

2 Trends in verstedelijking, landbouw en bestuur

2.1 Inleiding

Ontwikkelingen in ruimtegebruik en bestuur brengen kansen en bedreigingen met zich mee voor natuur en landschap. Een belangrijk gegeven is dat het aantal huishoudens, en daarmee de behoefte aan nieuwe woningen, de komende decennia nog flink zal groeien. De vraag naar ruimte voor recreatief groen, bedrijfsterrein, infrastructuur en waterbeheer stijgt mee. De vraag of verstedelijking niet teveel ten koste gaat van natuur en landschap leeft sterk. Tegelijkertijd zijn er signalen die duiden op een tegentrend: er komen steeds meer voorbeelden waaruit blijkt dat het ook anders kan. Dat verstedelijking ook gecombineerd kan worden met natuur- en/of landschapontwikkeling. Paragraaf 2.2 werkt deze trend verder uit door de trends die deze combinatie positief beïnvloeden te analyseren en met elkaar in verband te brengen. De paragraaf besluit met een aantal opties voor beleid.

Ons land zal steeds meer lijken op een grote plattelandstad. Daarbinnen vindt landbouw plaats, maar alleen als dit een gewenst en integraal onderdeel van die plattelandstad uitmaakt. De trend is weliswaar dat de totale ruimtebehoefte voor de landbouw afneemt, maar de vraag is (en blijft) met hoeveel. Ook de richting waarin de landbouw beweegt, is onzeker. Blijft de gangbare, grondgebonden productielandbouwer, die moderne, grootschalige productielandschappen nodig heeft, toonaangevend? Of heeft de verbrede plattelandsondernemer de toekomst? In dat geval hoeft de landbouw geen plaats te maken voor verstedelijking en natuurontwikkeling, maar

zijn er combinaties mogelijk. Paragraaf 2.3 verkennt de ontwikkelingen rond voedselproductie en groen aan de hand van drie oonaangevende trends: handelsliberalisatie, vermaatschappelijking van de landbouw en technologische ontwikkeling. Ter verduidelijking van de betekenis van deze trends voor natuur en landschap, vervolgt deze paragraaf met de bespreking van een aantal mogelijke bedrijfsvormen van de toekomst. Ook deze paragraaf besluit met een aantal beleidsopties.

De paragraaf over bestuur (2.4) analyseert vervolgens de bestuurlijke kracht van de overheid tegen de achtergrond van de trend ‘van government naar governance’. Deze trend uit zich op drie manieren: er verschijnen steeds meer partijen aan de overheidstafel, terwijl de nationale overheid te maken krijgt met Europeanisering én regionalisering. De vraag is tot slot hoe de rijks-overheid zich het beste op kan stellen in dit spanningsveld.

2.2 Het nieuwe wonen

2.2.1 Inleiding

Al heeft het er vaak alle schijn van, nieuwe verstedelijking houdt niet per definitie een conflict in met natuur en landschap. Integendeel, verstedelijking biedt juist ook een potentieel aan allerlei mogelijke coalities en samenwerkingsverbanden die iets kunnen betekenen voor natuur en landschap. Het doel van deze paragraaf is om na te gaan welke trends deze visie op “het nieuwe wonen” ondersteunen.

Ook de richting waarin de landbouw beweegt, is onzeker

*De vraag naar
woningen zal de
komende tijd nog
sterk groeien*

Centraal in het betoog staat de opkomst van de groene ruimte als consumptieruimte. Stad en land raken steeds meer verweven: de groengebieden tussen de steden worden de parken van de 21e eeuw. Boeren beginnen de stedeling in hun buurt weer als consument te zien, consument van producten en van landschap. De vraag is welke wensen die consumenten precies hebben voor het consumptielandschap: wat zijn de trends in gebruik en beleving van de groene ruimte? Daarover gaat paragraaf 2.2.2.

Paragraaf 2.2.3 vervolgt met het in kaart brengen van de vraag naar groen wonen. De vraag naar woningen zal de komende tijd nog sterk groeien, en ook de diversiteit in woonwensen neemt toe. Zo is er niet alleen een groeiende vraag naar centrumstedelijk wonen, maar ook naar groen wonen. Men is ook bereid om extra te betalen voor een woning in het groen (Bervaes, in voorbereiding). Daar komt bij dat duurzaam bouwen sterk in ontwikkeling is. Daarmee wordt het ook technisch mogelijk om groen te wonen, zonder de condities voor natuur aan te tasten. Het is zelfs al zover gevorderd dat het mogelijk is autarkische woningen te realiseren: zelfvoorzienende woningen die toch aan de hedendaagse eisen van comfort en architectuur kunnen voorzien. Toepassing van kleinschalige technieken op het gebied van duurzame energieopwekking en zuivering maken grote investeringen op die gebieden onnodig. Concentratie van technieken in een eco-box geeft de architectonische vrijheid te variëren tussen Griekse villa's, houten huizen en catalogusboerderettes.

Zo is er dus niet alleen vraag naar groen wonen, het is ook technisch mogelijk om groen en

schoon te wonen. Maar hoe verhoudt natuur zich tot de stad? Met andere woorden: hoe ziet het stedelijk natuurgebied eruit? Paragraaf 2.2.4 verkent enige trends op dit vlak. En hoe zit het met de extra mobiliteit die groen wonen met zich meebrengt? Kan verbreding van de verkeersdoelstelling uitkomst brengen? Op deze vraag gaat paragraaf 2.2.5 in. Tot slot de hamvraag in paragraaf 2.2.6: kunnen we verstedelijking ook inzetten als instrument van natuurbeleid?

2.2.2 Trends in recreatie en beleving

Het landschap rond de steden wordt steeds meer een onderdeel van de rijke Nederlandse historie van tuin- en parkarchitectuur, die heeft geleid tot een grote verscheidenheid aan aangelegde parken en landschappen. In elke periode hebben ontwerpers eigen accenten gelegd. Het park van de Middeleeuwen is een ommuurde plek; de goddeloze wildernis is daar omgevormd tot een vruchtbaar aards paradijs. Renaissance, Verlichting en Romantiek hebben elk hun eigen thematiek. In de volksparken van de 19e en 20e eeuw staan gezondheid, recreatie en sociale relaties centraal. De groengebieden tussen de steden zijn de parken van de 21e eeuw (Brinkhuijsen et al., in voorbereiding).

Onderdeel van deze ontwikkeling is dat 'stedelijke' natuurbeelden de klassieke 'plattelands'-natuurbeelden verdringen. Zo krijgt het functionele natuurbeeld, waarin de natuur als productiefactor voor de landbouw wordt gewaardeerd, steeds minder aanhangers. In opkomst is het wildernisnatuurbeeld, waarin de natuurlijke processen voorop staan. In het arcadisch natuurbeeld waarden mensen de harmonie tussen mens en natuur. (Buys et al., in voorbereiding)

Deze laatste twee natuurbeelden zijn nu nog dominant, maar er tekenen zich al weer nieuwe natuurbeelden af. Een 'interactief natuurbeeld' waardeert de natuur als alibi voor tal van activiteiten: van wilgenknotten tot sierplanten combineren met een poel in de tuin. Een 'technologisch natuurbeeld' combineert natuur met de idee van schone, moderne techniek; de visrijkdom rond sommige boortorens in de Noordzee; de kassen van de toekomst in een groene parkachtige omgeving; een kolonie visdiefjes op een dak. Deze nieuwe natuurbeelden bieden goede aanknopingspunten voor het combineren van verstedelijking met natuur.

In de praktijk komen de natuurbeelden in allerlei mengvormen voor. Het bezoekerscentrum, inclusief horecagelegenheid in het wildernisarrangement wordt hooglijk gewaardeerd. De trotse tuinbezitter koestert de salamander in de poel die wordt omgeven door narcissen, kardinaalsmutsen en andere heesters en struiken uit het tuincentrum. Bovendien worden gebruik en beleving van de groene ruimte steeds diverser (Jacobs, et al., in voorbereiding). Er ontstaan steeds meer subculturen met eigen pleitbezorgers, die streven naar eigen piekervaringen in de groene ruimte. In de beleveniswedloop is er toenemende behoefte aan spectaculaire ervaringen: 'heftig subliem, maar veilig'. De behoeften lopen uiteen van struinen door wildernisnatuur met geavanceerde GPS-navigatie tot uiteenlopende ervaringen op de Maasvlakte.

Er is een toenemende belangstelling voor waarden die het materialisme voorbij gaan: postmaterialistische waarden zoals zelfverwezenlijking, intellectuele of spirituele voldoening en esthetisch

genot (Dagevos, 2001 en Dagevos et al., 2000). De immateriële kant van consumptie wordt steeds belangrijker. Zo vindt er een verschuiving plaats van consumptie van 'real goods' naar 'feel goods': van spuitjes naar 'zongerijpte spuitjes van het groene hart-bedrijf van elfstedentochtwinnaar boer Angenent', of van rijwielpad naar 'eeuwenoud kerkepad waarvan hier en daar het plaveisel of het zicht op de torenspits nog goed herkenbaar zijn'. Consumenten willen steeds worden verrast, verbaasd, verleid, verwend of vermaakt. Het zal dus steeds meer gaan om het verhaal achter het weiland, de sloot, het bos of het voedsel. De voedings- en de vrijetijdsindustrie zullen zich steeds meer gaan richten op verlangens rond imago en identiteit, verbeelding en verantwoordelijkheid, fantasie en 'fun', in plaats van op de bevrediging van materiële behoeften. Steeds meer mensen experimenteren met uiteenlopende levensovertuigingen en levenslessen, shoppen en surfen of zappen van de ene ervaringswereld of (sub)cultuur naar de andere (Dagevos, 2001). De variëteit aan consumptiepatronen neemt enorm toe en roept een enorme diversiteit aan consumptiegoederen en diensten op. Deze trend is al geruime tijd aan de gang en inmiddels zijn we de fase van 'massa-individualisering' alweer voorbij. De consumenten zagen door de bomen het bos niet meer en nu ontstaat het aanbod meer in samenspraak met de consument. Het massaal leveren van steeds heterogener producten en snel daarna even massaal overstappen op een ander product, vaak een variatie op hetzelfde thema.

Enscenering, thematisering en spectacularisering zijn technieken die dit mogelijk maken voor de bebouwde en de groene omgeving. We zien ze bij

Er is een toenemende belangstelling voor waarden die het materialisme voorbij gaan

*Landgoederen en
buitenplaatsen zijn
van oudsher het
summum van
landelijk wonen*

allerhande cluster- en complexvorming: recreatie-, thema- en bungalowparken, golfbanen en landschapsbeheer, fietsroutes en streekproducten. Zo worden multifunctioneel ruimtegebruik en agro-toerisme de moderne strijdkreten om het veranderingsproces “van een agrarisch productiemilieu naar een gedifferentieerd consumptielandschap” (Mommaas et al., 2000) kracht bij te zetten.

2.2.3 Behoeft e aan groene woonmilieus

De maatschappij wordt steeds individualistischer. De oriëntatie wordt steeds meer globaal en minder gebonden aan plaats en tijd. Dit zien we terug in een groeiende behoefte aan productdifferentiatie, ook op de woonmarkt. De Nota Wonen van het ministerie van VROM beveelt daarom aan om de burger meer keuzevrijheid te geven bij het kiezen en creëren van zijn woonomgeving. De Nota Wonen onderscheidt vijf fysieke woonmilieus:

- Centrum-stedelijk
- Buiten-centrum
- Groen-stedelijk
- Centrum-dorps
- Landelijk

In deze volgorde zit een toenemende behoefte aan natuur en een afnemende behoefte aan cultuur. Er is een grote vraag naar Centrum-stedelijk, Groen-stedelijk en Landelijk. Dit zijn de twee uitersten (cultuur en natuur), en de combinatie van die twee. Het kwantitatief aanbod van deze drie typen schiet tekort. Zo kan het gebeuren dat ondanks de aanzienlijke interesse voor landelijk wonen, slechts 5% van het totaal aantal verhuizingen in Nederland een verhuizing van een stedelijke naar een landelijk gemeente

betreft (Heins, 2001). Heins stelt dat er ook een grote groep liefhebbers van het “pseudo-platteland” is: een stedelijke woonomgeving met de landelijke kenmerken rust, ruimte en groen. Het woonmilieu Buiten-centrum, waarvan we het meest hebben in de vorm van alle nieuwbouwwijken buiten de kern van de stad, voldoet niet aan die eis en is dan ook uit de gratie.

Landgoederen en buitenplaatsen zijn van oudsher het summum van landelijk wonen. Ook tegenwoordig worden weer nieuwe landgoederen en buitenplaatsen aangelegd. Er zijn zelfs voorbeelden van nieuwe buitenplaatsen op landgoederen. Het is een typische publiek-private aangelegenheid. De private partij investeert in het landschap, in ruil voor overheidstoestemming om te bouwen op een plek waar het anders niet zou mogen. Het realiseren van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen betekent altijd buiten de bekende paden treden, met alle onzekerheden van dien. Belangstelling bij de particuliere sector is er zeker, maar de aanleg brengt nog veel onduidelijkheid en knelpunten met zich mee zoals een lange voorbereidings- en uitvoeringstijd.

De markt heeft een voorkeur voor ‘groot’, zo blijkt uit een marktverkenning naar nieuwe buitenplaatsen (Hansman et al., 2000). Veel bouwvolume, en liefst geen bovengrens aan de omvang in hectares. En de potentiële bewoners vinden het niet erg dat delen van hun terrein openbaar zijn, hoewel ze daar in de meeste gevallen uiteraard niet enthousiast over zijn. Aantrekkelijk is de exclusiviteit. De bovengrens in aantallen nieuwe buitens ligt volgens de marktverkenning van Hansman dan ook op duizend. Een ander bijzonder landelijk woonmilieu is de

boerderij. Wijnen et al. (2000) onderzochten vraag en aanbod van groen wonen, met speciale aandacht voor boerderij- en tuinderswoningen. Deze laatste maken 2% uit van het totale woningbestand in Nederland. Wijnen et al. schatten dat er voor de periode 1998-2000 13.000 gezinnen zijn met belangstelling voor een boerderijwoning, terwijl er maar ruim 7.000 vrij komen. De kloof tussen vraag en aanbod is vooral groot in het westen van het land.

2.2.4 Het stedelijk natuurgebied

Steeds meer ecologen wijzen op de toename van de natuurwaarde in de stad. In de jaren tachtig was de stad zelfs een refugium voor soorten die als gevolg van de industrialisatie in de landbouw verdwenen waren uit het landelijk gebied. De ooit zo vuile en verontreinigde stad wordt steeds schoner. De ontwikkeling van nieuwe en duurzame bouwtechnieken draagt daaraan bij.

Steeds vaker worden ecologische principes toegepast bij het groenbeheer in de stad. Duurzaam waterbeheer verbetert de ecologische condities van de stad voor mens, plant en dier. Er is weliswaar nog onvoldoende bekend over het functioneren van de stad als ecosysteem, maar er zijn veel aanwijzingen dat de natuurwaarde in het stedelijk natuurgebied toeneemt. De verbeteringen zijn te danken aan de veranderingen in het beheer van de groene ruimte in en om de steden. Overheden gebruiken steeds minder chemische middelen in het groenbeheer. Er komt bovendien steeds meer ruimte voor natuurlijke ontwikkeling van beplantingen ("ecologisch groenbeheer") in groengebieden in en om de stad.

Nieuwe stedelijke uitbreidingsplannen gaan steeds vaker gepaard met harde ecologische

voorwaarden, waaronder natuurcompensatie. Dit gaat steeds minder om propagandaplaatjes en steeds meer om maatregelen die ecologisch echt iets voorstellen. Steeds meer gemeenten worden zich bewust van hun plaats in de 'groen-blauwe structuur' en zijn bereid daar in te investeren.

2.2.5 Mobiliteit

De aanleg van groene woonmilieus in voormalige landbouwgebieden heeft consequenties voor het gebruik van bestaande wegen. Mobiliteit en kwaliteit van de leefomgeving staan op gespannen voet met elkaar. Bereikbaarheid is een groot goed, maar wegen en verkeerslawaaï leiden tot versnippering en verstoring van natuur en landschap. In het nationale beleid signaleren we een trend naar verbreding van de verkeersdoelstelling: van exclusieve aandacht voor bereikbaarheid naar bereikbaarheid in combinatie met andere kwaliteiten. Sinds de Tweede Nota voor de ruimtelijke ordening staat bereikbaarheid in Nederland centraal op de agenda. Inmiddels is elke plek in Nederland goed tot uitstekend bereikbaar. Tegelijkertijd is echter een versnippering van groene, rustige en natuurgebieden opgetreden. Dit heeft de overheid (zie NVM, NVVP en de Vijfde Nota) ertoe gebracht beleid te voeren dat gericht is op ontsnippering.

Een van de punten is hoe groene woonmilieus zich verhouden tot een vergrote mobiliteit. Met andere woorden, bij het bouwen in een groene omgeving zal ook de mobiliteit toenemen en vragen de bewoners om voldoende ontsluiting. Daarmee zal tegelijkertijd echter het landelijke en groene karakter van de woonomgeving veranderen. De vraag is of verbreding van de verkeersdoelstelling, dus behalve bereikbaarheid ook

Mobiliteit en kwaliteit van de leefomgeving staan op gespannen voet met elkaar

Braak en mensenwensen

Vrijwel alle ruimte in Nederland is planologisch dichtgetimmerd: elk stukje land is bestemd voor een bepaald gebruik, een bepaalde beleving. "Vrije" ruimte is vrijwel nergens te vinden. Braakliggende terreinen en te saneren locaties hebben het imago dat ze van niemand zijn, dat er geen regels gelden, dat niemand er zijn gezag of macht uitoefent of controleert of anderen zich aan de regels houden. Dat betekent vrijheid en avontuur. In ecologisch opzicht zijn het vaak uiterst dynamische terreinen met pioniersmilieus: het zijn plekken voor pioniers zoals de plevieren. Maar ook mensen kunnen er ongestoord hun gang gaan. Het zijn plekken voor activiteiten en belevenissen die niet door de overheid gepland en geprogrammeerd zijn. Initiatieven van (clandestiene) gebruikers bepalen het beeld. Een rondgang langs enkele terreinen levert de volgende gebruikers: kunstenaars, prostituees en tippelaars, verslaafden, daklozen, vuilstorters, feestgangers, motorcrossers, bramenzoekers, criminelen, struiners, kinderen en hondenuitlaters. Vrijheid en avontuur zijn mensenwensen.

foto: Lex Broere

