7° kunnen de ontwikkelingskernen buiten de bestaande herwaarderingsgebieden liggen. De nieuwe omzendbrief van 6 juli 1988 (4) in verband met het uitstel van de erkenning van nieuwe herwaarderingsgebieden bevestigt dat de bestaande gebieden kunnen afgebouwd worden: de gemeenten die reeds binnen het herwaarderingsgebieden beschikken over goedgekeurde deeloperaties, zullen moeten aantonen in hoeverre deze gerealiseerd zijn. De gemeentes kunnen herschikkingen van de deeloperaties doorvoeren waaruit de bevoegde gemeenschapsminister zal selecteren. De zoektocht naar de nodige P.P.P.-kredieten kan dus in de toekomst beslecht worden ten nadele van juist deze herwaarderingsgebieden, die gelet op het gebrek aan financiële middelen, niet uit de startblokken raken.

## 6 Het verruimd B.P.A.

Het getrapte proceduresysteem van erkenning moet het mogelijk maken de verschillende B.P.A.'s te herzien tot een verruimd B.P.A. voor de ganse binnenstad. Men beschikt blijkbaar niet concreet over een concreet inzicht wat het opstellen van een behoorlijk verruimd B.P.A. allemaal vergt. Deze complexiteit wordt nog verhoogd indien men oplegt om de volledige "kernstad en de 19 de eeuwse stadsuitbreidingen" in één B.P.A. op te nemen. Voor Antwerpen betekent dit een gebied van ongeveer 2.500 ha waarbinnen naar schatting de helft van de 480.000 inwoners leven. Op korte termijn is dit gewoon onuitvoerbaar. De kans is echter groot dat men hieraan in de praktijk niet zo zwaar zal aan tillen, zodat het zal blijven bij het inherzieningstellen van alle bestaande (dus ook de verruimde...) B.P.A.'s. We lezen immers in de artikelsgewijze bespreking: "Na de definitieve erkenning moeten de gemeentelijke overheid en de investeerders echter niet wachten op de definitieve aanneming van het verruimd B.P.A. Zij kunnen reeds starten met de werken". Wat is dan de waarde van dit B.P.A., is dit tegenstelbaar ten overstaan van derden? Het lijkt er op dat binnen de P.P.P.-constructie met het voorlopig aannemen van een B.P.A. de rechten van derden opzij worden geschoven. Quid als het B.P.A. uiteindelijk niet wordt goedgekeurd? Wie geeft de vergunningen af volgens welke procedure van de stedenbouwet?

Er zou trouwens in eerste instantie eens moeten onderzocht worden of de toepassing van het verruimd B.P.A. in Antwerpen tot de te verwachten gunstige stedenbouwkundige resultaten heeft geleid. Een aantal vakgenoten hebben daarover de grootste twijfels. Een verruimd B.P.A. in het kader van de stadsherwaardering is immers slechts zinvol indien het de nodige rechtszekerheid op langere termijn kan bieden om het lange proces van herstel van ruimtelijke evenwichten te bevorderen dat nodig is om de werkelijke stadsvernieuwing op gang te brengen. De "soepelheid" van een verruimd B.P.A. mag niet in omgekeerde zin misbruikt worden om bestemmings- en volumebeperkingen op te heffen ten voordele van het speculatief profijt van maatschappelijk sterkere groepen, maar moet er integendeel op gericht zijn, juist wat deze punten betreft, geen enkele soepelheid of dubbelzinnigheid te dulden, om de rechtszekerheid aan zwakkere groepen en ruimtelijke functies te garanderen. De soepelheid van het bestaande Antwerpse verruimd B.P.A. heeft vooral tot doel binnen het plan een zo groot mogelijke "herzieningsbestendigheid" en rechtszekerheid op te bouwen door het overboord gooien van overdreven architectuurdeterminisme en onverantwoorde segregatie van verschillende ruimtelijke functies. Het overwicht van de woonfuncties en het vrijwaren van open ruimten in het stedelijk weefsel worden er echter zeer strek in vastgelegd.

In het licht van het streven naar duidelijk beleidsgaranties vanwege de investeerder had men

beter gekozen voor één procedure (die wat langer kon zijn) ,zodat het voorlopig aangenomen B.P.A. kan uitlopen in een ministriële goedkeuring (5) .

## 7 De Organisatie van de P.P.P. en het ontwikkelingscontract

Het succes van de London Docklands lijkt evenredig te zijn met de enorme bevoegdheden waarover een organisatie zoals de Urban Development Corporation lijkt te beschikken: " Zij nemen de controle op de ontwikkeling van het gebied over van de betrokken lokale besturen en zijn verantwoordelijk voor planning en bouwtoezicht . Zij kunnen om hun doelstellingen te realiseren vennootschappen oprichten . Ze beslissen zelf welke bedrijven al dan niet gesubsidieerd worden . Bovendien kan de minister de gronden in openbaar bezit bij de lokale besturen onderbrengen in het patrimonium van de U.D.C." (Heugebaert p. 66) . Het verhaal van Hemingway bewijst trouwens dat de corporation op de grondmarkt zeer actief was . Het voorliggende besluit legt deze verbinding met het noodzakelijke grondbeleid niet . Croonenberghs (p.22) is eveneens van oordeel dat " Voor herwaarderingsgebieden - of ontwikkelingsprojecten lijkt de vennootschap een meer geschikte vorm van samenwerking dan de multilaterale wederkerige overeenkomst " . Voor Nederland en Vlaanderen zou een dergelijke vennootschap echter ondenkbaar zijn (De Vries, p. 3 en Heugebaert, p. 70) .

Het ontwikkelingscontract wordt verder niet omschreven . Minimaal had men kunnen vermelden welke formules mogelijk zijn : leasing, sponsoring, donaties, joint - ventures, concessieverlening,... . Welke regeling ook gekozen wordt , elke formule heeft zijn eigen specifieke voor - en nadelen ( voor een overzicht zie Beestman , Vergeer) . Hoe wordt dit contract verder administratief rechterlijk geregeld: toezichtsregeling, gebondenheid aan de overeenkomst, welke rechtspersonen kunnen opgericht worden,... ? Volgens ons moeten de baten individueel kunnen toegerekend worden, zodat er duidelijke rekeningen tussen de partners kunnen opgemaakt worden ( het louter stellen in een besluit dat voor één frank van de overheid er vier door de private sector moeten ingebracht worden ,vormt op zichzelf geen voldoende garantie) . Er moeten in de ontwikkelingscontracten formules van risicospreiding tussen de partners aangegeven worden . Deze verdeling kan zeer ongelijk zijn ,maar in het besluit lijkt de overheid louter te fungeren als financiële buffer om mogelijke risico's op zich te nemen . Te vrezen valt ook dat de gemeenten onrealistische plannen kunnen ontwikkelen doordat ze risico kunnen afschuiven naar de regionale overheid - wie moet dan bij dergelijke mislukkingen de politieke verantwoordelijkheid dragen ? In het besluit wordt dit helemaal vrij gelaten omdat men stelt dat deze ontwikkelingscontracten zo uiteenlopend kunnen zijn . Een minimum aan regulering om te verzekeren dat de planning en de uitvoering op hetzelfde spoor zitten is echter gewenst : " planbevoegdheden en haalbaarheid (het contract) worden gekoppeld ; op die wijze krijgen zulke bevoegdheden een bepaalde marktwaarde"(6) (Van den Berg en Zwart, p. 16) .

Tot slot van deze paragraaf willen we hier stellen dat het contract ook enige "duidelijke" soepelheid vereist : " Een publieke private samenwerking kan langdurend zijn, wanneer een opgericht project ook gezamenlijk beheerd wordt . Wel is het dan wenselijk, dat bijsturingsmogelijkheden worden ingebouwd, zodat wanneer de omstandigheden daartoe noodzaken de overeenkomst voorziet in een mogelijkheid de samenwerking aan te passen, c.q. te beëindigen." ( Beestman, p. 652) .

## 8 Het besluit in het licht van de vakliteratuur over P.P.P. .

In de literatuur aangaande publieke private samenwerking ( P.P.P. )worden twee vormen vermeld (Lemstra, p. 65) : "assisted development" : de overheid beperkt zich tot het creëren van

de gunstige ruimtelijke randvoorwaarden ; "directed development": de overheid neemt zelf een deel van het project voor zijn rekening . Indien men voor één van beide vormen kiest, zal men ook het contract moeten modelleren naar zijn keuze . Het huidige besluit kiest niet duidelijk voor een bepaalde richting .

In een literatuuroverzicht aangaande P.P.P. 's onderscheidt prof. Buit in zijn slotrede op het lustrumcongres "Tussen Plan en Markt" van het P.D.I. te Amsterdam (p. 189) de volgende voordelen:

1\* Een sneller en efficiënter werkende overheid waarbij tijdig duidelijke commitments tot stand komen (zie ook Van der Jagt en Wissinck) en continuïteit bij de uitvoering verkregen wordt ( De Vries, p. 5) . We menen dat hierboven in de bespreking aangegevoeld te hebben dat het besluit hiertoe te weinig aanknopingspunten biedt ;

2\* Het aanboren van nieuwe financieringsbronnen . Het kernprobleem dat zich m.i. hierbij in de praktijk zal stellen is de vraag of de regionale overheid snel en op tijd voldoende middelen kan vrijmaken om in de pas te lopen met de investeringen van de private sector ;

3\* Het zo vroeg mogelijk in de planprocedure in huis halen van meer financiële expertise, met name t.a.v. de financiële haalbaarheid . (De Vries, p. 6) Het is niet duidelijk of in het voorliggende besluit hiertoe de nodige aanknopingspunten aanwezig zijn . Een marktonderzoek is echter in de procedure niet voorzien .

4\* Het voorkomen van financiële calamiteiten , o.a. in de vorm van leegstand, doordat de projecten met meer kennis van de marktomstandigheden worden opgezet . Op dit punt kunnen we evenmin het voorliggende besluit evalueren .

Prof. Buit signaleert ook een aantal nadelen :

1\* In de doorgenomen literatuur ligt de aandacht eenzijdig op de organisatorische en procedurele aspecten : " het lijkt erop of de vraag hoe men één en ander van de grond kan tillen belangrijker is dan wat er mee wil bereiken " (p.190) . De inhoud van dit besluit legt op deze aspecten eveneens het hoofdaccent.

2\* De extra ruimtelijke kwaliteit die de P.P.P.'s opleveren worden slechts in zeer vage algemene termen beschreven . Het besluit stelt evenmin welke stad met welke stedenbouwkundige kwaliteiten men tot stand wil brengen . Indien de P.P.P. - projecten trouwens als "motor" moeten fungeren voor de opwaardering van de stedelijke omgeving is dit m.i. cruciaal .

3\* Empirische onderzoeksgegevens over de verkregen ruimtelijke kwaliteitsverbetering ontbreken . Evenmin bestaan er geen gegevens over de aanvankelijke en definitieve verdeling van lasten en lusten over de verschillende partijen .

4\* De aandacht valt vrijwel uitsluitend op de realisatie van grootschalige nieuwbouwprojecten . Het idee van de ontwikkelingskern sluit hierop aan : men wil immers een ruimtelijk uitdeinend effect tot stand brengen (7) .

5\* In de vakliteratuur wordt weinig over mogelijke nadelen gesproken . In het besluit vindt men hiervan evenmin een spoor terug .

Hij deelt tot slot het congres nog een aantal mogelijke risico's mee :

1\* "Het samenzweerdensrisico: " Overheid en zakelijke partijen komen soms tot overeenkomsten of contracten door publiek , darden of samenleving niet of pas laat van hun plannen op de hoogte te brengen en de inspraak of negatieve inspraakuitkomsten te negeren " (p.191) . Het feit dat in het besluit nergens inspraak vermeld is en dat het bestaan van de gemeentelijke commissie van advies totaal wordt genegeerd ( Heugbaert) , kunnen de aanleiding vormen dat er een samenzwering wordt georganiseerd ;

2\* Het krenten uit de pap - risico (zie ook De Vries, p. 5): de particuliere investeerders streven in het kader van de P.P.P. een maximale winstrealisatie na . De overheid die meer met het gelijkheidsbeginsel begaan is , blijft met de echt harde achterstandsmilieus opgescheept . Dit risico bestaat: namelijk het selectiviteitsprincipe dat de hierboven vermelde omzendbrief bij de uitvoering van de goedgekeurde herwaarderingsgebieden wil hanteren ;

3\* Het bevoordelingsrisico : "P.P.P.'s vertonen de neiging tot het opnemen van



concurrentiebelemmerende of - uitsluitende bepalingen jegens commercieel geïnteresseerde potentiële investeerders buiten het projectgebied ; de private participant in een P.P.P. heeft een marktbelang bij het verhinderen van projecten elders ." In de regeling die in het besluit wordt voorgesteld ,bestaat dit gevaar omdat de inhoud van het ontwikkelingscontract nergens bepaald wordt ;

4\* Het overschattingsrisico: in een langzaamhand behoorlijke verzadigde markt voor kantoren, winkelcentra en woningen bestaat het gevaar van een overschatting van de marktkansen . "... immers meer en meer raken de gemeenten in een verbitterde concurrentieslag verwickeld om hun projecten vol te krijgen . .... Het wordt bijna onvermijdelijk als bepaalde ambitieuze kantoorbouwprojecten in de gemeente A slagen, dat dit in de gemeente B leegstand van dezelfde projecten zal opleveren " . We kunnen op de ogenblik moeilijk inschatten of deze vaststellingen alleen maar betrekking hebben op de specifieke Nederlandse situatie . Het is niettemin duidelijk dat de P.P.P. - adviescommissie inzake het inschatten van deze marktomstandigheden een taak te vervullen heeft .

5\* Het afwentelingsrisico : binnen een geleidelijk kwantitatief verzadigde markt betekenen de gerealiseerde P.P.P. 's niet zozeer een uitbreiding van of een aanvulling van op de markt, maar een ruimtelijke hergroepering binnen een constante markt . Een aantal reacties op de studiedag van een aantal potentiële investeerders laten hetzelfde vermoeden . De Vlaamse promotoren waren klaarblijkelijk in dit debat niet de vragende partij en dit is niet hoopgevend wat betreft de voorgestelde samenwerkingsformule, want: " ... is er in de Verenigde Staten veelal sprake van initiatief van het bedrijfsleven ( Van Kouwenhove en Veerman, p. 18)

## 9 Naar een alternatief .

Men kan de vraag stellen of P.P.P. een bijkomend kader behoeft of om het anders te stellen: is het verantwoord overheidsmiddelen toe te schuiven naar projecten die ook zonder overheidstussenkomst tot stand zouden komen en dit op een ogenblik dat er een zeer duidelijk tekort bestaat aan middelen om de stedenbouwkundige nood te " lenigen " in de bekende achterstandsmilieus . Indien de verantwoording gezocht wordt in het ruimtelijk uitdijnd effect, dan moeten deze extra middelen in elk geval aangewend worden om een bevordering van de stedelijke basiskwaliteit te garanderen . In de huidige omstandigheden lijken ons echter alle extra middelen overbodig indien men er niet in slaagt om een duidelijk continu beleid met juridische garanties inzake de stadsvernieuwing in Vlaanderen tot stand te brengen .

1\* Om dit duidelijke, doorzichtige ruimtelijk beleid te realiseren lijkt het ons alleszins noodzakelijk dat het begrip ruimtelijk beleidsrapport in de wet op de stedenbouw worden ingeschreven wordt . Op elk beleidsniveau is een dergelijk beleidsrapport noodzakelijk . Het gaat vooraf aan de opmaak van verschillende bestemmingsplannen . In dit rapport kunnen door de gemeente de gebieden, die onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een P.P.P. , onderscheiden worden .

2\* Om de verbinding te leggen met het grondbeleid kan in artikel 25 van de bestaande wet opgenomen worden dat indien een aantal "partners" in een door de gemeenteraad bepaald gebied ( onder de voorwaarden die in het beleidsrapport zijn omschreven ) 50 % van de oppervlakte van de gronden in eigendom hebben, ze kunnen belast worden door het college van burgemeester en schepenen met het opmaken van een B.P.A. . Het college of andere publieke rechtspersonen, die daartoe gemachtigd zijn door de gemeenteraad, kunnen daartoe een ontwikkelingscontract aangaan zoals bepaald is in het op te maken besluit van de Vlaamse Executieve inzake de ontwikkelingscontracten .

3\* In een besluit van de Vlaamse Executieve wordt vervolgens het ontwikkelingscontract geregeld, vanuit de filosofie dat : "P.P.P. geen tovermiddel is . Het is geen doel op zichzelf" ( De Vries, p.5) . Alvorens een P.P.P. op te starten ,moet van het samenwerkingsverband bewezen worden tot het moet leiden tot een beter economisch resultaat dan wanneer de Vlaamse overheid



of het bedrijfsleven dit project zelfstandig uitvoert. Een commissie van advies waakt er over dat men de marktomstandigheden niet "overschat" en in het dossier de negatieve gevolgen niet naar andere gemeenten in de regio "afgewenteld" worden, dat een mogelijke "samenzwering" geen onrechtmatige bevoordeling van sommige partners oplevert en dat niet alle krenten uit de pap worden gelepeld.

4\* We willen hier tot slot ook een pleidooi houden dat men alle transferten vanuit de regionale overheid inzake de inrichting van de "gebouwde omgeving" naar de gemeente en de burgers toe zou coördineren en stroomlijnen (8). In het kader van een dergelijk subsidiëringdecreet kan vervolgens een bepaald percentage toegewezen worden aan een P.P.P. - fonds.

## 10 Voetnoten

(1) Dit artikel is ten persoonlijke titel geschreven.

(2) Gepubliceerd in het staatsblad van 1 november 1988. Het besluit is ook uitvoerig aan bod gekomen op een studiedag op 23 september te Gent: "Naar een nieuw stadsontwikkelingsbesluit in Vlaanderen".

(3) Zie: besluit van de Vlaamse Executieve houdende benoeming van de adviescommissie voor ontwikkelingscontracten (s.d.), Ministerieel besluit tot vastlegging van de werking van de adviescommissie voor ontwikkelingscontracten, Brussel 10 oktober 1988 en Ministerieel besluit tot aanduiding van de secretaris van de adviescommissie voor ontwikkelingscontracten, Brussel 11 oktober 1988. Voor een overzicht zie: "Stadsontwikkeling, P.P.P., Public Private Partnership. Een initiatief van de gemeenschapsminister van binnenlandse aangelegenheden en ruimtelijke ordening", Brussel 1988.

(4) Omzendbrief van 6 juli 1988 inzake een uitstel van: de erkenning van nieuwe herwaarderingsgebieden met beoogde operatie; de uitbreiding van de reeds erkende herwaarderingsgebieden; de uitbreiding van de reeds goedgekeurde beoogde operaties.

(5) De Vries (p.6) stelt: "Neem voldoende tijd voor de initiatiefase. Een goede doelein - denformulering, een marktverkenning en een haalbaarheidsstudie kosten tijd, die later wordt terugverdiend. Ook de groei van het noodzakelijke vertrouwen tussen de partners kost tijd."

(6) Stedebouwkundige voorschriften en planologische bestemmingen vertegenwoordigen dus een marktwaarde. Het is dan ook logisch dat de waarde van het wijzigen van deze voorschriften en of bestemmingen in het kader van een P.P.P. - constructie worden meegeteld om het aandeel van de overheidsinbreng te bepalen.

(7) Zie ook in de persmap het krantenknipsel: "minister Beysen wil grootschaligere aanpak", Beysen p. 31.

(8) te vermelden zijn: het grondfonds (Decreet van 16 juni houdende maatregelen voor een sociaal grondbeleid, S.B. 5 augustus 1982); de verschillende premiestelsels in het kader van de huisvesting; het B.V.E. van 30.3.1983, gewijzigd bij BVE van 3.12.1986, tot regeling van de tegemoetkoming van het Vlaamse Gewest voor de uitvoering van de stads - en dorps herwaarderingsoperaties; het BVE van 9.1.1985 tot regeling van een voorschottenstelsel i.v.m. de tegemoetkoming van het Vlaamse Gewest voor de uitvoering van stads - en dorps herwaarderingsoperaties; het BVE van 28.10.1987 houdende vaststelling van de procedure inzake de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die of op initiatief van regionale of lokale besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd.

## 10 Geraadpleegde literatuur.

- Allaert, G. (1988): De bijzondere kenmerken van verval in grotere stedelijke kernen, congresmap Gent, p. 15 - 34.  
 Beestman, J.H. (1987): Publieke - private samenwerking, juridisch - bestuurlijk aspecten,

- Bouwrecht, jrg. 24, nr. 9, 645 - 652.
- Beysen, W. (1988): 7 maanden stadsvernieuwingsbeleid.
- Buit, J. (1988): Slotrede in Ed. F. Nozeman (red.), tussen plan en markt. Naar een marktgerichte ruimtelijke ordening, congresverslag, p. 185 - 196.
- Croonenberghs, J. (1988): Technieken voor de binnenstadsontwikkeling: ruil- en herverkaveling en vennootschapsvorming of samenwerking tussen de gemeente en de eigenaars in stads- en dorpsherwaarderingsgebieden en in stadsontwikkelingsprojecten, map congres, Gent.
- De Bruyne, Fr. (1988): Het verruimde B.P.A. als instrument voor een soepeler stadsontwikkelingsbeleid, map congres Gent, p. 1 - 14.
- De Vries, J. (1988): De rol van de investeerder in de stadsontwikkeling. Voorbeeld van publiek-private samenwerking (PPS): Zwolle, congresmap, p. 1 - 6.
- Doets, J. (1988): Publieke - private samenwerking in Rotterdam, in Ed. F. Nozeman, op. cit., p. 109 - 111.
- Hemingway, C. (1988): The London Docklands Corporation July 1981 - september 1988, map congres, p. 7 - 15.
- Heugebaert, M. (1988): Inspraak van buurtbewoners in het nieuwe stadsontwikkelingsbesluit, Congresmap, p. 53 - 77.
- Kouwenhove, V.P., Veerman, C.P. (1988): Public - private - partnership ontwikkelingen en nieuwe mogelijkheden, Bestuur, jrg. 7, nr. 1, p. 16 - 19.
- Kreukels, T. (1988): Naar een aangepaste stadsplanning, in N. Nelissen (red.), in de stad van de toekomst, tussen crises en renaissance, Helst, p. 210 - 222.
- Lemstra, W. (1988): Public - private partnership, gemeenten ontdekten samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, Bestuursforum, februari, p. 63 - 68.
- Six, G. (1988): Het noorden zijn we kwijt, Knack 13 juli.
- Stadsontwikkeling (1988): Antwerpen is London niet, Trends 18 augustus.
- Ter Steeg, H. (1988): Particuliere financiering van infrastructuurprojecten, Economisch Statistische Berichten, nr. 3642, p. 136 - 138.
- Van Delden, A. Th., Kouwenhove, V.P., Veerman C.P. (1987): Publieke - private samenwerking en stedelijke vernieuwing, Delft - Rotterdam.
- Van den Berg, H., Zwart, B. (1988): Concreet omgaan met P.P.P., mededelingen van de vereniging van grondbedrijven, nr. 1, p. 11 - 20.
- Van der Jagt, A.P. (1988): Marktgerichte sociaal - culturele planning, in Ed. F. Nozeman, op. cit., p. 84 - 90, Amsterdam.
- Van der Vliet, L. (1987): Tussen plan en markt. Naar een marktgerichte ruimtelijke ordening, Planologisch Nieuws, 7de jrg., nr. 4, p. 226 - 227.
- Van Oevelen, A. (1988): Enige beschouwingen betreffende de zogenaamde "ontwikkelings - contracten" in het raam van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 6 juli 1988 voor de uitvoering van stadsontwikkelingsprojecten, Congresmap, p. 78 - 98.
- Vergeer, R.A. (1988): Financiële aspecten van Public Private Partnership, Financiële Overheidsmanagement, nr. 4, p. 4 - 10.
- Wissinck, G.A. (1988): Een ondernemende overheid in stad en land: modegril of wenkend perspectief? in Ed. F. Nozeman (red.) op. cit., p. 162 - 169.
- Ysewijn, D. (1988): De beleidintenties van de Vlaamse regering inzake ruimtelijke ordening, Planologisch Nieuws: jrg. 8, nr. 2., p. 101 - 106.

## WINDENERGIE EN DE WAARNEMING EN WAARDERING VAN HET LANDSCHAP

J.W. van de Wardt  
Rijksuniversiteit Leiden  
Onderzoekscentrum R.O.V.  
Leiden

### SAMENVATTING

In de afgelopen twee jaar is de grootschalige toepassing van windenergie in een stroomversnelling geraakt. Deze ontwikkeling heeft vragen opgeroepen over de landschappelijke inpassing van grote windturbines. Vooruitlopend op deze ontwikkeling heeft de Rijksplanologische Dienst omgevingspsychologisch onderzoek laten uitvoeren naar de waarneming en waardering van landschappen met windturbines. In dit artikel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste resultaten. Daaruit uit blijkt dat landschapstypen verschillen in kwetsbaarheid. In sommige landschapstypen gaat de introductie van turbines gepaard met een aantasting van zowel de samenhangendheid, als de diversiteit en karakter van het landschap. In andere typen wordt alleen de mate van samenhang in meer of mindere mate aangetast. Van de kenmerken van de turbine-opstellingen is het aantal turbines het belangrijkste. Daar de turbine-grootte slechts een geringe invloed heeft op de waardering wordt de aanbeveling gedaan om 1 megawatt turbines te plaatsen. De resultaten wekken verder de indruk dat gunstige resultaten kunnen worden geboekt met lijnopstellingen.

### STELLINGEN

- 1 De gedachte dat windturbines een positieve dimensie aan het landschap kunnen toevoegen, berust op een misvatting.
- 2 Landschappelijk gezien, is het beter een beperkt aantal grote turbines te plaatsen dan een groot aantal kleine turbines.

### 1. INLEIDING

De tijd dat een windturbine een zeldzame nieuwigheid in het landschap vormde, is inmiddels voorbij. Onder invloed van het overheidsbeleid, dat erop is gericht in het jaar 2000 een windvermogen van 1000 megawatt gerealiseerd te hebben, is de toepassing van windenergie in een stroomversnelling geraakt. Hierdoor wordt men in het landelijk gebied steeds vaker geconfronteerd met moderne windturbines. De al langer levende vragen omtrent de landschappelijke inpassing van windturbines hebben dan ook sterk aan relevantie gewonnen. Deze vragen staan echter niet op zich zelf; ze moeten worden bezien tegen de achtergrond van een groeiende bezorgdheid over de kwaliteit van het Nederlandse landschap. Ontwikkelingen als de schaalvergroting in de landbouw, de industrialisering van het agrarisch bedrijf, de versnippering van het landschap door de aanleg van wegen en nu dus ook de opmars van de windturbine, vormen een bedreiging voor de kwaliteit van het landschap.

In dit artikel wordt in het kort verslag gedaan van een omgevingspsychologisch onderzoek naar de beleving van landschappen met windturbines. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Rijksplanningologische Dienst en beoogt inzicht te geven in de rol van het landschapstype, het aantal turbines, de turbine-grootte en de opstellingsvorm bij de waarneming en de waardering van landschappen met windturbines. Na een beschrijving van de vraagstelling, de onderzoeksopzet en het theoretisch kader worden de belangrijkste resultaten kort weergegeven. Het artikel wordt afgesloten met een evaluatie van de resultaten en een bespreking van de implicaties voor de ruimtelijke ordening.

## 2. VRAAGSTELLING

De probleemstelling luidt: "Hoe beleven bewoners en gebruikers van het landelijke gebied bepaalde opstellingsvormen en aantallen turbines (van 200 kilowatt en 1 megawatt) in een aantal specifieke situaties in het landelijke gebied, zoals in open ruimten en langs grote infra-structuren?".

Deze probleemstelling heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

- 1) In hoeverre wordt de beleving van het landschap beïnvloed door:
  - a. het aantal te plaatsen turbines?
  - b. de opstellingsvorm?
  - c. de grootte van de turbine?
  - d. het landschapstype?
  - e. de lokatie binnen een landschapstype?
- 2) Bestaan er effecten die te wijten zijn aan een wisselwerking tussen de in de vorige vraag genoemde aspecten? Voorbeelden van dit soort vragen zijn:
  - a. Laat een bepaalde opstellingsvorm grotere aantallen toe, bij gelijkblijvend effect?
  - b. Leent een bepaald landschapstype zich meer dan een ander voor een bepaalde opstellingsvorm?
  - c. Is de situering van turbines in een bepaalde opstellingsvorm op een bepaalde plaats binnen een landschapstype minder overheersend dan op een andere lokatie?

## 3. ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van fotomontages. Tussen het fotopunt en de dichtst bijzijnde turbine is steeds een afstand van 150 meter aangehouden. Middels de montages zijn 30 situaties met windturbines gevisualiseerd (zie ook tabel 1). Deze situaties verschillen qua opstellingsvorm, aantallen turbines per opstellingsvorm, landschapstype en turbine-grootte. De foto-montages en zes foto's van het bestaande landschap zijn door 119 respondenten op gestandaardiseerde antwoordschalen beoordeeld. Hierbij ging het om evaluatieve oordelen, zoals 'mooi versus lelijk' en om oordelen over de vormaspecten en het karakter van het landschap. Verder is in de vragenlijst aandacht besteed aan de veronderstellingen die men over windenergie heeft; de houding ten aanzien van windenergie en openluchtrecreatie; en een aantal demografische kenmerken.

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen bewoners en bezoekers van landelijk gebied. Van de 119 respondenten kwam iets meer dan de

helft uit Leiden, Leiderdorp of Oegstgeest. De overigen woonden in de poldergemeenten rondom Leiden.

#### 4. ONDERZOEKSLOKATIES EN TURBINE-OPSTELLINGEN

Het onderzoek vereiste een aantal keuzes, met betrekking tot landschapstypen, turbine-grootte, opstellingsvormen en aantallen turbines per opstellingsvorm.

- Wat betreft de te onderzoeken landschapstypen is gekozen voor het moderne, grootschalige landschap van de Noordoostpolder en een half-open landschap. Deze keuze is ingegeven door de verwachting dat plaatsing met name in open en half-open gebieden zal plaatsvinden. Naast deze landschapstypen is in het onderzoek ook aandacht besteed aan de overgang tussen land en water. Verder is in het polderlandschap onderscheid gemaakt tussen een lokatie in het open polderlandschap en een lokatie die grenst aan een bedrijvencomplex. In het half-open landschap zijn drie lokaties uitgekozen waaronder twee langs snelwegen.

- Het onderzoek heeft zich beperkt tot parkopstellingen, (meervoudige) klusteropstellingen en lijnopstellingen. Daar dit geen alledaagse begrippen zijn, is het nuttig ze kort toe te lichten.

Bij parkopstellingen staan de turbines in een aantal rijen naast elkaar. Bij 200 kilowatt-turbines wordt een onderlinge afstand aangehouden van ongeveer 200 meter en bij 1 megawatt-turbines van 400 meter. In deze studie bestaan de parkopstellingen uit 10, 21 en 32 turbines.

Klusteropstellingen bestaan uit meerdere groepjes van 5 á 7 turbines. Binnen een kluster bedragen de afstanden tussen de turbines 100 á 200 meter, de afstand tussen twee klusters kan oplopen tot een kilometer of meer. In het onderzoek bestaan deze opstellingen uit één, twee of drie klusters van telkens zeven turbines.

Bij een lijnopstelling staan de turbines in een rechte lijn achter elkaar en wordt een onderlinge afstand van 100 á 200 meter aangehouden. In dit onderzoek bestaan de lijnopstellingen telkens uit tien turbines.

- In het onderzoek is vooral aandacht besteed aan het effect van de plaatsing van 1 megawatt-turbines. Hiernaast is in een beperkt aantal gevallen ook aandacht besteed aan het effect van plaatsing van 200 kilowatt-turbines. In beide gevallen is uitgegaan van turbines met twee wieken. De 1 megawatt-turbines zijn 50 meter hoog en hebben een rotordiameter van eveneens 50 meter. De 200 kilowatt-turbines zijn 30 meter hoog en hebben een rotordiameter van 24 meter.

#### 5. THEORETISCH KADER

Psychologische theorievorming over esthetica en een op de waardering van landschappen gerichte uitwerking daarvan vormen het theoretisch kader van waaruit deze studie is opgezet. Deze uitwerking, het "Landscape Preference Model" van Kaplan en Kaplan (1) heeft het onderzoek in belangrijke mate vormgegeven. Het aantrekkelijke van dit model, en de relevantie daarvan voor de ruimtelijke ordening, is dat het zich in zijn verklaring van de waardering met name baseert op de vormkenmerken van het landschap. Volgens het model vereist een positieve evaluatie van een landschap de bevrediging van twee behoeften: het landschapsbeeld moet begrijpelijk zijn en het moet uitnodigen om te blijven kijken. Voor de



bevrediging van deze behoeften zijn vier landschappelijke kenmerken van belang: coherentie, complexiteit, leesbaarheid en mysterie.

De eerste twee, coherentie en complexiteit, hebben betrekking op enerzijds de ordening en samenhang, anderzijds op de variatie in het visuele beeld, in dit geval het beeld van landschappen met windturbines. Deze twee zijn volgens het model verschillende, onafhankelijke componenten. Ze zijn in dat opzicht identiek aan de componenten orde en variatie die in fundamenteel onderzoek naar esthetische verschijnselen ook als onafhankelijke dimensies worden beschouwd (2).

De twee laatste, leesbaarheid en mysterie, zijn te beschouwen als interpretaties van deze twee dimensies van het visuele beeld: de verwachting dat het landschap bij betreding enerzijds oriëntatie mogelijkheden zal bieden, anderzijds gevarieerd genoeg zal blijven om het boeiend te maken.

In termen van het model moet een landschap dus begrijpelijk zijn en boeien, en dit niet alleen nu (coherentie en complexiteit), maar ook in de toekomst (leesbaarheid en mysterie). De vier componenten van het model zijn in het onderzoek geoperationaliseerd en gebruikt om de landschapsbeelden te beoordelen.

Naast de genoemde kenmerken en de esthetische waardering zijn in het onderzoek twee andere kenmerken meegenomen, landelijkheid en natuurlijkheid. Deze zijn niet geoperationaliseerd op basis van Kaplan's model, maar toegevoegd vanuit de overweging dat er verschillende categorieën omgevingen bestaan die als categorie al een bepaalde affectieve reactie oproepen, los van de manier waarop het visuele beeld gestructureerd is, dus los van de vormkenmerken (3).

## 6. DE WAARNEMING EN WAARDERING VAN LANDSCHAPPEN MET WINDTURBINES

Om inzicht te verschaffen in de manier waarop de waarneming van het landschap verandert door de plaatsing van turbines is het proces van waarneming en waardering van het landschap bestudeerd. Hiertoe is in eerste instantie onderzocht welke dimensies ten grondslag liggen aan de, door de respondenten gegeven, oordelen over de landschapskenmerken. Gebleken is dat het gemeenschappelijke in deze oordelen met behulp van twee onderliggende dimensies te beschrijven is. De eerste dimensie weerspiegelt de mate van structuur en samenhang in het landschap. Als zodanig correspondeert deze dimensie in grote lijnen met het begrip coherentie uit het Landscape Preference Model. De tweede dimensie, die onafhankelijk is van de eerste, correspondeert met drie verschillende soorten kenmerken, namelijk: de mate waarin het landschap uitnodigt tot verkenning (in Kaplan's terminologie mysterie), de mate van afwisseling of diversiteit (complexiteit in Kaplan's termen) en in wat mindere mate landelijkheid en natuurlijkheid. Deze resultaten zijn in overeenstemming met het model waarin coherentie en complexiteit als onafhankelijk worden gezien en bepalend voor respectievelijk leesbaarheid en mysterie.

De gevonden dimensies zijn beide van belang voor de esthetische waardering van een landschap met windturbines. De eerste dimensie, structuur en samenhang, verklaart 31 procent van de variantie in de waardering en de tweede dimensie, te benoemen als het algemene karakter en de mate van diversiteit, 66 procent. Het feit dat de twee dimensies samen het grootste deel van de variantie in de esthetische waardering verklaren, maakt het mogelijk om in globale zin aan te geven hoe de invloed van windturbines op de waarneming van het landschap doorwerkt in de waardering van het landschap.

Eén en ander levert het volgende beeld op: het landschapstype is vooral van invloed op de tweede dimensie, het algemene karakter van en de mate van diversiteit in het landschap, en daarmee in hoge mate bepalend voor de waardering. Tevens is gebleken dat de landschapstypen qua kwetsbaarheid van elkaar verschillen. Introductie van turbines in een polderlandschap betekent vooral een aantasting van de samenhang in het landschap; in het half-open landschap bij Voorthuizen en op de water-lokatie bij Elburg van zowel het algemene karakter en de diversiteit als de mate van samenhang.

Ook het aantal turbines heeft een grote invloed op de waarneming van de landschapsbeelden en daarmee ook op de waardering. In het algemeen geldt; des te meer turbines, des te minder samenhang er wordt ervaren, hetgeen ook tot uiting komt in de waardering.

Het effect van de overige factoren, grootte en opstellingsvorm, is aanmerkelijk kleiner. Het belangrijkste resultaat was dat lijnopstellingen een samenhangender, en daardoor mooier, landschapsbeeld opleveren dan park- en klusteropstellingen.

Het bovenstaande maakt duidelijk hoe de waarneming van het landschap verandert door de plaatsing van windturbines. Na plaatsing wordt het landschap als minder samenhangend beoordeeld en/of wordt het algemene karakter van en de mate van diversiteit in het landschap minder gunstig ingeschat. Hierbij geldt dan dat de aantasting van het algemene karakter vooral tot uiting komt in een afname van het landelijke en natuurlijke karakter van een landschap terwijl ook de mate waarin het landschap "uitnodigt tot verkenning" afneemt.

## 7. MEER SPECIFIEKE RESULTATEN

In het onderstaande wordt een samenvatting gegeven van de effecten van het landschapstype en de kenmerken van de turbine-opstelling op de waardering van landschappen met windturbines. Ter aanvulling op tekst zijn in tabel 1 de situaties waar het om gaat weergegeven alsmede de waardering van die situaties.

### De introductie van turbines in het landschap

Op vijf van de zes onderzochte lokaties bleek de introductie van turbines gepaard te gaan met een afname van de waardering. Zo resulteert de introductie van een park met tien 1 megawatt turbines in het open landschap van de Noordoostpolder in een achteruitgang van de waardering met één schaalpunt, hetgeen overeenkomt met het verschil tussen niet mooi maar ook niet lelijk en lelijk. Daar de enige uitzondering op deze trend een minder geslaagde montage<sup>2</sup> betreft, is het aannemelijk dat ook veel andere, nu niet onderzochte, landschapstypen na de introductie van turbines lager zullen worden gewaardeerd. Hierbij moet wel worden vermeld dat een minderheid van de respondenten sommige lokaties na de plaatsing van turbines mooier vond dan daarvoor. Dit was echter alleen het geval bij lokaties die in de bestaande situatie laag werden gewaardeerd. Het duidelijkst kwam dit tot uiting bij de introductie van een park met tien turbines naast een bedrijvencomplex; een kwart van de respondenten beschouwde dit als een verbetering.

### Het effect van het aantal turbines.

De in het onderzoek betrokken turbine-opstellingen bestonden minimaal uit zeven en maximaal uit 32 turbines. Binnen deze range gaat een toename van het aantal turbines gepaard met een duidelijke afname van de waardering van het landschap. Dit effect is het meest uitgesproken bij

de klusteropstellingen in het half-open landschap bij Voorthuizen. Na de plaatsing van één kluster van 1 megawatt turbines is de gemiddelde waardering 3,3 (tussen neutraal en mooi). In de situatie met drie clusters daalt dit tot 2,4 (tussen neutraal en lelijk).

De afname van de waardering bij een stijging van het aantal turbines is een gevolg van het feit dat men het landschap als steeds minder samenhangend beleeft. Het effect van het aantal turbines is in vergelijking met dat van andere factoren vrij groot. Het lijkt aannemelijk dat de trend van een afnemende waardering op een bepaald moment zal uitdoven, wanneer dit zal gebeuren kan echter niet worden aangegeven. De afname in de waardering is geconstateerd bij park- en klusteropstellingen in een open polderlandschap, naast een bedrijvencomplex en in een half-open landschap. Het algemene karakter van de afname maakt het waarschijnlijk dat het een tendens is die ook zal optreden in landschapstypen en bij opstellingsvormen die nu niet zijn onderzocht.

Tabel 1: De gemiddelde waardering van de landschapsbeelden.

Opstelling en landschap	Aantal				Aantal
	1 MW-turbines				200 KW-turbines
Noordoostpolder	0	10	21	32	21
PARK (naast bedrijvencomplex)	(2.7)	(2.4)	(2.0)	(1.9)	(2.0)
PARK (midden van de open ruimte)	0	10	21	32	21
	(3.0)	(2.1)	(1.8)	(1.6)	(2.0)
KLUSTERS (midden van de open ruimte)	0	7	14	21	21
	(3.0)	(2.3)	(2.0)	(1.8)	(2.4)
LIJN (midden van de open ruimte)	0	10			10
	(3.0)	(2.6)			(2.8)
<hr/>					
Overgang van water naar land					
KLUSTERS (in het water)	0	7			7
	(4.7)	(3.2)			(3.5)
LIJN (langs dijk)	0	10			10
	(4.7)	(3.5)			(3.7)
<hr/>					
Half-open landschap					
PARK (in het midden van de ruimte)	0	10	21	32	21
	(4.6)	(3.5)	(3.0)	(2.8)	(2.9)
KLUSTERS (in het midden van de ruimte)	0	7	14	21	21
	(4.6)	(3.3)	(2.9)	(2.4)	(2.8)
LIJN (haaks op snelweg bij Nijkerk)	0	10			10
	(2.7)	(2.6)			(2.6)
LIJN (langs de snelweg bij Putten)	0	10			10
	(3.9)	(3.3)			(3.5)

N.B. De gemiddelde waardering staat vetgedrukt en tussen haakjes onder het aantal turbines van de betreffende opstelling. De schaal loopt van één (erg lelijk) naar vijf (erg mooi).

#### Het effect van de turbine-grootte.

In het algemeen worden opstellingen met 200 kilowatt-turbines mooier gevonden dan opstellingen met 1 megawatt-turbines. Het verschil in waardering is echter klein en lang niet altijd significant. De invloed

van de turbine-grootte is, zeker in vergelijking met de invloed van het aantal turbines, vrij klein. Wanneer men zich dan ook ten doel stelt een bepaald elektrisch vermogen op te wekken, kan dit, in esthetisch opzicht, beter met grote dan met kleine turbines gebeuren. Het is in dit verband veelzeggend dat de parkopstellingen met tien 1 megawatt turbines mooier worden gevonden dan de parkopstellingen met 21 200 kilowatt turbines, terwijl deze laatste opstellingen minder vermogen leveren.

Dit resultaat sluit goed aan bij de uitkomsten van een Zweedse studie (4). Uit die studie bleek dat, wanneer men een bepaald vermogen op wil wekken, turbines met een rotordiameter van 100 meter in visueel opzicht te prefereren zijn boven turbines met een diameter van 50 meter. De resultaten van de huidige studie, die betrekking heeft op turbines met een diameter van 50 en van 24 meter, wekken sterk de indruk dat het Zweedse resultaat kan worden gegeneraliseerd naar turbines die een klasse kleiner zijn.

#### Het effect van het landschapstype.

De waardering van het bestaande landschap zonder turbines is in hoge mate bepalend voor de waardering van dat landschap na plaatsing van turbines. In de huidige studie bleek zelfs dat het landschapstype in veel gevallen belangrijker is voor de waardering van een landschap met windturbines dan de eigenschappen van de turbine-opstelling. Dit is echter voor het grootste deel een gevolg van de selectie van onderzoekslokaties. Wanneer was gekozen voor lokaties die qua waardering van het bestaande landschap minder van elkaar verschillen, zou het effect van de kenmerken van de turbine-opstelling veelal belangrijker zijn geweest dan het effect van het landschapstype.

Het effect van het landschapstype kan als volgt worden samengevat: het half-open landschap bij Voorthuizen en de "water-lokatie" nabij Elburg worden zowel voor als na plaatsing van turbines het mooist gevonden maar uit de resultaten blijkt tevens dat de afname in de esthetische waardering, bij de plaatsing van turbines, in deze landschapstypen het grootst is. Gezien de vermoedelijk grotere kwetsbaarheid en de hoge esthetische waarde van deze landschappen verdient plaatsing in een minder kwetsbaar landschapstype de voorkeur. Hierbij moet dan in de eerste plaats gedacht worden aan een industrie-landschap of aan situaties die aansluiten op een bedrijvencomplex en in de tweede plaats aan een open polderlandschap.

#### Het effect van de opstellingsvorm.

Met betrekking tot het effect van de opstellingsvorm dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen opstellingen met 21 turbines en opstellingen met zeven of tien turbines. Bij kleine aantallen 1 megawatt-turbines worden lijnopstellingen iets mooier gevonden dan andere opstellingsvormen. De verklaring hiervoor is dat lijnopstellingen een samenhangender beeld opleveren dan de andere opstellingsvormen. Dit resultaat krijgt meer gewicht indien men bedenkt dat de, uit tien turbines bestaande, lijnopstellingen ook mooier worden gevonden dan uit zeven turbines bestaande klusteropstellingen. Bij dit voor lijnopstellingen gunstige resultaat moet wel een kanttekening worden geplaatst. Doordat er alleen in het open polderlandschap en op de "water-lokatie" een vergelijking kon worden gemaakt met andere opstellingsvormen blijft het onduidelijk of de resultaten ook opgaan voor andere landschapstypen. Het lijkt dan ook raadzaam om bij het generaliseren naar andere landschapstypen voorzichtigheid te betrachten. De resultaten lijken verder te suggereren dat lijnopstellingen langs snelwegen en dijken het erg goed doen. Ook hierbij moet worden vermeld dat er enige twijfel bestaat

omtrent de generaliseerbaarheid van dit resultaat. De opstellingen langs snelwegen en dijken zijn namelijk onvoldoende vergeleken met andere plaatsingsvormen. Een ander probleem betreft het feit dat de grote kwetsbaarheid van de, in het onderzoek opgenomen, "water-lokatie" de realisatie van een lijnopstelling langs een dijk onwenselijk maakte. Het is echter zeer wel mogelijk dat op minder kwetsbare lokaties goede resultaten kunnen worden behaald met een lijnopstelling langs een dijk.

Uit de resultaten blijkt ook dat zowel in een polderlandschap als in een half-open landschap kleine parkopstellingen met tien turbines de voorkeur verdienen boven enkelvoudige klusteropstellingen met zeven turbines. De uit meer turbines bestaande parkopstellingen worden namelijk niet significant lager gewaardeerd dan de enkelvoudige klusteropstellingen. Dit is een gevolg van het feit dat de afstanden tussen de turbines bij een parkopstelling groter zijn dan bij een klusteropstelling. Hierdoor wordt het totale beeld wat transparanter en vallen de turbines vaker weg achter begroeiing en bebouwing. Uit dit resultaat kan worden gekonkludeerd dat het aanbeveling verdient om windturbines vrij ver uit elkaar te zetten. Gezien het extra ruimte-beslag is het echter de vraag of deze aanbeveling altijd kan of moet worden opgevolgd.

De resultaten die betrekking hebben op park- en klusteropstellingen met 21 turbines laten een minder consistent beeld zien waardoor er geen voorkeur kan worden uitgesproken. Voor het gebrek aan consistentie is geen goede verklaring gevonden.

#### 8. HET BELANG VAN PERSOONSGEBONDEN FACTOREN

Voor de ruimtelijke ordening zijn individuele verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van de waardering van windturbines, meestal niet relevant. Dergelijke verschillen worden pas van belang als de verschillen tussen personen of groepen groot en systematisch zijn. In het onderzoek is nagegaan of er individuele verschillen bestaan ten aanzien van de waardering van landschappen met windturbines die implicaties hebben voor de plaatsing van windturbines en daarmee ook voor de ruimtelijke ordening. Hiertoe is onderzocht in hoeverre demografische kenmerken, zoals sexe en leeftijd; iemands attitude ten aanzien van windenergie; en de attitude ten aanzien van openluchtrecreatie in het landelijk gebied van invloed zijn op de waardering van landschappen met windturbines. Uit de resultaten is gebleken dat de invloed van dit soort factoren gering is. De gevonden verschillen waren klein en over het algemeen weinig consistent. Er kan dan ook worden gekonkludeerd dat de gevonden verbanden geen implicaties hebben voor de plaatsing van windturbines. Hierbij moet dan wel worden opgemerkt dat de resultaten op dit punt niet maatgevend hoeven te zijn voor de omwonenden van een windpark. Het is dan ook denkbaar dat bijvoorbeeld het verband tussen de attitude ten aanzien van windenergie en de esthetische waardering van een landschap met windturbines wel van belang is voor de omwonenden van een windpark.

#### 9. REIKWIJDTE VAN DE RESULTATEN

Voor de beantwoording van de vraag naar de reikwijdte of generaliseerbaarheid van de resultaten zijn drie factoren van belang, namelijk: de representativiteit van de steekproef en de getoonde landschapsbeelden en de werkelijkheidswaarde van het beeldmateriaal. In het onderstaande



worden deze aspecten van het onderzoek kort besproken, een meer gedetailleerde behandeling is in het onderzoeksrapport te vinden (5). Het eerste punt, de samenstelling van de steekproef, leidt in dit onderzoek niet tot problemen. Doordat persoonskenmerken slechts een geringe invloed hebben op de waardering van de landschapsbeelden kunnen de resultaten naar een breder publiek worden gegeneraliseerd. Daarbij moet één voorbehoud worden gemaakt; de resultaten hoeven niet maatgevend te zijn voor de reacties van de omwonenden van een turbine-opstelling. Over de generaliseerbaarheid naar andere lokaties kan allereerst worden opgemerkt dat de resultaten die voor meer landschapstypen gelden generaliseerbaar zijn naar andere lokaties en landschapstypen. Voorbeelden hiervan zijn de effecten van het aantal turbines en de turbine-grootte. Voor de lokatie gebonden resultaten geldt dat aan drie van de zes lokaties een zekere mate van representativiteit kan worden toegekend, waardoor een voorzichtige generalisatie mogelijk is. Hierbij gaat het dan om de lokatie in een modern polderlandschap, de situatie naast een bedrijvencomplex en de "water-lokatie". De resterende drie lokaties die alle betrekking hebben op een half-open landschap kunnen echter moeilijk als representatief voor dat landschapstype worden beschouwd. Over de werkelijkheidswaarde van de fotomontages kan worden opgemerkt dat simulatietechnieken altijd een zekere vertekening van de werkelijkheid met zich meebrengen. In het huidige onderzoek is het effect van de vertekeningen echter niet zo groot dat er geen waardevolle inzichten konden worden verkregen. De meeste resultaten zijn immers gebaseerd op vergelijkingen tussen turbine-opstellingen en de uitkomsten daarvan zullen slechts in geringe mate zijn beïnvloed door vertekeningen, zoals het stilstaan van de wieden.

Samenvattend kan dus worden gekonkludeerd dat de resultaten naar een breder publiek mogen worden gegeneraliseerd, zij het dat ze niet maatgevend hoeven te zijn voor de reacties van direkt omwonenden. Verder is het aannemelijk dat de meer algemene resultaten ook opgaan voor niet onderzochte situaties. Generalisatie van resultaten die specifiek zijn voor de lokaties in het half-open landschap is echter problematisch.

## 10. AANBEVELINGEN EN DISKUSSIE

In deze slotparagraaf zullen de voornaamste aanbevelingen nog eens de revue passeren en worden de implicaties voor de ruimtelijke ordening besproken. Om te beginnen de aanbevelingen.

### Turbine-grootte.

Wanneer men het op te wekken vermogen als uitgangspunt neemt, verdient het aanbeveling 1 megawatt-turbines te plaatsen. In het geval dat niet het elektrisch vermogen maar het aantal turbines vast ligt, kan men beter met 200 kilowatt-turbines werken.

### Opstellingsvorm.

Op basis van de resultaten kan alleen worden aangegeven welke opstellingsvorm de voorkeur verdient wanneer het gaat om de plaatsing van kleine aantallen 1 megawatt-turbines. In een open polderlandschap of op lokaties langs of in het water zijn lijnopstellingen dan te prefereren boven park- en klusteropstellingen. Of dit ook geldt voor andere landschapstypen is onduidelijk. Alhoewel het niet kon worden bewezen, is in het onderzoek toch de indruk ontstaan dat goede resultaten kunnen worden geboekt met lijnopstellingen langs snelwegen en dijken, of meer

in het algemeen langs grote infrastrukturele werken.

Wanneer het gaat om een keuze tussen een kleine parkopstelling en een enkelvoudige klusteropstelling verdient het zowel in een polder- als in een half-open landschap in esthetisch opzicht aanbeveling om voor een parkopstelling te kiezen. Gezien het grotere ruimte-beslag van een parkopstelling is het echter de vraag of deze aanbeveling altijd kan of moet worden opgevolgd. Verder moet worden opgemerkt dat het niet duidelijk is of parkopstellingen ook in andere landschapstypen te prefereren zijn.

#### Landschapstype

Lokaties naast een bedrijvencomplex (of meer algemeen in een industrie landschap) zijn, door hun geringe kwetsbaarheid, zeer geschikt voor de plaatsing van windturbines. In iets mindere mate geldt hetzelfde voor een modern grootschalig polderlandschap.

Naast de bovenstaande aanbevelingen is in het onderzoek ook een meer algemene richtlijn voor plaatsing van turbines naar voren gekomen. De resultaten van het 'waarnemingsdeel' van het onderzoek laten immers zien dat de kenmerken van de turbine-opstelling van invloed zijn op de in het landschap aanwezige samenhang; en dat dit doorwerkt in de waardering. Vanuit de ruimtelijke ordening kan hierop worden ingespeeld door bij de plaatsing van turbines zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de bestaande structuur van en samenhang in het landschap. Daarbij moet dan benadrukt worden dat de bestaande structuur en samenhang als uitgangspunt moeten fungeren. In dit onderzoek is namelijk geen enkele aanwijzing gevonden voor de gedachte dat het, middels windturbines, creëren van nieuwe landschappelijke structuren een gunstige invloed heeft op de waardering. Plaatsingsprincipes gericht op landschapsvernieuwing of het bewust vermijden van zogenaamde 'schijnrelaties' met de bestaande structuur kunnen dan ook beter worden vergeten. Voor een goede landschappelijke inpassing van windturbines lijkt een zeker conservatisme, in de zin van aansluiten bij het bestaande, een betere richtlijn dan creatieve vormgeving.

#### 11. REFERENTIES

- (1) Kaplan, S. en R. Kaplan. Cognition and environment: functioning in an uncertain world. New York, Praeger Publishers, 1982.
- (2) Boselie, F.A.J.M. Over visuele schoonheidservaring. Proefschrift, K.U. Nijmegen, 1982.
- (3) Kaplan, S., R. Kaplan en J. Wendt. Rated preference and complexity for natural and urban visual material. In: Perception and psychophysics, vol.12, p.354-356, 1972.
- (4) Engström, S. en B. Pershagen (eds.). Aesthetic factors and visual effects of large-scale WECS. National Swedish Board for Energy Source Development, (iea-report 1980:20). Stockholm, 1980.
- (5) Wardt, J.W. van de en H.J. Staats. Landschappen met windturbines; omgevingspsychologisch onderzoek naar de landschappelijke aspecten van windenergie. Leiden, Onderzoekscentrum R.O.V., 1988.

#### 12. NOTEN

1. De montage met een lijnopstelling haaks op een snelweg, wordt volledig door de snelweg gedomineerd.

LEEGSTAND, DE PRIJS/KWALITEITSVERHOUDING  
EN DE RUIMTE OP DE WONINGMARKT

F. Wassenberg

Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde,  
TU Delft

SAMENVATTING

Belangrijke oorzaken van leegstandsproblemen in de naoorlogse woningvoorraad zijn een slechte prijs/kwaliteitsverhouding en een ruime woningmarkt.

Deze bijdrage gaat in op de onderlinge relatie tussen deze twee factoren, in combinatie met de leegstand die ze (kunnen) veroorzaken.

In twee praktijkvoorbeelden wordt deze relatie nader uitgewerkt: Capelle aan den IJssel en de Bijlmermeer. Uit beide voorbeelden blijkt dat de spanning op de woningmarkt de laatste jaren is toegenomen. Dit heeft de leegstandsproblemen verkleind. De vraag is of de meest problematische woningen en wooncomplexen een zodanig goede prijs/kwaliteitsverhouding hebben, dat ze niet weer in de problemen komen als de ruimte op de woningmarkt weer toeneemt.

1. Inleiding

De laatste jaren doemen regelmatig problemen op in de naoorlogse woningvoorraad. De problemen zijn bekend: criminaliteit, leegstand, vandalisme, veel verhuizingen en veel mutatieonderhoud. Veel problemen, die niet zozeer betrekking hebben op een slechte fysieke kwaliteit van de woningen (het kenmerk van de klassieke stadsvernieuwing), maar veeleer op de slechte sociale kwaliteit van de omgeving. "Mijn nieuwe woning is prachtig, maar alleen achter de voordeur".

Als problemen binnen de woningvoorraad zich concentreren binnen bepaalde gedeelten, spreken we van probleemcomplexen of -buurten. Daarbij denkt de lezer waarschijnlijk aan enkele 'beruchte' voorbeelden als De Jagershoven in Helmond, De Meenthe in Leeuwarden en de Bijlmermeer (daar kom ik nog op terug). Maar uit onderzoek blijkt dat dergelijke probleemcomplexen zich over geheel Nederland bevinden (Heeger, 1988). In navolging van dit onderzoek concentreer ik me op het probleem leegstand. Leegstand is meestal slechts een onderdeel van meer problemen. Naar deze problemen doet het OTB reeds enige jaren onderzoek, waar ik in dit paper naar verwijs.

Uit het onderzoek van Heeger blijkt verder dat leegstandsproblemen zowel in grotere als in kleinere gemeenten te vinden zijn. Voorts wordt aangetoond dat het weliswaar voor het merendeel, maar niet alleen flats betreft: bijna een derde bestaat uit 'normale' eengezinshuizen.

In deze bijdrage wil ik me concentreren op de relatie tussen de prijs/kwaliteitsverhouding van een bepaalde woning (§2), de ruimte op de woningmarkt (§3) en (leegstands)problemen. De eerste twee zijn namelijk oorzaken van de laatste. Deze relatie wil ik illustreren aan de hand van een tweetal voorbeelden in ons land (§4); de Bijlmermeer en Capelle aan den IJssel.

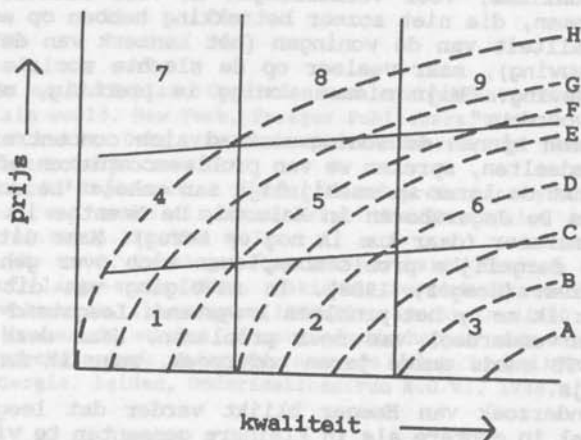
## 2. De prijs/kwaliteitsverhouding

Voor een woning betaalt men een bepaalde prijs, waar men een bepaalde kwaliteit voor verwacht, hetgeen tot uiting komt in een zeker woongenot. In de koopsector komt deze prijs tot uiting in de marktwaarde van een huis. In de huursector zijn daar normen voor gesteld door de overheid; de kwaliteitsmeting volgens het woningwaarderingssysteem. Per woningwaarderingpunt is een bepaalde maximum- en minimumprijs vastgesteld. Daar bovenop komen nog o.a. stookkosten en servicekosten en voor sommigen worden de kosten verlaagd door de individuele huursubsidie. Tesaamen resulteren ze in de totale woonlasten.

Het woningwaarderingstelsel is gebaseerd op 'objectief meetbare' kenmerken, fysieke kenmerken: oppervlakte van de kamers, voorzieningen in de woning, ligging ten opzichte van voorzieningen buitenshuis.

Een bewoner kijkt evenwel ook naar andere kenmerken, welke vaak moeilijk te meten zijn, maar daarom wel meewegen: het imago van een wijk, de afstand tot het centrum, de sociale omgeving, veiligheid, aanwezigheid van vandalisme enz. Een bewoner rekent zodoende met een andere prijs/kwaliteitsverhouding dan die van het woningwaarderingstelsel.

Leegstand wordt echter veroorzaakt doordat bewoners en woningzoekenden het laten afweten. Daarom moeten we kijken naar de gepercipieerde prijs/kwaliteitsverhouding. Dus zoals een bewoner die ziet.



Figuur 1 Positie van woningen en woningcomplexen op de woningmarkt  
bron: Prak e.a. 1989

Deze subjectieve prijs/kwaliteitsverhouding van een woning in een bepaalde buurt of complex bepaalt de verhuurbaarheid van de woning. Bepaalde woningen in bepaalde buurten kennen een gunstiger prijs/kwaliteitsverhouding dan andere. Er ontstaat zo een ladder van verhuurbaarheid: de woninghiërarchie. Bovenaan de ladder de woningen met een hoge kwaliteit tegen een relatief lage prijs.

Figuur 1 heeft betrekking op de prijs/kwaliteitsverhouding, zoals deze door bewoners gewaardeerd wordt. De stippelijnen in de figuur stellen isoverhuurbaarheidslijnen voor, curves waarop voor de gemiddelde bewoner de verhouding tussen prijs en kwaliteit gelijk ligt. Lijn A duidt op de populairste groep woningen. De woningen die het slechtst te verhuren zijn, liggen op (of boven) lijn H. Deze zijn vooral in sector 7, maar ook in 4, 8 en 9 te vinden. Dit zijn de woningen met de slechtste prijs/kwaliteitsverhouding, waar de grootste problemen te vinden zijn.

In ruwe lijnen kunnen er vier categorieën naoorlogse probleemcomplexen of buurten worden onderscheiden (zie Hoenderdos, 1987):

- Complexen of buurten met een lage prijs en een lage kwaliteit, bijvoorbeeld middelhoogbouw uit de jaren 50 en 60: vooral te vinden in sector 4;
- Complexen of buurten met een vrij hoge prijs en een lage kwaliteit: bijvoorbeeld HAT-eenheden aan de buitenzijde van de stad: vooral sector 7;
- Complexen of buurten met een hoge prijs en een redelijke kwaliteit: bijvoorbeeld hoogbouw van eind jaren 60 en jaren 70: vooral sector 8;
- Complexen of buurten met een zeer hoge prijs en een vrij hoge kwaliteit: bijvoorbeeld eengezinswoningen, gebouwd in de dure jaargangen 1981-1984; vooral sector 9.

Als bekend is in welke sector van figuur 1 woningen zich in de woninghiërarchie bevinden, kan aangegeven worden waar problemen verwacht kunnen worden. Woningen die onder aan de ladder van de woninghiërarchie bungelen, komen het eerst in de problemen, als er bijvoorbeeld grote hoeveelheden nieuwbouwwoningen worden opgeleverd met een gunstiger prijs/kwaliteitsverhouding. De ruimte, die aanwezig is op de woningmarkt, vormt zo ook een oorzaak van de leegstand van woningen. Hier gaan we in een aparte paragraaf op in.

### 3. De ruimte op de woningmarkt

Eind jaren 70 was de ruimte op de woningmarkt gering. De woningnood, die al sinds de Tweede Wereldoorlog telkens binnen tien jaar opgelost zou zijn, werd alleen maar groter. Vooral binnen de steden werd er nauwelijks gebouwd. Het hoogtepunt bereikte deze roep om woonruimte rond 1980: "Geen woning, geen kroning" in Amsterdam en de Piersonstrataffaire in Nijmegen zijn maar twee van de voorbeelden. De leegstand was in deze jaren gering. De reactie die volgde, vergde enige jaren. Omvorming van beleid gaat niet van de ene op de andere dag. In het midden van de jaren tachtig werd er echter fors gebouwd, vooral binnen de steden. Deze bouw zorgde voor een verruiming van de woningmarkt. Deze periode midden jaren tachtig kenmerkte zich door:



- bouw van veel nieuwe woningen binnen het bestaand stedelijk gebied. Het compacte-stad idee had zijn intrede gedaan;
- een nadruk op de sociale sector en op kleinere woningen. Dit voldeed hiermee goed aan de vraag;
- een voortvarende aanpak van de stadsvernieuwing. De vooroorlogse gebieden boden weer een prima alternatief;
- door de economische crisis een stijgende vraag naar goedkopere woningen, waardoor de duurder woningen moeilijker in de markt kwamen te liggen.

Woningen, waar de aandacht in de eerste vijf jaar van dit decennium niet zo hard naar toe ging, waren de naoorlogse woningen. Juist daar manifesteerden zich een aantal grote problemen, die in §1 reeds genoemd werden. Aandacht hiervoor ontstond pas, toen het notoire probleemcomplexen werden.

In deze vijf jaar sloeg, naar wat vaak genoemd wordt, de vragersmarkt om in een aanbiedersmarkt. Wat deze periode in de aanbidding stonden, waren vooral de duurder woningen met een slechte prijs/kwaliteitsverhouding. We kunnen hier als het ware spreken van een prijsgerichte aanbiedersmarkt.

Ook op deze ruime woningmarkt volgde weer reactie. Deze reactie merken we heden ten dage. De ruimte op de woningmarkt lijkt ten opzichte van enkele jaren geleden krapper geworden te zijn. De periode eind jaren tachtig kenmerkt zich doordat:

- er minder gebouwd wordt dan enkele jaren geleden. Dit is overigens lokaal zeer verschillend. In enkele steden liep inderdaad de bouwproductie terug. Maar binnen de 33 grootste steden als geheel bestonden in 1987 nog net zoveel bouwplannen als in 1985. Er zit dus een faseverschil in (Arnolds en Wassenberg, 1988). Overigens wijzen alle prognoses op een blijvend lage produktie in de toekomst;
- er meer aandacht is voor het beheer van naoorlogse wijken in het algemeen en de probleemflats in deze wijken in het bijzonder;
- de vraag naar woningen toegenomen is. Voor veel mensen -lang niet voor iedereen!- is de economische crisis ten einde. Dit blijkt bijv. uit een toenemend aantal woningzoekenden.

Een opvallend verschil met vijf jaar geleden lijkt te zijn dat de factor kwaliteit weer aan belang wint ten opzichte van de factor prijs. Met andere woorden, de vraag naar betere woningen stijgt weer. Dit uit zich bijvoorbeeld in een moeilijkere verhuurbaarheid van ongunstig gelegen HAT-woningen.

Toch lijkt er tevens nog steeds sprake te zijn van een aanbiedersmarkt. Wat de situatie anders maakt ten opzichte van enkele jaren geleden, is dat er nu sprake lijkt te zijn van een kwalitatieve aanbiedersmarkt. Woningzoekenden -en dat zijn er momenteel meer dan een miljoen- willen vooral een betere kwaliteit.

Hierbij moet bedacht worden dat er niet sprake is van één woningmarkt, maar van verschillende: een grote vraag naar goedgekope (of kleine, grote, bejaarden- etc.)woningen kan samengaan met een overschot aan dure (of kleine, grote etc.) woningen. Woningzoekenden kunnen ook in de loop van de tijd belangstelling tonen voor een andere woningmarkt.

Tevens geldt dat de ruimte op de woningmarkt per regio verschillend: "Wat in Helmond en IJlstad leegstaat, daar staan ze in Den Haag en Utrecht voor in de rij" (Bij wijze van spreken.)

#### 4. Twee voorbeelden: de Bijlmermeer en Capelle aan den IJssel

Het verband tussen ruimte op de woningmarkt en leegstand wil ik illustreren aan de hand van Bijlmermeer en Capelle aan den IJssel. Hoewel er natuurlijk verschillen zijn, de omvang van de problemen is in de Bijlmer bijvoorbeeld veel groter, vertonen beide voorbeelden ook overeenkomsten. Bij beide is namelijk duidelijk het verband te zien tussen de gerealiseerde woningproductie en de leegstand in het onderste deel van de woningmarkt.

##### 4a. De Bijlmermeer

In het begin van de jaren tachtig steeg de leegstand in de Bijlmermeer, die tot dan op het stedelijk gemiddelde van 2 à 3% lag, tot boven de 10%. In reactie op deze ontwikkeling werd in 1983 met alle betrokkenen in korte tijd een rehabilitatieprogramma voor de Bijlmer-hoogbouw opgesteld. Dit programma bevatte vier hoofdbestanddelen:

- een huurverlaging van gemiddeld f65,- per maand;
- een programma voor verbetering aan de woongebouwen;
- een programma ter verbetering van het maaiveld en het gratis maken van de parkeergarages;
- bundeling van het beheer van de flats in één, nieuw op te richten corporatie; dat werd Nieuw Amsterdam.

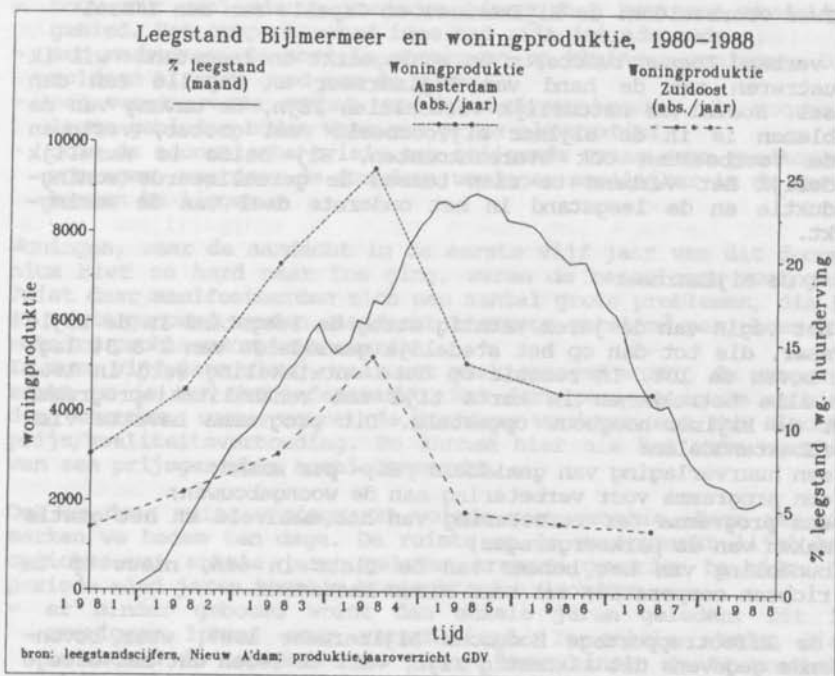
In de Effectrapportage Hoogbouw Bijlmermeer 1987, waar bovenstaande gegevens uit afkomstig zijn, valt te lezen dat halverwege 1985 nog geen successen te melden waren. Integendeel, de leegstand liep omstreeks die tijd op tot bijna 25%.

Inmiddels, begin 1989, is de leegstand in de Bijlmermeer met sprongen teruggelopen en bedraagt momenteel minder dan 5 procent. Hiervoor zijn drie hoofdoorzaken aan te wijzen.

Als eerste de maatregelen, die hierboven genoemd zijn. Deze werden, ondanks de aanvankelijk weinig bemoedigende resultaten (de leegstand steeg immers), onverdroten doorgevoerd. Inmiddels zijn alle genoemde maatregelen zo ongeveer voltooid. Door deze maatregelen steeg de prijs/kwaliteitsverhouding van de Bijlmer-hoogbouwflats, zodat ze weer 'in de markt lagen'.

Een tweede reden ligt in de omgeving van de Bijlmermeer. In Bullewijk (Amstel-III) verschenen (en verschijnen) tal van bedrijven en (hoofd)kantoren van diverse ondernemingen. Dit deel van Amsterdam-Zuidoost wordt het 'dynamisch hart van Nederland' genoemd. Het Academisch Medisch Centrum opende zijn poorten. Het hoofdkantoor van de NMB werd enthousiast ontvangen. In oktober 1987 werd het hoofdwinkelcentrum Amsterdamse Poort (eindelijk!) geopend.

Al deze recente ontwikkelingen maken dat de Bijlmermeer beter in het nieuws komt dan voorheen. Dit blijkt ook uit artikelen en recensies die verschenen naar aanleiding van het boek dat E. Verhagen publiceerde over de geschiedenis van en het leven in de Bijlmermeer. De term Bijlmermeer wordt trouwens steeds vaker vervangen door Amsterdam-Zuidoost, dat het gehele stadsdeel omvat. Kortom het (negatieve) tij lijkt te keren.



Figuur 2 (bron: Wassenberg, 1988)

Een derde oorzaak, en die is in dit kader de meest interessante, is de afgenomen ruimte op de woningmarkt in Amsterdam. Deze wordt veroorzaakt door de verminderde woningproductie in de afgelopen paar jaar. Amsterdam heeft sinds 1984, toen bijna 10.000 woningen werden gebouwd, bij lange na niet meer die grote produktieaantallen gehaald als in dat jaar, terwijl daarnaast de overloopkernen minder bouwden. De vraag naar woonruimte in de stad nam daarentegen toe.

Figuur 2 illustreert dit. Hierin zijn afgezet de leegstand per maand in de Bijlmer-hoogbouw en de woningproductie per jaar in zowel Amsterdam als geheel als in Amsterdam-Zuidoost. Uit de figuur blijkt een opvallend verband. De leegstandscurve volgt de curves van de woningproductie in zowel Amsterdam als geheel als in Amsterdam-Zuidoost (het nabij de Bijlmer-hoogbouw gelegen Gaasperdam en Venserpolder). Opvallend is het na-ijl-effect; de leegstandscurve volgt die van de produktie, maar dan met ongeveer een jaar vertraging.

Het is deze relatie, die de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties reeds in het begin van de jaren tachtig het gemeentebestuur deed waarschuwen om de bouwproductie te matigen, omdat anders onvermijdelijk leegstand zou ontstaan in de minder goed verhuurbare delen. Ook directeur Remmerswaal van Nieuw Amsterdam onderkent de invloed van de spanning op de woningmarkt (zie bijv. Raven, 1988).

Het 'succes' van de Bijlmer heeft ook een keerzijde: een gigantische huurachterstand, een zeer hoog aandeel minimuminkomens, een blijvend hoge mutatiegraad, veel instroom van vluchtelingen, het dreigende failliet van de woningcorporatie. Het valt daarom te verwachten dat bij een ruimer wordende woningmarkt in de regio Amsterdam het 'succes' wegsmeelt als sneeuw voor de zon en de leegstand in de Bijlmermeer weer zal oplopen.

#### 4b. Capelle aan den IJssel

In Capelle aan den IJssel is nooit sprake geweest van die grote problemen, die in de Bijlmermeer gespeeld hebben en nog spelen. Een overeenkomst met de Bijlmermeer is de aanwezigheid in Capelle van een groot aantal (hoogbouw)flats. Dit vormde aanleiding om de leefsituatie in deze flats te onderzoeken om te bezien of maatregelen nodig waren om (grote) problemen in de toekomst te kunnen voorkomen (zie Coenen, 1989).

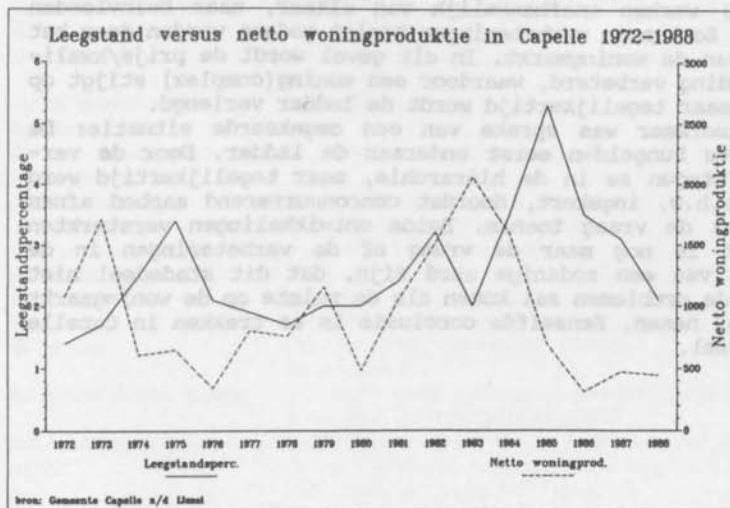
Wel blijkt leegstand voor te komen. Deze bereikte een hoogtepunt in 1985, toen de leegstand in Capelle als geheel ruim 5% en in één complex zelfs 32% bedroeg. Deze leegstand, evenals in de Bijlmermeer, sedertdien teruggelopen. Dit geldt zowel voor Capelle als geheel als voor de onderzochte hoogbouwflats. Ook hier weer kijken we naar de oorzaken.

In de Bijlmermeer werden drie redenen onderscheiden.

De eerste is de verbetering van de prijs/kwaliteitsverhouding, zoals deze door bewoners ervaren wordt. Ook in Capelle is door het treffen van een aantal maatregelen de kwaliteit opgeschroefd. Dit is op een (veel) kleinere schaal gebeurd dan in de Bijlmermeer, omdat hier, zoals gezegd, de problemen geringer waren.

De tweede is het oppoetsen van het aangetaste imago. Hier was in Capelle veel minder noodzaak toe.

Blijft over de derde reden: de toegenomen krapte op de woningmarkt. Hiertoe bekijken we figuur 3. Hierin zijn afgebeeld de leegstand en de netto woningproductie in Capelle.



Figuur 3 (bron: Coenen, 1989)

Uit de figuur blijkt eenzelfde opvallende verband als in de Bijlmermeer: een toename van de woningproductie wordt ook hier gevolgd door een toename van de leegstand. Eveneens is hier sprake van een na-ijl-effect. De daling van de woningproductie na 1983 betekent ook hier een daling van de leegstand. Sinds 1986 echter stijgt de woningproductie weer. Daarnaast verkeert de planontwikkeling voor enkele grote nieuwbouwlakaties in Capelle en Rotterdam ('s Gravenland en Prinsenland) in een vergevorderd stadium. Deze zullen in de jaren negentig volgebouwd worden. Gevreesd mag worden dat als gevolg daarvan de leegstand in Capelle weer zal toenemen en vooral geconcentreerd zal zijn in de hoogbouwflats met de slechtste prijs/kwaliteitsverhouding.

## 5. Conclusie

In het voorgaande zijn drie factoren aangegeven waarom de leegstand in de Bijlmermeer en in Capelle is gedaald: door de verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding, door het opgepoetste imago en door de toegenomen spanning op de woningmarkt. In Capelle lijkt van de drie oorzaken de ruimte op de woningmarkt de belangrijkste te zijn. Voor de Bijlmermeer is het moeilijk te zeggen welke van deze drie de belangrijkste is.

De prijs/kwaliteitsverhouding (alsmede het imago) bepalen de POSITIE van een woning in een buurt op de ladder van de woninghiërarchie. Deze positie is een relatieve ten opzichte van andere woningen en wooncomplexen in een regio. Door het verbeteren van de kwaliteit en/of het verlagen van de woonlasten kan een woning een stapje stijgen op de ladder.

De ruimte op de woningmarkt bepaalt de LENGTE van deze ladder. Deze ruimte wordt bepaald door vraag en aanbod. Als deze ruimte toeneemt, komen woningen die de onderste posities vervullen op de prijs/kwaliteitsladder, in een lastig pakket: dáár kunnen de leegstandsproblemen verwacht worden.

Beide factoren (prijs/kwaliteitsverhouding en ruimte op de woningmarkt) werken onafhankelijk van elkaar, maar beïnvloeden elkaar wel. Zo kunnen verbeteringen teniet gedaan worden door het verruimen van de woningmarkt. In dit geval wordt de prijs/kwaliteitsverhouding verbeterd, waardoor een woning(complex) stijgt op de ladder, maar tegelijkertijd wordt de ladder verlengd.

In de Bijlmermeer was sprake van een omgekeerde situatie: De hoogbouwflats bungelden eerst onderaan de ladder. Door de verbeteringen stegen ze in de hiërarchie, maar tegelijkertijd werd de ladder a.h.w. ingekort, doordat concurrerend aanbod afnam en daarnaast de vraag toenam. Beide ontwikkelingen versterkten elkaar. Het is nog maar de vraag of de verbeteringen in de Bijlmermeer van een zodanige aard zijn, dat dit stadsdeel niet opnieuw in de problemen zal komen als de ruimte op de woningmarkt weer toe zal nemen. Eenzelfde conclusie is te trekken in Capelle aan den IJssel.



Literatuur *Woningbouwonderzoek 1988*

- Arnolds M. en F. Wassenberg, 1987,  
Raakt de stad ooit vol?, vervolg op "Kwantificering Compacte Stad"; de capaciteit binnen 33 steden opnieuw onderzocht, INRO-TNO, Delft.
- Coenen, M., 1989,  
Hoogbouw en sociale veiligheid in Capelle aan den IJssel; een inventarisatie-onderzoek bij 8 naoorlogse complexen, OTB, DUP.
- Heeger, H., 1988,  
Verhuurproblemen in naoorlogse korporatiecomplexen, OTB, DUP.
- Hoenderdos, A., 1987,  
Problemen van woningcomplexen, woningbouwonderzoek 88-32, DGVH, Ministerie van VROM.
- Melger R. e.a., 1987,  
Effectrapportage Hoogbouw Bijlmermeer 1987, Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting Amsterdam.
- Prak, N., 1989,  
K(n)euzen op de woningmarkt, OTB.
- Raven, J., 1988,  
Interview met directeur Remmerswaal van corporatie Nieuw Amsterdam in: NCIV Volkshuisvesting, blz 409, 11-1988.
- Verhagen, E., 1987,  
Van Bijlmermeerpolder tot Amsterdam Zuidoost, SDU uitgeverij, Den Haag.
- Wassenberg F., 1988,  
Hoptille, een idealistisch woonconcept op tilt, OTB, DUP.

L.N.T. van Gijp

N.T.E. de Jongs-Beekman

en F.A.J.A. de Waard

I.N.J. van der Veen

N.J.H. de Vries en P. van der

G. de Vries, P. de Vries en

H. de Vries

N. de Vries

N.J.J. de Vries en N.J.J.

de Vries

F.H. van Erkel en N.J.J.

de Vries

J.H. de Vries

J. de Vries en E. de Vries

J.L. de Vries en N.J.J. de Vries

N.J.J. de Vries en N.J.J. de Vries

de Vries

N. de Vries

N. de Vries

N. de Vries en N.J.J. de Vries

N.J.J. de Vries en N.J.J. de Vries

de Vries

N.J.J. van der Vries

de Vries



- D.A.L.C. Atzema en Th.W.M. Ruimtelijke regelgeving en bedrijvigheid in landelijke gebieden.
- Th.W.M. Föllings Bedrijfsterreinaanbod afstemmen op wensen van koning klant.
- V.M.C. van Berckel - van den Honert Regionale investeringen in Nederland: de relatie tussen overheids- en bedrijfsinvesteringen.
- I.J. Boeckhout, A.C.P. De voor- en nadelen van de verkoop van woningwetwoningen; de argumenten gewogen.
- Verster en F.W. Winterwerp Werkgelegenheid en Telematisering.
- P.J. Boelhouwer en J. van Weesep De rol van PPP's in een marktgericht planologisch beleid.
- L.M. Boon Economische analyse van het stadsverval in België naar een geïntegreerd stadsrenovatiebeleid?
- A.Boone De bereikbaarheid van bovenlokale voorzieningen.
- B. Bouckaert Het forensisme groeit verder: de verschillende urbane niveaus vergeleken.
- H. Bout, J.H.J. van Dinteren en R. Krijgsman Mobiliteit en vervoermiddelgebruik in de grote stad.
- P.H.L. Bovy en D.W. den Adel Belgische Planningsstrategie: economische aspecten en alternatieven.
- P.H.L. Bovy en M.J.P.F. Commers De Vlaamse woningmarkt: vrij maar niet vrolijk.
- M. Cappelle De visueel-ruimtelijke inpassing van afvalstorten. De Planotripter.
- P. De Decker De betekenis van de groene structuurschema's voor landinrichting.
- R. Dekker en P. Ike Eindhoven: kansen en dilemma's.
- A.A.J. Dessert Te verwachten ontwikkelingen in de (korte) verblijfsrecreatie.
- E.G.M. Dessing en K.E.J.G. Jansen Regionale verschillen in internationalisatie in de zakelijke dienstverlening.
- C.W.M. van Dijk Het historische milieu en de vierde nota ruimtelijke ordening.
- H.I.E. Dijkhuis-Potgieser en F.M.H.M. Driessen City-management: een integrale visie op stedelijk beheer.
- J.H.J. van Dinteren Het horeca- en cultuuraanbod in de Haagse binnenstad.
- R.J.H. Docter en P. van Dun Telematica in Noord-Brabant.
- O. Dolstra, P. Sijtsma en H. Voogd Woonbeeld en perceptie van woonmilieu.
- D. Dubbeling De functionele hiërarchie onder druk.
- S.F.J. Dussault en A.G. Kornegoor Nieuwe concepten in de vierde nota.
- F.R. van Erkel en H.P.H. H. Hoogenhout Wordt de fat cat weer mean?
- J.Th. Gantvoort Grensoverschrijdende R.O. vraagt bestuurlijk maatwerk.
- J. Goedman en R. Groeneweg Een hoge-snelheidstrein in de lage landen?
- J.L. Gortworst en R.H. Coops Landbouw in de Randstad. Het voorbeeld Haarlemmermeer.
- H.J.M. Goverde en A.J.L. van Lier De relatie tussen landbouw en verstedelijking, aanleiding tot milieudifferentiatie.
- H. Gysels Ruimtelijke aspecten van de intensieve veehouderij; analyse en toekomstverkenning m.b.t. twee intensieve veehouderij gebieden.
- W. de Haas Wonen boven winkels: een haalbare zaak.
- H. Hetsen en M.C. Hidding Grindwinning tussen wal en schip.
- M.C. Hidding en M.J. van de Vlist
- E.R.R. van den Hoeven
- P. Ike

- A.C.M. Jansen  
T. de Jong en A.H.H.M. Kampers-Warwerdam  
T. de Jong en R.J. Scheele
- R.H.G. Jongman
- B.M. Kamphuis  
R.M. Kathmann en P.C. de Wolf  
R. van Kempen
- A.P.C. Kerstens  
F.A. Knol
- R. Koolhof en G.G. van der Meulen
- A. Koudijs en G.G. van der Meulen  
C.B.F. Kuijpers
- R.J.A. van Lameren en J.P.A. van Nieuwenhuize  
R.J.A. van Lameren en J.P.A. van Nieuwenhuize  
M. Lindenhovius  
L.E.J. de Loo
- P.J. Louter
- P. Lucas en G. van Oort
- P. Meijer
- G.H.M. Mertens en T.H.T. Kramer  
G.G. van der Meulen
- R. Mierop, W. Teeuwisse en G. Wilders  
B. van der Moolen en H. Voogd  
M.A.M.G. Van Naelten  
K.P. Peereboom, G.J. Westerveld en P.J. Korteweg  
M. Pennink  
W. van der Ploeg en P.C.J. Everaers
- B. Popken, G. Riggers, P. Sijtsma en H. Voogd  
B.P. Radema en I.T. Klassen  
M. de Ridder  
T. van Rietbergen
- Het overbewinkelingsyndroom.  
Ruimtelijke planning ten behoeve van een vergrijzende bevolking.  
Computermatig simuleren met GIS. De transformaties van Nederland vanaf de ijstijden tot 2050.  
Klimaatveranderingsplanologisch probleem; welke toekomst voor de Randstad?  
Landinrichting tot 2000 voor de landbouw na 2000.  
Stedelijke herverkaveling. De wederopbouw van Rotterdam, een voorbeeld uit de praktijk.  
Blijvers en verhuiscandidate in Rotterdam: het belang van woning- en woonmilieukeurmerken.  
Landinrichting en het differentiatievraagstuk.  
De stedelijkheid van de Randstad en overig Nederland in sociaal-culturele zin.  
Civiel technische infrastructuur als leidraad voor urbaanruimtelijke planning van (middelgrote) nieuwe steden in India.  
Ruimtelijke planning en inrichting van bustees in Calcutta.  
Bestuurlijke afstemming in het waterbeheer? Voordelen en nadelen van integrale beleidsplanning.  
Ruimtelijke plannen voor een perifere regio.
- Regionale planvorming met RISOR.
- Duinfiltratie in Zuid-Holland.  
Een verkenning naar de up-gradingsmogelijkheden van het Arnhemse bedrijventerrein Westervoort-sedijk o.o./Het Broek.  
Regionale en stedelijke specialisaties in vernieuwende economische activiteiten.  
Ruimtelijke conflicten: uitgangspunten voor een conflictanalyse van het ruimtegebruik.  
Remote Sensing en ruimtelijke planning op regionale schaal.  
Luchthaven Maastricht. Concurrentiepositie, kwaliteitsbepaling en ontwikkelingsmogelijkheden.  
Ruimtelijke informatika voor planning en besluitvorming in de derde wereld.  
"Randstad en overig Nederland" inhoudelijk achterhaald maar beleidsmatig hardnekkig.  
De planologische inpassing van ontgrondingsplannen.  
De Vlaamse planologie iets te zuinig bekeken.  
Multifunctionele commerciële onroerend goed projecten.
- Regiospecifieke aandacht in RO-beleid.  
Naar een kwalitatieve statistiek niet-bewoonde woningen. Differentiatie in de leegstand in de Randstad  
Naar een marktgericht structuurplan.
- Nederzettingenpatronen en mobiliteit  
Ruimtelijke patronen voor de Randstad.  
De snel toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen: een zich doorzettende trend?  
Achtergronden en bespiegelingen.

- P. Schouten  
N. Schrader  
M. Spierings  
P.R.A. Terpstra
- Bestaat de Randstad wel?  
Stedelijke allure in de Randstad.  
Flevoland, tussen randstad en "overig Nederland".  
Het Normkostensysteem voor de nieuwbouw in de  
sociale huursector en het actieve gemeentelijke  
grondbeleid.
- R.B.J. Teule, G.J.M. Boersma  
en A.M. Buys
- (Ver)vallen en opstaan.
- J. Tideman en R. Kleingris
- Funcitieschuiven op niveau achter de duinen,  
intensivering van de Haagse ruimte.
- B. van der Ven
- Not reaching the targetgroup in low cost housing  
and sites and services projects in New Bombay.
- J. Verhorst en M.H.  
M.H. Stijnenbosch
- De economische potentie van stadsvernieuwings-  
gebieden.
- J. Verlinden en R. de Vries
- Benadering van ruimtelijke ontwikkelings-  
mogelijkheden naar een voorbeeld van de  
Rotterdamse haven (1).
- J.G.S.W. Visser
- Infrastructuur: alle aandacht voor de Randstad?
- L. Van der Vliet
- De toepassing van de informatica binnen het  
Bestuur Ruimtelijke Ordening.
- J. van Weeren en J.F.M.M.  
Goossens
- Praktische blik op Randstad, distributie,  
verandering en samenwerking.



ISBN 90 6562 111 3