Planbureau voor de Leefomgeving

STADSRANDEN

Schakelzones tussen stad en land

PBL

Stadsranden
Schakelzones tussen stad en land

Leo Pols, Like Bijlsma, Marnix Breedijk, Maarten van Schie

Stadsranden. Schakelzones tussen stad en land
© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2018, rectificatie 2025
PBL-publicatienummer: 3158

Contact
leo.pols@pbl.nl

Auteurs
Leo Pols, Like Bijlsma, Marnix Breedijk, Maarten van Schie

Supervisors
Marc Hanou en Dorien Manting

Met dank aan
Frank van Dam, Rienk Kuiper, Jan Ritsema van Eck, Frank van Rijn en Joost Tennekes

Redactie figuren
Beeldredactie PBL / Frank van Rijn

Eindredactie
Simone Langeweg tekst- en communicatieadvies

Opmaak
Xerox/OBT, Den Haag

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Pols, L., et al. (2018), *Stadsranden. Schakelzones tussen stad en land*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

BEVINDINGEN

Samenvatting: aanbevelingen voor regionaal omgevingsbeleid 6
Staat van de stadsrand 6
Ruimte tussen stad en land 7
Regionalisering 8
Woningbouwdruk op stadsranden 8
Natuur en landschap in stadsranden 10
Stadsrandprofielen 11
Grondbezit in de stadsrand 11
Beleidsopties voor de stadsrand 12

VERDIEPING

1 INLEIDING 15
1.1 Aanleiding voor onderzoek naar stadsranden 15
1.2 Eerder onderzoek naar stadsranden 15
1.3 Verstedelijking van de stadsrand 16
1.4 Definitie en afbakening 16
1.5 Doel, onderzoeksvragen en aanpak 17
1.6 Leeswijzer 18

2 RIJKSBELEID VOOR VERSTEDELIJKING EN BESCHERMING VAN DE OPEN RUIMTE 19
2.1 De na-oorlogse uitbreidingen (1946-1965) 19
2.2 Bufferzones en gebundelde deconcentratie (1966-1987) 20
2.3 Ecologische hoofdstructuur en compacte stad (1988-2011) 23
2.4 Instrumentarium voor de open ruimte 26
2.5 Conceptuele ontwikkeling van stad en contramal 27
2.6 Slotscene rijksbemoeienis 28

3 PROVINCIALE VERSCHEIDENHEID IN OMGEVINGSBELEID 30
3.1 Vigerend rijksbeleid 30
3.2 Provinciaal omgevingsbeleid 30
3.3 Landsdekkende kaart provinciaal beleid 33

4 REGIONALE VERSTEDELIJKINGSKRACHTEN IN DE STADSRANDZONE 39
4.1 Verstedelijkingskrachten 39
4.2 Druk vanuit natuur en landschap 44
4.3 Confrontatie van verstedelijkingsopgaven en landschapsbescherming 44
4.4 Ruimtelijke opgaven voor stadsranden 47

5 GRONDBEZIT IN DE STADSRANDEN **49**
5.1 Omgevingsbeleid en grondbezit 49
5.2 Grondbezit in stad, stadsrand en landelijk gebied 49
5.3 Grondeigendommen en stadsrandprofielen 52
5.4 Eigendomsverhoudingen in vier regio's 56
5.5 Conclusie 60

LITERATUUR **62**

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Samenvatting: aanbevelingen voor regionaal omgevingsbeleid

Geef stadsranden een zelfstandige plek in het regionale omgevingsbeleid. In het omgevingsbeleid wordt beleid geformuleerd voor de stad en het landelijk gebied. De overgangen tussen deze twee zijn geen dunne lijn, maar vormen een bredere zone die wordt gekenmerkt door een grote dynamiek. Stadsranden bevinden zich in dit dynamische tussengebied. Deze hebben een belangrijke schakelfunctie als het erom gaat beleid op verschillende bestuurlijke niveaus vorm te geven en af te stemmen. Bovendien worden stadsranden steeds multifunctioneler en belangrijker voor het functioneren van het *daily urban system* van de regio. De decentralisatie van het omgevingsbeleid biedt kansen om het beleid voor de stadsranden opnieuw te agenderen.

Kennis van de specifieke ruimtelijke dynamiek en kwaliteit van de stadsrand is noodzakelijk om passend beleid te kunnen formuleren. De stadsrand ligt als een schil om de stedelijke kern. Hoe groter de kern, hoe breder de stadsrandzone. Deze zone staat bloot aan veranderende ruimteclaims voor wonen, werken en recreatie. Niet zelden is de kwaliteit van de stadsrand het resultaat van een sectorale afweging van belangen. Daarbij wordt voorbij gegaan aan de betekenis die stadsranden kunnen hebben voor een duurzame ontwikkeling van de regio en de kwaliteit van de leefomgeving in een gemeente. Door stadsranden te beschouwen als aparte ruimtelijke categorie ontstaat een ander perspectief: de stadsrand als schakelgebied waar bovenlokale vraagstukken voor energie en klimaat, voedsel en natuur, mobiliteit en leefomgeving bij elkaar komen.

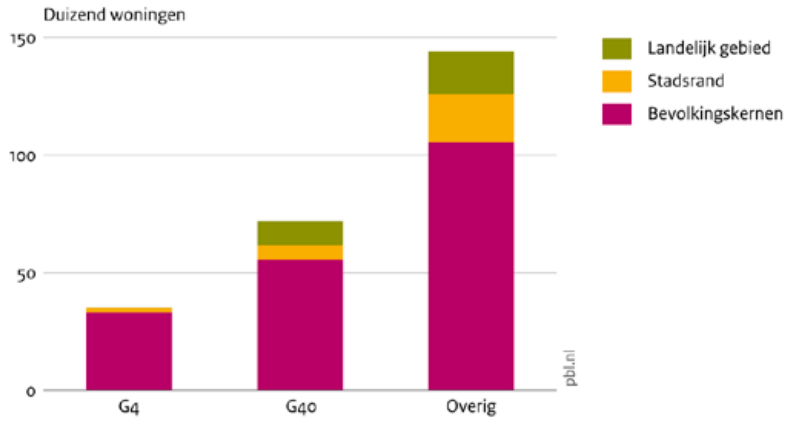
Met behulp van 'stadsrandprofielen' kunnen de ruimtelijke opgaven voor stadsranden inzichtelijk worden gemaakt. Door de verstedelijkingsopgave in de stadsranden te plaatsen naast het beleid voor natuur en landschap ontstaan op de schaal van gemeenten 'stadsrandprofielen', met elk een specifieke uitgangspositie voor landschap ('groene druk') en woningbouw ('rode druk'). Door de rode en groene druk te projecteren op de stadsranden en deze met elkaar te vergelijken, ontstaat een beeld van de mate waarin stadsranden zullen gaan verstedelijken en van de opgaven die zich hierbij voordoen. Stadsranden blijken onderling sterk te verschillen in de mix van rode en groene druk. In deze studie onderscheiden we vier stadsrandprofielen: hoge rode druk en hoge groene druk (bijvoorbeeld Amsterdam, Arnhem, Zeist), hoge rode druk en lage groene druk (bijvoorbeeld Rotterdam, Alphen aan den Rijn), lage rode druk en hoge groene druk (bijvoorbeeld Breda, Eindhoven, Assen, Maastricht) en lage rode druk en lage groene druk (bijvoorbeeld Groningen, Zwolle, Enschede).

Sterke publieke grondposities maken het mogelijk duurzame ontwikkeling te sturen. Over het algemeen kenmerken de stadsranden zich door een grote verscheidenheid aan grondeigenaren, die elk een andere ruimtelijke dynamiek nastreven. Hierin onderscheiden de stadsranden zich van zowel de stad – met vooral de gemeente als grondeigenaar – als het landelijk gebied – met vooral particuliere grondeigenaren. In de grotere steden echter zijn het de overheden (gemeenten en Rijk) die in de stadsrand relatief veel grond bezitten; dit kan oplopen tot 70 procent van de totale stadsrand. Hierdoor hebben deze overheden een sterke positie bij de gebiedsontwikkeling in de stadsranden: zij kunnen grondbezit bundelen, doelstellingen en visies op elkaar afstemmen en taken en verantwoordelijkheden verdelen. Met elkaar kunnen zij een sterke regie voeren op de nieuwe processen van gebiedsontwikkeling. De combinatie van stadsrandprofielen met grondbezit biedt overheden een handelingsperspectief om de verstedelijking in een hoogdynamisch gebied op een duurzame wijze te sturen. Overheden zijn in staat om langetermijndoelen ten aanzien van energie en klimaat, voedsel en natuur, en mobiliteit en leefomgeving op elkaar af te stemmen, rekening houdend met de (gewenste) ruimtelijke identiteit van de stadsrand.

Staat van de stadsrand

Stadsranden hebben een zwakke positie in het omgevingsbeleid, terwijl ze een hoge ruimtelijke dynamiek kennen. De ruimtelijke ontwikkeling die er plaatsvindt, is vaak het resultaat van sectoraal beleid en lokale projecten.

Figuur 1
Nieuwbouw, 2012 - 2016



Bron: BAG, bewerking PBL

Toelichting: G4: de vier grote steden. G40: steden van het netwerk van middelgrote steden. Overig: alle andere gemeenten groter dan 5.000 inwoners.

Dit kan er in sommige gevallen toe leiden dat groene en cultuurhistorische kwaliteiten worden verdrongen door verstedelijking, infrastructuur en glastuinbouw. Vaak is dit een geleidelijk proces: de glastuinbouw breidt stapsgewijs uit, met kleinschalige woningprojecten worden landbouwkavels bebouwd en in leegstaande agrarische bebouwing vestigen zich andere functies. Met een reeks aanpassingen en kleine projecten schuift de stadsgrens op, zonder dat dit wordt getoetst aan de maatschappelijke wenselijkheid daarvan. Zonder expliciete aandacht voor de ruimtelijke afweging van economische, sociale en landschappelijke belangen is het risico aanwezig dat de stadsrand verandert op een manier die niet voor alle belanghebbenden even ideaal is. Deze constateringen vormen de aanleiding voor deze studie.

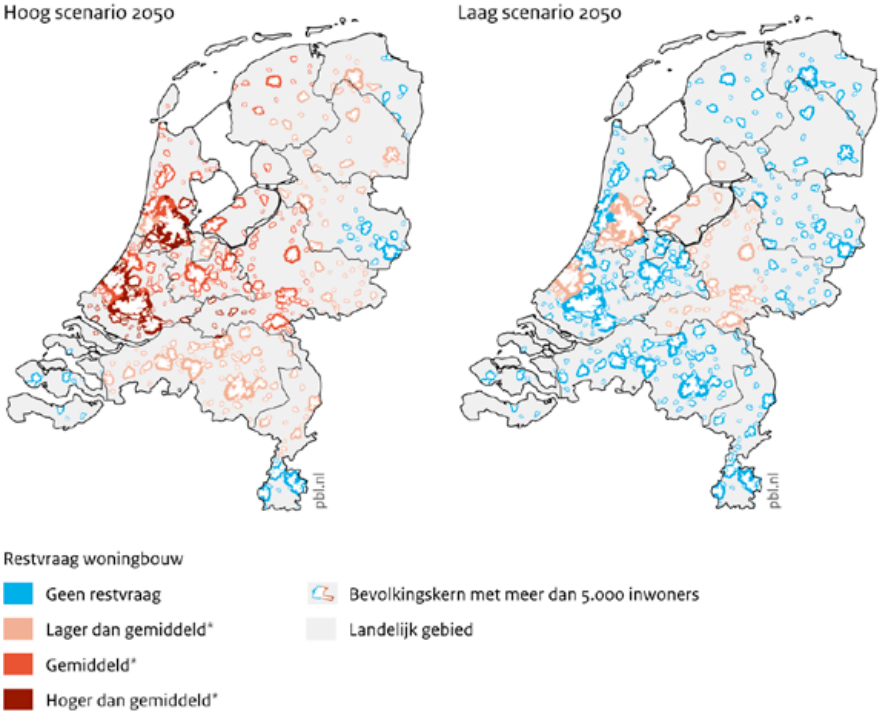
Met deze studie wil het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) beleidsmakers laten zien dat de stadsrand niet alleen de frontlinie van de stad vormt, maar ook een schakelzone kan zijn tussen stad en landelijk gebied. Een schakelzone die mogelijkheden biedt voor meekoppeling en synergie tussen sectoren die voorheen werden gezien als typisch landelijk (bijvoorbeeld landschapsbeheer) óf typisch stedelijk (bijvoorbeeld woningbouw). Om dit duidelijk te maken hebben we drie terreinen geanalyseerd waarop stadsranden onderling sterk verschillen: omgevingsbeleid (groen), woningbehoefte (rood) en grondbezit. De scan van deze drie goed meetbare onderwerpen geeft inzicht in de regionale verschillen in ruimteclaims en de bijbehorende ruimtelijke mogelijkheden en beperkingen voor verstedelijking.[1]

Ruimte tussen stad en land

De tweedeling tussen stad en land geeft al decennialang richting aan de nationale ruimtelijke ordening. Voor stadsranden bestaat tot nu toe, op een enkele uitzondering na, geen specifiek beleid: ze zijn het resultaat van beleid voor de *stad*, restrictief beleid voor de *open ruimte* en landbouw- en natuurbeleid voor het *landelijk gebied*. Het beleidsconcept 'stad en open ruimte' bleef, met aanpassingen aan de tijdgeest, meer dan een halve eeuw overeind.

Hieraan kwam geleidelijk een einde. Al tijdens de Vinex-periode zochten beleidsmakers naar nieuwe beleidsconcepten voor de verweving van groen en rood. Dit had onder andere een pragmatische reden: door speculatie rond de Vinex-wijken werd de grond te duur voor groenaanleg. Men zocht naar manieren om 'groen' te laten meeliften op de initiatieven en geldstromen voor 'rood'. Zo ontstond een organisch 'tussenland' waarin groen, bedrijvigheid en wonen met elkaar waren verweven. Dit 'tussenland' werd in beleidsvisies steeds vaker gezien als eigenstandig concept: een ruimte *tussen* stad en land.
In functionele zin is de ruimte tussen stad en land al langer een feit. De tuinbouw zit van oudsher dicht bij de stad en kreeg vanaf de tweede helft van de 20e eeuw gaandeweg steeds meer industriële kenmerken met een eigen dynamiek. De huidige greenports overlappen vaak met de stadsranden. Ook ondernemers buiten de tuinbouwsector baseren hun verdienmodel dikwijls op deze 'randen van het landelijk gebied': de nabijheid van de stad heeft voordelen (werknemers, infrastructuur) en de stadsranden bieden

Figuur 2
Rode druk: Restvraag woningbouw in stadsranden



Bron: CBS, bewerking PBL

mogelijkheden voor ruimte-extensieve bedrijvigheid zoals recreatie, grootschalige retail en datacenters. In de recreatiesector groeien bedrijven soms uit tot economisch gezien sterke complexen die een aantrekkingskracht hebben tot ver buiten de gemeente, zoals het Bergse Bos bij Rotterdam en Buytenpark bij Zoetermeer. Maar ook ontstaan kleinschalige vormen van bedrijvigheid waar wordt geëxperimenteerd met alternatieve landbouw-vormen (biologische en nicheproducten) en agrarische nevenactiviteiten (kamperen, bed and breakfast). Verder zijn er nieuwkomers in de vorm van logistiek vastgoed en hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing. Door deze ontwikkelingen wordt de stadsrand geleidelijk aan multifunctioneler.

Regionalisering

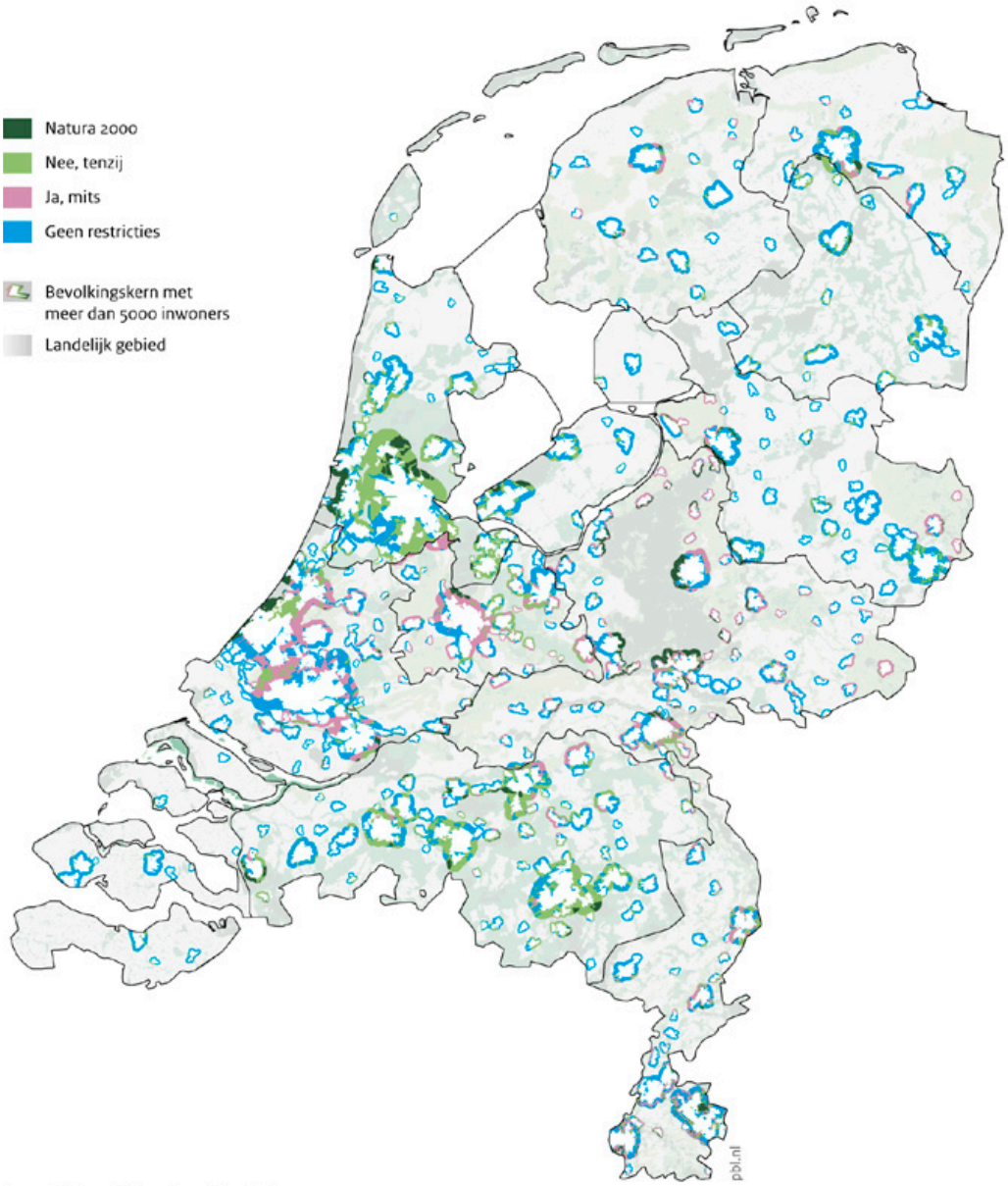
Waar stadsranden multifunctioneler worden, worden ze tegelijkertijd 'regionaler'. Stadsranden in stedelijke regio's dijen uit tot aaneengesloten gebieden tussen steden omdat ze overlappen. Zo gaat het ommeland van de stad functioneel gezien steeds meer deel uitmaken van stedelijke regio's (Hornis 2013). Functies die niet meer in de stad passen, verplaatsen zich naar stadsranden die op goed bereikbare plaatsen liggen, langs ring- en invalswegen, zoals grootschalige retail- en recreatieactiviteiten en ruimte-extensieve bedrijvigheid. Deze functies zijn daarmee ook goed bereikbaar vanuit andere nabijgelegen gemeenten (RPB 2007a).

In het *daily urban system* van de bewoners van dergelijke regio's is de scheiding tussen stad en ommeland minder relevant geworden. Stadsranden 'ontgroeien' hun lokale context. Agrarische, handels- en industriële bedrijven, winkelcentra en recreatievoorzieningen in stadsranden vallen binnen het *daily urban system* van bewoners van meerdere steden. Deze regionalisering versterkt zichzelf omdat dergelijke bedrijven en voorzieningen blijven investeren, groeien en vervolgens een groter regionaal bereik krijgen. De regionalisering van de stadsranden is bestuurlijk gezien een lastig punt, omdat gemeente-besturen de stadsranden als een lokale verantwoorde-lijkheid zien, die zij niet willen overdragen aan of delen met de regio.

Woningbouwdruk op stadsranden

De grote steden hebben de afgelopen jaren meer woningen in de stad gebouwd dan daarbuiten: slechts 6 procent van de woningen werd gebouwd buiten de

Figuur 3
Groene druk: Landschapsbescherming in stadsranden



Bron: CBS, provincies, bewerking PBL

stedelijke contouren. Dit percentage wordt groter naarmate de stadsomvang kleiner wordt: middelgrote steden bouwden 23 procent buiten de contouren en de overige gemeenten maar liefst 28 procent. De overige gemeenten zijn weliswaar kleiner, maar in die gemeenten wonen in totaal wel 10 miljoen mensen. Het gaat dus om grote aantallen woningen (figuur 1).

Om zicht te krijgen op de woningbouwdruk aan de randen van de stad, is het noodzakelijk de binnenstedelijke capaciteit te benoemen. Volgens een PBL-onderzoek uit 2016 (Van Duinen et al. 2016) is in het hoge scenario van de langetermijnverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO; PBL & CPB 2015) ongeveer één derde en in het lage scenario ongeveer drie kwart van de woningvraag van Nederland binnenstedelijk op te lossen. De woningvraag die overblijft nadat de (gemodelleerde) binnenstedelijke mogelijkheden zijn benut, vormt de restopgave. Als er in de stad geen ruimte is voor deze restopgave, is de kans aanwezig dat de wonigen zullen worden gebouwd langs de randen van de steden, oftewel in de stadsranden. Door de restopgave te verdelen over het areaal aan stadsranden, ontstaat een indicatie voor de rode druk op deze stadsranden (zie figuur 2). Deze rode druk relateren

we aan de gemiddelde druk op de stadsranden in het hoge WLO-scenario. Hieruit volgt een overzicht van de regionale verschillen: regio's met geen (een groot deel van de Achterhoek, Zeeland en Midden- en Zuid-Limburg), een bovengemiddelde (onder andere de metropoolregio's Rotterdam-Den Haag en Amsterdam, de kustzone Den Haag-Alkmaar, Utrecht-Amersfoort) en een ondergemiddelde (onder andere Noord-Brabant, Drenthe en Overijssel) verstedelijkingsdruk.

Natuur en landschap in stadsranden

In stadsranden kan niet onbeperkt worden gebouwd; het omgevingsbeleid stelt immers voorwaarden aan de ruimtelijke ontwikkeling. Provincies voeren beleid voor de groene ruimte, waarbij delen van het landelijk gebied worden gevrijwaard van verstedelijking vanwege natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden. De verschillen tussen de provincies zijn groot: rondom Amsterdam moet het restrictieve beleid bijvoorbeeld de verstedelijking weren, in Brabant moet het de intensieve veehouderij uit de stadsrand houden. Een analyse van alle provinciale verordeningen en omgevingsvisies levert een onderverdeling op van het omgevingsbeleid in drie categorieën: *geen beleid*, *'ja, mits'-beleid* en *'nee, tenzij'-beleid*. Door deze categorieën op een landsdekkende kaart te tekenen kan het restrictieve beleid specifiek voor de stadsranden worden afgeleid (figuur 3).

De categorie 'nee, tenzij' is het klassieke regime voor restrictief beleid: ontwikkelingen mogen de betreffende natuur- en landschapswaarden niet aantasten, tenzij deze elders niet kunnen plaatsvinden en er een zwaarwegend maatschappelijk belang speelt. Deze categorie betreft onder meer het UNESCO-werelderfgoed, het Natuurnetwerk Nederland en een deel van de bufferzones tussen de steden. De Natura 2000-gebieden zijn in figuur 3 afzonderlijk aangegeven vanwege de afspraken die hierover zijn gemaakt in EU-verband. Het restrictieve 'nee, tenzij'-beleid voor de stadsranden beschouwen we als 'groene druk' op die gebieden. 'Ja, mits'-beleid biedt wél ruimte voor stedelijke ontwikkeling, mits deze de landschapswaarden niet aantast of er passende maatregelen worden getroffen. Aangezien 'ja, mits'-beleid verstedelijking niet uitsluit, beschouwen we deze categorie niet als groene druk op de stadsranden.

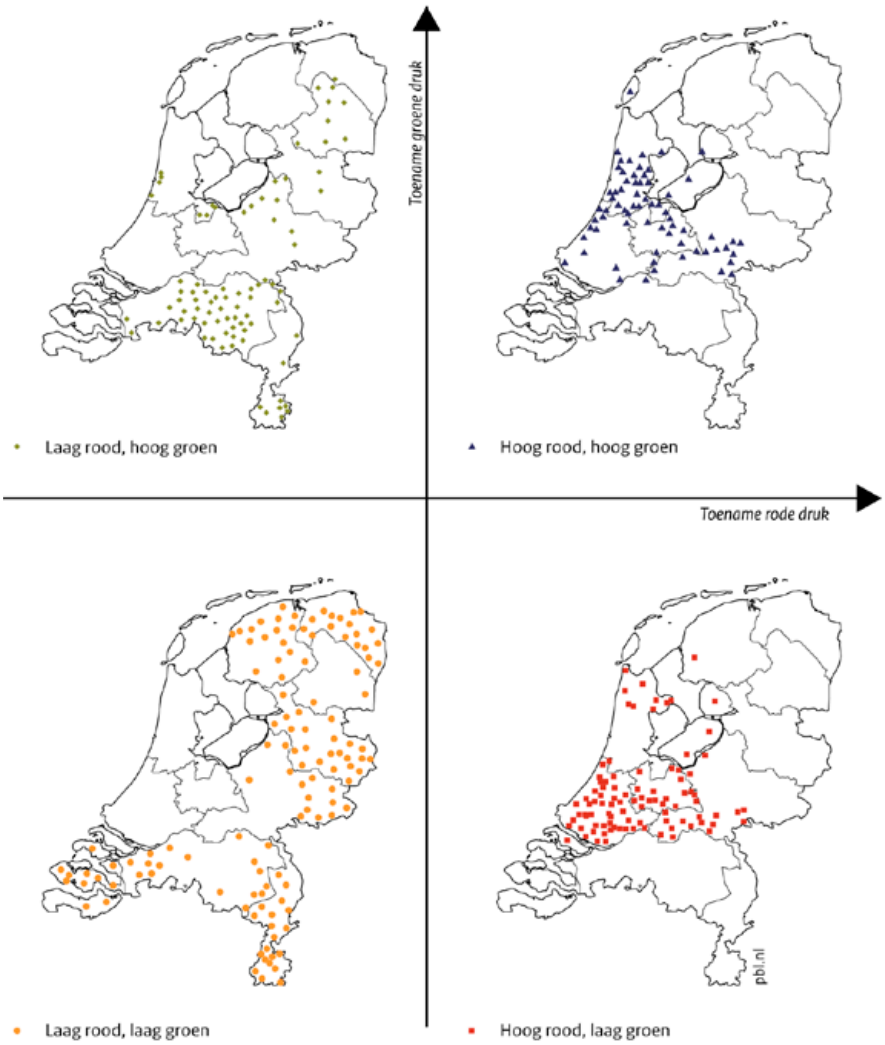
Stadsrandprofielen

Plaatsen we de verstedelijkingsopgave in de stadsranden naast het beleid voor natuur en landschap, dan ontstaan op de schaal van gemeenten 'stadsrandprofielen'. Deze profielen hebben elk een specifieke uitgangspositie voor landschap (groene druk) en woningbouw (rode druk) (figuur 4).

1. **Hoge rode druk-hoge groene druk.** Veel gemeenten in de kustzone, Amstel- en Vechtstreek, de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe vallen in dit kwadrant. De rode druk in de Hollandse kuststeden, Amsterdam, het Gooi, Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen is hoog. De steden sluiten goed aan op de natuurgebieden die hier liggen. De stadsranden zijn goed beschermd. Voor de kwaliteit van het woonmilieu heeft dit grote voordelen. De ruimte om te bouwen langs de randen van de stad is echter beperkt vanwege het restrictieve beleid in een groot deel van de stadsrand. Dit kan betekenen dat er vooral in de stad moet worden gebouwd.
2. **Hoge rode druk-lage groene druk.** Bijna de gehele Zuidvleugel bevindt zich in dit kwadrant. Dit zijn de gemeenten in de open landschappen van de zee- en rivierkleigebieden. Deze gemeenten zitten in een andere positie dan die in de Noordvleugel. Hoewel ook hier de rode druk op de stadsranden aanwezig is, is de bescherming van het landschap minder stringent, waardoor het gemakkelijker is om te bouwen in de stadsranden. De afgelopen decennia is dit tussen Den Haag en Rotterdam al op grote schaal gebeurd. Dit heeft in een groot deel van het gebied geleid tot versnippering van het landschap. Om de aantrekkelijkheid van deze gebieden als woonmilieu te vergroten, zijn investeringen nodig in nieuwe en goed bereikbare natuur- en recreatiegebieden.
3. **Lage rode druk-hoge groene druk.** In middelgrote gemeenten als Breda, Eindhoven, Assen, Hilversum en Maastricht is de restvraag laag of niet aanwezig. De woningopgave is niet groot en/of er is ruimte om woningen te bouwen in de stad. Hier is ruimte om de stadsranden in te richten als groenblauwe schakelzones tussen stad en ommeland.
4. **Lage rode druk-lage groene druk.** Ook in gemeenten als Groningen, Enschede en in de regio Parkstad Limburg blijft de woningbouwdruk beperkt. Gezien de in de stad aanwezige ruimte is het ook niet nodig om buiten de stad te bouwen. Hier kan in de stadsranden worden geëxperimenteerd met extensieve functiecombinaties van natuur, land- en tuinbouw, energiewinning en klimaatopgaven.

Kortom, de opgave voor de stedelijke regio's verschilt sterk: de ene stadsrand is de andere niet. Toch zijn de verschillen niet zo groot dat alles maatwerk zou moeten zijn. De stadsrandprofielen brengen de regionale verschillen in beeld en kunnen richting geven aan het omgevingsbeleid. In de ene regio is de opgave vooral om zo veel mogelijk te bouwen in de bestaande stad. De middelen en instrumenten worden dan gericht op hoogwaardige woonmilieus ín de stad. De andere regio zal juist meer gebaat zijn met investeringen in de groenstructuur in en rond de steden.

Figuur 4
Gemeenten verdeeld naar rode druk en groene druk



Bron: Provincies, CBS, CPB/PBL, bewerking PBL

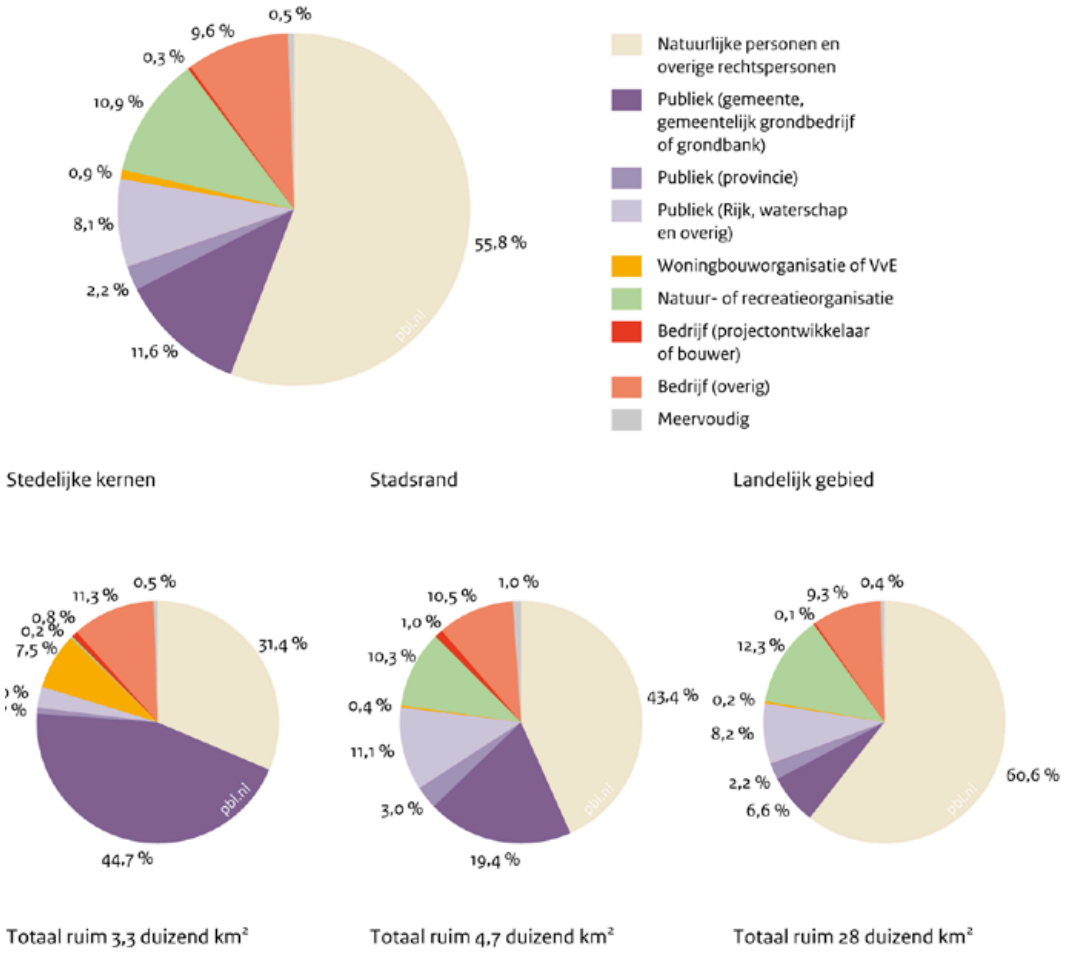
Rode en groene druk in de Nederlandse gemeenten, verdeeld in vier kwadranten.

Grondbezit in de stadsrand

De stadsrand heeft een specifieke eigendomsstructuur (figuur 5). In vergelijking met de dominante posities die gemeenten hebben binnen de steden en particulieren in het landelijk gebied, is het grondbezit in de stadsranden heterogeen: Rijk en waterschappen, particulieren, gemeenten, bedrijven en natuurorganisaties hebben allemaal, gemiddeld over Nederland, meer dan 10 procent van de grond in de stadsranden in eigendom. Deze gevarieerde eigendomsstructuur in de stadsrand is het resultaat van een complex proces dat begon met de ontginning van woeste grond en de inpoldering van land voor agrarisch gebruik. Onder invloed van verstedelijking, delfstoffenwinning, energievoorziening en recreatie zijn de nieuwe eigenaren hier grondposities gaan innemen. De gezamenlijke overheden (Rijk, provincie en gemeenten) hebben in de stadsranden de meeste grond in handen; in sommige gebieden bezitten zij zelfs meer dan 70 procent. Dit grondbezit geeft de overheden in de stadsranden een sterke positie. Zij kunnen doelstellingen en visies voor de lange termijn op elkaar afstemmen en hun bezit onder elkaar herverdelen en uitruilen met andere grondbezitters. De combinatie van dynamiek in de stadsranden, de strategische ligging van grondbezit en publieke beleidsdoelen maakt dat de publieke sector een sterke rol kan opeisen in processen van duurzame gebiedsontwikkeling.

Figuur 5
Grondbezit in Nederland

Geheel Nederland



Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2016), CBS, bewerking PBL

Beleidsopties voor de stadsrand

De decentralisatie van het omgevingsbeleid heeft als gevolg gehad dat de aansturing van het ruimtelijk beleid voor de stadsranden op verschillende bestuurslagen terecht is gekomen. Verstedelijkingsbeleid wordt vormgegeven door gemeenten, terwijl landschapsbeleid bij de provincies is ondergebracht. Een integrale blik op de ruimtelijke ontwikkeling van de stadsrandzones is gewenst, om verschillende belangen te kunnen afwegen en ruimtelijke integratie en functiecombinaties mogelijk te maken in deze hoogdynamische zone. Nieuwe opgaven voor energie en klimaat, voedsel en natuur, mobiliteit en leefomgeving zullen hier bij elkaar komen. Daarbij blijken soms tegengestelde belangen te spelen en prioriteiten te liggen op lokaal en regionaal niveau.

Om plannen op een betekenisvolle wijze te laten landen in het regionale landschap van de stadsrand zal de stadsrand moeten gaan fungeren als een schakelzone waar ruimteclaims tegen elkaar worden afgewogen. Deze afweging kan op twee manieren gebeuren. In de eerste plaats via de gangbare ruimtelijke ordening met toelatingsplanologie, waarbij sectorale ruimtelijke claims worden geinventariseerd, afgewogen en gepositioneerd in de ruimte. Lokale ruimteclaims voor woningbouw, energie, voedsel en natuur kunnen zo een eigen plek vinden in het landschap van de stadsrand. Een keerzijde is dat de synergie tussen functies niet is verzekerd en dat kleinschalige initiatieven door economisch sterke en grootschalige plannen kunnen worden verdrongen.

Binnen deze benadering kan mogelijk worden geëxperimenteerd met woningbouw- en landbouwniches en start-ups vanuit specifieke sectorale ontwikkelingen.

Deze experimenten kunnen resulteren in lokale differentiatie en in de ontwikkeling van een nieuwe lokale stadsrandcultuur. Dergelijke lokale verscheidenheid kan op regionale schaal echter ook leiden tot uniformiteit, waarbij zich overal dezelfde ontwikkelingen gaan voordoen.

In de tweede plaats kan de afweging plaatsvinden via een integrale benadering, die kenmerken heeft van de ontwikkelingsplanologie. Binnen deze benadering worden afwegingen gemaakt tussen sectoren en schaalniveaus en ontstaan kansen voor meekoppeling, meervoudig ruimtegebruik en synergie tussen energie, woningbouw, economie en natuur. Belangen van bestuurslagen en sectoren worden in de definiëring van de opgave opgenomen. Een bedreiging is echter dat de energieopgave, gezien het tempo en de urgentie hiervan, de andere opgaven gaat overstemmen.

Mogelijke experimenten binnen de integrale benadering betreffen verschillende mixen van wonen, werken, landbouw, energie en natuur. Door de cross-sectorale benadering kunnen nieuwe planningspraktijken ontstaan. Een keerzijde is dat de processen te complex worden en daardoor niet van de grond komen. Ook kunnen deze complexe ontwikkelingsvormen ten koste gaan van spontane ontwikkelingen via bottom-up initiatieven.

Het nieuwe omgevingsbeleid voor de stadsrand is niet de ene of de andere benadering, maar een combinatie hiervan, passend bij de beleidsdoelstellingen voor een gebied. Het is aan de beleidsmakers om zich hierin een positie te bepalen.

Noot

1 Er zijn uiteraard ook ruimteclaims voor werklocaties, klimaatadaptatie en de energietransitie. Deze claims zijn nog lastig ruimtespecifiek te duiden. Dat maakt de beschikbare data onbruikbaar voor dit onderzoek (Van Dam 2018).

VERDIEPING

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor onderzoek naar stadsranden

De stadsrand is een actueel thema. Was de druk op de stadsranden de afgelopen jaren minder groot dan voor de economische crisis van 2008 het geval was, inmiddels loopt de spanning op de woningmarkt zo ver op dat nieuwbouw in deze gebieden niet langer wordt uitgesloten. In de Kamerbrief van maart 2018 schrijft minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Konninkrijksrelaties (BZK): "Van die regio's vraag ik daarom dat zij nu al starten met het verkennen van de mogelijkheden om de plancapaciteit te vergroten, zoveel mogelijk binnen de bestaande stad, vervolgens ook bijvoorbeeld aan de randen van de stad" (BZK 2018b). Tegelijkertijd zijn tegengeluiden te horen: bouwen langs de randen van steden gaat ten koste van goed bereikbaar groen.

Niet alleen de actualiteit noopt tot onderzoek naar de stadsranden. Dit onderzoek is ook nodig omdat het omgevingsbeleid verandert en de stadsranden stelt voor nieuwe opgaven. Vooralsnog is niet duidelijk of deze verandering ook een verbetering inhoudt. Stadsranden zijn kwetsbaar omdat ze het resultaat zijn van sectoraal beleid en lokale krachten. Hun waardevolle groene kwaliteiten kunnen worden verdrongen door functies als wonen en werken, infrastructuur en glastuinbouw. Zonder expliciete beleidsaandacht voor de stadsranden blijft het risico aanwezig dat de groene functies daar onvoldoende bestand zijn tegen de druk van, uit economisch oogpunt gezien, sterkere rode functies en nieuwe urgente ruimteclaims die voortkomen uit de energietransitie en de klimaatadaptatie. Tegelijkertijd heeft de stadsrand een eigen 'kracht'. Deze staat centraal in deze studie.

1.2 Eerder onderzoek naar stadsranden

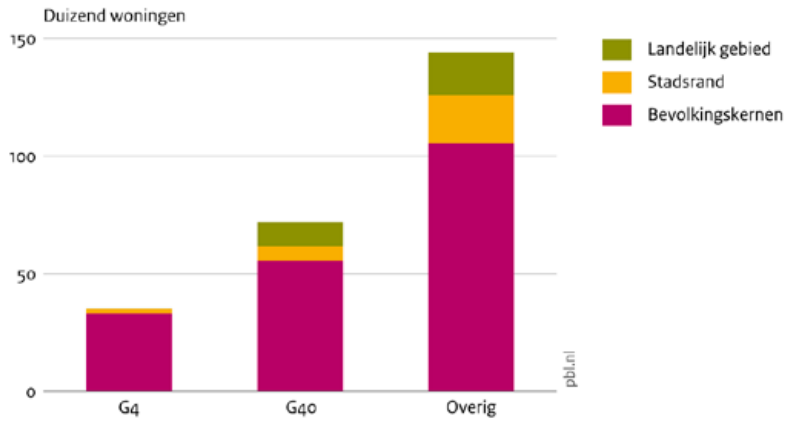
Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) deed al eerder onderzoek naar de stadsranden. Zo publiceerde het toenmalige Ruimtelijk Planbureau (RPB) in 2004 de studie *Tussenland*: "Tussenland ligt tussen stad en land, heeft kenmerken van beide, maar is tot geen van beide te herleiden" (RPB 2004). In een onderzoek uit 2007 (*Het nieuwe ommeland*) beschreef het RPB de *functie* van stadsranden in de stedelijke netwerken (RPB 2007): functies die niet meer in de stad passen, verplaatsen zich naar stadsranden die op goed bereikbare plaatsen liggen, vaak langs ringwegen en invalswegen. Zo is te zien dat stadsranden elkaar soms overlappen omdat ze door eerdere verstedelijking steeds verder zijn opgeschoven. In sommige agglomeraties zijn de afzonderlijke kernen zo ver naar elkaar toegegroeid dat tussengebieden ontstaan die worden gekenmerkt door restanten van de groene ruimte en worden omsloten door bevolkingskernen, bedrijventerreinen en glastuinbouwcomplexen.

In 2009 volgde een nieuw onderzoek naar de stadsranden: *Verstedelijking in de stadsrandzone: een verkenning van de ruimtelijke opgave* (PBL 2009). Een belangrijke conclusie van deze studie was dat de stadsrandzone nauwelijks object is geweest van integrale planning en ontwerp. De stadsrand is daarmee de resultante van zowel verstedelijkings- als plattelandsbeleid. Hierdoor laat de ruimtelijke inpassing van de vele functies van de stadsranden te wensen over. Vooral de grootschalige infrastructuur rondom steden is vaak een barrière tussen stad en land en – onder meer – bedrijventerreinen zijn vaak slecht ingepast in de landschappelijke structuren.

In haar proefschrift *Multiplicities: Het ommeland in meervoud* analyseerde Hornis (2013) de sociaalruimtelijke positie van het ommeland aan de hand van locatiepatronen en ruimtegebruiksfuncties tussen steden en omliggende gemeenten. In deze studie keek zij verder dan puur de stadsranden. Haar conclusie was dat het ommeland niet meer per definitie ondergeschikt is aan de stad; stad en ommeland kunnen ook complementair zijn. Een tweede bevinding was dat de monocentrische relatie tussen stad en ommeland in veel stedelijke regio's heeft plaats gemaakt voor netwerksteden met kriskrasrelaties tussen steden en 'ommelanden' waarin stedelijke invloedssferen overlappen. Voor bewoners van deze netwerksteden is sprake van 'multiplicities': de leefomgeving is een palet van samenhangende plekken die zich uitstrekken over een groter stedelijk veld waarin het onderscheid tussen stad en (omme)land niet zo relevant meer is.

Waarom nu een nieuw onderzoek naar stadsranden?
De aanleiding voor dit onderzoek heeft te maken met de decentralisatie van het beleid voor stad en land. Doordat de verantwoordelijkheid voor het beleid nu primair ligt bij provincies en gemeenten, ontstaan regionale verschillen. Het Rijk is nog wel systeemverantwoordelijk, ook voor de overgangen tussen stad en land, maar in het huidige omgevingsbeleid ontbreekt een landelijk overzicht van of inzicht in de relaties tussen stad en land. In deze studie presenteert het PBL daarom een landelijk overzicht van de regionale (beleids)krachten die inwerken op de stadsrand.

Figuur 1.1
Nieuwbouw, 2012 - 2016



Bron: BAG, bewerking PBL

Toelichting: G4: De vier grote steden. G40: gemeenten van het netwerk van middelgrote gemeenten. Overig: de 'kleine' gemeenten die geen deel uitmaken van de G40.

1.3 Verstedelijking van de stadsrand

Nederland staat voor een forse woningbouwopgave. Volgens de Nationale Woonagenda moeten tot 2025 zo'n 700.000 woningen worden bijgebouwd, conform de afspraken die bouwende partijen hebben gemaakt met minister Ollongren (BZK 2018a).

De vorige grote woningbouwopgave werd in 1995 geïntroduceerd met het Vinex-beleid. De doelstelling van het Vinex-beleid was een kwaliteitsslag tot stand te brengen in het tot dan toe kwantitatief aangestuurde woningbouwprogramma. Hiervoor werden nieuwe instrumenten ontwikkeld, zoals locatiesubsidies die verder werden ingevuld met richtlijnen als Kwaliteit Op Locatie en Woonmilieudifferentiatie.

Sinds die tijd is er veel veranderd. Zo verschoof de aandacht van de kwaliteitsslag naar het versterken van de Nederlandse stedelijke regio's. Dit zou goed zijn voor de internationale concurrentiepositie van steden en zou leiden tot agglomeratievoordelen. De afgelopen twee decennia heeft de stad aan populariteit gewonnen. Vooral hoger opgeleiden worden aangetrokken door een goed woon- en werkklimaat en een aantrekkelijk voorzieningenniveau in de stad. De laatste jaren staat de woningbouwopgave ook in het licht van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en het behalen van klimaatdoelen. Verdichting binnen de bestaande stedelijke contouren speelt een belangrijke rol in dit beleid. Dit heeft ook een keerzijde: de prijzen op de woningmarkt stijgen en verdichting heeft soms effect op het woonklimaat en het groen in de stad.

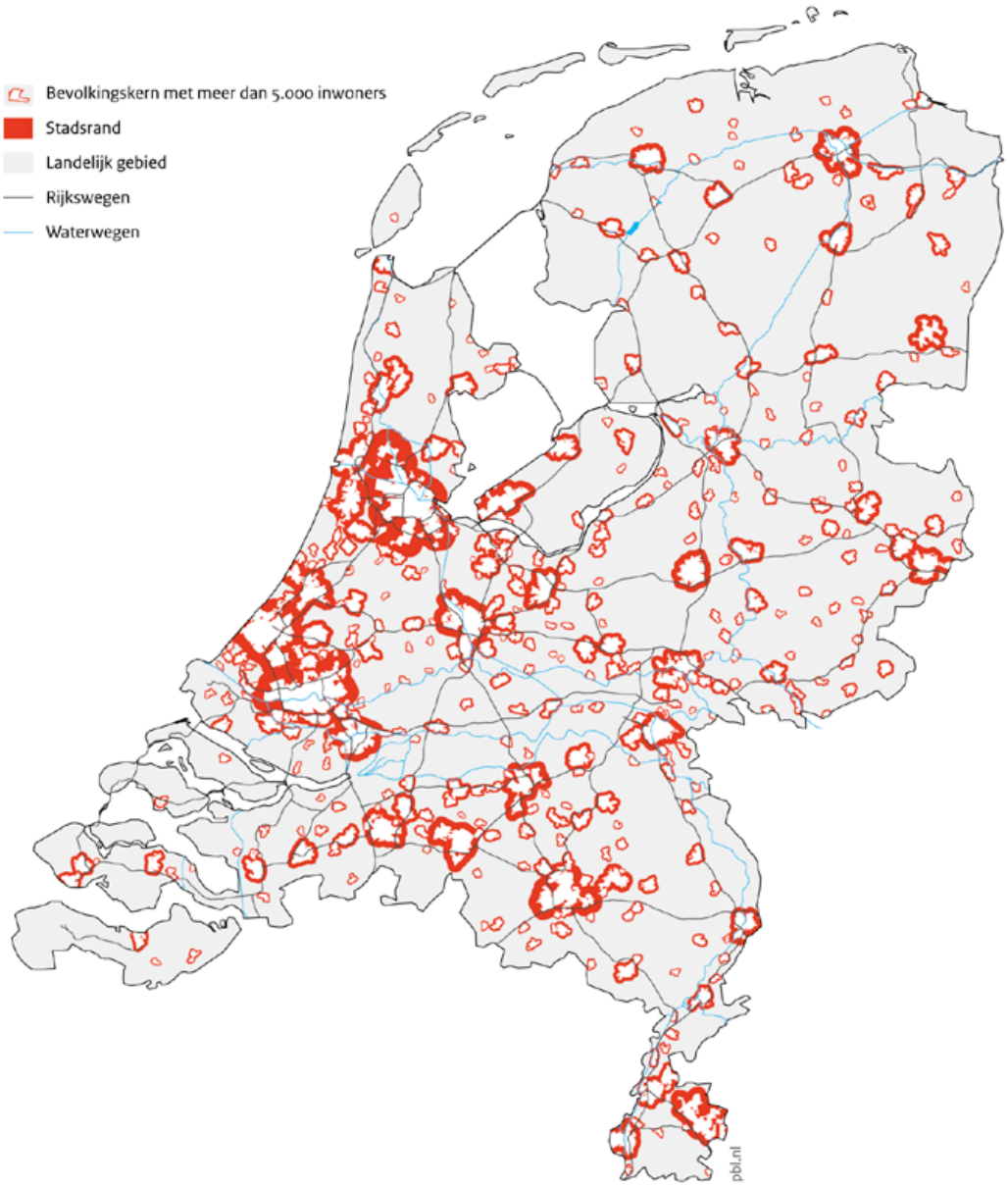
Vanaf 2012 tot 2016 bouwden de vier grote steden de nieuwe woningen bijna uitsluitend in de stad. Slechts 6 procent van de woningen werd gebouwd buiten de stedelijke contouren. Dit percentage neemt toe naarmate de stadsomvang kleiner wordt: de middelgrote gemeenten (G40) bouwden 23 procent van hun woningen buiten de stadscontouren en de kleine gemeenten (in figuur 1.1 'overig') maar liefst 28 procent. Deze kleine gemeenten tellen ieder voor zich minder dan 70.000 inwoners, maar huisvesten in totaal een bevolking van ongeveer 10 miljoen mensen.

1.4 Definitie en afbakening

Stad en land ontmoeten elkaar in de stadsrand. Deze stadsrand is geen lijn, maar een 'zoom' of 'zone' rond de stad met verschillende overgangsvormen van stad naar land. De stadsrand kent verschillende afbakeningen en definities, die afhankelijk zijn van het onderzoeks-perspectief. In deze studie hebben we gekozen voor een puur ruimtelijke definitie die eenduidig en praktisch hanteerbaar is. Daarbij bouwen we voort op de definitie in de eerdergenoemde PBL-studie *Verstedelijking in de stadsrandzone* (PBL 2009). We gebruiken hier een formule voor de afbakening van stadsranden, waarin de breedte van de stadsrandzone varieert met de grootte van de bevolkingskern:

$$\text{De 'dikte' van de stadsrand} = \frac{\sqrt{\text{Oppervlakte bevolkingskern}}}{4}$$

Figuur 1.2
Stadsranden rond Nederlandse bevolkingskernen groter dan 5000 inwoners



Bron: CBS, bewerking PBL

De volgens deze formule vastgestelde stadsrandzone ligt als een schil om het bestaande stedelijk gebied heen en volgt de grillige contouren ervan. Het is een geografische zone die onder invloed van een oplopend inwoneraantal steeds breder wordt. Voor de grote steden (G4) kan deze zone oplopen tot drie kilometer en voor kernen tussen de 5.000 en 10.000 inwoners is deze zone ongeveer 350 meter breed. Kernen met minder dan 5.000 inwoners vallen buiten de scope van deze studie, omdat we verwachten dat de hier gelegen dorpsranden een andere dynamiek hebben.

1.5 Doel, onderzoeksvragen en aanpak

Met dit onderzoek willen we laten zien dat stadsranden een relevante ruimtelijke categorie zijn in het omgevingsbeleid. Hiernaast willen we beleidsmakers en politici bij BZK, provincies en gemeenten ervan overtuigen dat 'bouwen langs de randen van de stad' meer is dan een lokaal afwegingsproces. Bouwen langs de randen van de stad vraagt namelijk om een ruimtelijk afwegingsproces

op regionale schaal. Als het gaat om omgevingskwaliteit en planologische mogelijkheden, zijn de verschillen tussen regio's echter groot. Die verschillen benoemen we in dit onderzoek. We koppelen daaraan mogelijke regionale opgaven, die aanknopingspunten kunnen bieden voor de bijdragen die het Rijk kan leveren aan de regionale gebiedsontwikkeling voor woningbouw & landschapsontwikkeling en klimaatadaptatie & energietransitie.

De volgende vragen staan in deze studie centraal:
1. Welke positie hebben stadsranden bij het omgevingsbeleid?
2. Wat is de ruimtedruk op de stadsrand?
3. Wat zegt grondbezit over de stadsrand?
4. Welke beleidsopties zijn er voor stadsranden?

Voor een antwoord op de eerste vraag analyseren we het ruimtelijk beleid gericht op verstedelijking en groen op nationaal en regionaal schaalniveau. Voor de tweede vraag maken we onderscheid tussen rode en groene druk. De rode druk analyseren we aan de hand van de te verwachten huishoudensgroei uit de scenariostudie *Welvaart en Leefomgeving* (PBL & CPB 2015). De groene druk baseren we op het provinciaal omgevingsbeleid voor de bescherming van natuur en landschap. Werklocaties, klimaatadaptatie en energietransitie leggen uiteraard ook claims op de ruimte, maar deze zijn nog lastig ruimtelijk specifiek te duiden. De beschikbare data zijn hierdoor onbruikbaar voor dit onderzoek (Van Dam 2018). Door de combinatie van rode en groene druk ontstaan regiospecifieke stadsrandprofielen voor woningbouwdruk en natuur- en landschapsbescherming. Voor de beantwoording van de derde vraag kleuren we deze profielen in met de actuele grondeigendommen. Hierdoor kunnen we zien hoe een specifieke ruimtelijke opgave zich verhoudt tot de eigendommen van de spelers op de grondmarkt. Het belangrijkste resultaat dat dit onderzoek oplevert, is een beschrijving van de regionale verschillen tussen stadsranden en de kenmerkende profielen voor woningbouwdruk, natuur- en landschapsbescherming en grondbezit. Dit doen we zowel op landelijk niveau als voor vier regio's waarin de verschillende profielen het best zichtbaar zijn. De vierde vraag beantwoorden we door een aantal ruimtelijke concepten voor de stadsrand te relateren aan twee discoursen: de stadsrand als resultante van secorale beleidsvorming en de stadsrand als schakelgebied tussen stad en land.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk twee biedt een overzicht van de ontwikkeling en implementatie van het rijksbeleid voor verstedelijking en groen na 1945. Hiermee bieden we inzicht in de ruimtelijke beleidsinstrumenten die de stadsrand hebben vormgegeven. Vervolgens schetsen we in hoofdstuk drie de huidige situatie. We geven een overzicht van het vigerende beleid voor verstedelijking en landschap, en laten zien hoe verstedelijking en landschapsbescherming en -ontwikkeling samenkomen in de stadsrand. In hoofdstuk vier verkennen we de mogelijke ruimtedruk in de stadsranden en confronteren we deze met het beleid voor de groene ruimte. De uitwerking van de stadsrandprofielen en de daarin gelegen publieke en private grondposities verkennen we in hoofdstuk vijf.

2 Rijksbeleid voor verstedelijking en bescherming van de open ruimte

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe in de afgelopen eeuw de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid voor stad en land zich verhield tot de verstedelijking van de stadsrand. Twee breekpunten zijn aan te wijzen. Het eerste breekpunt was halverwege de 20e eeuw, toen het Rijk een stad-land-concept formuleerde van onderling gescheiden steden. Aan dit concept is decennia gesleuteld, waarna de stad-landdichotomie tegen het einde van de eeuw geleidelijk achterhaald raakte en er meer vanuit stedelijke netwerken werd gedacht. Het tweede breekpunt is recent. In 2012, net na de economische crisis, werd het beleid voor verstedelijking en landschap geheel gedecentraliseerd en werden stadsranden een verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. De leidende vraag voor dit hoofdstuk is hoe het Rijk de afgelopen eeuw omging met de stadsrand, welke beleidsconcepten hierbij richtinggevend waren en welke lessen we daaruit kunnen trekken.

2.1 De na-oorlogse uitbreidingen (1946-1965)

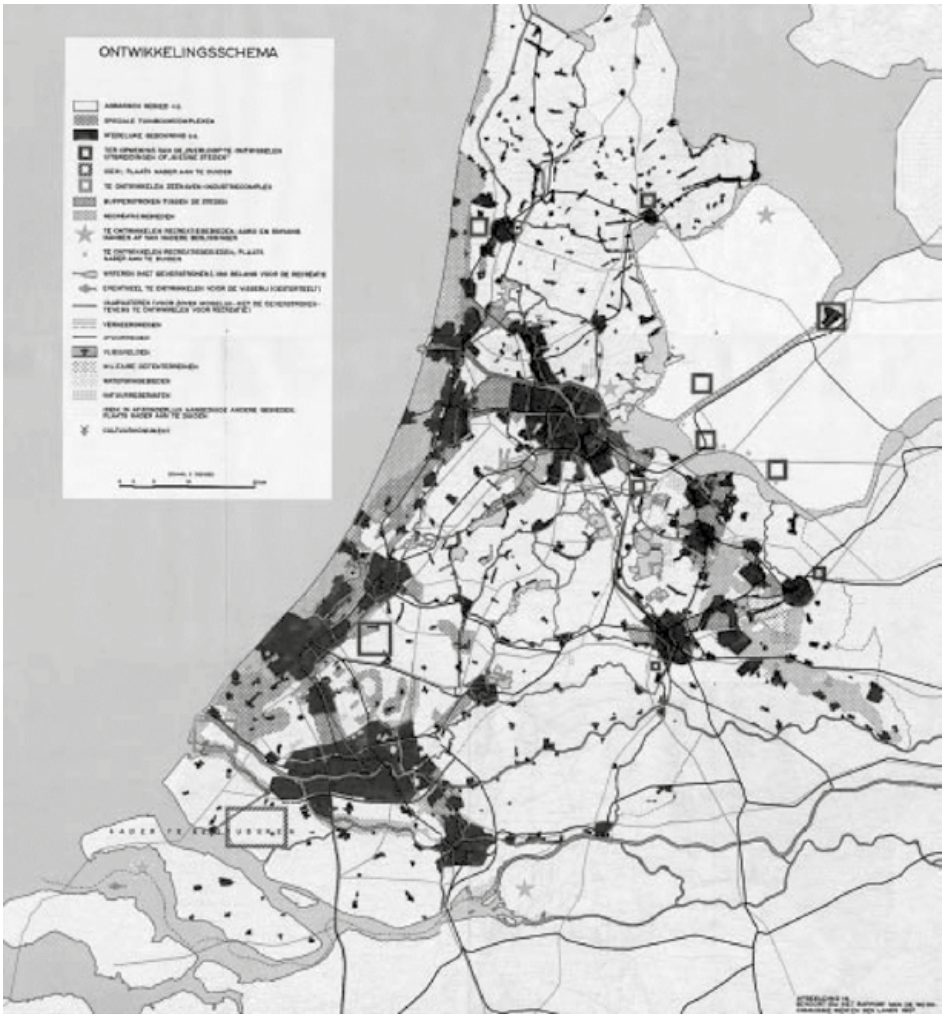
De twintigste-eeuwse stadsuitbreidingen werden planmatig opgezet op de schaal van de wijk, vanuit sociaalruimtelijke ideologieën als de 'wijkgedachte' en het 'survey before plan' Dit gecombineerde sociaalruimtelijke beleid werd aangestuurd door een vakgroep van stedenbouwkundigen en planologen die tot doel hadden de Nederlandse steden te transformeren tot moderne, efficiënte en functionele stadsregio's. Het Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam was officieel al in 1939 in werking getreden, het Streekplan IJsselmonde lag in 1938 klaar en het Basisplan voor de Wederopbouw van Rotterdam was al getekend in 1940, het jaar waarin de stad zwaar werd gebombardeerd. In 1946 startte de wederopbouw van Rotterdam. Mensen trokken naar de steden en langs de randen van die steden ontstonden moderne wijken in wat in de tachtiger jaren nog toepasselijk de 'vierde ring' werd genoemd: de zeventiende-eeuwse uitbreiding is de eerste ring, de negentiende-eeuwse speculatiebouw de tweede ring en de wijken van de jaren '20 en '30 van de vorige eeuw de derde ring.

De verwachting was dat de steden nog verder zouden groeien en dat met dit snelle tempo eindeloos uitdijende steden zouden ontstaan. Als reactie op de buitenwaartse groei van de steden formuleerde het Rijk in 1958 in de nota *De Ontwikkeling van het Westen des Lands* voor het eerst een ruimtelijk toekomstbeeld (figuur 2.1). Om de verhuisstroom naar het 'Westen des Lands' af te remmen en bij te sturen moest de economie in het noorden en oosten groeien en de onvermijdelijke groei in het westen in goede banen worden geleid. Als reactie op dit doembeeld bevatte de nota een helder toekomstbeeld: de Randstad als een ring van historisch gegroeide centra met uitbreidingen rond een open middengebied (het Groene Hart) als centrale ruimte van formaat. Dit open middengebied werd als kwaliteit gezien. Om die kwaliteit overeind te houden moest de groene ruimte *tussen* de steden vrij blijven van bebouwing. In de nota werden dit *bufferstroken* genoemd, die minimaal vier kilometer breed moesten zijn. Opmerkelijk was dat de ideale dikte van een stad werd bepaald door een maximale afstand tot het buitengebied. De stad moest in doorsnede niet groter worden dan acht kilometer, omdat de (fiets)afstand tot het platteland dan te groot zou worden. Deze zienswijze op stad en land was integraal: het land tussen de steden moest voldoende omvang houden en de stedelijke groei indammen.

In 1960 werd het model met de bufferstroken overgenomen in de (eerste) *Nota inzake de Ruimtelijke Ordening van Nederland*. Het groeimodel voor de Randstad werd in deze nota verder uitgewerkt: de bestaande steden mochten niet te groot worden en zeker niet te ver naar elkaar toe groeien. Het Groene Hart mocht niet verstedelijken, omdat het belangrijk was voor de voedselproductie – de andere grote opgave in die tijd. In de bufferstroken en het Groene Hart mocht niet worden gebouwd; nieuwe woonruimte moesten de Randstadsteden zoeken aan de *buitenkant* van de stedenring. Alleen de regio Den Haag mocht binnen de Randstadring aan de slag, omdat deze kuststad niet over verdere ruimte beschikte.

In 1963, met het *Eerste rapport over de bufferstroken tussen de grote steden in de Randstad Holland*, werden de bufferstroken serieuzer aangepakt. De bufferstroken werden *rijksbufferzones*:

Figuur 2.1



Ontwikkelingsschema van de nota 'De ontwikkeling van het Westen des Lands' van 1958
Bron: Werkgroep vijfde nota ruimtelijke ordening (2000)

een naam die meer recht deed aan de nationale betekenis en de gevarieerde vorm van de buffers. Een strook suggereerde iets dat ook smal en lang zou kunnen zijn. Den Haag-Leiden-Zoetermeer, Amsterdam-Purmerend, Amstelland-Vechtstreek en Blaricum-Huizen/Oostermeent werden aan de lijst toegevoegd. De bufferzones werden met bestemmingsplannen veiliggesteld, en kort daarna werd op de Rijksbegroting geld gereserveerd om gronden in de bufferzones te kunnen aankopen (HNS & Herngreen 2008).

In deze periode werden veel woningen gebouwd, al snel meer dan 100.000 per jaar (zie ook figuur 2.4). Ook in het landelijk gebied werd met de Ruilverkavelingswet (1954) al flink gesleuteld aan het landschap; niet alleen met kavelruil maar ook met landschapszorg en later landschapsbouw. Dit laatste werd verzorgd door Staatsbosbeheer, waar geleidelijk steeds meer landschapsarchitecten in dienst kwamen die zich ook met de Randstad gingen bemoeien. De echte effecten van deze inspanningen werden zichtbaar in de zestiger jaren.

2.2 Bufferzones en gebundelde deconcentratie (1966-1987)

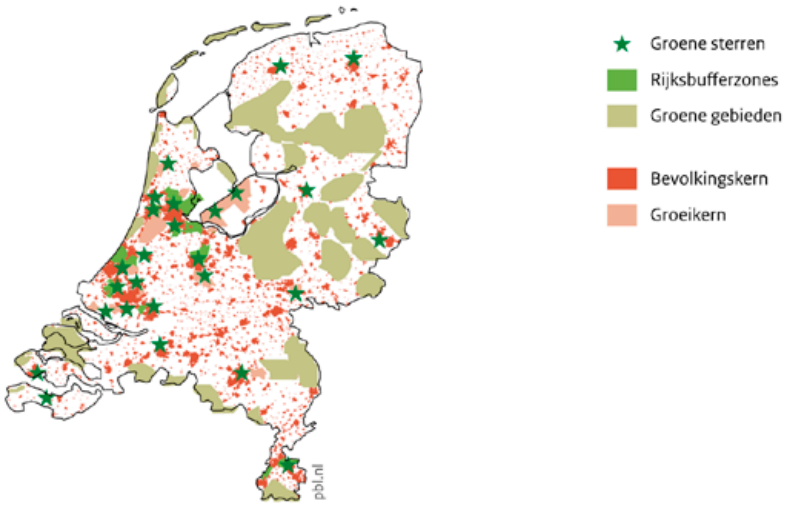
Al in 1966 kwam het Rijk met een *Tweede Nota inzake de Ruimtelijke Ordening van Nederland* (figuur 2.2). Volgens de prognoses zou Nederland rond de eeuwwisseling 20 miljoen inwoners hebben, dus was het snel nodig daarvoor passend beleid te formuleren. De angst was dat de Randstad zou uitdijen tot een verzameling onleefbare en onbestuurbare steden. Om dit te voorkomen introduceerde het Rijk het concept van 'gebundelde deconcentratie': groeikernen. In feite waren dit 'suburbane steden' met een dorps en groen karakter die werden gepland op aanvaardbare afstand van de grote

Figuur 2.2

De 'blokjeskaart' uit de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening van 1966
Met gele, oranje, rode en bruine blokjes werden de verschillende verstedelijkingvormen aangegeven, met groen voor de grote natuur- en recreatiegebieden van Nederland en de belangrijkste ecologische en landschappelijke verbindingen. Bron: Facilicom B30/PBL; bewerking: PBL

steden, die als 'donor' dienden (Reijndorp et al. 2012a,b). De groeikern werd weliswaar getekend rond bestaande dorpen, maar door de omvang bleef van de oude identiteit van die dorpen weinig over. De gebundelde deconcentratie werd een nieuwe stap in de ontwikkeling naar een 'polynucleaire metropool': een stedennetwerk met steden die van elkaar zijn gescheiden door groene buffers. De belangrijkste nieuwe steden waren Purmerend en Almere voor 'donor' Amsterdam, Houten en Nieuwegein voor Utrecht, Spijkenisse en Hellevoetsluis voor Rotterdam en Zoetermeer voor Den Haag. De groeikernen lagen aan de 'buitenkant' van de Randstadring, de bufferzones lagen tussen de steden. Aan de binnenkant van de Randstadring lag het Groene Hart. Uitzondering hierop is Zoetermeer, omdat Den Haag aan de buitenkant geen ruimte voor uitbreiding had. Om te voorkomen dat Zoetermeer en Den Haag aan elkaar zouden groeien, werd de bufferzone Den Haag-Leiden uitgebreid met het 'land' tussen Zoetermeer en de verstedelijkte binnenduinrand. Stad en groene contramal werden dus op een hoog schaalniveau (het hele middenwesten van Nederland) zorgvuldig ten opzichte van elkaar geproportioneerd. Ook op het lage schaalniveau was dit het geval. Binnen de nieuwe steden, waarvan vele volgens het principe van inversiestedenbouw (Tummers & Tummers-Zuurmond 1996) waren opgezet, zorgde een groene dooradering en de woonerftypologie

Figuur 2.3
Groene sterren



Bron: Nieuwe steden in Nederland (PBL),
Tweede structuurschema voor de ruimtelijke ontwikkeling van de openluchtrecreatie (1966); bewerking: PBL.

voor een direct contact met natuur en groen vanuit de achtertuin.

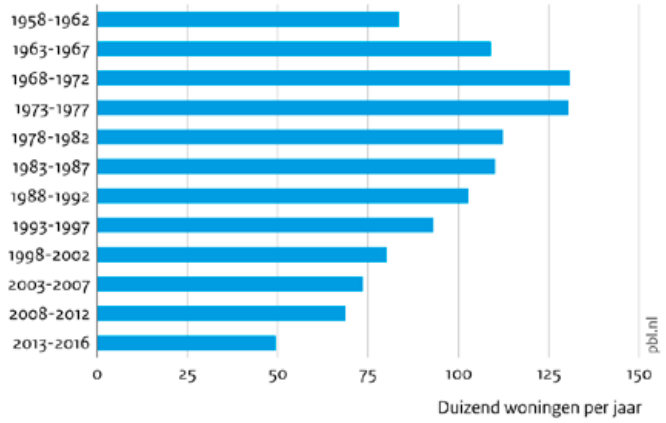
Het beleid voor de bufferzones, bedoeld om de verstedelijking in te dammen, kreeg een belangrijke aanvulling op het restrictieve beleid. In de plankaart van de *Structuurschets voor de ruimtelijke ontwikkeling van de openluchtrecreatie* (1966) werd een nieuw beleidsterrein zichtbaar: openluchtrecreatie. Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), dat in 1965 was opgericht, kwam met een beleidsplan hiervoor. De sterretjes die in een wolk langs de grote steden waren getekend, moesten *elementen van formaat voor dagrecreatie* worden (figuur 2.3). Deze kleine symbooltjes werden belangrijker dan hun formaat suggereerde en werden al snel de *Groene Sterren* genoemd, hoewel dit geen officiële naam was (Lörzing 2014).

Het recreatiegebied Spaarnwoude bij Amsterdam was de eerste groene ster en een van de grootste (2.750 hectare) van deze reeks van 28 elementen van formaat. Spaarnwoude begon als de herbestemming van een stortplaats. De eerste boom werd geplant in 1970. Kort daarna werden bij Rotterdam de Rottemeren ontwikkeld en het hoge Bergse Bos (ook op een oude stortplaats). Het Rijk betaalde flink mee aan de aankoop en de inrichting van deze gebieden. De groene sterren vormden in schaal en ligging een tegenhanger voor de groeisteden. Ze lagen voor een groot deel in de Randstadring en in de bufferzones; de nieuwe woongebieden lagen vooral langs de buitenflanken. De groene sterren werden ingericht volgens de inzichten van de jaren '60 en '70 en waren vooral goed per auto bereikbaar.

Dit beleid van nieuwe steden en groene sterren werd tien jaar later voortgezet met de *Verstedelijkingsnota* (Deel 2 van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, 1976). Er waren weinig aanpassingen hoewel de prognoses voor bevolkingsgroei al weer flink naar beneden waren bijgesteld. De bevolking groeide weliswaar minder snel dan verwacht, en ook het aantal mensen dat bij elkaar in een woning woonde, was lager dan verwacht. Bovendien trokken mensen weg uit de oude binnensteden. Groeikernen werden aangesloten op het openbaar vervoer (zoals de sprinter Den Haag-Zoetermeer). Vaak gebeurde dit erg laat in het bouwproces (Nieuwegein) of in een suboptimale variant (de busbaan), waardoor inwoners voor hun woon-werkverkeer toch afhankelijk werden van de auto.

Met het beleid voor gebundelde deconcentratie, met de groeisteden op enige afstand van de donorsteden, verschoof de woningbouwproductie naar de stadsrandzones van de randgemeenten van de grote steden die als groeikern waren aangewezen. Er kwamen dus meer steden met dynamische stadsrandzones waarin volop werd gebouwd. De groene gebieden in de stadsranden richtten zich steeds meer op (toekomstig) stedelijk gebruik. In het beleidsvoornemen *Nota Landelijke Gebieden* (1977), ook onderdeel van de Derde Nota, werd de ontwikkeling van de Randstadgroenstructuur aangekondigd. In 1985 kwam het Rijk met een meer uitgewerkte visie: de *Nota Ruimtelijk Kader Randstadgroenstructuur.* De Randstadgroenstructuur omvatte het plan voor 6.400 hectare recreatiegebied en staatsbos in bufferzones en langs stadsranden. Rijk en provincies bouwden gezamenlijk aan deze groenstructuur,

Figuur 2.4
Gemiddelde jaarlijkse woningbouwproductie
Nederland



Bron: Bron: CBS Statline

met de aanleg van nieuwe staatsbossen en recreatieterreinen. Deze laatste waren gevarieerder ingericht dan eerder en werden beheerd door recreatieschappen.
De terreinen van de Randstadgroenstructuur waren kleiner in omvang dan de groene sterren, maar groter in aantal. Het was bovendien de bedoeling dat groenstructuren beter op elkaar zouden aansluiten en bij voorkeur ook zouden aantakken op het stedelijke groen. Er werden fietsroutes aangelegd, en de staats- en recreatiebossen werden zo ingericht dat later naar behoefte functies konden worden ingepast; het waren figuurlijk en letterlijk 'groeibossen'.

De Randstadgroenstructuur droeg bij aan de *groene geleding* van de stedelijke agglomeraties. In sommige gevallen leidde dit tot vrij 'harde' groene stadsranden. Dit is goed te zien vanuit de trein tussen Rotterdam en Delft en langs de spoorlijn van Leidschendam naar Voorschoten. Ook op andere plekken in de Randstad lijkt de Randstadgroenstructuur als 'stopverf' de vensters – vanuit het landschap gezien – op de stad dicht te kitten. Je kunt je niet aan de indruk onttrekken dat de Randstadgroenstructuur – naast recreanten aantrekken – ook verdere verstedelijking moest blokkeren. Het aantal bufferzones werd in deze periode uitgebreid: Utrecht-Hilversum en Oost-IJsselmonde kwamen erbij en er werden gebieden buiten de Randstad toegevoegd – de oude mijngebieden Maastricht-Sittard/Geleen en Sittard/Geleen-Heerlen.

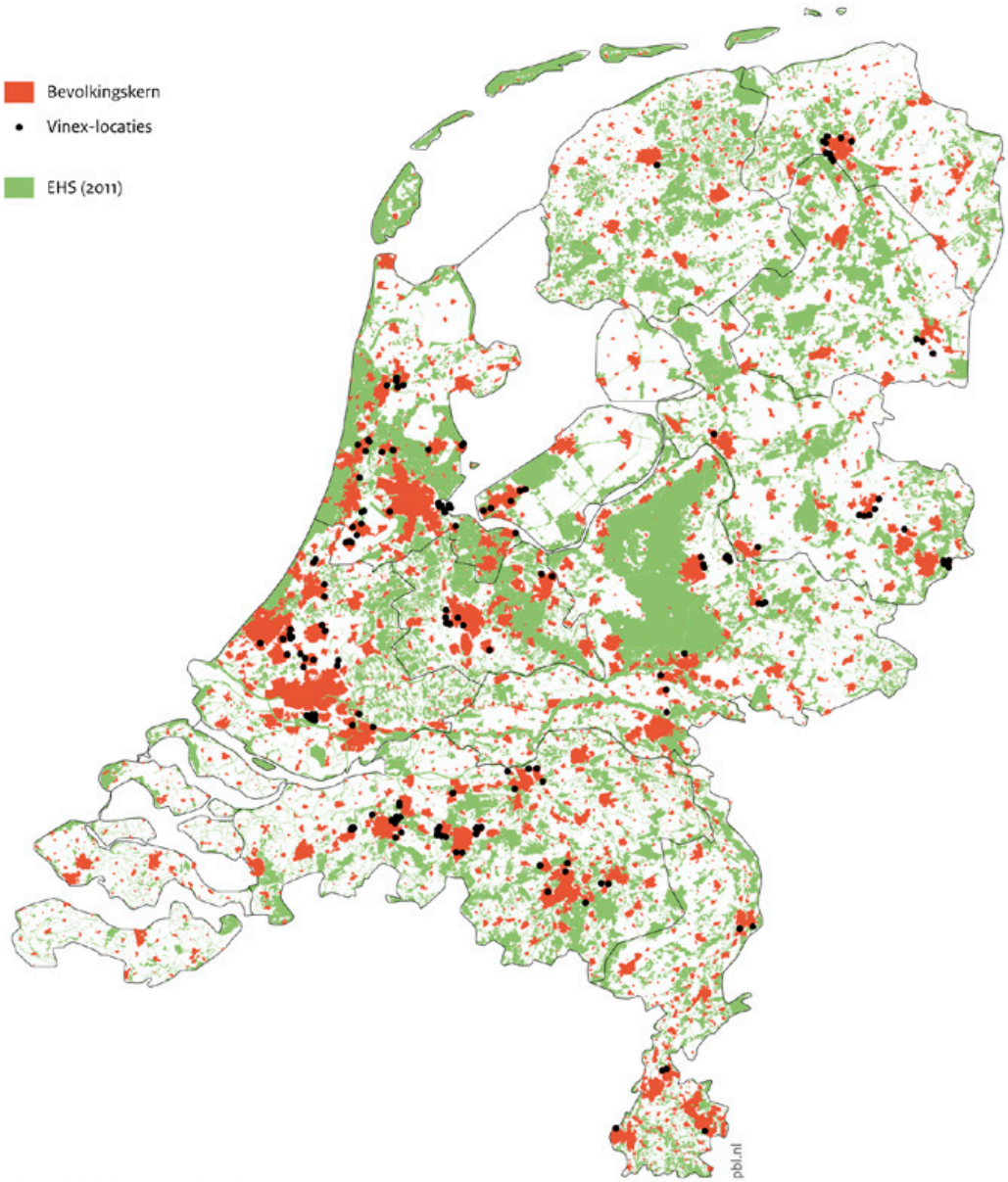
De aantallen woningen die per jaar werden gebouwd, bleven stijgen; de productie liep geleidelijk op tot meer dan 160.000 woningen in de periode 1973-1977. Dit zou het hoogtepunt worden van de naoorlogse woningbouw (zie figuur 2.4).

2.3 Ecologische hoofdstructuur en compacte stad (1988-2011)

Eind jaren '80 kwam er een einde aan het groeikernenbeleid. Vanwege hun positie aan de buitenkant van de Randstadring leidden de nieuwe steden tot een sterke toename van de mobiliteit. Een buitenwaartse groei maakte het totale stedelijke veld aanzienlijk groter en de vervoerslijnen langer. Er waren meerdere aanleidingen voor de paradigmaverandering in de ruimtelijke ordening van Nederland die hierop volgde. We noemen deze in willekeurige volgorde en zonder in te gaan op onderlinge causale verbanden. De economie begon weer te groeien na een periode van recessie en stagnatie. Optimisme en bestuurlijk elan namen toe. Bestuurders gingen naar buitenlandse steden om inspiratie op te doen. Nederland werd steeds meer richting Europese Unie getrokken. De stadsvernieuwing in de 'oude' steden werd geleidelijk aan succesvoller, waarna de steden weer populair werden en de trek uit de stad stagneerde. Het concept van relatief kleine, rustige en groene groeikernen in afzonderlijke (overzichtelijke) stedelijke agglomeraties maakte plaats voor het effectiever geachte idee van de grote stad, nu in de vorm van *netwerksteden* met (onvoorspelbare) kriskras-relaties door de gehele Randstad. Compacte steden waren in meerdere opzichten aantrekkelijk.

Met de *Vierde Nota* (VROM 1988) en de Vierde Nota Extra (VROM 1992) maakten de beleidsmakers een conceptuele sprong, zonder iets af te doen aan het model van de polynucleaire Randstadmetropool. De nieuwe opgaven en inzichten werden in de Vierde Nota vertaald naar economisch sterke stedelijke regio's, revitalisering van

Figuur 2.5
Vinex-locaties, bevolkingskernen en ecologische hoofdstructuur



Bron: PBL, Ministerie I&M (SVIR)

de stad tot leefbare compacte steden en een woningbouw die beter gebruik maakt van bestaande centra en infrastructuur. Er werden ruim vijftig uitleglocaties aangewezen. Daarmee verschoof de beleidsaandacht naar de stadsranden van zowel grote als middelgrote steden, zowel binnen als buiten de Randstad (figuur 2.5).

Deze Vinex-nieuwbouwlocaties werden strategisch ingezet om stedelijke regio's zoveel mogelijk te versterken. De nieuwe beleidslijnen leidden tot een flinke opschaling van het vervoerssysteem en de positie die stedelijke regio's hebben in internationaal opzicht: de stedelijke regio's in Nederland moesten met aantrekkelijke werk- en woonmilieus kunnen concurreren met hun buitenlandse tegenhangers. Om die reden veranderde ook de opzet van de Randstadgroenstructuur. Deze moest meer aansluiten bij de nieuwe verstedelijking. De Vinex veranderde het oorspronkelijke concept van een groeiende polynucleaire metropool niet wezenlijk: de Vinex-locaties vulden de 'gaten' in de agglomeraties, waardoor infrastructuur beter werd benut en stedelijke netwerken ontstonden met kriskrasrelaties (RPB 2006).

Niet alleen conceptueel veranderde het Rijk van strategie, ook de uitvoering werd anders. De ontwikkeling van de Vinex-locaties betekende een grote verandering in de

Figuur 2.6

Máximapark Leidsche Rijn
Bron: gemeente Utrecht; stadslandschappen/bosspeeltuin.

werkwijze: de markt kreeg namelijk een belangrijke rol. Projectontwikkelaars werden actief op de grondmarkt en kochten grond aan op ontwikkelingslocaties; soms op eigen initiatief, soms op verzoek van gemeenten. Achterliggend idee was dat zij sneller, efficiënter en meer consumentgericht konden ontwikkelen dan de overheid. Het resultaat was een aanzienlijke verandering van de verstedelijkingspatronen, met een grote verscheidenheid aan woonomgevingen (RPB 2006).

Ook de stedenbouw van de Vinex-locaties veranderde. De ontwerpen werden formeler en ontwerpers experimenteerden met stedelijke architectuur op rationele stedelijke en agrarische verkavelingen (Pols & Strootman 1998). In de groeikernen werd hier en daar al geëxperimenteerd met landschap in het stedenbouwkundige plan en tijdens de Vinex-periode werden deze experimenten doorgezet: de variatie in verkavelingstypen en groen nam toe en onderdelen van het agrarisch landschap werden steeds vaker in de verkaveling opgenomen. Bestaande landschapselementen werden omgevormd tot park in het nieuwe woongebied (figuur 2.6).

De beleidsmakers pasten de Randstadgroenstructuur aan op de nieuwe verstedelijkingsstrategie. Zo werden aan de nieuwe woonwijken hoge eisen gesteld qua *woonmilieu-differentiatie*, waaronder goede uitloopmogelijkheden naar het groen. In 1990 werd in de Vinex de Randstadgroenstructuur stevig verankerd in een planologische kernbeslissing (pkb[1]), met een taakstelling voor verwerving en herinrichting. Twee derde van de kosten stonden op de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu (VROM), één derde kwam uit de begrotingspost 'Recreatie- en Staatsbos' van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (Farjon et al. 2004).

Parallel aan het traject van de Vierde Nota en de Vinex (met een accent op woningbouw) kwam het ministerie van LNV in 1990 met het omvangrijke plan voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), waarin met 150.000 hectare natuurontwikkeling de bestaande natuur in Nederland werd uitgebreid en onderling beter werd verbonden. Dit nieuwe natuurbeleid paste in het nieuwe tijdsbeeld van opschaling en internationalisering. Via de ambitieuze

EHS zette Nederland zich op de Europese kaart met uitgestrekte *wetlands*, die vanuit Europees perspectief gezien erg waardevol waren. Sterke en concurrerende stedelijke regio's met goede verbindingen kregen gezelschap van grote natuurgebieden met robuuste verbindingen tussen de *grote eenheden natuur.*

In 1995 volgde een opschaling van de Randstadstadgroenstructuur met de *Verbrede doelstellingen Randstadgroenstructuur 1996-2010* (LNV 1995). De snelle verstedelijking was voor LNV aanleiding om in de Randstad de instrumenten te bundelen in *zes grote groengebieden*: multifunctionele bos-, natuur- en recreatiegebieden van 1.000 tot 2.000 hectare. Deze sloten niet vanzelfsprekend aan op de rijksbufferzones en de bestaande Randstadgroenstructuur. Integendeel, de introductie van de grote groengebieden betekende een forse opschaling naar het niveau van de Randstad als geheel: de gebieden werden getekend op de hoekpunten van het Groene Hart op de overgangen naar de vier grote steden en leunden sterk op de 'groene sterren' van de zeventiger jaren. De ambities voor de grote groengebieden waren aanzienlijk en betroffen meer dan openluchtrecreatie. De gebieden moesten voorkomen dat steden aan elkaar zouden groeien en zouden bijdragen aan een internationaal wervend woon-, werk- en vestigingsklimaat in de Randstad. Opvallend was de vooruitziende blik dat het met die bossen mogelijk was om CO_2 uit de atmosfeer te halen. Het ging om grote bosgebieden, onder meer langs de gehele westkant van de Haarlemmermeer, het Bentwoud bij Zoetermeer en de landgoederenzone Haaglanden. Het Rijk keek hierbij ook naar het buitenland: metropolitane parken in andere Europese steden dienden als voorbeeld.

De Randstadgroenstructuur bleef overeind, ook na de actualisering van de Vinex-nota (VROM 1998). In 2006 omvatten de plannen voor realisering van de Randstadgroenstructuur en groene verbindingen meer dan 16.000 hectare (Nota Ruimte, VROM 2006). De naamgeving werd aangepast: het beleidsconcept heette nu Recreatie om de Stad (RodS). In 2011, met de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, werd dit laatste grote ruimtelijke concept van het Rijk afgeschaft.

Onder meer door problemen met de grondverwerving zocht LNV naar andere mogelijkheden om groen te realiseren. Tegelijkertijd streefde VROM met de 'Voorbeeldplannen Vierde Nota' naar woonmilieudifferentiatie en verrijking van de dagelijkse leefomgeving, onder andere met ideeën voor nieuwe landgoederen en buitenplaatsen (Pols 1994). Geleidelijk maakte het idee van functiescheiding plaats voor verweving van rood en groen. Zo startte LNV met de *Visie Stadslandschappen* (LNV 1995) de zoektocht naar beleidsvernieuwing. Het kwam onder meer met 'experimenten met nieuwe *buitenplaatsen*', waar meer woningen konden worden gebouwd dan in nieuwe landgoederen en waarbinnen ook andere functies dan wonen en natuur mogelijk waren. De implementatie van deze mengvormen van rood en groen verliep traag, omdat het traject parallel liep aan de decentralisatie. Bovendien wilde in 2001 de toenmalige minister van VROM, Jan Pronk, geen "groen wonen voor de rijken". Sommige provincies en gemeenten pakten de nieuwe concepten wel snel op, andere volgden niet of pas later. Het gedachtengoed achter de experimenten met nieuwe landgoederen en buitenplaatsen vond wel zijn weg: rood voor groen is nu opgenomen in enkele provinciale omgevingsvisies.

De intensivering van de glastuinbouw werd een concurrent voor zowel de woningbouw als de groenontwikkeling. De glastuinbouwsector zat als vanouds dicht bij de grote steden en inmiddels behoorlijk in de stadsranden. In de Rijksbufferzone Midden-Delfland werd de grens van de bufferzone zelfs aangepast om uitbreiding van de glastuinbouw mogelijk te maken. Ook het glastuinbouwgebied zelf veranderde van karakter. Kassen werden hoger en ontnamen het zicht op het landschap vanaf dijken en kades. In de glastuinbouwclusters kwam ook andere bedrijvigheid, zoals logistiek, onderzoek, advies, veredeling enzovoort, waardoor de glastuinbouwgebieden steeds meer als bedrijventerrein gingen functioneren, gecombineerd met woningen en 'stedelijk groen'.

2.4 Instrumentarium voor de open ruimte

Het beleid voor de rijksbufferzones, de Randstadgroenstructuur en de EHS kent successen en mislukkingen. In 2004 schetste het toenmalige Natuur- en Milieuplanbureau in de Natuurbalans de stand van zaken als volgt (Farjon et al. 2004): "Het tot nu toe gevoerde restrictief beleid, in combinatie met de investering in de aanleg van groene recreatiegebieden, heeft ertoe geleid dat in de directe omgeving van steden grote open gebieden onbebouwd zijn gebleven. Planologische onduidelijkheid en onvoldoende bestuurlijke regie hebben er (echter) toe geleid dat de aankoop en inrichting van grote groengebieden in de Randstad stagneert. Van het grootste project, het Bentwoud (Zoetermeer-Zuidplaspolder) is van 1990 tot 2004 slechts 50 hectare van de beoogde 2000 aangelegd. In dezelfde periode zijn in Zoetermeer ongeveer 12.000 nieuwe woningen verrezen, direct grenzend aan het geplande bos. De eerste bosaanplant ligt vier kilometer van de stadsrand, verborgen achter het verhoogde hsl-traject". Dit laatste voorbeeld illustreert de grootste tegenvaller: de speculatie met grond leidde tot stagnerende grondaankopen. Dit lag niet aan de status van de rijksbufferzones, maar was het gevolg van de decentralisatie: het rijksbeleid voor de groene ruimte werd al in de negentiger jaren overgedragen aan de provincies, die de regierol in 2004 echter nog niet voldoende hadden overgenomen van het Rijk (Farjon et al. 2004). In deze

Tabel 2.1
Conceptuele ontwikkeling van stad en contramal

Concepten en programma's voor:			Ruimtelijke nota's waarin deze concepten werden uitgewerkt
Stad	**Stad-landrelaties**	**Groene ruimte**	
Wederopbouw / Functionele stad	Stedelijke uitlopers (vingers) in het landschap	Landbouw dominant	1946: AUP en Wederopbouwplan Rotterdam
Randstad	Stedelijke ring met naar buiten stralende uitbreiding, stadslichaam van 8 km breed Implementatie bufferstroken en conversie naar rijksbufferzones	Groene Hart als voorraadschuur Ruilverkaveling	1954: Ruilverkavelingswet 1958: Nota Westen des Lands. 1960: 1e Nota RO 1963: 1e Rapport over de bufferstroken
Groeikernen	Gebundelde deconcentratie: bevriezen stadsranden Groene dooradering van de stad. Groene stedelijkheid en stadsnatuur Randstadgroenstructuur verder uitgebreid	Groene sterren (1e boom 1970) Beheersregelingen natuur. Bosbouw Verbrede doelstelling landinrichting	1966: 2e Nota RO 1976: Verstedelijkingsnota - 1977: Nota Landelijke Gebieden (beide 3e Nota) 1984: Landinrichtingswet 1985: Nota Ruimtelijk Kader Randstad-groenstructuur
Vinex-locaties	Nieuwe stedelijkheid: formele parken PKB Randstadgroenstructuur en rijksbufferzones: verbrede doelstellingen Nieuwe landgoederen en buitenplaatsen 'Stadslandschappen'. Omzetting RGS naar Recreatie om de stad (RodS)	EHS Nationale landschappen	1990: Natuurbeleidsplan / Vinex 1995: Structuurschema Groene Ruimte én Visie stadslandschappen 1998: VINAC
Sterke steden Metropoolregio	Groenblauwe verbindingen door de stad Metropolitane parken i.p.v. rijksbufferzones.	Robuuste verbindingen Natura 2000	2004: Nota Ruimte en Vitaal platteland
Sterke regio's in Europa	Bouwen binnen de stad, transformatie fringebelts in de stad: havengebieden Nieuwe stedelijke natuur en recreatie Einde van de rijksbufferzones	Gemeenschappelijk landbouwbeleid EU Einde Nationale landschappen	2012: SVIR

In deze tabel is de conceptuele ontwikkeling in een overzicht gezet. Een geleidelijke verandering is waarneembaar van de ruimtelijke concepten naar een vermenging van stedelijke en groene functies.

onduidelijke overgangssituatie hadden projectontwikkelaars in 2004 aanzienlijke grondposities verworven in voor hen strategisch interessante delen van de bufferzones, namelijk op de overgangen van stad naar land in de Randstad. Dit belemmerde de grondverwerving voor de Randstadgroenstructuur omdat *alle* grondprijzen hierdoor stegen: agrariërs reageerden op de bouwdrift in hun nabije omgeving door hun grond vast te houden in de verwachting deze later tegen hogere prijzen te kunnen verkopen.[2]

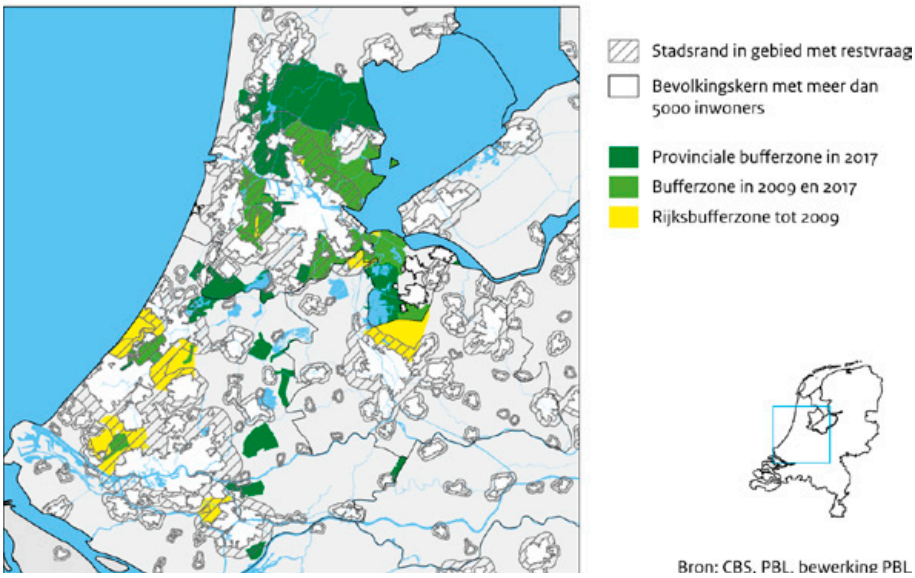
Toch was het groenbeleid, gezien in de ruimtelijke context, een succes. Het lukte redelijk om de bufferzones open te houden: tussen 1996 en 2010 groeide de stad in de rijksbufferzones veel minder snel dan in een 2-kilometerzone daaromheen, namelijk gemiddeld ongeveer 1 procent in de bufferzones tegenover 4 procent in de gebieden daaromheen (Van der Wouden 2015).[3] Ook moeizame grondverwerving ging langzaam maar gestaag door en uiteindelijk werd een groot deel van de Randstadgroenstructuur toch aangelegd. In 2013 was 10.344 hectare grond aangekocht en grotendeels ingericht voor recreatiegroen (Van der Wouden 2015). Dit was aanzienlijk meer dan volgens de oorspronkelijke doelstelling.

Ook de ambities voor de EHS werden beïnvloed door speculatie. De grondposities van projectontwikkelaars maakten het lastig om robuuste verbindingen dicht bij de steden aan te kopen. Ondanks alle tegenslagen was in 2012 meer dan 90.000 hectare agrarische grond aangekocht en overgedragen aan terrein beherende instanties. Dit komt neer op gemiddeld zo'n 5.000 hectare per jaar; in oppervlakte is dat aanzienlijk meer dan de woningbouw in die periode. Niet alle grond werd meteen ontwikkeld als natuur; de inrichting voor natuur kwam vaak pas later, bijvoorbeeld wanneer voldoende aaneengesloten grond was aangekocht. Tot die tijd vond vaak een aangepast agrarisch beheer plaats.

2.5 Conceptuele ontwikkeling van stad en contramal

Terugkijkend is in de conceptuele ontwikkeling van de stad en haar contramal een duidelijke lijn waarneembaar (tabel 2.1).

Figuur 2.7
Decentralisatie van het beleid voor de bufferzones



Het rijksbufferzonebeleid liep tot 2012. In deze kaart is te zien dat de decentralisatie zorgde voor een trendbreuk in het beleid voor de bufferzones.

2.6 Slotscene rijksbemoeienis

Het functionalistische concept van de bufferzones was onderhevig aan slijtage (HNS & Herngreen 2008). Binnen de nieuwe 'grootstedelijke' ideologieën voorzag het Rijk in de *Structuurvisie Randstad 2040* uit 2008 de komst van enkele 'metropolitane parken' – in een expliciete verwijzing naar Central Park in New York, Bois de Boulogne bij Parijs en Hyde Park in Londen – in de nabijheid van de steden. Deze parken gaven vorm aan de noodzakelijke groenblauwe kwaliteitsimpuls bij de steden. Ze pasten in de algehele conceptuele opschaling: het Groene Hart werd 'achtertuin' van de Randstad en onderdeel van de 'Groenblauwe Delta' (kust, IJsselmeer en Zuidwestelijke delta vormden de voortuin). Het idee van de aantrekkelijke contramal tegen de verstedelijking bleef hetzelfde, maar de ruimtelijke uitwerking veranderde. De bestaande rijksbufferzones moesten gaan functioneren als metropolitane parken: multifunctionele groengebieden waarin recreatie en natuur werden gecombineerd met andere functies. Door hun ligging in het 'tussengebied' tussen meerdere stedelijke agglomeraties in zouden deze parken een basis kunnen vormen voor een nieuwe eenentwintigste-eeuwse interpretatie van de inversiestedenbouw van Tummers (Tummers & Tummers-Zuurmond 1996).

Einde van beleid voor stad en land

Het Rijk schrapte de rijksbufferzones, het nationale beleid voor recreatie om de stad en het landschapsbeleid met de bijbehorende uitvoeringsinstrumenten (figuur 2.7). De EHS werd omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland en overgedragen aan de provincies, waarbij de belangrijkste afspraken werden vastgelegd in het Natuurpact van 2013. In 2010 werden het ministerie van Economische Zaken en het (grotere) ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) samengevoegd in een nieuw ministerie van Economische Zaken (EZ). Het Rijk formuleerde daarna een natuurbeleid op hoofdlijnen, passend in de sfeer van de economische crisis en de nieuwe samenwerking met EZ: natuur heeft ook een economische en een brede maatschappelijke betekenis en dat moet zichtbaar worden in het natuurbeleid (EZ 2013b). In 2014 werd dit min of meer herhaald in de Rijksnatuurvisie: natuurbeleid moest bijdragen aan het maatschappelijk welzijn en "breed begrepen" worden (EZ 2014). De verantwoordelijkheid schoof het kabinet door naar andere overheden en maatschappelijke partijen.

Sterke steden

Door de geleidelijke decentralisatie werd het ruimtelijke takenpakket van provincies en gemeenten stap voor stap uitgebreid. De toegenomen verantwoordelijkheden leidden tot zelfbewustere stadsbesturen, en de steden werden aantrekkelijker als vestigingslocatie. Tegelijkertijd werd de 'ruimtelijke blik' internationaler. De beleidsambities voor werk- en woonmilieus, verkeer en vervoer en natuur en landschap werden verbonden aan de ambities van de Europese Gemeenschap (EEG), die met het verdrag van Maastricht van 1992 werd uitgebreid tot de Europese Unie. Nederland werd daarmee op meer beleidsterreinen dan voorheen verbonden met de omliggende landen. Geleidelijk aan werden economie en werkgelegenheid, landbouw en natuurbeheer steeds internationaler. De natiestaat werd aan twee kanten afgeslankt:

er gingen taken naar Europa enerzijds en naar de regio anderzijds. De decentralisatie van rijksbeleid verliep stapsgewijs: met een toenemende vitaliteit van de steden werd de rijksbemoeienis geleidelijk minder noodzakelijk. In de *Nota Ruimte* uit 2004 nam het Rijk hierop een voorschot: onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' verschoof het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. Commercieel aangestuurde gebiedsontwikkeling werd steeds belangrijker om woningbouwopgaven in de uitleglocaties te realiseren.

Tijdens de economische crisis van 2008 en volgende jaren werden de bakens echt verzet. De *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) uit 2012 markeert de voorlopige slotscène van de lange periode van rijksbemoeienis. In de Structuurvisie benoemde het Rijk infrastructuur, logistiek en concurrentiekracht als de belangrijkste eigen verantwoordelijkheden en maakte het keuzes over de verdeling van verantwoordelijkheden: verstedelijkings- en natuurbeleid werden overgeheveld naar provincies en gemeenten.

Metropoolregio's

De samenhang tussen stad en ommeland wordt sinds de SVIR gedefinieerd met het concept van de 'metropoolregio'. Nederland heeft drie metropoolregio's. De Metropoolregio Amsterdam (MRA) is een voornamelijk informeel bestuurlijk samenwerkingsverband van lokale en regionale overheden.[4] Ook de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) is een vrijwillige samenwerking met wettelijke taken op het gebied van verkeer en vervoer.[5] De Metropoolregio Eindhoven heeft een juridische basis waarin 21 gemeenten samenwerken. Deze metropoolregio heeft echter geen formele mobiliteitstaken; deze zijn vanaf 2015 ondergebracht bij de provincie. Bij de metropoolregio's ligt de nadruk op economische relaties en versterking van de concurrentiekracht. De relatie tussen verstedelijking en groen was aanvankelijk onderbelicht: in 2012 meldde de SVIR nog niets over groenbeleid in relatie tot de ontwikkeling van de metropoolregio's. Hierin kwam snel verandering. De burgemeesters van Rotterdam en Den Haag noemen Midden-Delfland het Central Park voor de regio en recentelijk bracht de provincie een visie voor groenblauwe verstedelijking uit (2018). In de Metropoolregio Eindhoven krijgt het regiopark Groenewoud die functie. Binnen de MRA werkt de overheid vooral aan plannen voor Park 21 in Haarlemmermeer en de Floriade (2022) in Almere.

Noten

1 Een pkb was een planvorm uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening (tot 2008) van de Nederlandse Rijksoverheid voor de inrichting van Nederland of van delen van Nederland.

2 Een concreet voorbeeld van een locatie waar dit gebeurde, is de Bloemendalerpolder tussen Amsterdam en Muiden. Hier kochten projectontwikkelaars in korte tijd ongeveer 200 hectare landbouwgrond aan. Restrictief beleid zorgde dat hier tot 2004 nauwelijks werd gebouwd (daarna wel), maar plannen om 210 hectare recreatiegebied aan te leggen kwamen niet tot uitvoering. Bouwplannen van de omliggende gemeenten zorgden ervoor dat boeren hun grond niet wilden verkopen aan de overheid. Inmiddels kochten projectontwikkelaars de helft van het gebied, de grondprijs steeg in enkele jaren tot soms tienmaal de agrarische waarde, waardoor groenaanleg definitief onbetaalbaar werd voor het Rijk.

3 De verschillen tussen bufferzones waren groot. In vijf bufferzones werd toch gebouwd of werden de grenzen aangepast om verstedelijking mogelijk te maken. Meer succesvol zijn de overige vier zones: Sittard/Geleen-Heerlen (oostelijke Mijnstreek), Den Haag-Leiden-Zoetermeer, Amsterdam-Purmerend en Midden-Delfland. Hier zijn de verschillen tussen de bufferzone en het gebied eromheen erg groot. In de bufferzone Den Haag-Leiden-Zoetermeer is vrijwel niets gebouwd. Dit staat in een hevig contrast met het gebied rond deze bufferzone, waar Den Haag ten zuiden van de A4 en Zoetermeer-Oost sterk zijn gegroeid. Het meest opmerkelijk is Midden-Delfland: daar is nauwelijks gebouwd, maar de functieverandering in dit gebied is het grootst van alle bufferzones. Hier werd namelijk een omvangrijke groenstructuur aangelegd, meer dan in de andere bufferzones.

4 De deelnemende partijen zijn: de Vervoerregio Amsterdam (als opvolger van de Stadsregio Amsterdam), de provincies Noord-Holland en Flevoland en de volgende 33 gemeenten: Aalsmeer, Almere, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Beverwijk, Blaricum, Bloemendaal, Diemen, Edam-Volendam, Gooise Meren, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Hilversum, Huizen, Landsmeer, Laren, Lelystad, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, Waterland, Weesp, Wijdemeren, Wormerland, Zaanstad en Zandvoort. De regio heeft circa 2,5 miljoen inwoners.

5 Zo is de MRDH opdrachtgever van het regionale en stedelijke openbaar vervoer in de 23 gemeenten, waarvoor zij concessies verleent aan vervoerbedrijven. Daarnaast worden subsidies verstrekt voor verkeers- en vervoersprojecten. De MRDH ontvangt middelen van het Rijk (circa 600 miljoen per jaar).

3 Provinciale verscheidenheid in omgevingsbeleid

In dit hoofdstuk analyseren we het provinciale omgevingsbeleid, dat we vervolgens vergelijken met het rijksbeleid van vóór de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR). De informatie baseren we op het beleid dat is beschreven in rijksnota's en in provinciale omgevingsvisies en -verordeningen. De leidende vraag is hoe het omgevingsbeleid gericht op verstedelijking, natuur en landschap nu is geformuleerd.

3.1 Vigerend rijksbeleid

Voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het UNESCO-werelderfgoed[1] heeft het Rijk zijn prioriteiten vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur: het 'Besluit algemene regels ruimtelijke ordening' (Barro) uit 2009. Provincies volgen deze regels. Natura 2000-gebieden volgen een andere lijn: deze worden per ministerieel besluit aangewezen met een beschermingsregime dat is vastgelegd in de Wet Natuurbescherming. Alle andere zaken rond landschap, verstedelijking, verkeer, water, geluidshinder, milieu en bodem regelen de provincies met omgevings- of ruimtelijke verordeningen.[2] Om te zien hoe het huidige provinciale beleid voor verstedelijking, natuur en landschap zich verhoudt tot de oorspronkelijke rijksdoelstellingen, nemen we de SVIR en de Nota Ruimte als referentie. De SVIR zelf bevat een uitgebreide vergelijking van rijks- en provinciaal beleid, waarin concreet is aangegeven welke beleidsinstrumenten zijn vervallen en welk nieuw instrumentarium daar eventueel voor in de plaats is gekomen (tabel 3.1).

Sinds 2012 is de Ladder voor duurzame verstedelijking het belangrijkste rijksinstrument om verstedelijking bij te sturen. Voor nieuwe verstedelijkingsvoorstellen kende de Ladder aanvankelijk drie treden: eerst moet worden beargumenteerd of er een regionale behoefte is, dan moet worden bekeken of inbreiding mogelijk is en als dit niet mogelijk is, moet worden gebouwd op een goed ontsloten plek. Bij de herziening van 2017 zijn de tredes afgeschaft.

De belangrijkste veranderingen in de SVIR ten opzichte van de Nota Ruimte: alleen die vervallen instrumenten zijn vermeld, waarvan de impact groot kán zijn. Bron: SVIR (2012). Deze veranderingen staan op de volgende pagina.

3.2 Provinciaal omgevingsbeleid

Voor verstedelijking gaan de provincies meestal niet verder dan het monitoren en coördineren van de regionale woningvraag. Ze sturen op de 'contramal van de stad' via natuur- en landschapsbescherming door stedelijke ontwikkelingen in bepaalde gebieden uit te sluiten. Provincies hebben zo uiteindelijk toch een belangrijke rol in het verstedelijkingsbeleid. Het type bescherming verschilt: de ruimtelijke restricties kunnen zijn verbonden aan specifieke landschappelijke kenmerken (zoals cultuurhistorische en aardkundige waarden), aan het beschermen en ontwikkelen van soorten en ecosystemen (zoals het Natuurnetwerk Nederland en Natura 2000-gebieden) en vaak aan een combinatie van beide. Voor veel restrictiegebieden is de waterstructuur een belangrijke verbindende onderlegger. De restrictiegebieden zijn, op een paar uitzonderingen na, opengesteld voor publiek. Vooral restrictiegebieden dicht bij de stad hebben vaak een cruciale functie als stedelijk uitloopgebied.

Binnen deze generieke lijn hebben de provincies het beleid voor de groene ruimte op een verschillende manier ingevuld. Aan het ene uiterste zit Flevoland, die, buiten de verplichtingen voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN), géén aanwijzingen geeft in de ruimtelijke verordening. Gelderland vormt het andere uiterste: in deze provincie is *alle* verstedelijking uitgesloten die niet in het door Gedeputeerde Staten vastgestelde programma staat. De andere provincies zitten ergens tussen deze twee uitersten in. We onderscheiden in de verschillende provinciale visies onderstaande categorieën.

Verstedelijkingsconcepten

- Groningen gaat uit van maatwerk, zuinig ruimtegebruik en vernieuwing van de bestaande voorraad in het buitengebied. De provincie heeft concreet beleid voor "bebouwingslinten in het buitengebied" en een ruimte-voor-ruimteregeling.
- Overijssel werkt met provinciale prognoses en een regionale programmering voor woningbouw. De provincie maakt met gemeenten 'woonafspraken'.
- In Drenthe gaat "inbreiding voor uitbreiding". De provincie heeft beleid voor "afhechting van dorpsranden", nieuwe landgoederen en een ruimte-voor-ruimteregeling.

Tabel 3.1

Overzicht veranderingen nationale ruimtelijke belangen

	Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid (Nota Ruimte)	Realisatieparagraaf SVIR	Vervallen instrumenten	Nieuwe instrumenten
m.b.t. rood	1. Ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken en stedelijke centra	• Is vervallen	• Bestuurlijke afspraken stedelijke netwerken • MIRT-pilots gebiedsontwikkeling • Rijksbetrokkenheid bij verstedelijkingsafspraken buiten stedelijke regio's rondom mainports • Beleid op steden en randgemeenten • Actieprogramma Ruimte en Cultuur (2005) • Structuurvisie Randstad 2040 (2008)	• Crisis- en herstelwet • Vereenvoudiging en integratie omgevingsrecht • Rijksstructuurvisie Zuid-as
	7. Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten	• Is deels vervallen, deels vervangen door: zorgvuldige afwegingen en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke plannen (13)	• Bundelingsgebieden en -percentages • Centrumvorming • Verdichtingspercentages • Locatiebeleid • Planologisch kader buitengebied • Ruimte voor woningbouw beperkt tot natuurlijke aanwas • Balans rood/groen/blauw • Bundeling verspreid glas	• Wro: Ladder voor duurzame verstedelijking
	23. Ruimte scheppen in de Randstad om de grote ruimtevraag voor onder meer wonen en werken te accommoderen Ook 24 t/m 29: integrale afweging met betrekking tot de verstedelijkingsopgave van de Bloemendalerpolder, Almere, Haarlemmermeer en de Bollenstreek, Valkenburg, Zuidplaspolder, Rijnenburg.	• Deels vervallen, deels onderdeel van vestigingsklimaat (1)	• Programma Randstad Urgent (2007) • Nota Ruimte Budget (2004)	• Zie 1
m.b.t. groen	13. De realisatie, bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van bijzondere waarden van de Vogel- en Habitatrichtlijn en natuurbeschermingsgebieden, ecologische hoofdstructuur en robuuste ecologische verbindingen	• Is deels vervallen, deels onderdeel van: ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten (11)	• Indicatieve begrenzingen EHS • Robuuste verbindingen	• Barro: bescherming nationale EHS (op land) in 'nee, tenzij'-regime
	14. Behoud, beheer en versterking van de cultuurhistorische en recreatieve kwaliteiten van de Nationale landschappen en het daarbinnen tegengaan van grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties en nieuwe grootschalige infrastructuurprojecten	• Is vervallen	• Bestuurlijke afspraken over integrale uitvoeringsprogramma's • Nota Ruimte Budget (2004) • Implementatieprogramma Nationale landschappen • Agenda Landschap (2008) • Samenwerkingsagenda Mooi Nederland (2007) • Beleidsbrief verrommeling • Actieprogramma Ruimte en Cultuur (2005) • Rijksprogramma Groene Hart (Groene Hart brief 2006)	• n.v.t.
	15. Bescherming, instandhouding en ontwikkeling werelderfgoederen	• Is onderdeel van unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten (10)	• Actieprogramma Ruimte en Cultuur (2005)	• Barro: borgen ruimtelijk regime voor werelderfgoederen • Visie Erfgoed en Ruimte

	Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid (Nota Ruimte)	Realisatieparagraaf SVIR	Vervallen instrumenten	Nieuwe instrumenten
m.b.t. groen	16. Ruimte voor groengebieden, volkstuinen, sportvoorzieningen en andere recreatiemogelijkheden in en om de stad bij nationale stedelijke netwerken	• Is vervallen	• Programma groen en de stad (inclusief Groen in en om de Stad) (Structuurschema Groene Ruimte 2, 2002)	n.v.t.
	17. Vrijwaring van rijksbufferzones van verdere verstedelijking en versterking van de (dag)recreatieve functie van de rijksbufferzones	• Is vervallen	• Beleidsbrief verrommeling. Programma Mooi Nederland (2009) • Programma groen en de stad (inclusief GIOS – Structuurschema Groene Ruimte 2, 2002) • Investeringsbudget landelijk gebied (2007)	
	18. Bestemming en nadere ontwikkeling leefgebieden van (inter)nationaal beschermde soorten (?)	• Is vervallen		
	19. Behoud en versterking van de kernkwaliteiten met betrekking tot natuur, architectuur, cultuurhistorie, gebruikswaarde en belevingswaarde van het landschap (landschappelijke basiskwaliteit)	• Is deels vervallen, deels onderdeel van unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten (10)	• Nota Belvedère (1999) • Kwaliteitsagenda Landschap (2006) • Handreiking Kwaliteit Landschap (2006) • Investeringsbudget landelijk gebied (2007)	• Visie Erfgoed en Ruimte • Bestuurlijke afspraken met gemeenten over ruimtelijke bescherming en ontwikkeling wederopbouwgebieden
	20. Behoud panorama's vanaf infrastructuur	• Is vervallen	• Structuurvisie snelwegpanorama's (2008) • Actieprogramma Ruimte en Cultuur (2004)	
	21. Aanpassing toeristisch-recreatieve voorzieningen in het landschap aan veranderende behoefte en vergroting toeristisch-recreatieve mogelijkheden in het landschap	• Is vervallen	• Programma groen en de stad (incl. GIOS) (Structuurschema Groene Ruimte 2, 2002) • Ruimtelijke uitspraken in de Agenda voor een Vitaal Platteland (Nota Ruimte, 2004) • ILG (1999) • ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, 2000-2004 (ISV1), 2005-2009 (ISV2) en 2010-2014 (ISV3)	

- Gelderland werkt met een uitnodigingsplanologie: "de omgevingsvisie [van de provincie] gaat over het speelveld en de spelregels, niet over de uitkomst van het spel." De provincie levert regionale bevolkingsprognoses, gemeenten verzorgen de regionale uitwerking.
- In Utrecht mogen "omliggende functies niet onevenredig worden geschaad". De provincie "legt het accent op de binnenstedelijke opgave". Ruimtelijk maakt de provincie onderscheid in rode contouren, kernrandzones en toekomstige woonlocaties. Gemeenten mogen wel bouwen in de *kernrandzones* en op *toekomstige woonlocaties*. De provincie nodigt gemeenten uit bestemmingsplannen voor deze categorieën te maken.
- In Noord-Holland is bouwen buiten bestaand stedelijk gebied niet toegestaan. De provincie werkt volgens "binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken" en heeft regionale actieprogramma's die onder meer zijn gebaseerd op provinciale woningbouwprognoses.
- Zuid-Holland hanteert een ontwikkelingsplanologie in de termen "inpassing, aanpassing en transformatie". Het beoordelingskader is een integrale kwaliteitskaart met twee beschermingsregimes die *transformatie en/of aanpassing* uitsluiten. *Inpassing* kan altijd. In de provincie mogen woningen worden gebouwd op bedrijventerreinen, mits dit past bij de milieucategorie van het terrein.
- Noord-Brabant tekent een stedelijke structuur met gemengd landelijk gebied, zoekgebied voor verstedelijking, stedelijk concentratiegebied en kernen in het landelijk gebied. De getekende contouren zijn scherp, maar in de praktijk kunnen gemeenten bezwaar indienen en de provincie kan deze contouren vervolgens aanpassen.

Rood voor groen
In de verordeningen zien we verschillende concepten voor een groen-rode ontwikkeling. In Noord-Brabant is dit concreet uitgewerkt, als een integrale opdracht voor de ruimtelijke kwaliteit "om stad en land, het mozaïek van Brabant, op een duurzame wijze te ontwikkelen. Stad en land hebben elkaar nodig en versterken elkaar, het zogenaamde 'stadteland'." (Provincie Noord-Brabant 2014).

In andere provincies is de uitwerking minder concreet. Utrecht hanteert de 'groene contour'. Friesland heeft een pilot 'landelijke woonclusters'. Zeeland, Drenthe en Noord-Holland hebben beleid voor de ontwikkeling van landgoederen. Gelderland gaat een stap verder met 'groene ontwikkelingszones': aanzienlijke groenzones langs beekdalen die voorheen tot de EHS behoorden, maar die status nu niet meer hebben. In de Gelderse groene ontwikkelingszones mogen stedelijke functies worden gerealiseerd, mits dit gepaard gaat met de realisatie van natuur, die vervolgens ook in het Natuurnetwerk Nederland wordt opgenomen. Met de rood-voor-groen-constructie krijgen deze voormalige EHS-gebieden een tweede kans.

Bufferzones
De voormalige rijksbufferzones lagen in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland en Limburg. Alleen Noord- en Zuid-Holland hebben de rijksbufferzones (deels) overgenomen en hieraan gebieden toegevoegd. De twee provincies volgen daarbij een verschillend pad. Noord-Holland heeft de rijksbufferzones met restrictief beleid overgenomen en hieraan buffer-zones toegevoegd. De Metropoolregio Amsterdam (MRA) grenst hierdoor in grote delen direct aan bufferzones met een streng restrictief beleid (nee, tenzij). Zuid-Holland pakt dit anders aan: daar liggen 'groene buffers' op de overgangen van de stad naar het buitengebied. De provincie Zuid-Holland stuurt in die groene buffers aan op een "betere verweving van recreatie, natuur, water en landbouw". In de groene buffers is gebiedsontwikkeling wel mogelijk, zij het onder randvoorwaarden: "extra bescherming tegen (grootschalige) stedelijke ontwikkeling is van belang om de schaal en het karakter van deze gebieden in stand te houden" (Provincie Zuid-Holland 2018). De voormalige rijksbufferzones zien we in het beleid van Zuid-Holland terug als "kroonjuwelen cultureel erfgoed", waarmee nieuwe ontwikkelingen in principe worden uitgesloten. Deze 'kroonjuwelen' komen niet overeen met de voormalige rijksbufferzones.
Van Midden-Delfland is bijvoorbeeld een kerngebied overgebleven. In Zuid-Holland is hierdoor minder gebied expliciet gevrijwaard van ontwikkelingen dan in de provincie Noord-Holland. Daartegenover staat dat in Zuid-Holland het areaal aan gebied waar ontwikkelingen alleen onder bepaalde voorwaarden mogelijk is, groter is. Een belangrijke vraag is hoe dit verschil in de praktijk gaat uitwerken.

Natuurbescherming buiten het NNN
De meeste provincies hebben naast het NNN aanvullende natuurbeschermingsgebieden opgenomen in hun verordeningen. Hierbij verschillen de accenten. Zo hebben Groningen, Friesland, en Noord- en Zuid-Holland beleid voor weidevogelleefgebied. In Noord-Holland worden nieuwe stedelijke functies in weidevolgelleefgebied expliciet uitgesloten. Groningen, Friesland en Overijssel beschermen bestaand bos en natuurgebied buiten het NNN onder dezelfde randvoorwaarden als erbinnen. Gelderland, Overijssel en Zuid-Holland onderscheiden zoekgebieden of reserveringen voor natuur, waar (nog) geen geld is voor herbestemming. Groningen en Noord-Brabant kennen randgebieden voor de EHS, waar het beschermingsregime beperkter is dan binnen de daad-werkelijke natuurgebieden. Zeeland, Drenthe en Limburg voorzien ook nog in bescherming voor respectievelijk binnendijken, beekdalen en natuurlijke beken.

Kernkwaliteiten landschap
Bijna alle provincies werken met kernkwaliteiten voor het landschap, die ze expliciet uitwerken en meestal terug-voeren op landschapstypologische kenmerken. Deze kernkwaliteiten hebben een minder harde bescherming dan het NNN. In bestemmingsplannen moet worden toegelicht op wat voor manier rekening moet worden gehouden met die kernkwaliteiten. Cultuurhistorische bescherming valt bijna altijd onder die kernkwaliteiten, soms in combinatie met restrictief beleid. Sommige provincies hebben een uitgebreide gebiedenatlas, of een catalogus met kenmerken voor dat specifieke gebied. In de provincie Overijssel kunnen hier soms zelfs bindende voorwaarden uit voortkomen.[3]

3.3 Landsdekkende kaart provinciaal beleid

Om een landelijk beeld te krijgen van het over twaalf provincies verspreide beleid hebben we de inhoud van de provinciale verordeningen en de legendabeschrijvingen van de kaarten met elkaar vergelijkbaar gemaakt door het beleid in verschillende categorieën in te delen. We maken onderscheid op twee beleidsaspecten: de hardheid van de instrumenten en het feit of beleid wel of niet concreet op de kaart is aangegeven. Beleid is hard als een doelstelling beperkende voorwaarden kent, zoals het uitsluiten van verstedelijking of andere activiteiten die de doelstelling geweld aan doen. Hoe beperkender de maatregel, des te 'harder' het beleid. Bij 'zacht' beleid worden bijvoorbeeld kwaliteitseisen gesteld of inpassingsmaatregelen voor-geschreven, maar worden ontwikkelingen niet uitgesloten. Dit beleid laat zich vertalen naar twee belangrijke planologische principes: het 'nee, tenzij'- en het 'ja, mits'-principe. Wanneer op de beleidskaart contouren zijn getekend waarbinnen specifieke beperkingen, mogelijk-

Tabel 3.2
Verdeling beleidscategorieën naar juridische hardheid en ruimtelijke duiding

	Hard	Zacht
Ruimtelijk expliciet	Nee, tenzij met concrete aanduiding van gebieden op een beleidskaart: • Natuurnetwerk Nederland • Natura 2000 • Bufferzones (Noord-Holland) • Weidevogelleefgebieden (in sommige provincies)	Ja, mits met concrete aanduiding van gebieden op een beleidskaart: • Groene ontwikkelingszones (Gelderland) • Overgang stad-land (Noord-Brabant) • Groene buffers (Zuid-Holland) • Weidevogelleefgebieden (in sommige provincies)
Niet ruimtelijk expliciet	Veel van wat in deze categorie valt, is nationale wetgeving, bijv. middels de ontgrondingenwet en de wet bodembescherming. Provinciaal beleid heeft voornamelijk betrekking op bodem en op water. Onder deze categorie vallen vormen van toelatingsplanologie (bijvoorbeeld m.b.t. bodemenergiesystemen), als ook de zorgplicht (bijvoorbeeld m.b.t. grondwaterkwaliteit).	Procesafspraken (bijvoorbeeld het voorschrift dat in bestemmingsplannen moet worden toegelicht hoe met bepaalde kernwaarden van het landschap wordt omgegaan). Regionale afspraken; bijvoorbeeld via 'keukentafel-gesprekken'.

heden of randvoorwaarden gelden, spreken we van *ruimtelijk expliciet* beleid (tabel 3.2).

Het 'nee, tenzij'-principe was altijd een belangrijke formulering in de toelatingsplanologie. Het principe hoort uiteraard bij een specifieke ruimtelijke categorie, waarvan de waarde in stand moet blijven, zoals openheid of natuurwaarden. *Nee* betekende dan dat ingrepen die strijdig zijn met die waarden niet zijn toegestaan, *tenzij* de maatregel een zwaarwegend maatschappelijk belang dient en alternatieven ontbreken. Dit maatschappelijk belang en het gebrek aan alternatieven moeten vervolgens worden aangetoond. Het 'nee, tenzij'-principe geldt bijvoorbeeld in de EHS. Dit houdt in dat ruimtelijke ingrepen er niet zijn toegestaan, tenzij er geen alternatieven zijn en er met de ontwikkeling een groot openbaar belang is gemoeid. De effecten van een ingreep moeten worden gecompenseerd (LNV, VROM, Provincies 2007). Dit is het duidelijkst terug te lezen in de formulering van het regime voor Natura 2000 (Wnb art. 2.8) en het NNN (Barro art. 2.10 en Kistenkas 2012: 92).

Het 'ja, mits'-principe is recenter en hoort bij de ontwikkelingsplanologie. In principe is daar ruimte voor initiatieven *(ja), mits* die binnen bepaalde kaders worden uitgevoerd. Anders gezegd: een ingreep is toegestaan, mits deze bijdraagt aan de doelen die voor het betreffende gebied zijn geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden in het Gelderse beleid voor de 'groene ontwikkelzones' (Kistenkas 2012: 74).

Veel ruimtelijk beleid in de provinciale verordeningen is expliciet ruimtelijk gedifferentieerd. Of, met andere woorden: de ruimtelijke voorwaarden die de provincie stelt, zijn gekoppeld aan plaatsen die op de kaart zijn aangegeven. Wanneer beleid niet ruimtelijk expliciet is aangeduid, dan betekent dit dat er geen kaartbeeld bij hoort. Dit speelt vooral bij randvoorwoorden voor de ondergrond en de waterhuishouding. Dit zijn algemeen geldende regels, voor de hele provincie, waarop in specifieke gevallen een uitzondering kan worden gemaakt. Zacht beleid, dat niet ruimtelijk expliciet is, gaat meestal over procesafspraken. Denk aan het voorschrift dat in bestemmingsplannen moet worden toegelicht hoe met bepaalde kernwaarden van het landschap wordt omgegaan.

Actuele status ruimtelijk expliciet beleid
De legenda-eenheden op de provinciale plankaarten zijn ingedeeld in 'nee, tenzij' en 'ja, mits' op basis van een analyse van de provinciale verordeningen en omgevingsvisies. De aanduiding 'nee, tenzij' krijgen alle gebieden waarvoor de provincie expliciet aangeeft dat er geen ontwikkelingen mogen plaatsvinden die ten koste gaan van de ecologische en/of landschappelijke waarden. Provinciespecifiek restrictief beleid (in de provincies Drenthe, Noord-Holland, Zuid-Holland en Brabant) is ook in alle gevallen een 'nee, tenzij'-regime. Deze aanduiding omvat (zie figuur 3.3):

- Het gehele Natuurnetwerk Nederland (NNN);
- Bos- en natuurgebieden buiten het NNN (Groningen);
- Natuurbeek (Limburg);
- Groenblauwe mantel (Noord-Brabant);
- Zoekgebied NNN, te realiseren NNN, uitwerkingsgebied ontwikkelopgave Natura 2000 (Overijssel);
- Natuur buiten de EHS (Friesland);
- Weidevogelleefgebied, bufferzones, de Beemster, de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Stelling van Amsterdam (Noord-Holland);
- 'Beschermingscategorie 1' (Zuid-Holland);
- Beekdal (Drenthe).

In de legenda-eenheid 'ja-mits' zijn die gebieden opgenomen waarvoor de provincie aangeeft dat er ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits

Figuur 3.3
Provinciaal omgevingsbeleid

Bron: CBS, provincies, bewerking PBL

Dit is het beleid anno 2017 (peildatum 1 juli) ná decentralisatie. Bron: PBL: op basis van provinciale verordeningen en omgevingsvisies..

mitigerende maatregelen worden getroffen (figuur 3.3). Het gaat hierbij om:

- Reliëfinversie, glaciale ruggen, grootschalig open landschap, essen, wierden, nationaal snelwegpanorama, dekzandruggen (Groningen);
- Bronsgroene/zilvergroene landschapszone (Limburg);
- Aardkundig waardevol, cultuurhistorisch complex/vlak, Nieuwe Hollandse Waterlinie (Noord-Brabant);
- Nationale landschappen (Overijssel);
- 'Beschermingscategorie 2' (Zuid-Holland);
- Cultuurhistorische hoofdstructuur, Groene Contour (Utrecht);
- Groene ontwikkelingszone, molenbiotopen, Nationaal landschap buiten het Gelders Natuurnetwerk/Ontwikkelingszone/Waterline, waardevol open gebied (Gelderland);
- Weidevogelkansgebieden, weidevogelparels (Friesland).

Tabel 3.3
Restrictief beleid binnen bebouwd gebied – stadsranden – buiten bebouwd gebied

	Kern	Stadsrand			Landelijk gebied
Beschermingsregime		**G4**	**G40**	**Overig**	
Natura 2000	0%	4%	7%	7%	11%
Nee, tenzij	2%	26%	28%	26%	19%
Ja, mits	4%	15%	11%	17%	16%
Geen beleid	94%	55%	54%	50%	54%

Tabel 3.4
Restrictief beleid provincies

	Natura 2000	Nee, tenzij	Ja, mits	Geen regime
Groningen	3%	8%	23%	66%
Friesland	11%	11%	25%	53%
Drenthe	8%	27%	0%	65%
Overijssel	9%	10%	14%	67%
Flevoland	4%	14%	0%	82%
Gelderland	22%	8%	30%	40%
Utrecht	2%	22%	42%	34%
Noord-Holland	12%	36%	0%	51%
Zeeland	7%	8%	0%	84%
Zuid-Holland	8%	10%	17%	65%
Noord-Brabant	7%	39%	5%	50%
Limburg	8%	18%	19%	55%

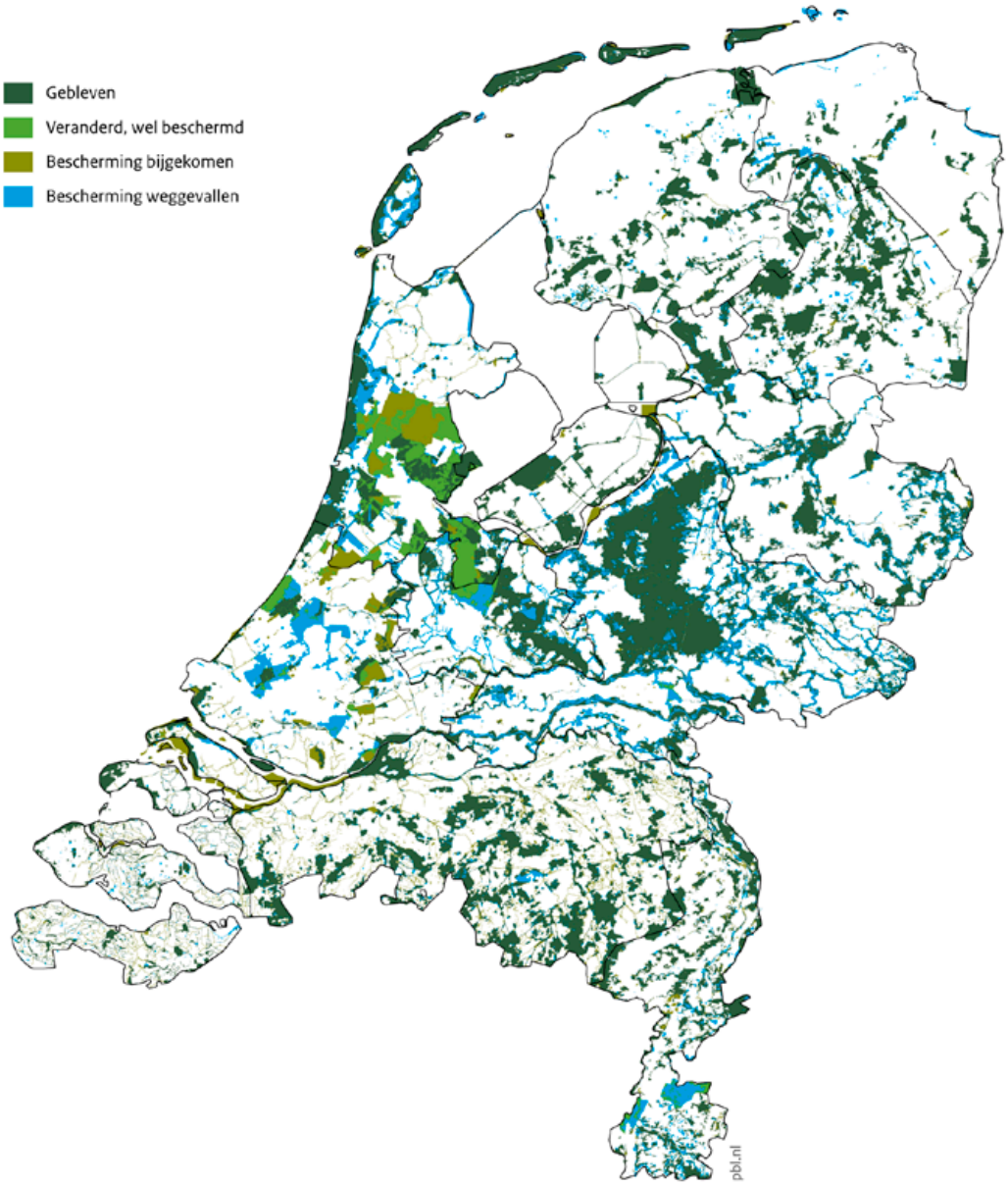
NB: grote wateren zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Restrictief natuur- en landschapsbeleid in de stadsrand
De beschermingsregimes hebben betrekking op de grotere landschappelijke structuren en worden bepaald op provinciaal niveau. Deze beschermde gebieden dringen ook door in de stadsranden. De 'nee-tenzij'-categorie is in de stadsranden relatief het meest vertegenwoordigd, in vergelijking met het landelijk gebied en de steden (zie tabel 3.3). In ongeveer een kwart van de stadsranden van de onderzochte gemeenten vigeert een 'nee-tenzij'-regime. Dit is te verklaren doordat in de stadsranden relatief veel bufferzones lagen, die vaak zijn overgenomen in het nieuwe beleid. Het 'ja, mits'-beleid is in de stadsrand relatief iets minder aanwezig dan in het landelijk gebied; dit geldt met name in de middelgrote steden (G40). De hoogste beschermingscategorie Natura 2000 is in de stadsrand ook minder sterk vertegenwoordigd dan in het landelijk gebied, maar nog steeds aanwezig. Dit is met name het geval in de middelgrote en kleine steden, waar 7 procent van de stadsranden wordt beschermd onder het Natura 2000-regime

Verschillen tussen omgevingsbeleid van provincies en het 'oude' rijksbeleid
Het landsdekkende beeld van actueel 'nee, tenzij'-beleid, afgezet tegen het oorspronkelijke ruimtelijke rijksbeleid van 2011, levert een kaartbeeld op dat laat zien welk voormalig rijksbeleid de provincies hebben voortgezet, welk nieuw of aanvullend beleid ze hebben opgenomen ten opzichte van het voormalige rijksbeleid en waar rijksbeleid is vervallen (tabel 3.4).

In het algemeen zijn grote delen van het rijksbeleid overgenomen. In sommige gevallen is er aanvullend hard beleid bijgekomen. In andere gevallen zetten de provincies het voormalige rijksbeleid wel voort, maar met een lichter beschermingsregime (ja, mits). Vooral in het westen van het land is veel veranderd. De provincie Noord-Holland heeft het beleid voor de rijksbufferzones overgenomen en hieraan nieuwe bufferzones toegevoegd. In Noord-Holland is hierdoor veel ruimte in de stadsranden belegd met restrictief beleid. In Zuid-Holland zijn harde bufferzones

Figuur 3.4
Verschillen tussen rijksbeleid (2011) en provinciaal beleid (2017) voor EHS, NNN en bufferzones



Bron: Provincies, CBS, PBL, bewerking PBL

vervallen (onder andere in Midden-Delfland) en op andere plekken zijn bufferzones toegevoegd, waaronder een aanzienlijke in de Krimpenerwaard.

De 'groene ontwikkelingszones' door de beekdalen kwamen in het Gelderse beleid in de plaats van de EHS-gebieden die niet terugkwamen in het NNN. Met een rood-voor-groen-constructie wil de provincie met deze ontwikkelingszones nu toch natuur realiseren. Wat verder opvalt, is dat grote gebieden op de dekzandgebieden van Drenthe, Gelderland en Noord-Brabant een streng restrictief beleid kennen: bijna een derde van Gelderland tot bijna de helft van Noord-Brabant. Groningen, Friesland, Overijssel, Flevoland, Utrecht, Zuid-Holland, Zeeland en Limburg hebben een soepel restrictief beleid. Van het grondgebied van deze provincies valt 74 tot 89 procent onder een 'ja, mits'- of geen regime (tabel 3.4).

Diversiteit in ruimtelijk beleid na decentralisatie
Het ruimtelijk beleid na de decentralisatie kent belangrijke verschillen met het voorafgaande rijksbeleid: beleidscategorieën zijn verdwenen en in sommige gevallen is er beleid bijgekomen. Het resultaat van de regionalisering is een diversificatie van het ruimtelijk beleid. Voor verstedelijking hebben alle provincies een faciliterende rol, die zij verschillend invullen. Enkele

provincies werken met bevolkingsprognoses die ze uitwerken in overleg met gemeenten. Andere provincies hanteren onderling verschillende ruimtelijke verstedelijkingsconcepten, waaronder concepten voor combinaties van rood en groen. Beleid voor natuur en landschap gaat bij de provincies verder dan het verstedelijkingsbeleid. Beleid voor de groene ruimte is tegelijkertijd beleid voor de contramal van verstedelijking, waarmee zij in feite ook de verstedelijking sturen.

Het restrictieve ruimtelijk beleid voor de groene ruimte is in alle provinciale verordeningen terug te voeren tot een 'nee, tenzij'- of een 'ja, mits'-benadering. Hierdoor was het mogelijk al het provinciale restrictieve beleid op een kaart in te tekenen. Daarbij wordt duidelijk zichtbaar dat provincies onderling zeer verschillend omgaan met de instrumenten voor restrictief beleid. Sommige provincies formuleren de ruimtelijke voorschriften duidelijk explicieter dan andere. Veel provincies maken procesafspraken met gemeenten, waarbij de 'kernkwaliteiten landschap' het meest in het oog springen: vanuit landschappelijke kenmerken worden randvoorwaarden gesteld waarmee ontwikkelingsplanologie een kans krijgt, zonder dat dit ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied.

Noten

1 De voorwaarde voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de UNESCO-gebieden is dat een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning "geen activiteiten mogelijk maken (…) die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van samenhang tussen die gebieden." Voor de NNN-gronden kunnen uitzonderingen worden gemaakt als "er sprake is van een groot openbaar belang; geen reële alternatieven zijn, en; de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd" (Barro artikel 2.10.4).

2 De tekst van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) luidt als volgt: "Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen (…)" (Wro art 4.1).

3 Dit is terug te vinden in artikel 2.1.5 lid 6 van de Omgevingsverordening Overijssel.

4 Regionale verstedelijkingskrachten in de stadsrandzone

In dit hoofdstuk analyseren we de woningbouwdruk in de stad en de stadsrand, op basis van prognoses. Deze stedelijke (rode) druk confronteren we met de contramal: de (groene) druk in de stadsranden die wordt veroorzaakt door het beleid voor de groene ruimte. De leidende vraag in dit hoofdstuk is hoe groot de ruimtedruk op de stadsranden is (voor rood en groen) en tot welke profielen voor stadsranden deze ruimtedruk leidt.

4.1 Verstedelijkingskrachten

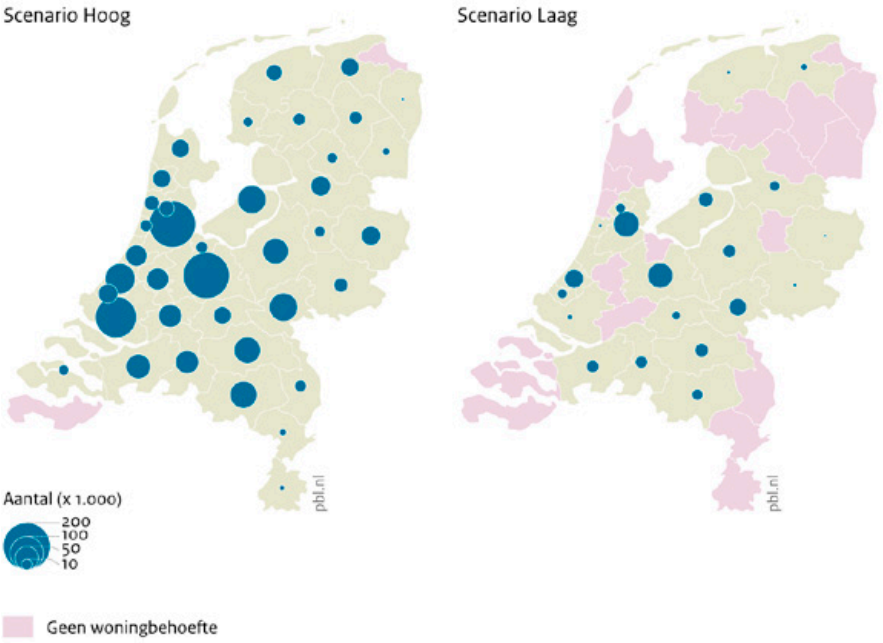
Groeiscenario's
Bevolkingsgroei, veranderende gezinssamenstelling en vervanging van een deel van de bestaande woningvoorraad zorgen voor een flinke woningbouwopgave. Deze opgave verschilt regionaal vanwege de lokale behoeften die voortkomen uit de bestaande voorraad, de demografische groei en de kwalitatieve vraag. Scenario's geven een indicatie van het aantal woningen dat ongeveer moet worden gebouwd. Het Planbureau voor de Leefomgevig (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) onderscheiden in de studie *Welvaart en Leefomgeving* (WLO) van 2015 een laag en een hoog scenario voor de periode tot 2030 en tot 2050 (CPB & PBL 2015; figuur 4.1). In het lage scenario bedraagt de uitbreidingsvraag tot 2030 rond de 400.000 woningen. Deze berekening telt vanaf het jaar 2012. Sindsdien zijn er ongeveer 250.00 woningen bijgekomen. Zo resteert tot 2030 slechts een uitbreidingsvraag van 150.000 woningen. In het lage WLO-scenario is de woningvraag tot 2050 zelfs iets lager: 300.000 woningen. Op de lange termijn gezien, tot 2050, zouden er dus niet veel woningen meer hoeven te worden gebouwd.

In het hoge scenario neemt de woningvraag tot 2030 toe met meer dan 1 miljoen en tot 2050 loopt deze op tot 1,6 miljoen woningen. In het hoge scenario gaat de groei na 2030 dus nog flink door. In het lage scenario blijft de restopgave voor de stadsranden beperkt tot enkele stedelijke regio's. Deze grote bandbreedte illustreert de onzekerheid over de groei van het aantal huishoudens op de lange termijn. Het gaat om langetermijnscenario's en ook het lage scenario doet uiteraard niets af aan de huidige druk op de woningmarkt en de daaruit volgende ambitie in de woonagenda (BZK 2018a) om tot 2025 75.000 woningen per jaar bij te bouwen. Onzekerheid rond de omvang en de impact van immigratie op de lange termijn speelt een grote rol bij de te verwachten woningbehoefte.

Rijksbeleid
De grote steden en het netwerk van middelgrote steden (G40) rekenen met een behoefte van ongeveer 1 miljoen woningen tot 2050; zij zitten dus ongeveer in het midden van de twee WLO-scenario's (IPO, G4 & G40, 2017).
De woningbehoefte pakt regionaal verschillend uit en de plancapaciteit sluit hier niet overal goed bij aan. Voor de aansturing van de integrale opgave zijn die verschillen belangrijk, zo erkent ook de minister van Binnenlandse Zaken (BZK). Zij wil vaart maken met de woningbouw vanwege de spanning op de woningmarkt. In overleg met de decentrale overheden wil zij eventuele obstakels wegnemen en verkennen hoe woningen versneld kunnen worden gebouwd. Door aanpassing van de Crisis- en herstelwet (Chw) of door een spoedwet is veel mogelijk, zeker wanneer woningbouwprojecten worden aangewezen als 'project met nationale betekenis'. De minister van BZK schrijft in haar kamerbrief met een 'integrale visie op de woningmarkt' (BZK 2018b) te rekenen met een woningbehoefte van 575.500 woningen tot en met 2026. De plancapaciteit is weliswaar voldoende voor die periode, maar hierbij doen zich grote regionale verschillen voor: in meerdere regio's is de capaciteit groter dan de behoefte en in andere is er een tekort. Ook is weinig onderzoek voorhanden naar de wijze waarop de woningbouwprojecten zijn ingebed in bredere regionale opgaven van energie, mobiliteit, klimaatadaptatie en leefbaarheid.
De concrete situatie in specifieke regio's verschilt, en een forse verdiepingsslag is nodig om duidelijk te maken wat er concreet moet gebeuren (BZK 2018b).

Er doet zich bovendien een interessante spanning voor tussen kwantiteit en kwaliteit. Het Rijk stelt, onder meer vanuit het omgevingsbeleid, hoge eisen aan de woningbouw. Zo moet er een goede balans zijn tussen nieuwe uitleg en verdichting en tussen nieuwbouw en transformatie. Nieuwe woningen dienen goed bereikbaar te zijn. De woningen moeten inspelen op de sociaaleconomische behoefte en er moet rekening worden gehouden met de leefomgevingskwaliteit en de identiteit

Figuur 4.1
Woningbehoefte per COROP-regio, 2012 – 2050



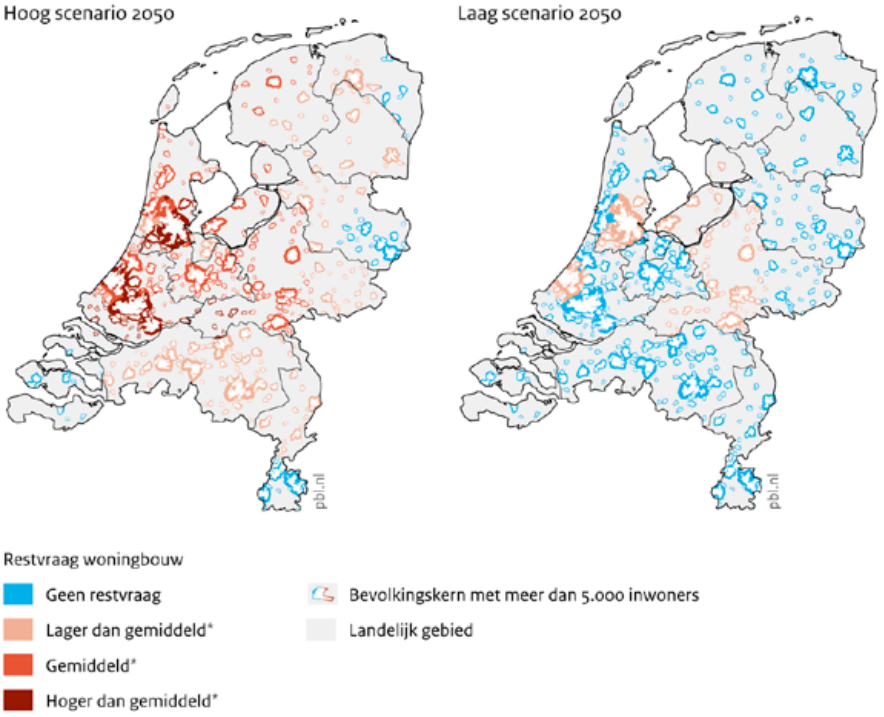
Bron: CPB, PBL

van stad, regio, landschap en erfgoed. Daar is recent de opgave voor de energietransitie bijgekomen: nieuwe woningen moeten gasvrij zijn en de bestande voorraad moet gasvrij worden gemaakt. Hoe deze aan de woningbouw gekoppelde doelstellingen zich verhouden tot de druk op de woningmarkt en de plancapaciteit, is nog onzeker. De opgave om hoogwaardige en duurzame woningen te bouwen concurreert met de opgave om snel te bouwen. Of de afweging tussen kwantiteit en kwaliteit expliciet zal worden gemaakt, en hoe deze afweging en toetsing er uit gaan zien, is onduidelijk. Op die brede afweging gaan we in dit hoofdstuk niet in, wél op de kwantitatieve prognoses voor de regionale woningbehoefte en de mogelijke locaties in de stad en de randen van de stad.

Binnenstedelijke capaciteit
Via de Ladder voor duurzame verstedelijking vraagt het Rijk gemeenten om bij nieuwe verstedelijking een afwegingskader te volgen. Steeds meer gemeenten passen dit afwegingskader nu ook toe: het wordt een vast onderdeel van het besluitvormingsproces rond de ruimtelijke ordening (PBL 2016c). Het ziet er bovendien naar uit dat grote en middelgrote steden zich committeren aan het doel om zoveel mogelijk binnenstedelijk te bouwen, zoals zij in 2017 verwoordden in hun *Manifest Binnenstedelijke Gebiedstransformatie* (IPO, G4, G40 2017). In dit manifest slaan steden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties de handen ineen voor duurzame gebiedsontwikkeling op terreinen binnen de steden, omdat zij daar mogelijkheden zien voor aantrekkelijke en gemengde woonmilieus. Dit type gebiedsontwikkeling is echter duur en kent een lange doorlooptijd[1]: reden voor de ondertekenaars van het manifest om te pleiten voor een Intensiveringsprogramma Binnenstedelijke Gebiedstransformaties, waaraan naast gemeenten ook Rijk en provincies meedoen. De grote en middelgrote steden richten hun pijlen dus op binnenstedelijke bouw, maar het is de vraag hoeveel woningen op de korte termijn daadwerkelijk binnenstedelijk zullen worden gebouwd.
De kleinere gemeenten kennen een bouwpraktijk die ook voor een deel buiten de stedelijke contouren plaatsvindt (zie hoofdstuk 1). Of zij deze praktijken in de toekomst doorzetten, is vooralsnog niet duidelijk.

Verdeling van de woningvraag
De scenario's voor de woningvraag zijn berekend per COROP-regio. De woningvraag is het grootst in midden-Nederland, met flinke uitschieters in de Randstad.
Dit betekent dat deze grote aantallen woningen terechtkomen in een beperkt aantal gemeenten. Om zicht te krijgen op de woningbouwdruk aan de randen van de stad, is het noodzakelijk de binnenstedelijke capaciteit te benoemen. Op lokaal niveau wordt daar al aan gerekend; voor een landelijk overzicht is een PBL-modellering beschikbaar. In 2016 publiceerde het PBL het onderzoek *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad* (PBL 2016a). Dit is een kwantitatieve en modelmatige verkenning van de woningbouwmogelijkheden in het bestaande stedelijk gebied. Net als bij de WLO-studie zijn

Figuur4.2
Rode druk: Restvraag woningbouw in stadsranden



Bron: CBS, bewerking PBL

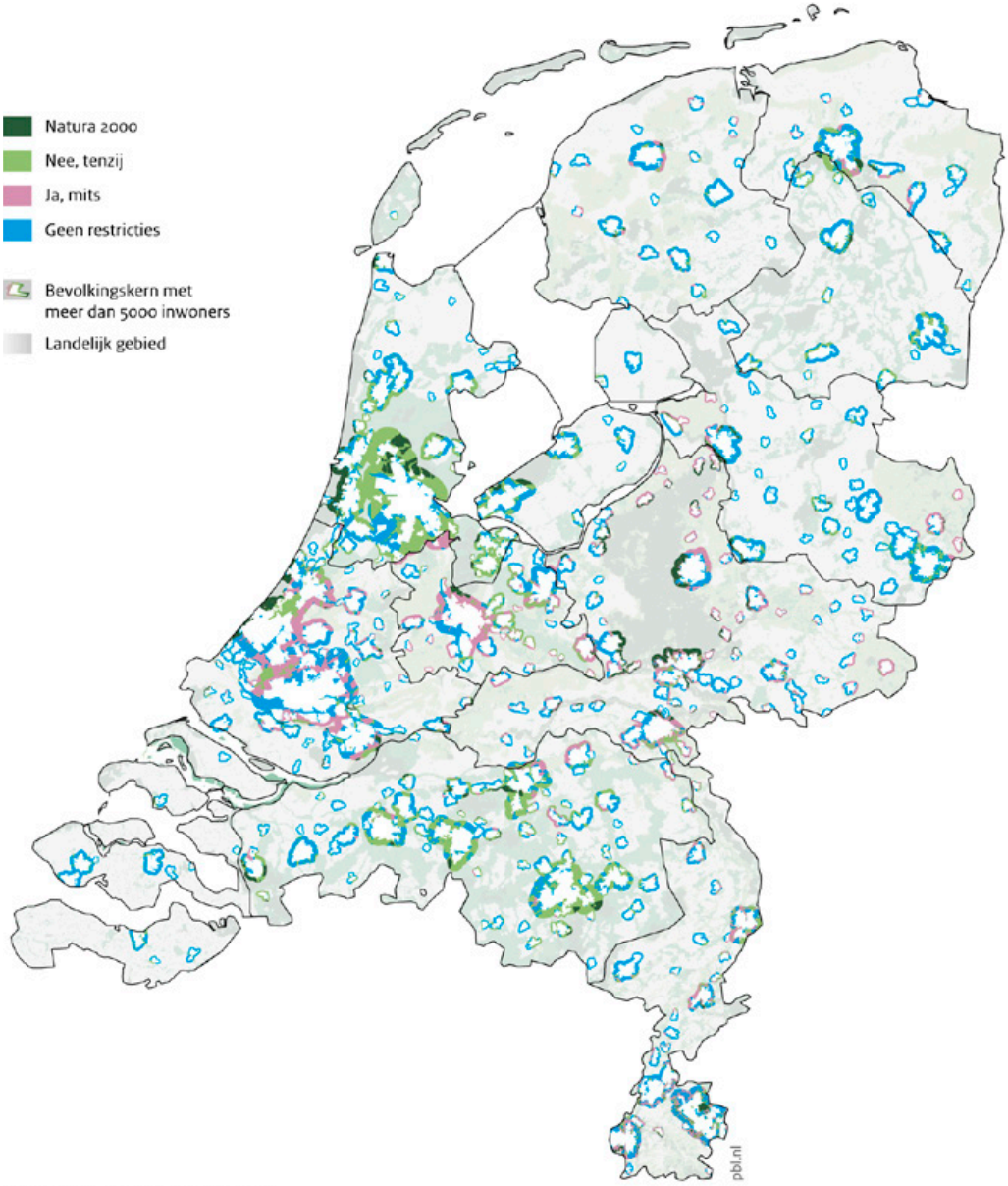
de resultaten uitgewerkt op COROP-niveau, omdat dit niveau ongeveer overeenkomt met het schaalniveau waarop woningmarkten functioneren (PBL 2016a). Om de transformatiepotentie te berekenen formuleerden de onderzoekers criteria waarmee als eerste gebieden kunnen worden geduid die niet in aanmerking komen voor woningbouw. Dit zijn *negatieve* criteria, die de onderzoekers de *zeefanalyse* noemen. Met de zeefanalyse valt alles af buiten bestaand bebouwd gebied (BBG), plekken met omgevingsrechtelijke restricties en gebieden waarvoor plannen voor nieuwe werklocaties bestaan. Bron voor deze plannen is de (oude) Nieuwe Kaart van Nederland van 2009.

Voor de gebieden die overblijven, keken de onderzoekers vervolgens of deze geschikt zijn voor woningbouw. Dit zijn de *positieve* criteria, door de onderzoekers de *potentieanalyse* genoemd. Voor de potentieanalyse zijn positieve criteria geformuleerd, waarmee de potentiële woningbouwlocaties worden gevonden: leegstaande winkels en kantoren, onbenutte terreinen[2] en 'onderbenutte' terreinen.[3]

Wanneer de woningbouwpotentie wordt afgezet tegen de woningvraag, ontstaat inzicht in het aandeel van de woningvraag dat (theoretisch gezien) binnenstedelijk kan worden opgelost. Volgens het PBL-onderzoek uit 2016 is in het hoge WLO-scenario ongeveer één derde en in het lage WLO-scenario ongeveer drie kwart van de woningvraag van Nederland binnenstedelijk op te lossen (PBL 2016a). Voor het huidige onderzoek naar de stadsranden is de zogenoemde 'restopgave' een belangrijk gegeven: de restopgave is de woningvraag die overblijft nadat de (gemodelleerde) binnenstedelijke mogelijkheden zijn benut.

Restopgave woningbouw
In PBL (2016a) zijn kwalitatieve afwegingen niet meegenomen. Dit betekent dat met de interpretatie van de getallen enige voorzichtigheid is geboden. De modellering van de transformatiepotentie is bruikbaar omdat deze een *relatief* inzicht geeft in de ruimte die er is om te bouwen in bestaand stedelijk gebied. Het blijkt dat er in de steden in totaliteit onvoldoende ruimte is om te voldoen aan de kwantitatieve woningvraag tot aan 2050. Maar veel belangrijker zijn de grote regionale *verschillen* in opvangcapaciteit. Doordat sommige steden krap in hun ruimte zitten, zal de beschikbare en betaalbare ruimte daar al binnen afzienbare tijd zijn volgebouwd. Wat overblijft als 'restopgave', zal wellicht langs de randen van de stad worden gebouwd. Hoeveel woningen dit zijn, hangt af van de gekozen rekenmethode, financiële en ruimtelijke afwegingen en de gewenste woonmilieus.[4] In de kaarten die we voor dit onderzoek hebben gemaakt (figuur 4.2),

Figuur4.3
Groene druk: Landschapsbescherming in stadsranden



Bron: CBS, provincies, bewerking PBL

Op de kaart is de stadsrand aangegeven waarvoor planologische restricties gelden via provinciale verordeningen en omgevingsvisies.

noemen we geen getallen; we duiden de verstedelijkingsdruk op de stadsranden in relatieve termen.

Voor dit onderzoek hebben we de 'restopgave woningbouw' uit de transformatiepotentie (PBL 2016a), zoals deze per COROP-gebied is aangegeven, geprojecteerd op de stadsranden. Door de restopgave te verdelen over het areaal van de stadsrand, ontstaat een indicatie voor de rode druk op de stadsranden. Deze rode druk relateren we aan de gemiddelde druk op de stadsranden in het hoge WLO-scenario.[5] Hieruit volgt een overzicht van de regionale *verschillen tussen stadsranden*.

- *Geen verstedelijkingsdruk.* De verschillen tussen de scenario's zijn groot: in het lage scenario is er nauwelijks druk op de stadsranden, in het hoge scenario is die druk er wel. In perifere regio's zou zowel in het lage als in het hoge scenario weinig tot geen restopgave kunnen neerslaan in de stadsrand. In een groot deel van de Achterhoek,

Zeeland en Midden- en Zuid-Limburg is er dus geen druk op de stadsranden. Soms stagneert de woningvraag in deze gebieden, maar het teruglopen van de aantallen huishoudens blijft beperkt.

- *Bovengemiddelde verstedelijkingsdruk.* In het hoge scenario is de rode druk op de stadsranden het grootst in de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) en de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en in de gehele kustzone van Den Haag tot Alkmaar. Ook in midden-Nederland boven de rivieren is de druk hoog, met name in de gebieden Utrecht-Amersfoort, Veenendaal-Ede-Wageningen en Arnhem-Nijmegen. In het lage scenario is deze druk veel minder of afwezig.
- *Ondergemiddelde verstedelijkingsdruk.* In een aantal regio's wordt volgens de prognose een aanzienlijke huishoudensgroei verwacht. Door binnenstedelijke opvang én door de grootte van de stadsranden in deze regio is de verstedelijkingsdruk op de stadsranden beperkt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de regio's in Noord-Brabant. Met uitzondering van Leeuwarden is de druk in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel nog weer wat lager.

4.2 Druk vanuit natuur en landschap

Beleid voor de groene ruimte reikt ook tot in de stadsranden. In het vorige hoofdstuk hebben we dit beleid gedestilleerd uit de provinciale verordeningen en omgevingsvisies. Uiteindelijk kon alles worden vertaald naar een driedeling in het ruimtelijk beleid voor natuur en landschap: geen beleid, 'ja, mits'-beleid en 'nee, tenzij'-beleid. In figuur 4.3 is het omgevingsbeleid voor natuur en landschap voor stadsranden gekwalificeerd als groene druk. In de 'nee, tenzij'-gebieden zijn de vroegere bufferzones tussen de grote steden te herkennen. Ook het Natuurnetwerk Nederland (NNN), Natura 2000-gebieden en UNESCO-erfgoederen zijn op de kaart duidelijk te herkennen. Op de kaart valt op dat de groene druk in de drie metropoolregio's verschilt. De druk is erg hoog in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en de Metropoolregio Eindhoven, en lager in de regio Utrecht, Leiden en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH). In de rest van Nederland zien we middelgrote steden met een groot aandeel restrictief gebied en kleinere steden met een relatief lage groene druk. Verreweg het grootste deel van de groene druk komt voort uit de bescherming van bestaande waarden. Een klein deel van deze druk omvat nieuw te ontwikkelen natuurgebieden die aansluiten op de bestaande natuur, conform de doelstellingen uit het Natuurpact. Nieuwe natuur ligt nauwelijks langs de randen van de steden.[6]

Groene druk is het gevolg van concreet restrictief beleid voor natuur en landschap. Dit is dus een geheel ander soort druk dan rode druk, die het gevolg is van berekende woningprognoses die worden geprojecteerd op de stadsranden. Wat betekent de groene druk vanuit natuur en landschap?

- *Zware groene druk.* Dit zijn de Natura 2000- en andere 'nee, tenzij'-gebieden. Dit zijn de stadsranden van steden die in aantrekkelijke gebieden liggen: de Hollandse kust is goed beschermd, Amsterdam kent aan de noordzijde het Twiske en Waterland en aan de zuidzijde het veenlandschap van de Vechtstreek, Utrecht ligt aan de oostzijde tegen de Heuvelrug, Apeldoorn en Arnhem liggen in en aan de Veluwe.
- *Lichte groene druk.* Dit zijn de gebieden met een 'ja, mits'-regime of geen restricties. Wat meteen opvalt, is dat dit de stadsranden zijn van steden die in zee- en rivierkleigebieden liggen. Van oudsher was de landschapsbescherming daar wat minder.

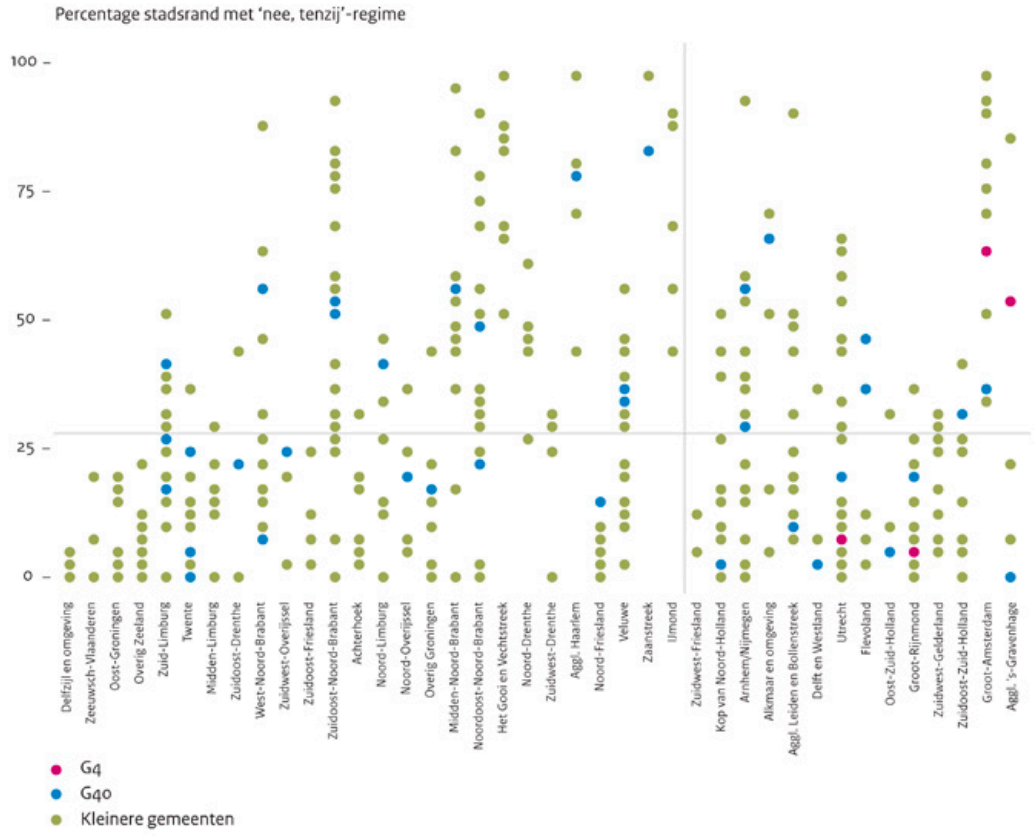
4.3 Confrontatie van verstedelijkingsopgaven en landschapsbescherming

Plotten we rode en groene druk in één diagram, dan zien we – voor de verschillende COROP-regio's en bijbehorende gemeenten – verschillende uitkomsten die we langs twee assen kunnen leggen: de mate van rode druk en de mate van groene druk. De rode druk wordt berekend per COROP-regio conform de bevolkingsprognoses, de groene druk is gedetailleerder en kan per gemeente worden geduid.
De relatieve positie van de verschillende gemeenten in Nederland is weergegeven in figuur 4.4.

Elke stip in figuur 4.4 vertegenwoordigt een gemeente; de X- en Y-as staan voor het landelijk gemiddelde voor zowel de rode als de groene druk. Zo ontstaan vier kwadranten waarover de stadsranden van gemeenten en COROP-regio's kunnen worden ingedeeld. De referentiewaarde voor rode druk is de totale landelijke restopgave voor woningbouw verdeeld over alle stadsranden. De referentiewaarde voor groene druk is het gemiddelde (percentage) van alle stadsranden waar planologische restricties gelden.

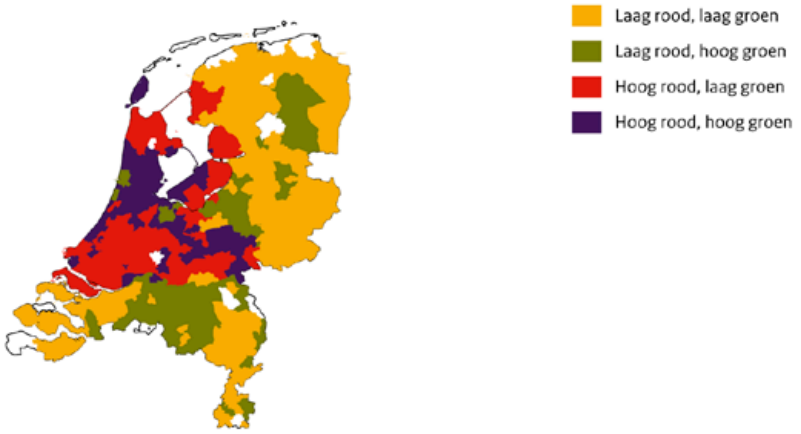
Verschillende uitgangsposities
Als we de rode druk (per COROP-regio bepaald) uitzetten op de X-as, ontstaan op de Y-as lijnen die aangeven in welke mate de groene druk van de gemeenten in een COROP-regio van elkaar verschilt. Soms is de variatie groot: in de Brabantse stedenrij en de regio Arnhem-Nijmegen is er bijvoorbeeld een grote diversiteit aan beschermingsregimes, en ook in de regio Amsterdam kennen sommige stadsranden een veel restrictiever beschermingsregime dan andere. In andere regio's zijn er juist overeenkomsten; daar vallen de stadsranden van alle gemeenten in één kwadrant, zoals in Limburg, Oost-Groningen en de Gooi en Vechtstreek. Binnen deze regio's hebben gemeenten een min of meer overeenkomend 'profiel' voor de rood-groene druk.

Figuur4.4
Verstedelijkingsdruk op en landschapsbescherming in stadsranden per COROP-regio



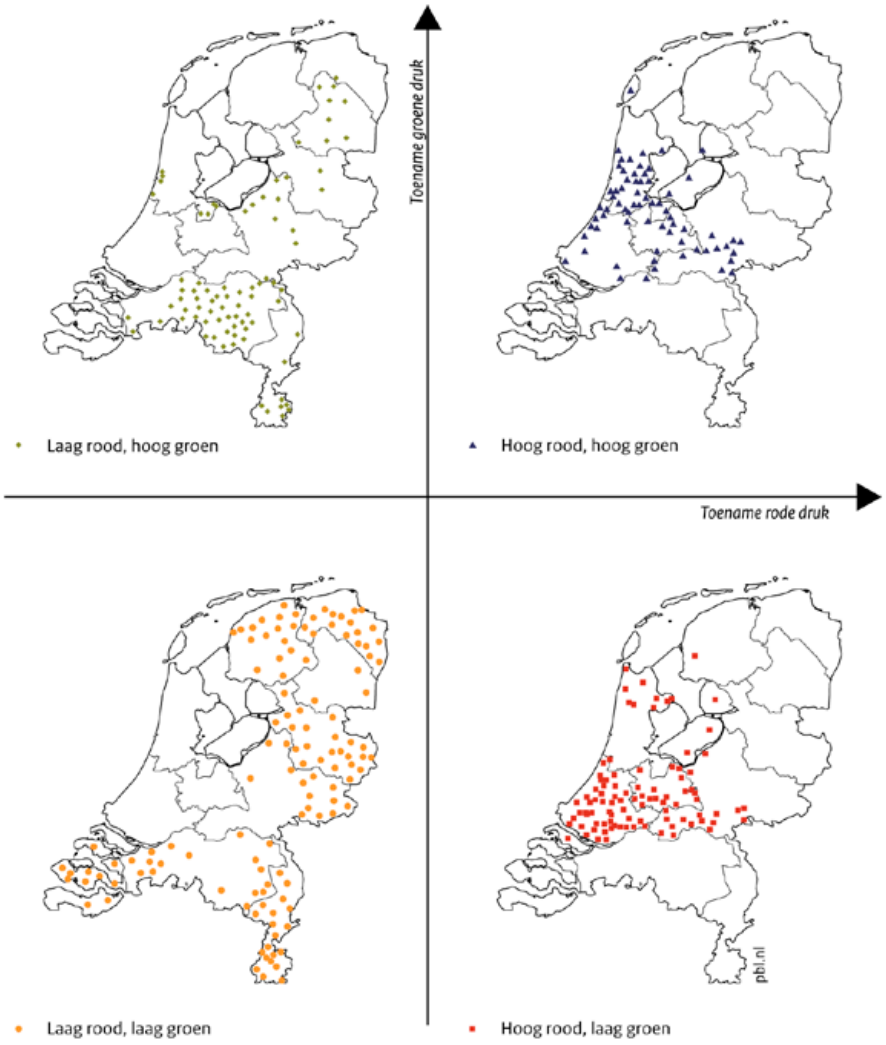
Rangschikking naar groene druk (provincie) en rode druk (gemeenten) ten opzichte van de gemiddelde rode en groene druk

Figuur 4.5
Gemeenten verdeeld naar rode druk en groene druk



Bron: Provincies, CBS, CPB/PBL, bewerking PBL

Figuur 4.6
Gemeenten verdeeld naar rode druk en groene druk



Bron: Provincies, CBS, CPB/PBL, bewerking PBL

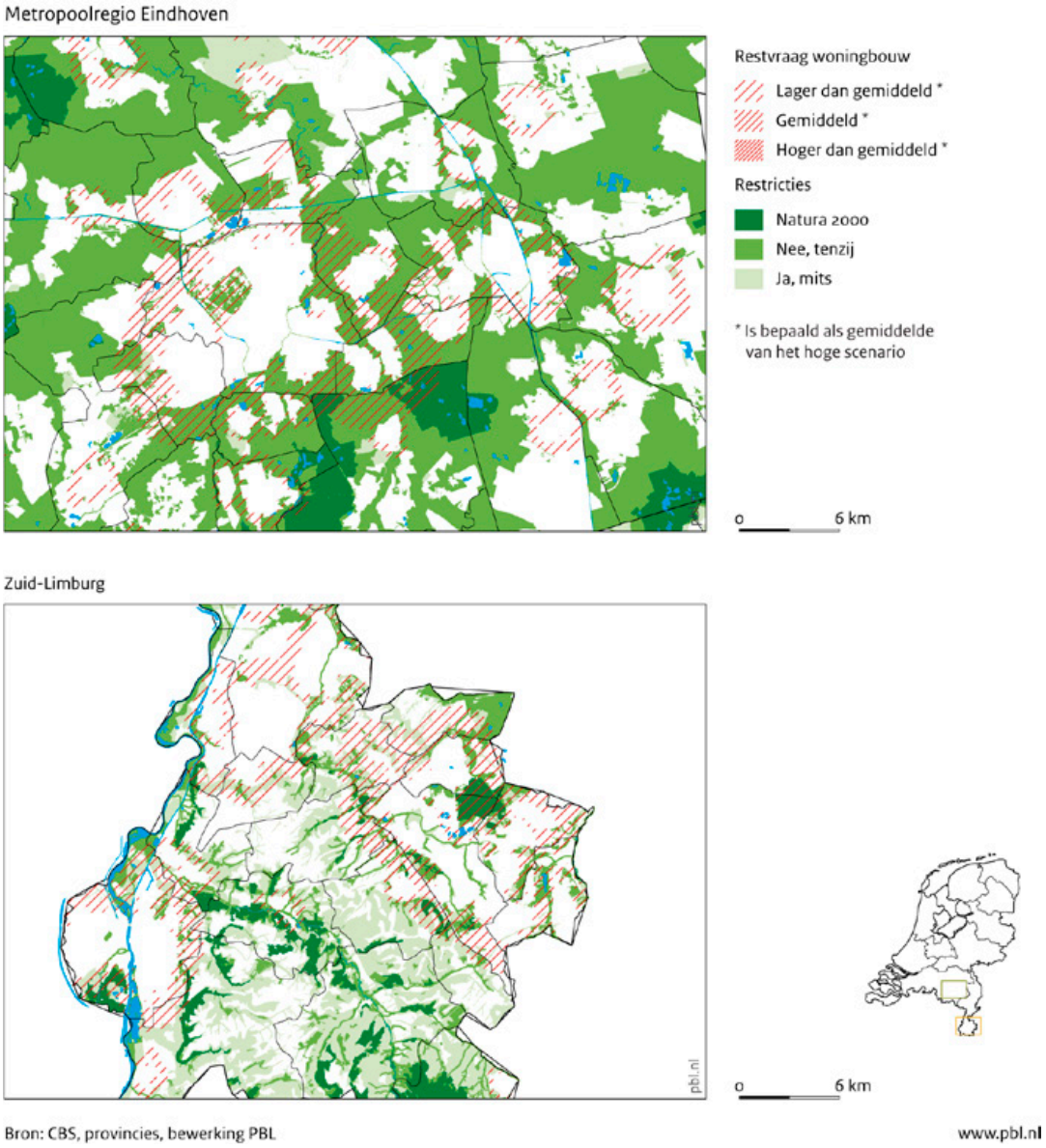
Wat betekenen de verschillen in rode en groene druk in de praktijk van de ruimtelijke ordening? De kwadranten geven verschillende stadsrandtypen weer, waarin gemeenten worden ingedeeld naar de kenmerkende mix van rode en groene druk. Dit leidt tot een specifiek kwalitatief stadsrandprofiel (zie figuur 4.6). Door de rode en groene druk naast elkaar te zetten ontstaat een ander perspectief op de stadsranden, die naar verwachting aanknopingspunten biedt voor beleid en ontwerp.

Wat laten de vier kwadranten zien?

a. *Hoge rode druk-hoge groene druk (kwadrant rechtsboven).* Steden in de nabijheid van de grote 'oude' natuurgebieden, zoals de kustzone, de Heuvelrug en het Gooi vallen in dit kwadrant. De lokale aansluiting van de stad op de groengebieden en de landschappelijke kwaliteiten en beschermingsregimes daarvan hebben een grote invloed op de kwaliteit en aantrekkelijkheid van deze stadsranden. De MRA en steden zoals Arnhem, Alkmaar, Hoek van Holland, Baarn en Zeist hebben een goede uitgangspositie qua 'landschapsschoon'. De ruimte om uit te breiden is beperkt. Dit stelt specifieke eisen aan de woningbouw. Deze kan variëren van meer accent op bouwen in de stad tot bouwen langs de randen van de stad, rekening houdend met de aanwezige groenstructuur in de stadsranden.

b. *Hoge rode druk-lage groene druk (kwadrant rechtsonder).* Steden in dit kwadrant hebben een andere uitgangspositie. De druk op stadsranden is hier groot. Er is ruimte om te bouwen, omdat minder landschap is beschermd met een 'nee, tenzij'-principe. Bezien vanuit de groene kwaliteit van de woonmilieus zijn

Figuur 4.7
Combinaties van rode en groene druk in vier stedelijke regio's



Bron: CBS, provincies, bewerking PBL

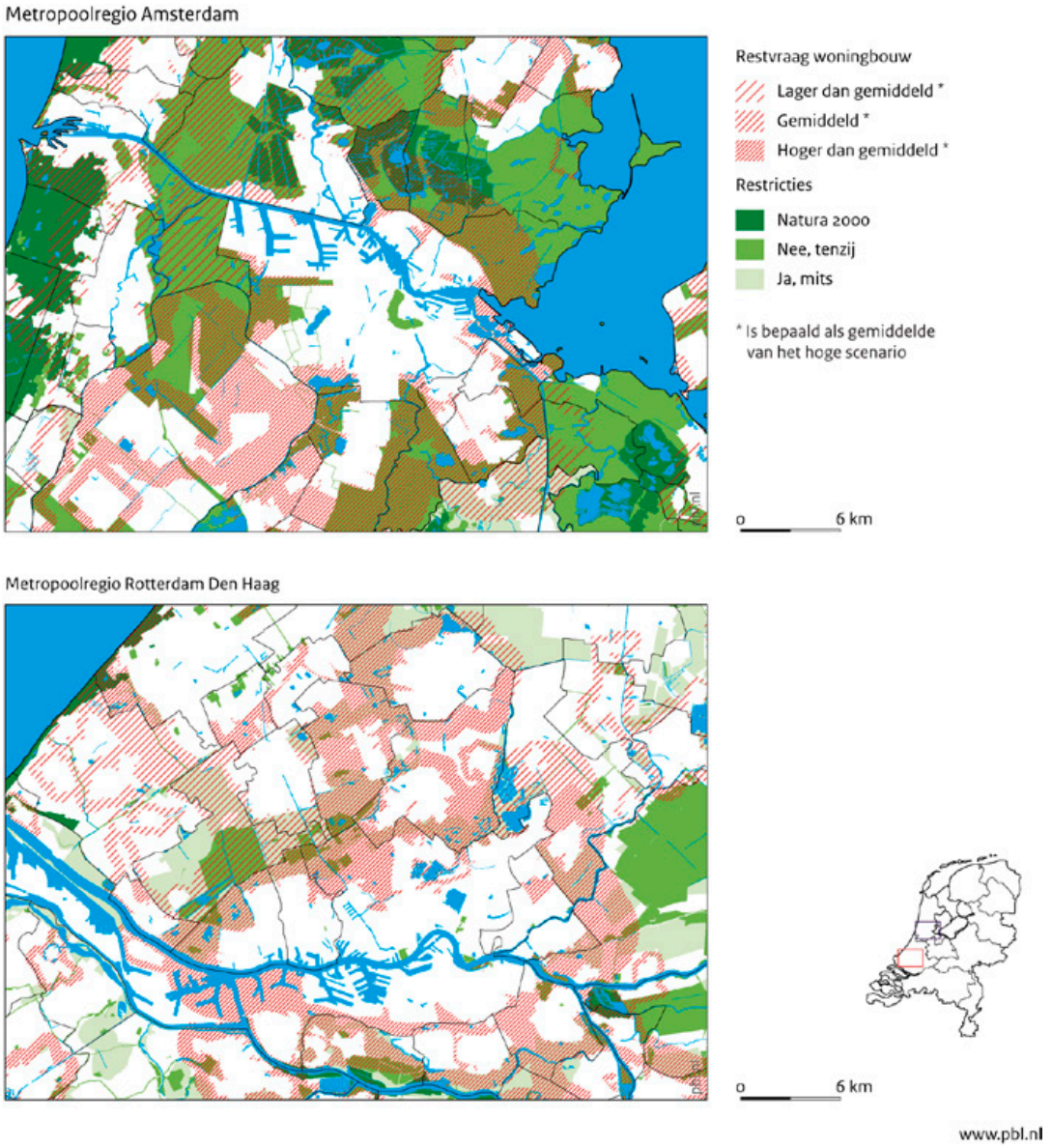
www.pbl.nl

deze potentiële uitbreidingslocaties ook minder aantrekkelijk, omdat natuurgebieden en aantrekkelijke beschermde landschappen verder weg liggen. Wanneer hier wordt gestreefd naar een hoogwaardig woonmilieu, dan zal het vaak nodig zijn te investeren in landschapselementen, natuurgebieden en recreatievoorzieningen die vanuit het stedelijk gebied goed te bereiken zijn. In het algemeen liggen deze steden in de open landschappen van de zee- en rivierkleigebieden en het veengebied. De MRDH en bijvoorbeeld Alphen aan den Rijn bevinden zich in deze positie.

c. *Lage rode druk-hoge groene druk (kwadrant linksonder).* Steden in dit kwadrant zijn relatief aantrekkelijk vanwege de nabijheid van beschermde groengebieden. De druk op de woningmarkt is niet zo hoog dat de verstedelijking de kwaliteit van het groen in gevaar brengt. Het gaat hier om steden als Breda, Eindhoven, Assen, Hilversum, Maastricht.

d. *Lage rode druk-lage groene druk (kwadrant linksboven).* Groningen, Zwolle en Enschede zijn de steden die in dit kwadrant vallen. Deze steden hebben ruimte om in hun stadsranden te experimenteren. Als deze steden naast de fysieke ruimte ook de beleidsruimte en financieringsmogelijkheden krijgen om te experimenteren, kunnen ze innovaties opzetten met ruimtelijk gezien extensieve functiecombinaties tussen recreatie, energiewinning, natuur, landbouw, tuinbouw en wonen. Deze gemengde stadsranden kunnen de regionale identiteit versterken.

Figuur 4.7



4.4 Ruimtelijke opgaven voor stadsranden

De bovengenoemde typering van stadsranden met de combinatie van rode en groene druk kan een houvast bieden voor de ruimtelijke opgaven waarvoor de bijbehorende gemeenten staan. Het kennen van de specifieke uitgangsposities kan helpen de verschillende regionale vraagstukken beter te duiden en de complexe kwantitatieve en kwalitatieve opgaven voor duurzame woonmilieus nauwkeuriger te formuleren. Dan zal blijken dat de opgave het lokale niveau van afzonderlijke stadsranden vaak overstijgt: de stadsrand is een regionaal vraagstuk. Daarmee komen we op een complex institutioneel schaalniveau.

Het Rijk is door afspraken in EU-verband verantwoordelijk voor landbouwbeleid, Natura 2000, klimaatbeleid en energietransitie. Provincies hebben de taak om in hun omgevingsvisies en -verordeningen ruimtelijk beleid voor natuur en landschap te regelen, en zijn daarmee ook verplicht klimaatmaatregelen en de energietransitie ruimtelijk in te passen. Gemeenten zijn als eerste verantwoordelijk voor de verstedelijking en hebben in het omgevingsbeleid de uitvoerende verantwoordelijkheid voor natuur en landschap.

Ruimtelijke en institutionele oplossingen bestrijken verschillende schaalniveaus, waardoor integrale oplossingen en de afstemming van verschillende ruimteclaims heel lastig zijn te realiseren. In veel gevallen zijn

de ruimtelijke ontwikkelingen in de stadsrand een resultante van sectoraal beleid en lokale belangen. Om passend beleid te kunnen formuleren, dat aansluit bij lokale en regionale behoeften, is het noodzakelijk een beter beeld te krijgen van de krachten die spelen op de stadsrand. Nieuwe opgaven voor energie en klimaat, voedsel en natuur, mobiliteit en leefomgeving zullen hier bij elkaar komen.

Om plannen op een betekenisvolle wijze te laten landen in het regionale landschap van de stadsrand zal de stadsrand moeten gaan fungeren als een schakelzone waar ruimteclaims tegen elkaar worden afgewogen. Deze afweging kan op twee manieren gebeuren. In de eerste plaats via de gangbare ruimtelijke ordening met toelatingsplanologie, waarbij sectorale ruimtelijke claims worden geinventariseerd, afgewogen en gepositioneerd in de ruimte. In de tweede plaats kan de afweging plaatsvinden via een integrale benadering, die kenmerken heeft van de ontwikkelingsplanologie. Binnen deze benadering worden afwegingen gemaakt tussen sectoren en schaalniveaus en ontstaan kansen voor meekoppeling, meervoudig ruimtegebruik en synergie tussen energie, woningbouw, economie en natuur. Belangen van bestuurslagen en sectoren worden in de definiëring van de opgave opgenomen.

Het nieuwe omgevingsbeleid voor de stadsrand is niet de ene of de andere benadering, maar een combinatie hiervan, passend bij de beleidsdoelstellingen voor een gebied. Wat betreft de woningbouwopgave zien we hoopvolle regionale initiatieven. Deze staat expliciet op de agenda voor de regiogesprekken over de woningbouw die de minister van BZK gaat voeren. Bij deze gesprekken gaat het over de plancapaciteit en, gezien de brede doelstellingen van het Rijk, mogelijk ook over de afstemming van rood en groen en de afstemming van leefbaarheids- en klimaatdoelstellingen in de woningbouwopgave. De specifieke regionale opgaven die voortkomen uit de kwadranten met kenmerkende stadsrandprofielen, bieden wellicht de kaders voor een bredere 'regioagenda', waarover Rijk en regio met elkaar in gesprek kunnen gaan. We lichten dit toe met vier voorbeelden (figuren 4.7).

De belangrijkste stedelijke regio's blijken elk een specifiek stadsrandprofiel te hebben. De drie metropoolregio's van Nederland zitten in drie verschillende rood-groen-kwadranten: de MRA (veel rode én groene druk), de MRDH (wel rode, geen groene druk) en de Metropoolregio Eindhoven (wel groene en minder rode druk). De perifere delen van Nederland zoals Parkstad Limburg, Friesland, Groningen, Twente en Zeeland vallen in het vierde kwadrant met een lage groene en een lage rode druk.

De positie van de afzonderlijke metropoolregio's in een van de kwadranten komt overeen met de verschillende onderliggende landschappen. De MRA en het naastgelegen Gooi liggen in een divers palet aan waardevolle kust-, veen- en stuwwallandschappen. De MRDH ligt voor het grootste deel in de open landschappen van de zee- en rivierkleigebieden. Een aantal geografisch gerelateerde aspecten komt in de metropoolregio samen: het landschap, bestuurlijke samenwerking, de woningmarkt en het type druk op de stadsrand. De drie verschillende metropoolregio's hebben dus op grond van hun rood-groenprofiel onderling drie verschillende regioagenda's en die verschillen op hun beurt weer van die voor een perifere regio zoals Parkstad Limburg.

Regioagenda's kunnen worden geformuleerd aan de hand van de verschillen in de rode en groene druk: de regioprofielen. Naast verstedelijkingsdruk en natuur- en landschapsbescherming is nog een derde factor van wezenlijk belang voor de gebiedsontwikkeling in de tussenruimte: de posities van gespecialiseerde grondeigenaren. De grond in de stadsranden is, meer dan in het landelijk gebied en in de stad, verspreid over een breed palet van eigenaren, die allemaal specifieke doelen en verwachtingen hebben bij dit grondbezit. Dit geldt zowel voor het huidige gebruik als voor toekomstige bestemmingen. De verdeling van het grondbezit verkennen we in hoofdstuk 5.

Noten

1 Op zichzelf is dit niet bijzonder. Grootschalige uitleg is niet vanzelfsprekend goedkoper of sneller; dit hangt af van wat er wel en niet wordt toegerekend aan de woningbouw. Nieuwbouw buiten de stad vergt vaak investeringen in de infrastructuur, die vaak niet worden omgeslagen naar de woningen.
2 Bouwterreinen en braakliggende gronden (CBS 2012).
3 'Onderbenutte terreinen' zijn locaties binnen bestaand bebouwd gebied die grondgebonden landbouw als huidige functie hebben (CBS 2012), 'gras in secundair bebouwd gebied' volgens het Landelijk Grondgebruiksbestand, en huidige werklocaties waarvoor plannen bestaan om deze naar woningbouw te transformeren.
4 Wij sluiten niet uit dat de restopgave die zal neerslaan op de stadsrand, uiteindelijk hoger zal uitpakken dan hier berekend. In de praktijk zullen veel meegetelde potentiële bouwlocaties namelijk niet worden bebouwd, omdat het hierbij gaat om bijvoorbeeld in economische zin 'onderbenutte terreinen', die in werkelijkheid 'gewenst groen' blijken te zijn of leegstaande kantoren die vanwege een kwalitatieve mismatch toch niet geschikt zijn.
5 De gemiddelde verstedelijkingsdruk wordt berekend door de totale verstedelijkingsdruk getalsmatig gelijkwaardig te verdelen over alle stadsranden in onze studie.
6 Het beleid voor 'Recreatie om de stad' (RodS) is in 2012 stopgezet.

5 Grondbezit in de stadsranden

In het vorige hoofdstuk is de rode en groene ruimtedruk op de kaart gezet. Dit leidde tot specifieke stadsrandprofielen, die aanzienlijk kunnen verschillen. In dit hoofdstuk bekijken we hoe deze stadsrandprofielen met rode en groene druk zich verhouden tot het eigendom van de grond. Hiermee verwachten we een beter inzicht te krijgen in het lokale krachtenveld van grondbezit in de verschillende typen gemeenten en regio's. De centrale vraag in dit hoofdstuk gaat dan ook over de verhouding tussen het grondbezit van publieke en private partijen en de verstedelijkingsdruk en het ruimtelijk beleid: biedt deze verhouding aanknopingspunten of handelingsperspectieven voor een duurzame ontwikkeling van de stadsranden?

5.1 Omgevingsbeleid en grondbezit

In de komende generatie omgevingsvisies, volgend op de nieuwe omgevingswet, kunnen de verschillende overheden zich bezinnen op hun rol ten aanzien van het omgevingsbeleid en het hierbij te gebruiken planologisch instrumentarium. Deze rol zal worden bepaald door enerzijds de opgave en anderzijds het krachtenveld waarin zij werken. De overheid kan rechtmatig, responsief, netwerkend of presterend optreden, ingegeven door wat het gebiedsproces vraagt. Een goed inzicht in de strategische posities en verwachtingen van grondeigenaren kan de overheid helpen haar taken in te vullen. Vooral in gebieden waar veel verandert, helpt inzicht in het grondbezit bij het opstellen van sturingsstrategieën. Dit hoeft niet meteen te leiden tot eigendomsplanologie of eigendomsgevoelige plannen. Wanneer de overheid zich op voorhand bewust is van de grondeigendomsverhoudingen, kan ze daar in de plannen en de gekozen rollen rekening mee houden. Zeker wanneer de overheid een meer reactieve en organische vorm van sturen voor ogen heeft, is een goed inzicht in de lokale eigendomsverhoudingen noodzakelijk. De overheid kan dan (bijvoorbeeld) de potenties voor duurzame gebiedsontwikkeling verkennen en vervolgens sturen op potentiële samenwerkingen.

Voor de analyse van het grondbezit in Nederland hebben we de data gebruikt waarmee het Kadaster eigendommen registreert. Eerst hebben we alle eigenaren geclassificeerd in een legenda waarmee de grondposities van publieke en private partijen kunnen worden weergegeven (figuur 5.1). Dit levert verschillende typen informatie op: statistische informatie over eigendomsstructuren van stadsrand, landelijk gebied en stad, evenals de ruimtelijke patronen van clustering of verspreiding van eigendommen.
De strategische spelers op de grondmarkt zijn publieke spelers zoals het Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten, maar ook natuurorganisaties, projectontwikkelaars en andere bedrijven. Om hun doelen te realiseren hanteren zij verschillende tactieken voor de verwerving en afstoting van grondeigendommen. Natuurorganisaties richten zich bijvoorbeeld op het verwerven van grote aaneengesloten gebieden, die zo dicht mogelijk in en nabij het Natuurnetwerk Nederland (NNN) liggen. Projectontwikkelaars doen het tegenovergestelde: zij kopen grond dicht bij de stad, vaak erg verspreid om zo een strategische positie op de markt te hebben wanneer zich woningbouwmogelijkheden voordoen (Buitelaar 2018).

Nederland is, met de grote wateren meegerekend, ruim vier miljoen vierkante kilometer groot. Zonder het IJsselmeer, de rivieren en de zuidwestelijke delta is dat ongeveer 3,3 miljoen hectare. We kijken eerst naar de grootste grondbezitters. Net iets meer dan de helft van Nederland is in het bezit van particulieren (figuur 5.2). Ook gemeenten bezitten veel grond (gezamenlijk ongeveer 12 procent), op de voet gevolgd door natuurorganisaties met 11 procent en bedrijven met 10 procent. 8 procent van de grond is in handen van het Rijk en de waterschappen. Dit zijn enerzijds lijnvormige elementen als rijkswegen en spoorlijnen en anderzijds grote aaneengesloten terreinen, waaronder defensieterreinen, Kroondomeinen en agrarische gronden. In de recente droogmakerijen heeft het Rijk (nog steeds) veel grond in bezit.

5.2 Grondbezit in stad, stadsrand en landelijk gebied

Om de verdeling van grondeigendommen in de stadsranden in perspectief te bezien, vergelijken we de eigendomsstructuur van *stadsranden* met die van het bestaande *stedelijk* gebied en het *landelijk* gebied buiten de stadsranden. Het grondbezit in stad, land en stadsrand blijkt sterk van elkaar te verschillen (figuur 5.2). In het landelijk gebied is verreweg de meeste grond in handen van particulieren: ongeveer 60 procent. Meestal zijn dit boeren. Dichterbij de stad neemt het aandeel particulieren af. In de steden zelf is het de gemeente die de meeste grond in handen heeft (ongeveer 45 procent). Ook bedrijven, corporaties en verenigingen van eigenaren (VvE's) hebben een flink deel in eigendom (25 procent), evenals particulieren (eveneens ongeveer 25 procent).

Figuur 5.1
Grondbezit in Nederland

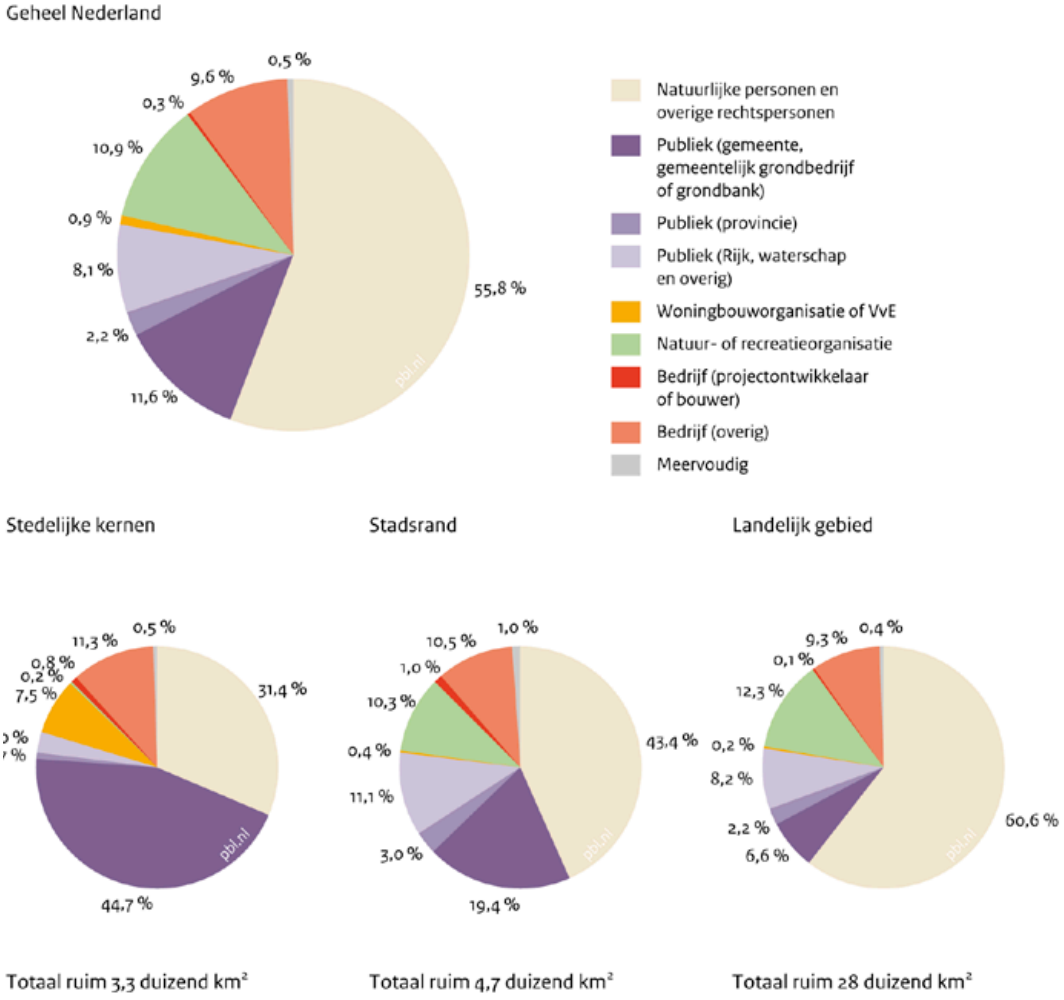
Situatie 31 december 2016

Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2016), bewerking PBL

In de stadsranden is het grondbezit veel gemengder verdeeld dan in het landelijk gebied en in de stad. Particulieren bezitten ook in de stadsrand grond (circa 40 procent). Hiernaast is er een brede vertegenwoordiging van natuurorganisaties, gemeenten, natuurorganisaties, waterschappen, Rijk en andere rechtspersonen. Het Rijk en de waterschappen hebben in de stadsrand relatief veel grond in handen (11 procent, tegenover 8 procent in het buitengebied en 3 procent binnen bebouwd gebied). De provincies hebben weinig grond in handen: 3 procent in de stadsranden, 2 procent in het buitengebied en 1 procent in de kernen.

De verkaveling in het buitengebied heeft meestal een directe relatie met de bodem en de waterhuishouding en weerspiegelt de ontstaansgeschiedenis van het cultuurlandschap. Ontginningen op zand, klei en veen laten zich aflezen in de specifieke verkavelingen en eigendomsstructuren van deze landschappen; dit is te zien in de uitsneden achteraan in dit hoofdstuk (figuren 5.7 tot en met 5.10). In de weide- en akkerbouwgebieden is de meeste grond in handen van particulieren. In gebieden met intensieve land- en tuinbouw is veel grond in bezit bij bedrijven. Dit laatste heeft alles te maken met de bedrijfsvoering in deze sector: grond en opstallen zijn in aparte

Figuur 5.2
Grondbezit in Nederland



Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2016), CBS, bewerking PBL
Bezit als percentage van het totale eigendom in Nederland, 2017.

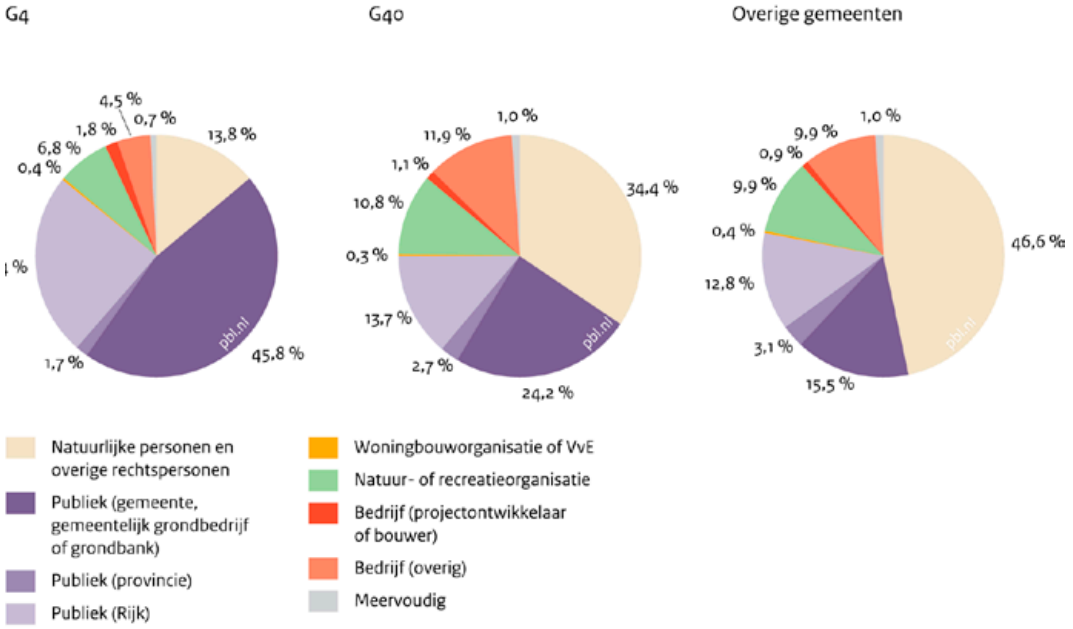
bedrijfsvormen ondergebracht. Het opvallende patroon van verspreid rijkseigendom vertelt iets over de recente planningsgeschiedenis van de grote droogmakerijen en de verwerving van grond voor strategische doeleinden zoals verstedelijking, natuurontwikkeling en herplaatsing van bedrijven. Het eigendom in de meeste natuurgebieden valt samen met het waterbeheer, zoals is te zien in de grote aaneengesloten eigendommen van natuurorganisaties in de kustzones, langs de grote rivieren en in sommige provincies ook langs de beekdalen.

In de steden daarentegen hebben gemeenten relatief veel grond in eigendom. Hoe groter de gemeente, des te meer grond deze bezit. Dit loopt in de vier grote steden (G4) op tot meer dan 80 procent, met Amsterdam als uitschieter. Deze verdeling is het gevolg van de erfpachtbepalingen die steden gedurende lange tijd hebben gehanteerd.

Deze bepalingen werden ingesteld om grondspeculatie tegen te gaan en eventuele grondwaardestijgingen terug te laten vloeien naar de gemeentekas. Momenteel hebben veel gemeenten de erfpachtbepalingen opgeheven en wordt bouwgrond in volle eigendom uitgegeven. Een aantal gemeenten echter, waaronder Amsterdam, geeft nieuwe bouwgronden nog steeds onder erfpacht uit. De vier grote steden scoren, in vergelijking met andere steden, laag wat betreft particulier grondeigendom: rond de 10 procent, waarbij Amsterdam de uitschieter is naar beneden (2 procent).

Een analyse van het grondeigendom in de stadsranden laat een beeld zien dat verschillend is voor de G4, de (middel) grote steden (G40) en de overige gemeenten (figuur 5.3). Gemeenten van de G4 hebben bijvoorbeeld opvallend veel grond in de stadsrand in eigen bezit (46 procent), terwijl particulieren hier slechts 11 procent in eigendom hebben.

Figuur 5.3
Grondbezit in Nederland verdeeld over de stadsranden Nederlandse gemeenten



Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2016), CBS, bewerking PBL

Dit kan erop wijzen dat deze steden relatief veel betrokken zijn bij de ontwikkeling van hun stadsranden. In veel gevallen gaat het hierbij om bufferzones, parken of andere groene bestemmingen, of gemeentelijke haven- en industrieterreinen. Opvallend is ook het relatief grote percentage rijkseigendommen in de stadsranden van de G4. Dit is een gevolg van een jarenlang strategisch ruimtelijk beleid voor verstedelijking, groen en andere beleidsdoelen. Omdat de stadsranden van de grote gemeenten overlappen met die van hun kleinere buurgemeenten, zullen zij met verschillende partijen moeten samenwerken om in hun stadsranden iets te bereiken. De middelgrote steden bezitten minder grond in de stadsranden. Relatief hebben ze wel veel zeggenschap omdat de stadsrand vaak binnen de eigen gemeentegrens valt en ze niet met andere gemeenten hoeven te onderhandelen over strategische beslissingen. De natuurorganisaties en de provincies hebben in de stadsranden van de middelgrote steden relatief meer grond dan in de grote steden.

Actief ontwikkelende partijen, zoals projectontwikkelaars, bezitten relatief weinig grond. Deze partijen zijn vaak wel verantwoordelijk voor de dynamiek van verstedelijking en functieverandering. Een projectontwikkelaar koopt grond, ontwikkelt deze en verkoopt hem weer door. In het landelijk gebied hebben projectontwikkelaars procentueel gezien nauwelijks grond in handen (0,1 procent). In de stadsranden is dit percentage veel groter, met minimaal 0,9 procent in de 'overige' gemeenten oplopend tot 1,8 procent gemiddeld in de vier grote steden. Als we kijken naar het grondbezit van projectontwikkelaars op zichzelf, dus niet in vergelijking met andere partijen, dan ontstaat een ander beeld. Van de 10.842 hectare die ontwikkelaars gezamenlijk in bezit hebben, ligt 38,5 procent in de stadsranden van gemeenten met meer dan 5.000 inwoners. Projectontwikkelaars hebben dus relatief aanzienlijke posities in de stadsranden en lijken daar te anticiperen op functieveranderingen.

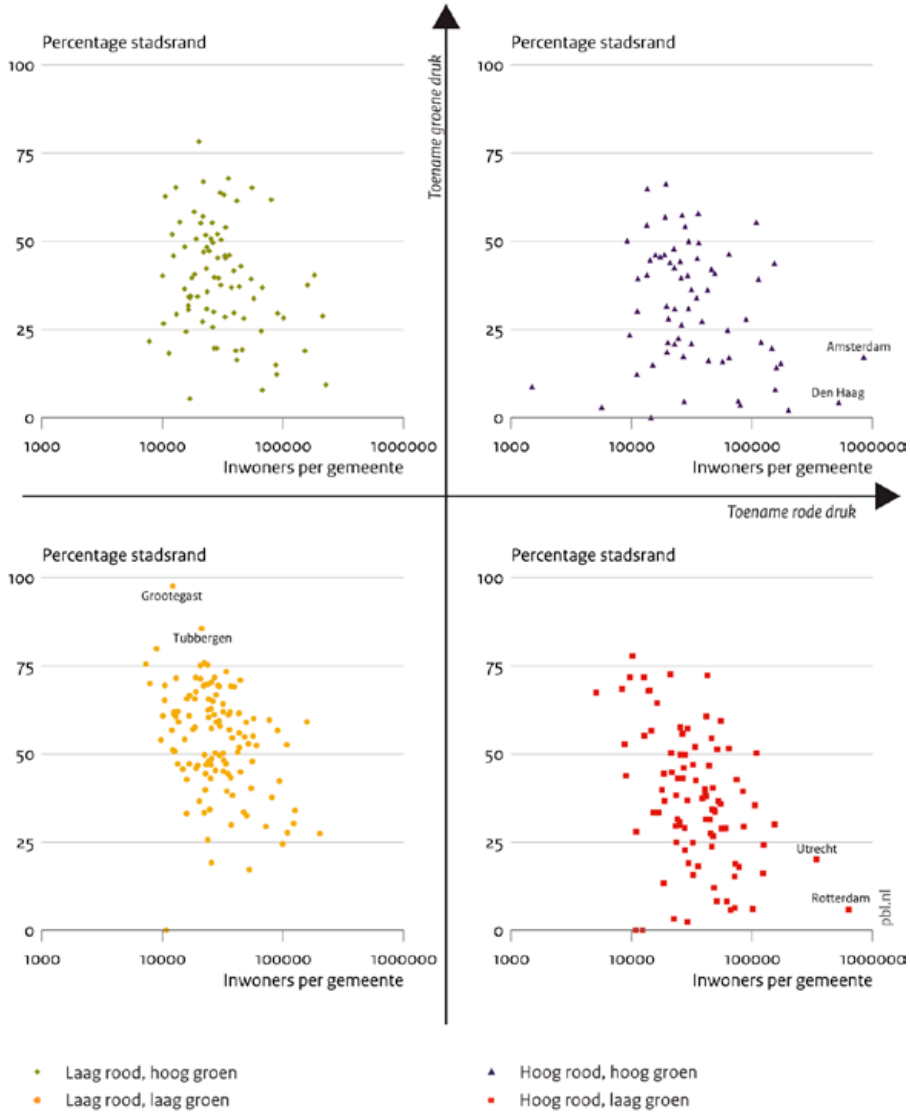
5.3 Grondeigendommen en stadsrandprofielen

De stadsrandprofielen die we in het vorige hoofdstuk introduceerden, zijn geordend naar twee assen: de horizontale as geeft de rode druk aan en de verticale de groene druk. In deze paragraaf onderzoeken we of de eigendomsstructuur per stadsrandprofiel verschilt. Het totale areaal aan stadsranden is gelijkmatig verdeeld over de vier kwadranten: dit varieert van 107.000 (hoge rode en groene druk) tot 134.000 hectare (zowel lage rode als lage groene druk).

In de analyse van het grondbezit per stadsrandprofiel valt op dat *particulieren* het grootste aandeel grondbezit hebben in het kwadrant met zowel lage rode als lage groene druk. Het aandeel particulieren wordt groter naarmate de omvang van de stad afneemt (figuur 5.4) en is in de kleinere gemeenten meer dan 60 procent. In grote delen

Figuur 5.4

Grondbezit stadsranden in handen van particulieren



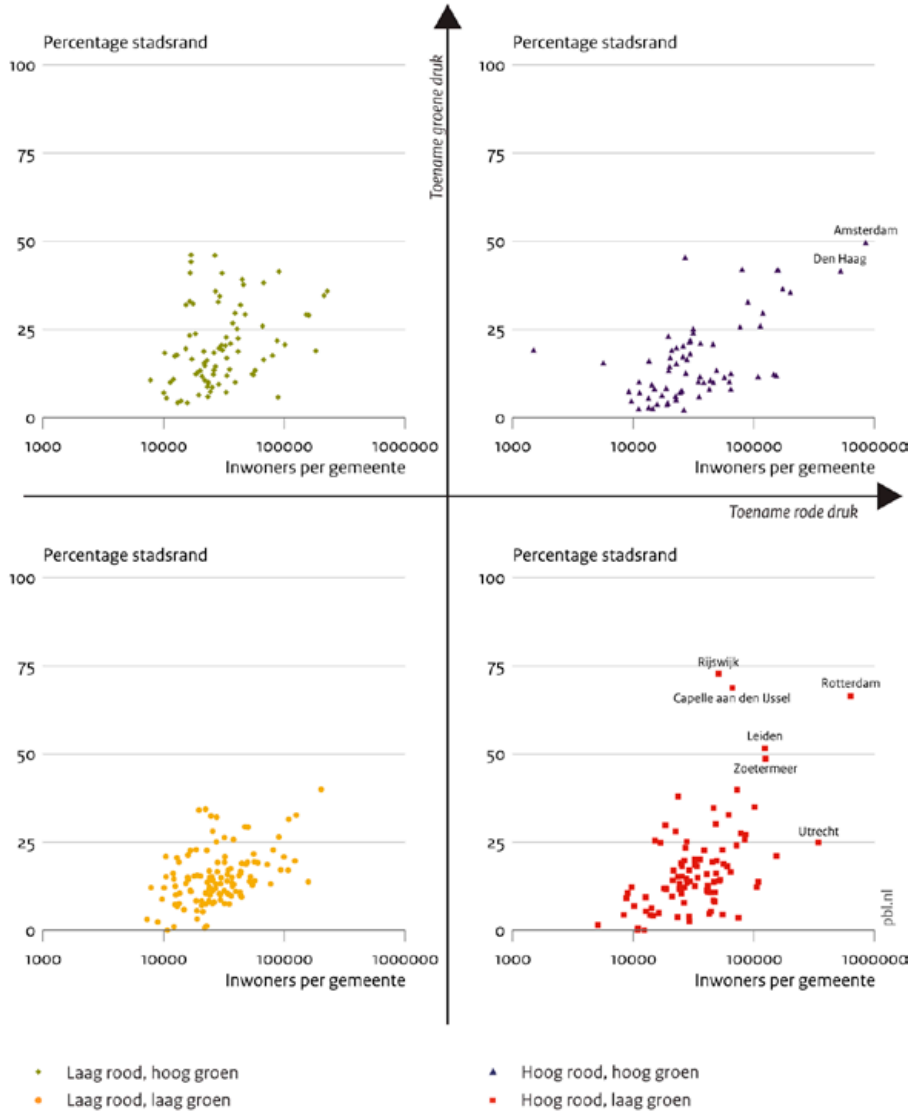
Bron: Basisregistratie Kadaster (31 december 2016), CBS, bewerking PBL

Het kwadrant met een lage verstedelijkingsdruk en een lage groene druk heeft gemiddeld meer particulier grondeigendom dan de andere kwadranten. Zeker in vergelijking met de gebieden waar de rode en groene druk hoog is, waar particulieren aanzienlijk minder grond bezitten.

van Limburg en in de noordelijke regio bezitten particulieren 50 procent van de grond in de stadsranden. Overheden, vooral Rijk en provincies, hebben hier minder grondgebied in bezit dan elders in Nederland: tot 12 procent minder dan in het kwadrant met hoge rode druk.

Voor de posities van de afzonderlijke *gemeenten*, geordend naar grootte, geldt dat het publiek eigendom toeneemt naarmate de stad groter wordt (figuur 5.5). Deze tendens is voor alle vier de stadsrandprofielen gelijk. Sommige middelgrote gemeenten nemen hier echter, zoals we eerder constateerden, een afwijkende positie in. Het gaat hierbij vooral om een aantal Zuid-Hollandse gemeenten in het kwadrant met lage groene druk en hoge rode druk, zoals Rijswijk, Capelle aan den IJssel en Rotterdam. In deze gemeenten ligt het percentage gemeentelijk grondbezit rond de 70 procent. In Rijswijk komt dit voor een deel door de grondverwerving voor de gebiedsontwikkeling in Rijswijk-Zuid en in Rotterdam door het gemeentelijk grondbezit in het aanzienlijke havengebied. In andere steden met een hoge score, zoals Capelle, Zoetermeer, Amsterdam en Leiden, is het hoge percentage grondbezit

Figuur 5.5
Grondbezit stadsranden in handen van gemeenten



Bron: Basisregistratie Kadaster (31 december 2016), CBS, bewerking PBL

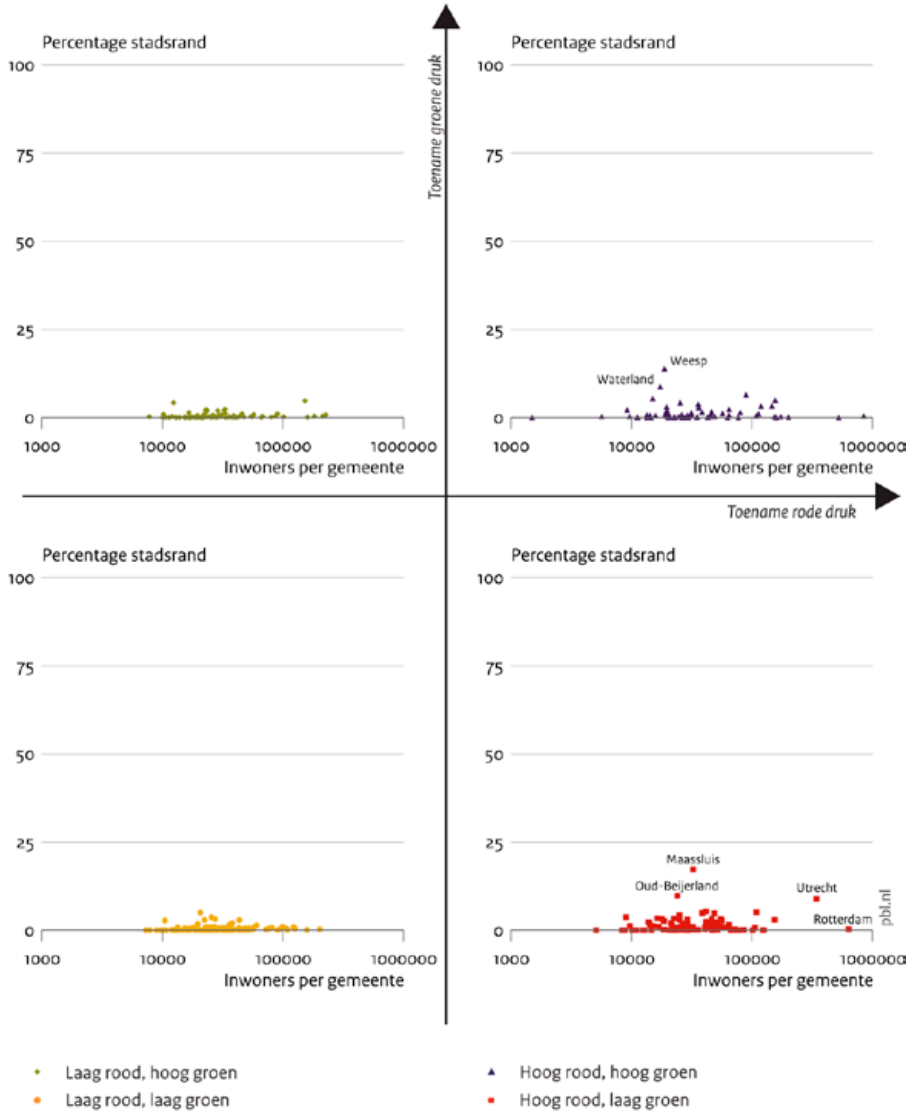
Hier bestaan geen significante verschillen tussen de kwadranten. Wel zijn er enkele uitschieters met extreem veel gemeentelijk eigendom, met name in Zuid-Holland.

een gevolg van het vele buffergroen en parkgebied in de stadsranden. Zoetermeer en Leiden hebben grote groene buffers aan de buitenranden, terwijl in Amsterdam en Capelle omvangrijke groene vingers tussen de verstedelijkingskernen door lopen. In sommige steden, zoals Helmond, volgt het relatief grote percentage gemeentelijk grondeigendom uit een actief lokaal grondbeleid ten behoeve van de strategische planvorming: in dit geval de grootschalige Vinex-ontwikkeling Brandevoort, waar nog gronden liggen te wachten op ontwikkeling.

Het grondbezit van *ontwikkelaars en bouwers* is laag in vergelijking met gemeenten en particulieren. In verreweg de meeste gemeenten blijft dit onder de 2 procent (figuur 5.6). Wel zijn er opmerkelijke verschillen. Projectontwikkelaars en bouwers hebben bijvoorbeeld meer grond in bezit in de twee kwadranten met een hoge rode druk. Dit loopt op tot twee keer zo veel als in gebieden met een lage rode druk. De percentages grond die ontwikkelaars bezitten, laten opvallende gemeentelijke uitschieters zien: Maassluis (18 procent), gevolgd door Weesp (14 procent) en

Figuur 5.6

Grondbezit stadsranden in handen van bouwers en ontwikkelaars

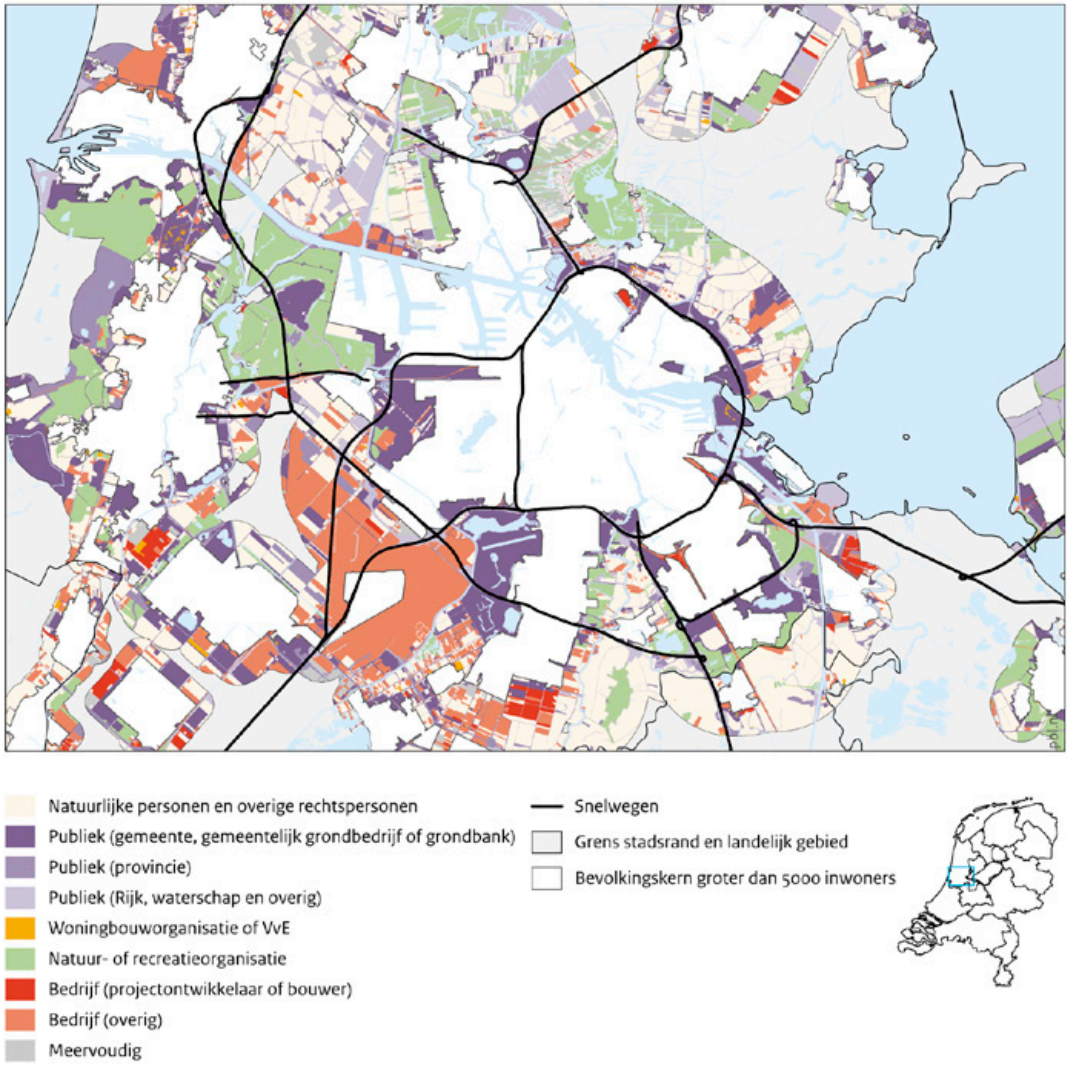


Bron: Basisregistratie Kadaster (31 december 2016), CBS, bewerking PBL

Per gemeente en stadsrandprofiel. In de gemeenten in de hoge rode-drukkwadranten bezitten ontwikkelaars gemiddeld iets meer grond dan in de gemeenten in de lage rode-drukkwadranten. Opmerkelijk zijn de uitschieters.

Oud-Beijerland, Waterland en Utrecht (rond 10 procent). In een aantal gevallen heeft dit hoge percentage te maken met ontwikkelaars die, anticiperend op eventuele bestemmingsveranderingen, gronden hebben opgekocht (Oud-Beijerland, Maassluis en Waterland; zie ook figuur 5.4). Het hoge percentage bij Weesp is het gevolg van de ontwikkelingsplannen in de voormalige bufferzone in de Bloemendalerpolder. In Utrecht is het hoge percentage grond dat ontwikkelaars en bouwers bezitten, het gevolg van een andere dynamiek. In het rijksbeleid was ooit de uitbreidingslocatie Rijnenburg bij Utrecht voorzien. De gemeente heeft echter gekozen voor binnenstedelijke locaties en hierover afspraken gemaakt met de ontwikkelaars. Rijnenburg wordt (voorlopig) niet bebouwd maar de commerciële grondposities zijn nog steeds aanwezig.

Figuur 5.7
Grondeigendom in stadsranden van de Metropoolregio Amsterdam



Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2016), bewerking PBL

De Metropoolregio Amsterdam heeft een stadsrandprofiel met hoge rode druk en hoge groene druk.

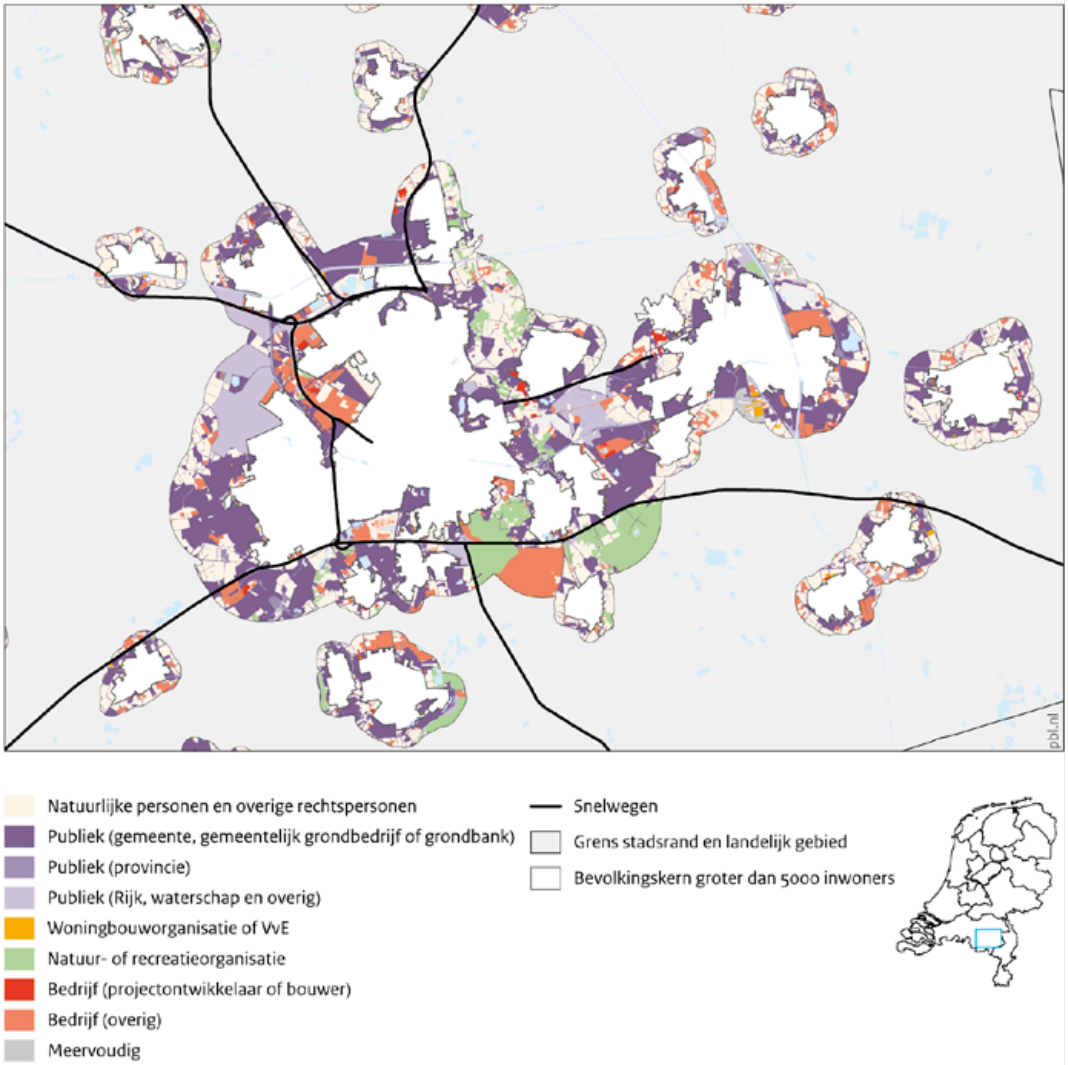
5.4 Eigendomsverhoudingen in vier regio's

De uitgangspositie voor het omgevingsbeleid verschilt tussen gemeenten en regio's. Dit heeft te maken met de specifieke mix van rode druk en groene druk, de eigendomspatronen en de verdeling van bestuurlijke taken voor landschap, verstedelijking en mobiliteit. Alle gemeenten binnen een regio hebben een specifiek stadsrandprofiel, zoals we zagen in hoofdstuk 4. In sommige regio's lopen de profielen van gemeenten uiteen, evenals hun uitgangspositie. In andere regio's komen de uitgangsposities van gemeenten min of meer overeen. Of dit verschil in uitgangspositie leidt tot dilemma's in de beleidsvorming, is afhankelijk van de regionale coördinatie.

Om de betekenis van grondbezit in relatie tot de stadsrandprofielen beter te kunnen begrijpen, lichten we hieronder vier stadsregio's uit. Deze vallen elk binnen een ander kwadrant van rode en groene druk: de Metropoolregio Amsterdam (hoge rode en groene druk), de Metropoolregio Eindhoven (lage rode en hoge groene druk), Parkstad Limburg (lage rode en groene druk) en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (hoge rode en lage groene druk). Hieronder beschrijven we voor deze regio's hoe het stadsrandprofiel in combinatie met de grondeigendommen kan leiden tot verschillende uitgangsposities voor beleidsopgaven voorde stadsranden.

Amsterdam
Rondom Amsterdam is zowel de groene als de rode druk hoog. De grote aaneengesloten beschermde groen-

Figuur 5.8
Grondeigendom in stadsranden van de Metropoolregio Eindhoven



Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2016), bewerking PBL

Eindhoven heeft een lage rode druk en een hoge groene druk.

gebieden liggen aan de noord- en westzijde van de stad, aan de zuidkant hebben vooral de groene vingers een beschermde status. Hier laat de provinciegrens tussen Noord-Holland en Utrecht zich duidelijk aflezen, zowel in het beschermingsregime als in de eigendomsstructuren (figuur 4.8 en 5.7).

De beschermde gronden rondom Amsterdam zijn in handen van natuurorganisaties, de gemeente en de provincie. Alleen ten noorden van Amsterdam, in Waterland en het gebied ten westen van Zaandam, zijn er meer particulieren en andere eigenaren die grond bezitten in het beschermde gebied. In gebieden waar de groene druk minder is, hebben ontwikkelaars geclusterd grondposities ingenomen. Dit zijn enerzijds gebieden die in de voorgaande planningsperiode al waren aangewezen voor verstedelijking (zoals de Haarlemmermeer), en anderzijds gronden langs de randen van de groene contouren die ontwikkelaars spontaan hebben opgekocht. Een voorbeeld is het gebied in Waterland, dicht bij Purmerend, waar ontwikkelaars een joint venture hebben opgezet en gronden hebben opgedeeld en herverkaveld. De Bovenkerkerpolder is in zijn geheel aangekocht door een familiebedrijf.
De Bloemendalerpolder was vroeger een rijksbufferzone. Ontwikkelaars kochten daar grond, de status van bufferzone verviel (zie hoofdstuk 2) en de polder wordt nu ontwikkeld voor woningbouw. De spontane stedenbouw in Almere wordt veelal gerealiseerd op gemeentelijke en rijkseigendommen.

De stadsranden van Amsterdam bevinden zich grotendeels op het grondgebied van de naburige (kleinere) gemeenten.

De stadsrandprofielen van gemeenten in de regio Amsterdam lopen sterk uiteen, omdat de mate van rode en groene druk tussen de gemeenten onderling sterk verschilt (zie figuur 4.4). In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) werken gemeenten samen op het terrein van vervoer en verstedelijking. De regiegroep van de MRA bestaat uit 33 gemeenten, twee provincies en de vervoersregio. De MRA heeft een verstedelijkingsvisie opgesteld: de MRA Actie-Agenda 2016-2020. Hierin wordt de behoefte aan extra woningen tot 2040 geraamd op 230.000. Belangrijk is dat de juiste woningen op de juiste plekken worden gebouwd en dat ze bijdragen aan een duurzame leef-omgeving. Aan de hand van een reeks thematische kaarten onderzoekt de MRA de geschiktheid van de aanwezige verstedelijkingslocaties. De 20 'berekende' plancapaciteit is meer dan voldoende voor die periode. In het document worden geen concrete uitspraken gedaan over prioritering van locaties.

Eindhoven
De Metropoolregio Eindhoven ligt in het kwadrant met een lage rode druk en een hoge groene druk. Rond de bevolkingskernen is veel groen belegd met een 'nee, tenzij'-regime. In de regio liggen grote bos- en heidegebieden die zijn aangewezen als Natura 2000 en in handen zijn van gemeenten en natuurorganisaties, en in sommige gevallen van bedrijven. De verstedelijkingsgebieden liggen ten noorden van Eindhoven, bij het vliegveld en in de binnenstedelijke transformatiegebieden op voormalige industrieterreinen. Deze geplande verstedelijking vindt plaats op rijksgronden, op gronden die het eigendom zijn van bedrijven (vooral van Philips) en op gemeentelijke gronden. Opvallend is dat op deze plekken, waar in de toekomst verstedelijking is voorzien, grote stukken grond binnen de stad zijn aangewezen als 'nee, tenzij'-natuur-gebied. De geplande verstedelijking aan de rand van Helmond (de Vinex-locatie Brandevoort) ligt op grond van de gemeente.

Langs de randen van kleinere gemeenten als Nuenen hebben commerciële ontwikkelaars geclusterd grond-posities ingenomen. Het gaat hierbij om zowel lokale als grote landelijke ontwikkelaars. Deze gebieden vallen net buiten het restrictieve beleid (groene druk) en zijn vaak niet door de gemeente aangewezen als ontwikkelgebied. De ontwikkelaars speculeren hier op bestemmings-veranderingen.

Tussen Eindhoven en Helmond ligt het Rijk van Dommel en Aa: een samenwerkingsverband van zeven gemeenten die hier een recreatieve zone willen ontwikkelen. De gronden zijn in eigendom van gemeenten en natuurorganisaties. Het centrale gebied is in handen van de Metropoolregio Eindhoven.

De stadsranden van Eindhoven en de kleinere buur-gemeenten overlappen, maar bij de meeste gemeenten in de provincie Brabant liggen de stadsranden op hun eigen grondgebied. De gemeenten in Brabant hebben sterk uiteenlopende stadsrandprofielen (figuur 4.4), van relatief weinig groene druk tot zeer hoge groene druk. Deze variatie aan uitgangsposities wordt bestuurlijk opgevangen door verschillende samenwerkingsverbanden die in de regio actief zijn. Naast de provincie en de metropoolregio zijn er de vijf grote steden van Brabant en het eerdergenoemde Rijk van Dommel en Aa. De provincie heeft een ambitieuze groenagenda opgesteld en nieuwe groen-roodconcepten geïntroduceerd, zoals de 'stadteland'-ontwikkelingen. De Metropoolregio Eindhoven stelde in 2017 een integrale ruimtestrategie op: een breed gedragen document waarin kwaliteiten van stad en platteland in samenhang worden ontwikkeld. In 2017 hebben 21 gemeente-raden het document vastgesteld.

Zuid-Limburg
De gemeenten in de regio Zuid-Limburg kennen in de stadsranden een lage rode en een lage groene druk. Al de beschermde Natura 2000-gebieden liggen buiten de stadsranden, rondom rivieren en beekdalen. Ook het 'nee, tenzij'-regime volgt de rivier- en beekdalen (zie figuur 3.3). Slechts één Natura 2000-gebied ligt in een stadsrand, in Parkstad Limburg bij Heerlen. Het grondeigendom hiervan ligt bij de gemeente, natuurorganisaties en bedrijven. Rondom de steden is weinig restrictief beleid. Veel groen zit in het 'ja, mits'-regime. De grotere geplande verstedelijkingsgebieden liggen ten noordwesten van Maastricht op de uitlopers van het Sphinx-Ceramique terrein. Opvallend is dat de binnenstedelijke gronden voor verstedelijking in handen zijn van de gebiedsontwikkelings-maatschappij Belvedère, terwijl de uitlopers in de stads-randen eigendom zijn van grote landelijke ontwikkelaars.

Langs de randen van de gemeenten hebben particulieren en bedrijven veel grond in bezit. Vaak zijn dit kleine lokale bedrijven, soms grote industrieën zoals DSM. Weinig grond in de stadsranden is in handen van ontwikkelaars. De kleine percelen grond die zij bezitten, zijn vaak in handen van lokale ontwikkelaars.

De stadsranden in deze regio overlappen niet of nauwelijks en gemeenten hebben zeggenschap over hun eigen stadsranden. In de regio is de bestuurlijke samenwerking Parkstad Limburg actief. Dit is een samenwerking van acht gemeenten, voor herstructurering van het gebied rondom Heerlen, met beleidsdoelstellingen voor transformatie, verstedelijking en groenontwikkeling.

Rotterdam
De Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) ligt in het kwadrant van de hoge rode druk en de lage groene druk. In vergelijking met de andere metropoolregio's kent de MRDH minder natuur en minder uitloopmogelijkheden van de stad naar het buitengebied. Dit betekent dat steden in deze regio in hun groenaanbod minder aantrekkelijk

Figuur 5.9

Grondeigendom in stadsranden van de regio Zuid-Limburg

Natuurlijke personen en overige rechtspersonen
Publiek (gemeente, gemeentelijk grondbedrijf of grondbank)
Publiek (provincie)
Publiek (Rijk, waterschap en overig)
Woningbouworganisatie of VvE
Natuur- of recreatieorganisatie
Bedrijf (projectontwikkelaar of bouwer)
Bedrijf (overig)
Meervoudig

Snelwegen
Grens stadsrand en landelijk gebied
Bevolkingskern groter dan 5000 inwoners

Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2016), bewerking PBL

In Zuid-Limburg is zowel de rode als de groene druk laag.

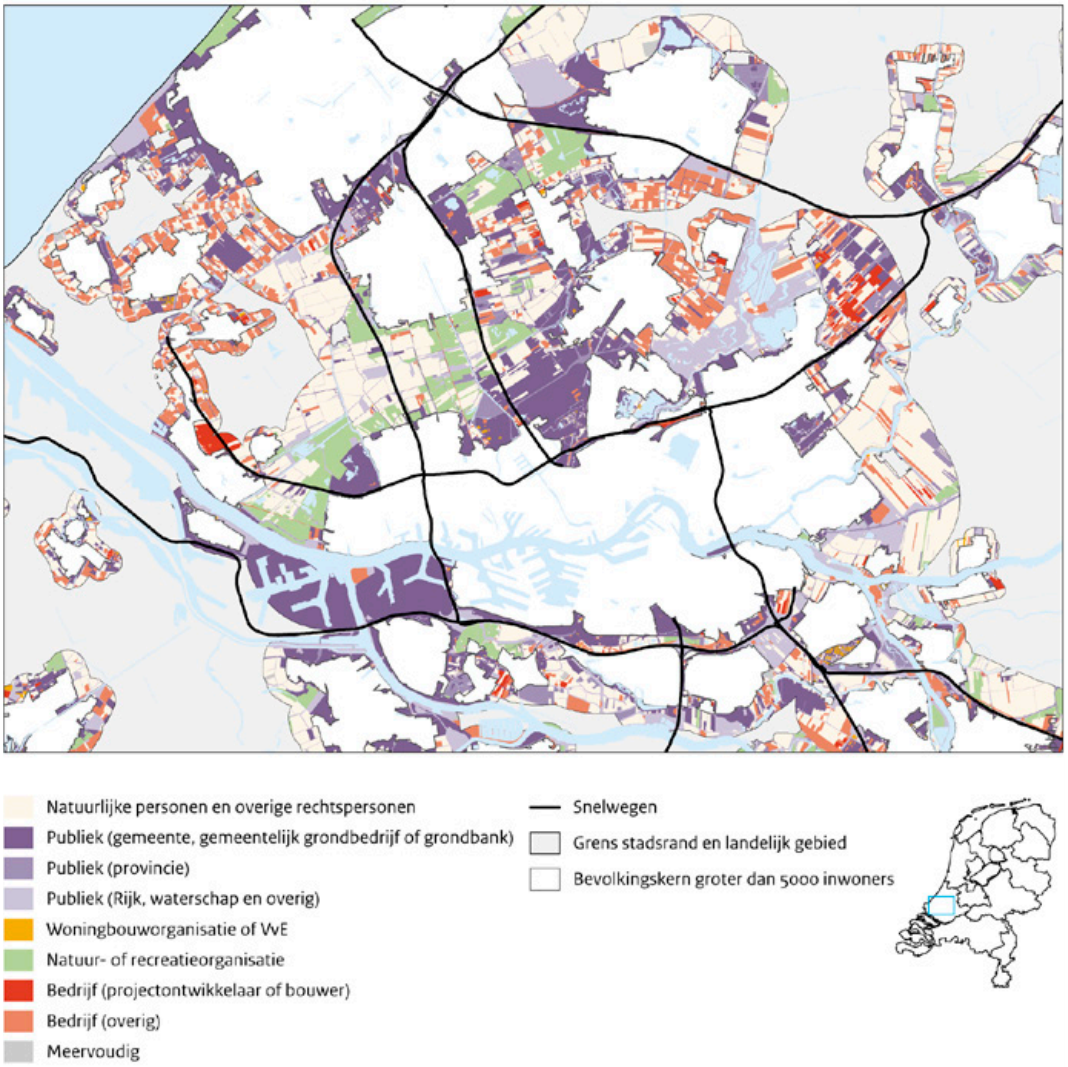
zijn. Ook is de gebiedsbescherming minder nadrukkelijk dan in de andere metropoolregio's. Een complicerende factor is het feit dat een aantal beschermde groengebieden rondom Rotterdam in handen is van particuliere eigenaren, zoals in Midden-Delfland. Grondposities van natuurorganisaties bevinden zich hier vaak in niet beschermde of in 'ja, mits'-gebieden. De Rotteslinger, een voor de stad belangrijke groene ader naar het buitengebied, is slechts ten dele beschermd. Het grondeigendom van dit gebied ligt bij de provincie en het gebied wordt beheerd door Staatsbosbeheer.

De groene ruimte aan de westkant van de MRDH kent een grote dynamiek. Tussen Maasland en Maassluis zijn er bouwplannen[1] voor de noordzijde van de A20, in het recreatiegebied van Midden-Delfland. Een lokale ontwikkelaar bezit hier grond dat gedeeltelijk in een 'ja, mits'-gebied ligt.

In de Zuidplaspolder is een deel van de grond in handen van een ontwikkelingsmaatschappij en van landelijke projectontwikkelaars, als gevolg van vroegere rijksplannen voor verstedelijking. De Zuidplaspolder is de laagste polder van Nederland, die met bijna 7 meter onder NAP last heeft van kwel en een instabiele bodem en die kwetsbaar is bij een eventuele dijkdoorbraak. In de negentiger jaren van de vorige eeuw was er veel discussie over deze verstedelijkingsplannen en werd besloten dat een groot deel van het gebied minder geschikt is voor woningbouw. De gemeente Rotterdam wil de woningbouw concentreren in het

Figuur 5.10

Grondeigendom in stadsranden van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag



Bron: Basis Registratie Kadaster (31 december 2016), bewerking PBL

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag heeft een hoge rode druk en een lage groene druk.

bestaande stedelijk gebied. Dit neemt niet weg dat sommige gemeenten in dit gebied langs hun stadsranden toch (kleinschalige) suburbane woonwijken plannen. Grote en kleine gemeenten hebben hier blijkbaar tegengestelde doelstellingen en belangen ten aanzien van de verstedelijking in de stadsranden.

De Rotterdamse stadsrand karakteriseert zich door een grote verscheidenheid aan actoren en weinig beschermde groenposities. Opvallend is het hoge percentage beschermd groen dat in particulier eigendom is en het relatief hoge percentage eigendom van natuurorganisaties bij grond die niet onder groene bescherming valt.
In Rotterdam heeft de provincie het voortouw genomen om een nieuwe overkoepelende verkenning voor duurzame verstedelijking op te stellen, *Advies landschapspark Zuidvleugel* (2018). Deze verkenning voor de bouw van 210.000 woningen tot 2040 heeft de gemeente uitgevoerd in samenwerking met de gemeenten Leiden, Den Haag, Rotterdam, Dordrecht en Staatsbosbeheer. Doel van de verkenning was om verstedelijking en vergroening van de provincie samen te brengen en hiervoor 'tools' te ontwikkelen. De provincie zoekt naar een coördinerende rol door regionale opgaven te formuleren en stakeholders hieraan te verbinden. Dit is een nieuwe invulling van de provinciale rol. Voorheen lag het accent van het provinciaal beleid veel meer bij het landelijk gebied.

5.5 Conclusie

De eigendomsstructuur in de stadsrand is het resultaat van een complex proces. Een proces dat begon met de ontginning en het agrarisch gebruik van gronden, waar onder invloed van de verstedelijking allerlei nieuwe eigenaren posities innamen. Deze situatie was enerzijds het gevolg van ruimtelijk beleid (voor verstedelijking, economie en landschap) en anderzijds van spontane processen (sluipende verstedelijking van het platteland en intensivering van de tuinbouw). De eigendomsstructuur is divers. Binnen de steden nemen de gemeenten dominante grondposities in en in het landelijk gebied zijn dat particulieren. In de stadsranden daarentegen is het grondbezit pluriform, waarbij publiek eigendom varieert met de stadsgrootte. In de G4 nemen publieke partijen dominante posities in, zowel Rijk als gemeente (in totaal 70 procent). In de middelgrote en kleinere gemeenten is het publieke grondeigendom kleiner, respectievelijk slechts 40 en 30 procent, maar nog steeds veel groter dan in het landelijk gebied. In deze gemeenten is er geen duidelijk dominante groep van grondeigenaren; particulieren, overheden, bedrijven, waterschappen en natuurorganisaties zijn allemaal aanwezig. Stadsranden vormen een speelveld waar de belangen van eigenaren tegenover elkaar staan: verstedelijking en industrie tegenover landschap en natuur, stad en landschap tegenover land- en tuinbouw.

Als we de grondeigendomsstructuur tegen het licht houden van de rode en groene druk, blijken er geen grote verschillen te zijn. Wel vallen een paar bijzonderheden op. Zo hebben in gebieden met een lage rode druk en een lage groene druk particulieren – meestal boeren – verreweg de meeste grond in handen. Dit is verklaarbaar: omdat de ruimtedruk laag is, hebben bedrijven en overheden geen grond aangekocht. Sommige gemeenten springen eruit, omdat specifieke eigenaren opvallende grondposities innemen. De oorzaak hiervan kan evident zijn. Zo is veel gemeentelijk bezit het gevolg van een lang 'erfpacht'- of 'haven'-verleden. En dicht bij de stad bevinden zich polders, waar ontwikkelaars grond hebben aangekocht omdat ze verwachtten dat daar ooit gebouwd zou gaan worden. Soms ook is er iets heel bijzonders aan de hand en moet de verklaring van de afwijkende eigendomsstructuur in een verder verleden worden gezocht. Een voorbeeld is het relatief grote aandeel grondeigendom van kerken in de verschillende Friese gemeenten, dat is ontstaan in de middeleeuwen. Of het grote aandeel rijkseigendom in de polders van de 20e eeuw, dat een gevolg is van de inpoldering door het Rijk en de daaropvolgende strategische uitgifte van de gronden door respectievelijk de Directie Wieringermeer, de Dienst der Zuiderzeewerken en de Rijksdienst IJsselmeerpolders. Langs de kust hebben de provincies grond in bezit, wat een gevolg is van de drinkwaterwinning.

Bekijken we de handelingsperspectieven voor een duurzame en integrale ontwikkeling van de stadsranden vanuit het grondeigendom, dan zien we onderscheid in stedelijke omvang (grote, middelgrote en kleine gemeenten) en in de kwadranten van rode en groene druk. De grote steden hebben een sterke positie, met in de stadsranden relatief veel publiek grondeigendom van gemeente en Rijk (bij elkaar bijna 70 procent) en opvallend weinig particulier bezit. De kleine gemeenten hebben een minder sterke positie in de stadsrand: daar is het merendeel van de grond in handen van particuliere grondeigenaren.

Vergelijken we de eigendomsstructuren met de patronen van rode en groene druk, dan blijken er in sommige gevallen scheidslijnen te zijn ontstaan langs de administratieve grenzen van provincies en gemeenten. Hier manifesteert zich de invloed van het ruimtelijk strategisch beleid voor verstedelijking. In sommige gemeenten hebben publieke of private partijen gronden ingenomen in het kader van de verstedelijking die zou plaatsvinden na de Vinex-periode. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Zuidplaspolder bij Rotterdam en in Brandevoort bij Helmond. Ook hebben ontwikkelaars grond in bezit zonder dat dit verband houdt met actueel verstedelijkingsbeleid.
De grondeigenaar speculeert hier op toekomstige verstedelijking. Een aantal commerciële partijen heeft grond verworven dat net buiten de gebieden met een restrictief beleid ligt, zoals bij de kleinere gemeenten in Brabant en langs de bufferzone van Purmerend.

Wat betreft het strategisch groenbeleid, zijn er verschillen in eigendom langs de administratieve grenzen van provincies. In de meeste provincies zijn de beschermde gebieden in de stadsranden in publiek bezit of liggen deze op gronden van natuurorganisaties. In andere provincies is natuurbescherming geprojecteerd op particulier bezit. Dit is met name het geval rondom Rotterdam, bijvoorbeeld in de voormalige bufferzone Midden-Delfland. Ook het gebied Waterland boven Amsterdam bevindt zich in deze situatie. In deze gebieden zullen eerder kleinschalige en bottom-up beleidsdoelen voor de hand liggen en zal ook de governance van projecten verschillen van die in gebieden die overwegend publiek eigendom zijn.

Regionale afstemming gebeurt veelal op basis van landschappelijke gebiedsontwikkeling (Parkstad Limburg), door landschappelijke structuren te ontwikkelen (het landschapspark Zuidvleugel in Zuid-Holland) of door beleidsconcepten als het 'stadteland'-principe, waarin belangen voor groen en verstedelijking bij elkaar worden gebracht in specifieke gebiedsontwikkelingen. Of deze aanpakken er ook toe zullen leiden dat langetermijnopgaven voor natuur, economie, leefbaarheid, klimaat en verstedelijking integraal worden opgelost, valt nog te bezien.

Noot

1 1.750 woningen.

Literatuur

Bastmeijer, C.J. (2011), *Ieder voor zich en de natuur voor ons allen; Over de relatie tussen mens en natuur en de toekomst van het natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Bijlsma, L. & L. Pols (2017) *Vinext, strategische kansen voor acht stadsranden*, Vinexmensen, Vinexwijken vandaag en verder, Jaap Jan Berg, Saskia Naafs, Michelle Provoost (2017). Nai010, INTI.

Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma & J. Onderstal (2001), Rijksbufferzones. Verleden, heden en toekomst, Alterra-rapport 360, Wageningen: Alterra 2001.

De Boer, T.A. & M. de Groot (2009), Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte, WOt rapport 109. Wageningen: WUR.

Bregman, A.G., E. Buitelaar, J.J. Karens & F. de Zeeuw (2017), Gebiedsontwikkeling in de nieuwe werkelijkheid, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam: Amsterdam School of Eeal Estate, Instituut voor Bouwrecht.

Brink management en advies (2017), De reële transformatiepotentie in bestaand bebouwd gebied. Rotterdam: Brinkgroep.

Buck Consultants (2016), Bronvermelding kengetallen TEEB-stad tool

Buitelaar, E & M. Van Schie (2018) in: Ruimte en Wonen...

Bureau Strootman (2016), Inventarisatie Waarden en Beleid Nederlandse Kust, Amsterdam: Bureau Strootman.

BZK (2015), Brief van het College van Rijksadviseurs aan het Interprovinciaal Overleg (IPO), Bestuurlijke adviescommissie Vitaal Platteland, 11 november 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2018a), Nationale Woonagenda, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2018b), Over meer prioriteit voor woningbouw, Kamerbrief 13 maart 2018, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

CBS, PBL & Wageningen UR (2010). Beschikbaarheid groen in de stad, 2000-2006 (indicator 0299, versie 06, 20 mei 2010). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.

College van Rijksadviseurs (2017), Agenda 2017-2020. Ontwerpen aan een rijker, hechter en schoner Nederland, Den Haag: College van Rijksadviseurs.

Duinen, L. van, B. Rijken & E. Buitelaar (2016), Transformatiepotentie, woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

ECN & WUR (2017), De energietransitie. Een nieuwe dimensie in ons landschap, Petten/Wageningen: Energy research Centre of the Netherlands/Wageningen University & Research, Environmental Sciences, Landscape Architecture group.

Ecogroen (2017), De Wet natuurbescherming. Wat verandert voor u? https://ecogroen.nl/thema/wet-natuurbescherming/?gclid=CMq38rft9tMCFQE4GwodYjUBaw

Ecorys (2005), *Maatschappelijke kosten en baten IBO verstedelijking, Rotterdam: Ecorys.*

EIB (2009), Succesvol binnenstedelijk bouwen, Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

Ellenkamp, R. & F.H. Kistenkast (2012), Wegen, niet toetsen.

EU (2016), Establishing the Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam'. Agreed at the Informal meeting of EU Ministers Responsible for Urban matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.

EZ (2013a), *Kamerbrief bij het Natuurpact, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.*

EZ (2013b), Kamerbrief inzake de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal: behoud en EZ (2014), Rijksnatuurvisie 2014, Natuurlijk verder, (kamerstuk 26407-2013) Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EZ (2014) Natuurlijk Verder. Rijksnatuurvisie 2014, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Farjon, H., V. Bezemer, S. Blok, C.M. Goossen, W. Nieuwenhuizen, W.J. de Regt & S. de Vries (2004), Groene ruimte in de Randstad. Een evaluatie van het Rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur, Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004, Wageningen: Natuurplanburea.

Goossen, M. & S. Blok (2004), 'Gebruik en waardering van de Randstadgroenstructuur', in Natuurbalans 2004, Bilthoven: Milieu en Natuur Planbureau.

HNS & Herngreen (2008), VROM Jubileumboek 50 jaar Rijksbufferzones, Den Haag/Utrecht: Ministerie van VROM.

Hamers, D. (2011), Interview met PBL-onderzoeker David Hamers, Stadswerk magazine nummer 9.

Hornis, W. (2013), Multiplicities: Het ommeland in meervoud, 's-Hertogenbosch: Uitgeverij BOXPress.

IPO, G4 & G40 (2017), Verstedelijkingopgave van Nederland. Naar een gezamenlijke aanpak, Rotterdam: Vereniging Deltametropool.

IenM (2017), Startnota De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

IenM (2017), Kustpact. Betere bescherming van Nederlandse kust, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

IenM (2017), Kamerbrief over het Kustpact, 21 februari 2017, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

IenM & EZ (2014), Deltaprogramma 2015. Werk aan de delta, de beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken.

Kaajan, M. (2016), Aanvullingswet Natuur in de Omgevingswet, https://envir-advocaten.com/nl/nieuws/aanvullingswet-natuur-in-de-omgevingswet/

Kistenkas, F.H. (2012), *Recht voor de groenblauwe ruimte, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.*

Kistenkas, F.H. (2016), Juridische Aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid, Wageningen: Alterra/WOT Natuur en Milieu.

Kistenkas, F.H. (2018), 'Barriers for the ecosystem services concept in European water and nature conservation law', *Ecosystem Services* Volume 29, Part B: 223-227.

De Klerk, L. & T. Kreukels (2015), 'Geschiedenis in vogelvlucht: planologische theorievorming', Rooilijn jrg. 48 nr. 1, 2015: 8-15.

Korthals Altes, W.K. (2017), *Financiële gegevens bouwgrondexploitaties. Financiële gegevens bouwgrondexploitatie gemeenten tot en met 3e kwartaal 2017, Delft: OTB/TU Delft.*

Korthals Altes, W.K. (2017), 'Afwijkplanologie', Rooilijn jrg. 50 nr.1: 18.

Lagas, P. & J. Diederiks (2010), 'Investeren in kwantiteit en kwaliteit', Tijdschrift Milieu nr. 7: 61-62.

LNV Directie Natuurbeheer (1995), Discussienota Visie stadslandschappen, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

LNV (2002), Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

LNV & VROM (1995), Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard, DEEL 4: PLANOLOGISCHE KERNBESLISSING, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

LNV & VROM (1996), Structuurschema Groene Ruimte. Toelichting planologische kernbeslissing, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

LNV & VROM (2009), Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

LNV, VROM & Provincies (2007), Spelregels EHS, Beleidskader voor compensatiebeginsel. Een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies, Kamerbrief, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Lörzing, H. (2014), Jaren van verandering. Nederland tussen 1945 en 2014, Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep.

Nijhuis, S., F. van Loon, M. Pouderoijen, M. Kemperman, H. Derckx, & T. Smits (2017), Hybride landschap. Meten en ontwerpen aan het stad-land continuüm, TU Delft: Ste3en.

NIROV (2008), Bouwen aan de randen van de stad, Den Haag: NIROV.

OCW, VROM, L&V en V&W (1999), Nota Belvedere, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

OCW (2011), Visie erfgoed en ruimte, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

PBL (2009), Verstedelijking in de stadsrand, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2015), Prijs hoger dan de waarde van landbouwgrond, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2016a), Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2016b), Balans van de leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2016c), Gemeenten op de ladder, De effecten van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking op de gemeentelijke planvorming, Notitie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2017), Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2017), Evaluatie city deals – vervolg, Notitie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2018), Ruimteclaims in het landelijk gebied (Van Dam et al) – in voorbereiding

Pols, L. i.s.m. De Hoog Ontwerp en Onderzoek (1994), Voorbeeldplan 'Koersen tussen stad en landschap', in opdracht van VROM/Provincie Zuid-Holland.

PBL & CPB (2015), Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau.

Pols, L. & B. Strootman (1998), De Landschapsstad. Het landschap als basis voor ruimtelijke kwaliteit van woongebieden, Bussum: THOTH.

Pols, L., F. Daalhuizen, A. Segeren & C. van der Veeken, (2005). Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.

Provincie Gelderland (2016), Natuurbeheerplan 2017, Arnhem: Provincie Gelderland.

Provincie Noord-Brabant (2014). Structuurvisie 2010 – partiële herziening 2014.

Provincie Zuid-Holland (2017), Visie Ruimte en Mobiliteit, Den Haag: Provincie Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland (2018), Advies landschapspark Zuidvleugel. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Raad voor de Europese Gemeenschappen (1992), Richtlijn 92/43, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, 21 mei 1992.

Raspe, O., A. Weterings, M. Geurden-Slis & G. van Gessel (2012), De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/ Centraal Bureau voor de Statistiek.

Reijndorp, A., L. Bijlsma & I. Nio (2012a), Atlas nieuwe steden, Haarlem: Trancity.

Reijndorp, A., L. Bijlsma, I. Nio, R. van der Wouden (2012b), Nieuwe steden in de Randstad, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

RPB (2004), Tussenland, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
RPB (2006), Vinex! Een morfologische verkenning, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
RPB (2007a), Het nieuwe ommeland: veranderingen in stad-landrelaties, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
RPB (2007b), De staat van de ruimte. Nederland zien veranderen, Den Haag/Rotterdam: NAi Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.
Rli (2013), Onbeperkt Houdbaar, Naar een Robuust Natuurbeleid, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
Rli (2016), Verbindend landschap, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
Sijtsma, F.J., S. de Vries, A. van Hinsberg & J. Diederiks (2012), 'Does 'grey' urban living lead to more 'green' holiday nights? A Netherlands Case Study', *Landscape and Urban Planning* Volume 105, Issue 3: 250-257.
Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen (2011), *Groene groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. Adviesrapport over biodiversiteit, Den Haag: Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen.*
Teisman, G. (2017), Maak verschil in de regio. Bestuurskracht door wederzijds meerwaarde creëren in ketens en netwerken, Wetenschappelijke Reflectiegroep, proeftuinen 'Maak Verschil'.
Tweede Kamer (2014), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2015. Kamerstuk 34000 XIII/45.
Tummers L.J.M. & J.M. Tummers-Zuurmond (1996), Het land in de stad, de stedebouw van de grote agglomeratie, Bussum: THOTH.
De Urbanisten, PBL, CRa & IenM (2016), Goed groen is goud waard. Onderzoek naar de waarde van groen-blauwe netwerken voor de stad, Studie in het kader van de IABR 'The Next Economy', Rotterdam: De Urbanisten.
VROM (1988), PKB Vierde nota ruimtelijke ordening, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
VROM (1992), PKB Vierde nota extra (Vinex), Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
VROM (1998), Actualisering Vinex, PKB deel 3b, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
VROM (2006), PKB Nota Ruimte.Ruimte voor ontwikkeling, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
VROM (2007), Verkenning ruimtelijke opgaven 2020-2040, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
VROM (2008a), Zicht op Mooi Nederland. Structuurvisie voor de snelwegomgeving, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
VROM (2008b), Structuurvisie Randstad 2040, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
VROM & LNV (1977), Beleidsvoornemen Nota Landelijke Gebieden, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.
VROM & LNV (2007), Eindrapportage Rijksbufferzones, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.
Wouden, R. van der (2015), De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015. Het tijdperk van de Vierde Nota, Den Haag/Rotterdam: Nai010/PBL.
Wouden, R. van der (2016), 'Succes of falen? Een halve eeuw verstedelijkingsbeleid in Nederland', Ruimte & maatschappij 8 (1): 6-26.
Wouden, R. van der (2017), 'De leefwereld is een blinde vlek. Het nieuwe beleid dreigt een technocratische exercitie te worden', Ruimte+Wonen, Kennisnetwerk over de leefomgeving. Oktober 2017
Werkgroep vijfde nota ruimtelijke ordening (2000), Kamerstuk 27210 nr. 2. Vergaderjaar 1999-2000. Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
@leefomgeving

December 2018