

# **VERANTWOORD RUIMTEGEBRUIK IN OVERIJSSSEL**

## ***Een vergelijking van perspectieven, strategieën en maatregelen***



**Theo de Bruijn**  
**André Bus**  
**Bauke de Vries**

*Saxion Hogescholen*  
*Lectoraat Duurzame Leefomgeving*  
*Deventer, januari 2007*

# Inhoudsopgave

|                                                         |           |
|---------------------------------------------------------|-----------|
| <b>VOORWOORD .....</b>                                  | <b>II</b> |
| <b>1 INLEIDING .....</b>                                | <b>1</b>  |
| <b>2 VISIES OP VERANTWOORD RUIMTEGEBRUIK.....</b>       | <b>4</b>  |
| <b>3 DILEMMA'S.....</b>                                 | <b>6</b>  |
| <b>4 PARTIJEN, ROLLEN EN LEIDERSCHAP.....</b>           | <b>12</b> |
| <b>5 STRATEGIEËN EN INSTRUMENTEN .....</b>              | <b>15</b> |
| <b>6 PARELS.....</b>                                    | <b>19</b> |
| <b>7 CONCLUSIES .....</b>                               | <b>23</b> |
| <b>BIJLAGE 1: LECTORAAT DUURZAME LEEFOMGEVING .....</b> | <b>27</b> |
| <b>BIJLAGE 2: RESPONDENTEN .....</b>                    | <b>28</b> |
| <b>BIJLAGE 3: DEELNEMERS WERKCONFERENTIE .....</b>      | <b>29</b> |

## Voorwoord

Verantwoord ruimtegebruik is in een dichtbevolkt land als het onze van groot belang. Dat geldt zeker ook in een provincie als Overijssel, waar de ruimtelijke kwaliteit nog niet zo sterk als in de Randstad onder druk staat. Het behoud van die kwaliteit vraagt om antwoorden op belangrijke vragen: Hoe geven we de leefbaarheid van stad en platteland vorm? Hoe zorgen we voor voldoende huisvesting en ruimte voor bedrijvigheid zonder dat dit ten koste gaat van landschappelijke waarden?

KISS – het KennisInstituut Stedelijke Samenleving – heeft in samenwerking met het lectoraat Duurzame Leefomgeving van de Saxion Hogescholen een onderzoek uitgevoerd waarin deze vragen centraal staan. Dit boekje presenteert de resultaten van deze verkenning.

KISS is een forum dat bij het Overijsselse stedenbeleid betrokken partijen op professioneel verantwoorde wijze, praktijkgerichte ondersteuning biedt bij de verbetering van de kwaliteit van de stedelijke samenleving. De leden van KISS komen uit het publieke domein (provincie en gemeenten), de kennisinstellingen, en private partijen als woningcorporaties, bouwbedrijven en onderzoek- en adviesbureaus.

KISS vormt zo een uniek forum waarop – op basis van relevante kennis en ervaring – betrokken partijen van gedachten kunnen wisselen over de manier waarop gezamenlijk uitdagingen voor de toekomst van de Overijsselse steden in relatie tot hun omgeving tegemoet getreden kunnen worden. Dit project is daar een prima voorbeeld van. Op basis van een door het lectoraat Duurzame Leefomgeving uitgevoerd onderzoek is een beeld verkregen van de visie van relevante publieke en private partijen (waaronder veel KISS-leden). Hierover is vervolgens tijdens een door Saxion en KISS georganiseerde studiemiddag door de verschillende betrokkenen van gedachten gewisseld. Een dergelijk uitwisseling van denkbeelden is een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie en een breed gedragen beleid met betrekking tot verantwoord ruimtegebruik.

Wij hopen hieraan met dit project een bijdrage te hebben geleverd en bezien in overleg met het lectoraat Duurzame Leefomgeving hoe we dit project een vervolg kunnen geven.

Prof.dr. S.A.H. Denters  
Directeur KISS

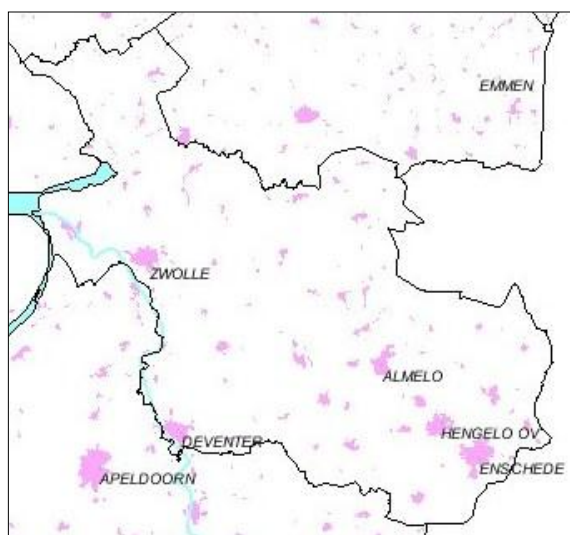
# 1

## Inleiding

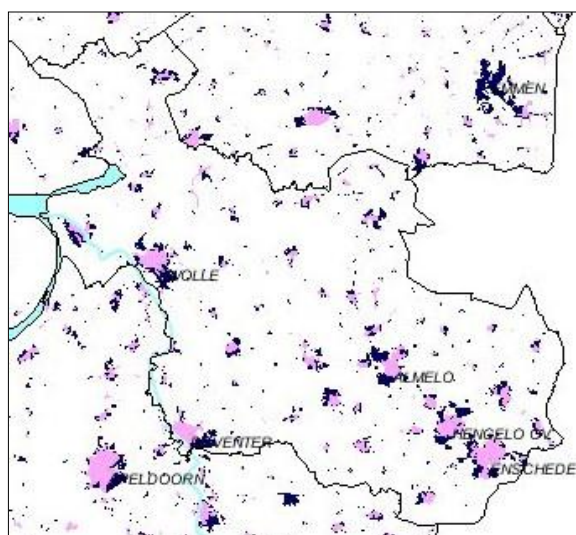
In het voorjaar van 2006 heeft het lectoraat Duurzame Leefomgeving van Saxion Hogescholen<sup>1</sup> onderzoek verricht naar het gebruik van ruimte in Overijssel. De bevindingen zijn gepresenteerd tijdens een werkconferentie op 21 september 2006. Het gehele project is uitgevoerd binnen de context van het Kennisinstituut Stedelijke Samenleving KISS. Centraal in het project stonden de visies van betrokken partijen (gemeenten, provincie, woningcorporaties, stedenbouwkundigen, projectontwikkelaars, natuurorganisaties) op wat verantwoord ruimtegebruik inhoudt, de strategieën die ze voorstaan, samenwerkingsverbanden die ze aangaan, dilemma's waar men tegenaan loopt en tot slot best practices. In de navolgende hoofdstukken berichten we kort over de bevindingen van het onderzoek. In dit eerste hoofdstuk schetsen we de achtergrond van de problematiek van ruimtegebruik en introduceren we de onderzoeksvragen en -aanpak.

### **Achtergrond en vraagstelling**

De afwisseling tussen stad en platteland is een van de kenmerken van Overijssel. Verdergaande verstedelijking rukt echter ook in Overijssel op. Nieuwe infrastructuur blijkt noodzakelijk en bedrijventerreinen en woonwijken worden verder ontwikkeld. Daarmee staat het kenmerkende landschap van Overijssel, dat veelal wordt gekarakteriseerd door kleinschaligheid en een groen karakter, onder druk. De afgelopen decennia is het bebouwd gebied verder toegenomen ten koste van het buitengebied. De afbeeldingen hieronder illustreren dit:<sup>2</sup>



*Bebouwd gebied 1970*



*Bebouwd gebied 2000*

Waar de bevolking de afgelopen tien jaar met ruim 6% is gestegen, is de woningvoor-

---

<sup>1</sup> In bijlage 1 is nadere informatie over het lectoraat opgenomen.

raad in diezelfde periode met ruim 10% toegenomen. Tussen 1996 en 2000 is het bodemgebruik voor woningbouw met 4,2% gestegen, dat van bedrijventerreinen met 10,4%, terwijl het bodemgebruik van landbouw met ongeveer een procent afnam en dat voor natuur licht steeg.<sup>3</sup> Bedacht hierbij moet worden dat de genoemde percentages slechts tien jaren beslaan. Tezamen met de afbeeldingen illustreren de cijfers de transformatie die gaande is met betrekking tot het gebruik van ruimte, waarbij met name de toenemende ruimtevrage voor wonen en bedrijvigheid en het afnemende belang van landbouw opvallend is. Vanuit dit perspectief wordt vaak gepleit voor inbreiding: woningen en ruimte voor bedrijvigheid realiseren in bestaand stedelijk gebied. Bovendien krijgt de provincie in de komende decennia waarschijnlijk te maken met krimp van de bevolking.<sup>4</sup> Hoewel krimp ook niet automatisch leidt tot een verminderde vraag naar ruimte<sup>5</sup>, is extra aandacht voor het bestaand stedelijk gebied en met name het centrum van steden gewenst om te voorkomen dat steden 'imploderen'. Inbreiding is echter vaak complex en duur vergeleken met uitbreiding, in nieuw stedelijk gebied. De complexiteit wordt mede veroorzaakt door de veelheid van partijen die een rol spelen bij stedelijke ontwikkeling, onder andere gemeenten en regionale overheden, woningcorporaties, projectontwikkelaars, bedrijfsleven, en niet te vergeten de rijksoverheid. Stedelijke ontwikkeling is daarmee de resultante van een veelheid van strategieën van verschillende partijen. Omdat de nota Ruimte juist ook het primaat neerlegt bij regionale en lokale partijen, is de vraag relevant hoe de verschillende strategieën van die partijen zich verhouden. Hoe kijken de kernspelers in Overijssel aan tegen stedelijke ontwikkeling? In hoeverre ervaren zij de transformatie als een probleem? Wat betekent verantwoord ruimtegebruik? Welke strategieën hanteren zij? Wat kunnen partijen leren van elkaar? Hoe kan tot een gezamenlijk verantwoord ruimtegebruik worden gekomen?

De volgende vragen stonden centraal in dit project:

1. Welk perspectief hebben betrokken partijen op vraagstukken van stedelijke ontwikkeling, met name rondom woningbouw en bedrijventerreinen? Hoe kijkt men aan tegen inbreiding, uitbreiding, inpassing?
2. Welke strategieën ontwikkelen zij ten aanzien van binnenstedelijke inbreiding versus uitbreiding? Hoe definieert men de eigen rol? Welke maatregelen worden getroffen? Welke instrumenten worden ingezet?
3. Welke knelpunten kunnen worden onderscheiden? Welke mogelijkheden bestaan er om deze knelpunten op te lossen (best practices)?

Hoewel de transformatie van het landelijk gebied de komende jaren eveneens omvangrijk en ingrijpend is, richtte de vraagstelling zich op stedelijke ontwikkeling, met name rondom woningbouw en bedrijventerreinen. Daarbij moet overigens wel bedacht worden dat ontwikkelingen in het stedelijk gebied niet los kunnen worden gezien van het ommeeland. Het project brengt het krachtenveld rond planvorming en –uitvoering in beeld. Het

---

<sup>2</sup> Bron: Interactieve atlas verstedelijking RIVM.

<sup>3</sup> Gegevens CBS Statline.

<sup>4</sup> Ook andere scenario's zijn denkbaar, bijvoorbeeld door toename van (economische) immigratie of een migratie vanuit het westen van Nederland door de risico's en effecten van klimaatverandering.

<sup>5</sup> Toename van mobiliteit, vraag naar ruimte voor bedrijvigheid, verkleining van huishoudens, vraag naar meer ruimte per woning zijn trends die juist leiden tot een blijvende vraag naar ruimte.

identificeren van de rol van betrokken partijen *binnen dit krachtenveld* staat centraal. De provinciegrenzen zijn overigens flexibel opgevat, zodat bijvoorbeeld ook de stedendriehoek aan de orde komt.

### ***Verantwoord ruimtegebruik nader beschouwd***

Tijdens de werkconferentie stelde prof. Barrie Needham dat het verantwoorden van het gebruik van ruimte tot de kernvraagstukken in de planologie hoort: diegene, die de beslissing neemt over hoe grond wordt gebruikt, heeft de plicht om verantwoording af te leggen aan anderen die de gevolgen van die beslissing ondervinden. In ons stelsel van ruimtelijke ordening ligt de taak om de door een eigenaar voorgenomen beslissing te toetsen bij een overheidsinstantie. Vaak is dit de gemeente die toetst aan het bestemmingsplan. Probleem is echter dat dit stelsel in de praktijk niet goed functioneert. Volgens Needham houden gemeenten onvoldoende rekening met de voor- en nadelen van gemeentebewoners, willen zij veelal geen rekening houden met de belangen van mensen buiten de gemeente en wordt zelden verantwoording afgelegd aan toekomstige generaties. Een duurzame en verantwoorde afweging vereist juist aandacht voor de belangen van mensen 'daar en later', met alle complexiteit die daarmee gepaard gaat. Daar komt bij dat de gemeente al lang niet meer de enige partij is die ruimtelijke ontwikkeling stuurt. Andere partijen zoals projectontwikkelaars en in toenemende mate woningcorporaties hebben de facto een grote rol. Dat maakt de vraag opportuun hoe ruimtelijke ontwikkeling verantwoord kan plaatsvinden, en wie welke rol daarbij kan spelen.

### ***Projectopzet***

De nadruk in het project lag niet zo zeer in het doen van wetenschappelijk onderzoek, maar vooral in het faciliteren van een interactief leerproces en het identificeren van knelpunten, mogelijke oplossingen en vraagstukken voor nader onderzoek.

Het project kende vier fasen:

1. *Interviewen sleutelactoren;*

Via strategische interviews met betrokken partijen is de situatie in Overijssel in kaart gebracht ten aanzien van de bovenstaande vragen. Gesproken is met gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, regionale en provinciale overheden, en groene organisaties (zie bijlage 2 voor een compleet overzicht).

2. *Ontwikkelen startdocument;*

De bevindingen uit de interviews zijn neergelegd in een beknopt startdocument.

3. *Organiseren werkconferentie;*

Dit document vormde het startpunt van een discussie tussen de relevante partijen. Getracht werd het inzicht te verdiepen, van elkaar te leren en kernvragen te identificeren. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van de deelnemers.

4. *Uitvoeren gerichte vervolgstudies.*

De startbijeenkomst beoogde, naast afstemming tussen betrokkenen en de uitvoering van concrete projecten, een overzicht van overblijvende vraagpunten; knelpunten waarvoor vooralsnog geen antwoorden bestaan. Deze knelpunten worden benoemd in het laatste hoofdstuk. Getracht wordt deze knelpunten te adresseren in vervolgprojecten, bijvoorbeeld met studenten.

# 2

## Visies op verantwoord ruimtegebruik

***"Onverantwoord ruimtegebruik is opportuun ruimtegebruik, zonder duidelijke strategie."***

Een van de doelstellingen van dit project was om open van gedachten te wisselen met betrokkenen over de betekenis van verantwoord ruimtegebruik, dus zonder vooropgezette definitie. Met de respondenten is uitgebreid gesproken over hun visie op verantwoord ruimtegebruik, uitgangspunten die zij hanteren, en ook het belang dat zij toekennen aan verantwoord ruimtegebruik. Dat leverde behoorlijk uiteenlopende meningen op, zoals blijkt uit het onderstaande overzicht.

### ***Visies van overheden***

Overheden problematiseren allemaal de beschikbare ruimte en de vraag naar ruimte. Zij zijn zich sterk bewust van schaarste. Ook spreken zij vaak over de aantasting van kwetsbare en waardevolle gebieden en landschappen. Vanuit deze gedachtegang pleitten zij voor inbreiding waar mogelijk en compact of zuinig bouwen. Binnen deze globale richting komen wel veel accentverschillen voor. Sommige respondenten benadrukken de waarde van het landschap. Vanuit deze visie moet er veel aandacht worden geschonken aan het robuust maken van het landschap, bijvoorbeeld door hier gericht in te investeren via waterbestemmingen of bos-ontwikkeling. Anderen benaderen het meer vanuit een sociaal-economische invalshoek. Verantwoord ruimtegebruik moet zorgen voor goede woon- en werkomstandigheden voor uiteenlopende groepen burgers en bedrijven. Weer anderen stellen de relatie met de verkeersstructuur centraal: ontwikkelen langs OV-assen en zorgen voor een goede bereikbaarheid van het centrum van een stad. Ook het betrekken van bewoners bij planvorming en -uitvoering wordt enkele malen genoemd als een centraal onderdeel van verantwoord ruimtegebruik, evenals samenwerking in het algemeen. Samenwerking vergroot de mogelijkheden voor integrale afweging van de meest geschikte locaties voor nieuwe ontwikkelingen. Juist die integrale afweging wordt door respondenten weer benadrukt. Tot slot wordt ook gepleit voor 'streek-eigenheid'. Verantwoord ruimtegebruik betekent dat gebieden ook hun eigen karakteristieken benadrukken.

### ***Visies van woningcorporaties***

Het beeld bij woningcorporaties is gemengder. Sommigen delen het beeld dat we ook bij overheden aantreffen. Zij benadrukken de toenemende aantasting van het buitengebied en pleiten voor een concentratie op het bestaande stedelijke gebied en voorzieningen. Juist het combineren van functies als zorg en kinderopvang en het mengen van wonen en werken is van belang. Op die manier kunnen stedelijke functies in stand worden gehouden. Ook wordt aandacht gevraagd voor communicatie en participatie. Andere corporaties leggen meer nadruk op de vraag vanuit de markt. Dan wordt ook gesteld dat Nederland nog lang niet volgebouwd is en er bovendien veel landbouwgrond gaat vrijkomen. Verder inbreiden is een bedreiging voor de open ruimte in de stad en de markt zit niet te

wachten op meer hoogbouw. Goed inzicht in wensen van klanten is cruciaal. Hoewel de beide visies sterk uit elkaar lopen, pleiten beide groepen voor een lange termijnvisie. Ook wijzen respondenten erop dat de bouwopgave waaraan zij mede invulling dienen te geven uitleg haast onontkoombaar maakt. Het realiseren van grote aantallen woningen via inbreiding binnen de gestelde tijdsaders is onmogelijk. Verder geven de respondenten aan dat het stijgen van energieprijzen en vergrijzing met als mogelijke consequentie krimp tot nu toe onvoorziene consequenties kan hebben voor de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting. Verantwoord ruimtegebruik betekent dat plannen zo robuust mogelijk zijn voor toekomstige veranderingen.

### ***Visies van overige partijen***

Bij private partijen treffen we ook een gemengd beeld aan. Sommige respondenten pleiten voor verdichting om zo voldoende massa te creëren voor stedelijke functies. Ook wordt daarbij gewezen op het huidige overschot aan kantoren, dure woningen en bedrijventerreinen. Het benutten van bestaande ruimte is van groter belang dan het door blijven ontwikkelen. Anderen wijzen juist weer op het belang van de markt. Te hoge dichtheden worden niet gewaardeerd door (potentiële) klanten. Deze respondenten stellen ook dat niet te benauwd moet worden gedaan over ruimtegebruik. Zeker in het oosten van het land is nog voldoende ruimte beschikbaar. Groene organisaties hebben daar uiteraard een andere kijk op. Zij benoemen efficiënt ruimtegebruik als belangrijkste aspect. Daarnaast wijzen ze overigens ook op het belang van groen in de stad. Vanuit die gedachtegang is er een optimum aan verdichting. Verder gaan bedreigt de leefbaarheid en gezondheid. Ook pleiten zij voor aandacht voor cultuurhistorie en het benadrukken van de eigenheid van gebieden.

### ***Conclusies: twee coalities***

De visies op wat verantwoord ruimtegebruik inhoudt lopen nogal uiteen. Er is geen sprake van een door alle partijen gedeelde visie. Grofweg kunnen twee coalities worden onderscheiden: de ene coalitie pleit voor verdichting en scheiding van stad en land. Het buitengebied moet zoveel mogelijk beschermd worden, de focus ligt op het stedelijk gebied. De coalitie die deze visie in grote lijnen aanhangt bestaat uit overheden, enkele woningcorporaties en groene organisaties. De andere coalitie, bestaande uit private partijen en de overige woningcorporaties vraagt letterlijk meer ruimte voor ontwikkelingen. Wonen in het groen en ruimte voor bedrijvigheid zijn dan sleutelbegrippen.

Ook benadrukken respondenten uiteenlopende aspecten: ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie, landschap, stedelijke voorzieningen, samenhang met sociaal-economische structuur, verkeersproblematiek, etc. Verantwoord ruimtegebruik is daarmee een multidimensioneel begrip; een begrip ook waarover de meningen dus behoorlijk uiteen lopen.

Overeenkomsten zijn er ook. Verantwoord ruimtegebruik betreft bijvoorbeeld in de ogen van de respondenten niet alleen een inhoudelijk vraagstuk, maar heeft ook een duidelijke proceskant. Participatie, communicatie en samenwerking zijn evenzeer van belang. Dat deze samenwerking het lokale niveau ontstijgt lijkt evident. Ook benadrukken velen het belang van een lange termijn visie. Verantwoord ruimtegebruik gaat met name over het handhaven en versterken van kwaliteit in de toekomst. Wat die kwaliteit inhoudt, daarover lopen de meningen dus uiteen.



# 3

## Dilemma's

***"Landschapsbehoud is vechten tegen de bierkaai. Men kiest denkend vanuit de korte termijn voor kleine aanpassingen zonder besef van consequenties voor de langere termijn."***

In de gesprekken is ruim aandacht besteed aan wat in de ogen van de respondenten dilemma's zijn waar ze in de praktijk mee te maken hebben. Een dilemma wordt hier opgevat als een situatie waarin gekozen moet worden tussen twee mogelijkheden die beide nadelige consequenties hebben voor één of meerdere partijen. Een interessante vraag daarbij is of partijen dezelfde dilemma's onderscheiden en of ze oog hebben voor dezelfde gevolgen en hoe zwaar ze hier aan tillen. Hieronder bespreken we de belangrijkste dilemma's die uit de gesprekken naar voren zijn gekomen.

### ***Inbreiding versus uitbreiding***

Het meest genoemde dilemma is het maken van een keuze tussen inbreiding en uitbreiding bij een min of meer vaststaande woningbouwopgave. Om deze keuze goed te kunnen maken is het van belang om helder te hebben wat tegen elkaar wordt afgewogen. Veelvuldig wordt aangegeven dat stadsuitbreidingen ten koste gaat van het landelijk gebied. Kwantitatief kunnen we dat met kaartmateriaal en cijfers onderbouwen maar kwalitatief is deze vraag lastiger te beantwoorden, zelfs als we ons daarbij alleen beperken tot ruimtelijke kwaliteit. Welke ruimtelijke kwaliteiten van het landelijk gebied moeten behouden blijven voor toekomstige generaties en hoe kan, en mag je die afwegen tegen ruimtelijke kwaliteit in steden? Wat zijn de alternatieven? Hoe staan de betrokkenen daar tegenover? Wat zijn de kosten en baten, wie nemen de verantwoordelijkheid in deze, en wie profiteren er van? Daar gaat een heel afstemmingsproces aan vooraf waarbij op verschillende schaalniveaus door verantwoordelijke partijen keuzes moeten worden gemaakt.

"Openheid van het landschap" is een kwaliteit van het landelijk gebied die op veel sympathie kan rekenen. Maar de vraag is hoe je deze kwaliteit kan behouden. De leefbaarheid op het platteland staat onder druk en voorzieningen verdwijnen. Tegelijkertijd is er een groeiende vraag naar landelijk wonen. Indien deze vraag gehonoreerd wordt, zal het ten koste gaan van het landelijk areaal en de openheid van het landschap blijvend aantasten. Tegenover het woongenot van een kleine groep mensen van veelal de hogere inkomensgroepen staat het verlies van kwantiteit en kwaliteit van het landelijk gebied. Tegelijkertijd wordt vaak aangegeven dat het vertrek van met name deze hogere inkomens naar het landelijk gebied ten koste gaat van het draagvlak van voorzieningen in het stedelijk gebied. Door beperkt te bouwen voor hogere inkomens in het landelijk gebied wordt dit selectieproces bemoeilijkt maar stijgen de prijzen van bestaande woningen en verliezen de oorspronkelijke bewoners in de concurrentie met nieuwkomers. Dat tast niet zozeer de voorzieningen aan als wel de bestaande sociale verbanden. Uiteraard ko-

men daar nieuwe voor in de plaats, bijvoorbeeld de bridge- en leesclubs, maar traditionele verbanden komen onder druk te staan. Door de veranderende bevolkingssamenstelling leeft men op het platteland in toenemende mate evenals in de stad langs elkaar heen<sup>6</sup>.

Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om meer woningbouw in kleine kernen toe te staan om de eigen bevolkingsgroei op te vangen. De gedachte is dat het de leefbaarheid ten goede komt en dat het mits goed ingepast de ruimtelijke kwaliteit niet hoeft aan te tasten. Wat onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan moet dan wel duidelijk te maken zijn naar bewoners, en overige betrokkenen. Door de verandering van het type bewoners in het landelijk gebied neemt de kans op verrommeling toe. Luxe woningen die qua architectuur niet in het landschap passen, paardenbakken in allerlei vormen en maten, erven en weilanden die in de ogen van de nieuwe eigenaren worden omgespit, vergraven tot kleine paradijsjes maar geen relatie meer hebben met het omringende cultuur/natuurlandschap.

Een probleem bij het toestaan van meer woningbouw in kleine kernen om de eigen bevolkingsgroei op te vangen is dat er geen waterdichte regelgeving is die huur of goedkope koopwoningen mag bestemmen voor mensen uit eigen dorp of regio. Hooguit kan meer goedkoop worden gebouwd met oog op draagkracht van mensen uit het eigen dorp en of regio. De kans is dan wel groot dat dit ontaardt in 'scheefwonen' of een sterk economisch voordeel voor de eerste eigenaar. Ook is het nog maar de vraag of landelijk wonen gezien de afstanden van werk en voorzieningen en het veelal ontbreken van goed openbaarvervoer aantrekkelijk genoeg is voor huishoudens met lagere inkomens. Mogelijk zijn nieuwe bewoners tegen uitbreiding. Zij betaalden fors voor rust en vrijheid en willen die graag behouden. Boeren zijn verknocht aan hun omgeving maar bezien het land vooral als inkomstenbron en krijgen bij woningbouw wellicht de mogelijkheid geld te verdienen om elders een nieuw bestaan op te bouwen of als pensioen na bedrijfsbeëindiging. Een strijd tussen nieuw en oud die de idylle van het platteland ernstig kan verstoren. "Not in my backyard" van de nieuwkomer tegen de "please in my frontyard" van de grondbezitter.

Inbreiding en het realiseren van hogere dichtheden in bestaand stedelijk gebied is een andere oplossing om het landelijk gebied te ontzien maar verdichting heeft grenzen. Een veel gehoord argument is dat met name inbreidingsprojecten en herstructureringsprojecten complex zijn en veel tijd vragen. Het is bovendien belangrijk om de menselijke maat bij verdere verdichting in de gaten te houden. Architectuur speelt hierbij een cruciale rol, bereikbaarheid is een ander belangrijk aspect evenals sociale veiligheid. Daarnaast staan milieunormen en externe veiligheid in stedelijk gebied met hogere dichtheden en activiteiten eerder onder druk dan in dunbevolkte gebieden. Respondenten wezen bijvoorbeeld op bodemverontreiniging en de asbestproblematiek, en toegenomen eisen met betrekking tot watermanagement. Deze milieuproblemen en -eisen maken binnenstedelijke vernieuwing duur en lastig. Daarbij wordt erop gewezen dat extra kosten betekent dat andere (overheids)bestedingen onder druk komen te staan. Ook dient er aan-

---

<sup>6</sup> Een vergelijkbaar proces vindt plaats in herstructureringswijken. Een belangrijk doel is vaak om de diversiteit in de wijk te vergroten hetgeen consequenties heeft voor de huur/koop-prijzen en verhoudingen. Bewoners met een krappe beurs verhuizen als gevolg hiervan vaak naar een andere vergelijkbare woonwijk. Inmiddels is duidelijk geworden dat het vergroten van de diversiteit in woonwijken niet betekent dat de groepen beter mixen.

dacht te zijn voor de wensen van woonconsumenten die op de steden zijn gericht of aangewezen. Dat laatste geldt in sterke mate voor de lagere inkomensgroepen.

Lange termijn denken is eveneens belangrijk waarbij demografische ontwikkelingen als vergrijzing gevolgd door het afnemen van de bevolking vraagt om na te denken over krimpscenario's in plaats van groeiscenario's. Bovengenoemde problematiek vraagt om een binnenstedelijke visie met goede programma's zodat vrijkomende locaties in de stad ruimtelijk op een kwalitatief goede manier worden ingevuld en minder op ad hoc basis, gericht op de korte termijn.

Speciale aandacht vragen stadsranden. Hier vinden de uitbreidingen plaats en bestaat het gevaar van verrommeling. Enerzijds wordt gepleit voor het verzachten van overgangen tussen stad en buitengebied. Dergelijke zachte overgangen zouden verdere stadsuitbreiding bemoeilijken. Tegelijkertijd wordt gepleit voor het handhaven van het scherpe onderscheid tussen stad en land. Dat is juist kenmerkend voor Overijssel.

Kortom: inbreiding en uitbreiding hebben beide voor- én tegenargumenten. Het vinden van een juiste balans tussen beide wordt door betrokkenen als een groot dilemma ervaren. Dat komt mede omdat belangen uiteen lopen; belangen van grondeigenaren, van verschillende woonconsumenten, van stedelijke inwoners en bewoners van het platteland. Dat maakt het vinden van die balans een moeilijke opgave. Speciaal punt van aandacht daarbij vormen stadsranden.

### ***Samenwerking versus concurreren***

Verantwoord ruimtegebruik vraagt om goede afstemming tussen enerzijds het tempo van bouwen (afstemmen met de vraag) en anderzijds het inpassen in en het behoud en beheer van het landschap. Dat is de verantwoordelijkheid van de gezamenlijke overheden, rijk, provincie en gemeente en daarnaast veel partijen die mede invulling geven aan het beleid en de uitvoering daarvan. Het aantal gerealiseerde woningen in Nederland loopt al jaren achter bij het aantal geplande woningen. Dat valt uit te leggen als een voorbeeld van niet-verantwoord ruimtegebruik. Betere samenwerking en afstemming zou dit probleem kunnen verminderen.

Regionaal gezien staan landelijke gemeenten vaak tegenover stedelijke gemeenten als het er op aankomt keuzes te maken. Daarnaast spelen concurrentie overwegingen tussen stedelijke gemeenten die dezelfde voorzieningen aan zich willen binden. Een sprekend voorbeeld zijn braakliggende bedrijventerreinen in uitleggebieden versus verlaten kavels op verpauperde binnenstedelijke bedrijventerreinen. Tegelijkertijd is de ruimtelijke kwaliteit van veel van deze bedrijventerreinen zeer matig. Inmiddels zijn er diverse regionale samenwerkingsverbanden ingesteld (Stedendriehoek, Bandstad Twente) om de nadelen die deze concurrentieslag met zich meebrengt te beperken. Het is van belang hierbij oog te hebben voor afstemming tussen activiteiten in de binnensteden met randstedelijke ontwikkelingen. Hier geldt de wet van communicerende vaten. Weidewinkels kunnen detailhandel in binnensteden een behoorlijke klap toedienen waardoor de centra een deel van hun vitaliteit verliezen.

Speciale aandacht vraagt dualisering. Door dualisering is de afstand tussen raad en wethouders vergroot. Lokale besluitvorming over regionale plannen als bijvoorbeeld het bundelingsgebied van de stedendriehoek ligt bij de afzonderlijke gemeenteraden. Dat

maakt het lastiger om met meerdere gemeenten tot een visie te komen aangezien die vervolgens door evenzoveel gemeenteraden moeten worden goedgekeurd. Mandaat, het informeren van raadsleden en de raad daadwerkelijk betrekken bij de samenwerking is dan erg belangrijk, maar niet eenvoudig.

Ook de samenwerking publiek-privaat hinkt in de praktijk op twee gedachten. Enerzijds is duidelijk dat beide partijen elkaar nodig hebben. Eenvoudig gesteld, wordt van overheden verwacht dat kaders worden bepaald en visies worden ontwikkeld, terwijl de afstemming met de markt, en daarmee de concrete invulling van visies meer op het terrein van private partijen ligt. Tegelijkertijd meldden enkele respondenten vanuit overheden dat vanwege grondposities het soms niet verstandig is al te veel openheid te geven over plannen. Zij pleiten voor een sterke publiek-publieke samenwerking. Samenwerken in ruimtelijke strategieën is bepaald geen belangenloos spel. Er zijn grote bedragen en potentiële winsten mee gemoeid.

Kortom, hoewel iedereen in theorie pleit voor samenwerking en het benutten van elkaars sterke punten, hebben partijen uiteenlopende belangen. Het schipperen tussen afstemming en samenwerking aan de ene kant, en het opkomen voor het eigen belang aan de andere kant, tussen korte en lange termijn, tussen investeren en verdienen, tussen privaat en publiek belang, is een belangrijk dilemma volgens onze respondenten.

### ***Onzekerheden versus concrete programma's en financiering***

Overheden zijn bij de planvorming, uitvoering en beheer afhankelijk van vele andere partijen. Publiek-private samenwerking spitst zich naast visievorming vooral toe op de afstemming van financiële arrangementen. Zonder partijen die verantwoordelijkheid nemen op financieel vlak komen projecten niet van de grond.

Naarmate onzekerheden toenemen en daarmee de financiële risico's wordt het lastiger om investeerders te vinden. Juist in een beginstadium zijn er volop onzekerheden: voor welk woonmilieu gaan we, welke doelgroepen hebben we voor ogen, is de bereikbaarheid gegarandeerd, hoe hoog vallen eventuele saneringskosten uit, willen mensen langs een drukke uitvalsweg wonen, komt die Albert Heijn er nu wel of niet, hoe hoog mag gebouwd worden in welke dichtheden. Antwoorden op deze vragen zijn mede afhankelijk van demografische en maatschappelijke ontwikkelingen:

- Welke invloed heeft de vergrijzing op de vraag naar woningen, voorzieningen, en kwaliteit van de openbare ruimte?
  - Hoe ontwikkelt de Nederlandse economie zich in verhouding tot andere landen?
  - Wat zijn de consequenties hiervan op de inkomens en bestedingspatronen?
- Moeten we inzetten op krimpscenario's of inspelen op migranten elders uit Europa en inzetten op groei?

Het omgaan met deze onzekerheden verklaart voor een deel waarom (binnen)stedelijke projecten vaak zo lang op zich laten wachten. Een ander aspect hierbij is dat betrokken partijen naast verschil in verantwoordelijkheden en visie ook vaak een andere tijdshorizon hanteren als het gaat om investeringsbeslissingen.

Een bijzonder probleem doet zich voor bij de financiering van verantwoord ruimtegebruik. In veel situaties vraagt het realiseren van extra kwaliteit ook extra geld waarbij de kosten en baten vaak niet evenredig over de partijen zijn verdeeld. Verschillende respon-

denten hebben gewezen op de noodzaak van een nieuwe manier van verevening van kosten. Projecten die (potentieel) veel geld opleveren, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein of een villawijk in het groen, zouden moeten bijdragen aan het versterken van de kwaliteit in een breder verband.

Gemeenten zijn voor een deel van hun inkomsten afhankelijk van het resultaat van het grondbedrijf. De gemeente laat zich bij ruimtelijke afwegingen dan ook leiden door financiële overwegingen en in die zin heeft het grondbedrijf een strategische positie als het gaat om het informeren van politici. Met het oog op behoud van het landschap is het zorgelijk als de gemeente te veel afhankelijk is van inkomsten van de grondexploitatie. Dat zou het groeidenken te veel kunnen stimuleren waardoor onverantwoorde ruimtelijke investeringsbeslissingen worden genomen.

Corporaties hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid als het gaat om het aanbieden van voldoende woningaanbod voor sociale huur. Om deze te realiseren mogen ze ook investeren in woningbouwprojecten die doorstroming stimuleren en of financiële middelen genereren om te investeren in sociale huurwoningen. Om de maatschappelijke doelstellingen te halen zijn corporaties wel genooddaakt te investeren in uitbreidingslocaties waar die aantallen relatief gemakkelijk gerealiseerd kunnen worden. Ontwikkelaars krijgen er dan een geduchte concurrent bij, maar richten zich ondertussen zelf ook steeds vaker op de binnenstedelijke uitdagingen. De corporaties zijn de laatste jaren door fusies sterk gegroeid en niet zelden hebben gemeenten nog maar met één en of twee corporaties te maken. Dat vraagt om een andere meer professionele benadering dan de verdeel-en-heers strategie die voorheen vaak gebruikelijk was.

Kortom, door de vele onzekerheden waar partijen mee te maken krijgen, waaronder het zoeken naar onderlinge samenwerkingsverbanden, duurt het soms erg lang voor de schop echt in de grond kan. Met name bij binnenstedelijke projecten is dat risico groot. De consequentie hiervan is dat maatschappelijk gestelde doelen ten aanzien van woningaantallen niet gehaald worden. Vanwege kwaliteitsoverwegingen is inbreiding aantrekkelijk, maar de bouwopgave drijft partijen in de richting van uitbreiding.

### **Conclusies**

Er is door de diverse respondenten een groot scala aan knelpunten en dilemma's genoemd. Veel van deze dilemma's gaan uiteindelijk over de keuze tussen inbreiding of uitbreiding. Aan zowel uitbreiding als inbreiding zitten voor- en nadelen en ze kunnen feitelijk niet los van elkaar worden gezien. Ruimtelijke kwaliteit is hierbij een belangrijk begrip. Verdichting van stedelijk gebied spaart het landschap en ondersteunt stedelijke functies als openbaar vervoer, cultuurvoorzieningen en andere diensten, maar kan niet onbeperkt worden doorgevoerd omwille van aspecten als leefbaarheid, veiligheid, bereikbaarheid, milieunormen. Ook voor het landelijk gebied is ruimtelijke kwaliteit een belangrijk begrip. Aandacht is wenselijk voor het laten groeien van kleine kernen maar passend binnen landschap en sociale verbanden die kenmerkend zijn voor het plattelandsleven. Een andere belangrijke rode draad is het afstemmen van visies op diverse schaalniveaus tussen verschillende partijen. Zonder samenwerking tussen rijk, provincie en gemeente zal het landelijk gebied snel aan omvang en kwaliteit inboeten. Een goed onderbouwde lange termijn visie is onontbeerlijk om goed op kansen in te kunnen springen. Besef van een kentering in het groeimodel is hierbij een belangrijk ingrediënt. Naast tempo is aan-

dacht voor inpassing en behoud essentieel evenals het goed nadenken over de consequenties van misplaatst groeidenken en de eigen positie in een regionaal verband.

Zoals in de inleiding op dit hoofdstuk aangegeven denken niet alle partijen hetzelfde over de dilemma's. Hoewel generalisaties gevaarlijk zijn, pleiten overheden en groene organisaties vaker voor inbreiding. Opvallend genoeg worden overigens juist ook uit de groene hoek twijfels geuit bij de leefbaarheid bij verder toenemende verdichting. Groen in de stad is ook belangrijk. Private partijen wijzen veelal op de vraag vanuit de markt, en hebben sterke twijfels bij de houdbaarheid van verdichtingsplannen op basis van veel hoogbouw. Woningcorporaties zijn verdeeld. Sommige respondenten kozen nadrukkelijk voor het bestaande stedelijke gebied met verdichting en hoogbouw, anderen deelden de zorgen over de acceptatie door de markt. Ondanks dat corporaties wel oog hebben voor het belang van het behoud van het landelijk gebied ook met oog op recreatieve doeleinden voor de stadsbewoners kunnen ze de uitbreidingslocaties niet missen gezien de prestatieafspraken met overheden over het aantal te realiseren wooneenheden.

# 4

## Partijen, rollen en leiderschap

***"Verantwoord ruimtegebruik is een algemeen belang; je verdient er geen geld mee. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor een gebied terwijl andere spelers vaak na verloop van tijd weer weg zijn."***

Verantwoord ruimtegebruik vraagt betrokkenheid en inzet van veel partijen. De kernvraag daarbij is wie welke rol speelt, en wie het voortouw neemt of dient te nemen. Met alle respondenten is gesproken over samenwerking, de rol van hun eigen organisatie en leiderschap. Uiteraard klinken de uiteenlopende visies op verantwoord ruimtegebruik hierin door. Soms delen partijen een soortgelijke rol toe aan zichzelf of anderen, maar hebben ze verschillende verwachtingen over de wijze van invulling. Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen samen.

### ***Rollen volgens overheden***

Gemeenten zien het publieke belang van verantwoord ruimtegebruik, hoewel zij dit wel vanuit verschillende invalshoeken benaderen (zie ook hoofdstuk 2). Sommigen benadrukken dat gemeenten de uiteindelijke gebiedsverantwoordelijkheid hebben. Dit is ook een verantwoordelijkheid die niet kan worden ontlopen, waar private partijen in essentie de keuze hebben op termijn weg te trekken uit een gebied. Anderen wijzen op het belang van integratie met andere publieke beleidsterreinen, met name rond sociaal-economische zaken. Voorbeelden zijn de ontsluiting van gebieden via infrastructuur maar ook het trekken van hogere inkomensgroepen heeft een duidelijk raakvlak met ruimtelijk beleid. Het belang van deze beleidsterreinen vraagt om een sterke ruimtelijke rol van overheden en met name gemeenten. Provincies kunnen zorgen voor de afstemming en de afweging op provinciaal niveau, vooral via de streekplannen. De rol van landsdeel Oost is daarbij aan het toenemen. Gemeentelijke respondenten zien dus een duidelijke rol voor zichzelf, ook in samenwerking met andere gemeenten. Zij herkennen met andere woorden de afhankelijkheid van andere gemeenten, hoewel sommige respondenten dit zwaarder aanzetten dan anderen.

Daarnaast wordt een duidelijke rol toegekend aan corporaties, met name in de afstemming op de vraag naar woningen. Zij kennen de klanten en kunnen een belangrijke rol spelen bij het ontwikkelen van woonconcepten en verschillende woonmilieus. Sommige gemeentelijke respondenten zien daarbij ook een rol voor projectontwikkelaars. Maar zoals gezegd, wordt de leidende rol aan zichzelf toegedacht.

De respondenten vanuit de provincie bevestigen het publieke belang en de leidende rol die gemeenten dienen te spelen. Wel benadrukken zij het bovenlokale belang en van daaruit de noodzaak van regionale samenwerking. De provincie kan deze samenwerking het kader bieden en faciliteren.

### ***Rollen volgens woningcorporaties***

Ook woningcorporaties zien een duidelijke rol voor overheden weggelegd, in het bijzonder voor gemeenten. Daarnaast zien zij ook een duidelijke rol voor zichzelf. Juist de afstemming met de markt en de aansluiting met de wensen van woonconsumenten is iets dat corporaties goed beheersen. Respondenten vanuit woningcorporaties wijzen op het belang van de sociale dimensie bij verantwoord ruimtegebruik. Het gaat om het aanbieden van een woonomgeving die passend is voor de behoeften van mensen. Daarbij speelt meer dan alleen de fysieke dimensie. Juist bij de sociale dimensie is een belangrijke rol weggelegd voor woningcorporaties, zo vindt men zelf in ieder geval. Enkele corporaties geven ook aan juist actief te zijn op het snijvlak met zorg, door het aanbieden van specifieke zorgconcepten (waardoor mensen langer in een wijk kunnen blijven) of de oprichting van zorgboerderijen waardoor waardevolle elementen uit het buitengebied bewaard kunnen blijven.

Wanneer corporaties overigens spreken over leiderschap door de gemeente, dan wordt daar wel een samenwerkend / faciliterend leiderschap mee bedoeld: een overheid die kaders uitzet, lange termijn beleidsuitgangspunten schetst, maar vervolgens ruimte biedt aan andere partijen om daaraan invulling te geven.

### ***Rollen volgens overige partijen***

Ook de andere partijen waarmee is gesproken (stedebouwkundigen, projectontwikkelaars, groene organisaties) zien een duidelijke en leidende rol voor de gemeente. Met name private partijen zien het ook niet als hun taak om een voortrekker te zijn. Wel kunnen zij zorgen voor een aansluiting bij de markt.

De groene respondenten zien het breedste krachtenveld: naast overheden wijzen zij er ook op dat adviesbureaus en kennisinstellingen veel expertise in huis hebben. De leidende rol wordt, ook hier, toegekend aan gemeenten. Dat betekent overigens niet dat men tevreden is over de wijze waarop gemeenten deze rol tot op heden oppakken.

### ***Conclusies***

Hoewel de visies van de verschillende betrokken partijen op wat verantwoord ruimtegebruik betekent uiteenlopen, zijn de meningen over de rolverdeling veel meer overeenkomstig. Opvallend is verder dat deze ideeën ook langs traditionele lijnen vallen: overheden dienen te staan voor het algemeen belang, private partijen brengen het marktperspectief in en natuur- en landschapsorganisaties verdedigen het primaire doel van hun organisatie. In die zin is er bij verantwoord ruimtegebruik geen sprake van vernieuwend denken over rolverdeling of verschuivende rolpatronen. Wel is er het gedeelde besef dat de eigen (uiteenlopende) doelen alleen via samenwerking bereikt kunnen worden. Dat leidt tot een bredere kijk, maar wel vanuit het eigen perspectief.

Overigens, hoewel vrijwel alle respondenten een belangrijke sturende rol zien voor de overheid, is men het veel minder eens over de vorm die die rol moet krijgen en de verhouding tot de eigen rol. Sommigen verwachten van een gemeente een leidende rol op afstand, zodat maatschappelijke partijen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Anderen wensen een veel nadrukkelijker sturende rol van overheden; een overheid die kaders bepaalt en de regie stevig in handen houdt. In samenhang hiermee wordt ook over de financiering van strategieën door diverse partijen flink gekibbeld. Daarbij is duidelijk dat niet alle betrokken partijen hetzelfde aankijken tegen verantwoord ruimtegebruik en



het gebruik van ruimte ook niet in dezelfde mate als probleem ervaren, zoals we al in het tweede hoofdstuk schetsten. Dat betekent dat ook de noodzaak tot samenwerking verschillend wordt gevoeld. Een belangrijke vraag bij samenwerking is altijd wie het voortouw neemt. Ook daarin zijn de meningen nauwelijks verdeeld: met name de gemeente dient de leidende partij te zijn, volgens sommigen nog meer dan nu.

# 5

## Strategieën en instrumenten

***"Juist de stadsranden moeten robuust gemaakt worden; een grens die zacht is door een geleidelijke overgang van dichtbebouwd naar extensief, maar tegelijkertijd hard, omdat verdere uitbreiding en intensivering dan lastig is."***

Verantwoord ruimtegebruik vraagt om expliciete aandacht en actief beleid, daarover zijn de respondenten het in grote lijnen eens. Welke strategie gevolgd moet worden, wat het centrale doel van deze strategie moet zijn en welke instrumenten ingezet moeten worden, daarover lopen de meningen uiteen. Hieronder vatten we weer de belangrijkste bevindingen samen.

### **Overheden**

Overheden zijn gericht op een dubbelstrategie. Hoewel er natuurlijk accentverschillen zijn, waren de respondenten vanuit overheden redelijk eensluidend.

Aan de ene kant pleit men voor aandacht voor het stedelijk gebied. Kernwoorden hier zijn compact en zuinig ruimtegebruik, dus met zo min mogelijk ruimte kwaliteit proberen te leveren. Daar hoort ook bundeling bij waardoor nieuwe stedelijke ontwikkelingen in principe zo dicht mogelijk tegen bestaand stedelijk gebied worden gepland. Hoogbouw is in de visie van de meeste overheids-respondenten onvermijdelijk. Een van de respondenten pleitte daarbij wel voor aandacht voor het maaiveld-niveau. Veel weerstand tegen hoogbouw, zo is zijn vermoeden, komt vanwege het anonieme en overweldigende karakter van hoge bebouwing op het niveau van het maaiveld. Wanneer dit een expliciet punt van aandacht is, kan ook hoogbouw een goed ruimtelijk gevoel geven. Ook meer-  
voudig ruimtegebruik is een belangrijke strategie, bijvoorbeeld door parkeerfuncties van kantoren (9-5) te combineren met winkels (vooral weekend). Uiteraard is herstructurering van bestaande woonwijken en bedrijventerreinen een kernpunt. Zonder kwaliteit op een minimaal niveau te blijven leveren in bestaand bebouwd gebied zal er altijd een dynamiek naar buiten zijn. Herbestemming van oude industriële panden kan hierbij ook een rol spelen.

Aan de andere kant richt de aandacht van overheden zich op het buitengebied. Dit wordt door sommigen ook expliciet benoemd als parel van de provincie. Het beschermen en openhouden van landschappen is een prioriteit. De oude strategie van zoveel mogelijk ontwikkelingen tegengaan, werkt echter niet meer. De leefbaarheid staat, onder andere als gevolg van de problemen in de landbouw, fors onder druk. Daarom verschuift de nadruk van restrictief beleid naar 'toestaan onder het handhaven van kwaliteit'. Dat betekent bijvoorbeeld dat bewoners de functie van hun kavel mogen veranderen van een agrarische naar een recreatieve functie, zolang het bijdraagt aan de kwaliteit van het gebied.

Beide insteken komen samen in de zorg voor stadsranden, de overgang van stad naar buitengebied. Sommige respondenten benoemden de stadsranden tot primair aandachts-

gebied, omdat daar 'steeds weer een randje buitengebied eraf gesnoept wordt'. Verantwoord ruimtegebruik vraagt om een strategie die stadsranden robuust maakt en het slui-  
pende proces een halt toeroept. Een respondent wees daarbij op het belang van bomen  
en water. Grasland wordt relatief gemakkelijker herbestemd.

Het bestemmingsplan is natuurlijk een belangrijk instrument, maar niet het enige. Via  
gerichte stimulering, het tonen van leiderschap en het bij elkaar brengen van partijen  
kan ook veel worden bereikt. Respondenten wijzen daarbij op de financiële kant van ver-  
antwoord ruimtegebruik. Binnenstedelijk ontwikkelen kost meer geld en is complex.  
Grondexploitatie moet zodanig worden aangepast dat winsten ook ten goede kunnen ko-  
men aan kwaliteitsverbetering in een groter verband, bijvoorbeeld in de relatie met bui-  
tengebied. Uiteraard speelt daarbij ook de nationale overheid een rol als wetgever. Zon-  
der veranderende financiële kaders is het lastig om goed vorm te geven aan verantwoord  
ruimtegebruik, zie ook wat we in het vorige hoofdstuk meldden over de afhankelijkheid  
van grondexploitatie.

Tenslotte vragen respondenten vanuit overheden aandacht voor de inbedding van ruim-  
telijke strategieën. Hoewel ruimtegebruik een doel in zichzelf is, staat het niet op zich-  
zelf. Het hangt onder andere nauw samen met sociaal-economisch beleid en met ver-  
voersbeleid. Het plannen van OV- en andere vervoersassen is ook zeer bepalend voor  
ruimtelijke ontwikkelingen. In Twente is bijvoorbeeld jaren geleden al gekozen voor ver-  
dichting rond de OV-as, die zelf ook weer versterkt wordt met HOV-busbanen. Daarbij  
wordt ook meerdere keren gewezen op de noodzaak van bovenlokale samenwerking. De-  
ze kan ook worden afgedwongen door de provincie door samenwerking te eisen wanneer  
bijvoorbeeld prestatie-afspraken worden gemaakt.

### **Corporaties**

Vanuit woningcorporaties komen verschillende geluiden. Sommige respondenten leggen  
de nadruk op de vraagkant en pleiten voor ruimte voor wonen en voor bedrijvigheid. Zij  
staan daarmee voor sterk marktgerichte strategieën. Ook het omzetten van landbouw-  
grond in woonbestemmingen maakt hiervan deel uit. Een ruimtelijke uitwerking van deze  
benadering is de tuinstadgedachte. Vanuit deze gedachtengang bedreigt inbreiding de  
groene ruimte en leefbaarheid in de stad, een ontwikkeling die ook vanuit de markt zor-  
gen baart.

Andere corporaties concentreren zich juist meer op de (binnen)stad en pleiten voor ver-  
dichting om zo voorzieningen in stand te kunnen houden. Hoogbouw is daarbij onvermij-  
delijk. Veel wordt verwacht van woon/zorg-combinaties. De toenemende vergrijzing  
vraagt om nieuwe zorgconcepten, concepten waarbij zorg meer in de wijk geboden kan  
worden. Dit soort voorzieningen vraagt om hoge dichtheden. Daarnaast wordt gewezen  
op de mogelijkheid van functieverandering van leegstaande kantoren en de potentie van  
wonen boven winkels. Juist in de binnenstad is vaak voldoende ruimte die nu niet wordt  
benut. Het stimuleren van wonen boven winkels geeft niet alleen minder ruimtelijke druk  
maar verlevendigt ook de binnenstad in de avonduren.

Waar beide partijen het wel over eens zijn dat wanneer ontwikkelingen plaatsvinden in  
het buitengebied, dit vraagt om zorgvuldige inpassing. Een woord dat daarbij valt is  
woonlandschappen. Verder is men het ook eens over de tijdshorizon. Verantwoord ruim-  
tegebruik vraagt om lange termijnstrategieën, termijnen die de horizon van bestuurders  
vaak overstijgen, zo wordt opgemerkt.

### **Overige partijen**

Vanuit private hoek zijn de meningen ook verdeeld. Waar de een pleit voor aandacht voor het binnenstedelijke en de mogelijke gevolgen van krimp, wijst de ander op markt-tendensen en de trend van ruim en groen wonen. Krimp kan een stad doen imploderen als niet zorgvuldig wordt geanticipeerd. Door niet alle aandacht te richten op het centrum van een stad en maar uitbreidingen toe te blijven staan, brokkelt de benodigde massa voor voorzieningen af. Vanuit dit perspectief wordt gepleit voor strategieën gericht op inbreiding en verdichting. Tegenstanders van deze strategieën wijzen op de wensen van burgers en bedrijven. Bij toenemende verdichting zal de wal het schip keren, zo is de vrees. Dit leidt tot een strategie die letterlijk meer ruimte biedt aan kwaliteit hoogstaande uitbreiding, via inpassing in het landschap.

Groene partijen stellen uiteraard het belang en de bescherming van het buitengebied centraal. Daarnaast pleiten zij ook voor voldoende groen in de stad en vervallen daarmee niet in de tegenstelling tussen stad en platteland. De lagenbenadering dient centraal te staan<sup>7</sup>, waarbij een integrale benadering van de abiotische ondergrond als de begroeiing en het menselijk gebruik van belang is. Ook pleiten zij voor het behoud van cultuurhistorie. Voor alles vraagt verantwoord ruimtegebruik in hun ogen echter krachtige sturing.

### **Conclusies**

Zoals we ook al meldden in hoofdstuk 2, is er een tweedeling zichtbaar tussen aan de ene kant partijen die pleiten voor primaire aandacht voor de stad, compact bouwen en daarmee het buitengebied zoveel mogelijk te ontzien (overheden, enkele woningcorporaties en groene organisaties). Aan de andere kant van het spectrum staan partijen die juist pleiten voor ruimte voor bouwen (veelal private partijen). De strategieën lopen logischerwijs ook uiteen. De eerste groep pleit voor verdichting, inbreiding en herstructurering, voor hoogbouw en meervoudig en multifunctioneel ruimtegebruik, en behoud van cultuurhistorie. De tweede groep ziet meer in concepten als tuindorpen, wonen in het landschap, groene ruimte in de stad en de vertanding van stad en land. De kernvraag lijkt daarmee in hoeverre een strategie van verantwoord ruimtegebruik inzet op een compacte stad of juist een verweving van groen, ruimte, wonen en werken.

Veel respondenten vragen aandacht voor groen in en rond de stad. Strategieën voor verantwoord ruimtegebruik moeten met andere woorden geen harde tegenstelling bewerkstelligen tussen het bebouwde, stedelijke gebied en het omliggende groene platteland. Juist stadsranden worden vaak genoemd als primair aandachtsgebied. Rode contouren kunnen helpen maar de ervaring is dat harde grenzen op den duur juist zacht zijn en weer een stukje verlegd worden. Het robuust maken van een overgang van stedelijk naar landelijk gebied is kansrijker. Hoe dit vorm en inhoud kan worden gegeven is nog een

---

<sup>7</sup> De RPD onderscheidt de volgende drie lagen:

- De fysieke ondergrond: het bodemsysteem, het watersysteem en het biotisch systeem;
- De netwerken: de infrastructuur (spoorlijnen, (water)wegen, (lucht)havens, pijpleidingen);
- De occupatiepatronen: wonen, werken en recreëren en de fysieke neerslag daarvan.

uitdaging. Tegelijkertijd is het ook een dilemma zoals we al zagen in hoofdstuk 3. Juist de duidelijke overgangen tussen stad en land, met eigenstandige dorpen, concentraties van stedelijke voorzieningen en groene buitengebieden zijn karakteristiek voor Overijssel. Het werken met geleidelijke overgangen kan leiden tot 'vergrijzing' van dit beeld.

Verantwoord ruimtegebruik vraagt om expliciete aandacht en bewuste strategieën zoals we in het begin van dit hoofdstuk al stelden. Het begint echter met het kweken van voldoende bewustzijn bij bestuurders, ambtenaren, burgers, en bedrijfsleven, zo is enkele malen gesteld. Partijen moeten zich eerst bewust zijn van de noodzaak tot handelen én de kansen die er zijn, dan ontwikkelen strategieën zich vanzelf. Vooral de bestuurlijke kant is van groot belang. Een mooi voorbeeld is de omgang met de gemeenteraad in Hengelo. Een nieuwe gemeenteraad gaat na een half jaar op gezamenlijke excursie. Deze kan je benutten om bij gemeenteraadsleden het bewustzijn te vergroten. Een vorige periode is in Engeland vooral gekeken naar bedrijventerrein-ontwikkelingen die niet gestuurd werden. De 'drama's in Engeland' zijn van groot belang gebleken in de politieke discussies in Hengelo de afgelopen jaren. Op deze manier maak je ruimtelijke ontwikkelingen van een abstract dossier tot een tastbaar beleidsterrein. Dat dit beleidsterrein alleen in samenwerking en op een bovenlokaal niveau kan worden vormgegeven is daarbij evident.

Tot slot: de interviews hebben relatief weinig informatie opgeleverd over concrete instrumenten die worden ingezet. De inzet van instrumenten is te zeer afhankelijk van een specifieke situatie. Met de meeste respondenten is gesproken vanuit hun brede ervaring vanuit meerdere projecten. Uiteraard kan een gerichte focus op cases veel informatie leveren over de inzet en mogelijkheden van verschillende instrumenten.

# 6

## Parels

***"Overijssel heeft het totnutoe niet slecht gedaan. Doordat het beleid gericht was op het benutten van ruimte in en bij steden, bijvoorbeeld rond vrijkomende industriële locaties, kent Overijssel nog groene zones en op zichzelf staande dorpen. De landschappelijke kwaliteit is daarom hier relatief hoog. Daarmee moeten we overigens niet achteroverleunen."***

Tijdens de interviews zijn best practices benoemd door de respondenten; voorbeelden die hun visie illustreren; voorbeelden ook waar anderen van kunnen leren. Hieronder zijn enkele van de genoemde voorbeelden opgenomen. Opvallend was overigens dat gemeenten en corporaties vooral bij zichzelf kijken. Andere organisaties lijken breder georiënteerd maar dat heeft wellicht ook met hun rol te maken. Verder was opvallend dat gemeenten en corporaties vaak naar het proces kijken en naar nog op te starten of lopende trajecten terwijl anderen zich veel meer zich oriënteren op succesvolle, mooie gebieden die al af zijn en functioneren.

Niet alle genoemde best practices worden overigens beschreven. We hebben gestreefd naar enige diversiteit die de uiteenlopende visies illustreren, en naar enige spreiding over de provincie.

| <b>Hart van Zuid – Hengelo</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedstype                    | Verouderd binnenstedelijk industrieterrein                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Ligging                        | Naast binnenstad van Hengelo tussen NS station en Twentekanaal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Aanleiding                     | Veroudering en afname aandeel metaalindustrie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Doel                           | Ontwikkelen tot een dynamisch gebied met wonen, werken, winkels, scholen en dergelijke met oog voor cultuurhistorie en goede kwaliteit.                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Motivering                     | De gemeente Hengelo en projectontwikkelaar Van Wijnen herontwikkelen gezamenlijk een groot binnenstedelijk gebied. Overbodig geworden bedrijventerreinlocaties worden omgevormd tot multifunctionele stedelijke milieus. Sterke punten zijn onder meer de brede samenwerking tussen disciplines en partijen, en de uitgebreide mogelijkheden voor bewoners en anderen om betrokken te zijn bij de planvorming. |
| Meer informatie                | <a href="http://www.hartvanzuid.nl">http://www.hartvanzuid.nl</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

| <b>Voorsterpoort, Zwolle</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedstype                  | Een klassiek verouderd binnenstedelijk bedrijfsterrein                                                                                                                                                                                                                                         |
| Ligging                      | Ten westen van het centrum van Zwolle, langs de snelweg A28 en de spoorlijn Zwolle – Kampen                                                                                                                                                                                                    |
| Aanleiding                   | Veroudering van bestaande voorzieningen                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Doel                         | Ontwikkelen tot een gemengd gebied met onder andere hoogwaardige kantoren, woon- en meubelwinkels en winkels op het gebied van vrijetijdsbesteding                                                                                                                                             |
| Motivering                   | Gemeente voert strakke regie voor wat betreft visie, planvorming, financieel (grondzaken).<br>Deze sterke sturing vanuit gemeente vergt veel inspanningen maar levert ook een resultaat met kwaliteit. Een dergelijke beleidsinzet is niet altijd mogelijk, en wellicht ook niet altijd nodig. |
| Meer informatie              | <a href="http://www.zwolle.nl">http://www.zwolle.nl</a> . ga naar 'projecten' – 'ruimtelijk' – 'Voorsterpoort'                                                                                                                                                                                 |

| <b>Roombeek, Enschede</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedstype               | Woonwijk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Ligging                   | Nabij centrum Enschede                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Aanleiding                | Vuurwerkramp                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Doel                      | Herontwikkeling voor bestaande bewoners; aandacht voor industrieel erfgoed; lokale werkgelegenheid                                                                                                                                                                                                                                        |
| Motivering                | In de wijk zitten elementen die het imago van Enschede versterken. Daarnaast maakt de betrokkenheid van de bewoners het tot een succesvol inbreidingsproject. Andere projecten die ook als ambitieus worden gezien en die een bijdrage leveren aan de binnenstedelijke kwaliteit zijn het Van Heekplein, de HTS-toren en het Muziekplein. |
| Meer informatie           | <a href="http://www.roombeek.nl">http://www.roombeek.nl</a>                                                                                                                                                                                                                                                                               |

| <b>H.J. Van Heekplein, Enschede</b> |                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedstype                         | Markt- en evenementenplein                                                                                                                                |
| Ligging                             | Binnenstad Enschede                                                                                                                                       |
| Aanleiding                          | Verdwijnen Boulevard 1945; functieveranderingen aanwezige bebouwing                                                                                       |
| Doel                                | Versterken economische positie binnenstad Enschede; verbeteren ruimtelijke kwaliteit van een als lelijk en tochtig ervaren plein.                         |
| Motivering                          | Hoge ruimtelijke kwaliteit en grote economische betekenis – sneeuwbaaleffect op vernieuwingen in de omgeving; parkeren volledig ondergronds (1700 auto's) |
| Meer informatie                     | <a href="http://www.enschede-stad.nl">http://www.enschede-stad.nl</a> . ga naar 'bouwprojecten' – 'voltooid' – 'h.j.van heekplein'.                       |

| <b>Bergkwartier, Deventer</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedstype                   | Historisch deel binnenstad, oorspronkelijk gelegen binnen stadsmuren                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Ligging                       | In het centrum van Deventer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Aanleiding                    | Plannen van gemeente Deventer (1959) voor sloop van historische panden en aanleg van autowegen in oude binnenstad. Panden waren veelal in slechte staat, onder andere als gevolg van de Tweede Wereldoorlog                                                                                                                                                                                                                                            |
| Doel                          | Herstellen historische panden; terugbrengen kwalitatief hoogwaardige woon- en werkfunctie in binnenstad; aantrekkelijk gebied voor toeristen van buiten Deventer creëren.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Motivering                    | Planvorming voor stadsherstel door particulieren en bedrijven, via Stichting Werkgroep Bergkwartier / NV Bergkwartier, Maatschappij tot stadsherstel. Financiering voor een belangrijk deel via aandelenemissies waar zowel burgers, bedrijven als gemeentelijke overheid op inschreven. Krachtig herstellde historische stadsgezichten in combinatie met goed lopende functies als wonen, horeca en toeristische bezienswaardigheden en activiteiten. |
| Meer informatie               | <a href="http://www.nvbergkwartier.nl">http://www.nvbergkwartier.nl</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

| <b>Zandwetering, Deventer</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedstype                   | Stadsrand                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Ligging                       | Langs de oost- en noordgrens van de bebouwde kom van Deventer                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Aanleiding                    | Groei van stad in noordelijke en oostelijke richting; veranderende inzichten op het gebied van waterbeheer, natuur in en rond de stad, bewonersparticipatie                                                                                                                                                           |
| Doel                          | Creëren van hoogwaardig uitloopgebied; creëren van bergingsgebied voor water; veiligstellen kwetsbare natuurwaarden.                                                                                                                                                                                                  |
| Motivering                    | Verschillende vragen en aandachtspunten worden gecombineerd: waterbeheer, recreatie en uitloopgebieden, natuurontwikkeling en ecologie en wonen. Dat is een goede manier om zuinig met ruimte om te springen. Uitgebreid interactief proces waarin is gestreefd om belangen te combineren en te werken aan draagvlak. |
| Meer informatie               | <a href="http://www.deventer.nl/Wonen/Leefomgeving/Parken+en+Natuurgebieden/Zandwetering/">http://www.deventer.nl/Wonen/Leefomgeving/Parken+en+Natuurgebieden/Zandwetering/</a>                                                                                                                                       |



| <b>Westermaat, Hengelo</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedstype                | Bedrijventerrein                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Ligging                    | Stadsrand Hengelo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Aanleiding                 | Behoeftte aan meer oppervlakte bedrijventerrein                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Doel                       | Uitbreiding bedrijventerreinen langs stadsrand Hengelo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Motivering                 | Bestaande landschapsstructuur met hagen is gebruikt als uitgangspunt voor vormgeving van het bedrijventerrein. Op Plein Westermaat (Ikea, Mediamarkt en dergelijke) is een eenheid van architectuur aangebracht, met onder andere verwijzingen naar de oude zouttorens (Adriaan Geuze). Op Westermaat Campus (bedrijventerrein in ontwikkeling) is het landschapsconcept de drager. Het landschap is openbaar terrein, parkeren is ingepast, de panden worden gemeenschappelijk ontwikkeld. Via privaatrechtelijke contracten wordt afgedekt dat structuren behouden blijven. |
| Meer informatie            | <a href="http://www.westermaatcampus.nl">http://www.westermaatcampus.nl</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| <b>Plan noordrand Steenbrugge, Deventer</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedstype                                 | Woonwijk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Ligging                                     | Noordelijke stadsrand Deventer, tussen Deventer en Diepenveen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Aanleiding                                  | Behoeftte aan meer woningbouwlocaties                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Doel                                        | Creëren van woningen in het groen; creëren van (beleidsmatig) harde grens tussen woningbouw en landelijk gebied                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Motivering                                  | <p>Voor de nieuwbouwlocatie Steenbergen in Deventer hebben de woningcorporatie Woonunie en de Stichting IJsellandschap samen een concept uitgewerkt waarbij enkele clusters woningen geïntegreerd worden in het aanwezige landelijk gebied. Dat resulteert in een grens tussen stad en landelijk gebied die volgens de initiatiefnemers zowel zacht als hard is. Landschappelijk gezien zacht omdat sprake is van een geleidelijke overgang van dichtbebouwd naar extensief bebouwd. Beleidsmatig hard omdat een dergelijke bouwwijze voorkomt dat op termijn het gebied nog meer wordt dichtgebouwd. Het ging hier om een gebied, ten noorden van de Wechelerweg, waar vanuit verschillende actoren weerstand was tegen woningbouw op die plek.</p> <p>In een eerste stedenbouwkundige visie was woningbouw in hoge dichtheden in dit gebied gepland. Tijdens de collegeonderhandelingen na de meest recente gemeenteraadsverkiezingen is afgesproken in het geheel niet te bouwen in dit gebied.</p> |
| Meer informatie                             | Plannen zijn niet gepubliceerd                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

# 7

## Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen weergegeven uit de 14 interviews die gehouden zijn met vertegenwoordigers van woningcorporaties, bouwbedrijven, projectontwikkelaars, gemeenten, provincie, stedenbouwkundigen en groene organisaties. Gezamenlijk bieden zij een inkijk in het governance-perspectief op verantwoord ruimtegebruik in Overijssel: de rollen, verantwoordelijkheden, strategieën, afhankelijkheden en dilemma's.

De volgende vragen stonden centraal in dit project:

1. *Welk perspectief hebben betrokken partijen op vraagstukken van stedelijke ontwikkeling, met name rondom woningbouw en bedrijventerreinen? Hoe kijkt men aan tegen inbreiding, uitbreiding, inpassing?*

De visies van betrokken partijen lopen uiteen. Respondenten benadrukken uiteenlopende aspecten: ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie, efficiency, landschap, stedelijke voorzieningen, samenhang met sociaal-economische structuur, verkeersproblematiek. Verantwoord ruimtegebruik is daarmee een multidimensioneel begrip waar partijen een verschillende definitie aan geven. Grofweg kunnen twee coalities worden onderscheiden: de ene coalitie (overheden, enkele woningcorporaties en groene organisaties) pleit voor verdichting, inbreiding en scheiding van stad en land. De andere coalitie (private partijen en de overige woningcorporaties) vraagt letterlijk meer ruimte voor ontwikkelingen. Wonen in het groen, ruimte voor bedrijvigheid en inpassing zijn dan sleutelbegrippen. Daarnaast wijzen vele respondenten op de proceskant van verantwoord ruimtegebruik: niet alleen wat het is, maar vooral hoe je er gezamenlijk vorm en inhoud aan geeft, is van belang.

2. *Welke strategieën ontwikkelen zij ten aanzien van binnenstedelijke inbreiding versus uitbreiding? Hoe definieert men de eigen rol? Welke maatregelen worden getroffen? Welke instrumenten worden ingezet?*

Vrijwel alle respondenten benadrukken de noodzaak van samenwerking: men heeft elkaar nodig om via een lange termijn doelstellingen –uiteenlopende- visies te kunnen realiseren. Ook zien de meeste respondenten een sterke publieke rol, met name van gemeenten of van regio's. In hoeverre deze rol meer omvat dan het stellen van algemene kaders, daarover verschillen de meningen van de beide onderscheiden coalities. Sommigen verwachten van een gemeente een leidende rol op afstand, zodat maatschappelijke partijen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Anderen wensen een veel nadrukkelijker sturende rol van overheden.

3. *Welke knelpunten kunnen worden onderscheiden? Welke mogelijkheden bestaan er om deze knelpunten op te lossen (best practices)?*

Verantwoord ruimtegebruik kent echte dilemma's: wonen vs groen, ruimte in de stad

vs inbreiding, markt vs algemeen belang, etc. Veel van de dilemma's gaan uiteindelijk over de keuze tussen inbreiding of uitbreiding. Aan zowel uitbreiding als inbreiding zitten voor- en nadelen en ze kunnen feitelijk niet los van elkaar worden gezien. Verdichting van stedelijk gebied spaart het landschap en ondersteunt stedelijke functies als openbaar vervoer, cultuurvoorzieningen en andere diensten, maar kan niet onbeperkt worden doorgevoerd omwille van aspecten als leefbaarheid, veiligheid, bereikbaarheid, milieunormen. Bovendien is inbreiding vaak complex en duur. In het landelijk gebied is aandacht wenselijk voor het laten groeien van kleine kernen, passend binnen landschap en sociale verbanden die kenmerkend zijn voor het plattelandleven. Als mogelijke oplossingsrichting constateren de respondenten dat het afstemmen van visies op diverse schaalniveaus tussen verschillende partijen cruciaal is.

### ***Discussie tijdens de werkconferentie***

Tijdens de werkconferentie is gediscussieerd aan de hand van vier scherp geformuleerde stellingen:

- *De woningopgave vraagt om uitbreiding van het stedelijk gebied.*
- *Zonder een nadrukkelijker sturende rol van de overheid blijft verantwoord ruimtegebruik een illusie.*
- *Verantwoord ruimtegebruik mag ten koste gaan van de rentabiliteit op korte termijn.*
- *Stadsranden moeten geleidelijke overgangen krijgen naar het buitengebied.*

De stellingen zijn een afgeleide van de in dit rapport onderscheiden dilemma's. Dat betekent dat geen eenvoudig eens of oneens mogelijk is. Iedere keuze heeft ook een keerzijde. De discussie samenvattend, kwamen de volgende stellingnames bovendien:

Op dit moment is er een flinke behoefte aan nieuwe woningen. Ook ligt er een stevige kwalitatieve opgave: de samenstelling van de woningvoorraad in de steden is vaak eenzijdig met relatief veel sociale woningbouw. Bovendien is een deel van de woningen verouderd of verloederd. Ook zijn woonwensen zodanig dat oudere woningen en oudere wijken daaraan onvoldoende voldoen. Er is dus behoorlijk 'werk aan de winkel'. De aanwezigen waren van mening dat de prioriteit moet liggen bij inbreiding, maar de benodigde aantallen op korte termijn maken uitbreiding noodzaak. Bij nieuwe stadsuitbreidingen zou onderzocht moeten worden in hoeverre 'robuuste woonlandschappen' gecreëerd kunnen worden. Bovendien betoogden verschillende aanwezigen dat uitbreiding niet altijd tot kwaliteitsverlies leidt. Op dit moment zijn voldoende plekken aanwezig die geen kwaliteit hebben. Door inpassing, verweving en combinaties van wonen, werken en recreëren kan kwaliteit worden toegevoegd. Overigens, op middellange termijn is het maar zeer de vraag in hoeverre uitbreiding noodzakelijk is. Juist ook voor Twente en Overijssel wordt binnen afzienbare termijn al rekening gehouden met krimp van de bevolking. Hoewel bovengenoemde prognoses uiteraard met veel onzekerheid omgeven zijn en ruimtelijke ontwikkelingen zeker niet 1-op-1 gekoppeld zijn aan de omvang van de bevolking. Bovendien is het nog de vraag, dat als krimp zich voordoet in Overijssel op welke plaatsen en ten aanzien van welke functies de nadelen van krimp zich vooral doen voelen. Toch kan wel met zekerheid worden gezegd dat aandacht voor het hart van de steden en het behouden van voldoende massa om stedelijke voorzieningen in stand te houden van groot belang is. Verdichting en aandacht voor vitaliteit van het centrum behoort een van de prioriteiten te zijn.

Een behoorlijke consensus bestond over de noodzaak van regionale samenwerking. Juist op een bovenlokaal niveau kunnen afwegingen worden gemaakt waar bebouwing het beste past en waar hoogwaardige landschappen behouden en versterkt kunnen worden. Lokale afwegingen leiden tot suboptimale keuzes. De ervaring leert echter dat regionale samenwerking vaak zeer moeizaam tot stand komt. Een pro-actieve rol voor de provincie kan wellicht een uitweg bieden. In het algemeen wordt door vrijwel alle respondenten en deelnemers aan de werkconferentie gepleit voor een sterke rol voor publieke partijen, uiteraard wel in nauwe samenspraak met private partijen.

Tot de financiële kant van ruimtegebruik: het belangrijkste knelpunt/dilemma dat de aanwezigen zagen had betrekking op het grote financiële belang dat gemeenten hebben bij grondexploitatie. Hierdoor is de afweging vaak teveel gericht op de korte termijn en op de financiële kant. Het ontkoppelen van de financiële dimensie van de ruimtelijke strategie werd als noodzakelijk gezien. Daarbij werd gesteld dat investeren in kwaliteit ook extra investeringen uitlokt. Door als gemeente in te zetten op een leef- en werkomgeving met hoogwaardige voorzieningen en voorwaarden te creëren voor kwalitatief hoogstaande en gevarieerde ruimtelijke arrangementen kan je private investeerders verleiden om ook in een dergelijk gebied te investeren: kwaliteit genereert geld. De heropbouw van Roombeek in Enschede is bijvoorbeeld op dit principe gestoeld. Ook werd opgemerkt dat landschap en landschappelijke kwaliteit collectieve goederen zijn waarvoor een vorm van structurele financiering moet worden gevonden, bijvoorbeeld via het belastingstelsel. Een vergelijking met waterschappen ('landschap-schappen') werd gemaakt.

### ***Tenslotte: kernpunten van de opgave***

Verantwoord ruimtegebruik vereist de inzet en samenwerking van alle partijen, ook in bovenlokaal perspectief. Daarbij zal het lastig manoeuvreren zijn tussen de beide onderscheiden coalities. Inzichten, strategieën en belangen lopen immers uiteen. Dat betekent dat er geen eenvoudige en eenduidige antwoorden zijn voor de dilemma's. Expliciete aandacht, regievoering en een leiderschap dat de uiteenlopende belangen en visies weet te verenigen is de opgave. Verantwoord ruimtegebruik is daarbij een veelomvattend begrip met veel te onderscheiden deelproblemen. Uit de interviews en de werkconferentie komen de volgende kernpunten naar voren:

- Ruimtelijke ontwikkeling wordt voor een belangrijk deel gestuurd door belangen bij grondexploitatie. Dat betekent ook dat ruimtegebruik vooral vanuit een financiële invalshoek wordt bekeken. De aandacht gaat dan met name uit naar de korte termijn en niet naar kwaliteit op langere termijn. Zowel respondenten als deelnemers aan de werkconferentie stelden dat het doorbreken van het belang van grondexploitatie essentieel is. Dit vergt uiteraard wetswijzigingen. Op kleinere schaal kan echter ook het nodige verbeterd worden, bijvoorbeeld door te werken met vereveningsfondsen: winsten uit een project moeten voor een deel worden gebruikt om kwaliteit elders te verzekeren. Op die manier kunnen win-win situaties ontstaan: stedelijke ontwikkeling is en blijft mogelijk, maar tegelijkertijd ontstaat meer ruimte voor versterking van het landschap elders
- Veel van de problematiek concentreert zich in bestaand stedelijk gebied en het stadshart. Hier ligt de kernopgave: het maken van een kwalitatieve slag door de transformatie van de bestaande woningvoorraad. Dit is een complexe en kostbare operatie, maar noodzakelijk om leegloop en daarmee de teloorgang van stedelijke

- voorzieningen te voorkomen.
- Stadsranden verdienen ook de primaire aandacht. Daar ontmoeten stad en buitengebied elkaar en worden tegenstellingen zichtbaar. Veel respondenten pleiten voor het robuust maken van stad-land overgangen, bijvoorbeeld door het creëren van meer geleidelijke overgangen. Tegelijkertijd bestaan er zorgen over de mogelijke verrommeling en eenvormigheid die dit oplevert. In ieder geval is duidelijk dat de huidige wijze van omgaan met stadsranden, die stukje voor stukje steeds weer opschuiven, geen handhaarbaar model is als we de kwaliteit van het buitengebied willen bewaken en bewaren.
  - Veel aandacht is in de ruimtelijke ordening altijd uitgegaan naar het stedelijk gebied. Tegelijkertijd is er een transformatie gaande in het buitengebied, vooral vanwege het afnemende belang van de landbouw. Stad en land raken steeds verder verweven. Zoals ook blijkt uit de Natuurbalans 2006 die het Milieu- en Natuurplanbureau onlangs publiceerde, verrommelt het platteland in sneltreinvaart. Verantwoord ruimtegebruik vraagt juist ook aandacht voor het buitengebied. Daarbij is het opvallend dat weinig is gesproken over bedrijventerreinen. Hoewel juist bedrijventerreinen verantwoordelijk zijn voor aantasting van de ruimtelijke kwaliteit van het platteland en er binnenstedelijk een enorme kwaliteitsopgave ligt, lijkt dit onderwerp in het kader van verantwoord ruimtegebruik een ondergeschoven kind.

Tot slot, bij de bovenstaande conclusies moeten we ons goed realiseren dat gemeenten en overige partijen verschillen van elkaar en dat omstandigheden verschillen. In sommige gemeenten is bijvoorbeeld relatief veel ruimte in bestaand stedelijk gebied door het wegvallen van industriële bestemmingen. Op andere locaties is de ruimtedruk veel groter. Dat betekent dat conclusies genuanceerd moeten worden getrokken, en er geen sprake kan zijn van een blauwdruk.

## Bijlage 1: Lectoraat Duurzame leefomgeving

**Saxion Hogescholen heeft het lectoraat Duurzame Ontwikkeling van de Leefomgeving ingesteld om bij te dragen aan de versterking van de kwaliteit van de leefomgeving, nu en in de toekomst. De focus van het lectoraat ligt op het leren van creatieve, innovatieve ideeën, als basis voor bruikbare, praktische oplossingen die de kwaliteit van de leefomgeving versterken. Vanuit het lectoraat worden onderzoeksprojecten geïnitieerd, onderwijs verzorgd, adviezen uitgebracht, en workshops, symposia en kenniscafés georganiseerd.**

Het lectoraat werkt vanuit een gebiedsgerichte invalshoek aan een duurzame leefomgeving. We benaderen leefomgevingsvraagstukken daarbij vanuit een integraal perspectief. Kernvraag binnen het lectoraat is hoe verschillende partijen op een effectieve manier kunnen samenwerken zodat een perspectief op een duurzame leefomgeving ontstaat. Via praktijkgericht onderzoek wordt gezamenlijk met regionale en landelijke partijen geleerd van lopende experimenten op het terrein van een duurzame leefomgeving. De kennis die daarbij wordt opgedaan wordt zowel gedeeld met maatschappelijke partijen als ingebed in de onderwijsprogramma's van Saxion. Voorbeelden van projectvragen zijn:

- Wat betekent duurzame ontwikkeling voor het herstructureringsproces van een wijk?
- Wordt een duurzaam gebouwde wijk ook duurzaam bewoond?
- Welke managementtools kunnen we inzetten bij het duurzaam inrichten van een bedrijventerrein?
- Wat is een goede vorm waarin betrokkenen met elkaar kunnen samenwerken bij de ontwikkeling van een plattelandskern?
- Welke rol dient de gemeente te spelen bij ontwikkelingen in het landelijk gebied?

Het lectoraat richt zich op een drietal concrete domeinen:

- Duurzame stedelijke vernieuwing / duurzaam wonen
- Duurzame bedrijventerreinen / duurzaam ondernemen
- Plattelandsontwikkeling / relatie stad-land

Meer informatie over lopende onderzoeksprojecten is te vinden op onze website:

[www.duurzameleefomgeving.nl](http://www.duurzameleefomgeving.nl)

**Lector dr.ir. Theo de Bruijn** geeft leiding aan het lectoraat. Naast zijn functie als lector bij Saxion Hogescholen is De Bruijn als senior onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente.

*Vanaf 1 januari 2007 maakt het lectoraat deel uit van het nieuwe Saxion-kenniscentrum Leefomgeving. In dit kenniscentrum zal worden samengewerkt met de Saxion-lectoraten Externe Veiligheid, Duurzame Energie, Regionale Ontwikkeling en Governance.*

## **Bijlage 2: Respondenten**

### **Overheden**

- Gemeente Hengelo: dhr. F. Locher
- Gemeente Zwolle: mevr. P. Bijlsma en dhr. C. Zaat
- Gemeente Enschede: dhr. H. de Gucht
- Gemeente Deventer / Stedendriehoek: dhr. G. Sizoo
- Provincie Overijssel (ambtenaar): mevr. M. Antonis
- GS Provincie Overijssel: dhr. Th. Rietkerk

### **Projectontwikkelaars/stedebouwkundigen**

- Koopmans bouwbedrijf: dhr. H. Smit en dhr. W. van der Hoek
- IAA Architecten: dhr. J. Astrego

### **Woningcorporaties**

- Woonunie/Ieder1: dhr. T. Oosterhuis / dhr. B. Nieuwerth
- SWZ Zwolle: dhr. E. Veenstra
- De Woonplaats: dhr. J. Oppeneer
- HBS Ons Belang: dhr. W. de Bruijn

### **Natuur- en Milieuorganisaties**

- NMO: dhr. N. Bronsgeest
- Landschap Overijssel: dhr. J. Bisschops

## Bijlage 3: Deelnemers werkconferentie

|                                  |                                                  |
|----------------------------------|--------------------------------------------------|
| De heer J. Astrego               | IAA-Architecten                                  |
| De heer C. Bakker                | Keypoint Consultancy                             |
| De heer R. van Beek              | ARCADIS                                          |
| De heer N. Beukema               | Provincie Overijssel                             |
| De heer N. Bronsgeest            | Natuur Milieu Overijssel                         |
| De heer T.J.N.M. de Bruijn       | Saxion Hogescholen                               |
| De heer M.B. Bruins              | DHV BV                                           |
| De heer K.E. Bugge               | Saxion Hogescholen                               |
| De heer A. Bus                   | Saxion Hogescholen                               |
| Mevrouw F.M. Drogen              | Saxion Hogescholen                               |
| De heer D. Feil                  | Stichting Lonneker Land                          |
| De heer C. Grit                  | Stedebouwkundig Adviesbureau Witpaard - partners |
| Mevrouw J. Grooters              | KISS KennisInstituut Stedelijke Samenleving      |
| De heer H.G. Heeringa            | Freelance Stedebouwkundige                       |
| De heer T. Hoorens van den Berg  | Saxion Hogescholen                               |
| De heer L. de Jong               | Provincie Overijssel                             |
| De heer T.P.W.M. van der Krogt   | KISS KennisInstituut Stedelijke Samenleving      |
| Mevrouw A.M. Kuiper              | Gemeente Ommen                                   |
| De heer H.J. Manschot            | Manschot Project Management bv.                  |
| De heer H.L. de Mul              | St. Collusie, afd. Projectmanagement             |
| De heer B. Needham               | Radboud Universiteit Nijmegen                    |
| De heer P. Nijssen               | Tauw                                             |
| De heer A.K. Pakkert             | Plaatselijk Belang, afd. Mariënheem              |
| De heer A.M. Rompelman           | Hogeschool Windesheim                            |
| De heer G.J. Sizoo               | Gemeente Deventer                                |
| De heer P.A. Smit                | Saxion Hogescholen                               |
| De heer A.H.L.M. van Snellenberg | Gemeente Enschede                                |
| De heer J.G. van der Steege      | Gemeente Enschede                                |
| De heer J. Vermaesen             | Saxion Hogescholen                               |
| De heer D.P. Visser              | Saxion Hogescholen                               |
| De heer B.J. de Vries            | Saxion Hogescholen                               |
| Mevrouw M. Weekhout              | Saxion Hogescholen                               |
| De heer C. Zaat                  | Gemeente Zwolle                                  |
| De heer R. Zeeuwen               | Saxion Hogescholen                               |