

2011RGW80 bijlage 2

BIJLAGE I: RO beleid aan de rand van de stad

Belang van grondwaarde

Ruimtelijke inrichting heeft altijd in het teken gestaan van de bevordering van welvaart, veiligheid en ontspanning van de samenleving. De toe-eigening van het effect van (verandering van) bestemmingen op de grondwaarde loopt als een rode draad door de geschiedenis van de ruimtelijke inrichting van Nederland. De randen van de steden spelen daarbij weliswaar een cruciale rol, maar zijn als onderwerp van ruimtelijk beleid altijd onderbelicht gebleven. De maatschappelijke krachten waren hiervoor blijkbaar te sterk. De hoogte van de grondwaarde is immers recht evenredig met de stedelijke hiërarchie van locaties. Niet voor niets gingen de discussies over grondpolitiek vooral over locaties in de stadlandzone. Des te groter is de prestatie van het naoorlogse ruimtelijke beleid dat de steden in Nederland niet tot één klont aan elkaar gebouwd zijn. Dit zogeheten bufferzonebeleid staat, wat de stadlandzones betreft, de laatste jaren echter steeds meer op gespannen voet met het beleid om te komen tot compacte steden. Nu nabijheid boven bereikbaarheid staat als doel van ruimtelijk beleid neemt de druk van de verstedelijking op de stadlandzones alleen maar toe.

Ook na een eeuw ruimtelijk ordeningsbeleid gaat de economische wet van het positieve verband tussen grondwaarde en stedelijkheid nog steeds op, en wel op verschillende ruimtelijke schalen (zie H. de Groot et al, Centraal Planbureau 2010). De onderzoekers van het CPB concluderen dat de grondprijzen in de Randstad hoger liggen dan in de regio's aan de rand van Nederland, in stedelijke gemeenten hoger dan in de landelijke gemeenten en in binnensteden hoger dan aan de rand van de stad. De concentratie en bereikbaarheid van werk en voorzieningen zijn volgens hen de belangrijkste verklaringen voor dit prijsverschil. De economen pleiten dan ook voor een verdere versterking van de agglomeratievoordelen door stedelijke functies zoveel mogelijk te concentreren, hetzij door verhoging van de bestaande stedelijke dichtheid dan wel door stedelijke functies aan de randen van de steden toe te voegen. De onderzoekers laten bovendien zien dat mensen bereid zijn verder te reizen voor werk dan voor ontspanning. Wie echter nauwkeurig naar de kaartjes uit het rapport kijkt, komt tot de ontdekking dat er lokale verschillen in grondprijzen zijn die zich niet in het model van de stedelijkheid laten vangen. Het ruimtelijke ordeningsbeleid is daarvoor de belangrijkste reden, zeker in de stadlandzones.

Wederopbouw

Ruimtelijke ordening werd pas na de Tweede Wereldoorlog een vorm van centrale planning door de overheid. Het rijk was toen steeds meer aan zet, zeker op het vlak van conceptontwikkeling en financiering, hoewel de uitvoering van ruimtelijke ordening een zaak bleef van provincies en gemeenten. De provincies positioneerden zich in dit beleidsveld als de behartigers van verticale (tussen beleidsniveaus) en horizontale (tussen sectoren) coördinatie. De ruimtelijke ordening in deze periode stond in het teken van wederopbouw en van regionale spreiding van welvaart, later (in de jaren vijftig en zestig) in het teken van cityvorming. Aan de randen van de stad werden toen vooral nieuwe woningen gebouwd (de naoorlogse wijken).

Gebundelde deconcentratie

In de Tweede Nota Ruimtelijke ordening (1966) werd in het verstedelijkingsbeleid het principe van de gebundelde deconcentratie ingevoerd, inclusief de instelling van bufferzones tussen de steden. Door het behoud van groengebieden om de steden moest worden voorkomen dat zij aan elkaar groeien en zodoende bleef het groen bereikbaar voor de stedelijke recreant.

Hoewel dit volgens economen ten koste gaat van de agglomeratievoordelen (positieve welvaartseffecten door productiviteitswinst in stedelijke concentraties) kwam dit beleid wel tegemoet aan de woonwensen van de meeste stedelingen en daarmee ten goede aan de door hen ervaren leefkwaliteit. Door de groei van welvaart, vrije tijd en autobezit nam in die tijd verder de behoefte aan toerisme en recreatie toe. In de ruimtelijke ordening van de stadlandzones deden de zogeheten 'recreatieve sterren' hun intrede. Dit waren grootschalige dagrecreatieve terreinen, vaak aangelegd rond een waterplas die was ontstaan door het uitgraven van zand voor de aanleg van snelwegen.

Compacte stadbeleid

In de jaren zeventig en tachtig namen de zorgen over milieu en behoud van groene kwaliteiten toe, ook in de stadlandzones. Tegelijkertijd werd duidelijk dat de Nederlandse economie een ernstige recessie doormaakte. Het accent in de ruimtelijke ordening verschoof naar het stimuleren van de economische potenties van steden. Het compacte stadbeleid dat hiervan het gevolg was, werd mede gerechtvaardigd door de verwachte bijdrage aan de vermindering van de groei van de (auto)mobiliteit. Naast aandacht voor de kwaliteit van de (dagelijkse) leefomgeving in de steden (woningverbetering, voldoende voorzieningen, veilige omgeving, schoon milieu), bleef het principe van gebundelde deconcentraties gehandhaafd, onder meer door de stimulering van groeikernen en de groene inrichting van de bufferzones. Op stadsregionaal niveau bevorderde ruimtelijke ordening eerder de scheiding van 'rode' en 'groene' bestemmingen dan de verweving ervan. De ruimtelijke ordening schoot zich bovendien in de eigen voet door uitgebreide inspraak toe te staan op de plannen. Concepten die menging van ruimtegebruik bevorderden, vonden weinig weerklank bij behartigers van sector- of groepsbelangen. Zo stuitte een typisch stadlandzone begrip als 'recreatief medegebruik' op breed verzet van boeren en natuurbeschermers. Het begrip kreeg bovendien marginale belangstelling van stadsbestuurders.

Ondertussen nam de stedelijke druk op de stadsrandzones toe en daarmee de verwachting van grondbezitters in de stadsrandzone dat vroeg of laat geld te verdienen was aan de grond (toenemende optiewaarde van de grond). Eigenaren van de grond, vaak boeren maar ook allerlei andere 'ondernemers', hadden belang bij minimaal onderhoud van de gebruikswaarde. Men wachtte af tegen zo laag mogelijke kosten. Ook gemeenten hadden belang bij het niet vastleggen van bestemmingen, want dit zou hun toekomstige plannen kunnen dwarsbomen. Men speculeerde op toekomstige revenuen van het gemeentelijke grondbedrijf. Veel stadsrandzones werden zodoende 'rommelzones' waar opportunisme hoogtij vierde en geen enkele overheid beleidsverantwoordelijkheid nam. De stadsrandzone werd de locatie van activiteiten waarvoor elders in de stad geen ruimte was en in het landelijke gebied geen plek (afvalstort, autosloperijen, maneges, opslagplaatsen, tuincentra, volkstuinten, recreatiewoningen e.d.).

Randstadgroenstructuur

Toch heeft de rijksoverheid toen het initiatief genomen om deze ontwikkeling te keren. In 1985 lanceerde het rijk het begrip Randstadgroenstructuur. Het doel was om in directe aansluiting op de steden meer ruimte te creëren voor bos, natuur en (dag)recreatie. Dit investeringsprogramma omvatte veel bestaande initiatieven (bufferzones, landinrichtingen, nieuwe recreatiegebieden, bovenwijkse groenvoorzieningen, fietspaden e.d.), maar was in twee opzichten innovatief: het hanteerde een integrale inrichtingsfilosofie (waarmee een verdere verloedering tot restruimte van de stadlandzones werd voorkomen) en het doorbrak de tot dan toe gehuldigde scheiding van stad en land (door uit te gaan van ruimtelijke menging van gebruiksfuncties).

Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Extra)

De uitvoering van dit programma stagneerde echter omdat ten tijde van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Extra) de vraag naar woningen sterk toenam en men die volgens de principes van de compacte verstedelijking vooral aan de randen van de stad wilde neerzetten. Zo werd in de Vierde Nota opvallend weinig gezegd over de gewenste inrichting van de stadlandzones. Alleen onder het kopje ‘Openbare Ruimte’ werd bepleit de samenhang tussen gebieden binnen en buiten de stad te vergroten door ‘groene longen’ vanuit het omliggende landelijke gebied meer de stad in te trekken en ‘recreatieve verbindingen’ vanuit de stad naar het omliggende landelijke gebied te leiden. Hiermee werd de aanzet gegeven voor de verbindingsfunctie van de stadlandzones tussen stad en land. Bovendien speelde de Vierde Nota in op de wens naar meer ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte (duurzaam ruimtegebruik, verhoging van de belevingswaarde). In de Vierde Nota Extra werd bovendien de totstandkoming van de Randstadgroenstructuur bevestigd. Hoewel dus de versterking van de ruimtelijke hoofdstructuur ten dienste van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie, en de versterking van de stedelijke economie in het bijzonder, de leidraad waren van de Vierde Nota, bleef op papier de beleidsaandacht op rijksniveau voor de stadsrandzone gehandhaafd. De maatschappelijke realiteit was inmiddels echter anders. De aandacht voor de dagelijkse leefomgeving was vooral een kwestie van het grote stedenbeleid, waarbij de sociale pijler in aandachtswijken in het centrum van de politieke belangstelling stond. Buiten de steden verhardde de belangenstrijd tussen de verschillende groene partijen: boeren kozen voor schaalvergroting en intensivering, natuurbeschermers voor de ecologische hoofdstructuur en recreatiemensen voor grootschalige complexen. Bovendien werd de financiering steeds lastiger. Bij de overheid klotste het geld achter de toonbank steeds minder en de roep om privaatsamenwerking klonk steeds luider.

Mede door het VINEX-beleid werden de randen van de steden een woongebied voor (halfslachtige) stedelingen. De compacte stad schoof fysiek op, terwijl op de schaal van de stadsregio de compactheid van de stedelijkheid toenam. De groene kwaliteiten van de stadlandzone werden het kind van de rekening. Sommige planologen bepleitten in die tijd niettemin om te stoppen met de anonieme stedenbouw van de VINEXwijken. Zij wilden in de stadlandzones aantrekkelijk woonclusters en buitenplaatsen aanleggen en met het daarmee verdiende geld ecologische en recreatieve routes aanleggen of herstellen. Deze geluiden vonden weinig weerklank in het ruimtelijk beleid van het rijk.

Vijfde nota

In de Vijfde Nota (‘centraal wat centraal moet, decentraal wat decentraal kan’), geschreven in een periode van grote economische bloei (tweede helft jaren '90), koos de regering voor een verstedelijkingsbeleid op een nog hoger schaalniveau dan de stadsgewesten (stedelijke netwerken). De rijksbufferzones, ontworpen om steden van elkaar te scheiden, werden verondersteld onderdeel uit te maken van deze stedelijke netwerken. Het rijk streefde niettemin naar een genuanceerde scheiding van stad en land door middel van het intensiveren, combineren en transformeren van het ruimtegebruik.

In de opmaat van de Vijfde Nota (deel 1: de bekende ‘stoeptegels’) werd geconstateerd dat de landschappelijke en recreatieve kwaliteiten rond de steden sterk achter liepen bij de stedelijke ontwikkeling en dat er een ernstige onbalans was ontstaan tussen rood en groen. Het rijk stelde zich ten doel dit niet zo zeer te keren door beperkingen op te leggen aan stedelijke uitbreidingen, maar door de stadsranden gericht ruimtelijk in te richten. Door de aanleg van

fiets- en wandelpaden wilde men de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de stadlandzones vergroten (recreatieve gebruikswaarde), terwijl de aanleg van grootschalige regionale parken de recreatieve belevingswaarde moest verhogen. Een regionaal park werd daarbij omschreven als een herkenbare landschappelijke eenheid in een stedelijk netwerk. De provincies werden uitgenodigd om in overleg met de betreffende gemeenten hiervoor een ontwikkelingsplan op te stellen. Het regionale parkenbeleid vormt als het ware de vervanger van het bufferzonebeleid. Mede op grond van een uitspraak van de Raad van State vroeg het rijk in de uiteindelijke Nota Ruimte aan de provincies om de voormalige bufferzones te transformeren tot de genoemde grootschalige regionale parken met voldoende mogelijkheden voor ontspanning en dagrecreatie. Het rijk zou dit verder marginaal gaan toetsen.

Nota Ruimte

Ten gevolge van de Nota Ruimte werd ruimtelijke ordening steeds meer een zaak van provincies en gemeenten. Een beleidslijn die door het huidige kabinet versterkt is doorgezet. De Vijfde Nota kende bovendien het novum van de rode contouren, een beleidsinstrument dat bedoeld is om paal en perk te stellen aan de expansie van de steden. Elke nederzetting moest een rode contour krijgen waarbinnen ruimte geboden werd aan 50% van de verwachte bouwopgave. De andere helft van de bouwopgave moest door intensivering binnen de bebouwde kom een plek krijgen. Een groot deel van de stadlandzones valt onder het regime van de rode contouren. In de afsluitende Nota Ruimte werden provincies en gemeenten door de regering uitgenodigd om rode contouren aan te geven op hun plankaarten. De eerder in het kader van de Vijfde Nota geïntroduceerde groene contouren verdwenen in de Nota Ruimte van het toneel, omdat ze het aantal beschermingscategorieën zouden vergroten in plaats van verminderen. Ook op dit vlak trekt het huidige kabinet de toen al getrokken beleidslijn door en heeft overigens besloten de financiering van de Ecologische Hoofdstructuur te begrenzen en de bescherming van natuurgebieden te beperken.

Kadernota Ruimte provincie Utrecht

De provincie Utrecht is ingegaan op de uitnodiging van het rijk om rode contouren aan te geven. In de Kadernota Ruimte wordt gesteld dat de ervaringen met het werken met rode contouren overwegend positief zijn: de systematiek is helder en het stimuleert de inbreiding (in plaats van uitbreiding) van verstedelijking. Wel wordt vooral door de gemeenten gepleit voor een flexibele en vooral tijdelijke toepassing van de rode contouren. Bovendien hebben volgens de samenstellers van de Kadernota de rode contouren de vorming van het organische geheel van stad, stadland en land in de provincie bevorderd. De ruimtelijke inpassing van recreatiemogelijkheden is een zaak gebleken die zowel stad als land betrof en de stadlandzones zijn inmiddels belangrijke schakelgebieden geworden.

Feitelijke ontwikkelingen

Er bestaat geen systematisch onderzoek naar de veranderingen in ruimtegebruik in de stadlandzones in de provincie Utrecht. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft enkele onderzoeken over dit onderwerp uitgevoerd, zonder specifiek op de Utrechtse situatie in te gaan. De uitkomsten zijn echter in grote lijnen van toepassing op Utrecht.

Hamers et al. (2009) hebben aangetoond dat tussen 1996 en 2003 per vierkante kilometer in de stadlandzone vijf keer zoveel woonoppervlak is gerealiseerd als voor het stedelijke gebied als totaal en veertien keer zo veel als in het buitengebied. Eerder is gewezen op de realisering van VINEX woningbouwbeleid. Overigens valt te verwachten dat door de bouwcrisis deze groei de laatste jaren is afgezwakt, evenals in de rest van de steden en het buitengebied.

Volgens de onderzoekers van het PBL neemt de behoefte aan recreatieruimte in de stadsranden sterk toe. Zo zou deze behoefte vijf keer zo hoog zijn als in het buitengebied. Inspelen op deze behoefte is vooral in de Randstad een kwestie van ruimtelijk beleid in verband met de grote concurrentiedruk van andere vormen van ruimtegebruik (rood en groen).

Piek en de Niet (2010) wijzen er verder op dat er grote regionale en lokale verschillen bestaan in de mate waarin stadsranden veranderingen naar stedelijk ruimtegebruik laten zien. Stadsranden in Nationale Landschappen en (voormalige) rijksbufferzones kennen de minste en die van de Randsteden de meeste veranderingen. Daarnaast worden landbouwgronden het meest getransformeerd en natuurterreinen en recreatiegebieden het minst. Groene vormen van ruimtegebruik (recreatie en natuur) bieden in de praktijk de meeste weerstand tegen oprukkende verstedelijking. De belangrijkste reden daarvoor is dat er in de ruimtelijke ordening in dit soort gebieden niet of nauwelijks plannen zijn om ze te transformeren naar stedelijke vormen van ruimtegebruik. Dit aandeel ligt bij nu nog agrarische gronden veel hoger.

Stadsrandgebieden met een recreatieve functie veranderen het minst vaak naar stedelijk grondgebruik. Dit zal volgens beide onderzoekers van het PBL in de toekomst ook het geval zijn. Volkstuinen, sportterreinen, parken en plantsoenen lopen nog de meeste kans om te transformeren naar stedelijk grondgebruik. Een bijkomend punt is dat juist recreatiegebieden de mogelijkheid bezitten om kleinschalige clustering van stedelijke functies te realiseren zonder dat dit ten koste gaat van het groene karakter van het gebied.

BIJLAGE II: De kwalitatieve opgave

Onderzoek laat zien dat er veel variatie is aan gebiedskwaliteiten binnen de stadlandzones. Luiten (2011) merkt in dit verband op dat dit haaks staat op een generieke toepassing van de rode contouren als planologisch instrument. Hij pleit ervoor om in de stadlandzone niet langer te sturen op kwantiteiten (bijvoorbeeld het toestaan van een maximaal aantal te bouwen woningen) maar op kwaliteiten (bijvoorbeeld de aanwezige lokale gebiedskenmerken). Overigens pleit Luiten niet voor het afschaffen van het rode contourenbeleid, maar voor het variëren van de kwantitatieve doelstellingen in het licht van de aanwezige kwaliteiten. Zijn kritiek richt zich vooral op generieke toepassing, niet op het planologische instrument van de rode contouren op zich. Er moet volgens hem in de stadlandzones meer ruimte komen voor nuancering en differentiatie van het ruimtelijke beleid.

In Zuid-Holland zijn tien verschillende soorten stadsrandgebieden aangetroffen. Dat betekent niet dat per soort gebied een afzonderlijk beleid ontwikkeld moet worden. Luiten (2011) hanteert twee inrichtingsprincipes die per soort stadsrandgebied anders kunnen uitpakken, namelijk de historische lijnen van het landschap en de schaal van de stedelijke bebouwing. Hij werkt dat vervolgens uit in drie ruimtelijke strategieën voor stadlandzones:

1. *Contrastkwaliteit*: deze kwaliteit doet zich voor wanneer grootschalige landschappen doorsneden worden door stedelijke bebouwing. Dit levert een harde stadsrand op, waarbij stad en land doelbewust worden gescheiden. Het beleid toe nu toe is er op gericht de interactie tussen stad en land zo minimaal te houden. Beleid dat van deze contrastkwaliteit uitgaat, beoogt om de contrasten als gebiedskwaliteit naar voren te brengen, door bijvoorbeeld het zicht op stad en land in het landschap te accentueren. Het gaat dus niet zo zeer om het bufferen, maar om het bevorderen van de beleving van de contrastkwaliteit. Openleggen van deze stadlandzones met fiets en wandelpaden past goed in dit soort ruimtelijk beleid.
2. *Contactkwaliteit*: deze kwaliteit doet zich voor bij kleinschalige landschappen die in ecologische, esthetische en economische zin qua gebruikswaarde kunnen stijgen door ze te verbinden met het stedelijke ruimtegebruik. In deze strategie staat het bevorderen van de interactie tussen stad en land voorop. De belangrijkste aanleidingen voor zo'n beleid moet men zoeken in de openlucht recreatie, de stadsecologie en de economische exploitatie. De waarde van de grond wordt in de plannen van dit soort stadlandzones uiteraard meegenomen.
3. *Contractkwaliteit*: deze kwaliteit doet zich voor bij de verbinding van de hierboven genoemde grootschalige en kleinschalige landschapskwaliteiten. De bevordering van deze kwaliteiten gaat uit van een soort co-evolutie van zowel rode als groene vormen van ruimtegebruik. Niet (het voorkomen van) de conflicten in ruimtegebruik staat voorop, maar de dynamische variatie van complementariteit van verschillende vormen van ruimtegebruik. Om de evolutionaire metafoor vast te houden: hier ontstaan de nieuwe mutaties van het 21^{ste} eeuwse landschap. Met andere woorden, continuïteit staat centraal, in plaats van behoudzucht.