

Ruimte voor groen wonen

Over sturing en bewegingsruimte voor de actoren

T.A. Selnes

Projectcode 62405.00

December 2000

Rapport 4.00.16

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Ruimte voor groen wonen; Over sturing en bewegingsruimte voor de actoren
Selnes, T.A.
Den Haag, LEI, 2000
Rapport 4.00.16; ISBN 90-5242-630-9; Prijs f 27 (inclusief 6% BTW)
61 p., fig., bijl.

Studie naar sturingsmogelijkheden en koersbepaling van 'Groen wonen'. Aandacht voor de ruimtelijke problematiek en de procesmatige gevolgen. Met gebruik van literatuurstudie en een GSS-sessie is een inventarisatie gemaakt van de problematiek. De tijd is nu rijp voor experimenten en nieuwe ontwerpen, ruimtelijk-inhoudelijk maar ook procesmatig. Duidelijke randvoorwaarden dienen opgesteld te worden. Aandacht voor verdelingsproblematiek en de legitimiteit van Groen wonen is daarbij noodzakelijk. Maar wie het initiatief wil nemen is nog onduidelijk.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2000

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeed bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

| | Blz. |
|--|------|
| Woord vooraf | 7 |
| Samenvatting | 9 |
| 1. Inleiding | 13 |
| 1.1 Achtergrond en aanleiding | 13 |
| 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen | 13 |
| 1.3 Aanpak en methodiek | 14 |
| 2. Groen wonen - enkele vertrekpunten | 15 |
| 2.1 Inleiding | 15 |
| 2.2 Begripsbepalingen en uitgangspunten | 15 |
| 2.3 Sturingsmodellen | 18 |
| 2.4 Een reflectie op sturing en beleid | 19 |
| 2.5 Typologie woonmilieus | 22 |
| 3. Divergerende opvattingen over groen wonen en sturingsopgave: impressies van een interactieve discussie | 24 |
| 3.1 Inleidende discussie: groen wonen vraagt brede aanpak | 24 |
| 3.2 Groenproblemen per woonmilieu | 24 |
| 3.3 Beelden over groen wonen | 27 |
| 3.4 Welke kansen kunnen worden benut met groen wonen? | 32 |
| 3.5 Dynamiek en onzekerheid als leidraad? | 34 |
| 3.6 Het voorkomen van een vertroebelde discussie | 35 |
| 3.7 Wie neemt het initiatief? | 38 |
| 4. Het zoeken naar convergentie: uitdagingen en prioriteiten in een schuivende institutionele omgeving | 40 |
| 4.1 Het zoeken naar convergentie | 40 |
| 4.2 Ruimtelijk en bestuurlijk transformatieproces als vertrekpunt - legitimiteit als voorwaarde voor groen wonen | 40 |
| 4.3 De opengebroken sturingsdiscussie | 41 |
| 4.4 Randvoorwaarde voor succes: conformiteit met beleidsprincipes | 43 |
| 4.5 Randvoorwaarde voor succes: inspelen op lopende trajecten | 46 |
| 4.6 Communicatieve sturing | 47 |
| 4.7 Kansen en valkuilen | 50 |
| 5. Conclusies en aanbevelingen | 52 |

| | |
|------------------------------|------|
| | Blz. |
| Literatuur | 55 |
| Bijlagen | |
| 1 Deelnemers GSS-Groen Wonen | 57 |
| 2 Agenda GSS-Groen Wonen | 58 |

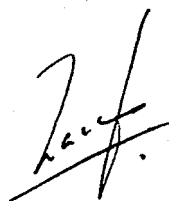
Woord vooraf

'Groen wonen' is een onderwerp van toenemende belang in de Nederlandse ruimtelijke inrichting en ordening. De aandacht voor een meer flexibel en divers woonbeleid gaat onlosmakelijk gepaard met een (her)oriëntatie op de achterliggende sturingsvraagstukken. Het moment van discussie over verschillende soorten problemen en mogelijke oplossingen valt niet toevallig samen met de voorbereidingen van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

In dit verband is een verkennende studie uitgevoerd naar de sturingsdiscussie die bij de verschillende vormen van woonmilieus gekoppeld zijn. Daarin is aandacht besteed aan zowel praktijkproblemen als meer theoretische inzichten. De auteur dankt met name Jos Jonkhof, trekker van de DenkTank Groen Wonen, voor de medewerking en ondersteuning tijdens het onderzoek en in het bijzonder voor zijn inzet bij de Group Support System-sessie (GSS). In de DenkTank ontmoeten wetenschap, beleid en praktijk elkaar voor discussie en onderzoeksbegeleiding.

Voor de goede opzet en uitvoering van de GSS-sessie dankt de auteur Marlies Ypma en Iris de Putter, beide van het LEI.

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse

Samenvatting

Aanpak

Bij Groen wonen is het uitgangspunt dat 'groen' op verschillende niveaus een rol speelt bij de kwaliteit van wonen en de woonomgeving: op conceptniveau, op beleidsniveau, op ontwerp-, inrichting- en beheersniveau en *last but not least*: op het niveau van de gebruikers ofwel de consument en zijn belevenis van groen in zijn woonomgeving. Deze constatering is belangrijk om aan te duiden dat er meerdere factoren en processen zijn die sleutelrollen spelen bij 'groen wonen'. Er is geen sprake van een proces, of een 'totaalconcept' of een 'grand design'. Vast staat dat de ontwikkeling onderhevig is aan een moeilijk te bepalen veranderingsproces. De komende jaren staan in het teken van discussie rond de inrichting van Nederland in bestuurlijke, economische en ruimtelijke zin. Recente studies, verkenningen en beleidsthema's wijzen op een heroriëntatie van het denken over concepten en sturingsvraagstukken in een meer dynamische open samenleving en er vindt een verschuiving plaats in het denken over de rol van overheden, markt, burger. Maar met de heroriëntatie dient er inzicht te zijn in de huidige mogelijkheden om de kwaliteit van woon- en leefomgeving te verbeteren via beleid en regelgeving. Daar is deze deelstudie voor bedoeld.

De vraag is in welke mate huidige sturingsconcepten en sturingsinstrumenten van de ruimtelijke ordening en andere relevante wetgeving op het terrein van de gebouwde omgeving, flexibiliteit en ruimte bieden voor sturing om de groene kwaliteit van woonmilieus te ontwikkelen.

De studie is een resultaat van een twee sporen aanpak. Door middel van een Group Support System (GSS) is een interactieve sessie gehouden met een aantal betrokkenen uit beleid, onderzoek en praktijk. Met een GSS wordt intensief en gezamenlijk (interactief) input verzameld voor verdere analyse. Daarnaast zijn de resultaten van de sessie gekoppeld met inzichten uit ander onderzoek, vakliteratuur en beleidsstukken.

Sturing

In algemene zin kan men een onderscheid maken tussen drie principieel verschillende sturingsmodellen: hiërarchisch model, zelfsturingmodel en netwerkmodel. In de praktijk vindt men echter een samenstelling met elementen van alle modellen, afhankelijk van de beleidsonderwerpen. In een geïnstitutionaliseerde overlegcultuur als de Nederlandse is het niet verwonderlijk dat de ruimtelijke ordening nooit opgetuigd is geweest met een sterk, centrale actor met eigen instrumenten en een eigen handhavingregime. In adviezen van gezaghebbende organen als de WRR wordt dit terecht een prominent kenmerk genoemd. Het hiërarchische model heeft dus geen sterke rol gespeeld, althans niet op uitvoeringsniveau.

Woonmilieus

In de studie wordt een onderscheid gemaakt tussen de volgende woonmilieus:

- Stedelijke centrummilieus
- Dorpsmilieus
- Woonmilieus buiten centrum
- Rand- of sub-urbane milieus
- Landelijk gebied

Problematiek per woonmilieu

Benadrukt werd dat discussies over de problematiek vaak vertroebeld worden door onzui-vere en onduidelijke opvattingen van concepten en samenhangen. Scherpere definities en verduidelijkende specificaties kunnen leiden tot een beter inzicht in reële versus vermeende tegenstellingen. De huidige 'postcodemethode' voor het bepalen van woonmilieus is een voorbeeld van deze onduidelijkheid. Hierdoor wordt bijvoorbeeld Groningen een randgebied. Een verdere categorisering en typologisering van de problematiek kunnen nuttig zijn voor de discussie. Ook ter voorbereiding van deze sessie hadden concepten scherper geformuleerd kunnen worden.

In het verlengde van deze discussie werd geopperd dat men ook een stap verder kunnen gaan door een verduidelijking en vereenvoudiging van het beleid en de databestanden die ten grondslag liggen van het beleid

In de discussie kwam naar voren dat de opgave in *stedelijke centrummilieus* wordt om groen met allure tot stand te brengen. Groen dient niet onderschat te worden als kwaliteitsimpuls, hand in hand met een compact gericht ruimtegebruik. In *dorpsmilieus* is de groenopgave sterker gekoppeld aan een sociaal-cultureel transformatieproces, waarbij een gevaar ligt in een diffuse verstedelijkingsproces. *Buiten centrum* van steden ligt en relatief homogeen en goedkoop woningaanbod waar relatief weinig draagvlak lijkt te bestaan voor openbare ruimte. Toch lijkt ook groen gewenst te zijn, mits inpasbaar in de omgeving. Maar de kostenpost zal een groot struikelblok zijn.

De problematiek verbonden aan *rand- en sub-urbane milieus* tweezijdig. Enerzijds is groen vaak aanwezig maar weinig toegesneden op huidige eisen (zie de 'groene vlakten' in de naoorlogse wijken met etage woningen). Groenelementen dienen een functie te hebben, soms is deze niet aanwezig of is verwaarloosd. Aan de andere kant zorgen aantrekkelijke groenwijken ook voor 'leegloop' van het centrum. Er is dus weinig samenhang tussen de ontwikkeling in verschillende woonmilieus en de koppeling met het functionele karakter van het groen is vaak afwezig.

Voor *het landelijk gebied* is het probleem niet zozeer een gebrek aan groen, kwantitatief gezien, maar kwalitatief zijn er wel degelijk problemen en vooral de relatie met omgevingsfactoren en leefbaarheidvragen is lastig. Vooral versnippering en vervlakking van gave natuurgebieden vormen risico's. Een vitaal onderdeel van de problematiek dient het zoeken naar nieuwe economische dragers te zijn. Het gaat om een gezonde balans te vinden tussen het bewaren c.q. ontwikkelen van hoogwaardig groen te midden van een heroriëntatie op nieuw economisch, maar ook sociaal en cultureel draagvlak.

Beelden van groen wonen

Een algemene definitie van Groen Wonen is lastig om te geven. Het gaat om een reeks woonmilieus in en aan het groen, liefst op zeer korte afstand en toegankelijk. Of daar een normering aan verbonden kan worden is maar de vraag, want de loopafstand van het groen zegt ook niet alles; kwaliteit en de beleving van kwaliteit is een vraag met een breder perspectief dan aantal minuten lopen van het huis.

Een van de centrale discussiepunten is of de definitie van groen wonen gericht moet zijn op de ontwikkeling van een nieuw concept of wordt het eerder een randvoorwaarde bij realisatie van reguliere woonwijken? De vraag raakt een van de inhoudelijke kernpunten. Gaat het over een transformatie richting zaken zoals lichte stedenbouw en wild wonen - of inpassing via huidige ruimtelijke ordeningsprincipes van compacte steden en contourenbeleid?

Een andere centrale kwestie is de mix tussen publiek en privaat. Opvattingen over de uitwerking van het concept zijn ook afhankelijk van de mix van publiek of privaat. Dit is geen afgebakende kwestie; de woonconsument wenst kwaliteitsgarantie over tijd en publieke partijen zullen wel een behoorlijke rol spelen. Maar gaat het dan altijd over publiek groen? Het maakt veel uit voor de sturingsmogelijkheden van de overheid of een stukje groen zich in de tuin of op de straat bevindt. Het onderscheid tussen publiek en privaat zal wellicht een heet hangijzer worden in de verdere maatschappelijke discussie.

Definitie 'sturing'

Het sturingsconcept wordt opgevat als beïnvloedingsprocessen: het beïnvloeden van maatschappelijke processen (onder andere ruimtelijke ordeningsprocessen) door gebruik te maken van uiteenlopende instrumenten. Enkele uitspraken zijn de volgende:

- 'sturing in het kader van 'groen wonen' is de mate van invloed van de overheid (rijk, provincie en gemeente) op een participatieproces met (particuliere) initiatiefnemers'.
- 'of juist ook met niet-initiatiefnemers die een duwtje in de rug nodig hebben om ook initiatiefnemer te worden'.
- 'sturing is het handelend optreden van een overheid, gericht op het stimuleren van maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen of concepten en gericht op het voorkomen van datgene wat maatschappelijk niet wenselijk is'.
- 'het stelsel van regelgeving en afspraken om doelstellingen te bereiken'.
- 'sturen = strategische middelen gericht inzetten om een doel te bereiken. Bijvoorbeeld: prioriteiten bepalen, verdelen, faseren, regelen, gebieden en verbieden'.
- 'maar ook: anderen in staat stellen om te sturen: bijvoorbeeld: stimuleren, faciliteren'.

Divergerende opvattingen en het zoeken naar convergentie

Het voorkomen van een vertroebelde discussie door onder andere het gebruik van clichés te vermijden lijkt een belangrijk onderwerp van discussie. Bovendien dient de discussie gevoed te worden door brede en samenhangende visies op de problematiek. Bovendien is groen wonen verdelingspolitiek waarbij de verhouding tussen de Randstad en andere delen van het land een rol speelt.

Momenteel lukt het niet voor het Rijk om een lijn te trekken en duidelijkheid te scheppen. Bij de uitvoering wordt de betrokkenheid van bewoners van groot belang geacht. Bovendien is groen wonen zeer geschikt voor 'probleemgebieden'. Op dit moment dient men echter in te zetten op experimenteren en goede voorbeelden geven. De ontwerpopgave dient niet overgelaten te worden aan de Nederlandse 'compromiscultuur'. Het doorbreken van vaak vastgeroeste patronen en houdingen is belangrijk.

De aandacht voor de legitimiteit als voorwaarde voor groen wonen staat de komende tijd voorop. De maatschappij is nu rijp voor vernieuwing: inhoudelijk en procesmatig. Volgens de VROM-raad is 'het woonbeleid bij uitsteek een gebied waar gezocht wordt naar nieuwe beleidsvervlochteningen en nieuwe sturingstechnieken'. Maar de vraag is, zoals de GSS-groep het formuleerde: wie neemt het initiatief?

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het project Groen Wonen is bedoeld om inzicht te verschaffen in de bestaande kennis en kennishiaten op het terrein van de ontwikkeling van groene woonmilieus en de koppeling van de kennis en de hiaten aan beleidsprioriteiten voor de korte en lange termijn. Het uitgangspunt is dat 'groen' op verschillende niveaus een rol speelt bij de kwaliteit van wonen en de woonomgeving: op conceptniveau, op beleidsniveau, op ontwerp-, inrichting- en beheersniveau en *last but not least*: op het niveau van de gebruikers ofwel de consument en zijn beleving van groen in zijn woonomgeving. Deze constatering is belangrijk om aan te duiden dat er meerdere factoren en processen zijn die sleutelrollen spelen bij 'groen wonen'. Er is geen sprake van één proces, of een 'totaalconcept' of een 'grand design'. Vast staat dat de ontwikkeling onderhevig is aan een moeilijk te bepalen veranderingsproces. De komende jaren staan in het teken van discussie rond de inrichting van Nederland in bestuurlijke, economische en ruimtelijke zin. Recente studies, verkenningen en beleidsthema's wijzen op een heroriëntatie van het denken over inrichtingsconcepten en sturingsvraagstukken in een meer dynamische open samenleving en over de rol van overheden, markt en burger. Met het oog op deze heroriëntatie dient er inzicht te zijn in de huidige mogelijkheden om de kwaliteit van woon- en leefomgeving te verbeteren via beleid en regelgeving. Daar is deze deelstudie voor bedoeld.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De vraag is in welke mate huidige sturingsfilosofieën, sturingsconcepten en sturingsinstrumenten van de ruimtelijke ordening en andere relevante wetgeving op het terrein van de gebouwde omgeving, flexibiliteit en ruimte bieden voor sturing om de groene kwaliteit van woonmilieus te ontwikkelen.

De vraag wordt breed opgevat en er wordt gekeken naar alle mogelijke manieren om het groen in en om woonmilieus te beïnvloeden. De vragen die daarbij horen, zijn:

- welke sturingsopgaven staan centraal;
- welke factoren zijn bepalend voor de omvang en kwaliteit van groen binnen en rond woonmilieus? Wat is de aard van de dynamiek? Welke spanningsvelden zijn er? Welke 'sturende krachten' zijn aanwezig;
- welke sturende kracht heeft de overheid? Welk gereedschap heeft de overheid ter beschikking en wat is het sturende effect van de instrumenten;
- welke kennishiaten zijn te identificeren;
- wat betekent de huidige dynamiek voor strategieën en prioriteiten in de komende periode?

De 'sturende kracht' kan zowel een actor zijn die 'bewust invloed uitoefent' als een complex proces zonder een duidelijke afzender. Bijzondere aandacht wordt besteed aan het beleid en de instrumenten van de ruimtelijke ordening, geanalyseerd met het oog op de mate waarin ze groenstructuren beïnvloeden. Andere beleidssectoren worden in de analyse ook betrokken.

1.3 Aanpak en methodiek

De studie is een resultaat van een twee sporen aanpak. Door middel van een Group Support System (GSS) is een interactieve sessie gehouden met een aantal betrokkenen uit beleid, onderzoek en praktijk. Met een GSS wordt intensief en gezamenlijk (interactief) input verzameld voor verdere analyse. Daarnaast zijn de resultaten van de sessie gekoppeld met inzichten uit ander onderzoek, vakliteratuur en beleidsstukken. Tijdens de interactieve sessie werd niet gezocht naar consensus voor een bepaalde lijn. Juist de diversiteit en de breedte van de discussie werd benadrukt. Het verslag van de sessie kan dan ook gezien worden als een hoofdstuk waar de divergentie voorop staat. Vervolgens wordt de problematiek in een daarop volgend hoofdstuk in de richting van een 'trechter' getrokken die uitmondt in kennisvragen voor de komende periode: van divergentie naar convergentie en verder. Eerst worden echter enkele vertrekpunten voor het onderwerp sturing en groen wonen geschetst.

2 Groen wonen - enkele vertrekpunten

2.1 Inleiding

Vanuit de wetenschap dat de ruimtelijke inrichting en de ruimtelijke ordening van Nederland aan sterke veranderingsprocessen onderhevig zijn, vertrekken we naar een verkenning over 'groen wonen' als centraal aandachtspunt. We weten dat de term 'groen wonen' allesbehalve eenduidig is. In eerste instantie wekt de term de suggestie dat 'gewoon wonen' niet groen is. Voor vele stadsbewoners is dat ook wel zo; groen is doorgaans schaars, kleinschalig, weinig aantrekkelijk of zelfs afwezig. Sommigen beleven een achteruitgang in de omvang en kwaliteit van groen in en om hun woonmilieu. Door toenemende verstedelijking en vervlakking van het landschap neemt de belevingswaarde af. Ten tweede duidt het opkomen van de term 'groen wonen' in maatschappelijke, beleidsmatige en politieke discussies op een wens tot meer groen in en om woonmilieus: een veranderende voorkeursperceptie lijkt tot de agenda door te dringen. Ten derde houdt het samenvoegen van 'groen' en 'wonen' een koppeling in van twee woorden die beleidsmatig gezien (traditioneel) thuis horen op (minstens!) twee beleidsagenda's en twee beleidsterreinen.

In de discussie speelt meer differentiatie in beleid en meer kwalitatief denken een centrale rol. Deze opborrelende trend is onlosmakelijk verbonden met bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen: welvaartsgroei en toenemende individualisering leiden tot nieuwe voorkeuren en heroriënteringen in een periode waar ook de politieke en beleidsmatige uitgangspunten, doelen en instrumenten ter discussie staan. De huidige discussie vindt plaats in een tijd waarin veranderingen niet alleen mogelijk en wenselijk, maar ook noodzakelijk lijken. De koersbepaling is echter niet eenvoudig: er zijn vele mensen en groepen 'achter het stuur' en de vele richtingaanwijzers en het steeds veranderende en niet al te heldere landschap waarin de bewegingen gemaakt moeten worden, maken de zaken niet eenvoudiger. De afwezigheid van 'een goede en een slechte' weg is voor de talloze medebestuurders nog een bijkomende problematische factor.

2.2 Begripsbepalingen en uitgangspunten

In zekere zin wordt de weg uitgestippeld in de ruimtelijke ordening. *Ruimtelijk ordening* staat voor de overheidsactiviteiten gericht op de beïnvloeding van de ruimtelijke inrichting van het land. De *ruimtelijke inrichting* betreft het voortgaande maatschappelijke proces van indeling en gebruik van de ruimte (WRR, 1998:16).

Traditioneel is de ruimtelijke ordening gericht geweest op sturing en regulering van de verstedelijking in het land. De ruimtelijke ordening is dus ontstaan als een correctie op de ruimtelijke inrichting die zich aftekende onder invloed van de snelle industrialisatie (WRR, 1998:15). Volgens de WRR werken deze historische wortels in de stedelijke pro-

blematiek en de accommodatie van de verstedelijking nog steeds door in de inhoudelijke oriëntatie van het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid.

Binnen het kader van de ruimtelijke ordening speelt de volkshuisvesting, of het woonbeleid, een zeer belangrijke rol. Binnen het woonbeleid heeft de laatste jaren een verschuiving plaats gevonden. De sturing van het product 'woning' is afgenomen en de nadruk op het ondersteunen van de woningvraag en de woningomgeving is toegenomen (VROM-raad, advies 014, 1999:24-25). De VROM-raad concludeert dat zich in het woonbeleid een grote omslag heeft voorgedaan in de verdeling van verantwoordelijkheden. Na deze omslag is de beleidsagenda verbreed waardoor de sturingsvraag opnieuw aan de orde is (Ibid:27).

Het huidige ruimtelijke beleid wordt sinds tien jaar bepaald onder andere door de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINEX). Compacte steden en restrictief beleid buiten de steden moeten vormgevend zijn aan de binnenstedelijke ontwikkeling en daar buiten verstedelijking tegengaan. Al in de voetnoten van de opening van *VINEX - deel a: beleidsvoornemens* (Tweede Kamer, 1987-88, 20490, nrs. 1-2:5) wordt duidelijk gemaakt dat de opgave voor het rijk voor wat betreft ruimtelijke ordening in zijn algemeenheid geen eenvoudige klus is en dat de beleidsruimte, beleidsvrijheid en sturende kracht van de rijksoverheid beperkt zijn. Vastgesteld wordt dat de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen bepalend moeten zijn voor de vorm van het ruimtelijke planningstelsel. Bovendien dient het planningstelsel evenwichtig, samenhangend en eenvoudig te zijn. De sterke invloed van de autonome ontwikkeling werd dus toen al onderkend, evenals de behoefte aan een hanteerbaar planningstelsel en een zorgvuldige beleids- en belangenafweging. De ruimtelijke ordening is niet voor niets een communicatief stelsel van planconcepten, zonder eigen formele instrumenten voor uitvoering.

In een notendop schetst de tekst de problematiek. De noodzaak om voldoende flexibiliteit in te bouwen en te behouden is van evident belang. Flexibel betekent volgens Van Dale 'buigzaam', 'meegaand' of 'zich gemakkelijk aanpassend aan wisselende omstandigheden'. Het gaat er dus niet alleen om hoe de wensplaatjes eruit zien of welke doelen nagestreefd worden, maar eveneens om hoe men invloed kan uitoefenen op een vaak ongrijpbare en onbestuurbare samenleving. Men kan zich afvragen welke sturingsfilosofie men dient te hanteren in een situatie waar men partieel invloed kan uitoefenen. Bovendien is er sprake van een serie 'situaties' waar men hooguit slechts ten dele greep op kan krijgen. Wat voor grenzen moet men stellen en wat voor soort flexibiliteit dient men in te bouwen om de bestuurlijke arrangementen in optimale wisselwerking te krijgen met de dynamiek van de ruimtelijke inrichting van het land?

De achterliggende vraag is dus welke sturingsfilosofie en sturingsstrategieën men dient toe te passen (ofwel welke strategieën is men in staat toe te passen). Of anders geformuleerd: hoe dient groen wonen gezien te worden in het licht van de sturingsopgave en opvattingen over sturing in het verleden, nu en de komende periode? Allereerst is dat een vraag over wat sturing is. De term 'sturing' wordt vaak gebruikt zonder dat duidelijk is wat ermee bedoeld wordt (zie onder andere VROM-raad, advies 006, 1998:18). Verwarrend is

ook dat sturing en sturingsconcepten verstrengeld raken met inhoudelijke vragen en beleidsconcepten. De volgende definities worden hier benut: ¹

- *Sturing:*
doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen. Daarbij wordt benadrukt dat de overheid niet de enige sturende actor in de maatschappij is.
- *Sturingsfilosofie:*
een niet aan een sector gebonden visie op sturing, gebaseerd op een opvatting van maatschappelijke processen en de daaraan gekoppelde rol en taakverdeling tussen overheden en andere maatschappelijke actoren.
- *Sturingsconcept:*
een sturingsfilosofie gecombineerd met opvattingen over de keuze van instrumenten en met duidelijke verwijzingen richting een of meer beleidssectoren.
- *Sturingsinstrument:*
middelen die door beleidsvoerders worden aangewend teneinde bepaalde sturingsprestaties en -effecten tot stand te brengen ².
- *Sturingsstijl:*
een 'stijl' is een geheel van kenmerkende vormen van een bepaalde richting of school; manier van optreden, wijze van aanpak en uitvoeren. De sturingsstijl koppelt het geheel van sturingsfilosofie, sturingsconcepten en de toegepaste sturingsinstrumenten met het gedrag van actoren. De sturingsstijl is actorgericht.
- *Sturingsmodel:*
een ideaaltypische samenstelling van sturingsfilosofie, sturingsconcepten en sturingsinstrumenten tot een samenhangend geheel. Een sturingsmodel is niet actorgericht, maar structuurgericht. Een actor kan een sturingsstijl hanteren met invloed uit verschillende sturingsmodellen.

Voor de ruimtelijke ordening is het van belang om een onderscheid te maken tussen sturingsconcepten en beleidsconcepten met een sturende inhoud. Volgens de VROM-raad (advies 006, 1998:19) is dit een belangrijke onderscheiding:

'Sturingsconcepten spreken zich uit over de rol van de overheid en andere actoren in het krachtenveld en over de instrumenten die worden gebruikt voor sturing. Beleidsconcepten met een sturende inhoud zijn ideeën die richting geven aan beleidskeuzen. Met name in de ruimtelijke ordening worden deze laatste wel als sturingsconcept aangeduid. Het gaat dan echter meer om een beleidsdoel dan om het proces van sturing. De keuze tussen spreiding en concentratie in de ruimtelijke inrichting betreft bijvoorbeeld het te realiseren beleidsdoel: willen we compacte bebouwing om zo veel mogelijk open ruimte te behouden of willen we meer gespreide bebouwing in lage dichtheden? Hiermee is wel een sturingsvraag verbonden: waarschijnlijk vergt een eerste, als het al realiseerbaar is een sterkere sturing door de overheid dan de tweede. Maar het gaat in dit voorbeeld om het te bereiken doel (inhoud) en niet om

¹ De definities van sturingsfilosofie, sturingsconcept en sturingsinstrument zijn gebaseerd op de VROM-raad, advies 006, 1998:19. Sturingsstijl en sturingsmodel zijn daaraan toegevoegd.

² De VROM-raad heeft hier de definitie van de heer N.J.M. Nelissen en andere overgenomen (in staat van vernieuwing, Bussum, 1996:37).

de wijze waarop dit doel bereikt wordt en daarmee niet om een sturingsconcept volgens de hier geformuleerde definitie.' (VROM-raad, advies 006, 1998:19)

De VROM-raad benadrukt terecht dat het karakter van de sturing per beleidsveld verschilt. Daarbij hoort dat de probleemopvatting en de discussie over de problematiek sterk in wisselwerking is met de sturingsvraagstukken. Belangrijk is dat de vorm en ontwikkeling van het draagvlak voor een bepaald sturingsconcept of een sturingsstijl invloed uitoefent op de zinvolheid en bruikbaarheid van dit concept of deze stijl.

2.3 Sturingsmodellen

In algemene zin kan men een onderscheid maken tussen drie principieel verschillende sturingsmodellen: hiërarchisch model, zelfsturingmodel en netwerkmodel ¹. Enkele kenmerken zijn de volgende:

1. *Hiërarchische model:*

top-down gerichte aanpak waarbij vanuit een centrum wetten en regels het gedrag voorschrijven. De sturingsfilosofie is gebaseerd op het nut en de noodzaak van een sterke overheid die gedrag mag en moet beïnvloeden via dwang en controle. Rechtszekerheid, rechtvaardigheid, voorspelbaarheid en zorgvuldigheid zijn de dragende principes. De rol van de centrale overheid is die van regelgever en handhaver. De legitimiteit is ontleend aan de wisselwerking tussen het nut en de noodzaak van een bepaald gedrag (vaak het voorkomen van een bepaald gedrag) en de effectiviteit en efficiency van de hiërarchische aanpak.

2. *Zelfsturing:*

bottom-up gerichte aanpak waarbij de beleidsruimte voor verschillende maatschappelijke actoren centraal staat. De kenmerkende sturingsfilosofie is gebaseerd op het inzicht dat maatschappelijke actoren beter zelf aan de slag kunnen gaan, met vrijheid van overheidsbemoeienis en vrijheid voor eigen initiatieven, waardoor dynamiek, maatwerk en draagvlak dragende principes worden. De rol van de centrale overheid is die van stimulator, initiator, facilitator, grensbewaker en dergelijke. De legitimiteit wordt ontleend aan de wisselwerking tussen de kwaliteit van het functioneren van de zelfsturende actoren en de kwaliteit van de grensbewaking (of normstelling).

3. *Netwerksturing:*

aanpak gericht op het sturen binnen min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen. Kenmerkende elementen in de sturingsfilosofie zijn het inzicht dat de pluriforme en dynamische 'netwerkmaatschappij' zich niet makkelijk laat sturen via strakke regels. De overheid dient, om zo goed mogelijk invloed te kunnen (blijven) uitoefenen, deelnemer te worden van het proces waar de *dealing and wealing for the public good* plaats vindt: op mesoniveau in samenwerking en onderhandeling met andere actoren. De legitimiteit is ontleend aan

¹ Vergelijk NRLO-rapport 99/15.

de wisselwerking tussen de kwaliteit van het ambtelijke functioneren in de netwerken en de manier waarop publieke belangen worden gewaarborgd binnen de netwerken.

4. *Transactiemodel:*

de discussie in hoeverre dit een mix is van andere modellen zal hier niet gevoerd worden, maar de aandacht voor transacties, voor marktoverwegingen en de rol van publiek-private samenwerkingsverbanden maakt de aandacht voor transactiestructuren van groot belang voor groen wonen.

5. *Communicatiemodel:*

ook hier geldt dat men niet altijd het communicatiemodel als apart 'model' beschouwt, maar het is evident een zeer relevante onderwerp dat in de discussie een prominente rol verdienen te spelen.

Voor elk beleidsveld - of beleidssector - wordt een samenstelling gemaakt met elementen van verschillende sturingsmodellen. Deze samenstelling staat voortdurend ter discussie en de discussie zelf kan invloed hebben op de manier waarop een bepaalde aanpak werkt. Een hybride tussen hiërarchie en zelfsturing wordt gevormd door zelfregulering. Zelfregulering is vaak in een of ander vorm opgelegd door de overheid. Voor het uitstippelen van keuzetrajecten voor bepaalde onderdelen dient men zich af te vragen of:

- overheidsregulering wel of niet bestaat (op deelterreinen);
- welke vrijheidsgraad of mate van beleidsruimte aanwezig is.

De vraag die naar voren komt is welke mix van de verschillende modellen men dient toe te passen. Subtiële veranderingen kunnen behoorlijke gevolgen hebben voor bestuurlijke processen en ook inhoudelijke zaken. Ingebakken in de opgave ligt vervolgens het inschatten van de gevolgen: beleidseffecten, toegevoegde waarde inhoudelijk en dergelijke. Een breed opgezette ex-ante evaluatie kan uitkomst bieden tijdens de keuzetrajecten.

De modellen zijn echter niet op elk niveau van besluitvorming en uitvoering gelijkwaardig. De drie als eerstgenoemde 'hoofdmodellen' kunnen ook uitgewerkt worden in verschillende subcategorieën die op verschillende deelterreinen van toepassing kunnen zijn.

2.4 Een reflectie op sturing en beleid

In een geïnstitutionaliseerde overlegcultuur als de Nederlandse is het niet verwonderlijk dat de ruimtelijke ordening nooit opgetuigd is geweest met een sterke, centrale actor met eigen instrumenten en een eigen handhavingsregime. In adviezen van gezaghebbende organen als de WRR wordt dit terecht een prominent kenmerk genoemd. Het hiërarchische model heeft dus geen sterke rol gespeeld, althans niet op uitvoeringsniveau.

Het zoeken naar strategische allianties en het toepassen van communicatieve instrumenten is en blijft de kern die ten grondslag ligt aan een ruimtelijke ordening gekenmerkt door het ontbreken van een formele planhiërarchie tussen de overheden onderling. Wel heeft de minister de bevoegdheid provincies te verplichten een streekplan vast te stellen of te herzien. Ook heeft de behoefte aan een soort landelijk streekplan tot het instrument pla-

nologische kernbeslissing geleid (PKB-stelsel). Maar in wezen is het ruimtelijke planingsinstrumentarium niet bijzonder flexibel of op snelheid gericht om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, aldus het Bestuursakkoord nieuwe stijl (van 4 maart 1999:22), een principeakkoord ondertekend door het kabinet, IPO en VNG. Voortdurend zorgen strategieën van permanente overreding en het zoeken naar winnende coalities ¹ voor het nodige draagvlak voor verandering.

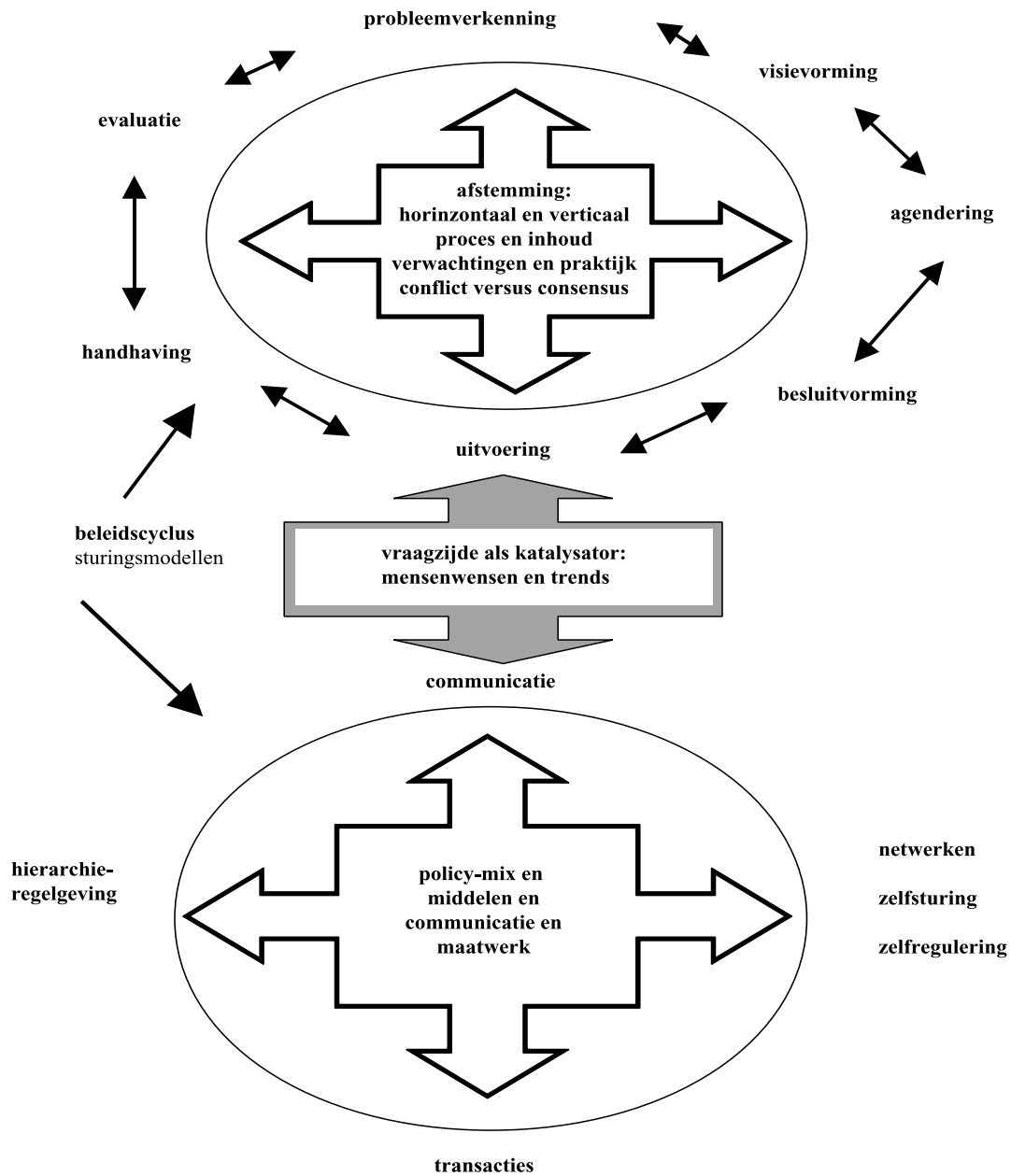
Toch wordt de ruimtelijke ordening gezien als meer dan het coördineren en afwegen van sectorale en politieke deelbelangen. Er wordt ten minste een synthese beoogd die meerwaarde heeft voor de maatschappij (WRR, 1998:21). De relatieve kans op het beïnvloeden van ruimtelijke processen is dus sterk verbonden aan de kracht van de combinatie van de uiteenlopende elementen. Belangrijk is dat de sturingsopgave een meerzijdige zaak is met een aantal ingebouwde moeilijkheidsgraden. Juist deze policy-mix van verschillende onderdelen op verschillende niveaus (dus ook van verschillende moeilijkheidsgraden) komt bij elkaar in het zoeken naar samenhangende oplossingen. De volgende dimensies zijn van groot belang:

- *Centraal versus decentraal (verticale afstemming):*
er is een afweging nodig tussen het nationaal niveau en een regionale component;
- *Integraal versus sectoraal (horizontale afstemming):*
de schotten tussen en de verkokering van overheidssectoren en beleidssectoren leiden tot problematische situaties en vaak bestuurlijke impasses;
- *Beleidsformulering versus beleidsuitvoering:*
vaak faalt men in het vertalen van beleidsintenties en doelstellingen naar uitvoering en handhaving. Dit fenomeen frustreert onder meer de effectiviteit van beleid, het draagvlak en het vertrouwen in de overheid;
- *Proces versus inhoud:*
eenzijdig inspelen op proces of inhoud kan leiden tot verrassende obstakels (onvoorzien vanwege een te eenzijdige aandacht). Dit heeft ook te maken met:
 - *Verwachtingen versus de praktijk:*
dat de werkelijkheid anders kan zijn dan de verwachting is geen nieuws. Maar de pathologie van ongelijke werkelijkheidsopvattingen en tijdhorizonten is een onderbelicht fenomeen. Het vertalen van deze discrepantie in sturingsstrategieën en beleidsonderdelen is een noodzakelijke stap. Communicatieve afstemming dient een vitaal onderdeel te vormen van de strategische keuzes;
 - *Conflict versus consensus:*
conflictmechanismen en conflictbeheersing spelen een grote rol bij de rol- en taakverdeling. Zeker bij toenemende regionalisering en meer beleidsruimte wordt dit een onderdeel van groot belang.

Het zoeken naar de juiste balans tussen bovenstaande dimensies is vaak een oefening in het afwegen van belangrijke maatschappelijke trends, dominante krachtsverhoudingen en het inspelen op, of toepassen van, robuuste ruimtelijke concepten en processen. Wolfson (1998:24-25) stelt dat het sturend vermogen van actoren afhankelijk is van het inzicht in

¹ De dragers van illusies geboren uit de overtuiging dat 'de kracht van het argument spreekt voor zich', hebben waarschijnlijk of weinig binding met de praktijk of te weinig ervaring met zwakke coalities.

oorzakelijke verbanden die de uitkomst van bestuurlijke en politieke processen bepalen. Voor groen wonen betekent dit een oriëntatie die verder gaat dan een 'allesoverheersende generalisatie' ('maatwerk is in opmars', benadrukt Wolfson, 'en regelgeving is op zijn retour'). Communicatie en 'onderhandelend ontwerpen' binnen een krachtenveld van wederzijds afhankelijke actoren, waar kwaliteit en de legitimiteit van de opgaven een centrale rol spelen, lijken de kern te zijn van de taak.



Figuur 2.1 De sturingsopgave in een beleidscyclus perspectief

Per stap in het cyclische beleidsproces dient men afwegingen te maken met betrekking tot sterk beïnvloedbare en minder beïnvloedbare (autonome) processen. Vervolgens komt per stap een keuzetraject van sturingsmodellen, op maat gesneden met elementen van hiërarchische sturing, gecombineerd met elementen van zelfsturing, zelfregulering, netwerksturing, transactiesturing, communicatieve sturing; gebaseerd op een bepaalde sturingsfilosofie. Een gedragen visie is nodig om samenhang te realiseren, zelfs op deelterreinen. Gebrek aan visie kan een ernstige belemmering gaan vormen omdat 'keuzes' niet bewust worden gemaakt.

2.5 Typologie woonmilieus

Om een beeld te krijgen van de verdeling van woningen over woonmilieus in de huidige situatie dient figuur 2.2:

| Term | Woningen aantal x 1.000 en % | Woonmilieu | Essentie + voorbeeld |
|-----------------------------|------------------------------|---|--|
| Stedelijke centrummilieus | 684 (11%) | Historische binnensteden, City/nieuwe stedelijke centra, centra van nieuwe steden <i>Hoge dichtheid en sterke functiemenging (huishoudens/hectare woonopp. >30; Verhouding werkenden/huishoudens >80; gemeentegrootte >60.000</i> | Grootschalige Complexiteit Binnenstad Amsterdam, stadshart groeikernen |
| Dorpsmilieus | 2.099 (34%) | Historische kernen, nieuwe kernen in steden onder 60.000 inwoners. <i>Combinatie wonen werken voorzieningen</i> | Kleinschalige Complexiteit, kleine kernen en dorpskernen van Voorburg, Drachten Lochem |
| Woonmilieus buiten centrum | 1.438 (23%) | Vooroorlogs(e) etage, grondgebonden, herenhuizen, tuindorpen, naoorlogse etage, grondgebonden <i>Monofunctioneel, compactere wijken, voor- en naoorlogse wijken tot 1970</i> | De stadswijk Westelijke tuinsteden (delen van A'dam) |
| Rand- of sub-urbane milieus | 915 (15%) | Uitbreiding aan de stad, groeikernen, actuele uitleg <i>Monofunctioneel woongebied, na 1970, relatief veel groen, rijwoningen en ook meergezinswoningen</i> | Huis met een tuin Recentere stadsuitbreidingen (Zoetermeer) |
| Landelijke woonmilieus | 994 (16%) | Villawijken, wonen in het landschap, landgoederen <i>Oververtegenwoordiging vrijstaand, lage dichtheden, verspreide bebouwing</i> | Villa verde Buurtschappen, wijken in Wassenaar, Gooi |

Bron: Woonverkenningen, GSS-sessie.

In deze studie wordt gekeken naar alle categorieën, maar tijdens de groepssessies in GSS (zie hoofdstuk 3) werd ingezoomd op twee categorieën, het randmilieu en het wonen in het landschap. Centraal in de discussie staan ook de overgangen tussen stad en land. Het

begrip 'stadlandschap' betekent bijvoorbeeld een gebied waarin stad en ommeland in elkaar verweven zijn; stedelijke veranderingsprocessen spelen een rol naast krachten van het natuurlandschap en het agrarisch cultuurlandschap. Voor de probleemanalyse speelt de brede 'stad en land' discussie een bijzondere rol.

3 Divergerende opvattingen over groen wonen en sturingsopgave: impressies van een interactieve discussie

3.1 Inleidende discussie: groen wonen vraagt brede aanpak

Tijdens de interactieve sessie over het thema groen wonen is een verkenning uitgevoerd naar spanningen en mogelijkheden verbonden aan de ruimtelijke inrichting van het land, gericht op woonvragen binnen de ruimtelijke ordening en de achterliggende sturingsvraagstukken. De opdracht was niet om te zoeken naar consensus voor een bepaalde lijn (convergeren), maar om uiteenlopende relevante zaken, verbonden aan het onderwerp groen wonen, te verkennen (divergeren). De toon van de discussiepartners sloot aan op deze opdracht: er werd snel overeenstemming bereikt over de zin van een brede analyse en over het feit dat belangrijke transformatieprocessen de aandacht verdienen.

Benadrukt werd dat discussies over de problematiek vaak vertroebeld worden door onzuivere en onduidelijke opvattingen van concepten en samenhangen. Scherpere definities en verduidelijkende specificaties kunnen leiden tot een beter inzicht in reële versus vermeende tegenstellingen. De huidige 'postcodemethode' voor het bepalen van woonmilieu is een voorbeeld van deze onduidelijkheid. Hierdoor wordt bijvoorbeeld Groningen een randgebied. Een verdere categorisering en typologisering van de problematiek kunnen nuttig zijn voor de discussie. Ook ter voorbereiding van deze sessie hadden concepten scherper geformuleerd kunnen worden.

In het verlengde van deze discussie werd geopperd dat men ook een stap verder zou kunnen gaan door een verduidelijking en vereenvoudiging van het beleid en de databestanden die ten grondslag liggen aan het beleid. Hoewel men beaamde dat het vereenvoudigen van data en beleid een zinvolle weg kan zijn, werd tevens vermeld dat met het sturingsvraagstuk als uitgangspunt men rekening dient te houden met de sterke relatie tussen verschillende beleidstrajecten. Sturing van de stad blijft nog steeds iets anders dan sturing van het platteland. Hetzelfde geldt voor de kernen voor het restrictieve beleid versus andere gebieden.

3.2 Groenproblemen per woonmilieu

In de eerste ronde was de vraag aan de participanten of ze de groenproblemen in de huidige situatie, vanuit eigen ervaring en inzicht, per woonmilieu wilden aangeven: bijvoorbeeld stedelijke centrummilieu: weinig groen in openbare ruimte.

Stedelijke centrummilieu

In de stedelijke centrummilieu is er grote druk op de ruimte en weinig plaats voor groen. Algemeen beschouwd is de slechte toegankelijkheid van groen in of dichtbij woonomgeving een van de grote problemen. De interpretatie van de aard en omvang van het probleem

is wel, zoals bij alle soorten woonmilieus, afhankelijk van de invalshoek waaruit het probleem gezien wordt. Vanuit het overheidsperspectief, als behartiger van het algemeen maatschappelijk belang, wordt het de taak om een uitgebalanceerde ontwikkeling te stimuleren.

Een vaak genoemd probleem is de verpaupering in sommige stadscentra; er is een te zwakke economische basis om te investeren in de kwaliteit van het stedelijk centrummilieu, zowel ruimtelijk als sociaal. In veel centra is het aanbod van woonmilieus beneden de maat voor groepen die je toch wilt houden, zoals bovenmodaal met kinderen. Vaak staat de groene woonimpuls in het stadscentrum haaks op de ontwikkeling van kapitaalintensivering (kantoren, culturele voorzieningen, fun, communicatie); hoe kom je hieruit? In het stadscentrum concurreren fun en wonen! De opgave wordt om groen met allure tot stand brengen (zie Londen, Parijs, Berlijn). Groen dient niet onderschat te worden als kwaliteitsimpuls, waarbij een subtiele balans gevonden moet worden met een intensief en op compactheid gericht ruimtegebruik.

Dorpsmilieus

Het verschil tussen landelijke milieus en dorpsmilieus ligt in de mate van concentratie (verspreid versus geconcentreerd). Op dit niveau vindt een diepgaande verschuiving plaats waar het hoofdprobleem een sociaal-cultureel transformatieproces is: met een stedelijke attitude (individuele woonstijl) wordt wonen in rurale woonmilieus (collectieve tradities) een proces dat tot confrontaties leidt. Een onderdeel daarvan is dat dorpsmilieus steeds meer verlengstukken van de stedelijke milieus worden, met de eisen die men daaraan stelt. De variatie in groen, in woonomgeving en tussen plaatsen in Nederland verdwijnt en vervlakking van het landschap wordt het resultaat. Of dit als een probleem ervaren wordt, is afhankelijk van subjectieve oordelen. Het kan ook beschouwd worden als een belangrijk onderdeel van een natuurlijke ontwikkeling. Wellicht sluit dit aan bij het beeld van heel Nederland als parklandschap. Concluderend kan men stellen dat de dorpen toekomst hebben, mits wordt gewerkt aan goede culturele en sociale voorzieningen.

Woonmilieus buiten centrum

Woonmilieus buiten het centrum refereren aan een relatief homogeen en goedkoop woningaanbod waar weinig 'draagvlak en betrokkenheid' bestaat voor openbare ruimte. Het probleem van de openbare ruimte is niet alleen kwantiteit maar ook kwaliteit (inrichting en beheer). Het probleem heeft ook te maken met de noodzaak van integrale planvorming. Groen kan goed zijn voor de component leefbaarheid, mits gewerkt kan worden aan de wildgroei van plannen en de gebrekkige afstemming. Belangrijk is de aandacht voor compactheid, de sociale cohesie, gekoppeld aan de vaak gunstige locaties ten opzichte van de centrale stad of openbaar vervoer. Gerichte investeringen in groenstructuur dienen een onderdeel van de planvorming te zijn.

Hoewel deze wijken nu snel zeer homogeen worden wat betreft sociale structuur (en dit leidt tot grote problemen), worden kansen aangeboden vanwege de ligging nabij het centrum en de grote aanwezige dynamiek. Het omgaan met de homogene samenstelling moet deel uitmaken van de planvorming. In de woonmilieus buiten het centrum gaan de

grote herstructureringsvraagstukken spelen voor het de creëren van groen. Een groot struikelblok zullen echter de kosten zijn.

Rand- of sub-urbane milieus

De problematiek verbonden aan rand- en sub-urbane milieus is tweezijdig. Enerzijds is groen vaak aanwezig maar weinig toegesneden op huidige eisen (zie de 'groene vlakten' in de naoorlogse wijken met etage woningen). Groenelementen dienen een functie te hebben, soms is deze niet aanwezig of verwaarloosd. Aan de andere kant zorgen aantrekkelijke groenwijken ook voor 'leegloop' van het centrum. Er is dus weinig samenhang tussen de ontwikkeling in verschillende woonmilieus en de koppeling met het functionele karakter van het groen is vaak afwezig.

Hier ligt een aanzienlijke opgave: herstructurering van naoorlogse wijken. Zowel in sociaal opzicht, als op het gebied van duurzame stedelijke ontwikkeling is daar nog veel te bereiken. Daarbij komt een niet gering probleem van een verminderende vraag, terwijl de voorraad in stand blijft: grote sloopprogramma's en herstructurering zijn nodig. Wie werpt zich op als initiatiefnemer? Het probleem is veroudering en niet adequate planstelsels en het rijk moet gemeenten stimuleren om bestemmingsplannen en dergelijke te vernieuwen. Met als uitgangspunt de groenstructuur, kan men zorgen voor een betere relatie tussen stad en land door ecologische en recreatieve verbindingen.

Om de woningen aan te passen aan huidige eisen zal de groene ruimte moeten worden meegenomen. Maar de vraag naar ruimte is niet alleen m² woning maar ook m² parkeren: betekent dit minder m² groen of minder m² woningen?

Landelijke woonmilieus

Voor het landelijk gebied is het probleem niet zozeer een kwantitatief gebrek aan groen, maar kwalitatief zijn er wel degelijk problemen en vooral de relatie met omgevingsfactoren en leefbaarheidvragen is lastig. Vooral versnippering en vervlakking van gave natuurgebieden vormen risico's. Een essentieel onderdeel van de aanpak, dient te zijn, het zoeken naar nieuwe economische dragers. Het gaat er om een gezonde balans te vinden tussen het bewaren of ontwikkelen van hoogwaardig groen en de heroriëntatie op een nieuw economisch, maar ook sociaal en cultureel draagvlak. Dit vraagt om het handhaven van de juiste randvoorwaarden. Aanknopingspunten voor een goede invulling dienen gevonden te worden in een brede afweging van de kwaliteitsverhoging van de woon- en leefomgeving. Kansen die er zijn via concepten als compact en contrast, moeten benut worden. Compact is wellicht voor sommigen 'mislukt' op de manier waarop het tot nu toe vorm is gegeven, maar dat betekent niet dat het principe niet gezond is. Gekoppeld aan de behoefte aan nieuwe woonvormen, zoals zorg, alternatief wonen, onder andere ook voor mensen met veel tijd en weinig geld, kan groen wonen een verrijking worden voor het platteland.

3.3 Beelden over groen wonen

De taakstelling voor dit onderdeel was het aangeven van:

- een eigen definitie van groen wonen;
- de definitie van sturing;
- welke problemen kunnen worden opgelost met groen wonen;
- welke problemen worden geschapen met 'groen wonen'?

Definitie groen wonen

Een algemene definitie van groen wonen is lastig te geven. Het gaat om een reeks woonmilieus in en aan het groen, liefst op zeer korte afstand en toegankelijk. Of daar een normering aan verbonden kan worden, is maar de vraag, want de loopafstand tot het groen zegt ook niet alles; de kwaliteit en de beleving van kwaliteit is een vraag met een breder perspectief dan het aantal minuten lopen van huis.

Een van de centrale discussiepunten is of de definitie van groen wonen gericht moet zijn op de ontwikkeling van een nieuw concept of op het aangeven van randvoorwaarden bij de realisatie van reguliere woonwijken? De vraag raakt een van de inhoudelijke kernpunten. Gaat het over een transformatie richting zaken zoals lichte stedenbouw en wild wonen - of inpassing via huidige ruimtelijke ordeningsprincipes van compacte steden en contourenbeleid? Een andere centrale kwestie is de mix tussen publiek en privaat. Opvattingen over de uitwerking van het concept zijn ook afhankelijk van de mix van publiek en privaat. Dit is geen afgebakende kwestie; de woonconsument wenst kwaliteitsgarantie op langere termijn en publieke partijen zullen wel een behoorlijke rol spelen. Maar gaat het dan altijd over publiek groen? Het maakt veel uit voor de sturingsmogelijkheden van de overheid of een stukje groen zich in de tuin of op straat bevindt. Het onderscheid tussen publiek en privaat zal wellicht een heet hangijzer worden in de verdere maatschappelijke discussie.

Een beeld van groene woonmilieus kan zijn dat er in de stad een groen gebied te vinden is op korte afstand van de woningen. Buiten de stedelijke gebieden dienen er kleine concentraties woningen te zijn omgeven door bos en/of natuur.

Inhoudelijke uitspraken over beelden van groen wonen:

- groen in de zeer nabije omgeving'.
- 'een reeks groene woonmilieus: variërend van wonen in een appartementencomplex aan de rand van het groen tot aan een individueel woonhuis in het groen'.
- 'meerdere woningen (woongebied) in een groene omgeving, die in oppervlakte een veelvoud bedraagt van de oppervlakte van het woongebied'.
- 'wonen in groene setting - op eigen terrein of in de publieke ruimte. Dit is mogelijk in verschillende onderscheiden woonmilieus'.
- 'bebouwing in het landelijk gebied of stadsrand, waarbij er een bepaalde verhouding is tussen rode (bebouwing, infrastructuur) en groene functies (natuur, park en water)'.
- 'groen als wezenlijk onderdeel van de omgeving van huizen'.

Deze uitspraken zijn zeer inhoudelijk gericht. Benadrukt werd dat bij een uitwerking rekening moet worden gehouden met hogere doeleinden: het gaat immers om de kwaliteit

van de woon- en leefomgeving en het woongenot in de brede zin. Kwalitatief geformuleerde normen zoals 'groen in de zeer nabije omgeving' worden door sommige te vaag en daarom weinig zinvol gevonden. Bij het definiëren van 'groen wonen' gaat het om het voorkomen van eenzijdige benaderingen. De volgende uitspraken sneden dit punt verder aan:

- 'groen wonen is een relatief begrip dat objectief en subjectief kan worden ingevuld. Objectief: het percentage groen in een nader vast te leggen gebied: tuin, buurt, wijk, stad enzovoort. Subjectief: de mate waarin mensen het wonen als groen ervaren'.
- 'onderscheid in schaalniveaus: kleinschalig: groen in en om de woning; ruimere schaal: wonen in een groene wijk; hoger schaalniveau: wonen (kan ook zonder privé-groen) in een groen landschap'.
- 'groen wonen gaat om het inrichten van een nieuw cultuurlandschap'.
- 'groen wonen gaat niet over centrummilieus, maar over herstructurering, sub-urbaan wonen en wild wonen'.

Definitie 'sturing'

Het sturingsconcept wordt opgevat als beïnvloedingsproces: het beïnvloeden van maatschappelijke processen (onder andere ruimtelijke ordeningsprocessen) door gebruik te maken van uiteenlopende instrumenten. Door onderscheid te maken tussen een 'actor-to-actor-perspectief' en de sturende kracht van autonome processen wordt benadrukt dat twee verschillende soorten sturingsvragen een rol spelen in de ruimtelijke inrichting en ordening van het land. Een actorgerichte definitie neemt haar uitgangspunt in het uitoefenen van invloed door de partijen zelf. In een breder verband is 'sturing' echter verbonden aan alles wat 'sturend' werkt op een onderwerp: conceptontwikkeling, autonome processen/marktbewegingen enzovoort. Beide aspecten zijn relevant omdat ze samen de bepalende factoren zijn achter 'groen wonen'. De reactie op een actorgerichte houding is in hoeverre het mogelijk is om een onderscheid te maken. Is er wel een actorgerichte benadering te bedenken? Het verschil zit wellicht in de mate waarin men oordeelt over wat beïnvloedbaar is of niet. Ongeacht het antwoord op deze vraag kan men stellen dat de verhouding tussen deze twee 'invloedstromen' de kern bevat van bepaalde belangrijke controversiële onderwerpen: wat valt er überhaupt te beïnvloeden? Hoe sterk zijn de autonome processen en hoe veel moeten we op welke manier inzetten op het bijsturen van sterke maatschappelijke, autonome processen? Wat is wenselijk om te beïnvloeden gezien de realiteit en de verhoudingen tussen de partijen? Is er ergens een 'bottom-line' (tot hier en niet verder!) Wie bepaalt dat? Het bewustzijn over dit soort vragen werd onder andere duidelijk in de volgende uitspraken, maar de toon is toch nogal opvallend:

- 'sturing in het kader van "groen wonen" is de mate van invloed van de overheid (rijk, provincie en gemeente) op een participatieproces met (particuliere) initiatiefnemers'.
- 'of juist ook met niet-initiatiefnemers die een duwtje in de rug nodig hebben om ook initiatiefnemer te worden'.
- 'sturing is het handelend optreden van een overheid, gericht op het stimuleren van maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen of concepten en gericht op het voorkomen van datgene wat maatschappelijk niet wenselijk is'.
- 'het stelsel van regelgeving en afspraken om doelstellingen te bereiken'.

- 'sturen is strategische middelen gericht inzetten om een doel te bereiken. Bijvoorbeeld: prioriteiten bepalen, verdelen, faseren, regelen, gebieden en verbieden'.
- 'maar ook: anderen in staat stellen om te sturen: bijvoorbeeld: stimuleren, faciliteren'.

Interessant is dat hier een beeld wordt neergezet dat meer in de richting van een 'handelende overheid' gaat dan een 'overheid op afstand'. In hoeverre zijn deze normatieve statements niet duidelijk, maar wel aannemelijk? Bovendien wordt het concept door sommigen in verband gebracht met het stimuleren van bepaalde gewenste ontwikkelingen en participatie in de maatschappelijke processen. Een eventuele vertaling van deze uitspraken richting de aanwezigheid van sterke opvattingen over de stuurbaarheid van de samenleving gaat te ver en elke interpretatie dient rekening te houden met de vele (bij)zinnen waarin de sturende kracht van de overheid wordt afgezwakt door verwijzingen andere sporen dan dat van overheidsingrijpen. De toon van de discussie en de wens naar een breed debat over het onderwerp werd typerend weergegeven in reactie op de volgende uitspraak:

- 'sturen = gas geven en remmen'.

Tegen deze laatste uitspraak werd hard opgetreden:

- 'dan ga je uitsluitend recht vooruit. Sturen is een doel hebben, een route uitzetten en daar naartoe manoeuvreren'.
- 'sturen is ook: schakelen, motorolie bijvullen, auto poetsen, muziekje aan..., sturen is vooral niet sturen om het sturen, sturen is vooral ook beïnvloeding in een bepaalde *richting* (visie nodig)'.
- 'gas geven in de verkeerde richting is ook niet goed (naar een afgrond bijvoorbeeld)'.

Tot slot belandde men bij een van de sleutelonderwerpen in de ruimtelijke ordening, aangetroffen ook in adviezen zoals van de WRR:

- 'sturen is dan vooral ook: communiceren'.

Daarmee is een beeld geschetst van de opvattingen over sturing waarbij (al dan niet opvallend) men zich 'licht optimistisch' opstelt met betrekking tot de stuurbaarheid. Hierbij past de kanttekening die eerder ook genoemd werd: in hoeverre men normatief denkt is niet al te duidelijk en de uitspraken worden afgeremd met nadruk op faciliterende en stimulerende sturingsopgaven binnen een visiegestuurd kader.

Welke problemen kunnen worden opgelost met 'groen wonen'?

De vraag welke problemen men zou kunnen oplossen met groen wonen heeft te maken met de uitgangspunten die gebruikt worden en de 'bril' waarmee gekeken wordt. In het algemeen komen de volgende punten naar voren:

- groen wonen komt tegemoet aan een vraag;
- groen wonen kan een alternatief zijn voor de nu vaak ongewenste 'consumptie' van het landelijk gebied;
- aandacht voor groen kan bijdragen aan de herstructurering van het stedelijk en landelijk gebied;

- groen wonen kan het welzijn en de gezondheid van mensen verbeteren en de invulling van de vrije tijd kwalitatief verhogen;
- groen kan het behoud en versterken van natuurwaarden bewerkstelligen, en daarmee ook de biodiversiteit vergroten (groenpassages om versnippering tegen te gaan bijvoorbeeld).

Voor landelijke woonmilieus bestaat een dubbele doelstelling: ruimte bieden aan de vraag naar landelijk groen wonen en tegelijkertijd het voorkomen van ongewenste ruimteclaims op landbouwgrond. Ingebakken in deze problematiek ligt de relatie tussen de omvang en kwaliteit van groen en bedrijvigheid en werkgelegenheid. Claims van economische activiteiten kunnen het verhogen van de groencomponent in de weg staan, maar ook het omgekeerde kan gelden: gebrekkige groenvoorzieningen kunnen negatief uitpakken voor het aantrekken van economische activiteiten. Groen is in toenemende mate een rol gaan spelen als vestigingsfactor voor bedrijven: rood betaalt voor groen is daarom een mogelijke optie.

Groenstrategieën kunnen ook benut worden voor het tegengaan van de trek vanuit de stad naar het platteland. Daarmee wordt groen wonen een strategie om het economisch klimaat te versterken in de stad en op het land. De draagvlakeffecten van deze aanpak dienen niet onderschat te worden. Hoe men daarop inspeelt is belangrijk. De landbouwsector staat onder druk en groen wonen als middel kan alleen draagvlakversterkend werken mits goed ingepast. Het adagium rood voor groen zou kunnen betekenen dat agrarische bedrijfscomplexen opgeruimd kunnen worden vanuit de 'nieuwe landgoederen'- regeling. Het tegengaan van extra ruimteconsumptie elders zoals bijvoorbeeld de vraag naar tweede woningen en stacaravans in landelijke gebieden kan zowel in kwalitatieve zin als draagvlak.

Welke problemen worden geschapen met 'groen wonen'?

De problemen die naar voren komen lijken in vier categorieën te vallen:

- inhoudelijk (ruimtelijk, of landschappelijk);
- sociaal-economisch (voorzieningen, werk, vestigingsplaatsfactoren);
- procesmatig (bestuurlijk, organisatorisch);
- cultureel (cultuurhistorisch, identiteitsvormend).

De ruimtelijke en landschappelijke problematiek verwijst naar de angst voor verstoring van de natuur, voor versnippering van groen door toenemende bebouwing en meer infrastructuur (wegen enzovoort). In het verlengde daarvan zou een ongeleide ontwikkeling met overal een paar huizen ertoe kunnen leiden tot vervlakking van het landschap en verschraling van de ruimtelijke identiteit. Het karakter van het platteland en de open ruimte zou verloren kunnen gaan door deze verspreide en sluipende verstedelijking. Gebrek aan groen in en om de stad kan leiden tot een te grote recreatieve druk op waardevolle natuurgebieden op afstand van de stad. Alternatief is groen in de wijk of 'om de hoek', maar dan wel in samenhang met de ontwikkelingen buiten de stad.

De aantasting van het open gebied heeft soms min of meer onvoorziene gevolgen, waarbij sneeuwbaaleffecten kunnen ontstaan ('Als er eenmaal een schaap over de dam is...'; 'Als er eenmaal voldoende schapen zijn kan je een herder aanstellen...!'. De eerste opmer-

king in cursief suggereert dat een moeilijk te stoppen autonoom proces op gang komt: als een gebied toch al is aangetast kan men net zo goed doorgaan met bouwen. De tweede opmerking in cursief zegt in feite dat men sterke, autonome krachten moeten identificeren en erop inspelen (door te leiden en bij te sturen). Een derde opmerking is echter ook mogelijk: als er eenmaal voldoende schapen zijn *moet* je een herder aanstellen. Inspelen op 'autonome krachten' kan dus gezien worden als pure noodzaak.

In breder verband heeft de ruimtelijke problematiek een sterke link met de sociaal-economische factor. Groen wonen is sterk verbonden aan de verdelingsproblematiek. De groencomponent moet niet een elitair karakter krijgen. Het risico bestaat dat groen wonen te exclusief wordt gemaakt voor de rijken; dat wil zeggen voor de groepen die hun weg toch wel weten te vinden. Voorkomen moet worden dat groen wonen alleen voor de 'elite' een optie wordt. Het risico is aanwezig dat men in woorden groen wonen probeert te legitimeren met zaken zoals het versterken van de leefomgeving en meer diversiteit, maar dat het in de praktijk door grote groepen wordt opgevat als elitair en onrechtvaardig.

Voor het stedelijke gebied speelt ook het risico dat bewoners uit wijken met minder groenvoorzieningen naar een meer groene omgeving toestromen en dat kansarmen nog meer in sociaal eenzijdige achterstandswijken overblijven. De druk op het schaarse stedelijk groen kan dan tegelijkertijd leiden tot sociale onveiligheid. Bovendien kan de aandacht voor hoogwaardig bouwen met hoge dichtheid in het gedrang komen door nieuwe prioriteiten, zoals groen wonen. Kortom, er is een risico voor structurele scheefgroei van prioriteiten. Investerings- en aandacht voor groen wonen kunnen ten koste gaan van investeringen in en aandacht voor bestaande wijken en voor de binnensteden. De vraag is of er niet al te gemakkelijk wordt ingespeeld op het vermeende Nederlandse ideaal dat iedereen een huis met een tuin wil. Misschien is dat zo, omdat er juist weinig wordt aangeboden?

Een ander aspect is de spanning tussen het behouden van open ruimte, de invloed van de markt (bouwontwikkelaars/particuliere initiatieven) en het niveau van voorzieningen en infrastructuur. De vraag welke economische dragers er moeten zijn en welke rol ze moeten spelen is hierbij belangrijk. Het beheer van het landelijk gebied wordt nu voor een belangrijk deel gedaan door een economisch min of meer rendabele landbouw. Dat verandert als de economische basis in sommige delen van Nederland onder de landbouw wegvalt. Kan groen wonen dat voor een deel ondervangen? En kan 'groen voor rood' daarbij een functie vervullen? Door ruimteclaims kan ook een toename van de druk op de grondmarkt ontstaan.

De procesmatige - bestuurlijke dreiging laat zich ordenen in (minstens) drie hoofdcomponenten. Ten eerste een algemeen aspect: de stuurbaarheid van de vele soorten processen, verbonden aan verstedelijking, ruimteclaims en het stellen van prioriteiten is beperkt. Dit aspect kent twee met elkaar verbonden elementen: een is de sterke invloed van autonome krachten en processen, zeg maar marktbevingen en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast komt dat 'de overheid' niet een duidelijke richting volgt. Overheden volgen verschillende visies, kennen een verkokerde structuur en hanteren soms tegenstrijdige instrumenten. Het kan slechts positief uitpakken wanneer de transformatie vanuit een regionale visie wordt aangestuurd. Hierbij speelt echter weer een tweede component: het probleem dat er nog geen traditie is in een regionaal ontwerp en er geen bestuurslaag is die dit adequaat aanstuurt. De veronderstelling dat bouwen in landelijk gebied altijd aantasting

betekent, leidt tot een defensieve attitude in het beleid. Daarbij komt dat de bestuurlijke coördinatie van algemene belangen slecht geregeld is. Een derde component is het gebrek aan bestuurlijk draagvlak in landelijke milieus voor (nieuwe) woonvormen in landelijke gebieden.

Verruiming van de mogelijkheid voor groen wonen vraagt een bepaalde centrale sturing. Sturing vanuit de gemeente en provincie zoals thans via bestemmingsplannen gebeurt, zal kunnen leiden tot een groter beslag op het landelijk gebied. Overheden zullen moeten aangeven welke thans agrarische gebieden zich voor groenontwikkeling gecombineerd met groen wonen lenen. Door groen wonen moeten open landschappen niet verloren gaan. Wildgroei van uitbreidingsplannen en ad-hoc planvorming kunnen de kwaliteit van waardevolle gebieden aantasten. Als er geen randvoorwaarden worden gesteld zou groen wonen kunnen uitmonden in een versnelde verstedelijking van gebieden die nu bijvoorbeeld een landbouw- of natuurfunctie hebben. Bestemmingsplannen zijn vaak ook op uitbreiding gericht en niet op behoud van 'kwalitatief groen'. In het kort is er sprake van een gebrek aan overzicht, controleerbaarheid ten beheersing. Er is een toename van onzekerheid en afhankelijkheid van onbekende actoren, ofwel: een gebrek aan sturing.

De culturele kant betreft een *cultuurhistorisch- en identiteitsprobleem*: 'Hoe God verdween uit Jorwerd'. Met een ontwikkeling waar eenzijdig gelet wordt op marktaspecten of sectorbelangen dreigt de cultuur ter plaatse onderbelicht en onderbenut te worden. Op termijn kan dit bijdragen aan een vervlakking van het landschap en een vermindering van de kwaliteit van de groene omgeving. Versnippering en het verdwijnen van gave gebieden tast de leefbaarheid aan. In feite is het een cultuurprobleem, want 'gaaf' heeft met de beleving van de omgeving te maken. Wellicht is de cultuurproblematiek een onderbelichte kwestie geweest tot nu toe, zoals de staatssecretaris van Cultuur, van der Ploeg, heeft benadrukt met zijn *culturele planologie*.

Concluderend kan men stellen dat voor alle woonmilieus geldt dat er te weinig wordt uitgegaan van de samenhang tussen de verschillende categorieën. Ruimtelijke planconcepten zijn wel gericht op samenhang, maar de planinstrumenten zijn onvoldoende uitgerust voor de taak. Daarnaast speelt het feit dat er sprake is van uiteenlopende probleemopvattingen en probleemhebbers. Individuen en bedrijven ondervinden problemen verbonden aan ruimtegebrek; voor natuurgroepen en natuurbeleidmakers betreft het vaak een financieringsprobleem; andere beleidsmakers kampen met onkunde (en onmacht?) om binnen de bestaande bebouwde omgeving een aantrekkelijke woonomgeving te creëren en verstandig om te gaan met ruimtegebrek.

3.4 Welke kansen kunnen worden benut met groen wonen?

Ook de te benutten kansen kunnen in vier categorieën geplaatst worden:

- inhoudelijk (ruimtelijk, of landschappelijk);
- sociaal-economisch (voorzieningen, werk, vestigingsplaatsfactoren);
- procesmatig (bestuurlijk, organisatorisch);
- cultureel (cultuurhistorisch, identiteitsvormend).

Ruimtelijk-inhoudelijk beschouwd kan men met groen wonen de aantrekkelijkheid van het landschap vergroten, de natuur- en landschappelijke waarden verhogen, biodiversiteit stimuleren door samenhangende natuurgebieden te creëren en de waterhuishouding verbeteren door bijvoorbeeld te plannen rond netwerken van watersystemen.

Groen wonen biedt kansen voor de ontwikkeling van nieuwe natuur en voor behoud en beheer van waardevolle landschappen. Ook kan groen wonen de verstedelijking rond stadsgewesten beter structureren en kan dit concept een hulpmiddel zijn om verder te bouwen aan de EHS. Door in stadsgewesten robuuste zones voor recreatie en natuur te realiseren wordt 'dichtslibben' van de ruimte voorkomen. Stedelijke gebieden krijgen duurzame contouren. Groen wonen kan in dit verband een belangrijke kostendrager zijn, die de realisatie aanzienlijk kan versnellen.

Er is een sterke behoefte aan groen wonen onder de bevolking, dat wil zeggen een huis met een tuintje en een plaats op korte afstand van het huis waar de kinderen buiten kunnen spelen. Het valt op dat vrijwel nergens voor deze vorm van groen wonen wordt gekozen. Een voorbeeld is gestapelde piramidevormige bouw. Bij deze bouwvorm kan een groot balkon van bijvoorbeeld 100 m² met terras en tuin worden ingericht. Dergelijke bouw met grote binnenplaatsen legt beperkt beslag op de ruimte en is efficiënt voor openbaar vervoerssystemen. Vertaald naar de *sociaal-economische* kant kan groen wonen:

- zorgen voor het verhogen van woon- en leefgenot, door onder andere meer recreatiemogelijkheden en het vergroten van keuzemogelijkheden;
- economisch impuls geven aan het landelijk gebied. Groen wonen heeft een uitstraling op andere ontwikkelingen in de omgeving. Het gebied wordt aantrekkelijker als vestigingsplaats voor bedrijven (met internationaal concurrerende woonmilieus kan men de trek vanuit Oost-Nederland naar België tegenhouden en ook nog de trek naar Noord-Nederland bevorderen);
- 'rood geld' aantrekken voor 'groenproductie: we kunnen de 'overbetaling' van de woning wellicht omzetten in groene kwaliteit die samen met de woningbouw wordt gerealiseerd. We spelen hiermee in op een evidente maatschappelijke kracht;
- natuur dichterbij de mensen brengen, niet alleen bij elite;
- tegemoet komen aan vraag naar woonkwaliteit.

De bestuurlijke kant van de zaak biedt interessante perspectieven waar men de kans kan benutten om ruimtelijke (groen- en woon)kwaliteit, diversiteit en aantrekkelijkheid hand in hand te laten gaan met het ontwikkelen van integrale plannen zowel binnen bestaande maar verbeterde planningstelsels als in vernieuwende, innovatieve samenwerkingsverbanden. Als onderdeel van robuuste groenstructuren binnen complexe plannen (zoals de 'Groenblauwe slinger') kan men een toekomstige verstedelijking tegenhouden door planmatig ingebouwde buffers te ontwikkelen.

Door middel van experimenten waar zowel proces als inhoud een rol spelen, kan men innovatie en vernieuwing in gang zetten.

In cultureel opzicht is er ook behoefte aan innovatieve concepten. Een cultureel innovatietraject kan gestimuleerd worden door cultuur-historische elementen integraal in te bouwen in de vernieuwing van de proceskant en de ruimtelijke planningstelsels.

3.5 Dynamiek en onzekerheid als leidraad?

Landelijke woonmilieus

Het brede karakter van de discussie heeft te maken met de onderliggende problematiek verbonden aan groen wonen ¹. De problematiek is diep geworteld in een cultuur- en identiteitsproblematiek. Een van de vragen rond groen wonen betreft de verdelingsproblematiek tussen stad en land. De samenhang tussen stedelijke en landelijke vraagstukken is inhoudelijk wel aanwezig, maar beleidsmatig is er weinig samenhang, terwijl problemen zich juist verschuiven tussen stad en land. Problemen in de stad worden vaak 'opgelost' buiten de stad. Zo drijft de stad verder uit en vervaagt het verschil tussen stad en land. De vraag is wat dit betekent op de wat langere termijn. Een kennisvraag die naar voren gehaald werd, is de behoefte aan een scherper omschrijving van de begrippen en concepten die gebruikt worden.

Enkele kernpunten van groen wonen in landelijke woonmilieus ten opzichte van stedelijke zijn:

- het verschil tussen woonmilieus ligt, ruimtelijk gezien, voornamelijk aan de mate van verspreiding en concentratie;
- verdelingsproblematiek stad en land onderbelicht onderwerp;
- stad en land: gebrekkig samenhang beleid;
- kennisvraag: begrippen en concepten scherper en duidelijker omschrijven.

Buiten centrum

Buiten centrum is de dynamiek groot - evenals de homogeniteit; de vraag is of dit zo blijft of kunnen we veranderingen verwachten? De dynamiek biedt zowel kansen als bedreigingen, elk woonmilieu heeft zo zijn eigen behoefte. Bij elk woonmilieu staat men voor een andere opgave.

Stedelijk centrum

Wie heeft er eigenlijk een probleem? In ieder geval niet de yup. Maar van wie gaat de behoefte dan uit? Wat zijn de ruimtelijk-inhoudelijke problemen? En welke problemen hebben de bestuurders? In het centrum is gebrek aan groen een probleem voor de leefbaarheid van kindervamilies, allochtonen en andere. De vraag is of doelgroepen gekozen moeten worden? Stedelijk centrum vormt een complex issue en verdient nader aandacht.

De vraag op welk bestuursniveau men oplossingen wenst te zien is een zeer complex en beladen onderwerp. De stadsregio versus gemeente. Of toch de provincie? Of het rijk? In ieder geval dienen er keuzes gemaakt te worden. Welke actoren dienen een rol te spelen? Bij interactief beleid moet de overheid van tevoren afbakenen wat voor ruimte men de deelnemers wenst te geven. Of de overheid stelt het probleem vast of het biedt de interactieve deelnemers de ruimte om het probleem vast te stellen. Dit is een lastig punt, zoals de ervaringen vanuit het recente verleden hebben laten zien. Voor de toekomst wordt het

¹ Niet alle woonmilieus zijn door de deelnemers behandeld.

steeds vaker plannen onder onzekerheid. De onzekerheid heeft te maken met de ongekende maatschappelijke dynamiek en het toenemende besef dat het zinvol is om in te spelen op grote regionale verschillen. Zelfs binnensteden verschillen in grote mate van elkaar. Deze grote mate van differentiatie tussen de steden dient ingebouwd te zijn in de aanpak, maar daar ontbreken de tradities en ervaringen op dit moment voor.

3.6 Het voorkomen van een vertroebelde discussie

Om de intentie achter het onderwerp te pakken te krijgen dient groen wonen breed opgevat te worden, het gaat in wezen om al het groen relevant voor een woonmilieu. De intentie erachter is het maken van vernieuwende concepten en producten die toegespitst zijn op bepaalde problemen. Maar groen wonen is (uiteraard) geen panacee voor alle mogelijke problemen binnen de ruimtelijke ordening. Het gaat erom dat men via het concept groen wonen tot een andere afbakening van problemen komen, tot vernieuwende ideeën en producten; wellicht een nieuw manier om elementen van de ruimtelijke ordening te koppelen en af te stemmen. Misschien moeten we meer redeneren vanuit 'rood' - laat het bedrijfsleven ook meedenken en meefinancieren. Door strakker in te spelen op bepaalde problemen en daarna te kijken wat voor specifieke en nieuwe oplossingen men nodig heeft, kan men zien wat nodig is voor het oplossen van specifieke problemen. Meer aandacht voor netwerksturing en vorming van zelfsturing en zelfregulering is gewenst.

De nog te dominante aanwezigheid van en het gebruik van clichés is wel een belangrijk aandachtspunt. De discussie blijft dan snel in de lucht hangen - ook al lijkt het genuanceerd. Bovendien gaat het vaak niet om drastisch nieuwe concepten, maar geijkte zaken waarvoor een stimulans nodig is.

Vaak wordt er sterk vanuit de Randstad geredeneerd (Randstadcentrisme). Enerzijds is dat begrijpelijk, want groen wonen is in gebreke in de Randstad. Dit geeft het onderwerp beleidsmatig een tintje. Aan de andere kant is het juist in het noorden en het oosten dat men landschapsinvesteringen kan uitvoeren. Dus het probleem ligt voor een deel in de Randstad (leegloop dreigt zonder groen wonen, of in ieder geval de aantrekkelijkheid van de Randstad gaat omlaag) en de oplossing ligt voor een groot deel buiten de Randstad. In hoeverre dit te eenzijdig wordt weergegeven is de vraag: misschien kan groen wonen oplossingen bieden voor de ruimtelijke ontwikkeling van steden. De aandacht voor de vervoersproblematiek dient in dit kader ingepast te worden. Deze totale problematiek dient men optimaal zichtbaar te maken met aandacht voor de inpassing in gangbaar beleid.

Discussiegroep randstedelijk gebied

De opgave in het randstedelijk gebied ¹ is om de specifieke problemen die daar heersen in kaart te brengen en die te koppelen aan concrete oplossingen zonder de sturingsvraagstukken uit oog te verliezen. Om te beginnen is de problematiek binnen het sub-urbane milieu vrij divers. Het verschil tussen pre-Vinex gebieden en Vinex-gebieden bijvoorbeeld, is

¹ Tijdens de middagsessie werd de groep opgesplitst in twee deelgroepen, een voor het *randstedelijk gebied* en een voor het *landelijk gebied*. De keuze voor deze focus op twee gebieden werd door de groep zelf plenair gemaakt.

groot. Ook de rest-Vinex verschilt van de al gerealiseerde Vinex. Het is niet ondenkbaar dat flexibilisering en grotere woningen op de agenda komen voor de rest-Vinex (30% van Remkes). Discussies over (ruimtevreterende) infrastructuurprogramma's worden nu ook breder opgevat dan vroeger. In het algemeen lijken de wensen op dit moment af te wijken van de al gerealiseerde Vinex.

De vraag naar meer experimenterend optreden neemt toe en het 'nethedssyndroom' komt onder vuur te liggen. Maar een gevaar is dat ook nieuwe concepten en experimenten clichés worden die niet bijdragen aan oplossingen. Heeft men bijvoorbeeld voldoende geleerd van trajecten zoals de stad en milieu experimenten (buiten de kring van deelnemers)? Zijn er mechanismen die de leerpunten verplaatsen van de specifieke context naar de generieke? Vindt er kennisontwikkeling plaats? Is er sprake van 'magnification' (vergroting/verbreding van de problematiek)?

Een ander punt is de manier waarop experimenten vorm krijgen. Als er een experimentenwet komt, opgesteld door het rijk en met gemeentelijke/lokale uitvoering, hoe zit het dan met de slaagkans? Het gevaar is dat de aansluiting tussen intenties en criteria vanuit het rijk en de nodige vakopleiding en ervaring op lokaal niveau slecht wordt. Dit zal leiden tot een uitvoeringsgat. De betrokkenheid van de partijen wordt dan waarschijnlijk laag. Experimenten dienen te stimuleren en mobiliseren. De vraag is of dat mogelijk is met een dusdanige top-down aanpak. Wat voor organisatorische inbedding is nodig? Misschien moet een beheerseenheid (zoals een coöperatie) betrokken zijn bij zowel de voorbereidende planning als uitvoering. Dit is vaak een sterk punt bij geslaagde projecten. Maar wat betekent dat voor generiek beleid? Interessant is ook het ontwikkelen van gedeelde probleem- en oplossingsopvattingen. De vormgeving van dit soort processen dient de komende tijd aandacht te krijgen.

De kernpunten voor dit onderwerp zijn dat de regelgeving te strak is en vele plannen verouderd zijn. De functiebestemmingen in de bestemmingsplannen zijn te rigide en 'te compleet' (weinig ruimte voor flexibiliteit). Er is een grote behoefte aan flexibilisering en kennismanagement. Een van de meest voor de hand liggende oplossingen is om de experimenteeruimte te vergroten en het leren van voorbeelden te stimuleren. Het in beeld brengen van mogelijkheden en bottlenecks dient de taak te zijn, met inachtneming van randvoorwaarden zoals veiligheid, gezondheid en rechtszekerheid.

Bouwen op vrije kavels met ruimere bouwnormen is een mogelijkheid. Hoe bereik je dat, waarom wordt dat zo weinig gedaan? Wat voor regels treden in werking of dienen veranderd te worden? Dit hoort onderdeel te zijn van een brede discussie over de rol van individuele versus collectieve waarden.

Discussiegroep landelijk gebied

Voorgesteld wordt om de discussie toe te spitsen op de tegengestelde attitudes van het ministerie van LNV en VROM. LNV wil verder met 'groen wonen', terwijl vanuit VROM juist meer op de rem wordt getrapt. De vraag is echter of de tegenstelling tussen de ministeries zit of tussen bepaalde dienstonderdelen. Zo wordt gesuggereerd dat er inderdaad een tegenstelling is in attitudes tussen aan de ene kant VROM/DG Volkshuisvesting en LNV die meer op de kansenlijn van 'groen wonen' zitten, en aan de andere kant de Rijksplanologische Dienst (RPD), die meer op de lijn van bescherming staat. Sommige deelnemers zien

het dus als hun taak om de ruimtelijke kansen van 'groen wonen' duidelijker neer te zetten, ook richting RPD. Misschien vallen de vermeende tegenstellingen weg bij een nadere uitwerking.

De kern van deze problematiek is dat het rijk niet één lijn trekt richting andere partijen. Zolang er geen duidelijk beleid is aan de kant van de overheid, zal niets tot stand komen. Er moeten duidelijke keuzes gemaakt worden. De plaatselijke overheden leggen hele zware remmen op het gebruik van agrarische grond voor 'groen wonen'. Er is een gebrek aan draagvlak voor groen wonen in het landelijk gebied, in het bijzonder voor nieuwe landgoederen. De schaarste op de grondmarkt verdient ook verder aandacht: door dat de gronddruk erg hoog is en grond bijna niet te krijgen is, ontstaat een situatie waar grondbeleid meer nadrukkelijk naar voren komt.

Opgemerkt wordt dat als groen wonen gebruikt wordt om de transformatie van het agrarisch gebied te ondersteunen of versnellen, je veel weerstand oproept; er is een gebrek aan draagvlak. Groen wonen is daarom een goed concept voor 'probleemgebieden', zoals natuurgebieden die met heel veel inspanningen en kosten beheerd worden (recreatiegebieden uit de jaren '70 en '80) of fabrieksterreinen, oude havens en dergelijke waar duidelijk sprake is van verpaupering.

Als je naar de algemene lijn kijkt van de problematiek in groen wonen zoals die in de ochtendsessie naar voren is gekomen, vallen de volgende problemen vooral op: versterking, gebrek aan kwaliteit, gebrek aan samenhang, veranderingen binnen de landbouw, cultuur- en identiteitsproblemen. Door middel van het op een juiste manier vormgeven van groen wonen moet je hier een oplossing voor proberen te vinden.

Juist de manier waarop groen wonen wordt uitgevoerd, is van belang voor de acceptatie. Het is van belang experimenten uit te voeren en goede voorbeelden te geven. Gestapeld bouwen zou een mogelijke oplossing zijn, evenals compacte laagbouw of lichte stedenbouw. Daartegenover staat een aantal praktische bezwaren, zoals de grondprijs, maar een groot probleem is ook 'kneuterige' ontwerpqualität. Als je een experiment uitvoert, moet je zorgen dat dat van goede kwaliteit is, anders heeft dit tot gevolg dat toekomstige experimenten moeilijk of niet van de grond zullen komen.

De betrokkenheid van de bewoners zelf is ook een punt van aandacht. Het is van belang dat de bewoners van een 'groene wijk' betrokken worden bij het beheer van het groen en daar ook verantwoordelijkheid voor dragen. De vraag is dan hoe men de verantwoordelijkheid juridisch weet vast te leggen. Het idee van beheer door de bewoners zelf wordt niet door iedereen gedeeld. Beheer door groepen bewoners leidt in de praktijk tot onmogelijke situaties. Veel beter is het om het beheer juist in handen van één persoon te leggen, zodat verantwoordelijkheden duidelijk zijn.

Tot slot worden de belangrijkste conclusies samengevat:

- omdat het realiseren van groen wonen in landelijk, agrarisch gebied veel weerstand oproept en weinig draagvlak heeft, dient groen wonen gerealiseerd te worden in 'probleemgebieden';
- experimenten doen, goede voorbeelden geven, ook experimenteren met beheer: bewoners erbij betrekken of juist beheer in één hand houden.

Naar aanleiding hiervan wordt het belang van samenwerking tussen ontwikkelaars en lokale overheden en eventueel andere initiatiefnemers benadrukt. Het stimuleren van sa-

menwerking is een goede weg om resultaten te boeken. Wel is dan een visie op de ontwikkeling nodig, aangevuld met het nodige geld en een stukje regie. Het beleid van de overheid en de uiteenlopende wet- en regelgeving van verschillende overheden is echter van groot belang. Vaak is de versnippering een knelpunt voor de realisering van Groen Wonen'. Hier ligt een uitdaging bij de provincies om de mogelijkheden te benutten. Maar die uitdaging wordt vaak niet opgepakt door provincies. Vaak komt meer initiatief uit terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten, dan bij de provincie.

3.7 Wie neemt het initiatief?

De sturingsvraag als cultuurvraag

De vraag hoe de organisatorische processen van groen wonen in elkaar moeten steken is een van de kernonderwerpen voor de komende tijd. Het gaat erom hoe we de processen willen beheersen en welke cultuur we willen of moeten hebben om groen wonen in goede banen te leiden. De sturingsvragen staan dus centraal. Kwesties rond de draagvlakproblematiek volgen onvermijdelijk in het kielzog van een onderwerp dat te maken heeft met vele aspecten van de ruimtelijke ordening. Draagvlak, in dit geval, bevat verschillende elementen: in het landelijke gaat draagvlak om iets anders dan in de stad. Landgoederen vormt een onderwerp dat vroeger betrekkelijk eenvoudig was terwijl het tegenwoordig via een verbreed denken een cultureel fenomeen is geworden met raakvlakken die verder reiken dan een simpele eigendomsverhouding.

Roest bestrijden met 'ontplanning'?

Kenmerkend voor deze tijd is een toenemende aandacht voor procesontwerpen, draagvlakvorming en dilemma's. In deze zoektocht naar diversiteit en kwaliteit kan de 'compromiscultuur' tot vervlakking leiden. Niets is minder saai dan een 'participatief kunstwerk'. Een vrijbrief voor ontwerpers binnen bepaalde perken kan een antwoord zijn, maar zegt niets over de grote lijn van de ruimtelijke inrichting. Vooral de verschillen in soorten opgaven springen er uit als verschillend voor landelijk en stedelijk gebied. In het landelijke gaat het vaak om het ontwikkelen van 'nieuwe opgaven' of het beschermen van bepaalde waarden. In het stedelijke gaat het meer om het ombuigen van ontwikkelingen, het bijsturen en het onderhandelen over complexe ketens van problemen en oplossingen. Voor allebei geldt dat het doorbreken van vastgeroeste patronen en houdingen belangrijk is maar dat dit tegelijk ook daadwerkelijk plaatsvindt. Deze duale verhouding tussen de noodzaak van verandering terwijl het veld volop in verandering is maakt het mozaïek van de ruimtelijke ordening tot een omvattend en ingewikkeld arena waar men zich steeds vaker afvraagt of en waar een centrum te vinden is. Binnen deze dynamiek is het niet verbaasd dat de actoren ook sterk van karakter wisselen en andere posities innemen. Maar er zijn geen algemene, eenduidige spelregels meer en bepaalde actoren lijken niet voldoende mee te veranderen. Moeten bijvoorbeeld gemeentelijke diensten en provincies niet op een andere spoor gezet worden? En is ons planningsstelsels, ons gereedschap, wel toegerust op een nieuwe wereld? Rik van de Ploeg sprak van 'ontplanning' als een mogelijke

remedie op de 'overplanning' van Vinex. Het gaat niet alleen om de efficiency van een planningsproces, maar ook om de cultuur van planning. Cultuur bepaalt ons leervermogen en ons leervermogen moet veranderen en verbeteren. De schijnwerpers zouden dan als een volgende stap gericht kunnen worden op de goede voorbeelden en tegelijk op de 'bottom-line' van harde randvoorwaarden. Ruimte wordt dan meer dan de letterlijke ruimtelijke ruimte.

Praktisch gezien kan men beginnen met de procedure van het bestemmingsplan, die te lang en te traag is. Wellicht kan de Inspectie Ruimtelijke Ordening initiatief nemen om dit proces op gang te brengen?

4 Het zoeken naar convergentie: uitdagingen en prioriteiten in een schuivende institutionele omgeving

4.1 Het zoeken naar convergentie

In dit hoofdstuk wordt de problematiek bekeken met een 'ontwerp-bril' op. Daarmee wordt bedoeld dat belangrijke overwegingen en keuzetrajecten worden behandeld met het oog op een aantal van de belangrijkste randvoorwaarden voor het experimenteren met groen wonen.

4.2 Ruimtelijk en bestuurlijk transformatieproces als vertrekpunt - legitimiteit als voorwaarde voor groen wonen

Legitimiteit via de ruimtelijke dynamiek

De afgelopen jaren heeft er een transformatieproces plaats gevonden in het landelijk gebied en in de verhoudingen tussen stad en land, zowel ruimtelijk als bestuurlijk-organisatorisch gezien (Van der Cammen en De Lange, 1998:5). Het landelijk gebied transformeert van productieruimte naar gedifferentieerde verblijfsruimte. Al tientallen jaren heeft de agrarische sector in toenemende mate concurrentie gekregen van andere gebruiksfuncties, zoals wonen, industrie, recreatie en natuur. Geleidelijk bereikt de geur van de stad ook het platteland. De polarisering van stad en land neemt af, onder andere door toenemende mobiliteit en veranderende woon-werk verhoudingen. De implicaties voor groen wonen zijn groot: de randvoorwaarden en de maatschappelijke omgeving zijn aan het schuiven en een kwalitatief hoogwaardige woonomgeving komt te staan op een steeds groene agenda ¹.

Legitimiteit via meer aandacht voor 'mensen-wensen'

De kleur van de agenda wordt in toenemende mate bepaald door eisen vanuit de samenleving richting meer kwaliteit, differentiatie en meer keuzemogelijkheden. Gevoed door een steeds mondiger, welvarender en slagvaardiger burger verandert de vraag van productie van woningen naar consumptie van de woonomgeving. Kwaliteitsimpulsen zijn niet meer 'mooi meegenomen' maar vormen een inherent onderdeel van de 'transactie'.

Legitimiteit via heroriëntatie op beleid en beslissingen

De wisselwerking tussen de ruimtelijke dynamiek en de mensenwensen draagt bij aan de huidige discussies rond veranderingen in beleidsvoorkeuren en beleidsstructuren. Grote

¹ De vraag of de agenda in toenemende mate ruimte biedt voor 'groen' is omstreden. Het verdient wellicht nader aandacht in de Denktank. Niet al het groen is mooi groen, en vervlakking en vershraling van het landschap zijn bedreigingen die uit een 'compromiscultuur' kunnen ontstaan. Zie achterin 'kennisvragen'.

nota's zijn in de maak, talloze visies, plannen en projecten zijn ontwikkeld of worden ontwikkeld. Bewapend met min of meer zware concepten voert het groeiende leger actoren ware veldslagen uit in een arena waar meerdere spelletjes tegelijk gespeeld worden en de spelregels (zelfs per spel) continu lijken te veranderen in de afwezigheid van een scheidsrechter. Kortom, niet alleen de beleidsvoorkeuren zijn in een omwentelingsfase, maar ook de vorm en inhoud van de beleids- en beslissingsstructuren lijken te veranderen.

4.3 De opengebroken sturingsdiscussie

De gevolgen voor de sturingsverhoudingen zijn dat de rolverdeling niet afgebakend is en sturingsmodellen (en sturingsinstrumenten) steeds vaker onderworpen worden van herorientatie en vernieuwing. Vaak praat men over alternatieven voor het hiërarchische sturingsmodel terwijl men feitelijk bezig is met een vernieuwing van het geheel van hiërarchische verhoudingen. Tijdens de GSS-discussie werd dit voor een deel beaamd door nadruk te leggen op de behoefte aan *handelende overheidsinstanties* die richtingen en routes uitzetten. Vaak is dit een kwestie van opereren binnen netwerken. Maar de discussie is niet altijd zuiver. Soms praat men over netwerkmodellen terwijl het gaat over de gevolgen van het gebruik van bepaalde sturingsinstrumenten op de *netwerkmaatschappij*. Netwerksturing is iets anders dan de gevolgen van (het toepassen van) sturingsinstrumenten op netwerken. Het verschil zit in de oorzaak-gevolg relatie. Zelfsturingsmodellen worden vaak verkeerd begrepen door een te eenzijdig nadruk op zelfontplooiing in plaats van de sturingscomponent. Niet alle private activiteiten vallen onder zelfsturing.

Sturing via beelden en concepten is een additionele communicatieve sturingsstrategie die onder bepaalde voorwaarden effectief kan zijn. Waarschijnlijk is de werking van concepten en de voorwaarden waaronder ze effectief kunnen zijn onderbelicht. Maar het lanceren van ruimtelijk-inhoudelijke concepten als ongeleide projectielen zonder beleidsmatige en procesmatige verankering is een niet al te effectieve strategie. De vormgeving en inhoudelijke focus in de sturingsdebat is wel van groot belang. Sturing als evenwichtskunst vereist twee componenten om in balans te blijven: *sturing zonder visie is koersloos* en *sturing zonder draagvlak is kansloos*¹.

Stuur of overstuur (Dirven et al., 1998)

Netwerk- of arenaparadigma: onderlinge confrontatie tussen en beïnvloeding van meerdere actoren die op elkaar zijn aangewezen (blz. 15). Doelen en strategieën zijn deels overeenstemmend deels concurrerend of conflicterend. Voor het realiseren van doelen is men mede afhankelijk van middelen waarover andere actoren in het netwerk beschikken. Geen actor kan het dus buiten een of meer anderen stellen. Een netwerk heeft ook een tijdelijke of permanente structuur van verhoudingen, die bepaalt hoe de actoren met elkaar omgaan.

¹ Tijdens de Marktdag in Bilthoven 16 september 1999 werden vraag en aanbod van beleidsmakers/opdrachtgevers van LNV en onderzoekers van LEI/Alterra met elkaar geconfronteerd. Onderzoekers hadden marktkramen met onderzoeksproducten uitgesteld. Bij de 'sturingskraam' (Selnes en Pleijte) werden deze slogans als motto gehanteerd.

Actoren als beslissingseenheden

Een belangrijk onderdeel van de opengebroken sturingsdiscussie vormt de actor-benadering. Een actor is een eenheid die beslissingen neemt en als zodanig ingrijpend verandert over tijd. De eenheid die 'beslissingen' neemt wordt alsmaar opgesplitst en neemt in aantal toe. 'De overheid' bestaat niet als actor, de overheid is een paraplu-benoeming voor een groot aantal actoren die zich strategisch opstellen rond constellaties van inhoudelijke onderwerpen en processen. Het vormen van winnende coalities is het doel en het doel lijkt vaak het middel te heiligen. Werd vroeger het beleid voor het landelijk gebied bepaald door de 'ijzeren driehoek' van ambtenaren van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de vaste Kamercommissie voor de landbouw en het Landbouwschap. Van der Cammen en De Lange signaleren een ontwikkeling waarbij het speelveld zich verbreed, en steeds meer beleidssectoren hun werkkterrein uitgebreid en naar het landelijke gebied: waterbeleid, milieubeleid, ruimtelijke ordening, landbouwbeleid en natuurbeleid (Van de Cammen en De Lange, 1998:8). Ook het woonbeleid kan daar aan toegevoegd worden.

Steeds vaker penetreert men elkaars beleidsterreinen terwijl eigen terrein verdedigd wordt met alle *bridging and buffer*-tactieken uit het boek. Het resultaat is een beleidsintensiever samenleving met een toenemende beleidsverstrengeling, maar ook beleidsconcurrentie. Volgens de VROM-raad is 'het woonbeleid bij uitstek een gebied waar gezocht wordt naar nieuwe beleidsvervlochteningen en nieuwe sturingstechnieken' (VROM-raad, advies 014, 1999).

Ook 'de burger' bestaat niet als beslissingseenheid. Ook niet via het stembiljet, want de inwoners bestaan uit talloze segmenten die in wisselende verhoudingen optreden in de publieke sfeer. Wel wordt de burger als breekijzer gebruikt in discussies, en als strategisch oriëntatiepunt op een bepaalde aggregatieniveau speelt de term een actieve rol. Denk aan de 'steeds mondiger burger' en dergelijke uitspraken. Maar als actor bestaat de burger niet.

Verschuivingen van bevoegdheden

De werkverdeling en rolverdeling tussen overheidsinstellingen is een onderwerp van permanente discussie. Het huidige debat speelt zich af tegen een achtergrond van twee soorten bewegingen. Op rijksniveau probeert het kabinet meer richting te geven aan de vaak moeilijk beïnvloedbare werkelijkheid door prioriteiten te stellen via ICES, de voorportalen van het ministerraad (RROM, RPC/RMC) en planologische kernbeslissingen (PKB's). Soms spelen de vele interdepartementale werkgroepen zich zelf uit door de dominante aanwezigheid van verkokerde onderdelen van het ambtelijke apparaat. Overdreven vertrouwen in de kansen voor win-win-situaties gaat vaak voorbij aan het feit dat keuzes soms gemaakt moeten worden en dat betekent in *realpolitike* termen soms *win-lose-situaties*. En wie wil verliezen?

Het gebrek aan eenheid onderling tussen overheidsdiensten leidt soms ook tot een bepaalde besluitenloosheid. Het gebrek aan voorkeur voor een of ander richting is een inherent kenmerk van (inter)departementale projectgroepen en nota's. Het gebrek aan een voorkeur weerspiegelt een gebrek aan consensus (HMD Herontwerp Laagland, 1998:1). In combinatie met open plan processen heeft dit gebrek aan voorkeur tot kritische analyses geleid over de zinvolheid van zulke exercities.

In toenemende mate verschuiven bevoegdheden richting het decentrale niveau. De provincie krijgt een sterkere positie en de gemeente heeft via het bestemmingsplan een belangrijk instrument. Via decentrale afsprakenkaders ontstaat een sterke beleidsbinding in de verticale sectorlijn en de sector wordt een belangrijke maatgevende factor voor de ruimtelijke ordening (Van der Cammen en De Lange, 1998:9). Ondanks de sterke sectorbinding neemt, in een samenleving gekenmerkt door sectoroverschrijdende problemen en beleids- en belangenverstrengeling, de behoefte aan samenwerking en integrale plannen toe. De behoefte aan samenwerking en samenspraak uit zich op vele manieren, zoals: brede regionale samenwerkingsverbanden, een toenemende aandacht voor publiek-private samenwerking; een toenemende aandacht voor de projectorganisatie en projectmatig aanpak; en meer interactieve planvorming.

De Ronde Venen

Recent tekenden 27 partijen een convenant voor de ontwikkeling van het veengebied tussen Abcoude en Bodegraven. Centraal staat cultivering van bestaande structuren.

De Ronde Venen, de gemeente en het buitengebied van Vinkeveen, Wilnis en Mijdrecht, wordt ontwikkeld onder de vlag 'Parklandschap'. Met de aanpak wordt een duidelijk begrenzing van stedelijke ontwikkeling ingebouwd.

Voor de sturingsproblematiek zien we met deze ontwikkeling een verschuiving van een relatief dominante en, volgens sommigen, eenzijdig top-down sturing richting een meer gedifferentieerde netwerkaanpak met meer oog voor de vraagkant. Bovendien verplaatst de 'zwaartekracht' zich steeds meer van beleidsafdelingen bij het rijk richting projectverbanden en programmaverbanden. Dit laatste is een niet te onderschatten onderwerp: grote en minder grote projecten nemen het domein van beleid over, zonder dat het beleid lijkt te 'wijken'. Het gevolg is dat het aantal plannen en projecten per vierkante meter groot is geworden. De spanning tussen sectordomeinen en projectverbanden is sterk aanwezig en duidelijke afstemmingskaders ontbreken. Plannen of projecten die onvoldoende rekening houden met dit verschijnsel lopen behoorlijke risico's. Door in te spelen op deze trend door de plandichtheid en planrichting te analyseren en in te passen kan men kansen scheppen voor een succesvol formule ('planallianties' zoeken).

4.4 Randvoorwaarde voor succes: conformiteit met beleidsprincipes

De indruk kan tegenwoordig gewekt worden dat *everything goes* in de beleidsvorming rond de inrichting van het land. En voor een deel is dat wel waar, beleidskwesties en sturingsvraagstukken zijn beïnvloedbaar en in de maak, en *veel gebieden zullen op de schop gaan*, zoals Meuleman van de RPD geciteerd werd in Agora, april 1996. Maar invloed uitoefenen betekent nog steeds het volgen van bepaalde spelregels. De ruimtelijke ordening kent een keuzetraject dat gebaseerd is op vijf basisprincipes.

Beleidsontwikkeling en planvorming dienen een geredeneerde verhouding te hebben met deze principes. De verdere uitwerking en praktijkvertaling zijn echter afhankelijk van sectordomeinen en sectordepartementen. Kritiek op de ruimtelijke ordening is soms misplaatst omdat de struikelblokken op sectorniveau liggen.

Invloed gemeente

Structuurplan, bestemmingsplan, inrichtingsplan De Vakgroep Groen, Natuur en Landschap van het Vereniging Stadswerk Nederland acht de tijd rijp voor het doortrekken van het compensatiebeginsel naar de gemeentelijke groenvoorziening. Te veel komt het voor dat openbaar groen wordt opgeofferd aan woningbouw, zonder dat er iets voor in de plaats komt. In een poging hier iets tegen te doen werd een *Startnotitie groencompensatie in de gemeenten* opgesteld door Alterra/IBN, waarin een eerste uitwerking wordt gegeven van deze gedachte.

Professor Frieling (1998:8) heeft benadrukt dat 'de ruimtelijke ordening wordt geregeld in plannen op drie bestuursniveaus: in rijksnota's, provinciale streekplannen en gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen. Het zijn allemaal vlakdekkende, integrale plannen. Elke vierkante meter grond valt dus onder drie plannen die weer worden vastgelegd door drie onafhankelijk van elkaar gekozen volksvertegenwoordigingen. Dat is verwarrend en procedureel verkeerd. De drie bestuurslagen moeten zich met verschillende zaken bezig houden en het werk van anderen niet dunnetjes overdoen'. Een duidelijker werkverdeling zou voor de burger verhelderend werken en de drie bestuurslagen 'kunnen dan als gelijkwaardige partijen met elkaar onderhandelen. Er ontstaat dan een creatiever klimaat' (ibid). Een strakker samenwerking tussen overheden onderling zou dan een onderdeel van een strategisch alliantie kunnen vormen, om op die manier op lange termijn sturend op te kunnen treden door krachten te bundelen. Het gaat er dus hier om, nu al randvoorwaarden te scheppen voor het toekomstige ruimtelijke beleid.

Volgens de stichting Het Metropolitane Debat ligt de ruimtelijke ordening als integrerend facetbeleid van de rijksoverheid daardoor zwaar onder vuur. Sectorale aanspraken op de ruimte krijgen door de actuele nadruk op de uitvoering van projecten de overhand (HMD, Herontwerp Laagland, 1998:61). Deze paradox geeft aan in welk krachtenveld de ruimtelijke ordening zich bevindt en welke inherente machteloosheid (soms latent) aanwezig is. Tegelijkertijd is het maar de vraag of een meer autoritair en minder communicatief stelsel meer geschikt zou zijn.

Uit Vinex advies Raro, 1988:17:

VINEX is vooral een paraplu-nota 'de nota doet algemene uitspraken over maatregelen. Concretisering daarvan zal plaatsvinden in sectornota's. Ten aanzien van de sectornota's en de daaruit te werken maatregelen fungeert de Vierde nota voor wat betreft de ruimtelijke aspecten als paraplu-nota'.

De vijf basisprincipes (ook kerntaken genoemd) zijn de volgende:

1. *Concentratie van verstedelijkheid*

Compacte stad, VINEX-locaties, ABC-beleid, restrictief beleid (bufferzones, Groene Hart, Centrale Open Ruimte).

Doorwerking in beleid: wet Ruimtelijke Ordening (PKB-stelsel), departementale begrotingen en uitwerking in decentraal beleid.

2. *Ruimtelijke samenhang*

Compacte stadsgewesten, nationale ruimtelijk-economisch hoofdstructuur, Nederland Distributieland (mainports, transportassen), Stedenring Centraal Nederland/Randstad, stedelijke knooppunten, toplocaties.

Doorwerking in beleid: wet Ruimtelijke Ordening (inhoudelijk: doorwerking centraal beleid), begroting LNV (recreatieve voorzieningen, grote groenprojecten), ruimtelijk-economisch beleid EZ, infrastructuurbeleid Verkeer en Waterstaat, hoogwaardige rijksvoorzieningen (alle departementen);

3. *Ruimtelijke differentiatie*
 Stad en land, (woon)milieudifferentiatie, open ruimte concepten c.q. restrictieve gebieden (bufferzones, Groene Hart, Centrale Open Ruimte), Ecologisch Hoofdstructuur.
 Doorwerking in beleid: wet Ruimtelijke Ordening (inhoud plannen decentraal beleid), leefomgevingsbeleid decentrale overheden, inrichtingsbeleid LNV.
4. *Ruimtelijke hiërarchie*
 Patroon van hoogwaardige voorzieningen en economische activiteiten. Toplocaties, stedelijke knooppunten, Randstad Internationaal.
Doorwerking in beleid: hoogwaardige voorzieningen (alle departementen), stimuleringsinstrumentarium EZ, toetsing van decentraal beleid via Wet Ruimtelijke Ordening.
5. *Ruimtelijke rechtvaardigheid*
 Regionaal en nationaal spreiding en verdeling economische activiteiten regio's op eigen kracht, stedelijke knooppunten, aandachtsgebieden plattelandontwikkeling.
Doorwerking in beleid: beslissingen over hoogwaardige rijksvoorzieningen (alle departementen), stimuleringsinstrumentarium departementen, EU-structuurfonds.
 Bron: WRR (1998:31).

Deze vijf basisprincipes schetsen een kader voor andere vormen voor planvorming. Hoewel sterke sectorbelangen in staat zijn om eigenbelangen door te voeren ongeacht het doorkruisen van de Ruimtelijke Ordening, gelden de vijf kerntaken in het algemeen als een beperkend kader voor planvorming.

Een bestuurlijke estafette

Het aansturen van een geheel planproces is vaak een lange weg met vele deelnemers en volgens het Rathenau Instituut heeft het veel weg van een estafette: streekplan, structuurplan, bestemmingsplan, stedenbouwkundig plan, bouwplan, bouw en beheer. Het is dus een lange weg van 10 tot 15 jaar waarbij steeds wisselende partijen zijn betrokken.

Groen wonen als beleidsintegrerend concept (beleidsintegratie als succesfactor)

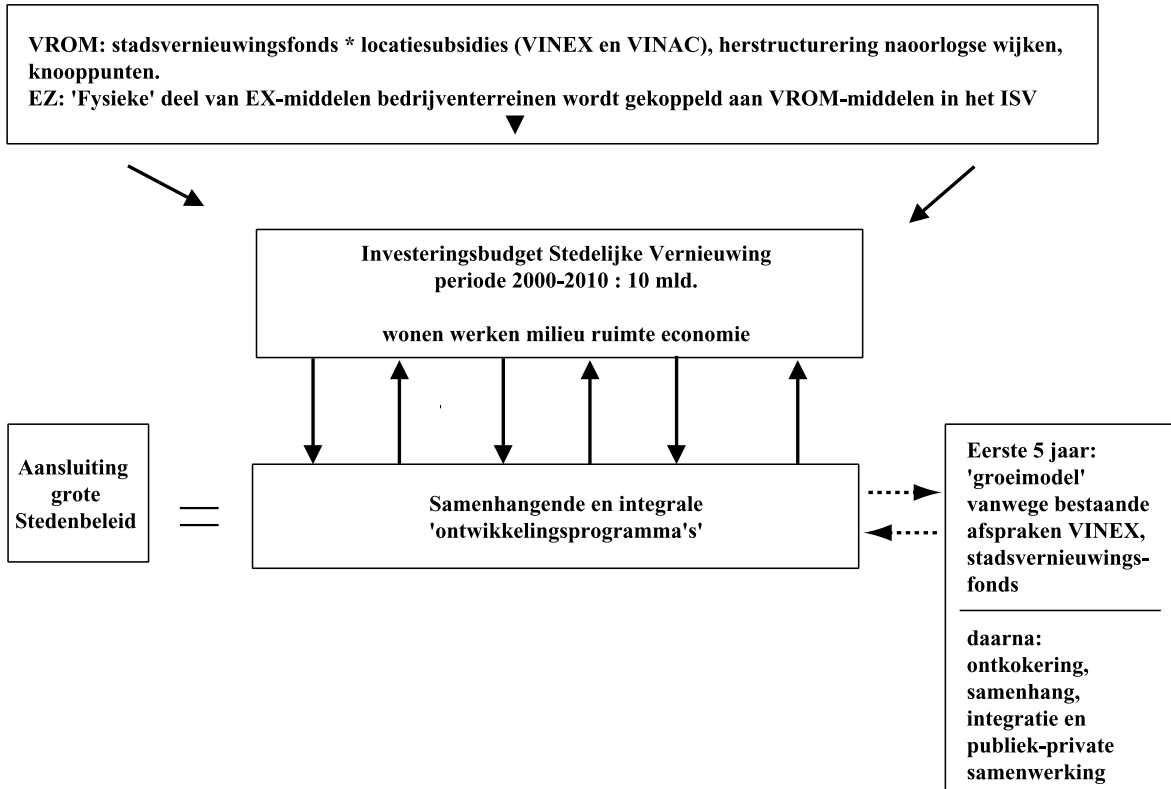
De sterke interactie en afhankelijkheid tussen sectorbeleid en facetbeleid - maar ook tussen generiek en specifiek beleid - maakt het zoeken naar integrale oplossingen een belangrijk maar lastig thema. Voor groen wonen biedt het zoeken naar integrerende concepten wellicht een kans om een bestaansrecht te verwerven dat gebaseerd is op een brede aanpak: integratie stad en land; differentiatie stedelijk gebied; nieuwe economische dragers landelijk gebied. Door interessante combinaties te maken tussen beleidssectoren, tussen verschillende gebieden en een sterke koppeling te maken met politiek beladen onderwerpen, zoals verdelingsproblematiek, kan men een meerwaarde scheppen die sterk draagvlakverhogend werkt.

De contourenbenadering

De contourenbenadering is een instrument geïntroduceerd in VINEX ter versterking van het restrictieve beleid. Deze aanpak houdt in dat aan de rand van kernen in restrictieve gebieden uiterste bebouwingscontouren worden getrokken. Buiten deze contouren mag in de regel niet gebouwd worden. De contouren dienen in de streekplannen en bestemmingsplannen vastgelegd te worden.

4.5 Randvoorwaarde voor succes: inspelen op lopende trajecten

Plannen gericht op stedelijke ontwikkeling moeten tegenwoordig conform een bepaalde aanpak zijn opgesteld. Sindsdien is er veel kritiek op de aanpak gekomen vanwege een te hoog ambitieniveau, onrealistische verwachtingen en departementale verkokering.



Figuur 4.1 Opzet stedelijke vernieuwing met als sturingsfilosofie integratie, interactie, innovatie

De diversiteit van problemen in diverse gemeenten zou niet voldoende opgevangen worden en de beoogde regierol van de gemeenten zelf wordt ervaren als een mislukking door de sturingsdrift bij sectordepartementen (zie bijvoorbeeld Dewulf en Ginter, 1999:47-48). Zo zijn we weer terug bij de spanning tussen projecten en programma's enerzijds en sectordomeinen anderzijds. Desondanks betekent het stramien van het Investeringsbeleid Stedelijke Vernieuwing (ISV) een belangrijke kapstok voor het ontwikkelen en realiseren van plannen in de komende tien jaar. Het ISV gaat overigens veel verder dan een investeringsprogramma, het is een ambitieuze poging om bestuurlijke vernieuwing te realiseren. Figuur 4.1 laat de structuur van het ISV zien.

Voor het landelijk gebied zal de beleidsmodule *Groen om de Stad* en het instrumentarium van de *Nota Natuur, Bos en Landschap* (NBL'21) belangrijk worden voor de hoeveelheid en kwaliteit van groen. De vraag is of de nieuwe plannen 'ontsnappen' uit de traditionele belangenstrijd tussen sectoren en de verdere positionering van groen (bijvoorbeeld 'rood voor groen').

4.6 Communicatieve sturing

Sturing met beelden en concepten

Het belang van beelden en concepten in de sturingsdiscussie heeft te maken met de behoefte aan coalitievorming en onderhandelingen bij ruimtelijke ingrepen. Geen enkele actor is in staat haar plannen alleen te realiseren, laat staan af te dwingen (zie Rijndorp, 1998:11-15). De zoektocht naar consensus, het kan een woningbouwlocatie zijn van enkele duizenden woningen, maar ook een natuurproject of een brug, creëert een vraag naar concepten en beelden. De partijen willen het resultaat van hun onderhandelingen concreet voor ogen zien, en hebben daarvoor beelden nodig (Rijndorp, 1998:13). De beelden zijn gebaseerd op concepten. Volgens Rijndorp is er nu een sterke roep naar concepten, omdat de compacte stad en stedelijke knooppunten niet meer voldoen.

Volgens Frieling (1998:8) groeien we toe van het Europa der Vaderlanden naar het Europa der Moedersteden: daarin moet Nederland niet langer worden beschouwd als een dichtbevolkt land maar een dunbevolkte stad, de Deltametropool. Dat betekent meer aandacht voor de kwaliteit van het stedelijk landschap en de interne verbindingen binnen de Deltametropool, en minder nadruk op mainports en achterlandverbindingen.

De kracht van concepten en beelden is dat ze complexiteit opvangen in een beeld en een term, als metafoor voor een wenselijke ontwikkeling. Dit is tevens vaak de zwakke plek bij beelden en concepten. Ze kunnen, zoals eerder gesteld ook als ongeleide projectielen afgevuurd worden, zonder binding in procesarchitectuur. 'Nieuwe begrippen als verstedelijkt landschap, netwerkstad, tapijtmotropool of stadslandschappen bieden nog onvoldoende houvast voor de planvorming' (Ibid).

'Groningen boven water' is een voorbeeld van een 'bottom-up'- plan waar de bedenkers¹ initiatief hebben genomen voor een plan gericht op de toekomst van het gebied ten oosten van de stad Groningen. Uitvoering van het plan geeft een andere bestemming aan minder waardevolle landbouwgronden, het plan dient de natuurontwikkeling, maakt nieuwe ruimte voor woningbouw en wellicht ook bedrijvigheid. Het plan moet nog opgenomen worden in de provinciale Perspectievennota, die in grote mate bepalend zal zijn voor de toekomst van de streek. Het plan past goed binnen de visies van de Commissie Langman en de discussies rond de recente wateroverlast.

Sterke concepten hebben een binding met uitgangspunten in beleidsnota's of komen rechtstreeks uit nota's. De kracht van beleidsnota's is dat ze opiniërend en vaak inspirerend werken, en een richting aangeven voor het maatschappelijk verkeer op het (beleids)terrein in kwestie. Verder geeft een nota de bandbreedte van gewenst en ongewenst gedrag aan en wat de overheid moet inzetten aan middelen om haar doelen te bereiken.

Groen in de stad: begraafplaatsen als oasen van rust

De begraafplaats is een onderschat en onderbelicht stuk groen in de stad. Wellicht heeft dat te maken met associaties verbonden aan de dood. Maar begraafplaatsen zijn oasen van rust, met uitstekende wandelgebieden en een grote verscheidenheid van groen. Bomen en planten kunnen in alle rust zich ontwikkelen temidden van een uniek stuk stadslandschap. De stadsbewoner heeft dus een groene oase midden in de stad, waar hij ook nog cultuurhistorie meekrijgt in de vorm van architectonische bouwwerken en grafmo-

¹ De bedenkers van het plan zijn Y. Gietema, H. Koop en H. Venema.

numenten van bekende en onbekende Nederlanders. De architectuurhistorica M. Kamphuis heeft recent een boek geschreven, met het oog op de Open Monumentendag 11 september 1999, met de titel *De stad en de dood*.

Tegenwoordig wordt de kracht van een nota voor een deel afgezwakt door de grote notadichtheid en beleidsdichtheid. Daarnaast verschijnen ook talloze plannen en concepten, verkenningen en scenario's enzovoort. Dus naast het schrijven van nota's en het uitwerken van concepten wordt het zoeken naar medestanders en partners in toenemende mate de kunst van sturen. Als nota's schrijven en binnen het kabinet steun verwerven voor de financiering de toverwoorden waren in de jaren zeventig en wellicht tachtig, is strategische alliantievorming het woord voor de jaren negentig.

Voorbeelden van strategische concepten kunnen we uit de visie stadslandschappen halen:

1. *strategie Ecologie-inclusieve planning:*
langetermijnplanning die rekening houdt met de landschappelijke ondergrond en de randvoorwaarden vanuit de ecologie en het milieu;
2. *strategie Vormgeven van stadslandschappen:*
plannen voor stedelijke en landelijke gebieden in samenhang ontwerpen;
3. *strategie Groene hoofdstructuur:*
grote multifunctionele groenstructuren die natuur, bos, landschap en recreatie aan elkaar koppelen en aan de stad;
4. *strategie Openbaar groen:*
het groen dooraderen van stadswijken met robuuste groenstructuren en kleinere groenelementen;
5. *strategie Stadslandbouw:*
het stimuleren van landbouwvormen die een relatie aangaan met de stad;
6. *strategie Nieuwe buitenplaatsen:*
het creëren van openbaar toegankelijke groenstructuren in samenhang met gebouwen en stedelijke functies, die de financiële motor van de nieuwe buitenplaats vormen.

Dorpslandschappen

Het eigen karakter van het platteland en de plattelandontwikkeling dreigen te verzanden in een sectoraal bestuursdirigisme met waterdichte schotten tussen de sectoren. Hierdoor krijgen lokale of regionale initiatieven geen kans. In het zoeken naar een aanpak die als tegenhanger kon dienen werd in de noordelijke discussie over de Visie Stadslandschappen het concept 'dorpslandschappen' geïntroduceerd.

De concepten laten zien dat het mogelijk is groen in de aanval te laten gaan, in plaats van steeds in de verdrukking, zoals Hoekstra (Staatsbosbeheer) beweerde in de stelling: 'groen is nog steeds het sluitstuk bij stedenbouwkundig planning. Het is nog te weinig praktijk om eerst het groen aan te leggen en daarna het rood' (*Stad en land in stad*, 1999:36).

Visie Stadslandschappen - Experimenten Nieuwe Buitenplaatsen

Nieuwe buitenplaatsen zijn in de Visie Stadslandschappen als idee naar voren gebracht. De bedoeling van een nieuwe buitenplaats is dat er een eigentijdse combinatie van bebouwing en groenaanleg ontstaat, aangelegd door marktpartijen. De nieuwe buitenplaatsen zijn bedoeld voor het verhogen van de groene, culturele en maatschappelijke waarde. Door de aanwezigheid van risico's van verstening van het buitenge-

bied hebben de ministers van VROM en LNV besloten om eerst te experimenteren en daarna pas rijksbeleid te formuleren. Voor de begeleiding van het experiment is door DLG een speciaal team geformuleerd: het Bureau Experimenten Buitenplaatsen. Inmiddels zijn de experimenten afgerond en beraden VROM en LNV zich op een vervolg.

Interactief sturen: een modekreet of een structureel verschijnsel?

Interactieve sturingsmiddelen hebben in de huidige vorm een korte geschiedenis en zijn inmiddels niet meer weg te denken binnen een procesontwerp. Voorlopig zijn ze toegepast op onder andere een paar grote mainportprojecten en een aantal projecten op regionaal niveau. Gezien het verschil met traditionele planning zijn de ervaringen met deze vormen van communicatieve sturing achteraf wel begrijpelijk. Om een metafoor te gebruiken, alle skiërs die linea recta van een afdalingspiste naar een hobbelpiste zijn gegaan zonder snelheid te verminderen weten wat de gevolgen zijn. De Betuwelijn (geen interactief planproces) is een voorbeeld van deze aanpak. De eindstreep komt verder dan ooit door niet de snelheid aan te passen aan de omstandigheden. Men begon met het werken aan oplossingen, zonder een degelijke probleemanalyse. De Verkenningfase Mainport Rotterdam (wel interactieve aanpak) had ook last van dit verschijnsel. Een oplossing (Maasvlakte II) was al verzonnen door Rotterdam en werd dominant in de discussie.

Toch lijkt de aanpak met interactieve elementen zeer waardevol, afhankelijk van op welke manier het toegepast wordt. Inmiddels beginnen de contouren van een afwegingskader zich te manifesteren (Pröpper en Steenbeek, 1999, Van Woerkum 1997, Vrakking en van Oosterhout, 1996). Gerelateerd aan interactieve planvorming is coproductie van beleid, een zeer interessante aanvulling van het arsenaal van procestechnieken (zie bijvoorbeeld Tops, Depla en Manders red., 1996).

Vaak wordt de terminologie rond interactie echter op een verwarrende manier gebruikt. Soms gaat het over interactieve probleemanalyse en/of verkenningen van (on)mogelijkheden terwijl de term interactieve planvorming gebruikt wordt. Planvorming gaat veel verder en het is maar de vraag in hoeverre men dit interactief kan uitvoeren. Bij de totstandkoming van de VINEX waarschuwde het RARO voor een ongunstige ontwikkeling VINEX (blz. 58) bevatte een beleidsuitspraak die als volgt luidde: 'meer dan in het verleden zal de ruimtelijke ontwikkeling kunnen aansluiten op de vrije keuzes van burgers en bedrijfsleven'. RARO vatte deze uitspraak op als een gevaarlijke ontwikkeling die op gespannen voet kon staan met het uitgangspunt dat de overheid zich zelfstandig een oordeel moet vormen over de meest wenselijke ruimtelijke ontwikkeling.

Volgens RARO moet de overheid de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit zelf behouden. (blz. 59). De uitspraak was gericht tegen een autonome ontwikkeling waar de overheid haar zeggenschap moet inleveren. En dat is nu juist een heet hangijzer bij *interactieve planvorming*.

Elektronische coproductie van de inrichting van Nederland

De toenemende decentrale autonomie en een afnemende invloed van hiërarchische structuren dienen in de analyse gekoppeld te worden aan de technologische ontwikkeling. Door netwerktechnologie kunnen mensen zich anders gaan groeperen en organiseren. Het referentiekader en het gedrag van mensen worden beïnvloed. Door het netwerken (door

interactie en communicatie) worden mensen op een betekenisvolle manier met elkaar verbonden, waardoor onzekerheid en ambiguïteit omtrent elkaars gedrag en verwachtingen worden gereduceerd. Afstand, locatie en tijd beginnen een andere rol te spelen. Fysieke en geografische grenzen vervagen (WRR spreekt van een 'staat zonder land') en zo ook beleidsstructuren.

Volgens Bekkers (1999:36) wordt er vergeten dat virtuele organisatiepatronen ontstaan die ervoor zorgen dat de grenzen tussen organisaties veranderen, waardoor het bestaande en vaak zorgvuldige ontworpen machtsevenwicht in het openbaar bestuur gaat verschuiven (checks en balances). Daarvoor geeft Bekker drie redenen:

1. informatie en ICT zijn belangrijke machtsbronnen die door organisaties kunnen worden gebruikt om hun positie te beschermen of te verbeteren;
2. informatisering is een belangrijke (herontwerp)strategie gericht op het versterken van de informatorische positie van een organisatie ten opzichte van groepen in de samenleving;
3. de autonome betekenis van ICT, ofwel de mogelijkheden die ICT biedt om steeds meer informatie en kennis steeds sneller en gemakkelijker te genereren, leidt er per definitie toe dat organisaties en mensen daarvan ook gebruikmaken.

Bekker pleit voor een institutionele analyse en interpretatie van de rol van informatisering en het ontstaan van virtuele organisatiepatronen. Er is sprake van grensvervaging: organisaties vormen geen barrière meer voor informatiestromen. Ten tweede is er sprake van grensverlegging: overheidsorganisaties gebruiken informatisering om de informatie-relaties met groepen in hun omgeving, zoals klanten en andere ketenpartners, te disciplineren door ze te standaardiseren. De huidige trend is op internet wel zichtbaar: discussieplatforms en andere digitale uitwisselingen van informatie vinden plaats op grote schaal.

4.7 Kansen en valkuilen

De problematiek van groen wonen heeft te maken met een aantal sturingsdilemma's en spanningen die zich op verschillende niveaus bevinden. Ruimtelijk gezien gaat het om het benutten van kansen die zich voordoen binnen de kaders van ruimtelijke ordening en aanverwante sectoren zonder daarbij het ruimtelijk waardevolle van het bestaande uit het oog te verliezen. Bestuurlijk-organisatorisch gaat het er (voor beleidsmakers) om, een optimale koppeling te maken met trends en kansen binnen andere beleidssectoren die zich voordoen zonder daarbij de kracht van eigen beleid te laten verzwakken. Sterker nog, het is juist tijd voor beleidsinnovatie. Dat betekent inspelen op kansen die zich voordoen uit onder andere eerder genoemde trends en verschuivingen:

- *Ruimtelijke concepten en samenhangen veranderen van karakter:*
alle soorten belangen proberen eigen interesses te behartigen door creatief en intensief nieuwe concepten te lanceren en nieuwe samenhangen te beschrijven en te legitimeren. Draagvlak voor bepaalde oplossingen is dus van wezenlijk belang;

- *Toenemende beleidsverstrengeling, beleidsconcurrentie en beleidsintensivering:*
1) bijna alle sectorbeleid is tegenwoordig vatbaar voor invloed van andere beleidsterreinen; 2) integraal beleid wordt steeds vaker gestimuleerd, gewenst en zelfs vereist;
- *Toenemende samenwerking en pps-constructies:*
strategisch alliantievorming en netwerkstrategieën dienen onderdeel te vormen van het beleid;
- *Grote projecten en projectverbanden nemen de plaats in van beleid:*
via talloze projecten wordt vormgegeven aan de ruimtelijke inrichting van het land. Meekoppelingen en netwerken worden cruciaal.

Het inspelen op de bovenstaande kansen is geen eenvoudige taak en de valkuilen hebben te maken met de manier waarop omgegaan wordt met zowel ruimtelijk-inhoudelijke zaken als bestuurlijke-procesmatige zaken. Zoals vaker gezegd, zal de druk op de samenleving door verstedelijking in de toekomst alleen maar toenemen. Maar 'druk' is een abstracte term die zelfs een cliché kan worden zonder een zorgvuldige analyse en diagnose. Volgens van Hijst, adjunct-directeur Staatsbosbeheer (Groen, feb. 1999:57) is de ruimtelijke ordening van nu teveel het resultaat van korte-termijn compromissen. Gebrek aan een eendrachtige samenwerking tussen rijk, provincie en gemeente maakt het tegenhouden van de verstedelijking en verrommeling van het landelijke gebied niet makkelijk. Bijvoorbeeld tijdig aangelegde robuuste groenstructuren zouden sturing moeten geven aan de verstedelijking. De Groenblauwe Slinger is een voorbeeld van een kans voor de overheid om hardnekkige problemen op dit terrein aan te pakken.

Achterliggende stromingen en spanningen

Het geloof in een technocratische oplossing gebaseerd op consensus gaat voorbij aan het feit dat het een kwestie is van het kiezen van waarden en normen en het uitstippelen van keuzetrajecten. Tordoir (1998:17) maakt een scheiding tussen een idealistische en een realistische stroming in de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie over de komende herijking van het rijksbeleid. Met 'realistische' bedoelt hij meer de vrije markt en de maatschappelijke en economische krachten die vooral door het vrije spel van de markt wordt gedictieerd. Met 'idealistische' bedoelt hij een meer behoedzame strategie met meer aandacht voor het beschermen van landschappelijke waarden en normen. De vraag is of dit punt wel voldoende meeweegt in de besluitvorming. Af en toe lijkt de realistische aanpak de boventoon te voeren. Of is er sprake van een evenwicht, is maar de vraag. Dat is immers de kern van het sturingsvraagstuk.

5 Conclusies en aanbevelingen

Legitimiteit is belangrijker dan effectiviteit en efficiency

Werken aan de legitimiteit van groen wonen is veel belangrijker dan het ontwikkelen van een 'goed' plan. Hoewel het laatste nodig zal zijn om iets van de grond te tillen (uiteraard!), is de zinvolheid en het maatschappelijke nut van groen wonen een niet te verwaarlozen onderwerp. De VROM-raad heeft ook nadrukkelijk aandacht gevraagd voor dit punt in haar advies over het leefbaarheidsbeleid (advies nr. 006, 24 april 1998:91). Het werken aan en optimaliseren van de legitimiteit vereist verdere uitwerking van een aantal belangrijke stappen:

Kies duidelijke en robuuste concepten

Concepten kunnen sterk meningsvormend zijn en goede, sterke en robuuste concepten kunnen projecten dragen door de kracht van hun uitstraling. Obstakels kunnen weggewerkt worden door het draagvlak voor een concept. Kies nadrukkelijk voor (een combinatie van) ruimtelijk-inhoudelijke concepten met een hoog duidelijkheidsgehalte. Vage uitwerkingen en impliciete keuzes vertroebelen de discussie en verminderen het draagvlak.

Veranker de gekozen concepten in het rijksbeleid

Bij het uitwerken van concepten tot slagvaardige plannen dient men de koppeling tussen het planproduct en het rijksbeleid sterk te maken. Voor de legitimiteit van de nadere uitwerking is dit belangrijk. Het gaat dus niet alleen om conformiteit ten opzichte van het rijksbeleid.

Integraliteit is belangrijker dan functionaliteit

Wellicht een controversieel standpunt, want integraliteit is geen doel op zich. Maar het kiezen van ruimtelijk-inhoudelijke concepten met een duidelijk en interessant sectoroverschrijdend karakter is van belang. Innovatie op het gebied van integrale beleidsvorming en beleidsuitvoering heeft een grote 'score-potentie'. Daarmee is niet gezegd dat functionele aspecten onbelangrijk zijn, maar koppelingen tussen bijvoorbeeld plattelandseconomie, landbouw, natuur, milieu en zorg zullen draagvlakversterkend werken.

Maak de sturingsrelatie tussen de actoren duidelijk voor alle beleidsfasen

Betrek bij het ontwerp van een experiment de gehele beleidscyclus. Expliciteer elke stap, analyseer de samenhangen en gevolgen van de keuzes. Zorg dat stakeholders en andere relevante actoren betrokken raken in de dialoog en bij kritieke beslispunten.

Interactieve planvorming verdient aandacht als middel, maar dialoog is het kernwoord

De dialoog met belangrijke actoren is belangrijk, en een interactieve dialoog kan een belangrijke meerwaarde bieden, mits de inpassing goed is. Elementen van interactieve planvorming dienen zorgvuldig ingebouwd te zijn in het ontwerp.

Opsomming van planelementen

- Ambitieniveau uitstippelen.
- Doelstelling formuleren.
- Communicatieplan met betrekking tot planvorming opstellen.
- Ruimtelijk-inhoudelijke concepten: prioriteitenlijst, sterkte/zwakte analyse, selectie en samenstellingsfase.
- Omgevingsanalyse (vraagkant).
- Analyse 'state of the art' (aanbodkant - huidige situatie).
- Integraal ontwerp (ruimtelijk-inhoudelijk en procesontwerp).
- Beleidskoppelingen: expliciteren en analyseren.
- Sturing: rol- en taakverdeling, sturingsmix samenstellen.
- Kosten-batenanalyse (economisch en maatschappelijk).
- Financiering (overheid, private sector, PPS-constructies).
- Communicatieplan uitvoering.

Kennishiaten en kennisvragen

Met de aanname dat de Denktank uitkomt op een ambitieniveau en een hoofddoelstelling, is de volgende lijst van kennishiaten opgesteld (in vraagvorm):

- zijn er randvoorwaarden waaraan minimaal moet worden voldaan? Welke eisen stellen de ministeries en andere actoren als minimum?;
- welke actoren dienen in welke fase van de partij te zijn en welke rollen dienen ze te spelen? Actoren nemen ook posities en rollen mee en de vraag is dan ook welke rollen überhaupt te verdelen zijn? Maak een netwerkanalyse (eventueel een stakeholdersanalyse) om machtsverhoudingen helder te krijgen;
- op welke manier dienen de rollen tussen publiek en privaat verdeeld te worden (voor zover ze verdeelbaar zijn)? Welke publiek-private samenwerkingsconstructies zijn mogelijk en wenselijk? Onder andere is dit een kwestie van wat rood kan betekenen voor groen;
- de contouren van strategieën gericht op 'groenbuffers' tegen verstedelijking zijn zichtbaar en dit heeft gevolgen voor hoe groen men gaat wonen de komende jaren. Een voorbeeld is de *Groen blauwe slinger* in Zuid-Holland en de vraag is in hoeverre en op welke manier 'groenbuffering' werkt? Is het een sterk concept? Wat is de omvang? Hoe zit het met de procesmatige inbedding en de ruimtelijke concurrentie van andere ontwikkelingen?;
- hoe kan een 'actief handelende overheid' inspelen op de kansen die er nu liggen? Wat vereist dat van ambtenaren? Is dit hetzelfde als een 'netwerkende overheid'?

Naarmate groen wonen een meer uitgewerkt concept wordt, neemt de behoefte aan een meer verfijnde sturingsanalyse toe. Vragen die erbij horen zijn de volgende:

- welke gevolgen heeft de uitwerking van groen wonen voor de kansen om het onderwerp op de agenda's te krijgen? Maak daarbij een onderscheid tussen de maatschappelijke-, politieke- en beleidsagenda. Op welke wijze kan de agendavormingstheorie nuttige inzichten bieden (bijvoorbeeld het barrièremodel)?;
- welke inzichten uit de beleidsvormingstheorie kunnen een bijdrage geven aan de analyse?;
- welke sturingsfilosofie dient ten grondslag te liggen aan de aanpak? (De mogelijkheden zijn groot; zoek de essentie uit van het ambitieniveau en koppel dit aan de hoofdlijn van de aanpak). Welke communicatiestrategie past erbij?;
- op welke wijze dienen verschillende sturingsmodellen en sturingsinstrumenten een rol te spelen? Welke combinatie van regelgeving/hiërarchie, netwerkaanpak/communicatief sturen, zelfregulering en zelfsturing, en van transacties hoort in het 'pakket' van sturingsinstrumenten?

Een aantal van deze kennisvragen kan in workshopverband of GSS-sessies behandeld worden, andere vragen betreffen nader onderzoek en nadere beleidsafwegingen. Ideeën over workshopmethoden kunnen onder andere gevonden worden in de bundel *Sturing stad en land* (Van den Top en Selnes, red., 2000).

Literatuur

Bergh, R. van den, T. Buningh en S. Hermens, 'Portret met Parels - resultaten van een experiment met nieuwe buitenplaatsen'. In: *Groen*, februari 1999.

Bekkers, V.J.J.M., 'Virtuele organisatiepatronen in de publieke sector'. In: *Bestuurskunde*, jrg 7 (1998) nr.8.

Dirven, J. (et al.), *Stuur of overstuur*, 1998.

Dewulf, G. en D. Ginter, 'Een aardige druppel'. In: *Overheid en Bestuursmanagement*, herfst 1999.

Frielings, xxx, In: *Tijdschrift voor de Leefomgeving*, nr. 2, 1998.

Het Metropolitane Debat, *Herontwerp - LAAGLAND*, 1998.

Van Leeuwen, M.G.A. (LEI) en B.A. Elbersen (Alterra), met medewerking van H.J.M. Hansman (LEI) en J.F. Jonkhof (Alterra), *De vraag naar Groen Wonen - markt vraag, transformatieprocessen, beeld en verbeelding van het wonen in de landsstad, deel I Groen Wonen, een denktank project van het programma Stad-Land*. Min. van LNV, i.s.m. VROM, NETHUR, LUW, STAWON, Grote Steden. Alterra en LEI, 1 juni 1999.

Ministerie van BIZA, VNG, IPO, *Overheden over toekomst, bestuursakkoord nieuwe stijl*, Den Haag 4 maart 1999.

Ministerie van VROM, *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, deel a: beleidsvoornemens*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 490, nrs. 1-2.

Ministerie van VROM, *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, deel C: advies van het Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 490, nrs. 7-8.

Ministerie van VROM, *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, deel D: regeringsbeslissing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 490, nrs. 7-8.

Ministerie van VROM, *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, deel 3C: parlementaire behandeling nationaal ruimtelijk beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 21 879, nrs. 65-66.

Ministerie van VROM, *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening - nieuwsbrieven*, 1998-1999.

Ministerie van VROM, *Woonverkenningen*, Den Haag, 1990.

Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO), *Kennis in stedelijke vernieuwing*. NRLO-rapport nr. 99/15, 1999.

Pröpper, I. en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1999.

Staringcentrum-DLO, *Stad in Land in Stad*, uitgave ter gelegenheid van het symposium *Stad in Land in Stad*, georganiseerd door Nirov, LNV, VROM, Hoofddorp, 22 april 1999.

Top, I.M. van den en T.A. Selnes (red.), *Sturing stad en land, bundel met papers en verslagen van workshop*, Wageningen, 2000.

Tordoir, P., 'Grote steden: grote problemen of grote kansen'. In: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 3, 1998.

VROM-raad, *De sturing van een duurzame samenleving, advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid, advies 006*. Den Haag, 24 april 1998.

VROM-raad, *Wonen, beleid en legitimiteit, advies 014*. Den Haag, 25 juni, 1999.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Rapporten aan de Regering, nr. 53, 1998.

Wolfson, D.J., 'Over sturen en meerijden'. In: *Beleidsanalyse*, nr. 4, 1998.

Bijlage 1 Deelnemers Group Support System - interactieve sessie 26 oktober 1999

Plaats: LEI, Den Haag

- Ferrant de Haan
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Groene Ruimte en Recreatie (LNV/GRR)
- Fokke de Jong
Stichting Experimenteel Volkshuisvesting Rotterdam (SEV)
- Jos Jonkhof
Alterra
- Henk Olthuis
particulier, landgoederen
- Matthe van Oostrom
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (VROM/DGVH)
- Leo Pols
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Natuurbeheer (LNV/N)
- Marieken Prust
Alterra
- Trond Selnes
LEI
- Marleen van den Top
Alterra
- Wilhelm Westra
Dienst Landelijk Gebied Overijssel (DLG)

Begeleiding GSS-sessie

- Iris de Putter (LEI)
- Marlies Ypma (LEI)

Bijlage 2 Agenda GSS - Groen Wonen

| | |
|-------|---|
| 9:30 | Introductie en kennismakingsronde |
| 10:00 | Betrokkenheid bij project |
| 10:30 | Presentatie woonmilieus en sturingsvormen door Jos Jonkhof en Trond Selnes |
| 11:00 | Problematiek per woonmilieu |
| 12:00 | Selectie woonmilieus voor middagdiscussie |
| 12:30 | Lunch |
| 13:30 | Beelden over Groen Wonen |
| 14:30 | Discussie over oplossingsrichtingen 'groen' problemen |
| 15:30 | Plenaire terugkoppeling |
| 16:30 | Evaluatie |
| 16:50 | Afsluiting |
| 17:00 | Borrel |

Betrokkenheid bij project groen wonen deelnemers

1. Ferrant de Haan

Ik werk bij LNV directie Groene Ruimte en Recreatie bij de afdeling OGR (Ontwikkeling Groene Ruimte), ik ben senior beleidsmedewerker. Neem deel aan de werkgroep fysieke thema's welke een bijdrage levert aan de nota wonen. In deze werkgroep wordt bekeken hoe omgegaan kan worden met de vraag naar ruim en groen wonen. Ik lever binnen LNV bijdrage aan voor de vijfde nota wonen.

Bij deze activiteiten (en bij de andere overleg verbanden waar ik aan deelneem) gaat het om de volgende onderwerpen:

- hoe realiseren we de gewenste woonmilieus;
- hoe leveren we een bijdrage aan de (boven lokale) kwaliteit van het landelijk gebied c.q woonmilieu en hoe voorkomen we 'vervlakking' van het landschap;
- hoe beperken we het ruimtebeslag voor wonen, zonder de gewenste kwaliteit te kort te doen.

2. Fokke de Jong

Werkzaam bij de SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting). De SEV ontwikkelt nieuwe vormen van wonen en ruimtegebruik. Eén daarvan is het 'landgoed wonen', een variant van wonen in het groen. Graag wissel ik ideeën hierover uit met mensen die vanuit een diverse professionele achtergrond met hetzelfde thema bezig zijn.

3. Jos Jonkhof

Voorkomen dat clichébeelden over de vermeende tegenstelling tussen wonen in de stad en wonen in het landelijk gebied overheersen bij de beleidsontwikkeling.

- Compact wonen in de stad.
- Compact wonen in het groen.
- Verspreid wonen in de stad.
- Verspreid wonen in het groen.

Dit zijn allemaal vormen van wonen die een specifieke legitimiteit hebben. Onderscheidende criteria voor keuzes tussen deze vormen zijn: het landschap, de sociale culturele context en de economische conjunctuur.

Van huis uit ben ik ontwerper, en neig ertoe meer belangstelling voor het beeld van groen wonen te hebben dan voor het proces. Mijn referenties zijn dan ook vooral voorbeeldprojecten (gebouwd of uit de plannenwinkel) en de ideeën die deze opleveren.

Alterra/team Stad-Land/Onderzoek en Ontwerp. Tot in 1997 gewerkt bij RPD/aan project Voorbeeldplannen Vierde nota/opzet Stimulering programma Intensief Ruimtegebruik

4. Henk Olthuis

Particulier betrokken bij het onderwerp landgoederen. Niet aanwezig vanaf het begin van de sessie.

5. Matthe van Oostrom

Ministerie van VROM Directoraat Generaal Volkshuisvesting. Beleidsadviseur strategische ontwikkeling wonen en kennismanagement. Begeleiding programma Stad-Land. Werkt aan Nota Wonen. Achtergrond: studie: sociologie \ demografie \ methoden technieken onderzoek \ planologie. Werk onder andere: woningmarkt \ woonmilieuonderzoek (o.a. Woningbehoeftenonderzoek). Onderzoek woningkwaliteit/stadsvernieuwing, Woonverkenningen 2030, Groen in de stad effecten van vergrijzing voor het toekomstige woonbeleid, onderzoek openluchtrecreatie (verre verleden CRM).

6. Leo Pols

Een van de opdrachtgevers van het onderzoek groen wonen. Mijn achtergrond is stedenbouwkundige met daarnaast een praktijkervaring op het terrein van landschap. Ik zie mijzelf - in mijn beleidsfunctie - als een intermediair tussen ontwerp/onderzoek en beleid. Eerder heb ik meegewerkt aan de Visie Stadslandschappen; waarin ook aspecten als groene woonmilieus aan de orde waren. Daarnaast ben ik projectleider voor nieuwe landgoederen en buitenplaatsen. Binnen dit project loopt een marktonderzoek en een reeks experimenten. De bevindingen daaruit zijn uiteraard relevant voor groen wonen. Ook zit ik in een VROM/LNV clubje waarin wij werken aan een rood/groen notitie waarbij ook groen wonen in brede zin een rol speelt. Als freelance stedenbouwkundige doe ik soms opdrachten op dit terrein. Recent heb ik een boek geschreven over de 'landschapsstad'. Werkplek: Directie Natuurbeheer; senior beleidsmedewerker afdeling beleidsontwikkeling.

7. Mariken Prust

Het team Beleidsprocessen Groene Ruimte (Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, per 1 januari Alterra) waar ik deel van uit maak houdt zich in het algemeen bezig met onderzoek naar de kwaliteit van de besluitvorming in de groene ruimte. Concreet houd ik me op dit moment bezig met een onderzoek naar maatschappelijke factoren die natuurontwikkeling kunnen belemmeren of faciliteren en met een onderzoek waarin natuurontwikkeling in relatie tot de hoogwaterproblematiek centraal staat. In deze onderzoeken spelen sturingsvraagstukken een belangrijke rol, met name ten aanzien van hoe de wensen vanuit de maatschappij/beleid ten aanzien van natuur te verenigen zijn met andere claims op de ruimte, zoals onder andere wonen.

8. Trond Selnes

Bestuurskundig onderzoeker LEI, uitvoerder van dit onderdeel van het Stad-Land project groen wonen. ook betrokken bij het project sturing Stad-Land en het project actoren Stad-Land. Verder ben ik betrokken bij meerdere projecten gericht op bestuurlijke processen en arrangementen in het landelijk gebied (ambulant plannen, evaluatiestudies, milieucoöperaties, sturingsprincipes/communicatief zelfsturing, recreatiebeleid). Sturingsvraagstukken krijgen tegenwoordig veel aandacht binnen de instituten en er wordt gezocht naar zowel verbeteringen in huidige sturingsprincipes als nieuwe kansrijke opties. Een van de centrale vragen is in hoeverre en hoe nieuwe concepten en toepassingen een bijdrage kunnen leveren aan het te voeren beleid.

9. Marleen van den Top

Als onderzoeker Bestuurskunde maak ik sinds 2 jaar deel uit van het Team Stad-Land bij Alterra (oost - voorheen IBN). Als je het over Stad-Land hebt (een nogal brede en zelfs wereldomvattende term), heb je het ook over groen wonen. Mijn interesse gaat vooral uit naar hoe je processen in Stad-Land dynamiek kunt sturen. Onder sturing versta ik beïnvloeden, en dat kan dus gedaan worden door een veelheid aan actoren, waarvan de overheid er een is. Mij boeit wel vooral de rol van de overheid in het netwerk van actoren met invloed op de ruimtelijke inrichting.

In het Stad-Land programma coördineer ik sinds begin van dit jaar het projectencluster 'Sturing Stad-Land'. Verder heb ik mij de afgelopen twee jaren bezig gehouden met natuurwensen van stadsmensen, de zoektocht naar die wensen en hoe daar vanuit lokaal/regionaal of nationaal beleid mee om zou kunnen worden gegaan. Een ander onderwerp waar ik mij intensief mee bezig heb gehouden is natuurcompensatie. Ik zie een duidelijke link tussen dit onderwerp en 'groen wonen'.

Verder is het relevant te melden dat ik mij bezig houd met initiatieven van onderop, met name vanuit de stad, om activiteiten te ondernemen op het gebied van groen en ecologie. In Europees verband ben ik actief in een netwerk op het gebied van 'Urban Growth and Green', dat zich bezig houdt met stedelijke uitbreiding en groenstructuren in en rond steden (In het vijfde kaderprogramma van DG XII, met cofinanciering van LNV). In Hanoi hou ik mij samen met onderzoekers van het LEI en IPO bezig met dezelfde problematiek.

10. Wilhelm Westra

Mijn betrokkenheid bij dit thema komt voor uit mijn studieonderwerp. Voor de MSc-opleiding in Velp doe ik een onderzoek naar nieuwe landgoederen en buitenplaatsen. De vraag is: wat is de maatschappelijke meerwaarde van deze ontwikkeling, toegespitst op de verhouding rood/groen. Mijn opdrachtgever is Rien van den Berg (DLG-centraal).

Ik werk bij DLG-Overijssel. Mijn dagelijkse werkzaamheden bestaan uit het begeleiden van landinrichtingsprojecten (planvoorbereiding en -uitvoering) met name in Twente. Mijn functie is projectmanager. Voor het experiment Buitenplaatsen (7 projecten) vindt een (gedeeltelijke) monitoring plaats. Bij deze monitoring (opdracht LNV/VROM) zal ik worden betrokken. DLG-centraal is opdrachtnemer.