

stad en land in groen verband

advies over de ordening van stad en land

Publicatie RLG 97/3

stad en land in groen verband

advies over de ordening van stad en land

Publicatie RLG 97/3

Augustus 1997

voorwoord

Discussie over planning, inrichting en beheer van de omgeving, stad en land is van alle tijden. In het zicht van de millenniumwisseling buitelen ook nu weer nieuwe visies, concepten en plannen over elkaar heen, landelijk, regionaal en lokaal. Hoe langer de termijn, des te moeilijker het is om voorstellingen van de toekomst te maken. Welke Amsterdammer heeft in de jaren zestig kunnen voorzien hoe de Bijlmer er nu uit zou zien? Maar er zijn wel signalen die toekomstige ontwikkelingen aankondigen. Het komt er op aan die signalen te onderkennen en in het beleid te laten doorklinken.

Vomgeving van onze omgeving, van stad en land, is een cultuurdaad. Kwaliteit is een begrip waarbij iedereen zich wel wat voor kan stellen: een prettige woonomgeving, veilige routes naar school, winkel of werk, geen geluidshinder, veel natuurschoon met ruimte voor recreatie in een mooi landschap. Toch lopen de meningen vaak niet gelijk op. Wat de een een mooi gebouw vindt, vindt de ander lelijk. Horen rust, groen en open buitenruimte wel of niet bij kwaliteit? Stringente richtlijnen en concrete normen zouden het makkelijkst zijn voor de vormgeving en beoordeling van planconcepten. Maar kwaliteit is moeilijk in normen te vangen.

Belangrijke vraag in de ruimtelijke ordening moet zijn: welke kwaliteiten dreigen in de 21e eeuw schaars te worden en moeten daarom richtinggevend zijn? De raad heeft eerst gekeken naar de kwaliteit van de omgeving en naar de mogelijkheden om die te behouden en te versterken. Tegen die achtergrond formuleert hij zijn visie op verstedelijking en landelijk gebied, en beoordeelt hij de verschillende 'stad-land concepten'. De raad realiseert zich dat visies en concepten zich niet vanzelf tot beleid en realiteit ontwikkelen. Daarom staat hij aan het eind nog stil bij strategieën en instrumenten.

Dit advies is gericht aan de minister van LNV. Het plannen, uitwerken en vormgeven van omgevingskwaliteit en de relatie stad-land geschiedt echter op macro-, meso- en microniveau, door departementen, provincies, gemeenten en vele anderen: organisaties, zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars, belangenorganisaties en bewonersgroepen, en deskundigen zoals stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten gezamenlijk. Dit advies is daarom ook voor hen relevant.

Het advies werd voorbereid in een door de raad ingestelde werkgroep (zie bijlage 2) onder leiding van prof. dr. G.J. Borger, lid van de raad. De raad zelf heeft echter de uiteindelijke vorm en inhoud van het advies vastgesteld en draagt daarvoor de verantwoordelijkheid.

inhoudsopgave

	<i>samenvattend advies</i>	9
1	<i>inleiding</i>	15
2	<i>kwaliteit in stad en land</i>	17
	2.1 visie op de relatie stad en land	
	2.2 kwaliteit	
	2.3 verwerking van kwaliteit in ordeningsconcepten	
3	<i>stad-land concepten</i>	25
	3.1 offensieve groen-blauwe benadering	
	3.2 globale beoordeling van concepten	
	3.3 conclusies over ordening van stad en land	
4	<i>strategieën en instrumenten</i>	33
	4.1 strategieën	
	4.2 instrumenten	
5	<i>conclusies in het licht van de adviesaanvraag</i>	39
 bijlagen		
1	<i>adviesaanvraag</i>	47
2	<i>samenstelling van de werkgroep stad-land concepten</i>	49
3	<i>beleidscontext</i>	51
4	<i>Nederland 2030</i>	55
5	<i>de groene metropool</i>	59
6	<i>gebruikte literatuur, bronnen en gegevens</i>	63

samenvattend advies

De Raad voor het Landelijk Gebied is gevraagd om -tegen de achtergrond van de Verkenningen ruimtelijke perspectieven Nederland 2030- een advies uit te brengen over de "mogelijke ontwikkelingen van de stad-land relatie". Daarbij wordt de raad verzocht in te gaan op eisen voor omgevingskwaliteit, de grenzen van de compacte stad, de mogelijkheden van andere stad-land concepten, de relaties met natuur, recreatie en landbouw en tenslotte de grondrijspolitiek.

algemeen: de verhouding stad-land

Het landelijk gebied in Nederland is het resultaat van de geschiedenis, van een opeenvolging van ingrepen van de bewoners in wisselwerking met de natuur en de ondergrond. Het landelijk gebied moet daarom -evenmin als het stedelijke- niet worden gezien als een homogeen en statisch gegeven, maar als veelvormig en steeds evoluerend onder invloed van ingrepen en tegenreacties.

stadstuin of landelijk gebied

Het Nederland van nu wordt door cynici wel voorgesteld als één groot verstedelijkt gebied, een stad-staat. Groener klinkt de betiteling "stadstuin", waar echter eveneens de bepalende invloed van de stad op het landelijk gebied in doorklinkt.

De raad meent dat de stad en de verstedelijking inderdaad een bepalende invloed hebben op het landelijk gebied, maar dat dat niet betekent dat er geen landelijk gebied meer zou zijn. Nederland is niet uitsluitend voor te stellen als een stedelijk gebied met groene vlekken, maar evengoed als een landelijk gebied met daarin en daaromheen stedelijke gebieden. Immers, de "stadstuin" wordt grotendeels onderhouden door niet-stedelingen: boeren, en natuur-, bos- en landgoedbeheerders.

geleding van de ruimte

De raad beschouwt het landelijk gebied niet als een precies af te grenzen deel van Nederland, maar als noodzakelijke tegenhanger van het stedelijke. Het urbane en het rurale zijn contrapunten die elkaar over en weer veronderstellen en behoeven. In deze opvatting is het landelijke overal aanwezig, zij het in verschillende vormen en in verschillende mengverhoudingen met het stedelijke: kleinere groene en waterelementen in de stad, wat grotere gebieden, wateren en verbindingen in de randzone, en omvangrijke gebieden op grotere afstand van de stad. Het gaat daarbij om allerlei vormen van natuur en door mensen aangelegd groen, om uiteenlopende vormen van landbouw, om open ruimte, wateren, bossen en recreatiegebieden, om het landschap dat het ontstaan en de ontwikkeling van Nederland in al zijn facetten weerspiegelt.

De ruimte in ons land is zo "geleed": er zijn gebieden te onderscheiden met een specifiek karakter en functionaliteit door verschillen in de aard en de omvang van de stedelijke invloed. Behalve schaalustersten als binnensteden en grootschalige natuurgebieden, zijn er vele tussenvormen wat betreft omvang, functie en aard, en intensiteit van het gebruik.

Het landelijk gebied kan dus volgens de raad beslist niet worden gezien en behandeld als "de rest" of als braakliggend stedelijk gebied. Verdere verstedelijking zal tot op zekere hoogte nog plaats moeten vinden, maar dan wél met beleid dat wil zeggen met zorg voor het landelijk gebied. Want naarmate de samenleving meer urbaniseert, zal de behoefte aan en de waarde van het landelijk gebied navenant toenemen.

kwaliteit in stad en land

Het landelijk gebied, dat wil zeggen het hele scala van kleinere groene en waterelementen in de stad tot grote natuur- of agrarische gebieden daarbuiten en alles wat daar tussen ligt, is van grote en blijvende betekenis voor de samenleving. Het is de keerzijde en tegenhanger, de “andere dimensie” van de stad.

Het landelijk gebied ontleent zijn betekenis voor de stad daarom vooral aan wat het onderscheidt van stad, wat schaars is en schaarser wordt (zoals rust, ruimte, identiteit, natuurlijke schoonheid), kwaliteiten die echter juist onder druk staan als gevolg van verstedelijking en daarom speciale aandacht en versterking behoeven.

het belang van identiteit en kwaliteit

Kwaliteit is een containerbegrip. Het wordt in uiteenlopende betekenissen gebruikt en individueel verschillend ingevuld. Echter, algemeen geldend is volgens de raad dat voor de kwaliteit van stad en land en de overgangen daarvan, vooral identiteit steeds een belangrijke factor is. Identiteit is van uiteenlopende dingen afhankelijk maar de basis wordt -vooral in het landelijk gebied- gevormd door de “genius loci”, de karakteristieke eigenschappen van de plek die als rode draad worden gevolgd, worden uitvergroot of als contrast worden gebruikt.

De identiteit van de bestáánde steden wordt goeddeels ontleend aan de historische kern. Maar omdat de verdere verstedelijking naar zijn aard, vorm en problematiek overal in Nederland hetzelfde is, geeft een historische kern onvoldoende basis voor de stadsuitbreidingen. Die uitbreidingen zijn voor hun identiteit derhalve meer aangewezen op landschap en landelijk gebied.

normen voor kwaliteit ?

Al langer is duidelijk dat kwantiteit alléén niet zaligmakend is: vaak werd er “voldoende” gerealiseerd, maar van het verkeerde, op de verkeerde plek of in de verkeerde vorm. Evenmin als kwantiteit moet ook kwaliteit volgens de raad niet exact worden vastgelegd of genormeerd. Wél is het volgens de raad mogelijk en belangrijk dat een overzicht van de belangrijkste kwaliteits-bepalende factoren wordt opgesteld, als een leidraad bij concrete situaties. Identiteit en de aansluiting bij plaatselijke omstandigheden, geschiedenis en cultuur zullen op een dergelijke checklist -zoals gezegd- een belangrijke plaats moeten innemen. Daarnaast spelen schaalverschillen en openheid, rust, stilte en continuïteit, verrassing, schoonheid en natuurlijke fenomenen en -cycli een rol.

Bij het ontbreken van eenduidige “kwaliteitsvoorschriften” is het belangrijk om bij het ontwerpen en inrichten gebieden niet meteen helemaal in te vullen en kant-en-klaar op te leveren, maar om de weg van participatieve planning en evolutionair ontwerpen te volgen: dus ruimte te laten voor ontwikkelingen en inbreng van bewoners en gebruikers.

stad-land: functionele verweving, morfologisch contrast

Het morfologische contrast tussen stad en land vormt een belangrijke ruimtelijke kwaliteit op nationale schaal. Dit waardevolle contrast ontstond en werd in stand gehouden door functionele verschillen tussen stad en land en door natuurlijke barrières en beperkingen. Deze spelen nu echter steeds minder een rol.

Stad en land bestonden en functioneerden nimmer lós van elkaar. Maar door de ontkoppeling van wonen en werken, de mobiliteitstoename in het algemeen, de globalisering van de

voedselproductie en andere voorzieningen, het brengen van groen in de stad en het wonen buiten de stad, is er nu veel sterker sprake van een functionele verweving van stad en land.

Barrières en beperkingen in verband met de natuurlijke gesteldheid zijn door technische ontwikkelingen steeds minder beperkend. Daardoor zijn de verschillen tussen stad en land en de verscheidenheid binnen het landelijk gebied nu dus steeds minder het automatische gevolg van functionele en natuurlijke verschillen. Nu moeten verscheidenheid, overgangen en contrasten daarom expliciet “morfologisch” worden gedefinieerd en vastgelegd om behouden te blijven of te worden gerealiseerd. En waar de functionele verweving het sterkst is -in de overgangen tussen stad en land, dus op het regionale niveau- is deze werkwijze vanzelfsprekend het meest nodig.

regionaal niveau belangrijk

Voor het regionale niveau zal ook steeds belangrijk zijn voor het definiëren en realiseren van kwaliteit: juist op dát niveau is herkenbaarheid, identiteit en samenhang belangrijk en gaat het om de betrokkenheid van de bevolking, de afstand en de bereikbaarheid. De schaal van 15x15 kilometer -de “fietschaal”- acht de raad een adequate voor een samenhangende planning, kwaliteitsontwikkeling en het betrekken van de bevolking.

een beleidsconcept voor de relatie stad-land

Op dit moment is er een stortvloed aan plannen en projecten voor de overgangszones tussen stad en land en voor het landelijk gebied in het algemeen. Enerzijds gaat er een sterke prikkel uit van de woonbehoeften, de groei van de bedrijvigheid en de mobiliteit, terwijl er anderzijds ook plannen zijn voor bossen, plassen, moerassen en recreatiegebieden. Waar veel gebeurt, valt veel te sturen. En daarom is er -ook vanwege de voorbereiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening- eveneens een stortvloed aan toekomstvisies, verkenningen en scenario's. Er moeten nu keuzen worden gemaakt en in beleid worden vertaald.

verstedelijking sturen vanuit de waarden van het landelijk gebied

Verstedelijking is een sterk sturende factor in de inrichting, vormgeving en bestemming van ons land. Dit geldt niet alleen voor de meer verstedelijkte gebieden maar ook voor de overgangen en voor de meer landelijke delen van het land. Met name de infrastructurele aspecten van de verstedelijking zijn bepalend en structurerend.

Zo moet echter ook het landelijk gebied -op zijn beurt- een structurerende werking hebben op de verstedelijking. Het landelijk gebied moet daarvoor worden gezien en gebruikt als een samenhangend geheel van natuurlijke, geologische en cultuurhistorische waarden, een “groen-blauw casco”, waarbinnen de verstedelijking zich afspeelt. Dat geheel bepaalt wát wáár in welke máte kan, en geeft zo een ruimtelijke sturing aan de verstedelijking.

Een dergelijke sterke “tegenkracht” is goed voor zowel het landelijk gebied als voor stad en verstedelijking: niet alleen zal het ruimtelijk resultaat uiteindelijk beter en houdbaarder zijn, maar het is ook een stimulans voor selectiviteit en kwaliteit bij verstedelijkingsprojecten.

erkenning en dubbele kwaliteitsimpuls

Voor de sturing van het verstedelijkingsproces vanuit de waarden van het landelijk gebied, voor het toekennen en accepteren van een dergelijke rol voor het landelijk gebied, is een omslag in het denken nodig. In plaats van als “rest” gezien en behandeld te worden, moet het landelijk gebied daarvoor definitief als essentiële tegenpool en wederhelft van het stedelijke worden erkend.

Die erkenning moet ook tot uiting komen in het nadrukkelijk investeren in de kwaliteit en de versterking van het landelijk gebied, zowel in economisch als ecologisch opzicht. Niet alleen voor de beeldvorming is dat van belang -wat niets kost is niets waard- maar ook om overeind te blijven en kwaliteit te kunnen blijven bieden terwijl bebouwing, infrastructuur en bedrijvigheid toenemen.

onderscheiden van landsdelen en gebiedscategorieën

Het landelijk gebied kan alleen sturend werken op de verstedelijking als het gedifferentieerd is, als verschillen in functie, waarde en kwetsbaarheid kunnen worden herkend. Alleen dan gaat de sturing verder dan “alles of niets” en kan deze worden uitgebreid naar “wat, waar en hoe en waar beslist niet” .

Op grond van verschillen in identiteit kunnen -om te beginnen- in Nederland een drietal “landsdelen” worden onderscheiden:

- Stedenring en Centrale Open Ruimte
- Brabants-Limburgs-Gelders-Overijssels zandgebied
- Noord-Nederland en Zeeland

De verstedelijking kan in deze delen van ons land een ander accent krijgen en zo -door op een andere wijze om te gaan met de aanwezige (in aard en omvang verschillende) functies en waarden van het landelijk gebied- de identiteit op dat schaalniveau versterken.

Een nadere differentiatie binnen deze delen van Nederland is mogelijk -en nodig om in concrete situaties richting te geven aan de verstedelijking- door vijf globale gebiedscategorieën te onderscheiden: (1) stedelijke gebieden, (2) groene ontwikkelingszones, (3) verbindingzones (wegen, water en groen), (4) kerngebieden natuur en landschap en (5) open landbouwgebieden.

De categorieën 2 t/m 5 vormen dan het “groen-blauwe casco” waarbinnen de (verdere) verstedelijking van Nederland zich afspeelt. Binnen de onderscheiden landsdelen komen zij in andere verhoudingen en een andere ruimtelijke spreiding voor: een uiting van de verschillen in identiteit en tegelijk ook de praktische vorm waarin daar richting kan worden gegeven aan ruimtelijke afwegingen en sturing bij verstedelijking.

kiezen voor “stedenland-plus”

Tussen de vier streefbeelden -in essentie verstedelijkingsconcepten- die de Rijksplanologische Dienst heeft opgesteld, moet volgens de raad geen exclusieve keuze worden gemaakt. Wel zal er volgens de raad sprake moeten zijn van één overheersend concept: “stedenland”. De andere scenario's moeten in verschillende verhoudingen worden bijgemengd, dat wil zeggen verschillend voor de onderscheiden landsdelen:

Stedenring en Centrale Open Ruimte: de nadruk ligt hier op de versterking van een duurzame verhouding tussen een relatief compacte stedenring en de open ruimte daarbinnen, en kan een accent liggen op selectieve verstedelijking in de randen in groene ontwikkelingszones (“parklandschap”) en verweving op basis van infrastructuur en water (“stromenland”).

Brabants-Limburgs-Gelders-Overijssels zandgebied: hier ligt de nadruk op een relatief kleinschalig landschap en kan een accent liggen op variatie in bebouingsdichtheden (“parklandschap”).

Noord-Nederland en Zeeland: hier ligt de nadruk op relatief grote open ruimte en kan een accent liggen op meer gespreide bebouwing binnen randvoorwaarden (“palet”).

van concept naar beleid

keuzen en accenten vastleggen op nationaal niveau

- *kwaliteit*: kwaliteit moet een belangrijke rol spelen: niet in de vorm van het normeren of voorschrijven daarvan, maar door een goede en flexibel te hanteren check-list op te stellen
- *ordeningsconcept*: de sturende werking van het landelijk gebied op de aard en de richting van de verstedelijking moet worden vastgelegd door het verankeren van de hoofdlijnen van een blauw-groen casco in het ruimtelijk beleid. Dit is eveneens het geval voor het verstedelijkingsscenario “stedenland”, inclusief de verschillende accenten per landsdeel. Om aan te geven en te illustreren hoe met bestaand en nieuw groen, met water en met cultuurhistorie offensief en creatief sturing is te geven aan de verstedelijking, dient een voorbeeldenboek te worden samengesteld.
- *woningbouw en ruimtelijke ordeningsbeleid loskoppelen*: nu de grootste woningnood voorbij lijkt, dient de overheid zich te concentreren op die zaken in de ruimtelijke ordening waarvoor de inspanningen van de overheid (wel) essentieel zijn.

zwakke schakel versterken: het regionale niveau

- *bovenstedelijke planningsautoriteit*: stad-land relaties en draagvlak voor de groene omgeving storen zich niet aan gemeentegrenzen en de scheiding van centrumstad, randgemeenten en directe omgeving. Zowel voor de ontwikkeling van woonmilieus voor alle inkomensgroepen als voor de integrale aanpak van de groene omgeving moet een bovenstedelijke, een regionale aanpak worden mogelijk gemaakt en bevorderd.
- *bewust belonen gemeenten*: de huidige financieringsstructuur zet gemeenten -ondanks recente verbeteringen- te veel aan om te groeien en bouwlocaties te ontwikkelen, en beloont hen te weinig voor een zorgvuldig beheer van het landelijk gebied. Het financieringsstelsel zal (meer) in dienst moeten worden gesteld van de doelen van het ruimtelijk beleid.
- *eigen plaats regionaal groen*: zowel op nationaal niveau als binnen gemeenten bestaan er voor de ontwikkeling en het beheer van de groene omgeving planvormen, instrumenten en middelen. Echter voor de óvergangen tussen stad en land, waar de effecten van het groen groot zijn, maar de gebruikers moeilijker zijn te definiëren, ontbreekt dit goeddeels. En dat terwijl behalve het directe gebruik ook de structurerende werking van dit groen groot is en er dus ook sprake is van een algemeen belang. Hiervoor moet -in samenhang met de genoemde bovengemeentelijke planningsautoriteit- een voorziening worden getroffen.
- *grondbeleid*: door de huidige voorschriften moeten vaak “rode” prijzen worden betaald voor groene voorzieningen en is bijvoorbeeld ook een gedeeltelijke doorwerking van het profijtbeginsel op buurt-, wijk-, stads- of regioniveau nauwelijks mogelijk. De regelgeving zou zodanig moeten worden aangepast dat op zijn minst experimenten mogelijk worden.

slot

De raad vindt dat het landelijk gebied in het kader van ruimtelijk beleid en verstedelijking in plaats van lijdend voorwerp zowel ónderwerp als mééwerkend voorwerp moet worden. Het landelijk gebied is onderwerp omdat het als zodanig de aandacht verdient, vanwege de waarden en functies die het vertegenwoordigt en het belang die deze voor de hele samenleving hebben. Het landelijk gebied is meewerkend voorwerp waar het gaat om verstedelijking, waarbij dan niet moet worden gedacht aan het simpelweg inrichten en plaatsmaken, maar meer aan méésturen: het mee-bepalen van de aard en de richting van de verstedelijking in de verschillende delen van ons land.

De raad meent dat op deze wijze het beste, meest houdbare resultaat wordt bereikt in termen van een leefbaar Nederland: waarin stad en land elkaars tegenwicht zijn, elkaar

aanvullen en in evenwicht houden en voor de bevolking een aantrekkelijke afwisseling vormen met uitersten en overgangen die bij de gratie van elkaar bestaan.

1 inleiding

Een groot aantal processen beïnvloedt de omgevingskwaliteit en de ruimtelijke ordening in Nederland op de korte en langere termijn. Centraal staat de relatie stad-land. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vraagt in zijn adviesaanvraag welke stedelijke ontwikkelingen wenselijk of acceptabel zijn. Staringcentrum (SC-DLO) en het Instituut voor Bos, Natuur en Landschap (IBN-DLO) werken twee beelden uit voor een Groene Metropool voor de toekomst. Gekeken moet worden naar de mogelijkheden om vanuit de structurering van het groen sturing te geven aan de verstedelijking in de toekomst. De minister vraagt om met name in te gaan op de eisen waaraan de omgevingskwaliteit moet voldoen (kwalitatief en kwantitatief), de grenzen van de compacte stad en mogelijkheden van andere stad-land concepten, bijvoorbeeld de watersysteembenadering, en grondprijspolitiek in verschillende concepten.

beleidsccontext

Er is veel discussie over omgevingskwaliteit en de relatie stad-land. Vele overheden, organisaties, instellingen en deskundigen spreken zich erover uit. Voor de ontwikkeling van stad-land-concepten en invulling van omgevingskwaliteit is op rijksniveau een groot aantal beleidslijnen en initiatieven relevant, onder meer het infrastructuurbeleid, het verstedelijkingsbeleid, het beleid voor de groene ruimte, het grote-stedenbeleid, het beleid voor de stedelijke vernieuwing en het cultuurbeleid. Vanuit verschillende invalshoeken worden accenten gelegd.

Door toenemende mobiliteit en communicatie voltrekken zich ingrijpende maatschappelijke en ruimtelijke veranderingen. De Randstad is uitgegroeid tot een centraal gelegen stedenring die zich vanaf Utrecht in de richting van Arnhem en Nijmegen uitstrekt en aan de zuidrand de Brabantse stedenrij omvat. Daarbinnen is de Centrale Open Ruimte als een samenhangend geheel te beschouwen. De problematiek van verstedelijking in het landelijk gebied, van kwaliteit en identiteit van stad en land en de relatie daartussen speelt in het gehele landelijk gebied in Nederland. Ontwikkelingen in de Centrale Open Ruimte, het Brabants-Limburgs-Gelders-Overijssels zandgebied en de overige gebieden met minder verstedelijkingsdruk, zoals het Noorden van ons land en Zeeland, kunnen steeds moeilijker los van de omgevende stedelijke regio's -de Randstad, het Ruhrgebied en de regio Antwerpen-Brussel-Luik-Maastricht- of van elkaar worden gezien.

In de groene ruimte bestaan spanningen: open ruimten slibben dicht, de ecologische kwaliteit vermindert, het karakter van stad en land vervaagt, de landbouw (grondoppervlakte, gebruiksstructuur) staat onder druk en het openbaar groen dreigt de stad uit te worden geschoven. Op bestuurlijk gebied verschuift op veel beleidsterreinen de beleidsvorming naar een hoger schaalniveau en de beleidsuitvoering naar een lager schaalniveau. Het regionale schaalniveau vraagt zowel bestuurlijk als instrumenteel meer aandacht. Het gescheiden instrumentarium voor het stedelijk en het landelijk gebied heeft tot nu toe niet geleid tot een doeltreffende aanpak in gebieden waar stedelijke en agrarische of natuurlijke processen naast elkaar voorkomen.

De hoofdlijnen van het verstedelijkingsbeleid zijn voor de korte en middellange termijn: compacte verstedelijking in de stadsgewesten, bundeling van functies en handhaving van de open ruimte. Er is discussie of deze lijn voor de langere termijn moet worden voortgezet. Het beleid voor het landelijk gebied is erop gericht voldoende ruimte te bieden voor het voortbestaan en de ontwikkeling van de groene functies landbouw, bos, natuur en recreatie en daarbij de identiteit en gebruikswaarde van het landelijk gebied in zijn geheel zo goed mogelijk te behouden en te ontwikkelen. Actueel is de vraag hoe de groene functies in relatie tot verstedelijking zijn te versterken. Bijvoorbeeld door verbreding van landinrichting, experimenten met nieuwe buitenplaatsen, ecologie inclusieve planning en stadslandbouw, vergroening van het fiscale stelsel, integrale benadering van rood en groen bij nieuwe verstedelijking en toevoeging of uitbreiding van strategische groenprojecten.

Ook vanuit de economische invalshoek schenkt men aandacht aan de vraag hoe sturing aan ontwikkelingen kan worden gegeven, bijvoorbeeld door stedelijke vernieuwing, grote-stedenbeleid en versterking van diversiteit in stad en land: contrasten behouden, verscheidenheid toevoegen, vervlakking voorkómen, ecologische verbindingen herstellen. Ook de relatie tussen het cultuur-historisch beleid en de ruimtelijke ordening is actueel, zoals verbreding van architectuurbeleid naar stedenbouw, landschapsarchitectuur en infrastructuurontwerp, en stimulering van marktpartijen om te investeren in architectonische kwaliteit en op marktcondities toegesneden kwaliteitsconcepten.

De raad constateert dat alleen wanneer het beleid voor groen, water en cultuur(historie) in de toekomst actiever betrokken raakt bij het ruimtelijk beleid, in het bijzonder het beleid voor de verstedelijking na 2005, een volwaardig groen complement van de verstedelijking kan worden ontwikkeld. Er moeten grondige analyses plaatsvinden, vanuit de eisen die de stad en de stedeling aan de stad-land relatie en aan groen en water stellen en vanuit de eisen die vanuit het land en de agrarische bedrijfsvoering aan de stad-land relatie moeten worden gesteld. De beleidscontext wordt uitvoeriger beschreven in bijlage 3.

probleemstelling

Stad-land concepten en omgevingskwaliteit staan in nauwe relatie tot elkaar. Minister Van Aartsen legt dat verband in zijn installatietoespraak voor de raad: "De vraag naar de wenselijkheid van een compacte verstedelijking met grote groene tussenruimte moet mijns inziens worden afgewogen tegen een wat meer gespreide verstedelijking met veel groen daarbinnen. In ieder geval moeten de groene gebieden tussen de steden voor revitalisering van die steden voldoende kwaliteit hebben. Dit vraagt om een robuuste groenstructuur met vertakkingen tot in de stad en een goede ontsluiting voor wandelaars en fietsers. Werken aan de ruimtelijke kwaliteit van ons stedelijk en landelijk gebied is essentieel voor welzijn en welvaart en voor de internationale concurrentiepositie van ons land als vestigingsplaats voor bedrijven."

Dit advies is gericht op de relatie stad-land, op stad-land concepten. Om die te kunnen beoordelen wordt eerst nagegaan wat te verstaan onder omgevingskwaliteit. De vraagstelling is, beknopt weergegeven:

- *wat is groene kwaliteit en wat is minimaal gewenst?*
- *welke stad-land concepten komen dan in aanmerking?*
(uitgaand van de vier streefbeeld van 'Nederland 2030' en de twee discussiemodellen van "de Groene Metropool")
- *welke sturing is van de zijde van de rijksoverheid gewenst en mogelijk?*

Met het oog op de probleemstelling en de adviesaanvraag geeft de raad eerst zelf een visie op kwaliteit en identiteit van de omgeving, als uitgangspunt voor een oordeel over de relatie stad-land. Daarvan zijn de consequenties voor stad-land concepten bezien. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende ordeningsconcepten en trekt de raad conclusies over de ordening van stad en land, vooral gezien de huidige verstedelijkingsdruk. Daarna wordt ingegaan op strategieën en instrumenten. Tenslotte zijn conclusies en aanbevelingen in het licht van de adviesaanvraag weergegeven.

2 kwaliteit in stad en land

2.1 visie op de relatie stad en land

Vormgeving van de omgeving van mensen is een **cultuurdaad**: een ruimtelijke manifestatie van de cultuur in brede zin. Ons landschap is het resultaat van de acties van generaties mensen, door de jaren heen. Ook nu weer staat de vraag centraal: hoe omgaan met “oude” waarden van cultuur(-historie) en natuur en “nieuwe” waarden van (landschaps)architectuur en stedebouw in een veranderend Nederland voor haar bewoners in de 21e eeuw? Van oudsher gaat vanuit de stad een belangrijke sturing uit op de ontwikkelingen in het landelijk gebied, resulterend in het zichtbare patroon. Dit zichtbare patroon is de ruimtelijke expressie van onderliggende economische, sociaal-maatschappelijke en culturele processen en ontwikkelingen. Ruimtelijke ordening moet mede gericht zijn op het sturen van maatschappelijke processen om de gewenste patronen te realiseren. Een visie op de stad, op het landelijk gebied en op de relatie tussen stad en land is dus onmisbaar.

landelijk gebied tussen drie stedelijke regio's in noord-west Europa

Nederland als geheel heeft een centrale ligging binnen een aantal grootstedelijke agglomeraties van Europa. Deze centrale ligging geeft groeipotenties met de positieve en negatieve effecten van dien: aantrekkingskracht voor bedrijven, ontwikkeling van de infrastructuur, aantasting van natuur en landschap. Op Europees niveau bevindt ons landelijk gebied zich in de invloedssfeer van drie grootstedelijke agglomeraties: de Randstad, de regio Antwerpen-Brussel-Luik-Maastricht en het Ruhrgebied. De combinatie van kwaliteiten van landbouw, natuur en landschap als zodanig, de verschillende verschijningsvormen van het landelijk gebied, en kwaliteiten ontleend aan de relatie met de steden maken het landelijk gebied waardevol. Het resultaat van een eeuwenlange ontwikkeling is een verscheidenheid aan bijzondere landschappen, internationaal beschermenswaardige natuur, een stelsel van groene gebieden, wandel- en fietspaden, plassen, rivieren en kanalen die samen veel recreatiemogelijkheden bieden, en open landbouwgebieden die een sociaal-economische basis bieden voor vele plattelandsbewoners en die veel kansen bieden voor recreatief medegebruik. Uitholling van dit waardevolle gebied heeft consequenties voor de aantrekkingskracht in internationaal perspectief.

Nederland wordt op Europese schaal wel gezien als één grote stadstuin. Wordt een stadstuin aangeharkt door de stedeling, het landelijk gebied wordt vooral verzorgd door niet-stedelingen: boeren, en natuur-, bos- en landgoedeigenaren. De boeren zijn de grootste grondgebruiker, en ook al neemt het areaal landbouw af, nog steeds wordt tweederde deel van de bodem in ons land voor agrarisch gebruik benut. Naast het areaal stedelijk grondgebruik, nemen ook de arealen voor natuur en recreatie echter gestadig toe. *De raad meent dat het landelijk gebied breed opgevat moet worden waarbij ook aan de eigen waarden van het landelijk gebied recht wordt gedaan. Nederland is dan niet alleen stedelijk gebied met groene vlekken, maar ook landelijk gebied met daaromheen stedelijke gebieden.*

dynamische ontwikkeling

De verschijningsvorm van het landelijk gebied verandert onder invloed van ontwikkelingen in stad en land. Het is dus zaak het Nederlandse landelijk gebied te bezien in de dynamische context van die ontwikkelingen in internationaal verband op West-Europees niveau.

De dynamiek in de ontwikkeling is te kenschetsen aan de hand van ontwikkelingen van drie factoren “rood”, “groen” en “blauw”, die resulteren in een geleiding in het landelijk gebied.

“rood”

Verstedelijking is geen statisch gegeven, maar schrijdt voort als gevolg van de bevolkingsgroei en het toenemende ruimtegebruik per hoofd van de bevolking en gaat gepaard met toenemende mobiliteit. De dynamiek in het Nederlandse landelijk gebied wordt gestuurd vanuit de drie grootstedelijke centra: de Randstad, het Ruhrgebied en de regio Antwerpen-Brussel-Luik-Maastricht en moet dan ook in die context worden gezien. Vanuit deze drie gebieden vindt uitstraling naar het landelijk gebied plaats. De stedelijke centra hebben elk hun eigen dynamiek, met verschillend effect op het landelijk gebied. Het krachtenspel tussen de stedelijke centra en de infrastructuur sturen de richting van verdere verstedelijking en differentiatie van stedelijke en groene gebieden. In de toekomst zullen de krachtsverhoudingen tussen de stedelijke centra wellicht veranderen, bijvoorbeeld door veranderingen in de economische ontwikkeling. Dit kan gevolgen hebben voor groene ruimten, bijvoorbeeld in de Centrale Open Ruimte of in de Brabantse en Gelderse zandgebieden.

“groen”

De ontwikkeling van het landelijk gebied hangt nauw samen met de eigen kracht en dynamiek van de landelijke, groene functies: landbouw, natuur en recreatie. Deze functies worden weliswaar in belangrijke mate gestuurd vanuit de stad, maar op verschillende wijze. De mate van nabijheid van stedelijke gebieden is voor de afzonderlijke functies van verschillend belang. Voor wonen in het groen en recreatie is en blijft fysieke nabijheid van stad en land met goede verbindingen van groot belang. Mensen willen verschillende activiteiten combineren en dan zijn recreatie en natuur vlak bij huis belangrijk: wandelen, fietsen, watersport, rust, authenticiteit, natuurbeleving. Voor natuurbehoud en -ontwikkeling op zichzelf is nabijheid van stedelijke centra niet essentieel, wèl voor het draagvlak voor en de beleving van natuur in Nederland. Voor diverse kleinschalige vormen van landbouw is het contact met de stad eveneens van essentieel belang. Maar voor grootschaliger landbouw is deze fysieke nabijheid steeds minder belangrijk door de toenemende rol van de Europese en wereldmarkt.

“blauw”

Een derde factor die sturend is voor verstedelijking is het water. Water heeft een belangrijke scheidende en verbindende functie. Dynamiek wordt erdoor bevorderd en belemmerd. Vanouds vindt in Nederland veel transport plaats over water. Ontwikkeling van mainports en het achterland hangen ook nu nog nauw samen met de verbindingen over water. Bovendien is water een belangrijke “drager” met een sterke ruimtelijk maatgevende en structurerende werking en een hoge belevingswaarde. Oppervlakte- en grondwater zijn voorts van belang als berging en als leverancier van schoon water voor de landbouw, om te drinken en als zwemwater. Waterstromen (grond- en oppervlaktewater) en rivieren zijn van grote betekenis voor de waterkwaliteit in een gebied, en daarmee bepalend voor de vestigingsmogelijkheden, maar ook voor de ontwikkeling van landbouw, recreatie en natuur.

geleding van de ruimte

Vanuit de steden is er vanouds een gradiënt rood-groen, mede gestuurd door het water. Met toenemende afstand tot de stad veranderen de groene functies en de maatvoering. Dicht bij de stad wonen in het groen, stadsparken, tuinbouw en intensieve landbouw. Verder weg grote natuurgebieden en grootschalige landbouw. Zo ontstaat geleding in het landelijk gebied, die wordt gestuurd door veranderingen in mobiliteit en bruikbaarheid. Er is een gedifferentieerde reeks ontstaan van groene en natte gebieden met elk een ander ruimtegebruik, een andere maat en een eigen betekenis voor gebruikers en bezoekers: Vondelpark, Amsterdamse Bos, Maliebaan, stadssingels, Kralingse Bos, Vechtstreek, Loosdrechtse Plassen, Utrechtse Heuvelrug, Veluwe, Midden-Brabant, Zeeland, Drenthe, Heuvelland, Waddengebied. De dynamiek wordt beïnvloed door vergroting van de mobiliteit en de infrastructuur en de voortgang van de verstedelijking.

In het groen is globaal een driegeleding te maken: stadsgroen, groen in de overgang tussen stad en land en groen verder weg. Toenemende mobiliteit en aanleg van nieuwe infrastructuur geeft bepaalde gebieden steeds weer opnieuw een andere plaats op de gradiënt tussen rood en groen. Wat eerst ver weg was komt in de beleving van mensen steeds dichterbij. Bij verdere ontwikkeling kunnen daardoor regionaal of plaatselijk groene “extremen” onder druk komen staan. De verstedelijkingsdruk kan leiden tot het onder druk komen staan van de geleding en tot nivellering in stad en land. Dit maakt het noodzakelijk om rood, blauw en groen in samenhang te structureren. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf 3.1.

2.2 kwaliteit

kwaliteit: een containerbegrip

Omgevingskwaliteit zoals men die ervaart wordt niet alleen bepaald door ruimtelijke, maar ook door sociale, milieu- en woonfactoren. Sociale factoren zijn onder meer samenstelling van de bevolking van de buurt, nabijheid en bereikbaarheid van familie en vrienden, en veiligheid op straat. Bij milieufactoren gaat het om kwaliteit van lucht, water en bodem, ondervinden van geluidhinder en dergelijke. Ruimtelijke factoren zijn bebouwingsdichtheid, woonvormen, verkaveling, aanwezigheid van groen en ontsluiting. Ook de kwaliteit van architectuur en groenaanleg ter plaatse horen hierbij. Het begrip kwaliteit wordt door bewoners, gebruikers, bezoekers, organisaties en overheden verschillend ingevuld. Wat de een mooi vindt, vindt de ander lelijk. Wat de een wil behouden, wil de ander veranderen. Steeds moet dus duidelijk worden aangegeven in welke betekenis het begrip omgevingskwaliteit wordt gebruikt: als eigenschap van een plek (in fysieke zin: bebouwd, open, schoon, maar ook immaterieel: stil, veilig, mooi), als toetsingscriterium (definitie en objectivering) of als beleidsdoel (wat overheid of beherende instantie wil bereiken). *De raad hanteert vooral de betekenis van groene kwaliteit als beleidsdoel op nationaal niveau.*

identiteit: “genius loci” essentieel voor kwaliteit en diversiteit

Essentieel voor het functioneren van stad en land is de herkenbaarheid voor en emotionele binding met de bewoners en de gebruikers: de identiteit. Waarom worden steden, gebouwen, parken, landgoederen, rivierenlandschappen zo gewaardeerd? De “genius loci” is en blijft daarvoor essentieel: *de filosofie op grond waarvan men bij bouwen, wonen, landschaps- en tuinarchitectuur rekening wil houden met de karakteristieke eigenschappen van de plek* (een bron, een rivier, een landgoed). - Herkenbaarheid en emotionele binding zijn ook wezenlijk voor het draagvlak en de politieke wil om groene gebieden te behouden en erin te investeren. Mensen vragen herkenbaar groen op verschillende schaal naar maatvoering, diversiteit en gebruiksmogelijkheden. Vondelpark, Kralingse Bos, Vechtstreek, Loosdrechtse Plassen, Utrechtse Heuvelrug, IJsselmeerpolders, Veluwe en Waddenzee hebben alle een functie voor de stad. Het is belangrijk de functie van al deze gebieden, voor directe gebruiker en bezoeker, te onderkennen.

Identiteit van stad en land wordt bepaald door een groot aantal elementen zoals gebouwen, groen, wegen, water, sociale structuur en de samenhang daartussen en aspecten als ouderdom, historie. Deze kunnen van plaats tot plaats verschillen. Bovendien is identiteit geen vaststaande grootheid voor eens en altijd, maar resultaat van afwegingen in verleden en heden.

Identiteit verandert mee met de ontwikkelingen in een gebied. Voortdurend moet dus de afweging worden gemaakt tussen enerzijds behoud en anderzijds ontwikkeling van het landschap. Er is sprake van een landschap met een eigen identiteit en een duurzame kwaliteit als het esthetisch waardevol is, ecologisch goed functioneert en een goede economisch-functionele basis vormt voor verschillende gebruiksvormen. Naar fysisch-geografische kenmerken kent Nederland verschillende landschapstypen: heuvelland, zandgebied, hoogveenontginningsgebied, rivierengebied, zeekleigebied, laagveengebied, droogmakerijen, kustzone en grote wateren (Nota Landschap, LNV, 1992). Met ieder hun eigen schaal, beleving, gebruik, bereikbaarheid, toegankelijkheid en ontwikkelingsmogelijkheden.

identiteit van de stad: de rol van het landelijk gebied

Nederland is bij uitstek een land van middelgrote steden. Door suburbanisatie zijn stadsgewesten ontstaan die een functioneel geheel vormen: één arbeids- en woningmarkt. Daardoor vallen de stad als verschijningsvorm en de stad in bestuurlijke zin vaak echter niet meer samen. De steden zelf zijn niet homogeen, maar divers opgebouwd. Binnen steden hebben buurten een zekere homogeniteit en eigen identiteit. Geleding uit zich meestal in sectoren vanaf het stadscentrum: stadscentrum, 19e eeuwse woonwijken, vooroorlogse woonwijken, na-oorlogse woonwijken (1950-1970), nieuwbouwwijken (1970-heden) en nieuw te bouwen wijken (Atlas van Nederland, 1988). De verstedelijking is naar de aard, vorm en problematiek in beginsel in het hele land hetzelfde. De identiteit van steden wordt vooral bepaald door de historische kern. Diversiteit in de identiteit moet bij verdere verstedelijking dus vooral vanuit het omliggende landelijk gebied komen. "De stad is dood, leve het landschap", aldus Koolhaas (1994). De centrale waarden van het landelijk gebied worden zo bepalend voor de identiteit van het nieuwe stedelijk gebied. Stedelijk en buitenstedelijk groen hebben een verschillend karakter, maar tevens een nauwe relatie met elkaar. De identiteit van het stedelijk groen wordt vooral bepaald door het karakter van de stad en van de stadsdelen, uitgaande van vorm, functie en gebruik. De identiteit van het groen verder weg van de stad wordt vooral bepaald door de functies van het landelijk gebied: duurzame landbouw, natuur en recreatie in een groene omgeving.

De waarden van het landelijk gebied en de landschappelijke identiteit moeten worden herkend en erkend als sturende factoren bij herstructurering van bestaand of uitbreiding met nieuw stedelijk gebied. Ze moeten dus worden benoemd en uitgangspunt zijn bij bebouwing voor vorm, bouwdichtheid, functies en gebruik.

kwaliteit: behoud en vernieuwing

De huidige werkwijze in de ruimtelijke ordening en de invulling van stad, land en de relatie daartussen dreigt vast te lopen. De Nieuwe Kaart van Nederland (1997) geeft een indruk van wanordelijke planning van nieuwe woongebieden, infrastructuur en groengebieden. Aanhechting van nieuwe woonwijken aan steden laat te wensen over, nieuwe enclaves zijn vaak niet als een deel van een stad te beschouwen. De compactheid van de nieuwe wijken zit meestal op de minimumnorm van 33 huizen per hectare in de Randstad en 30 in overig Nederland. De minima zijn vrijwel overal ook maxima geworden en daardoor lijken de nieuwbouwwijken overal op elkaar. Maar er zijn uitzonderingen. Zo experimenteert Amsterdam met dichtheden van 80 à 100 woningen per hectare. Leidsche Rijn ligt rondom een groen gebied, overkapping van de snelweg trekt de wijk dichter naar de stad Utrecht toe. Dergelijke experimenten dienen te worden aangemoedigd.

Een andere verhouding tussen private en collectieve sector is nodig. Er is een "roep om nieuwe dingen" qua vormgeving, bestuur, bevoegdheden, instrumenten en regelgeving. Nu nog ligt het accent op "consumptie" van het landschap, niet op "productie" van iets nieuws.

Door decentralisatie, deregulering en privatisering hebben regionale en lokale overheden en organisaties méér verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden gekregen. Zij moeten dus steeds goede afwegingen maken tussen behoud van "oude" en scheppen van "nieuwe" waarden. Functies en schaal zijn wisselend, maar vervlechting en kwaliteit moeten op alle schalen en op alle niveaus aanwezig zijn. Het rijk moet meer kansen geven, faciliteren en conditioneren, minder vastleggen. Maar de overheid blijft verantwoordelijk voor de beleidsdoelen, taakstellingen en langjarige afspraken.

kwaliteit: wát en hoè

Omgevingskwaliteit wordt bepaald door vele elementen zoals gebouwen, groen, wegen, water, sociale structuur en de samenhang daartussen, maar ook aspecten als onderhoud, veiligheid en milieutoestand. Deze elementen en aspecten kunnen van plaats tot plaats verschillen. Ook

kwaliteit is geen vaststaande grootheid, maar steeds resultaat van een afweging, individueel en collectief. Waardering van ruimtelijke situaties kan zeer verschillen. Kwaliteit is niet een op zichzelf staand begrip dat per functie los kan worden beschreven. Het gaat om de samenhang.

Concrete maten en richtlijnen zijn tijdgebonden en werken uniformerend. Vastleggen van kwaliteit kan ook leiden tot schijnzekerheden. Maar met verwerping van het begrip kwaliteit als zodanig wordt het kind met het badwater weggegooid. Daarom moet kwaliteit een politieke afweging zijn met heldere keuzen. Verheldering kan niet worden gemist. Met een checklist van bepalende factoren kunnen beleidsmakers en (toekomstige) gebruikers scherper aangeven wat ze willen of - soms makkelijker- wat ze niet willen (vuil, stank, lawaai). Het gaat erom de karakteristieken van steden en verstedelijking (bouwperiode, dichtheden, functies, verhouding groen-rood) expliciet te benoemen en optimaal te combineren met die van het landelijk gebied.

De raad vindt dat niet moet worden gestreefd naar landelijke kwaliteitsvoorschriften, maar wel naar het benoemen en hanteren van een indicatieve lijst van kwaliteitsbepalende factoren op alle niveaus. Belangrijk is dat het bestuur de relevante groepen van de bevolking bij de concrete invulling van kwaliteit per locatie betreft.

De raad geeft hier een aanzet voor een lijst van kwaliteitsbepalende factoren voor het landelijk gebied, binnen en buiten stedelijke conglomeraten, als volgt gerelateerd aan ruimte, dynamiek, natuur, cultuur en landschap:

- ruimte:
schaal, beleving van ruimte en afstanden, openheid
- dynamiek:
rust, stilte, duisternis, continuïteit, langzaamheid
- natuur:
natuurlijke fenomenen, verrassing, schoonheid, natuurkrachten, natuurlijke cycli en ontwikkelingen, "roots"-beleving
- cultuur en landschap:
identiteit, gebruik van "genius loci", authenticiteit, herkenbaarheid van fysisch-geografische ondergrond en ontstaans-, gebruiks- en bebouwingsgeschiedenis, wisselwerking bebouwing en omgeving, nieuwe oorspronkelijkheid.

kwaliteit èn kwantiteit zijn belangrijk

In de jaren vijftig en zestig lag de nadruk op een kwantitatieve invalshoek. Groennormen voor recreatiegebieden werden nauwkeurig berekend, vierkante meters per inwoner met tekorten in het aanbod. Deze kwantitatieve "ervaringsnormen" leidden in veel gevallen tot voldoende groen, waarvan echter velen het gevoel hebben dat het in de verkeerde vorm op de verkeerde plaats ligt. In de jaren zeventig komt er meer nadruk op flexibiliteit en vraaggerichtheid door te werken met onder- en bovengrenzen. In de jaren tachtig en negentig komen kwantitatieve richtlijnen steeds meer onder druk te staan en verschuift de aandacht richting kwaliteit. Maar begrippen als economische, ecologische en esthetische kwaliteit als subjectieve beoordeling van ontwerpers en planontwikkelaars zeggen weinig over de kwaliteit van de omgeving voor de bewoners en de bezoekers. Bovendien blijven nu kwantitatieve normen volledig achterwege. De belevings- en gebruikswaarde van groen in de omgeving is in veel nieuwe uitbreidingsplannen gering omdat eenvoudig de ruimte ontbreekt. Er moet dus kwalitatief èn kwantitatief voldoende groen in en buiten de steden aanwezig zijn. Op landelijk niveau zijn daarvoor echter niet eenvoudig minimumnormen aan te geven, zo blijkt uit diverse onderzoeken (IBN-DLO, 1995 en Stichting Recreatie, 1996). Het is daarom belangrijk uit te gaan van de wensen en activiteiten van bewoners en bezoekers om daarmee de benodigde ruimte, verbindingen en de kwaliteit daarvan te benoemen. Onderzoek en participatie bevorderen ook de betrokkenheid bij buurt of wijk. Gezocht

moet worden naar goede methoden van participatieve planning en evolutionair ontwerpen, zodat groen kwantitatief en kwalitatief steeds beter aansluit op wensen van gebruikers.

relationele kwaliteit

De groene ruimte ontleent kwaliteit aan de aard en verscheidenheid van landbouw, natuur en landschap als zodanig (eigen kwaliteit), maar ook aan de relatie met de stad (relationele kwaliteit). De eigen kwaliteit wordt uitvoerig behandeld in het advies *Tien voor de toekomst, advies ten behoeve van de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw*. Hier gaat het vooral om de relatie met de stad.

Morfologisch is het contrast tussen dichte bebouwing en open landelijke omgeving een erkende kwaliteit waarover veel is geschreven. Definiëring van openheid is echter niet eenduidig; criteria kunnen zijn: bebouwings- of bevolkingsdichtheid (onbebouwd), aard van het grondgebruik (agrarisch of natuur) of zichtveld (geen bebouwing of begroeiing). Zo is het de vraag of een glas-tuinbouwgebied of een opgaand bos wel open ruimte is. Hoe sneller de voortbeweging, hoe groter de ruimten moeten zijn om nog als open te worden ervaren. Openheid is betrekkelijk, er is een reeks van open naar dicht (Vroom, 1995). Reeksen van onderling samenhangende ruimten van klein naar groot zijn belangrijk voor het ervaren van openheid.

Ook functioneel zijn er veel relaties tussen stad en land. Kenmerkend voor Nederland is dat van oudsher intensieve vervlechting is gegroeid tussen bedrijvigheid in de steden en op het platteland, onder meer door strijd tegen het water, turf-, zand- en kleiwinning, droogmakerijen en inpolderingen als investeringsobject voor stedelingen, productie van voedsel, landschap als decor voor landgoederen en buitenplaatsen en later voor recreatie (beleving en gebruik) van stedelingen. Bewustzijn van natuur, landbouw en landschap: vogels horen fluiten, koeien zien grazen, seizoenen ervaren, vergroot ook de betrokkenheid van stadsbewoners bij ontwikkelingen in en het beheer van het landelijk gebied.

De aard en schaal van de relaties tussen stad en land veranderen in de loop der tijd. Veranderingen gaan steeds sneller en relaties gaan zich over steeds grotere afstand afspelen. Verstedelijking in het landelijk gebied vindt zowel morfologisch als functioneel en cultureel plaats (SC-DLO, 1996). Suburbane, groene milieus zijn zeer gevraagd als woon, werk en recreatiemilieu. Men is bereid steeds meer te betalen voor een woning of bedrijf in of bij een bos. Moderne communicatie- en verkeersnetwerken maken steeds meer nieuwe woon-werkrelaties mogelijk.

Door ligging en vorm van de steden is nog steeds voor velen het buitengebied nabij: een kwartier met auto of openbaar vervoer of een half uur met de fiets. Uitzicht op weilanden, bossen of plassen vanuit of dichtbij de woning is vaak mogelijk. Internationaal is dit een bijzonder gegeven. Maar deze situatie staat toenemend onder druk.

adequaat streefbeeld noodzakelijk

Ons landschap met zijn vele contrasten is een product van een eeuwenlange ontwikkeling met stabiel ruimtegebruik. Het vindt zijn oorsprong niet in een ruimtelijk of bestuurlijk concept, maar is veeleer het resultaat van een spontaan proces, afhankelijk van sterke fysische en geografische factoren. "De stad" is echter steeds meer het gevolg van een onbeheersbaar proces. Stedebouwers zijn niet meer in staat een identiteit te scheppen, maar het landschap doet dit moeiteloos (Koolhaas, 1994). Spontane verstedelijking overwoekert nu echter delen van de Centrale Open Ruimte en van de Brabantse en Gelderse zandgebieden steeds sneller. Open ruimte kan slechts open blijven als deze een duidelijke nutsfunctie heeft: agrarisch gebied, recreatiegebied, natuurgebied of mengvormen daarvan (Stichting Nederland Verbouwen, 1990). De ontwikkelingen leiden dus nu niet meer vanzelf tot grotere ruimtelijke kwaliteit en diversiteit. Er lijkt bovendien sprake van een versnipperde bestuurlijke omgeving, een vakmatige crisis in stedebouw en landschapsarchitectuur en verwarring over de vraag of de ruimtelijke inrichting van ons land een cultuurvraagstuk is of dat de markt de enig dragende factor is (Schrijnen, 1995). *De raad meent daarom dat een adequaat maatschappelijk gedragen streefbeeld, dat uitgaat van de*

eigen kracht en de waarden van het landelijk gebied en richting geeft aan het handelen, nu onvermijdelijk is geworden.

2.3 verwerking van kwaliteit in ordeningsconcepten

In het dynamische samenspel van ontwikkelingen is het niet mogelijk en wenselijk een uniform beeld van de relatie stad-land te schetsen. Wel wil de raad een aantal uitgangspunten formuleren, waar bij de invulling van concepten en omgevingskwaliteit op gelet moet worden, zoals optimale relatie tussen rood en groen, behoud en versterking van diversiteit en identiteit van groene functies en een sturende rol voor groen, water en cultuur(historie) in de verdere verstedelijking.

optimale relatie tussen rood en groen

Nederland wordt vanouds gekenmerkt door steden en een landelijk gebied met veel onderlinge verbindingen, eerst vooral over water, later ook over land. Dit "netwerk van kralensnoeren" is steeds een belangrijke drager geweest voor verdere verstedelijking. Daardoor is een grote en vrij stabiele "rand" tussen rood en groen ontstaan, met een grote lengte en veel interactie van stad en land. Dit geheel heeft, ook internationaal gezien, een sterke identiteit en grote kwaliteit. Er zijn op korte afstand interessante contrasten tussen stad en land, druk en stil, snel en langzaam, dynamiek en rust (Raad voor het Natuurbeheer, 1995). Maar met sociale samenhang en dus veel culturele en functionele relaties. De stad bestaat bij de gratie van het landelijk gebied, en omgekeerd. *De raad vindt dat deze karakteristiek in de komende jaren bij verdere verstedelijking moet worden benut en versterkt.*

functionele verweving, morfologisch contrast

Een belangrijke ruimtelijke kwaliteit op nationale schaal is het morfologische contrast tussen stad en land. Vanouds is er in ons landschap diversiteit in schaal van klein naar groot, gesloten en open, met een balans tussen oud en jong, tussen behoud en verandering. Oude parken en landgoederen met grote kwaliteit komen er voor naast jonge landschappen zoals de Noordoostpolder. Dit waardevolle contrast ontstond en werd in stand gehouden door functionele verschillen tussen stad en land en door natuurlijke barrières en beperkingen. Deze spelen nu echter steeds minder een rol.

Stad en land bestonden en functioneerden nimmer lós van elkaar. Maar door de toenemende mobiliteit en communicatie ontwikkelt zich een netwerk van stedelijke functies en lokaties in het landelijk gebied. Grenzen tussen stad en land, maar ook tussen stadsgewesten, vervagen. Barrières en beperkingen in verband met de natuurlijke gesteldheid zijn door technische ontwikkelingen steeds minder beperkend. Mensen hebben steeds vaker het gevoel dat zij niet in een bepaalde plaats wonen, maar in een grote metropool of agglomeratie. Nederland lijkt al jaren te aarzelen hoe het verstedelijkt. In de jaren zestig was er het groeikernenbeleid, dat leidde tot "slaapsteden" en verpaupering van oude binnensteden. Om dit te keren kwam in de tachtiger jaren het compacte-stadbeleid. In de oude centra lijken de verdichting en revitalisering nu te slagen. Maar daaromheen ontstaan vele suburbs langs een netwerk van volle snelwegen. Vooral de Centrale Open Ruimte en het Brabants-Limburgs-Gelders-Overijssels zandgebied staan sterk onder verstedelijkingsdruk vanuit de Randstad, het Ruhrgebied en de regio Antwerpen-Brussel-Luik-Maastricht. Het overige landelijk gebied in Nederland -het Noorden van ons land en Zeeland- staat relatief minder onder druk en wordt algemeen gekenmerkt door ruimte, stilte en rust. Maar ook daar vindt hier en daar verstedelijking plaats, bijvoorbeeld tussen Groningen en Assen, en op Walcheren.

Het gevolg is dat de verschillen tussen stad en land en de verscheidenheid binnen het landelijk gebied nu dus steeds minder het automatische gevolg zijn van functionele en natuurlijke verschillen. Nu moeten verscheidenheid, overgangen en contrasten daarom expliciet "morfologisch" worden gedefinieerd en vastgelegd om behouden te blijven of te worden

gerealiseerd. En waar functionele verweving het sterkst is -in de overgangen tussen stad en land, dus op het regionale niveau- is deze werkwijze vanzelfsprekend het meest nodig. *De raad vindt een belangrijke opgave: "hóe, gegeven de vermindering van de functionele tegenstelling tussen stad en land, het morfologische contrast bewaren". De morfologie moet als zodanig worden beheerd, ontwikkeld en verbeterd, waarbinnen echter wel functiewisselingen mogelijk zijn.*

sturende rol voor groen, blauw en cultuurhistorie

Waar veel gebeurt is ook veel te sturen. Groene elementen en gebieden kunnen een belangrijke rol spelen in de verstedelijking. Effect blijkt echter vaak pas na wat langere tijd. Voorbeelden zijn Sonsbeek (op de ontwikkeling van Arnhem) en het Amsterdamse Bos (op Amstelveen). Zoals infrastructuur als drager de verstedelijking offensief stuurt, zo dient ook een groen-blauw "casco" te sturen. In vroeger jaren was er veel meer diversiteit in het grondgebruik naar plaats, maar continuïteit in de tijd, zowel in de steden (gebouwen en bebouwingspatroon) als op het platteland (akkerbouw, veeteelt, heidevelden) wat heeft geleid tot een afwisselend landschap. Nu leiden ontwikkelingen in de woningbouw, maar ook in de landbouw en recreatie, tot snelle veranderingen van grondgebruik in de tijd, maar gelijkvormigheid naar plaats en vervlakking van contrast in stad en land. Bij verstedelijking moet rekening worden gehouden met de kwaliteiten van het landelijk gebied. Deze dienen te worden ontzien, om zo de leefbaarheid voor mens, plant en dier voor de toekomst te waarborgen. Het gaat om behoud en schepping van duurzame groene, blauwe en cultuurhistorische functies met betekenis voor landbouw, bosbouw, natuur, recreatie en groen wonen, die snelle ontwikkelingen in mode en trends kunnen doorstaan. Met andere woorden: het gaat om mentale en fysieke verankering van groengebieden in en aan de steden. Bij het hanteren van concepten en in de uitvoering van beleid is continuïteit belangrijk. *De raad vindt dat de groene, cultuurhistorische en waterelementen en de patronen die in het verleden functioneel waren, uitgangspunt moeten zijn bij verdere planning. Niet als doel op zich, maar ter versterking van identiteit en kwaliteit.*

regionaal niveau belangrijk

Grootstedelijke gebieden worden niet gemaakt, maar ontstaan door samenspel van allerlei maatschappelijke krachten. Kwaliteit speelt op macro-, meso- en microniveau. De vraag is op welk niveau concepten dienen te zijn geformuleerd. Weinig gedifferentieerde concepten zoals Groene Hart en Centrale Open Ruimte lijken niet op elk niveau voldoende te werken (Ahsmann e.a., 1990 en ANWB/WNF, 1995). Het gaat erom het schaalniveau te vinden waarop herkenbare gebieden zijn te benoemen, zoals de Ronde Hoep, de Alblasserwaard, de Vechtplassen. Zo is Den Haag verbonden met de zee, duinen en binnenduintrand. Rotterdam is de stad van de haven en de delta: een groot conglomeraat van rivierarmen, dijken, moerassen, veenpolders en kleiplaten. Utrecht heeft twee gezichten: oostelijk de heuvelrug met landgoederen, westelijk de veenpolders met het rivierkleilandschap. Amsterdam is met Zaanstad de stad van de Zuiderzee, de havens, de veenstromen en de laagveenpolders achter de zeedijken. Duidelijke landschappelijke eenheden, die zijn te omschrijven in kwaliteiten, kunnen worden gebruikt om veranderingen richting te geven. Een belangrijke maat is en blijft de fietsafstand: een regio met een omvang van circa 15 bij 15 kilometer. Dit maakt het -veel meer dan ongedifferentieerde concepten- mogelijk om actief planmatig te sturen bij verandering, in termen van: "liever hier dit en daar dat" ("veranderingsmanagement"). *De raad acht bij uitstek het regionale niveau belangrijk voor de benoeming van kwaliteit en identiteit van de relaties tussen stad en land, voor het formuleren van ordeningsconcepten en voor de mogelijkheden daarmee actief veranderingen te sturen.*

3 stad-land concepten

Sedert de tweede helft van de jaren zestig is niet meer zoveel gediscussieerd over de ruimtelijke toekomst van ons land als nu. De streefbeelden van Nederland 2030 en de concepten van de Groene Metropool geven een beeld van mogelijke en waarschijnlijke toekomst. De raad wil vooral kijken naar de **wenselijke** ruimtelijke inrichting van Nederland in de toekomst. Om de streefbeelden en concepten van Nederland 2030 en Groene Metropool te beoordelen, schetst de raad éérst een eigen visie.

3.1 offensieve groen-blauwe benadering

kwaliteiten landelijk gebied als sturend gegeven

De ontwikkelingen in de relatie stad en land zijn dynamisch en de groene en rode functies zijn geleed, mede gestuurd door het water. Dit werd beschreven in paragraaf 2.1. Nederland zal, mede gezien de toenemende concurrentie tussen stedelijke gebieden in Europa, moeten zorgen voor behoud en ontwikkeling van de leefbaarheid in stad en land. Die wordt in hoge mate bepaald door de eigen kwaliteit van het landelijk gebied èn door de kwaliteit die wordt ontleend aan de relatie met de steden: bereikbaar en beleefbaar groen op korte afstand van de woon- en werkomgeving. Naast perspectief bieden aan een sterke concurrerende duurzame landbouw en versterking van bijzondere natuurwaarden betekent dit verweving van verschillende gebruiksfuncties, met behoud van karakter en contrast. Zoals infrastructuur als drager de verstedelijking offensief stuurt, zo moeten ook de kwaliteiten van het landelijk gebied de verstedelijking sturen, om de leefbaarheid voor mens, plant en dier voor de toekomst te waarborgen.

kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied

Waar veel gebeurt is ook veel te sturen. Effect blijkt echter vaak pas na wat langere tijd. De overheid moet dus overbruggen. Het rijk moet de kwaliteit van groen, water en cultuurhistorie verwoorden en aangeven wat in de 21e eeuw schaars dreigt te worden: rust, stilte, ruimte, identiteit en natuurlijkheid, en daarmee de verstedelijking sturen. Het gaat om behoud en realisering van duurzame sterke groene, blauwe en cultuurhistorische functies. De raad pleit voor een dubbele kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied: economisch èn ecologisch. Landbouw, bosbouw, recreatie en natuur moeten tegen een stootje kunnen en zoveel mogelijk zelfstandig, maar ook ecologisch verantwoord kunnen voortbestaan. Voor de sturing van ontwikkelingen in het landelijk gebied wordt hier ook verwezen naar het advies *Tien voor de toekomst, advies ten behoeve van de beleidsagenda voor het landelijk gebied in de 21e eeuw*.

krachtig en gedifferentieerd beleid voor drie landsdelen

Het bestaande restrictief beleid heeft de aantasting van het landelijk gebied onvoldoende weten te keren. Bij verstedelijking moet rekening worden gehouden met de kwaliteiten van het landelijk gebied. De raad adviseert een krachtig èn gedifferentieerd beleid te hanteren voor het landelijk gebied, waarbij duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen typen gebieden naar ontwikkelingsrichting. Op nationaal niveau dient het verschil in identiteit tussen de Stedenring en Centrale Open Ruimte, het Brabants-Limburgs-Gelders-Overijsselse zandgebied en het overige gebied in Nederland (het Noorden en Zeeland) uitgangspunt te zijn. In de Stedenring en de Centrale Open Ruimte dient de duurzame verhouding tussen een relatief compacte stedenring en de open ruimte te worden versterkt. In het zandgebied moet accent liggen op een kleinschaliger landschap met variatie in bebouwingsdichtheden en in overig Nederland op grote open ruimte met meer gespreide bebouwing binnen randvoorwaarden.

vijf categorieën gebieden nader onderscheiden

In het landelijk gebied is nader onderscheid te maken in open landbouwgebieden, kerngebieden natuur en landschap, groene ontwikkelingszones en verbindingzones. In dat landelijk gebied zijn krachtige eenheden voor landbouw, bosbouw, natuur en recreatie nodig om daarmee het voortbestaan van de groene ruimte duurzaam veilig te stellen. Het ruimtelijk beleid en het sectorbeleid dienen daarvoor op langere termijn een basis te bieden (zie ook: Raad voor het Natuurbeheer, 1995 en Raad voor de Openluchtrecreatie, 1995). Nabij de steden ligt het accent op verweving van functies. De raad stelt daarom voor op bepaalde plaatsen nabij de steden (in het Noorden van ons land en in Zeeland wellicht ook elders) "groene ontwikkelingszones" aan te geven, waar groene functies in samenhang met stedelijke kunnen worden ontwikkeld. In deze zones wordt particulier initiatief (landgoederen, recreatievoorzieningen, bos- en natuurontwikkeling) gestimuleerd. Tenslotte zijn verbindingzones -met groene, blauwe en rode verbindingen- en stedelijke gebieden te onderscheiden.

De raad stelt een indeling voor in drie landsdelen die op nationale schaal kenmerkend zijn door hun eigen identiteit:

- de Stedenring en Centrale Open Ruimte
- het Brabants-Limburgs-Gelders-Overijssels zandgebied en
- het overige gebied in Nederland (het Noorden en Zeeland).

Daarbinnen moet ligging, omvang en spreiding van nader te onderscheiden gebiedscategorieën worden aangegeven, dat wil zeggen van:

- 1 open landbouwgebieden
- 2 kerngebieden natuur en landschap
- 3 groene ontwikkelingszones
- 4 stedelijke gebieden en
- 5 verbindingzones.

Op deze wijze kan een "blauw-groen casco" worden geconstrueerd dat, uitgaande van de waarden en functies van het landelijk gebied, sturend werkt op de aard en richting van de verstedelijking in de verschillende regio's. Ter illustratie verwijst de raad naar de kaart die de Raad voor het Natuurbeheer opnam in zijn advies *Het hart op de juiste plaats* over de Centrale Open Ruimte (1995).

In de verschillende landsdelen gelden andere verhoudingen tussen en binnen de categorieën gebieden. Door op verschillende wijze om te gaan met groen en water in relatie tot de verstedelijking kunnen identiteit en kwaliteit landelijk en regionaal worden versterkt. In dit licht wil de raad hier alvast het karakter en enkele sturende eigenschappen voor de vijf categorieën gebieden schetsen.

korte beschrijving van de onderscheiden gebiedscategorieën

open landbouwgebieden

De kwaliteiten van landelijk en stedelijk gebied zijn voor een belangrijk deel aan elkaar gerelateerd. Anders gezegd: de stad bestaat bij de gratie van het landelijk gebied, en omgekeerd. In dit geheel speelt de landbouw een grote rol. De landbouw is in sociaal-economische zin een belangrijke drager van de leefbaarheid in het landelijk gebied. Het landelijk gebied in Nederland kan niet zonder landbouw. De landbouw zorgt bovendien voor openheid, structuur en rust in het gebied. Landbouw staat ook voor voedselvoorziening, maar niet meer, zoals vroeger, alleen voor de dichtbij wonende stedelijke bevolking. Door recreatief medegebruik en landbouw als vrijetijdsbesteding krijgt deze een extra dimensie. Om de landbouw in het landelijk gebied te kunnen handhaven is een gezond toekomstperspectief van groot belang. In het landelijk gebied moet de planologische bescherming van de landbouw in de open landbouwgebieden bewaakt worden, gericht op ontwikkeling van een in brede zin gezonde landbouw in symbiose met recreatie-, natuur-, milieuen landschapswaarden.

kerngebieden natuur en landschap

Er zijn in het landelijk gebied natuur- en landschapswaarden die van zodanige kwaliteit zijn dat ze in aanmerking komen voor nationale of internationale bescherming. In het Natuurbeleidsplan, de Nota Landschap en het Structuurschema Groene Ruimte is een aantal categorieën gebieden en structuren genoemd. Zo ontstaan kerngebieden natuur en landschap. Waardevolle natuurgebieden, waardevolle landschappen en cultuurhistorische waarden moeten in samenhang beleefd kunnen worden. Het is en blijft noodzakelijk dat kerngebieden natuur en landschap en verbindingzones duurzaam veiliggesteld worden door bescherming en ontwikkeling. Natuur- en landschapsdoelen dienen daaraan richting te geven, met recreatie als belangrijke neven doelstelling.

groene ontwikkelingszones

In de groene ontwikkelingszones vindt thans landbouw plaats of is sprake van een menging van landelijke en stedelijke functies, met verspreid natuur- en landschapswaarden. Het zijn zones waar naar de mening van de raad een gecombineerde ontwikkeling van landelijke functies en verspreide bebouwing tot verbetering van de leefbaarheid, duurzame stedelijke ontwikkeling en èn verrijking van het landschap kunnen leiden. Hierbij wordt onder meer gedacht aan ontwikkeling van landgoederen, bossen en recreatieve voorzieningen. Deze zones zijn het eerste uitloopgebied voor de stadsbewoners. In beginsel heeft echter het gehele landelijk gebied een belangrijke functie voor recreatie. Soms als hoofdgebruiker in recreatiegebieden bij de steden of verblijfsrecreatieterreinen verder weg, soms als medegebruiker van natuur-, bos- en landbouwgebieden via wandel-, fiets-, ruiter- en vaarroutes.

stedelijke gebieden

Binnen- en buitenstedelijk groen vormen een reeks en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat betekent dat ook in de stad kwantitatief en kwalitatief voldoende goed groen aanwezig moet zijn en blijven. Uitgaande van de gebruikers en gebruiksmogelijkheden kan stedelijk groen worden ingedeeld naar: grootstedelijk gebruik, voornamelijk voor eigen zone, voornamelijk voor eigen wijk, en vooral voor de eigen buurt. Niet in iedere wijk hoeft alles aanwezig te zijn, maar in de stad als geheel wel. Belangrijk zijn: diversiteit, nabijheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid van groen voor alle groepen bewoners van de stad. Dit vereist goede weging voor verdeling over de ruimte (per zone, wijk en buurt) en invulling van de ruimte, met een eigen identiteit (Raad voor de Openluchtrecreatie, 1996).

Een voorbeeld is te vinden in Groningen. De gemeente wil de stadsparken nieuw perspectief geven onder het motto "Kleur geven aan groen". Uitgangspunt is dat de toekomstwaarde van de bestaande en nieuwe parken groter is, wanneer elk van de parken een deel van de recreatiebehoefte dekt. Per park worden in overleg met de bevolking vanuit een thema (zoals "Engels klassiek" of "Gronings cultureel") functies, ontwerp en materiaalgebruik op elkaar afgestemd (RPD, 1996).

Het groen in stad en stadsrand staat voortdurend onder druk. Uit diverse onderzoeken blijkt steeds weer dat groene gebieden een zwakke positie innemen en naar buiten de stad worden geschoven, zoals sportparken en volkstuinten (IBN-DLO, 1994 en 1995; Dienst Recreatie Rotterdam, 1995; Stedelijk Beheer Amsterdam, 1995). Het gevolg is dat vooral in grote steden de afstand tussen binnenstad en de open groene ruimte steeds groter wordt. Het leidt tot onbereikbaarheid van recreatief en ecologisch belangrijk groen, met name voor weinig mobiele groepen (Van Schendelen, 1995; Karsten en Van der Spek e.a., 1995).

De randen van de stad zijn soms hard, soms een rafelige zoom, waar chaos en fragmentatie heersen. Stadsranden zijn essentieel voor het functioneren van het stedelijk gebied. Wat op het ene schaalniveau chaotisch lijkt, kan op een ander schaalniveau juist grote aantrekkingskracht hebben. Vele kenmerken bepalen in combinatie het karakter van de stadsrand. Er is menging van vele functies: wonen, werken, recreatie, verkeer, natuur. Oude en nieuwe bebouwing komen naast elkaar voor. Bouwwijzen, materiaalgebruik en vormen verschillen sterk. Grote en kleine eenheden wisselen elkaar af: landbouwenclaves, sportvelden, woningen. En er zijn zeer vele gebruikerscategorieën van bewoners en bezoekers (Wezenaar, 1994). Voldoende goed bruikbaar groen (divers, nabij, bereikbaar en toegankelijk) vraagt goede en duurzame afstemming met de andere functies van de stadsrand. Goede verbindingen tussen stad en land moeten worden gewaarborgd.

verbindingszones

Tussen de rode, groene en blauwe functies bestaan vele verbindingen die van economisch, ecologisch en recreatief belang zijn. In het landelijk gebied is verbinding tussen kerngebieden natuur en landschap onderling en verbinding tussen kleinere natuurgebieden van groot belang. Zo'n netwerk van groene, droge en blauwe, natte verbindingen is te vergelijken met een aderstelsel. Hoofdaders worden gevormd door grote rivieren met hun uiterwaarden. Deze vertakken zich in de vorm van kleinere waterlopen. Daarnaast is er een stelsel van groene landschapselementen: bosjes, kades, dijken, landscheidingen die nu of in de toekomst een belangrijke ecologische en recreatieve verbindingfunctie kunnen vervullen. Naast deze groene en blauwe verbindingen is er de "rode" infrastructuur op grotere en kleinere schaal: de auto(snel)wegen en spoorlijnen, maar ook fiets, wandel-, ruiters- en vaarwegen. Deze infrastructuur is van groot belang voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het landelijk gebied. Speciale aandacht vragen de knooppunten van groene, blauwe en rode infrastructuur. Voorkomen moet worden dat verbindingen leiden tot ongewenste scheiding van andere functies of verbindingen.

3.2 globale beoordeling van concepten

In het licht van de gewenste offensieve blauw-groene benadering van de verstedelijking en een krachtig, gedifferentieerd beleid komt de raad tot de volgende beoordeling van enkele actuele, nog in ontwikkeling en discussie zijnde concepten en streefbeelden.

Nederland 2030

Het RPD-project Nederland 2030 werkt voor Nederland vier streefbeelden uit, die als volgt zijn te kenschetsen (RPD, 1997; zie bijlage 4).

Stedenland: maximale scheiding van stedelijke en landelijke gebieden op nationaal niveau. Scherp contrast tussen steden en landschap. Concentratie van stedelijke claims in de steden. Veel ruimte in het landelijk gebied, kansen voor natuur, landbouw en recreatie.

Parklandschap: wonen, werken en recreëren zijn verweven in een parklandschap. Accent op kwaliteit van de omgeving. Schoon en groen vestigingsimago. Maximaal inspelen op woon- en werkwensen. Nieuwe landgoederen en plattelandontwikkeling zijn goed mogelijk.

Stromenland: economische en ecologische netwerken structureren het landschap. Verstedelijking bundelen langs vervoersassen en corridors naar het achterland. Afstemming en inrichting van stedelijke en landelijke functies op basis van stroming van grond- en oppervlaktewater.

Palet: grote keuzevrijheid, alles kan en mag overal. Optimale marktwerking. Geen nationale draagstructuur, processen komen van onderop. Grote variatie en afwisseling. Convenanten en afspraken tussen groepen. Ruimtelijke en maatschappelijke segregatie dreigt.

de groene metropool

In opdracht van het ministerie van LNV onderzoeken de DLO-instituten Instituut voor Bos- en Natuurbeheer en Staringcentrum twee concepten voor de Groene Metropool: groene verstedelijking en groen als mal voor verstedelijking (IBN/SC-DLO, 1997; zie bijlage 5).

Groene Stedelijkheid gaat uit van vervlechting van ruimtelijke functies en van divers bestuurlijk handelen. Verstedelijking wordt daarbij zo sterk verweven met allerlei groene functies dat er als het ware sprake is van één systeem. Dit concept is de groene "pendant" van parklandschap.

Groene Mal is gebaseerd op ruimtelijke concentratie van functies en van het scheiden van bestuurlijke verantwoordelijkheden. In dit geval worden groene functies mede gebruikt om de verstedelijking vorm te geven. Dit concept is de groene "pendant" van stedenland.

de streefbeelden en concepten globaal beoordeeld

De raad heeft de nog in ontwikkeling zijnde streefbeelden en concepten van Nederland 2030 en de Groene Metropool globaal gezien. De raad heeft daarbij vooral gekeken naar: de mate waarin stad en land verweven zullen zijn; hoeveelheid, omvang en gebruik van bebouwing in het buitengebied; gevolgen voor open ruimten binnen de bebouwde kom en voor gebieden, grenzend aan de

bebouwde kom; waar het primaat in de stad-land relatie komt te liggen; kansen en perspectieven voor landbouw; kansrijke nieuwe dragers van de groene ruimte; en het risico van de ontwikkeling van Nederland tot één “urban field”.

stedenland en groene mal

In deze concepten worden de contouren van stad en land op langere termijn gehandhaafd. Bebouwing in het buitengebied is gering. Voor ontwikkelingszones is weinig ruimte. Landbouw vormt een eigen systeem. De raad acht een groot voordeel van dit concept dat de nadruk op het contrast stad-land voorkomt dat Nederland één “urban field” wordt. Natuur en recreatie (voor de bewoners van de steden), maar ook schoon (drink)water zijn belangrijke “dragere” van de groene ruimte. Open (braakliggende en groene) ruimte in de stad staat in dit concept echter onder druk: kwaliteit verhogen en nieuwe open ruimte scheppen in de stad is dus urgent. Openbare ruimten zijn vorm te geven als multifunctionele “stadstuinen”. De raad meent dat openbare ruimte en groen in de steden aan kwaliteit kan winnen door onder meer overkluizing van wegen en weer open graven van gedempte wateren.

parklandschap en groene stedelijkheid

De verweving van stad en land en bebouwing van het buitengebied nemen hier sterk toe. Meer landelijk wonen in multifunctionele gebieden. Veel nieuwe bouwlocaties in ontwikkelingszones zijn mogelijk. Het contrast tussen stad en land vermindert, maar afwisseling tussen dynamische en rustige regio's blijft tot op zekere hoogte bestaan. De raad meent dat in dit concept nadruk op kwaliteit en op behoud van openheid in het landelijk gebied nodig is. Aan vergroening van bestaande steden moet worden gewerkt. In het cultuurlandschap bestaat meer vrijheid voor wonen, werken en recreëren. Stadslandbouw, woonboeren en verbrede landbouw (agrarische productie als bedrijfs onderdeel) zijn goed mogelijk. Naast diverse groene en blauwe dragere biedt ook landgoedvorming perspectieven. Gewaarschuwd moet echter worden voor nivellering, zeker wanneer de verweving overal op dezelfde manier gebeurt.

stromenland

Hier vindt de verweving van stad en land op een andere manier plaats, waardoor de randlengte van de overgang tussen stad en land toeneemt. Bebouwing van het buitengebied is beperkt tot vervoersassen. Ontwikkelingszones zijn beperkt en gebonden aan wegen, spoorlijnen en wateren. De stad “hangt” aan een netwerk van overstappunten, het land aan schoon water. Intensieve landbouw is “stedelijk” en dient dus op bedrijventerreinen plaats te vinden. Het landelijk gebied heeft geen rode dragere, hooguit drinkwaterwinning. De raad meent dat in het verstedelijkt gebied groene infrastructuur nadrukkelijker kan worden gebruikt, ondermeer door herstel van ecologische verbindingen. Bereikbaarheid gaat in dit concept boven nabijheid van bestaande steden. Voorkomen moet worden dat (nieuwe) verbindingen leiden tot ongewenste scheiding van andere functies of verbindingen.

palet

Er komen meer suburbane woonmilieus, maar deze hebben een geringe mate van functiemenging. Ruimtebeslag voor landelijk en subuurbaan wonen neemt fors toe, evenals bebouwing van reeds aantrekkelijke omgevingen, zeker aan de rand van de stad. Vestigingsvoorkeuren van de burgers zijn bepalend voor de relatie stad-land. De raad meent dat het landelijk gebied, zeker in regio's met hoge verstedelingsdruk, dreigt te versnipperen en met de steden één “urban field” te gaan vormen. Handhaving van open landbouwgebieden en van kerngebieden natuur en landschap zijn moeilijk in dit streefbeeld. Groen is een vestigingsfactor: particuliere organisaties en bedrijfsleven zijn belangrijke dragere en manifest in het ruimtelijk krachtenveld aanwezig. In “palet” zou sprake zijn van een belangrijke trek van de stad naar het land. Door herstructurering moeten dus hoogwaardige open plekken in de stad tot stand worden gebracht.

3.3 conclusies voor de ordening van stad en land

Op grond van de overwegingen met betrekking tot kwaliteit (in hoofdstuk 2) en met betrekking tot de relatie stad-land en de beoordeling van actuele concepten en streefbeelden (in hoofdstuk 3) komt de raad tot de volgende conclusies over stad-land concepten.

conclusie 1: landelijk bundeling en verdichting handhaven

Om de kwaliteit van de stad en het landelijk gebied te handhaven en te versterken, moet op nationaal niveau worden vastgehouden aan de uitgangspunten van het huidige ruimtelijke beleid: compacte verstedelijking in de stadsgewesten, bundeling van functies, handhaving van open ruimte, zorgen voor kwaliteit op lokatie. Zo niet, dan dreigen versnippering en daling van het voorzieningenniveau zowel in de stad als in het landelijk gebied. Voorzichtigheid met discussie over nieuwe concepten is dus geboden. Dat betekent dat de raad “stedenland” als leidend concept ziet, waarin echter regionaal accenten uit andere streefbeelden kunnen worden bijgemengd. In het algemeen moet selectief worden omgegaan met het toestaan van rode functies in het landelijk gebied. Er blijft dan morfologisch contrast tussen stad en land, hetgeen van groot belang is voor de ruimtelijke kwaliteit op nationale schaal. Landbouw, natuur en recreatie zijn zowel mogelijk in grotere eenheden als ook verweven. De randen van stad en land en de waarden daarvan zijn, ook bij groei, blijvend herkenbaar te houden. Een combinatie van hier verdichten, daar spreiden is aldus goed denkbaar.

conclusie 2: accentverschillen per landsdeel

Het verschil in identiteit tussen de Stedenring en Centrale Open Ruimte, het Brabants-Limburgs-Gelders-Overijsselse zandgebied en het overige gebied in Nederland (het Noorden en Zeeland), moet het uitgangspunt vormen voor verschillende accenten binnen het ordeningsconcept “stedenland”. Gezien de verschillen in verstedelijkingsdruk en interactie tussen stad en land zijn in deze verschillende landsdelen andere accenten mogelijk en gewenst. In de Stedenring en de Centrale Open Ruimte dient dit accent te liggen op versterking van een duurzame verhouding tussen een relatief compacte stedenring en de open ruimte, op selectieve verstedelijking in groene ontwikkelingszones (“parklandschap”), en verweving op basis van infrastructuur en water (“stromenland”). In het Brabants-Limburgs-Gelders-Overijssels zandgebied dient dit accent te worden gelegd op kleinschaliger landschap met variatie in bebouwingsdichtheden (“parklandschap”). In Noord-Nederland en Zeeland ligt dit accent op grote open ruimte met meer gespreide bebouwing binnen randvoorwaarden (“palet”). Op nationale schaal wenst de raad vast te houden aan het algemene concept “stedenland”. Daarbinnen kunnen sterke punten van “stromenland” en “parklandschap” per plek verschillend worden bijgemengd; “palet” alleen waar de verstedelijkingsdruk relatief gering is. Aldus is de randlengte en daarmee de relatie tussen rood en groen optimaal.

conclusie 3: sturen vanuit een blauw-groen casco

Het landelijk gebied met de daar aanwezige groene, blauwe en cultuurhistorische waarden en functies, moet bij verstedelijking méér zijn dan lijdend voorwerp. Zoals de verstedelijking vooral via de infrastructuur de ontwikkeling van het landelijk gebied stuurt, zo moeten omgekeerd de waarden en functies van het landelijk gebied de aard en richting van de verstedelijking sturen. Daarvoor is een meer offensieve benadering nodig. Het landelijk gebied moet dan als een duidelijk en gedifferentieerd ingevuld “casco” worden gedefinieerd, een sturende ondergrond voor de verstedelijking. Het is nodig dat wordt onderscheiden waar welke waarden, potenties en behoeften aan de orde zijn. Het beleid kan dan meer specifiek op die verschillende situaties en doelen worden afgestemd. De raad adviseert daarom binnen de landsdelen duidelijk onderscheid te maken tussen vijf typen gebieden, gebieden die niet alleen een eigen waarde en karakter hebben, maar die door hun verschillende omgevings-eisen een andere invloed op de verstedelijking (moeten) hebben: 1 open landbouwgebieden, 2 kerngebieden natuur en landschap, 3 groene ontwikkelingszones, 4 stedelijke gebieden, en 5 verbindingszones.

In de verschillende landsdelen -Stedenring en Centrale Open Ruimte, Brabants-Limburgs-Gelders-Overijssels zandgebied en het Noorden en Zeeland- gelden andere verhoudingen tussen deze gebiedscategorieën en verschillen in schaal. Door vertaling in globale gebiedscategorieën en door het weergeven van die categorieën -regionaal verschillend in omvang, verhouding en spreiding- óók in een kaartbeeld, kunnen de groene, blauwe en cultuurhistorische waarden en functies offensief worden ingezet bij het sturen van de verstedelijking.

conclusie 4: accent op “genius loci”, maatwerk in de regio

Alle vier streefbeelden van Nederland 2030 en de twee concepten van De Groene Metropool stimuleren creativiteit van private partijen en organisaties, maar vragen tegelijk om goede sturing door de overheden en om fasering. Voor de landschappelijke verscheidenheid lijkt het goed wanneer de stad-land relatie van plek tot plek anders gestuurd en vormgegeven wordt. In het algemeen pleit de raad ervoor het areaal stedelijk gebied niet sterk meer te laten toenemen en indien nodig, dan gestructureerd. Op langere termijn zijn de ontwikkelingen op de woningmarkt onzeker en ongestructureerde verstedelijking maakt bijsturing in een later stadium moeilijk. Dat betekent dat accent moet liggen op kwaliteit van rood en groen: de genius loci en maatwerk op regionaal niveau. Daarbij moet niet worden gestreefd naar landelijke kwaliteitsvoorschriften, maar wel naar het benoemen en hanteren van een indicatieve lijst van kwaliteitsbepalende factoren. Ook relationele kwaliteit en kwantiteit zijn belangrijk. Daarom moet het bestuur de relevante groepen van de bevolking bij de concrete invulling van kwaliteit per locatie betrekken.

conclusie 5: goed gebruik maken van stromen en verbindingen

Stromen bieden perspectief als ruimtelijke drager met sturende werking. Verkeers- en waterstromen leiden tot stad-land concepten. De focus in de politieke besluitvorming is de laatste jaren van verstedelijking en stad verlegd naar infrastructuur. De moderne samenleving bestaat bij de gratie van mobiliteit en communicatie. Waterstromen en -kwaliteit zijn bepalend voor functies in het landelijk gebied. Maar de culturele waarde van onze leefomgeving ligt meer in de identiteit van onze steden en landschappen dan in het net van spoor- en snelwegen en de bereikbaarheid van onze mainports. Daarbij lijkt verdere verdichting van steden plaatselijk nog wel mogelijk, maar het is vooral belangrijk hóe dat geschiedt: niet ten koste van het stedelijk groen, van fiets-, wandel- en vaarverbindingen met het landelijk gebied of van ecologische verbindingen. Meerdimensionaal bouwen en overkluizing van wegen bieden perspectieven, zowel bij herstructurering van bestaand stedelijk gebied als bij stadsuitbreiding. Deze en vergelijkbare initiatieven verdienen dan ook nadrukkelijk ondersteuning in een “stedenland”-scenario.

4 strategieën en instrumenten

Het denken over en kiezen van concepten is niet alleen nuttig, maar -naar de mening van de raad- ook nodig. Dat is evenwel onvoldoende om de gewenste ordening in ons land te bereiken. Daarom is het nodig, dat de hoofdpunten uit de concepten in beleid worden verankerd, en dat strategieën en instrumenten zijn toegesneden op te bereiken beleidsdoelen.

4.1 strategieën

actief overheidsbeleid doorzetten

Voor de geschetste ontwikkelingen is het noodzakelijk dat een actief overheidsbeleid blijft bestaan. Om deze ontwikkelingen verder te kunnen doorzetten, is het belangrijk dat plannen ter vergroting van de eigen kwaliteit van het landelijk gebied en ter vergroting van de samenhang tussen stad en land gezamenlijk worden uitgevoerd. Dat betreft allereerst de Vierde nota ruimtelijke ordening en het Structuurschema Groene Ruimte, met de daarin geschetste ontwikkeling voor de steden en het landelijk gebied, en in dat kader de Structuurnota Landbouw, het Natuurbeleidsplan, de nota Kiezen voor Recreatie, de Nota Landschap en de nota Dynamiek en Vernieuwing, maar ook de nota Architectuur van de Ruimte, de nota Stedelijke Vernieuwing en het grote-stedenbeleid. Nadere gebiedsgerichte uitwerkingen en uiteraard streekplannen zijn in dit verband van grote betekenis. Waar het gaat om de inrichting van ons land heeft de rijksoverheid naar de mening van de raad een belangrijke ordenende taak, ook op langere termijn. Omdat het ruimtelijk patroon het resultaat is van onderliggende economische, sociaal-maatschappelijke en culturele processen, moet het rijk tevens krachtig en gedifferentieerd sectoraal beleid blijven voeren.

aandacht voor regionaal groen en infrastructuur

Het is niet mogelijk om nu al aan te geven hoe uiteindelijk groene kwaliteit in en om de stad gerealiseerd zal worden. Nieuwe opgaven blijken steeds weer nieuwe creatieve oplossingen op te leveren. Dit kan echter alleen slagen als er breed draagvlak voor is. Concentratie op vorming van een sterk blauw-groen casco is in ieder geval belangrijk, en dan vooral de bepalende en structurerende elementen daarin. Om groene kwaliteit in steden te realiseren moet de overheid vooral aandacht geven aan ontwikkeling van effectief werkzame dragers: infrastructuur en groenstructuur. Dit zijn bij uitstek terreinen waar de overheid behoorlijk greep op heeft. De beste bescherming voor groen en water in en om de stad is opname in een goed omschreven en vastgelegde planologische bestemming. Lokaal en nationaal groen is daarbij al relatief sterk in het beleid verankerd, regionaal vormt groen nog vaak een zwakke schakel (LEI-DLO, 1997).

spanning tussen micro- en macroniveau oplossen

Mensen willen steeds meer verschillende dingen tegelijkertijd en dicht bij of kort na elkaar. Realisering van de ene beleidsdoelstelling kan daardoor snel positieve, maar ook negatieve gevolgen hebben voor andere. Het is zaak de positieve vast te houden en de negatieve in te dammen.

Nederland worstelt al jaren met een complex van ontwikkelingen en taakstellingen: ontwikkelingen als de leegloop van de grote steden (mensen, draagkracht, voorzieningen), het dichtslippen van het landelijk gebied (woningen, bedrijven, wegen); en taakstellingen als bouw van nieuwe woningen, investeringen in infrastructuur, economische stimulering en creëren van nieuwe natuur- en recreatiegebieden en een ecologische hoofdstructuur. In de uitvoering komen spanningen naar voren, de "paradox van de compacte stad". Er zijn bijvoorbeeld spanningen tussen individueel en collectief: menigeen stelt prijs op grotere mobiliteit naast het algemeen belang van mobiliteitsbeperking. Ook zijn er spanningen tussen stad en buurt: wat voor de stad als geheel goed is, zoals kantorenbouw in het groen, kan voor de buurt een ramp zijn, en tussen duurzaamheid en

leefbaarheid: compact bouwen is nodig voor draagvlak van voorzieningen, maar wordt niet altijd als leefbaar ervaren.

Voordelen van de compacte stad liggen grotendeels op macro-niveau en zijn op dat niveau vaak goed te benoemen. Nadelen komen vaak tot uiting in de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving, dus op microniveau. Niet alleen inhoudelijke, maar ook financiële, organisatorische en stedenbouwkundige aspecten spelen een rol in het compacte-stadbeleid. Het is dus belangrijk meer mogelijkheden te zoeken voor integrale afweging in planning en uitvoering op de verschillende niveaus, zodat voor- en nadelen met elkaar in verband kunnen worden gebracht en optimaal resultaat kan worden bereikt.

bovenstedelijke planningsautoriteit nodig

Sociaal-economische en culturele ontwikkelingspatronen, en dus ook stad-land relaties en draagvlak voor groen, storen zich niet aan de scheiding tussen centrumstad, randgemeenten en directe omgeving. Omgevingskwaliteit hangt nauw samen met de kwaliteit van de bebouwing. Worden niet het soort woningen en het type woonmilieus geboden dat ook hogere en middeninkomens bindt aan de stad, dan zal een integrale aanpak met financieel draagvlak voor groen mislukken. Dat betekent dat sociale samenhang moet worden bevorderd en segregatie moet worden tegengegaan. De diverse vormen van intergemeentelijke samenwerking en regionalisering, samenwerkingsorganen en gewesten zijn nu vaak niet opgewassen tegen grootstedelijke problemen. Steeds weer blijken bestaande (versnipperde) bestuurlijke eenheden de sterkste. Integrale planvorming voor rood en groen vanaf het vroegste stadium is echter onmisbaar. Er is dus een bovenstedelijke planningsautoriteit nodig voor de grotere stedelijke gebieden om de stad-land relatie behoorlijk inhoud te kunnen geven, bijvoorbeeld via bovengemeentelijke structuurplannen en financiële afspraken.

gemeenten bewust belonen

Behalve een strak ruimtelijke ordeningsbeleid dienen gemeenten bewust beloond te worden voor gevoerd beleid overeenkomstig de gewenste zonerings. De raad acht het van belang het huidige beloningssysteem kritisch te bezien: in hoeverre worden ontwikkelingen gestimuleerd door de huidige toedeling van middelen, die juist binnen de perken gehouden zouden moeten worden? Gemeentefondsen worden in belangrijke mate gevuld door rijksmiddelen die qua omvang afhankelijk zijn van het inwoneraantal. Gemeenten worden zo onder meer “beloond” voor bevolkingsgroei en bouwen, en “gestraft” voor met rust laten en beheren van groene ruimte. Dit betekent impliciet dat groeibeleid en bouwen beloond wordt. Daarnaast zouden bijvoorbeeld óók investeringen in en beheer van het landelijk gebied beloond kunnen worden.

woningbouw en ruimtelijke ordening loskoppelen

Nederland kent geen “staatsarchitectuur”, maar wel geïnstitutionaliseerde woningbouw. Woningcorporaties en projectontwikkelaars hebben vaak het primaat. De individuele burger en de overheid hebben relatief weinig invloed. Tot ver in de 19e eeuw was het vanzelfsprekend een huis naar eigen inzicht te laten bouwen. Daarna is het woningvraagstuk een collectieve taak geworden, waarvoor een complex van instituties is opgebouwd. De efficiënte bouwmarkt en planologie in Nederland leiden tot lagere bouwkosten en dus meer vloeroppervlak dan elders. Nu de grootste woningnood voorbij lijkt (op langere termijn zou zelfs sprake kunnen zijn van een overschot), hoeft woningbouw niet langer een collectief uitgevoerde taak te zijn. De overheid kan zich concentreren op die dringende opgaven in de ruimtelijke ordening, die alleen met collectieve inspanning kunnen worden uitgevoerd. Niet de realisering van afzonderlijke gebouwen, maar de gaafheid en de samenhang van stad en land als geheel is de opgave met oog voor belangrijke en kwetsbare sociale en economische, culturele, cultuurhistorische en ecologische waarden. De overheid moet de hoofdlijnen van de ruimtelijke ordening uitzetten, daarbinnen kan woningbouw vooral door burgers zelf geschieden. Dat betekent garanderen van groene ruimte en ruimte voor energie, creativiteit en kapitaal van burgers. Collectieve planning op hoofdlijnen met individuele invulling,

geplande organische groei, kan leiden tot stedelijke gebieden die in de toekomst aantrekkelijk blijven.

partners aan tafel brengen

Het combineren van functies die zich vaak onttrekken aan de traditionele indeling van stad en land bieden mogelijkheden om onvermijdelijke veranderingen niet ongestuurd plaats te laten vinden (met vaak desastreuze gevolgen voor het landelijk gebied) maar doelgericht en op de juiste plek. Vasthouden aan de polariteit van rood en groen werkt dan vaak contraproductief. Samenwerking en vorming van allerlei (groene en rood-groene) coalities op maat is misschien wel de enige manier om landschapsverandering zó te laten plaatsvinden dat het nieuwe landschap kwaliteit heeft voor zijn inwoners en gebruikers, voor landbouw, natuur en recreatie. Op nationaal niveau is in het beleid voor verstedelijking en in het grote steden-beleid de minister van LNV nog te zelden partij, terwijl hij daar in feite een belangrijke taak heeft. De minister van LNV moet meer dan tot heden partij zijn in het ruimtelijke ordenings-, verstedelijkings- en het grote-stedenbeleid. De betrokken departementen (VROM, V&W, OCW, EZ en LNV) moeten de planning van behoud en ontwikkeling van groen, water en cultuurhistorie in de verstedelijking gezamenlijk ter hand nemen.

4.2 instrumenten

besluitvorming faciliteren

Steden en metropolen worden weliswaar gepland maar ontstaan in de praktijk door samenspel van allerlei maatschappelijke krachten. De overheid is beperkt in staat om ontwikkelingen te sturen, maar dat wil niet zeggen dat geen bijsturing mogelijk zou zijn. Wel is het van cruciaal belang dat brede consensus ontstaat over het voor de stad, stadsrand en buitengebied te hanteren toekomstperspectief. De per definitie in de samenleving aanwezige strijdige wensen en tegenstellingen in belangen kunnen alleen worden overbrugd als gemeenschappelijke doelen kunnen worden gedefinieerd. Slechts dan ontstaan win-win-situaties, kunnen coalities ontstaan en zullen daadwerkelijk veranderingen tot stand komen. Dat kan ook worden bevorderd door participatie en interactieve planning. De raad vindt het scheppen van voorwaarden om besluitvorming tot stand te brengen een belangrijke opgave voor de overheid. De discussie dient zich te richten op wat er tot stand gebracht moet worden en niet op wat er allemaal niet zou mogen.

rood betaalt groen

Beleving en gebruik van water en groen is aantoonbaar van grote betekenis, op zichzelf en voor andere functies als wonen, werken, welzijn, gezondheid en integratie van bevolkingsgroepen. Die betekenis is soms in geld te meten in termen van waardestijging van onroerend goed, werkgelegenheid of lager ziekteverzuim (LEI-DLO, 1997; Stichting Recreatie, 1996). Ook de economische aantrekkingskracht van steden en gewesten hangt nauw samen met de aanwezigheid van water, groen en cultuurhistorie. Water en groen worden dus maatschappelijk, sociaal en economisch gewaardeerd en men moet dan ook bereid zijn daarvoor te betalen. De raad meent dat het de moeite waard is om na te gaan in hoeverre de kosten van de ontwikkeling van nieuwe groengebieden ten laste kunnen komen van wie er voordeel van hebben: collectieve, maatschappelijke (zoals planologische) “voordelen” ten laste van de overheid, private “voordelen” ten laste van betreffende (groepen) gebruikers. Voor financiering is een aantal bronnen aan te boren: via grondprijzen, heffingen, groenfondsen, fiscale faciliteiten en uit algemene middelen.

grond en grondprijzen

In het Nederlandse grondbeleid is de gemeente de belangrijkste actor, binnen de kaders die rijk en provincie stellen. Grondbeleid staat in de ruimtelijke ordening niet op zichzelf, maar ten dienste van andere beleidsterreinen. De Wet op de ruimtelijke ordening maakt passief en actief grondbeleid mogelijk. Bij passief grondbeleid stelt de gemeente regels voor uitbreiding van de bebouwde kom

en komt de uitvoering geheel voor rekening van de marktsector. Bij actief grondbeleid houdt de gemeente zelf zich bezig met verwerving, bouwrijp maken en uitgeven van de bouwgrond. De gemeente kan zo grond op de goede plaats tegen de juiste prijs aanbieden.

De prijs van grond hangt af van vraag en aanbod. De raad acht dit in beginsel juist, maar constateert een dilemma. De waarde van (landbouw)grond hangt vaak samen met de verwachting of het perceel zal worden omgezet in bouwgrond. Bij aankoop door de gemeente kan de prijs dan flink oplopen, want bestemmingsverandering heeft al plaatsgevonden. Gemeenten kunnen onteigenen, maar dat is duur, tijdrovend en aan strikte regels gebonden. Gemeenten betalen dan ook vaak een "rode" prijs voor groen bij stadsuitbreiding, net als bij herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Bezien moet daarom worden hoe de Wet agrarisch grondverkeer ook voor nieuw groen in en bij de stad kan worden ingezet. Dan is ook niet automatisch meer rood nodig om groen te realiseren.

grondexploitatieheffing

Gemeenten ontwikkelen bouwlocaties vaak samen met marktpartijen. Daarvoor scheppen zij condities, onder meer door te investeren in publieke voorzieningen. Over vergoeding van kosten daarvan kunnen afspraken worden gemaakt in exploitatie-overeenkomsten. Samenwerking geniet uiteraard de voorkeur. Is er geen sprake van overeenstemming, dan is baatbelasting een mogelijkheid. In de praktijk zijn dan echter niet alle kosten op de door de private sector te ontwikkelen bouwlocaties te verhalen, zoals kosten van bovenwijkse voorzieningen of baten voor bestaande bebouwing. Daardoor wordt de grondmarkt verstoord en worden kosten voor nieuwe bouwlocaties meer dan evenredig afgewenteld op de algemene middelen, zonder dat daar kwaliteitsverbetering tegenover staat.

Ontwikkeling van groenvoorzieningen in en bij nieuwbouwwijken is interessant voor bewoners en projectontwikkelaars. Daarom moeten de mogelijkheden van een gemeentelijke grondexploitatieheffing worden verkend, waarbij, ter voorkoming van samenloop, de toepassing van baatbelasting zou vervallen. De Wet op de ruimtelijke ordening zou zó gewijzigd moeten worden dat provincies zo'n heffing in bepaalde gevallen kunnen toestaan. Zo kan ter dekking van gemeentelijke kosten voor ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties een vergelijkbare opbrengst als via de uitgifteprijs bij actief gemeentelijk grondbeleid kan worden bereikt. Een grondexploitatieheffing kan ook een nuttige functie vervullen bij herstructurering binnen bestaand stedelijk gebied en moet dus ruim kunnen worden toegepast. Verevening van kosten binnen het totale gemeentelijke grondgebied en over verschillende woning- en bedrijfscomplexen kan een interessante mogelijkheid zijn.

Het is wenselijk de mogelijkheid te openen via provinciale voorschriften de regionale component van grondkosten te verhalen. Iedere provincie kan uiteraard zelf bepalen of en waar van deze bevoegdheden gebruik wordt gemaakt. De raad ziet hier een parallel met financiering van waterschappen: een deel van de kosten van de publieke taak wordt verhaald op de grondeigenaren, onder het motto: "wie het water deert, die het water keert". In zo'n traditie lijken ook grondexploitatieheffingen voor groen te passen.

eigen plaats voor regionaal groen

Voor financiering van strategisch groen op nationaal niveau zijn belangrijke kaders aanwezig, zoals het financieel kader van het Structuurschema Groene Ruimte. Belangrijke voorzieningen zijn voorts de Stichting Nationaal Groenfonds en andere groenfondsen. Financiering van lokaal groen in straat, buurt of wijk is in beginsel een taak van de gemeenten en de directe gebruikers: bewoners en bezoekers. Ook hier zijn financiële kaders aanwezig.

Blijft over het regionaal groen in de overgang stad-land: bos, afgewisseld met open ruimten, groene routes, grote parken of groengebieden en oppervlaktewateren, van enkele tientallen tot honderden hectaren. Het effect van regionaal groen strekt zich over relatief grote afstand uit. Gebruikers zijn dan moeilijker te benoemen. Ook heeft regionaal groen een belangrijke ruimtelijk sturende en structurerende werking: dat is een algemeen belang. Op dit moment worden voor regionaal groen door verschillende overheden te weinig middelen beschikbaar gesteld (LEI-DLO,

1997). Er is geen specifiek instrument voor regionaal groen en andere instrumenten worden hiervoor onvoldoende aangewend. Bovendien ontbreekt vaak een bovengemeentelijke planningsautoriteit.

Op regionaal niveau kan financiering worden geregeld via groenfondsen, grondexploitatieheffingen, gelijktijdige klein- en grootschaliger ontwikkeling van rood en groen (met een meerwaarfonds) en goede schade-compensatie bij functieverandering, zoals op landelijk niveau geregeld in het kader van het Structuurschema Groene Ruimte. Ook de fiscale faciliteiten voor natuur- en bosaanleg zouden verder moeten worden verruimd. De regeling "Groen beleggen" lijkt nog onvoldoende toegesneden op aanleg van groengebieden. De onlangs in werking getreden "Stimuleringsregeling vernieuwing landelijk gebied" stimuleert particulieren om zelf gezamenlijk het door de overheid gewenste groen te realiseren, al dan niet in combinatie met "rood". De mogelijkheden van deze regeling moeten goed worden verkend. Het ministerie van LNV moet met het IPO overleggen over een betere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor de regionale groenvoorziening en kennis verzamelen en verspreiden over de aard en omvang van de groenproblematiek om de uitvoering van lopende en nieuwe groenprojecten te versnellen.

onderzoek blijft belangrijk

Kennis van zaken is onontbeerlijk om op alle niveaus de groene kwaliteit van de ruimte te kunnen vormgeven en voor een goede besluitvorming, gezien de zich snel wijzigende verhouding tussen stad en land. Meer inzicht in de veranderende interactie stad-land, de betekenis van groen in en om de stad en in de sturingsmogelijkheden is van groot belang. Voor onderzoek naar de interactie stad-land en de betekenis van groen in en om de stad dient het rijk de middelen ter beschikking te blijven stellen om regionale en lokale overheden en organisaties van dienst te zijn bij een goede besluitvorming.

voorbeeldenboek als stimulans

Voor een nieuwe aanpak zijn goede voorbeelden te vinden. De nota *De Architectuur van de Ruimte* (1996) van de ministeries van OCW, VROM, LNV en V&W is een goed voorbeeld van integrale benadering van architectuur en landschap. De *Visie Stadslandschappen* (LNV, 1995) geeft vele voorbeelden en initiatieven voor samenhangende verstedelijking in het landelijk gebied. Voor de aanpak van groen in de stad zijn ook enkele oudere publicaties zoals *De recreatieve stad* (CRM, 1979) en *Natuur in de stedelijke omgeving* (CRM, 1982) nog steeds verrassend actueel. Het ministerie van VROM geeft in projecten als *Kwaliteit op lokatie* bouwstenen voor beleidsinnovatie. In zijn jaarlijkse verkenningen besteedt de RPD ruim aandacht aan kwaliteit en duurzaam ruimtegebruik, waarbij economie en leefbaarheid hand in hand gaan.

Ook op regionaal niveau bestaan goede voorbeelden uit verleden en heden. Rond 1900 was de inrichting van de Watergraafsmeer bij Amsterdam een creatieve vorm van verstedelijking in het landelijk gebied. Later, in de jaren dertig, komen de tuinsteden in Noord en West tot stand. In Zwolle zijn bij de vormgeving van de nieuwe wijk Aa-landen de karakteristieken van het landschap als uitgangspunt genomen bij de verstedelijking: "het water wijst de weg". Deze nieuwbouwwijk is integraal gepland met korte beslislijnen. Landbouw, natuur en recreatie hebben ieder een sterke plaats in het verstedelijkte landschap. Het oude cultuurlandschap met waardevolle elementen is in de stadsranden behouden.

In de nieuwe VINEX-lokatie lijken, ondanks de schaarse grond, ook identiteit en kwaliteit te realiseren, bijvoorbeeld in Leidsche Rijn bij Utrecht. Een centraal parkgebied van ongeveer 300 hectare moet gaan zorgen voor een herkenbaar gebied met een grote uitstraling. Ook het waterhuishoudingssysteem neemt een centrale plaats in de plannen in. In het stedelijk gebied zullen de gebruikers medezeggenschap krijgen over delen van de openbare ruimte: groene "hoven" midden in de stad. Er wordt naar gezocht ruimte te bieden aan creatieve nieuwe plannen.

Ook in het buitenland zijn goede voorbeelden, zoals de “designated areas”: na 1946 zijn in Groot Brittannie en in Frankrijk de “New Town” en de “Ville Nouvelle” ontwikkeld, waarbij op regionale schaal rood en groen integraal zijn gerealiseerd, conform de wensen van de markt.

De raad adviseert de minister van LNV in overleg met de minister van VROM een voorbeeldenboek te (laten) maken, zodat overheden en organisaties een beeld (met schetsen, visualisering, kaarten en toelichting) kunnen vormen hoe met bestaand en nieuw groen, water en cultuur(historie) offensief en creatief sturing is te geven aan verstedelijking. Om actuele ontwikkelingen te kunnen volgen zou deze -en andere- informatie ook via internet beschikbaar moeten zijn.

5 conclusies in het licht van de adviesaanvraag

In aanvulling op de conclusies over ordening van stad en land (paragraaf 3.3) spitst de raad zijn conclusies hier toe op de concrete vragen uit de adviesaanvraag (bijlage 1). Daaraan voegt hij ongevraagd nog toe de doorwerking van het rijksbeleid naar andere overheden en organisaties en instanties.

welke eisen stellen aan de omgevingskwaliteit?

Adviesvraag 1: Aan welke eisen moet de omgevingskwaliteit voldoen om tegemoet te komen aan de wensen van de Nederlanders van de toekomst? Welke hoeveelheden en kwaliteiten van groen moeten er op verschillende afstanden van de woning/stad beschikbaar zijn en hoe is de bereikbaarheid van dit groen gewaarborgd?

Kwaliteit van stad en land wordt bepaald door een groot aantal elementen zoals gebouwen, groen, wegen, water, sociale structuur en de samenhang daartussen en aspecten als ouderdom en historie. Er is een gedifferentieerde reeks groene gebieden in de stad en in het landelijk gebied met elk een eigen betekenis voor gebruikers en bezoekers. Identiteit is een belangrijk aspect van kwaliteit. De “genius loci” is en blijft daarvoor essentieel. De identiteit van steden wordt vooral bepaald door de historische kern. Bij verdere verstedelijking moet de identiteit vooral komen uit de waarden van het landelijk gebied. Die moeten daarbij dus een sterkere rol spelen (zie ook de beantwoording van vraag 3).

Niet moet worden gestreefd naar landelijke kwaliteitsvoorschriften, wel naar het hanteren van een indicatieve lijst van kwaliteitsbepalende factoren. De raad geeft daartoe een eerste aanzet. Belangrijk zijn onder meer: ruimte, schaal, openheid; rust, stilte, continuïteit; natuurlijke fenomenen, cycli en “roots”; en ontstaans-, gebruiks- en bebouwingsgeschiedenis. Deze factoren zijn belangrijk op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Niet alleen groene kwaliteit, maar ook kwantiteit is belangrijk. Het is echter niet eenvoudig om algemeen geldende minimumnormen aan te geven. Voorts ontleent de groene ruimte kwaliteit aan de relatie en het contrast met de stad, en ook dat is niet objectief vast te stellen en voor te schrijven. Het is daarom belangrijk om, met de indicatieve lijst van kwaliteitsfactoren, uit te gaan van wensen en activiteiten van gebruikers en bezoekers.

Nabijheid en bereikbaarheid van groen verdienen speciale aandacht. Voldoende wandel-, fiets- en vaarverbindingen en ecologische verbindingen vanuit de stad naar buiten moeten worden gewaarborgd. Voorkomen moet worden dat verstedelijking en infrastructuur leiden tot ongewenste scheiding of barrières. Echte garanties bestaan echter niet.

De beste mogelijkheden om nabij en bereikbaar groen in en om de steden te krijgen en te houden is het creëren van draagvlak. Een goed planningsproces met een regionale planningsautoriteit, financiële afspraken en betrekken van relevante groepen van de bevolking zijn belangrijke voorwaarden voor dat draagvlak. Tenslotte speelt de maat van de regio een grote rol: belangrijk is en blijft de fietsafstand. De maat van circa 15 bij 15 kilometer is goed voor nabijheid en bereikbaarheid van het landelijk gebied, en maakt het goed mogelijk om de bevolking actief te betrekken bij verandering.

Omgevingskwaliteit is belangrijk voor de stad en voor de relatie stad-land. Het is daarom noodzakelijk de vele aspecten in samenhang in te brengen in beleid van diverse departementen (zie ook bijlage 3). Dit alles vraagt aandacht in het ruimtelijke ordenings- en verkeers- en vervoersbeleid, en in het beleid voor binnenlandse zaken.

welke grenzen heeft de compacte stad?

Adviesvraag 2: De grenzen van de compacte stad: welke mate van verdichting kan gerealiseerd worden binnen de randvoorwaarde van een hoogwaardige omgevingskwaliteit? In het kader van de RPD-Verkenningen ruimtelijke perspectieven Nederland 2030 worden een viertal perspectieven geschetst voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland: stedenland, parklandschap, stromenland en palet. Verschillende verstedelijkingsconcepten liggen ten grondslag aan deze perspectieven en ook de mate van (rijks)sturing is verschillend.

Om de kwaliteit van de stad en het landelijk gebied te handhaven en te versterken, moet op nationaal niveau worden vastgehouden aan de uitgangspunten van het huidige ruimtelijke beleid: compacte verstedelijking, bundeling van functies, zorgen voor kwaliteit op locatie. De raad ziet “stedenland” als leidend concept op nationale schaal, waarin echter regionaal accenten uit andere streefbeelden kunnen worden bijgemengd. Daarbij lijkt verdere verdichting van steden plaatselijk nog wel mogelijk, maar het is belangrijk hoe dat geschiedt: niet ten koste van stedelijk groen, van fiets-, wandel- en vaarverbindingen of van ecologische verbindingen. Meerdimensionaal bouwen en overkluizing van wegen bieden perspectieven. Deze en vergelijkbare initiatieven verdienen dan ook nadrukkelijk ondersteuning.

De sturende rol bij verstedelijking van groen, water, cultuurhistorie en landschap moet doorwerken in het verstedelijkingsbeleid en in de VINEX-convenanten voor de periode 1995-2005, in de actualisering van de VINEX voor de periode 2005-2010 en in de ruimtelijke toekomstbeelden voor langere termijn. De samenhangende benadering van cultuur, architectuur, verstedelijking in de nota Architectuur van de Ruimte vraagt verdere uitwerking met groen en water. In het grote-stedenbeleid is tevens specifieke aandacht nodig voor groen, water en cultuurhistorie.

Voor de realisering van “stedenland” dienen alle prikkels mee te werken. Het huidige financieringssysteem “beloont” gemeenten voor bevolkingsgroei en bouwen en “bestraft” het met rust laten en beheren van groene ruimte. Het financieringssysteem moet daarom in overeenstemming worden gebracht met de uitgangspunten bij de ruimtelijke ordening en dus ook groen, openheid en continuïteit belonen.

mogelijkheden van andere stad-land concepten?

Adviesvraag 3: Mogelijkheden van andere stad-land concepten: bijvoorbeeld de watersysteembenadering. Hierbij rekening houden met de eisen die zowel stad als landelijk gebied stellen aan de ruimtelijke ordening. De invloed van bijvoorbeeld de milieu- en informatietechnologie, maar ook de demografische ontwikkelingen moeten hierin meegenomen worden. Ook hierbij is een verwijzing naar de perspectieven Nederland 2030 op zijn plaats.

De raad adviseert de minister van LNV de betekenis van groene en blauwe functies en cultuurhistorie voor mens en samenleving te onderkennen, te benoemen en krachtig en gedifferentieerd te doen doorwerken in het verstedelijkingsbeleid. Het landelijk gebied vormt een “contrapunt” voor het stedelijk gebied en moet dat ook blijven vormen. Dit is zowel van belang voor de verstedelijking als voor versterking van de groene functies. Water en waterstromen dienen -naast groen en cultuurhistorie- een belangrijke sturende factor te zijn in de verstedelijking. Echter niet als leidend concept, maar als extra accent bij de “stedenland”-benadering.

Het verschil in identiteit tussen de Stedenring en Centrale Open Ruimte, het Brabants-Limburgs-Gelders-Overijsselse zandgebied en het Noorden van ons land en Zeeland moet het uitgangspunt vormen voor verschillende accenten binnen het ordeningsconcept “stedenland”. Gezien de verschillen in verstedelijkingsdruk en interactie tussen stad en land zijn in deze verschillende landsdelen andere accenten mogelijk en gewenst. In de Stedenring en de Centrale Open Ruimte dient dit accent te liggen op versterking van een duurzame verhouding tussen een relatief compacte stedenring en de open ruimte, op selectieve verstedelijking in groene ontwikkelingszones

("parklandschap") en verweving op basis van infrastructuur en water ("stromenland"). In het Brabants-Limburgs-Gelders-Overijsselse zandgebied dient accent te worden gelegd op kleinschaliger landschap met variatie in bebouwingsdichtheden ("parklandschap"). In Noord-Nederland en Zeeland ligt dit accent op grote open ruimte met meer gespreide bebouwing binnen randvoorwaarden ("palet").

Ruimtelijke ordening is een cultuurdaad. Het zichtbare patroon is de ruimtelijke expressie van onderliggende economische, sociaal-maatschappelijke en culturele processen en ontwikkelingen. Ruimtelijke ordening moet daarom mede gericht zijn op het sturen van maatschappelijke processen om de gewenste patronen te bereiken. Verstedelijking is geen statisch gegeven, maar schrijdt voort als gevolg van de bevolkingsgroei, het toenemende ruimtegebruik per hoofd van de bevolking en de toenemende mobiliteit. Op langere termijn kennen deze ontwikkelingen grote onzekerheden. Maar in ieder geval is een krachtig en gedifferentieerd beleid met kwaliteitsimpulsen voor het landelijk gebied nodig, om daarmee de verstedelijking te sturen.

het beleid voor landbouw, recreatie en natuur?

Adviesvraag 4: Op welke wijze dragen deze nieuwe stad-land concepten bij aan het huidige door LNV gevoerde beleid ten aanzien van de functies natuur, recreatie en landbouw en in hoeverre nodigen ze uit tot nieuwe beleidskoersen voor het departement?

Zoals infrastructuur de verstedelijking offensief stuurt, zo moeten ook de kwaliteiten van het landelijk gebied de verstedelijking sturen, om de leefbaarheid voor mens, plant en dier voor de toekomst te waarborgen. De raad pleit voor een economische en ecologische kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied, zodat duurzame, sterke groene, blauwe en cultuurhistorische functies structuur geven aan de verstedelijking en er een goede, verbrede economische basis kan worden gevormd.

De raad adviseert een krachtig en gedifferentieerd beleid te hanteren voor het landelijk gebied in relatie tot de verstedelijking, waarbij duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen typen gebieden naar ontwikkelingsrichting. Op nationaal niveau dient het verschil in identiteit tussen de Stedenring en Centrale Open Ruimte, het Brabants-Limburgs-Gelders-Overijsselse zandgebied en het overige gebied in Nederland (het Noorden en Zeeland) uitgangspunt te zijn. In het landelijk gebied moet nader onderscheid worden gemaakt in open landbouwgebieden, kerngebieden natuur en landschap, groene ontwikkelingszones en verbindingszones. Deze gebieden komen in verschillende verhoudingen en ordening voor in de onderscheiden landsdelen en geven zo -door hun verschillende aard, eisen en mogelijkheden- gedifferentieerd sturing aan verstedelijking.

In de buitenruimte zijn krachtige eenheden voor landbouw, bos, natuur en recreatie nodig om het voortbestaan van de groene ruimte duurzaam veilig te stellen. Het ruimtelijk beleid en het sectorbeleid moeten daarvoor op lange termijn een basis bieden. Nabij de steden ligt het accent op verweving van functies. De raad stelt daarom voor nabij de steden 'groene ontwikkelingszones' aan te geven, waar groene functies in samenhang met stedelijke kunnen worden ontwikkeld. In deze zones wordt particulier initiatief (waaronder landgoederen, recreatievoorzieningen, bos- en natuurontwikkeling) gestimuleerd. Tenslotte zijn, naast stedelijke gebieden, verbindingszones -met groene, blauwe en rode verbindingen- te onderscheiden.

De raad meent dat op nationaal niveau "stedenland" het meest overeenkomt met zijn visie op het landelijk gebied in relatie tot de stad. Met name in groene ontwikkelingszones kan -binnen dit kader- op regionaal niveau worden bijgemengd met "parklandschap", "stromenland" en met "palet": dit laatste alleen in het Noorden en in Zeeland, waar de verstedelijkingsdruk gering is. De raad adviseert de minister van LNV voort te gaan met onderzoek en experimenten en de resultaten in woord en beeld in een voorbeeldenboek vast te leggen.

ontwikkeling grondprijspolitiek?

Adviesvraag 5: Hoe ontwikkelt zich de grondrijspolitiek in de verschillende stad-land concepten?

Bij uitbreiding van steden moet ernaar worden gestreefd de kosten van openbare ruimte en lokaal en regionaal groen om te slaan in de exploitatie van bestemmings- en bouwplannen ("rood betaalt groen"). De prijs van grond hangt af van vraag en aanbod. De raad acht dit in beginsel juist, maar bezien moet worden hoe de Wet agrarisch grondverkeer ook voor nieuw groen bij verstedelijking kan worden ingezet. Dan is ook niet automatisch meer rood nodig om groen te realiseren.

Ontwikkeling van groenvoorzieningen in en bij nieuwbouwwijken is interessant voor bewoners en projectontwikkelaars. Daarom moeten de mogelijkheden van een gemeentelijke grondexploitatieheffing worden verkend. De Wet op de ruimtelijke ordening zou zó gewijzigd moeten worden dat provincies zo'n heffing in bepaalde gevallen kunnen toestaan. Een grondexploitatieheffing kan ook een nuttige functie vervullen bij herstructurering binnen bestaand stedelijk gebied en moet dus ruim kunnen worden toegepast. Verevening van kosten binnen het totale gemeentelijke grondgebied en over verschillende woning- en bedrijfscomplexen kan een interessante mogelijkheid zijn.

doorwerking van het rijksbeleid

Door decentralisatie, deregulering en privatisering zijn de laatste jaren de verantwoordelijkheden van andere overheden en organisaties toegenomen. De raad acht het daarom gewenst om na beantwoording van de vragen uit de adviesaanvraag nog beknopt in te gaan op de doorwerking van beleid naar andere overheden en organisaties.

algemeen

Om de rijksverantwoordelijkheid voor groen en landschap te doen doorwerken in het beleid van andere overheden en organisaties zijn bestuurlijke afspraken nodig met onder meer IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Daarbij moet ook worden bezien hoe financieringsbronnen kunnen worden aangewend, zoals middelen voor plattelandsvernieuwing, gebiedsgericht beleid, stadsvernieuwing, groenfondsen, convenanten in het verstedelijkings- en grote-stedenbeleid, gemeentelijke belastingen zoals toeristenbelasting en onroerend-zaakbelasting, en bijdragen van organisaties en bedrijfsleven (bijvoorbeeld via afspraken met projectontwikkelaars en woningcorporaties bij grondaankoop en woningbouw).

provincies

Het regionaal niveau is bij uitstek geschikt de identiteit en kwaliteit van groen, water en cultuurhistorie in relatie tot verstedelijking te benoemen en inhoud te geven in beleid. Dit vraagt politieke keuzen op provinciaal niveau. Het verdient aanbeveling dat de provincies bevorderen dat regionale visies op groen, water en landschap worden geformuleerd en uitgewerkt. Daarbij dient te worden uitgegaan van de sturende en kwaliteitsbepalende werking van de waarden van groen, water en cultuurhistorie, van de diverse wensen van bewoners, van de identiteit en gebruiksmogelijkheden van deelgebieden, en van de contrasten en verbindingen, in woonomgeving, dorp, stad, stadsrand en buitengebied. De provincies dienen bovenstedelijke regie en samenwerking te stimuleren en te zoeken naar financieringsmogelijkheden voor regionaal groen, ook bijvoorbeeld via grondexploitatieheffingen.

gemeenten

Op lokaal niveau, zowel in en om de woning als ook in de directe omgeving, dient het eerste directe contact van mensen met groen (planten, dieren, natuur, landbouw) mogelijk te zijn. Vogels horen fluiten. Koeien zien grazen. Graanvelden zien groeien. Seizoenen ervaren. Verkoeling zoeken in de schaduw van een boom.

De gemeente is primair verantwoordelijk voor groen en water dicht bij huis. Dit betekent het vormgeven aan een goede balans tussen groene en andere functies op stads-, stadsdeel-, dorps-, wijk- en buurniveau, alsmede in de overgang stad-land, in overleg met de bewoners en de gebruikers.

De gemeente is eveneens verantwoordelijk voor het vastleggen van groene en blauwe functies in bestemmingsplannen en daarmee voor het waarborgen van hun sturende invloed op eventuele stedelijke ontwikkelingen op zijn grondgebied. Gemeenten moeten in regionaal verband samenwerken ten behoeve van planning en financiering van regionaal groen. Bij uitstek de gemeente kan gebruikers in een vroeg stadium betrekken via "interactieve beleidsontwikkeling".

particuliere organisaties en instellingen

Ordering van de ruimte is vooral een overheidstaak, maar het investeren in kwaliteit is veeleer een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, organisaties, bedrijven en burgers. Kwaliteit en de invulling daarvan gaat iedereen aan. Kwaliteit is niet te vangen in een voorschrift, het komt vooral aan op het benoemen van kwaliteitsbepalende factoren en een creatieve invulling daarvan op basis van wensen en behoeften van gebruikers. Van de totale investeringen op het platteland wordt ruim 80% door de particuliere sector gedaan en bijna 20% door de overheid (Sijtsma en Strijker, 1994). Dit geeft aan welke rol de particuliere sector vervult en kan vervullen.

Uiteenlopende organisaties, instellingen en particulieren spelen een belangrijke rol in de realisering en vooral ook het beheer van groen, water en cultuur(historie). Het is belangrijk dat zij hun verantwoordelijkheid creatief inhoud kunnen geven en ook financieel bijdragen aan realisering en beheer en bij die activiteiten grote delen van de bevolking betrekken en activeren. Dan is sprake van een dubbel effect: kwaliteit en draagvlak. De overheid dient hiervoor kaders te stellen en stimulansen te geven.

bijlagen

- 1 adviesaanvraag van de Minister van LNV
- 2 samenstelling van de Werkgroep Stad-land concepten
- 3 beleidscontext
- 4 Nederland 2030
- 5 de groene metropool
- 6 gebruikte literatuur, bronnen en gegevens

bijlage 1

adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij



landbouw, natuurbeheer
en visserij

Raad voor het Landelijk Gebied
Maliebaan 41
3581 CD UTRECHT

23 juni 1997

Adviesaanvraag Stad-Land concepten.
(TRC 97/2915)

Er is een aantal processen gaande die de ruimtelijke ordening en de omgevingskwaliteit van Nederland op de korte en langere termijn beïnvloeden. Diverse verkenningen worden gepleegd om deze processen in beeld te krijgen. Voor de zomer zullen de resultaten beschikbaar zijn. Mede op basis daarvan zal het beleid voor de toekomst - een 'vijfde nota ruimtelijke ordening'- geformuleerd worden.

Een van de vragen die daarbij centraal staat betreft de relatie stad-land. De verstedelijkingsdruk blijft onverminderd groot terwijl de behoefte aan een hoogwaardige omgevingskwaliteit alleen maar toeneemt. De vraag doet zich voor welke grenzen gesteld moeten worden aan de compacte stad, en welke stedelijke ontwikkelingen wenselijk/acceptabel zijn vanuit de optiek van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Gekeken moet worden naar de mogelijkheden om vanuit de structurering van het groen (bestaand en nieuw) sturing te geven aan de verstedelijking in de toekomst. Daarbij is niet alleen het groen in het landelijk gebied van belang, maar ook het groen in de stad en de wijze waarop beide aan elkaar gekoppeld zijn. Met de Visie Stadslandschappen heb ik een impuls gegeven de samenhang tussen stad en land te versterken. In het discussietraject hebben ondermeer de voormalige raden voor het Natuurbeheer en Openluchtrecreatie advies uitgebracht.

Adviesaanvraag:

Ter voorbereiding van mijn beleidsoordeel over de verschillende verkenningen, met name de Verkenningen ruimtelijke perspectieven Nederland 2030, en ten behoeve van de visievorming voor de lange termijn vraag ik u rond de zomer van 1997 advies uit te brengen over de mogelijke ontwikkelingen van de stad-land relatie. Ik verzoek u daarbij in te gaan op de volgende punten:

- Aan welke eisen moet de omgevingskwaliteit voldoen om tegemoet te komen aan de wensen van de Nederlanders van de toekomst? Welke hoeveelheden en kwaliteiten van groen moeten er op verschillende afstanden van de woning/stad beschikbaar zijn en hoe is de bereikbaarheid van dit groen gewaarborgd?
- De grenzen van de compacte stad: Welke mate van verdichting kan er gerealiseerd worden binnen de randvoorwaarde van een hoogwaardige omgevingskwaliteit? In het kader van de RPD- Verkenningen ruimtelijke perspectieven Nederland 2030 worden een viertal perspectieven geschetst voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Stedenland, landschapspark, Stromenland en Palet. Verschillende verstedelijkingsconcepten liggen ten grondslag aan deze perspectieven en ook de mate van (rijks)sturing is verschillend.
- Mogelijkheden van andere stad-landconcepten: bijvoorbeeld via de watersysteembenadering. Hierbij rekening houden met de eisen die zowel stad als landelijk gebied stellen aan de ruimtelijke ordening. De invloed van bijvoorbeeld de Informatie- en milieutechnologie, maar ook de demografische ontwikkelingen moeten hierin meegenomen worden. Ook hierbij is een verwijzing naar de perspectieven Nederland 2030 op zijn plaats.
- Op welke wijze dragen deze nieuwe stad-land-concepten bij aan het huidige door LNV gevoerde beleid ten aanzien van de functies natuur, recreatie en landbouw en in hoeverre nodigen ze uit tot nieuwe beleidskoersen voor het departement?
- Hoe ontwikkelt zich de grondprijspolitiek in de verschillende stad-land-concepten?

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER
EN VISSERIJ

J.J. van Aartsen

bijlage 2

samenstelling van de werkgroep stad-land concepten

Het advies werd voorbereid in de door de raad ingestelde werkgroep Stad-land concepten. De raad zelf heeft echter de uiteindelijke vorm en inhoud van het advies vastgesteld en draagt daarvoor de verantwoordelijkheid.

De werkgroep is als volgt samengesteld:

voorzitter: prof.dr. G.J. Borger (lid van de raad)

leden: mevr.drs. H.L. Blok (lid van de raad)

dr. L.M. van den Berg (Staringcentrum DLO)

drs. J. Gadet (Dienst RO, Gemeente Amsterdam)

ir. A. Hosper (Ir. Alle Hosper, landschapsarchitectuur stedenbouw, Haarlem)

ir. W.J.C. Hoeffnagel (IKC-Natuurbeheer)

R.M.W.J. Nas (Bosschap)

mevr.ir. M. Teer (Dienst RWG, Provincie Gelderland)

dr. S.P. Tjallingii (IBN-DLO)

ir. L.J.M. Tummers (Vakgroep Stedenbouw en Ontwerpen, TU Delft)

ir. H. Wieringa (namens het NIROV)

ambtelijke

adviseurs: E. Hüner (Ministerie van VROM, RPD)

mevr.ir. F.W. van Welsen (Ministerie van LNV, Directie GRR)

secretariaat: mevr.drs. M. Kloosterman

ir. G.C. Weernekens (secretaris werkgroep).

bijlage 3

beleidscontext

rijksbeleid

Voor de invulling van omgevingskwaliteit en ontwikkeling van stad-land-concepten is een groot aantal beleidslijnen en initiatieven relevant.

De hoofdlijnen van het verstedelijkingsbeleid liggen vast in de *Vierde nota ruimtelijke ordening Extra* (VINEX, 1991), de hoofdlijnen van het beleid voor landbouw, natuur en recreatie in het *Structuurschema Groene Ruimte* (SGR, 1993). Dit schema moet worden herzien in 2000.

Tot 2005 blijft de uitvoering van de VINEX van het grootste belang. Voor het tijdvak 2005-2010 is eind 1996 de *Actualisering VINEX* uitgebracht. De hoofdlijnen van het verstedelijkingsbeleid worden gehandhaafd: compacte verstedelijking in de stadsgewesten, bundeling van functies en handhaving van de open ruimte. Voor de verstedelijking tot 2005 zijn convenanten afgesloten met provincies en stedelijke regio's. Nu zullen weer afspraken worden gemaakt voor 2005-2010. Het rijk geeft de opgave en de uitgangspunten aan, de regio is daarbinnen vrij om verstedelijkingsrichtingen te kiezen. Nu is er meer aandacht voor het samen optrekken van verstedelijking en groenstructuur. Naar verwachting zal het kabinetsstandpunt in november 1997 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Na de *Groene Hart Gesprekken* in 1995 heeft de minister van VROM in september 1996 de nota *Randstad en Groene Hart: de groene wereldstad* uitgebracht.

In het interdepartementale project Nederland 2030, een verkenning ter voorbereiding van de vernieuwing van het nationaal ruimtelijk beleid voor de periode 2010 tot 2030 zijn vier streefbeelden ontwikkeld: "Stedenland", "Parklandschap", "Stromenland" en "Palet", resulterend in de *Perspectievennota Nederland 2030* (verschenen in juli 1997).

De minister van LNV schetst in de nota's *Dynamiek en Vernieuwing* (1995) en de *Balans Visie Stadslandschappen* (1996) een globale visie op versterking van de groene functies landbouw, bos, natuur en recreatie in relatie tot verstedelijking. Voor de korte termijn betekent dit: versterking van de relatie landbouw en verstedelijking, verbreding van de landinrichting naar stedelijke functies, experimenten met nieuwe buitenplaatsen, proefprojecten ecologie-inclusieve planning en stadslandbouw, onderzoek, kennisontwikkeling en monitoring, en kwaliteitsverhoging bestaand groen; en voor de langere termijn: vergroening van het fiscale stelsel, integrale benadering rood en groen bij nieuwe verstedelijking, toevoeging of uitbreiding van strategische groenprojecten (in verband met de toekomstige verstedelijkingsopgaven). Op korte termijn krijgt dit zijn beslag in de Actualisering van de VINEX en de Perspectievennota Nederland 2030, op langere termijn in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en het herziene Structuurschema Groene Ruimte.

Het ministerie van LNV werkt aan het project *de Groene Metropool* om de groene, landelijke functies zo sterk mogelijk te ontwikkelen, mede om de verstedelijking vorm te geven. Twee discussiemodellen worden uitgewerkt: "Groene Mal" (compacte verstedelijking) en "Groene Stedelijkheid" (meer diffuse verstedelijking). Het RIVM, het IBN-DLO, het SC-DLO en het IKC-Natuur werken aan Natuurverkenningen met vergelijkbare modellen (inmiddels gepubliceerd in juli 1997).

De Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES) beziet hoe vanuit economische invalshoek sturing aan ontwikkelingen kan worden gegeven. Vijf departementen - VROM, LNV, V&W, EZ en BiZa- willen gezamenlijk op informele wijze een gemeenschappelijke basis creëren voor rijksomgevingsbeleid (ruimte, water, milieu) voor 2010-2030, mede voor een duurzame economische ontwikkeling. Gebruik wordt gemaakt van verkenningen van WRR, CPB, RIVM en RIZA. Belangrijke onderwerpen zijn onder meer: regenereren van steden (identiteit steden behouden, permanente vernieuwing, gettovorming voorkomen, stromen beheersen), en diversiteit van stad en land versterken (contrasten behouden, verscheidenheid toevoegen, vervlaking voorkomen, ecologische verbindingen herstellen). Deze integrale onderwerpen moeten

doorwerken in de Actualisering VINEX, de Vierde Nota Waterhuishouding en het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3).

Het NMP3 zal de lijnen uit het NMP1 en het NMP2 voortzetten. De scope reikt in principe tot 2010. Het NMP3 wordt naar verwachting in november 1997 aan de Tweede Kamer aangeboden door de ministers van VROM, EZ, V&W en LNV. Gelijk met het NMP3 en de Actualisering pkb VINEX verschijnt ook de nota Milieu en Ruimte als opstap naar een nota over de leefomgeving.

In 1995 heeft het rijk in het kader van het Grote-stedenbeleid met grote steden convenanten gesloten voor een gezamenlijke aanpak van grootstedelijke problemen in de periode 1995-1999. De steden krijgen meer instrumenten om hun problemen integraal aan te pakken, waaronder verbetering van de leefbaarheid in achterstandswijken. In het voorjaar van 1998 wordt een voortgangsrapport uitgebracht. In het kader van het project *Stad & Milieu* en het *Grote-stedenbeleid* zijn knelpunten bij de uitvoering van het compacte-stadbeleid geïnventariseerd.

De nota *Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst* (Belstato) geeft het kader voor verbetering of vervanging van woningen in oude wijken. De rijksbijdrage aan het voltooiën van de klassieke stadsvernieuwing en de relatie met andere maarschappelijke ontwikkelingen, zoals leefbaarheid, beheer en onderhoud en na-oorlogse wijken, wordt nu gezien. Binnenkort verschijnt de nota *Stedelijke Vernieuwing*.

De nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* geeft aan hoe de woningcorporaties meer zelfstandig moeten worden gemaakt in de overgang naar een nieuw stelsel van volkshuisvesting. Het Besluit Beheer Sociale Huursector regelt het overheidstoezicht dat moet waarborgen dat sociale verhuurders goede betaalbare woningen blijven aanbieden en medeverantwoordelijk zijn voor leefbare wijken.

De *Cultuurnota 1997-2000* (1996) kondigt aan de relatie tussen het cultuurhistorisch beleid en de ruimtelijke ordening te versterken. Hiertoe zullen de ministeries van OCW, VROM en LNV een beleidsnotitie met kaart opstellen over behoud, herstel en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden van het stedelijk en het landelijk gebied, samen met rijksdiensten zoals de ROB, de RDMZ en het IKC-Natuurbeheer.

De nota *De Architectuur van de Ruimte* (1996) beoogt de samenhang te versterken tussen het bouw- en het cultuurbeleid. De nota kondigt een aantal initiatieven aan ter vergroting van de kwaliteit van de leefomgeving, met inbegrip van het landelijk gebied. Het architectuurbeleid wordt verbreed en verdiept door onder meer directe bemoeienis (opdrachtgeverschap), faciliteren van het lokale bestuur en stimuleren van private partijen. Bij architectonische en ruimtelijke kwaliteit gaat het niet alleen om esthetische kwaliteit, maar om een integraal kwaliteitsbegrip, waarin gebruikswaarde, culturele waarde en toekomstwaarde onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. In het interdepartementaal Platform Architectuurbeleid benadrukken de ministeries van OCW, VROM, V&W en LNV hun medeverantwoordelijkheid. In de periode 1997-2000 wordt gecontinueerd wat met succes is ingezet en worden twee nieuwe accenten gelegd: verbreding van het architectuurbeleid naar de schaalniveaus van de stedenbouw, de landschapsarchitectuur en het infrastructuurontwerp, en stimulering van onderzoek naar mogelijkheden om marktpartijen te motiveren om te investeren in architectonische kwaliteit en om beter op marktcondities toegesneden kwaliteitsconcepten te kunnen ontwikkelen.

eerdere en andere adviezen

Een aantal raden heeft adviezen uitgebracht die voor de relatie stad-land en de omgevingskwaliteit zeer relevant zijn.

De Raad voor het Natuurbeheer heeft de adviezen *Het hart op de juiste plaats, de centrale open ruimte* (1995) en de slotpublicatie *Natuur Naderbij* (1996) uitgebracht. Van de Raad voor de Openluchtrecreatie zijn vooral de adviezen *Hart voor het groen, recreatie en toerisme in het Groene Hart* (1995), *Stedelijke Recreatie, over recreatie in een leefbare stad* (1996) en het slotadvies *Recreatie: de moeite waard* (1996) relevant. Beide raden gezamenlijk hebben advies uitgebracht over de Visie Stadslandschappen (1995) en over Nieuwe Landgoederen en Buitenplaatsen (1996).

Ook de Raad voor de Ruimtelijke Ordening heeft advies uitgebracht over de Visie Stadslandschappen (1995). Deze raad vindt het noodzakelijk dat het ministerie van LNV in de toekomst actiever betrokken raakt bij het ruimtelijk beleid, in het bijzonder het verstedelijkingsbeleid. Alleen dan kan voor de verstedelijkingsopgave na 2005 een volwaardig groen complement worden ontwikkeld. Er moeten grondiger analyses plaatsvinden, met name vanuit de eisen die de stad en de stedeling aan de stad-land relatie stellen. Het advies over Nederland 2030 (1996) is ook relevant voor de omgevingskwaliteit en de relatie stad-land, samen met de slotverklaring *Perspectief door Ontwerp* (1996).

Begin 1997 heeft de Raad voor Cultuur advies uitgebracht over de nota Randstad en Groene Hart. Deze raad meent dat de samenhang tussen de randstadnota en de nota De Architectuur van de Ruimte en de Cultuurnota 1997-2000 onvoldoende uit de verf komt.

andere ontwikkelingen

Er is veel belangstelling voor omgevingskwaliteit en stad-land concepten. Vele organisaties en instellingen spreken zich erover uit. In de vakpers, maar ook in dag- en weekbladen verschijnen dagelijks artikelen over de omgeving, de verstedelijking en het beleid.

In de Groene Hart gesprekken (1995) hebben vele organisaties en instellingen zich uitgesproken over omgevingskwaliteit en verhouding van stad en land, toegespitst op Randstad en Groene Hart. In dit kader hebben ANWB, LTO-Nederland, WLTO, Vereniging Natuurmonumenten en stichting Natuur en Milieu in een gezamenlijk manifest gepleit voor vijf 'groene' kwaliteitsimpulsen voor het Groene Hart. Een belangrijk initiatief van de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB en het Wereldnatuurfonds afdeling Nederland WNF is het Werkboek met een oproep voor een actieplan voor recreatie en natuur in de Randstad van morgen (1995).

De discussie over de aard en de reikwijdte van veranderingen, de onzekerheden en de anteciperende en regisserende rol van de overheid in de ruimtelijke ordening speelt momenteel weer volop, onder meer in het kader van *de Nieuwe Kaart van Nederland*, die in maart 1997 is gepresenteerd door een groot aantal samenwerkende organisaties op het gebied van ruimtelijke ordening.

bijlage 4

Nederland 2030

Het RPD-project Nederland 2030 dient ter voorbereiding van de vernieuwing van het nationaal ruimtelijk beleid voor de periode 2010 tot 2030. In de eerste fase (maart-juli 1996) stonden *vijf vraagstukken* ter discussie. Deze zijn -op basis van verkenningen van het Centraal Plan Bureau voor 1995-2020- in de tweede fase uitgewerkt in *dertien discussiescenario's* (juli-december 1996). In de derde en laatste fase (januari-juli 1997) zijn *vier streefbeelden* ontwikkeld.

De vijf vraagstukken werden op basis van de discussies en het publieke debat na de tweede fase aangescherpt tot zes *opgaven*:

Opgave 1: ruimteclaims: verscheidenheid van Stad en Land

Hoe kunnen de individuele ruimtebehoeften voor wonen, werken, recreëren en verplaatsen tot 2030 worden gehonoreerd zonder de verscheidenheid en historisch gegroeide kwaliteiten van stedelijke en landelijke gebieden te verliezen? In hoeverre moeten beperkingen worden gesteld om contrast en de specifieke kwaliteiten van steden en landschappen te behouden en te versterken? Welke gevolgen hebben veranderende tijdsbesteding van mensen en technologische ontwikkelingen voor het ruimtegebruik?

Opgave 2: effecten van mobiliteit en infrastructuur

Welke sturende rol speelt de mobiliteit van goederen en personen in de ruimtelijke inrichting van 2030? Wat zijn de effecten op het gebruik en de kwaliteit van de ruimte? Hoe kan op lange termijn in de mobiliteitsbehoefte worden voorzien zonder dat de kwaliteit van de leefomgeving verder wordt aangetast?

Opgave 3: duurzame economische ontwikkeling in internationaal perspectief

Hoe kunnen de internationale economische ontwikkelingen tot 2030 in evenwicht komen met een duurzame ontwikkeling van onze leefomgeving? Met welke veranderingen in de ruimtelijk-economische structuur gaat dit gepaard en hoe kan deze structuur bijdragen aan de werkgelegenheid en aan een internationaal aantrekkelijk vestigingsklimaat?

Opgave 4: sociale diversiteit als kans

In hoeverre is in 2030 sprake van een ruimtelijke fragmentatie van verschillende bevolkingsgroepen? Welke maatschappelijke en ruimtelijke effecten zijn hieraan verbonden? Hoe kan de ruimte zo worden ingericht dat kansen voor sociale diversiteit ontstaan in een mozaïek van verschillende woon-, werk- en recreatiemilieus?

Opgave 5: sturingskracht van de (rijks)overheid

Hoe kunnen de afnemende sturingsmogelijkheden van de rijksoverheid bij de ruimtelijke inrichting worden gecombineerd met een toenemende sturingsbehoefte vanwege het streven naar duurzaamheid? In hoeverre leidt dit tot een nieuwe rolverdeling met andere overheden, marktpartijen en burgers? Welke mogelijkheden zijn er voor een regiospecifieke benadering? En tot welke opvattingen over ruimtelijke plannen leidt dit?

Opgave 6: eigenwaarde van natuur, landschap en biodiversiteit

Hoe kan het ruimtegebruik van de mens in evenwicht worden gebracht met de eisen die biodiversiteit stelt aan milieu en ruimte? Welke eisen stelt biodiversiteit aan de kwaliteit van water, bodem, lucht en ruimte? Welke ruimtelijke voorwaarden moeten worden gecreëerd voor het behoud en versterken van de biodiversiteit in ons land?

Mede op basis van de *Lange Termijn Verkenningen (LT'97)* van het Centraal Plan Bureau (CPB) is stapsgewijs via discussiescenario's toegewerkt naar een perspectievennota met vier streefbeelden. De drie CPB-scenario's, die het binnenlands beleid als uitgangspunt nemen, zijn: Global Competition, European Coordination en Divided Europe. Alle drie zijn het beleidsarme scenario's, waarmee trendmatige ontwikkelingen en mogelijkheden worden verkend. Daarmee voldoen ze in principe als basiverkenningen voor Nederland 2030 en geven ze de context aan voor de discussiescenario's bij ongewijzigd binnenlands beleid.

In de tweede fase van het project Nederland 2030 waren de volgende *dertien discussiescenario's* onderwerp van debat.

1. stop stedelijk ruimtebeslag!

Het einde van verder stedelijk ruimtebeslag na 2010 zorgt voor nieuwe perspectieven voor steden (intensivering, ondergrondse bouw) en landelijke gebieden (natuur en recreatie).

2. ruimte voor water en energie

Duurzame waterzuivering en -berging alsmede de voorziening van duurzame energie worden de nieuwe grote ruimtevragers in de toekomst.

3. Zandstad: kans voor de Randstad

Goede ruimtelijke geleiding van de "booming" Zandstad is noodzakelijk voor behoud van eigen kwaliteit. Tegelijk schept stagnatie in (delen van) de Randstad kansen voor nieuwe ontwikkelingsperspectieven daar.

4. Europa zorgt zelf voor voedsel

De Europese consument laat zich bij het samenstellen van zijn voedselpakket leiden door ecologische motieven, hetgeen het gezicht van de landbouw aanzienlijk zal veranderen.

5. nat, natter, natuur

De "vernatting" van natuur en landschap creëert kansrijke ruimtelijke voorwaarden voor het behoud en versterken van maximale biodiversiteit in ons land.

6. Nederland als Kunstwerk

Grote ruimtelijke ingrepen in de toekomst zijn een culturele daad die past in de voortdurende transformatie van het Nederlandse landschap, dat door mensenhanden is gemaakt.

7. middelgrote stad? Menselijke maat!

De optimale menselijke maat voor verstedelijking is niet metropolitaan noch suburbaan, maar middelgroot. Uit het oogpunt van mobiliteitsbeheersing, kringlopen en sociaal leefklimaat.

8. noorderlicht

De eigen ruimtelijke en landschappelijke kwaliteiten van het gebied bieden gunstig perspectief voor de sociale en economische ontwikkeling van het Noorden. Van invloed zijn onder andere telematica-ontwikkeling, toename van vrije tijd en snellere verbindingen met de rest van Nederland.

9. Nederland beweegt!

Mobiliteit is goed voor het economisch en sociaal functioneren en daarin kan zonder extra ruimte- en milieubeslag worden voorzien op basis van de investeringen in de infrastructuur tot 2010.

10. agribusiness: meer kennis met minder grond

Door in te zetten op op de ontwikkeling en export van kennis in de agribusiness ontstaan er nieuwe kansen voor de landbouw, alsook voor de andere, nieuwe ruimtelijke functies.

11. Nederland Transferland

In internationaal perspectief is Nederland vanuit economisch en ecologisch oogpunt het meest gebaat met een blijvende inzet op ontwikkeling van distributie en mainports.

12. sociaal mozaïek = keuzevrijheid

Sociaal-economische fragmentatie op kleine schaal biedt een kansrijk perspectief voor maximale keuzevrijheid en een grote diversiteit in een sociaal-ruimtelijk mozaïek.

13. thuis is het centrum van de wereld

De eigen woning is het centrum van individuele en collectieve expressie, waarvoor burgers zelf verantwoordelijkheid nemen met veel minder bemoeienis van de overheid.

In de derde fase zijn de verschillende discussiescenario's met elkaar in verband gebracht in *vier streefbeeld*en, waarin bouwstenen van de discussiescenario's en de basisverkenningen zijn geïntegreerd:

a. stedenland

Maximale scheiding van stedelijke en landelijke gebieden op nationaal niveau. Scherp contrast tussen steden en landschap. concentratie van stedelijke ruimteclaims in de steden om verdunning en uitdijning van de steden te voorkomen. Intensivering en herstructurering binnen de bestaande contouren van stedelijke gebieden. Versterking van kwaliteiten in het buitengebied door verbrede landbouw, landschapsbehoud, natuurontwikkeling en watersystemen. Veel ruimte in het landelijk gebied, kansen voor natuur, landbouw en recreatie.

b. parklandschap

Wonen, werken en recreëren zijn verweven in een parklandschap. Schoon en groen vestigingsimago. Accent op kwaliteit van de omgeving. Maximaal inspelen op woon- en werk-

wensen. Nadruk op transformatie van cultuurlandschappen, die de dragers zijn voor stedelijke en groene ontwikkeling. Afhankelijk van de drager nieuwe mengvormen van rood en groen. Nieuwe landgoederen en plattelandsonwikkeling.

c. stromenland

Ruimtelijk-economische ontwikkeling van mainports en hun achterlandverbindingen. Economische en ecologische netwerk structureren en bepalen landschap. Bundeling van verstedelijking langs vervoersassen en corridors naar het achterland. Ontwikkeling van natuur op basis van een gezond watersysteem. Afstemming en inrichting van landelijke en stedelijke functies op basis van de stroming van grond- en oppervlaktewater.

d. palet

Grote keuzevrijheid, alles kan en mag overal. accent op differentiatie, keuzevrijheid en individualisme. Optimale marktwerking. Geen nationale draagstructuur, processen komen van onderop. Grote variatie en afwisseling. Convenanten en afspraken tussen groepen. Maatschappelijke tweedeling.

De vier streefbeelden zijn op 1 juli 1997 gepubliceerd in de Discussienota Nederland 2030, Verkenning ruimtelijke perspectieven.

bijlage 5

de groene metropool

In opdracht van het ministerie van LNV onderzoeken de DLO-instituten Instituut voor Bos- en Natuurbeheer en Staringcentrum twee concepten voor de Groene Metropool:
Groen als mal voor verstedelijking of groene verstedelijking?

Het eerste concept, *Groene Stedelijkheid*, gaat uit van vervlechting van ruimtelijke functies en van divers bestuurlijk handelen. Verstedelijking wordt daarbij zo sterk verweven met allerlei groene functies dat er als het ware sprake is van één systeem. Het tweede concept, *Groene Mal*, is gebaseerd op ruimtelijke concentratie van functies en van het scheiden van bestuurlijke verantwoordelijkheden. In dat geval worden groene functies mede gebruikt om de verstedelijking vorm te geven.

De concepten leiden tot een verschillende toedeling van het beleidsbudget en de inzet van extra middelen, waarbij het tweede concept gepaard gaat met een veel forsere inspanning dan het eerste. In de beleidspraktijk is een synthese tussen beide extreme concepten nodig en mogelijk, waarbij op de achtergrond fundamentele vraagpunten liggen als: op welke punten de economie volgen, op welke punten richting geven; anderen aansturen of anderen als partners; wat op korte termijn, wat op lange termijn; verstedelijking gebruiken voor groene functies of verstedelijking bijsturen met de groene functies?

groene stedelijkheid

algemeen

Groene Stedelijkheid kenmerkt zich doordat elke vorm van verstedelijking een "groen" karakter krijgt. Dit betekent dat de stad en het groen sterk met elkaar zijn verweven. Veel stedelijke en landelijke gebieden worden multifunctioneel gebruikt. Nieuwe verstedelijking vindt gespreid plaats en dringt in extensieve vorm ver het landelijk gebied in. LNV zet zich in voor het vergroenen van die verstedelijking.

infrastructuur

De infrastructuur ligt als fijnmazig raster over het land. Het plattelandswegennet wordt belangrijker. De mobiliteit neemt toe. Vervoermiddelen zijn vooral auto's, bussen, fietsen.

sterke verbrede landbouw

In de Groene Stedelijkheid past een multi-functionele landbouw, waarin verschillende bedrijfstypen en -stijlen naast elkaar voorkomen. Agrariërs worden door een omvangrijke stimuleringsregeling ondersteund in het zoeken naar vormen van plattelandsvernieuwing. De agrarische werkgelegenheid blijft daarbij gestaag afnemen, maar er ontstaan nieuwe bronnen van werkgelegenheid in de groene ruimte: groen ondernemerschap (plattelandsondernemerschap) vervangt agrarisch ondernemerschap. Deze omvorming vindt onder meer plaats door middel van kleinschalige vormen van landinrichting, die lokaal worden aangestuurd. Vanwege de vermenging tussen landbouw en verstedelijking is een generiek landbouw-milieubeleid nodig.

duurzame natuur

Het natuurbeheer richt zich sterk op het cultuurlandschap. De EHS wordt geconsolideerd. Particulier natuurbeheer neemt een grote vlucht, ook binnen de nog te realiseren delen van de EHS. Een ruime-jas-benadering voor de relatienota wordt de standaardaanpak. Natuurgebieden vormen een fijnmazig raster over heel Nederland. Het binnenstedelijk groen vormt een onlosmakelijk element van dit raster.

identiteit en beleving

De verstedelijking wordt door detailmaatregelen goed ingepast in bestaande landschappelijke structuren. In sommige gebieden door goede architectonische inpassing, in andere gebieden door het toestaan van nieuwe functies, mits er agrarische bedrijfsgebouwen worden afgebroken. Hierdoor wordt met name de lokale identiteit in stand gehouden en ontwikkeld. Hierop richt zich ook de openluchtrecreatie.

sturing

Het accent voor sturing ligt in dit concept op het versterkte regionale schaalniveau: stadsprovincies, gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De rijksoverheid richt zich vooral op generieke vormen van sturing (met juridische en economische instrumenten) en laat daarbinnen veel over aan marktpartijen (netwerksturing). Door de vervlechting van functies zullen de lokale conflicten om grond talrijk zijn. De rijksoverheid faciliteert de oplossing van deze conflicten door het beschikbaar stellen van nieuw land, waar alle functies een plek kunnen vinden.

groene mal

algemeen

In de Groene Mal verstedelijkt Nederland in een geconcentreerde en verdichte vorm, waarbij de groene functies mede dienen om de verstedelijking vorm te geven. Hiertoe ontwikkelen ook de landelijke functies zich in geconcentreerde vorm. LNV richt zich op het zo sterk mogelijk ontwikkelen van alle afzonderlijke landelijke functies.

infrastructuur

Dit concept gaat uit van grote gebundelde infrastructuurassen voor auto en trein. Door geconcentreerde bebouwing ligt openbaar vervoer op loopafstand.

sterke, duurzame landbouw

In de Groene Mal ligt een zwaar accent op het stimuleren van een sterke landbouw, mede om gebieden vrij te houden van verstedelijking. Voor de geconcentreerde teelten worden landbouwbedrijfsterreinen aangewezen. LNV ondersteunt de landbouw door middel van land-inrichting. Nieuw hierbij is de mogelijkheid om over heel Nederland te verplaatsen. LNV zet in op het bevorderen van verplaatsing van delen van glastuinbouwcentra. Voor landbouwgebieden wordt een gebiedsgerichte milieunormstelling gehanteerd.

duurzame, robuuste natuur

Natuurontwikkeling vindt plaats in grote eenheden met robuuste natuur. De Ecologische Hoofdstructuur zal worden aangepast en fors worden uitgebreid tot grotere eenheden. Ook hierbij kan landinrichting een rol spelen. Op grote schaal zal bosaanleg worden gestimuleerd. Agrarisch natuurbeheer speelt een ondergeschikte rol. Omdat de Groene Mal gepaard gaat met veel grote infrastructuur-assen gaan er conflicten ontstaan met de grote natuurgebieden. Duurzame natuurontwikkeling en grootschalige waterretentie en -winning gaan hand in hand. Natuur in de stad is geconcentreerd in grote stadsparken. LNV heeft een verantwoordelijkheid voor deze stadsparken.

identiteit en beleving

De verstedelijking is geconcentreerd in beperkt aantal woongebieden die verschillen in de mate van bebouwingsdichtheid. Restrictief beleid in de vorm van contourenbeleid wordt gebiedsgericht ingezet. In alle gebieden is ruimtelijke kwaliteit gekoppeld aan specifieke functies. Recreatie kan meeliften met deze functies, omdat overal de belevingswaarde op een bepaalde manier hoog is.

sturing

Het geëigende bestuurlijke niveau voor De Groene Metropool is bovenregionaal (zoals bijvoorbeeld de bestuurscommissie Randstad). In de Groene Mal vindt sturing plaats door gebiedsgerichte maatregelen en projecten. Deze worden direct aangestuurd en gefinancierd. Hierover worden convenanten afgesloten met institutionele partijen. Daarnaast wordt gestuurd door wetten en

regelingen. Er is een actief grondbeleid op basis van de gebruikswaarde van gronden. Het Rijk blijft een substantiële taak en verantwoordelijkheid houden voor landinrichting. Door de concentratie van functies wordt efficiënt met de ruimte omgesprongen. Voor bepaalde functies kan nieuw land nodig zijn om locaties van allure te realiseren.

kiezen of delen?

De Groene Stedelijkheid en de Groene Mal zijn extreme uitingen van twee verschillende wijzen van denken en doen in stad en land. In zijn extreme vorm staan beide concepten tegenover elkaar, want zo zijn ze ook opgezet, maar in de praktijk is op onderdelen ook synthese mogelijk, bijvoorbeeld:

- in de tijd: door op korte termijn op het ene concept en op langere termijn op het andere concept in te zetten;
- in de ruimte: door in verschillende gebieden vanuit verschillende concepten te handelen (in het ene gebied particulier natuurbeheer, in het andere natuurontwikkeling);
- inhoudelijk: op de onderdelen waarop handelingen vanuit beide concepten niet in tegenspraak met elkaar zijn.

fundamentele vragen

Bij drie soorten synthese spelen op de achtergrond continu fundamentele vragen mee:

- 1 waar ligt de balans tussen het volgen van de economische dynamiek en het trachten richting te geven aan de economische dynamiek?
- 2 op welke punten neemt de rijksoverheid (LNV) de voornaamste sturingsrol op zich en op welke punten is de rijksoverheid partner?
- 3 het beleid moet zowel op de langere als de korte termijn herkenbaar zijn en moet dus een mix van concrete onderwerpen en abstractieniveau bevatten; welke onderdelen lenen zich voor investeringen op de korte termijn en welke op de lange termijn (diepte-investering)?
- 4 het lopende verstedelijkingsproces is referentiekader voor beleidskeuzen voor inhoud en proces; waar ligt het accent op het gebruiken van verstedelijking voor het realiseren van doelen in de LNV-sectoren (rood voor groen) en waar ligt het accent op het beïnvloeden van de stedelijke kwaliteit door middel van LNV-beleid (groen voor rood)?

slotopmerking

Ondanks de verschillen refereren beide concepten aan één denkkader. Dit denkkader gaat ervan uit dat de groene ruimte kan worden gezien op drie manieren:

- als een complex van handelende actoren;
- als een geheel van gebieden met een eigen identiteit;
- als een geheel waar bepaalde stromen (energie, kapitaal, arbeid, grondstoffen) ingaan en weer uitkomen (productie, vervuiling).

Succesvol beleid slaagt erin deze drie continu met elkaar in verband te brengen. Hierin ligt ook de aanzet voor een echte synthese.

bijlage 6

gebruikte literatuur, bronnen en gegevens

- Adriaanssens, prof. dr. H.P.M. (1994)
De schaduw van stedelijke vernieuwing; op zoek naar stedelijke kwaliteit. Inleiding STOGO-congres, Utrecht, 28-10-1994.
- Ahsmann, Rob, en W. Zonneveld (1990)
Het Groene Hart: dertig jaar een gebrekkige visie. in: Rooilijn, 1990-6, Amsterdam.
- Boer, J.H. de, R. Peters, M.C. van den Berg (1986)
Landschapsplanning in de stadsrand. Een leidraad voor onderzoek en planvorming.
Rijksinstituut voor onderzoek in de bos- en landschapsbouw 'De Dorschkamp', Wageningen. Rapport nr. 460, 1986.
- Boer, prof. N. de (1990)
De fictie van het Groene Hart en de mogelijkheden van het open midden. in: Rooilijn 1990-6, Amsterdam.
- Boer, Margaretha de (1995)
Milieu, ruimte en wonen, tijd voor duurzaamheid. Ministerie van VROM, Den Haag, 1995.
- Boer, T.A. en P.A.M. Visschedijk (1995)
Gebruik en waardering van groen in vier steden. in: Boomblad, juni 1995.
- Bervaes, J.C.A.M. & L.M. van den Berg (1995)
De compacte stad, het groen aan snee? Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN-DLO), Wageningen, 1995.
- Bol, Norbert & Martijn van Vliet (1995)
Tragedy of the commons in de ruimtelijke ordening. in: Rooilijn 1995/2.
- Bosma, ir N.J., ir J.J. Dekker, drs J.M.G. de Haan (1994)
Verstedelijking van het Groene Hart, belofte van een groene metropool. in: Stedebouw en Volkshuisvesting 1994, 4/5.
- Burgers, Jack, Ton Kreukels en Maarten Mentzel (red.) (1993)
Stedelijk Nederland in de jaren negentig. Sociaal-wetenschappelijke opstellen. Utrecht, 1993.
- Commissie Natuur in de Stedelijke Omgeving (1985)
Natuur je buur. Ideeënboek voor een groene woonomgeving. Katernen 2000, De Horstink, Amersfoort, 1985.
- Colijn, mw. A. en mw. drs. S. Keuzenkamp (1995)
Leidsche Rijn: een nieuwe slaapstad? de plannen voor één van de VINEX-lokaties nader bekeken. In: Stedebouw en Volkshuisvesting 1995 nummer 7/8.
- Dienst Recreatie Rotterdam (1995)
Ruimte voor sportvelden en veldsporten in Rotterdam. Rotterdam, 1995.
- Ekkelboom, John (1995)
Avontuur in de stadsrand. in: Heidemijdschrift, 1995-2.
- Engelsdorp Gastelaars, R. van, en L. de Klerk (1992)
Wonen in en buiten het centrum. Het dagelijks bestaan van acht typen huishoudens in en rond Amsterdam en Rotterdam.
Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie, 1992.
- Eo Wijersstichting en Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (1995)
Het debat over de groene metropool. Den Haag, september 1995.
- Frieling, D.H. (1995)
Geen Stedenring Centraal Nederland maar een Hollandse Metropool. in: Stedebouw en Volkshuisvesting 1995, nr. 5/6.
- Gadet, drs. J. (1992)
Groen en de recreatieve functie van de openbare ruimte. in: Groen 1-1992.
- Gadet, Jos, en Harry van Haren (1994)
Recreatieve concentratiepunten: herkennen en erkennen. in: Landelijk Contact 3-'94.
- Gemeente Den Haag (1994)
Nota Buurtparken in de Haagse stadsvernieuwing. Aanbevelingen voor inrichting en beheer. Den Haag, Dienst Stadsbeheer, 1994.

Geuze, Adriaan (1993)
Wildernis, een gedachtenexperiment voor de leegte in de Randstad. in: De Alexanderpolder, Waar de stad verder gaat. Uitg. THOTH, Bussum, 1993.

Hoog, Maurits de (1993)
De Alexanderpolder in de Randstad. in: De Alexanderpolder, Waar de stad verder gaat. Uitg. THOTH, Bussum, 1993.

IBN-DLO (1994)
Gebruik en waardering van binnen- en buitenstedelijk groen. IBN-rapport 109. Wageningen, 1994.

IBN-DLO (1995)
De compacte stad, het groen aan snee? IBN-rapport 130. Wageningen, 1995.

IBN-DLO (1997)
Groencompensatie in de gemeenten. IBN-rapport 265. Wageningen, 1997.

Karsten, Lia (1995)
Het kind in de stad, Van achterbank-generatie en 'pleiners'. in: Geografie, oktober 1995.

Koning Boudewijnstichting, Vereniging voor openbaar groen (1980)
Groene Ruimten. Brussel, 1980.

Koning Boudewijnstichting, Vereniging voor openbaar groen (1979)
Kinderen in de stad. Brussel, 1979.

Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB en Wereldnatuurfonds Nederland (1995)
Groen Hart? Groene Metropool! Recreatie en natuur in de Randstad van morgen. Oproep tot een actieplan. Den Haag, 1995.

Koolhaas, Rem (1993)
Waar de stad verder gaat. in: De Alexanderpolder, Waar de stad verder gaat. Uitg. THOTH, Bussum, 1993.

Koolhaas, Rem (1995)
Sikkensprijs voor Geuze en stadsreiniging. in: NRC-Handelsblad, 27 november 1995.

Langeweg, ir P.H.R. (1996)
Nieuwe schoenen voor de Randstad: bouwen aan de Groene Metropool. in: Continuïteit en vernieuwing, Bundel opstellen aangeboden aan drs R.J. de Wit, 1996

Leefflang, ir H. (1994)
Het Rijksbeleid en de stadsrandproblematiek. Inleiding op congres 'Nieuwe concepten voor stedelijke randzones', 24 maart 1994, Rotterdam.

LEI-DLO (1997)
De meerwaarde van groen voor wonen. Een regionale analyse. LEI-DLO Mededeling 576, januari 1997.

LEI-DLO (1997)
Investeren in een optimaal groenbeleid. bestuurlijke kansen voor regionaal groen. LEI-DLO Mededeling 577, januari 1977.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995)
Grote-Stedenbeleid. Brief van Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 1995-1996, 21062, nr. 37.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995)
Steden staan voor stedelijkheid. Convenant Grote-Stedenbeleid Kabinet-G4 (12 juli 1995), en Convenant Grote-Stedenbeleid Kabinet-G15 (30 oktober 1995). Den Haag, 1995.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (1977)
Structuurvisie Openluchtrecreatie. Rijswijk/Den Haag, 1977.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (1979)
De recreatieve stad. Rijswijk/Den Haag, 1979.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (1982)
Natuur in de stedelijke omgeving. Rijswijk/Den Haag, 1982.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (1979)
Bebouwing en landschap. Een benaderingswijze van bebouwing en bebouwingspatronen: inspelen op het landschapskarakter uitgewerkt in enkele nationale landschapsparken. Rijswijk/Den Haag, 1979

Ministerie van Economische Zaken (1990)
Ondernemen in Toerisme, Nota Toeristisch beleid. 's-Gravenhage, 1990.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1994)
Openluchtrecreatie van 1984 naar 2010. Een evaluatie van de behoefte 1984 en een vooruitblik naar 2010.
Samenstelling: Richard Wong. 's-Gravenhage, 1994;

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1992)
Nota Landschap. Regeringsbeslissing Visie Landschap. 's-Gravenhage, 1992.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993)
Kiezen voor Recreatie. Regeringsbeslissing. 's-Gravenhage, 1993.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1993)
Structuurschema Groene Ruimte. Deel 3: Regeringsbeslissing. 's-Gravenhage, 1993.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996)
Naar een monitoringstelsel Groene Ruimte. Een eerste stap. Den Haag, 1996.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995)
Discussienota Visie Stadslandschappen. 's-Gravenhage, april 1995

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1996)
Balans Visie Stadslandschappen. 's-Gravenhage, september 1996.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995)
Dynamiek en Vernieuwing. 's-Gravenhage, april 1995.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995)
Uitgangspunten voor cultuurbeleid. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Tweede Kamer, 13 juli 1995. TK 1994-1995, 24247, nr. 1.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996)
Architectuur van de Ruimte. Nota over het architectuurbeleid 1997-2000. Den Haag, 1996.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991)
Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (VINEX). Deel 3: Kabinetsstandpunt. 's-Gravenhage, 1991.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1995 en 1996)
Jaarboek Rijkspanologische Dienst. Ruimtelijke verkenningen 1995 en 1996. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1994)
Jaarboek RPD, Ruimtelijke Verkenningen 1994, "Vinexbalans". Den Haag 1994.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1994)
Milieukwaliteitscriteria nieuwe woongebieden. Den Haag, 1994.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1994)
Aanknopingspunten voor de realisatie van VINEX-lokaties. Den Haag, 1994.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1994-1997)
Kwaliteit op lokatie. Werkboek voor uitwisseling van kennis en ervaring versie oktober 1994. Diverse latere publicaties. Den Haag, 1994-1997.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, e.a. (1994-1995)
VINEX-uitvoeringsconvenanten voor diverse stadsgewesten. Den Haag, 1994 en 1995.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1990)
De Randstad op weg naar 2015. Studienota verstedelijking Randstad 1995-2015. Den Haag, 1990.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Rijkspanologische Dienst (1996-1997)
Nederland 2030: Aan Zet, Tussenbalans en Eindspel. Den Haag, 1996-1997.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1996)
Randstad en Groene Hart. De Groene Wereldstad. Den Haag, 1996.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997)

- Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing. VROM / Projectgroep Herijking BELSTATO. Den Haag, april 1997.
- Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (1993)
Stadsrandzones als strijdtoneel. Den Haag, 22 oktober 1993.
- Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (1997)
Interactie stad-land. Uitdagingen voor beleid en onderzoek. NRLO-rapport 96/20. Den Haag, januari 1997.
- Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek. Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (1996)
Op weg naar een kwaliteitsnormeringssysteem voor de openluchtrecreatie. NRLO-rapport 96/8. Publicatie RMNO 120. Den Haag / Rijswijk, 1996.
- Nauta, Charlotte (1995)
Ruimte voor chaos in de stad. in: Stedebouw en Volkshuisvesting 1995, nummer 7/8.
- Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (1995)
Een eland in de tuin. Over integratie van verstedelijking en natuurontwikkeling. Den Haag, 1995.
- Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (1994)
Schakelen & Schakeren. Ideeënprijsvraag/Ontwerperswedstrijd. Ontwerpen voor nieuwe stedelijkheid tussen steden. Den Haag, 1994.
- Nijhoff, P. (1996)
Nieuwe coalities in het landelijk gebied. in: Continuïteit en vernieuwing, Bundel opstellen aangeboden aan drs R.J. de Wit, 1996.
- Ottens, H. (1990)
Verborgten stedelijke groei in het Groene Hart. in: Rooilijn 1990-6.
- Oosterman, Jan (1993)
Parade der passanten. De stad, het vertier en de terrassen. Utrecht, 1993.
- Priemus, prof.dr.ir. H. (1995)
Grote-stedenbeleid: een beleidsformule met perspectief. in: Stedebouw en Volkshuisvesting 1995, nummer 9/10.
- Priemus, prof.dr.ir. H., drs. B. van Rosmalen en drs. F. Wassenberg (1995)
Woningmarktonderzoek onderstreept beheer. 'Mozaïek' levert schat aan gegevens. in: Stedebouw en Volkshuisvesting 1995, nummer 7/8.
- Priemus, prof.dr.ir. H. en I.S. Smid (1995)
Veranderingen in de maatschappij: veranderingen in de volkshuisvesting. Delft, 1995.
- Priemus, Hugo, en Herman van der Wusten (1993)
Bestuurlijke en ruimtelijke inrichting van de Randstad. Stedelijke en regionale verkenningen 3. Delft, 1993.
- Provinciale Raad voor de Recreatie en de Natuurbescherming in Zuid-Holland, en Provinciale Planologische Dienst in Zuid-Holland (1978)
Stedelijke Recreatie, de stad als recreatiemilieu; en: Richtlijnen voor stedelijke recreatievoorzieningen. Den Haag, 1978.
- Raad voor het Natuurbeheer (1995)
Het hart op de juiste plaats: de centrale open ruimte. Utrecht, 1995.
- Raad voor het Natuurbeheer. Raad voor de Openluchtrecreatie (1995)
Advies over de Visie Stadslandschappen. Utrecht/Amersfoort, 1995.
- Raad voor het Natuurbeheer. Raad voor de Openluchtrecreatie (1996)
Advies over nieuwe landgoederen en buitenplaatsen. Utrecht/Amersfoort, 1996.
- Raad voor de Openluchtrecreatie (1995)
Ruimte om te kiezen. Advies over de duurzame ontwikkeling van recreatie. Amersfoort, 1995.
- Raad voor de Openluchtrecreatie (1995)
Hart voor het Groen. Recreatie en toerisme in het Groene Hart. Amersfoort, 1995.
- Raad voor de Openluchtrecreatie (1996)
Stedelijke recreatie. Advies over recreatie in een leefbare stad. Amersfoort, 1996.
- Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (1990)
Naar ruimtelijke kwaliteit. SDU, 's-Gravenhage, 1990.

- Raad voor de ruimtelijke ordening (1995)
Visie Stadslandschappen. Een discussiebijdrage. Den Haag, 1995.
- Raad voor de ruimtelijke ordening (1996)
Continuïteit en vernieuwing. Bundel opstellen aangeboden aan drs. R.J. de Wit, uitgebracht ter gelegenheid van de beëindiging van zijn functie als voorzitter van de Raad voor de ruimtelijke ordening, onder redactie van mr. C.P.M. Bevers en mr. P.G.A. Noordanus. 's-Gravenhage, 1996.
- Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening (RoRo) (1995)
Evaluatie IPVR, een ambtelijke discussienotitie over de Interprovinciale Verstedelijkingsvisie op de Randstad. Den Haag/Haarlem, januari 1995.
- Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening (RoRo) (1995)
Denkmodellen Randstad/Midden-Nederland. Den Haag/Haarlem, april 1995.
- Reimering, Roy, en Remco Verbeek (1995)
Rondhangen? Moet kunnen! in: Rooilijn 1995-6.
- Ridder, J. de (1990)
Toezicht in de ruimtelijke ordening. Een empirische studie naar de intergouvernementele betrekkingen tussen provincie en gemeente in het kader van planologisch toezicht. Deventer, 1990.
- Rooijen, M. van (1990)
De wortels van het stedelijk groen. Een studie naar het ontstaan en voortbestaan van de Nederlandse groene stad. Utrecht, 1990.
- Rijksplanologische Dienst (1996)
Kleur geven aan groen. Thema's voor de stadsparken in Groningen. Voorbeeldplan Vierde nota, 05 Openbare ruimte.
- Schendelen, Marijke van (1995)
Speelruimte in de stadsvernieuwing. in: Rooilijn 1995-6.
- Schrijnen, ir. J.M. (1995)
Lezing bij de manifestatie Inside Randstad Holland, 16 juni 1995, door ir. J.M. Schrijnen, Hoofd Ruimtelijke Ordening, Rotterdam; Voorzitter BNS.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1996)
Sociaal Cultureel Rapport 1996. Den Haag, 1996.
- Spek, Mieke van der, en Rogier Noyon (1995)
Van de stoep en de rand: de bewegingsvrijheid van kinderen op straat. in: Rooilijn 1995-6.
- Staringcentrum-DLO (1996)
Verstedelijking in het landelijk gebied. Typering van een proces en ontwikkeling van een methode voor monitoring. SC-DLO-rapport 451. Wageningen, 1996.
- Stedelijk Beheer Amsterdam (1995)
Onderzoek 'de lokatie van sportparken'. Amsterdam, 1995.
- Stedelijk Beheer Amsterdam (1995)
Recreatie in de stad. Onderzoek naar recreatieve potenties in het stedelijk gebied. Amsterdam, 1995.
- Stichting Recreatie, kennis- en innovatiecentrum (1996)
Recreatie dicht bij huis; economie en wonen. Den Haag, 1996.
- Stichting Recreatie, kennis- en innovatiecentrum (1996)
Recreatie dicht bij huis; zonder kwantiteit geen kwaliteit. Den Haag, 1996.
- Stichting Wetenschappelijke Atlas van Nederland (1988)
Atlas van Nederland, Deel 3 Steden. 's-Gravenhage, 1988.
- Stichting Wetenschappelijke Atlas van Nederland (1987)
Atlas van Nederland, Deel 19 Stadsinrichting. 's-Gravenhage, 1987.
- Stichting Nederland Verbouwen, ir. H. van der Marel (1990)
Mythe en paradox in het Groene Hart van de planologen. Delft, januari 1990.

Stuurgroep Groene Hart (1992)
Nadere uitwerking Vierde nota, Plan van aanpak ROM-beleid. Eindrapport van de Stuurgroep Groene Hart. Den Haag, 1992.

Sijtsma, F.J., en D. Strijker (1994)
Investerings met Ruimtelijke werking in het Landelijk Gebied. Groningen, 1994.

Teeuw, Josine (1994)
Restrictief beleid uit de VINEX. Den Haag, juli 1994.

Tjallingii, Sybrand (1993)
Ecopolis: een strategie voor Ecologisch Verantwoorde Stedelijke Ontwikkeling. in: Groen 9 1993.

Tummers, ir. L.J.M., en ir. J.M. Tummers-Zuurmond (1990)
De uitgroei van de Randstad tot een groene metropool. Een stedenbouwkundige verkenning ten behoeve van ontwerp-aanzetten voor het westelijk deel van Nederland. Delft, 1990.

Vahl, H.G. (1985)
Prikkel in de stedebouw, zwart-witboek voor een groene woonwijk. Suggesties voor het meer bruikbaar maken van nieuwe woonwijken in Delft, Gouda en Lelystad. Stichting Ruimte, 1985.

Verschuren, ir. S. (1994)
Op zoek naar nieuwe stedelijkheid tussen steden. Tussengebieden: wel de lusten, niet de lasten van de stad. in: Stedebouw en Volkshuisvesting 1994, nummer 11.

Vroom, M.J. (1995)
Open ruimte in het Groene Hart is een kwestie van suggestie. In: NRC-Handelsblad, 23-3-1995.

Wezenaar, Han (1994)
Buiten Westen; planologie op avontuur aan de stadsrand. Den Haag 1994.

Zomerdijk, H.J. (1992)
Groene Hart ziet niets in gebiedsautoriteit. in: NG magazine 1992-3.