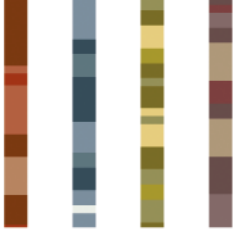




*provinciaal adviseur
ruimtelijke kwaliteit
in zuid-holland*

DE ONBEOUWDE KOM

Advies over de ruimtelijke kwaliteit van
stads- en dorpsranden in Zuid-Holland

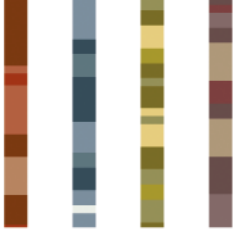


DE ONBEOUWDE KOM

Advies over de ruimtelijke kwaliteit van stads- en dorpsranden in Zuid-Holland

Eric Luiten, maart 2011





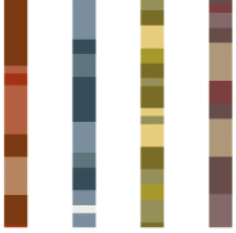
Aanleiding tot dit advies

Met voorliggend advies wil ik een bijdrage leveren aan de beleidsevaluatie en een voorzet geven voor het beleids- onderzoek en de beleidsontwikkeling voor de ingewikkelde relatie tussen stad en land, tussen bebouwd en onbebouwd in Zuid-Holland. Allereerst omdat de samenleving daar bezorgd over is, maar even zeer omdat veel inspanningen van het provinciaal bestuur gericht zijn op het dresser en controleren van stadsvorming en dorpsuitbreiding en op het duurzaam beschermen van landschap. De kwaliteits- bewaking en -verbetering van stads- en dorpsranden gebeurt op basis van twee groepen van instrumenten die ik gemakshalve samenvat als het landschapsontwikkelings- beleid en het restrictieve beleid. In mijn Werkprogramma van februari 2010 heb ik daarover het volgende geschreven:

“De Provincie Zuid-Holland heeft samen met rijk en gemeenten de laatste decennia in het westen veel geïnvesteerd in vlakvormig nieuw groen rondom en tussen de steden (in het kader van onder meer de beleidsprogramma’s Rijksbufferzones, PPO, Randstadgroenstructuur, GioS, RodS). Doel daarvan was en is de stadsranden te markeren en te fixeren, meer variatie in het landschap te doen ontstaan en groene openbare ruimte van enige omvang aan te leggen. En er staat nog veel op de rol om te worden uitgevoerd. Er is naar mijn weten nog geen onbevange n evaluatie uitgevoerd naar de ruimtelijke effecten, de kwaliteit en de betekenis van die nieuwe grote landschapselementen in Zuid- Holland. Dat is wel nodig gezien het aandeel van nieuw groen bij de besteding van de ILG-middelen en de discussie over de wijze waarop het recreatiebeleid vanaf 2013 vorm moet krijgen.”

“De provincie heeft een duidelijke, maar in mijn ogen traditionele opvatting over de onwenselijkheid van nieuwe burgerwoningen in het landelijke gebied. De provinciale politiek koestert ongerepte landschappelijke vergezichten en een veronderstelde rurale idylle als onderlegger voor het ruimtelijke beleid en voorziet het provinciaal bestuur van instrumenten om dat beleid te effectueren. Onder het motto “je mag er alleen maar naar kijken, en aankomen niet” worden woningbouw en rurale ontwikkelingen volstrekt separaat benaderd. Er zijn redenen om dit planologisch paradigma tegen het licht te houden. Vrijkomende agrarische bebouwing, bevolkingskrimp, nieuwe landgoederen, dorps bouwen, ruimte voor ruimte, het zijn allemaal tekenen van een voorzichtige herbezinning op het landelijk gebied als vestigingslocatie.”

“Met de bebouwingscontouren geeft de Provincie Zuid-Holland richting aan het beleid om geconcentreerd te blijven bouwen en waar mogelijk met verdichting en herstructurering de behoefte



aan woningbouw en bedrijvigheid te dekken. De rode contouren dragen aantoonbaar bij aan het voorkomen van uitwaaierende kernen en het toenemen van versnippering van ruimte maar ze leiden ook tot strak volgebouwde kavels die zich als harde en onplezierige bebouwingsranden in het open landschap manifesteren. Dat maakt nieuwsgierig naar de mogelijkheden om het instrument van de rode contouren te verbeteren, door niet alleen op kwantiteit en locatie maar ook op kwaliteit te reguleren.”

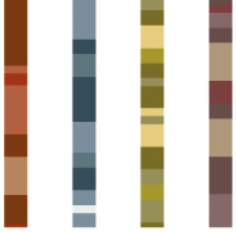
Deze voornemens uit het Werkprogramma zijn in *De Onbebouwde Kom* met elkaar in verband gebracht tot een samenhangend advies over de kwaliteit van stads- en dorpsranden. De gedeputeerde van ruimtelijke ordening heeft gevraagd in dit advies bijzondere aandacht te schenken aan de kwalitatieve effecten van het rodecontourenbeleid en tegen die achtergrond suggesties te doen voor verbetering van dat instrument. Het advies zou dan ook van betekenis kunnen zijn tijdens de onderhandelingen rond het nieuw samen te stellen coalitieakkoord voor de periode 2011-2015.

Nu de regering heeft aangekondigd de bevoegdheden voor de ruimtelijke ordening verder te decentraliseren en de beschikbaar gestelde middelen voor landschapsontwikkeling in de randen van de grote steden fors te verminderen, is er een reden te meer te bezien welke provinciale verantwoordelijkheden er liggen op het vlak van de ruimtelijke regulering van woningbouw en op het vlak van grote groene investeringen in de randen van de Zuidvleugel.

Vier bouwstenen voor het advies

Het advies *De Onbebouwde Kom* is gebaseerd op vier bouwstenen die hieronder kort worden toegelicht.

1 In juni 2010 heeft op mijn initiatief een excursie plaatsgevonden. Doel van de rondrit was om een aantal verschillende stadsranden in de Zuidvleugel te bezoeken en de kwaliteit van de landschappen ter plaatse te bediscussiëren. De bus met vertegenwoordigers van provincie, stadsregio's, gemeenten en uitvoerende diensten ging langs tien verschillende groengebieden in Zuid-Holland, variërend van locaties in de (prille) planvormingsfase (zoals Kerkehout tussen Den Haag en Wassenaar, de

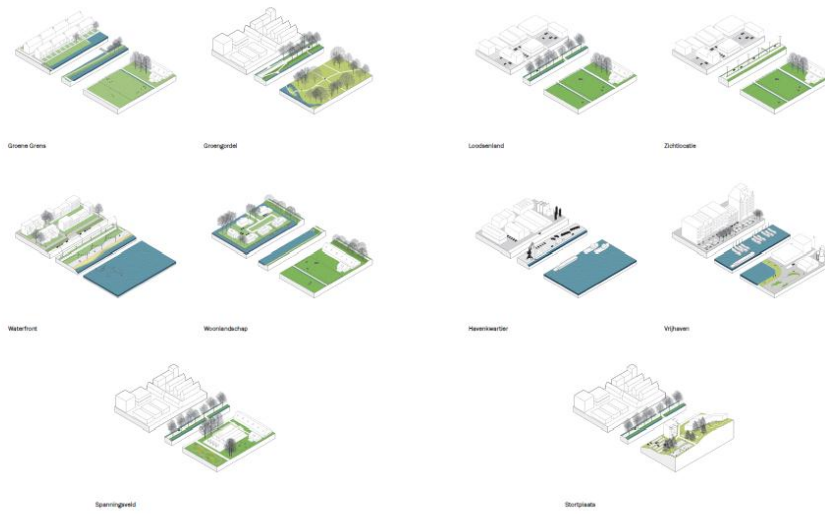
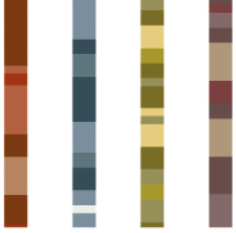


Boterhuispolder ten noorden van Leiden en de Nieuwe Driemanspolder bij de Vinexlocatie tussen Leidschendam en Zoetermeer) en de uitvoeringsfase (zoals Bentwoud) tot al enige tijd geleden aangelegde groengebieden (zoals het Bieslandsche Bos bij Pijnacker en de Vlietlanden bij Voorschoten).

De excursie had een hoog interactief gehalte. Deelnemers die zelf medeverantwoordelijk zijn voor projecten of beheer namen het woord om de rest van de groep bij te praten over dilemma's en ervaringen. Gaandeweg vormde zich een beeld van en een mening over de kwaliteit van het landschap onder de rook van de stad. We spraken over de houdbaarheid van parkachtige recreatiegebieden, over de toelaatbaarheid van volledige verandering van eeuwenoude kavelpatronen vanwege de realisatie van nieuwe bossen en plassen, over de barrières tussen en wederzijdse dooradering van stad en land.

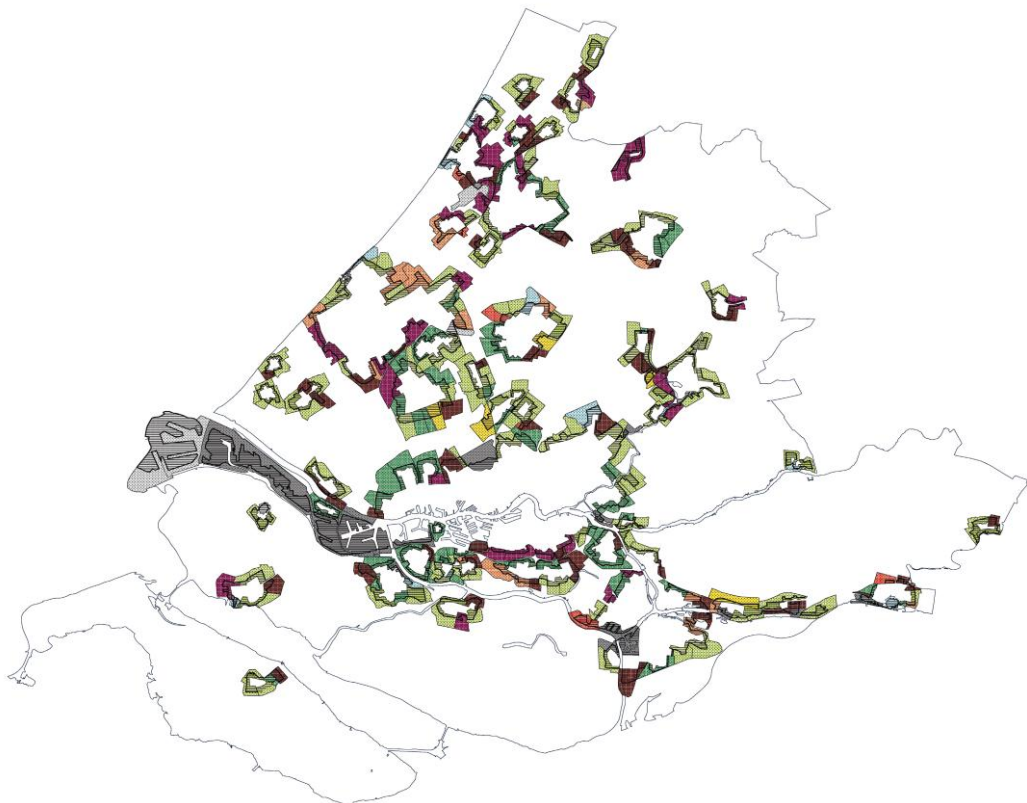
We zagen een aantal mogelijke benaderingen – wellicht prototypen – voor de toekomst. Ruimtelijke strategieën waarmee de balans tussen stad en landschap kan worden ondersteund of hersteld. Benaderingen gebaseerd op verschillende niveaus van interventie en transformatie, verschillende budgetten, verschillende samenwerkingsverbanden, verschillende beheerregimes.

2 Medio 2010 heb ik Lola Landscape Architects te Rotterdam opdracht gegeven tot de samenstelling van de stadsrandenatlas van de Zuidvleugel. De bedoeling was een min of meer objectieve weergave te ontwikkelen (in beeld en tekst) van de ruimtelijke, functionele en visuele interactie tussen stedelijke en landschappelijke elementen, patronen en structuren. Met behulp van de drieslag topografie, infografie en (lucht)fotografie is op twee schaalniveaus van beschouwing inzicht verkregen in wat die rand heeft te bieden, en dat allemaal zo objectief mogelijk. Dat inzicht culmineert in een typologie van tien soorten stadsranden, weergegeven op de Zuid-Hollandse Stadsrandenkaart, een geografisch en methodologisch novum, voor zover ik weet. Die Stadsrandgebieden vormen een nieuwe, wat mij betreft aanstekelijke uitdaging voor ruimtelijke kwaliteitszorg met een duidelijke territoriale dimensie en een gedeelde verantwoordelijkheid voor gemeenten en provincie.



Een familie van tien soorten stadsrandgebieden

De atlas leert dat er onterecht in algemene en negatieve bewoordingen over de Zuid-Hollandse stadsranden wordt gesproken. Er is in werkelijkheid sprake van een grote en rijke variatie in de aard en de verschijningsvorm van stadsranden, afhankelijk van de leeftijd, het landgebruik, de begrenzing en de stedenbouwkundige opzet van het stadsrandgebied.



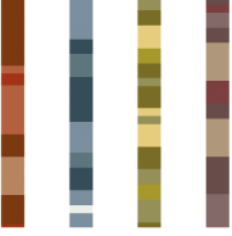
Stadsrandenkaart van de Zuidvleugel met de tien stadsrandtypen

3 Op mijn verzoek heeft de Stichting Dorp, Stad en Land een analyse en beoordeling gemaakt van de wijze waarop in kleine kernen van Zuid-Holland invulling wordt gegeven aan de bebouwingscontouren. DS&L heeft, na een algemene beschrijving van en terugblik op het ontstaan van de contourenbenadering, zes dorpen onderzocht (Oud-Ade, Nieuwkoop, Hoornaar, Schipluiden, Numansdorp en Ouddorp) verspreid over zes verschillende landschapstypen. Daarmee is een indicatie gegeven van de wijze waarop de ruimtelijke begrenzing van de dorpen is gematerialiseerd. De bevindingen ter plaatse leiden slechts in een paar gevallen tot gematigd enthousiasme. De waarderingen op basis van een aantal kwalitatieve criteria zijn over het algemeen laag. De keuze van uitbreidingsrichting van dorpen blijkt meestal pragmatisch van aard en kan worden gekwalificeerd als 'vakken vullen'. In alle gevallen wordt de grenslijn tussen bebouwde kom en buitengebied zo recht mogelijk getrokken en wordt er helemaal geen aansluiting of relatie met het landschap gezocht. Een aantal randen lijkt te zijn ontwikkeld om in een volgende fase opnieuw een uitbreiding te krijgen. Veel dorpen bevinden zich daardoor in een permanente staat van stedenbouwkundige onafheid.



De verschuiving van rode contouren tussen 2000 en 2010 in Nieuwkoop, Numansdorp en Ouddorp

Het bleek in het kader van het kortlopende onderzoek niet mogelijk om te achterhalen in hoeverre de lage kwaliteit van de dorpsranden het gevolg is van het 'keurslijf' van de contouren of van de neiging tot overbenutting van de beschikbare uitbreidingsruimte. Met andere woorden: is de onvoldoende kwaliteit van de dorpsranden vooral te wijten aan de werking van het provinciaal instrument of aan de gemeentelijke invulling daarvan? Duidelijk is wel dat er een

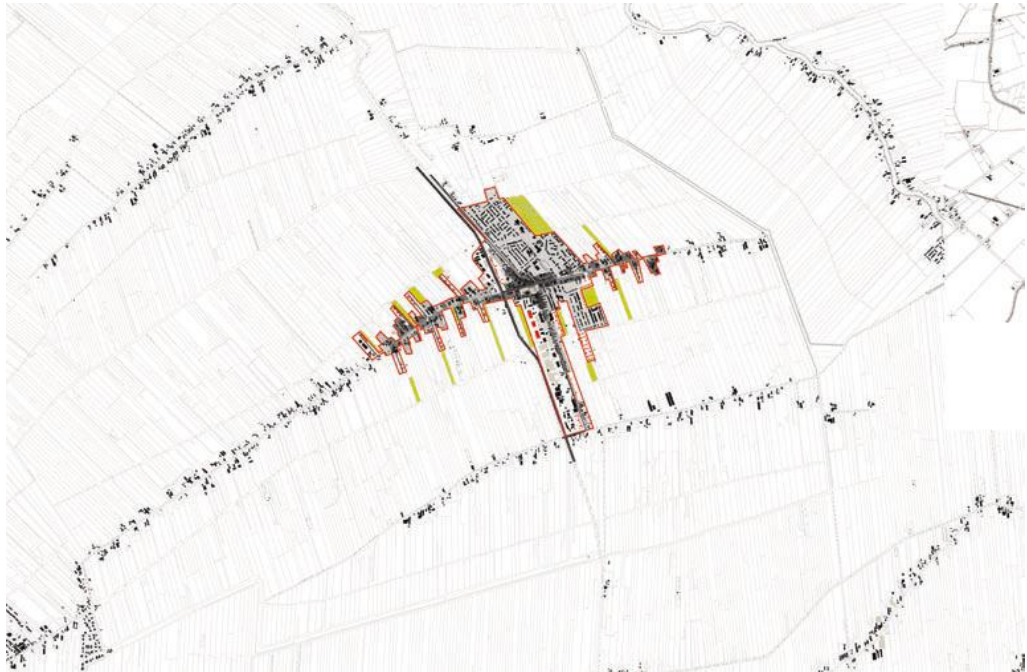
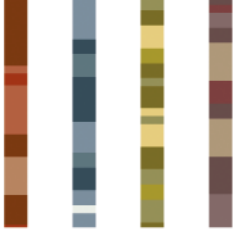


blikvernaauwend effect uitgaat van de contourenbenadering. Gemeenten en provincie onderhandelen over de precieze plaats van de toekomstige bebouwingsgrens zonder de kwaliteit van de hele kern in ogenschouw te nemen en op basis daarvan een best denkbaar ontwikkelings- en uitbreidingsbeeld te schetsen.

4 Precies dat was de reden waarom ik aan BGSV Bureau voor Stedebouw / VGG Middelkoop heb gevraagd een op ruimtelijke kwaliteit gebaseerde dorpsuitbreiding in beeld te brengen. Zij hebben in gezamenlijkheid een ontwerponderzoek uitgevoerd gericht op het tekenen en rekenen aan dorpsuitbreiding in het landelijk gebied van Zuid-Holland. Doel was om realistische oplossingen (voor respectievelijk Abbenbroek, Stolwijk, Nieuwkoop en Noordwijk) uit te werken als alternatief voor de weinig inspirerende dorpsuitbreidingsplannen die gedurende de laatste 15 jaar zijn gemaakt en uitgevoerd. Daartoe hebben de ontwerpers per kern vier verschillende varianten in beeld gebracht waarbij de stedebouwkundige en landschappelijke grenzen steeds verder verlegd zijn. Door de exploitatie-adviseurs zijn bij deze uitbreidingsopties financiële arrangementen ontwikkeld.



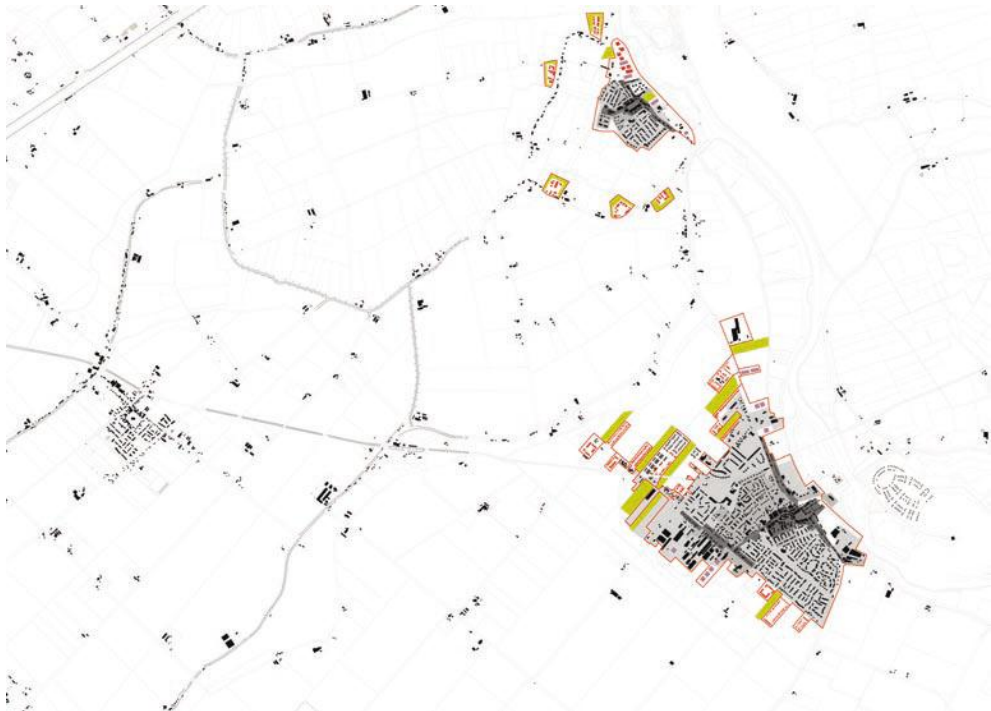
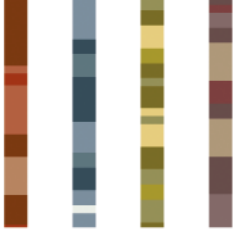
Landschapsinclusieve dorpsuitbreiding in de Bollenstreek



Landschapsinclusieve dorpsuitbreiding in de Krimpenerwaard



Landschapsinclusieve dorpsuitbreiding in de Polder Nieuwkoop

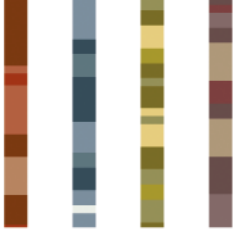


Landschapsinclusieve dorpsuitbreiding in Voorne-Putten

De uitbreidingsvarianten met een expliciet 'landschaps-inclusief' karakter zijn verder uitgewerkt en gevisualiseerd. Opvallend resultaat van deze studie is dat een veel betere ruimtelijke kwaliteit wordt bereikt als de nieuwe woningen in kleine clusters en in de vorm van buurtschappen worden gerangschikt langs de lijnen van de historische dorpsontginning: de dijken, de linten, de vaarten, de polderwegen. Een dergelijke benadering is maatwerk; ze vergt een geheel vernieuwde en veel preciezere rolverdeling van gemeente, ontwikkelende partijen, bouwers en makelaars. Daar staat tegenover dat zo'n ontwikkelingsmodel veel flexibeler is en veel beter aansluit bij de schaalverkleining die de projectontwikkeling momenteel doormaakt en daarnaast een perspectief biedt op kwaliteitsverbetering in kleine kernen waar de vraag naar nieuwe woningen is omgeslagen naar een woningoverschot.

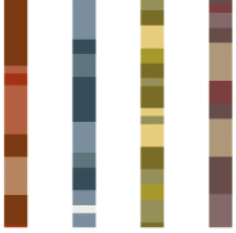
Drie ruimtelijke strategieën voor de interactie van stad en land

Decennialang is de Nederlandse ruimtelijke ordening gebaseerd geweest op een beleid van ruimtelijke scheiding tussen urbane en rurale ontwikkeling. De nationale



volkshuisvesting en de agrarische ontwikkeling zijn in het naoorlogse Nederland volledig uit elkaar gelegd. Daar was reden voor gezien de doelen van de Wederopbouw. Niet alleen door compleet verzelfstandigde wet- en regelgeving en eigen subsidiestromen, maar ook bijvoorbeeld doordat onderwijs en onderzoek langs de departementale lijnen waren georganiseerd, werden stad en land elk binnen hun eigen territorium, met de ruggen naar elkaar, in een periode van circa een halve eeuw gemaximaliseerd. Deze politiek van strikt gescheiden beleidsdomeinen is door de ruimtelijke ordening vanaf het verschijnen van de eerste ruimtelijke nota Westen des Lands bevestigd en overgenomen en vervolgens op provinciaal en gemeentelijk niveau verfijnd. In politiek-historische zin kunnen we spreken van een buitengewoon succesvolle beleids-geschiedenis die gedurende minstens drie generaties heeft gesteund op het dominante planologische paradigma van de onverenigbare kleuren rood (van pannendaken) en groen (van gras), antagonistische op de kleurencirkel. Het heeft ertoe bijgedragen dat niet alleen planologen maar eigenlijk alle Nederlanders de uitingen van stedelijk leven in het buitengebied zijn gaan wantrouwen en niet op hun netvlies verdragen, maar ook omgekeerd: dat we geen enkele ecologische of agrarische activiteit of potentie hebben willen zien in de stadswijken. We ademen met zijn allen zo'n vijftig jaar het restrictieve beleid van de overheid.

Daar begint evenwel wat verandering in te komen. Onder meer vanwege de afnemende programma's voor stads- en dorpsuitbreiding en de toenemende vraag naar hoogwaardige woonvormen en woonlocaties, als gevolg van de opgetreden verbreding van agrarische bedrijfsstijlen, de groeiende vraag naar voorzieningen voor verpozing buiten de stad en door de massale aandacht voor de natuur met name vanuit stedelingen, begint zich een eerste heroriëntatie af te tekenen tussen stad en ommeland. In plaats van te blijven vertrouwen op één enkel planologisch arrangement van functioneel, visueel en constructief gescheiden compartimenten is er ruimte voor nuancering en differentiatie. In het kader van de door het rijk ingezette revisie van de ruimtelijke ordening en aangemoedigd door de provinciale ambitie om niet langer op kwantiteit maar op kwaliteit te sturen, stel ik voor de mogelijke en wenselijke interacties tussen stedelijk en landelijk grondgebruik tegen het licht te houden. Ik onderscheid hierna drie soorten interactie die alle goed aansluiten op de actuele



planningspraktijk maar die veel explicieter een kwalitatieve uitdaging in zich dragen.

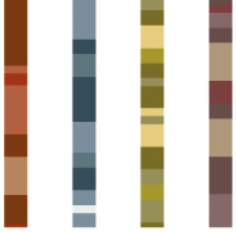
Contrastkwaliteit

In het contrastmodel wordt de interactie tussen stad en platteland, hoewel sprake is van een fysiek en ononderbroken raakvlak, doelbewust minimaal gehouden. Stad en buitengebied begrenzen elkaar hard en brengen hun eigen gemaximaliseerde eigenschappen tot expressie. Er worden door inrichting of beheer geen pogingen ondernomen om in de interactie tussen beide topografieën meer betekenissen te ontwikkelen dan strikt toevallige. De meest tot de verbeelding sprekende contrasten doen zich voor waar een relatief hoge stedelijke dichtheid onbemiddeld raakt aan een buitengebied waarin natuurlijke processen min of meer ongeremd worden gekoesterd. In Zuid-Holland treffen we deze kwaliteit onder meer aan in stadsfronten aan de kust of aan de armen van grote rivieren en deltawateren, of bij stadswijken die ooit ontwikkeld zijn in de duinen.



Duindorp - Scheveningen

In feite is dit contrastmodel op een hoog abstractieniveau leidend geweest voor de bovengenoemde beleidsmatige scheiding van stad en land en in de provincie Zuid-Holland vormt het de achterliggende legitimatie voor het trekken van contouren, ook daar waar ze helemaal geen contrastkwaliteit beschermen of willen bevorderen. Het contrastmodel roept op tot de expliciete vormgeving, inrichting en



materialisering van karaktervolle stadsranden waarin stad en buitengebied elkaar definitief markeren.

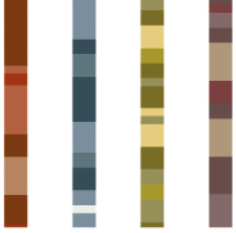
Contactkwaliteit

Het contactmodel voorziet in een planmatig voorbereide wederzijdse beïnvloeding. Het is gebaseerd op de ervaring dat bepaalde vormen van uitwisseling tussen stedelijke en landelijke arealen tot meerwaarde (in economische, ecologische en esthetische zin) kunnen leiden. Stad en ommeland blijven beide in hun eigen hoedanigheid herkenbaar en optimaal maar worden op plaatsen waar dat aannemelijk en kansrijk is in staat gesteld in elkaar door te dringen. Het wederzijds contact kan vele vormen aannemen, afhankelijk van stadsvorm en onderliggende landschappelijke en cultuurhistorische structuren. Er zijn drie belangrijke maatschappelijke aanleidingen om contactkwaliteit na te streven: een openluchtrecreatieve, een stadsecologische en een exploitatietechnische. De kans stedelingen aan te treffen in het ommeland en dierlijke of plantaardige organismen in de stad wordt door dit model vergroot. De kans dat een woning in zo'n roodgroen interactiemilieu een bovengemiddelde waarde krijgt en behoudt is ook groot.



Krimpen aan de Lek

Contactkwaliteit wordt in de Provinciale Structuurvisie enigszins behartigd in de doelstelling "Stad en Land Verbonden" en komt tot realisatie dankzij provinciale investeringen in bijvoorbeeld het fiets- en wandelpadenpatroon en recreatievoorzieningen met een lineair karakter. Het contactmodel is echter ook bedoeld om niet alleen met landschappelijke en recreatieve voorzieningen uitwisseling mogelijk te maken tussen stad en buitengebied maar ook met nieuwe, zorgvuldig geplaatste clusters van bebouwing



of door het stedenbouwkundig benutten van bestaande linten of dijken de overgang tussen stedelijk en landelijk gebied gradueel en gevarieerd te maken.

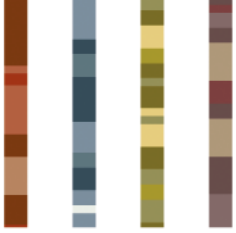
Contractkwaliteit

In het contractmodel vloeien stedelijke en landelijke doelstellingen en programma's in elkaar over. Stad en land nemen als het ware elkaars vorm, functie en constructie aan. De inzet is een geïntegreerde ontwikkeling van woon-, werk-, productie- en ontspanningslandschappen, gevoed door de veronderstelling dat de dagelijkse leefomgeving van mensen, planten en dieren kan worden beschouwd als een dynamisch ecosysteem waarbinnen het individuele en het collectieve domein, en de lokale en de regionale schaal met elkaar in balans moeten blijven. Ecologie is in deze brede benadering nauw verwant aan het begrip duurzaamheid en nauw verbonden met civiel- en cultuurtechnisch handelen dat bij stadsontwikkeling is gericht op aanleg en beheer van een structuur van nutsvoorzieningen: inrichting en beheer van openbaar groen, stedelijk waterbeheer, energie- en informatienetwerken, zuivering en verwerking van afvalstoffen, integrale mobiliteit etc.



Rijswijk – Den Haag

Het streven naar contractkwaliteit is de laatste jaren verder uitgediept. In een aantal recente experimenten wordt de relatie tussen stad en ommeland onderzocht vanuit het



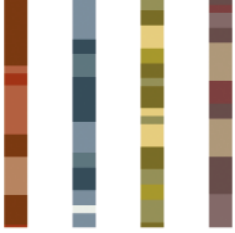
perspectief op de productie en consumptie van voedsel, op de nabijheid van grondstoffen en bouwmaterialen, maar ook op het vlak van bijvoorbeeld bijzonder onderwijs, ouderenhuisvesting en zorgverlening. Contractkwaliteit leidt tot topografieën met een hybride uitstraling en betekenis: volkstuincomplexen, terreinen voor verblijfsrecreatie, stadslandgoederen, rioolwaterzuiveringsmoerassen, golf-resorts, enzovoorts.

Contractlandschappen voegen zich moeilijk naar de legenda-eenheden waarmee we in ons land ruimtelijke ordening bedrijven. We herkennen het streven naar contractkwaliteit in voorzichtige planologische initiatieven als Ruimte voor Ruimte, Nieuwe Landgoederen en Rood voor Groen, instrumenten waarmee de deur naar burgervestiging in het buitengebied op een kier is gezet. Contractkwaliteit kan ontstaan als verschillende partijen met een specifiek belang in gebiedsontwikkeling tot het besef komen dat ze beter samen op kunnen trekken dan op eigen houtje het suboptimale eruit proberen te halen.

Revisie van de provinciale landschapsontwikkeling in de stadsrand

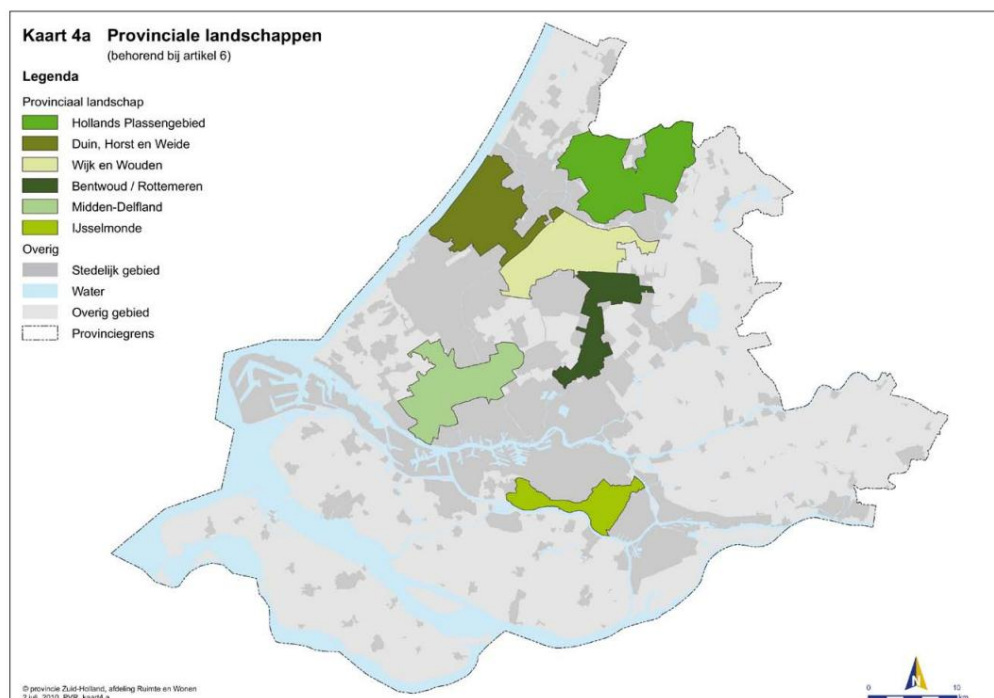
De kwaliteit van de stadsrandgebieden kan door middel van gerichte landschapsontwikkeling enorm profiteren. In veel gevallen is de aanleg van nieuwe bossen, plassen en natuurterreinen in de buurt van de grote steden gerelateerd aan een verondersteld tekort aan ontspanningsruimte, een missing-link in de ecologische structuur van de wijde omgeving of een behoefte aan capaciteitsvergroting voor het regionale waterbeheer. Maar er gaat ook een enorm ruimtelijk effect van deze nieuwe landschappen uit voor de stedelijke ontwikkeling. De provincie Zuid-Holland heeft mede aan de wieg gestaan van een landschapsbouwkundig offensief voor de Randstad vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw. Tussen de realisatie van het Loetbos en de geleidelijke aanleg van het Bentwoud is een behoorlijk provinciaal oeuvre van grote groenprojecten tot stand gebracht. Een reeks nieuwe landschappen die in rap tempo door de stedelingen in gebruik zijn genomen en in het hart gesloten.

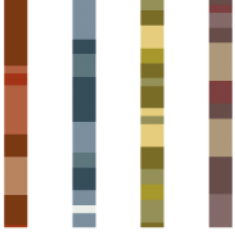
Nu de publieke financiering van dit programma ter discussie staat is er reden om de feitelijke opbrengst van



deze periode tegen het licht te houden en nieuwe prioriteiten te bepalen. Het is waarschijnlijk dat de plannen die in een afrondende fase van voorbereiding verkeren zullen worden versoerd en dat er projecten in een vroege fase gaan sneuvelen. Tegen die achtergrond stel ik voor de evaluatie van de groenprojecten te richten op de verhouding tussen de middelen (budgets, ruimtebeslag, voorzieningenniveau, beheerintensiteit) die voor de ontwikkeling van het groen in de Zuidvleugel zijn ingezet enerzijds en de behaalde resultaten (ruimtelijke kwaliteit, ecologische waarden, gebruiksintensiteit, maatschappelijke betekenis) anderzijds. Het is mijn stellige overtuiging dat versoering niet ten koste hoeft te gaan van kwaliteit, mits de ambities en het programma van eisen in overeenstemming worden gebracht met de beschikbare middelen.

De meest stevige landschapontwikkelingsprogramma's zijn geprojecteerd in de Provinciale Landschappen, die gedeeltelijk samenvallen met de Rijksbufferzones. Het is duidelijk dat deze gebieden onder druk zullen blijven staan van verstedelijking en dat met behulp van een goede mix van landschapontwikkeling en landschapsbescherming op die druk moet worden geanticipeerd. Dat kan, op basis van de drie hierboven beschreven strategieën verschillend uitpakken voor het landschappelijke regime.





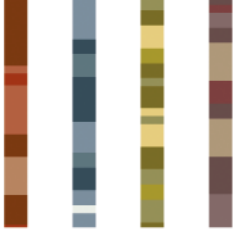
De ervaringen met landschapsonwikkeling in Zuid-Holland hebben een viertal prototypen opgeleverd, waarin gradaties tot uiting komen van 'zachte' planologische bescherming tot volledige onttrekking uit agrarisch gebruik, van hoge tot lage inrichtings- en beheerniveaus, van een natuurlijke tot artificiële uitstraling, van volledig geprogrammeerd tot vrijwel ongeprogrammeerd, van volledig publiek en openbaar tot samengesteld particulier, enzovoorts. Het streven naar contrastkwaliteit kan landschappelijk worden ingevuld met twee prototypen, contact- en contractkwaliteit beide met één prototype.

Het vernieuwde ommeland

In het vernieuwde ommeland is sprake van een integrale transformatie van de historische topografie, met het doel een nieuw landschap op te bouwen dat volledig van functie is veranderd een daardoor op een nieuwe eigenaar en beheerder is overgegaan. De relatief omvangrijke investeringen in aankoop en herinrichting van de gronden worden gelegitimeerd door een zwaarwegend maatschappelijk belang en duidelijke ruimtelijke meerwaarde ten opzichte van de aanliggende stad.



Nieuwe Driemanspolder: vernieuwd ommeland

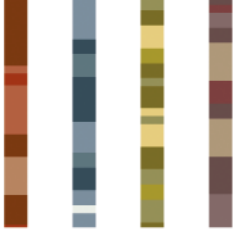


Het behouden ommeland

In het behouden ommeland wordt de contrastkwaliteit in het stadsrandgebied voor wat het landschappelijke deel betreft vertegenwoordigd door een ongerept agrarisch cultuurlandschap, waarvan de historische en actuele waarden onbetwist zijn. De continuïteit van eigendom, beheer, de beperkte graad van bereikbaarheid en toegankelijkheid en het bescheiden aandeel niet-agrarische voorzieningen staan in dit prototype centraal. Planologische bescherming of zwaardere regimes zoals een status als beschermd dorps- of landschapsgezicht vormen de juridische basis voor de afwenteling van verstedelijking.



Boterhuispolder: behouden ommeland

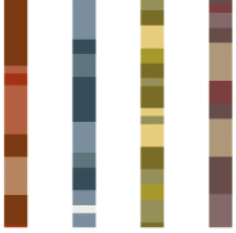


Het doorregen ommeland

Het doorregen ommeland is de topografische vertaling van contactkwaliteit. Dit landschappelijke spoor is gericht op een gedeeltelijke aanpassing en herinrichting van het buitengebied. De topografische veranderingen volgen historische lijnen en zones of creëren nieuwe ruimtelijke en functionele relaties tussen stad en buitengebied. De aanleg van groenblauwe verbindingen staat centraal. Het gebruik en eigendom van aanliggende gronden kunnen in principe onaangeroerd blijven tenzij de functionaliteit van de verbinding (bijvoorbeeld in ecologische of in hydrologische zin) zich slecht verhoudt tot de benutting van de grond. Het ruimtelijk rendement van doorregen ommeland neemt toe naarmate de landschappelijke lijnen de bezoeker van een stadsrand gemakkelijker in contact brengen met een attractieve bestemming of uitspanning of een bezoek van natuurlijke organismen vanuit het buitengebied in de stad bevorderen.



De Groene Zoom in de Groenblauwe Slinger: doorregen ommeland

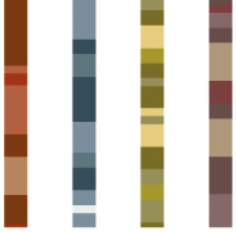


Het geschakeerde ommeland

Het geschakeerde ommeland is de landschapszijde van wat eerder met contractkwaliteit is aangeduid. In deze topografie heeft de aanliggende stad er direct belang bij dat het landschap groen blijft en kan de kwaliteit van het landschap mede door toedoen van stedelingen worden verbeterd. Dit prototype onderscheidt zich in belangrijke mate van de andere typen door het feit dat het eigendom en het beheer zowel naar aantal als naar aard een samengesteld karakter hebben. Het landschap is variabel, meerduidig, polycentrisch. De geleidelijke transformatie van het gebied laat zich moeilijk voorspellen maar van groot belang is dat achter de verschillende initiatieven, die voorkomen uit allerlei ruimtelijke ontwikkelingscoalities, er sprake is van planmatig handelen. Er ligt een ruimtelijke visie aan de waardevermeerdering van dit landschap ten grondslag. De materialisering van die visie is een continu proces met veel spelers en belanghebbenden.

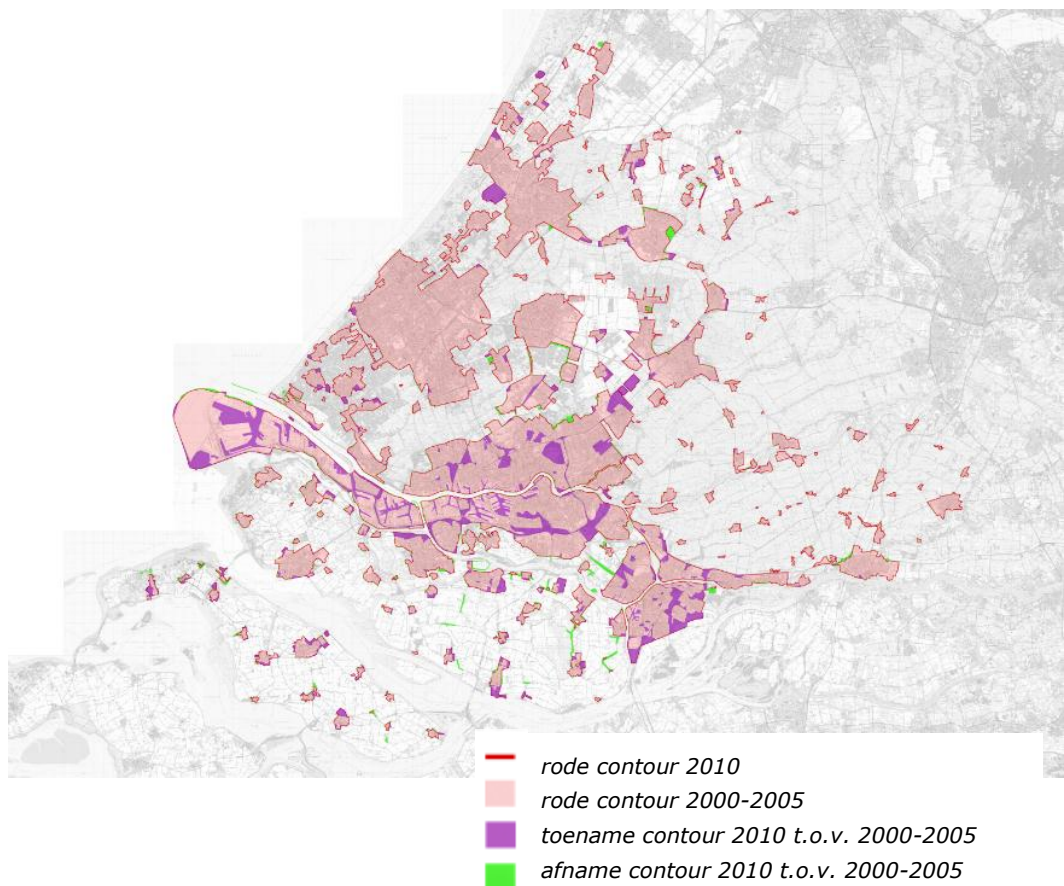


De Duivenvoordecorridor: geschakeerd ommeland

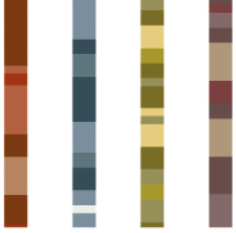


Revisie van de contourenbenadering

Van groot belang voor de kwaliteit van stads- en dorpsranden is de wijze waarop de grens tussen bebouwing en buitengebied ruimtelijk wordt benaderd en planologisch wordt gemarkeerd. Uit het feit dat tussen 1995 en 2010 de benadering van de rode contouren zich tot een algemeen geldend planologisch instrument heeft ontwikkeld kun je afleiden dat de provincie Zuid-Holland er goede ervaringen mee heeft gehad.



Toch zijn er, naast de eerder genoemde kwalitatieve overwegingen met betrekking tot de randen van de steden en dorpen, redenen om het instrument te actualiseren. Met name in de kleine kernen van Krimpenerwaard, Alblasserwaard, Hoeksche Waard en Voorne-Putten is aan decennia van groei een voorlopig eind gekomen. Bewonersaantallen blijven gelijk of nemen licht af, gemiddelde leeftijden nemen snel toe. In dat licht is de vraag gerechtvaardigd of bebouwingscontouren nog nut hebben en of er niet een alternatief instrumentarium nodig is om de



levensvatbaarheid van de dorpen op langere termijn te ondersteunen. De verschuiving van sturen op kwantiteit (met behulp van afspraken over migratiesaldi en over streefverhoudingen tussen nieuwe woningen binnen en buiten het bestaand stedelijk gebied) naar sturen op kwaliteit (bijvoorbeeld door strategische interventies in de woningvoorraad en de proactieve ontwikkeling van bijzondere lokale kwaliteiten) is voor de dorpen in Zuid-Holland in korte tijd van levensbelang geworden.

In de Hoeksche Waard heeft het regiobestuur recent een ruimtelijke structuurvisie vastgesteld waarin, op basis van een met de provincie overeengekomen migratiesaldo en percentage nieuwbouw binnen bestaand bebouwd gebied, ruimere contouren zijn getrokken dan toelaatbaar leek. De inzet van de Hoeksche Waard is om binnen die grenzen een gecombineerd rood, groen en blauw programma te realiseren. Zo wordt daar geanticipeerd op de waarschijnlijk toenemende vraag naar kwaliteit. Ik heb in een eerder advies die grenzen exploitatiecontouren genoemd, omdat ze op geïntegreerde ontwikkeling anticiperen. Belangrijk kwalitatief voordeel van die benadering is dat voorkomen wordt dat we de rode contouren zelf in het landschap gematerialiseerd zien worden als de randen van de achtertuinen in de boerensloot.

In de Zuidvleugel zijn de argumenten om de contouren tegen het licht te houden iets anders van aard. In de context van grootstedelijke druk op de ruimte moet de vraag gesteld worden welke doelstelling voor de Provinciale Landschappen moet prevaleren. Voordat we de conclusie kunnen trekken dat woningbouw tussen de grote steden in de Zuidvleugel hoe dan ook ongewenst is, is het wijs en dus noodzakelijk een onbevooroordeelde diagnose te stellen over de ruimtelijke kwaliteit van de stadsrandgebieden aldaar. In minstens een aantal gevallen zou het slecht onderbouwde verbod op woningbouw wel eens kunnen omslaan naar een pleidooi voor een vorm van landschapsinclusieve stadsontwikkeling om het chronische gebrek aan kwaliteit in de randen structureel te corrigeren.

Er zijn dus genoeg redenen om het contourenbeleid te gaan differentiëren. Van een one-size-fits-all instrument moet het aanbrengen van een rode contour zich zinvol gaan verhouden tot de actuele of gewenste kwaliteit van de overgang tussen de stad of het dorp en het aanliggende cultuurlandschap.



Advies

1

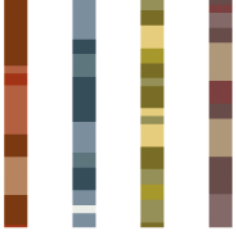
Actualiseer en differentieer het beleid dat betrekking heeft op de spreiding en regulering van stads- en dorpsuitbreiding. Geef aan in hoeverre de beheersing van verstedelijkingsdruk op de agrarische ruimte een kwestie van provinciaal belang is en maak expliciet welke verantwoordelijkheden je daarnaast verwacht van het Rijk, van de (samenwerkende) gemeenten en van de ontwikkelende partijen. Ga onbevangen op zoek welke elementen van het beleid gebaat zijn bij een kwantitatieve, regulerende benadering en welke onderdelen juist een geïnspireerde, kwalitatieve strategie vergen. Wees alert op de houdbaarheidsdatum van planologische dogma's, ingesloten sturingsmechanismen en bezwerende formules en jargon met betrekking tot de (on)verenigbaarheid van 'rood' en 'groen'.

2

Werk de in dit advies gelanceerde drie kwaliteitssporen (*contrast-, contact- en contractkwaliteit*) uit tot ruimtelijke streefbeelden en toetsingscriteria en neem ze op in de legenda van de herziene Provinciale Kwaliteitskaart. Zet de concretisering en operationalisering van de drie sporen hoog op de provinciale beleidsagenda en op de onderzoeksagenda. Maak bij de verdiepingsslag onderscheid tussen een meerjarig wetenschappelijke programma en kortlopende toegepaste, pilottrajecten.

3

Leg een duidelijker verband tussen voorgestelde uitbreidingsrichting(en) en de (beoogde) kwaliteit van de stadsrandgebieden en dorpsranden. Vervang de indirecte en deels verouderde argumenten achter het contourenbeleid (dempen van grondprijzen, bevorderen van woningbouw in bestaand stedelijk gebied, open houden van het agrarische cultuurlandschap) door een directe motivatie (de hoge of juist lage kwaliteit van de stads- of dorpsrand in kwestie). Trek alleen duidelijke – bij voorkeur definitieve – bebouwingsgrenzen waar dat wordt gelegitimeerd door de aanhoudende vraag naar woningbouw in combinatie met de hoge (contrast)kwaliteit van het aanliggende cultuurlandschap of in combinatie met aangekondigde of uitgevoerde investeringen in natuur- of landschapontwikkeling.

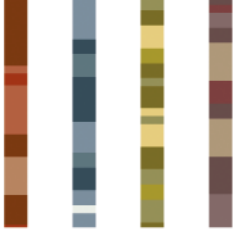


4

Herijk de beleidscategorieën Nationaal Landschap, Bufferzone en Provinciaal Landschap nu het Rijk de restrictieve en toelatingsplanologische kant van het ruimtelijke beleid lijkt te gaan delegeren naar de provincie. Bezie deze categorieën in het licht van de noodzakelijke en gewenste kwaliteitsslag van de stadsranden van de Zuidvleugel. Lanceer op basis van het voorwerk dat is verricht in de Stadsrandenatlas van de Zuidvleugel een nieuwe beleidscategorie: *Stadrandgebieden*. Leg een verband tussen de stedenbouwkundige en landschappelijke opgaven en beoordeel dan in hoeverre een bebouwingscontour getrokken kan en moet worden. Maak samen met de stadsregio's in gebiedsvisies helder welke stadsrandkwaliteiten waar tot ontwikkeling moeten worden gebracht en wat dat betekent voor de groenopgave.

5

Organiseer in overleg met gebruikers, beheerders en eigenaren (bijvoorbeeld onder het motto: *Van Loetbos tot Bentwoud*) een grondige, systematische evaluatie van de ruimtelijke kwaliteit van de grote groenprojecten die tussen 1970 en 2010 zijn gerealiseerd in de randen van de Zuidvleugel. Vertaal de bevindingen naar een afwegingskader voor nieuwe investeringen in de Zuidvleugelgroenstructuur en naar een programma voor de upgrading van de bestaande groengebieden (de tweede oplevering). Maak gebruik van de vier prototypen (*vernieuwd, behouden, doorregen en geschakeerd ommeland*) voor landschapsontwikkeling die in dit advies zijn geïntroduceerd.



Bouwstenen voor dit advies

Stichting Dorp Stad & Land:

Analyse van de kwaliteit van de dorpsranden van Zuid-Holland
Rotterdam, maart 2011

BGSV Bureau voor Stedebouw / VGG Middelkoop:

*Tekenen en rekenen aan contouren -
kleine kernen in de provincie Zuid-Holland.*
Rotterdam, maart 2011

Lola Landscape Architects:

Stadsrandenatlas van de Zuidvleugel
Rotterdam, maart 2011

Andere bronnen

Eric Luiten en Dirk Sijmons:

*Contrast, contact en contract – Drie potentiële wederkerigheden tussen
stedebouw en natuurontwikkeling*

in:

“Oorden van Onthouding - Nieuwe natuur in verstedelijkend Nederland”
Rotterdam, 1998

Afbeeldingen

Provincie Zuid-Holland
Lola Landscape Architects
Dienst Landelijk Gebied – Regio West
www.googleearth.com

Copyright

Eric Luiten

provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit in Zuid-Holland

Er mag uit deze publicatie worden geciteerd mits de bron wordt vermeld.
Den Haag, maart 2011

ZUID-HOLLANDPLEIN 1, POSTBUS 90602, 2509 LP DEN HAAG

T: (070) 441 68 06, M: (06) 10 94 95 46, F: (070) 441 78 13

E: PAZH@PZH.NL, WEBSITE: WWW.PAZH.NL