

Meer sturingskracht voor de onderste lagen

De lagenbenadering in brabant

De lagenbenadering speelt een centrale rol in het streekplan van de provincie Noord-Brabant. De onderste lagen, het 'natuurlijk systeem' en de 'infrastructuur', hebben een meer sturende rol in de provinciale ruimtelijke planning gekregen. Aan de hand van de lagenbenadering zijn regionale verstedelijkingscontouren getrokken. Tevens is deze benadering de leidraad geweest om uitwerkingsplannen voor stedelijke en landelijke regio's in Brabant op te stellen. Daarbij zijn de drie lagen geïntegreerd in een ruimtelijke hoofdstructuur voor Brabant: de Structuurkaart Noord-Brabant. Voor elke regio zijn de drie lagen ruimtelijk en beleidsmatig uitgewerkt. Het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld is daarvan het resultaat.

Frank van der Steen



Ir. F. van der Steen is als Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening werkzaam bij het bureau Onderzoek en Ontwikkeling van de provincie Noord-Brabant. Vanuit zijn landschapsarchitectonische deskundigheid doet hij onderzoek naar en is hij betrokken bij ruimtelijke ordenings- en inrichtingsvraagstukken van stad en land in Brabant.

In de wereld van de ruimtelijke ordening is de lagenbenadering een betrekkelijk jong fenomeen. Nog geen tien jaar geleden zijn in Het Metropolitane Debat de contouren hiervoor geschetst.¹ Er is een logische indeling in drie lagen ontwikkeld: ondergrond, netwerken en occupatie. Daarbij is gekozen voor een hiërarchie tussen de lagen om in de ruimtelijke ordening het denken te ordenen en de slagvaardigheid te vergroten.² Alle lagen zijn aan verandering onderhevig, maar de snelheid waarmee deze zich voltrekt verschilt per laag.³ Op rijksniveau is de lagenbenadering geïntroduceerd in de Vijfde Nota en gebruikt als analysekader om de ruimtelijke werkelijkheid in drie denkbeeldige lagen uiteen te leggen. Daarnaast heeft de lagenbenadering de basis gevormd voor een duurzaam ruimtelijk raamwerk op nationaal niveau.³ De Nota Ruimte heeft de lagenbenadering opgevoerd om bij ruimtelijke afwegingen een 'basiskwaliteit' te borgen. Hierbij is er sprake van een nevenschikking waarbij het gaat om een wisselwerking tussen de lagen.⁴ De voorbereidingen van het Streekplan Noord-Brabant 2002 en de Vijfde Nota hebben parallel gelopen. Op hoofdlijnen is het provinciale beleid inhoudelijk afgestemd met het rijksbeleid. In beide nota's neemt de lagenbenadering een belangrijke plaats in. Tijdens het opstellen van het streekplan heeft de lagenbenadering in de vakwereld van de ruimtelijke ordening als discussiethema centraal gestaan. Daarom is het een logische keuze geweest om deze benadering een centrale rol te laten spelen in het nieuwe streekplan.⁵

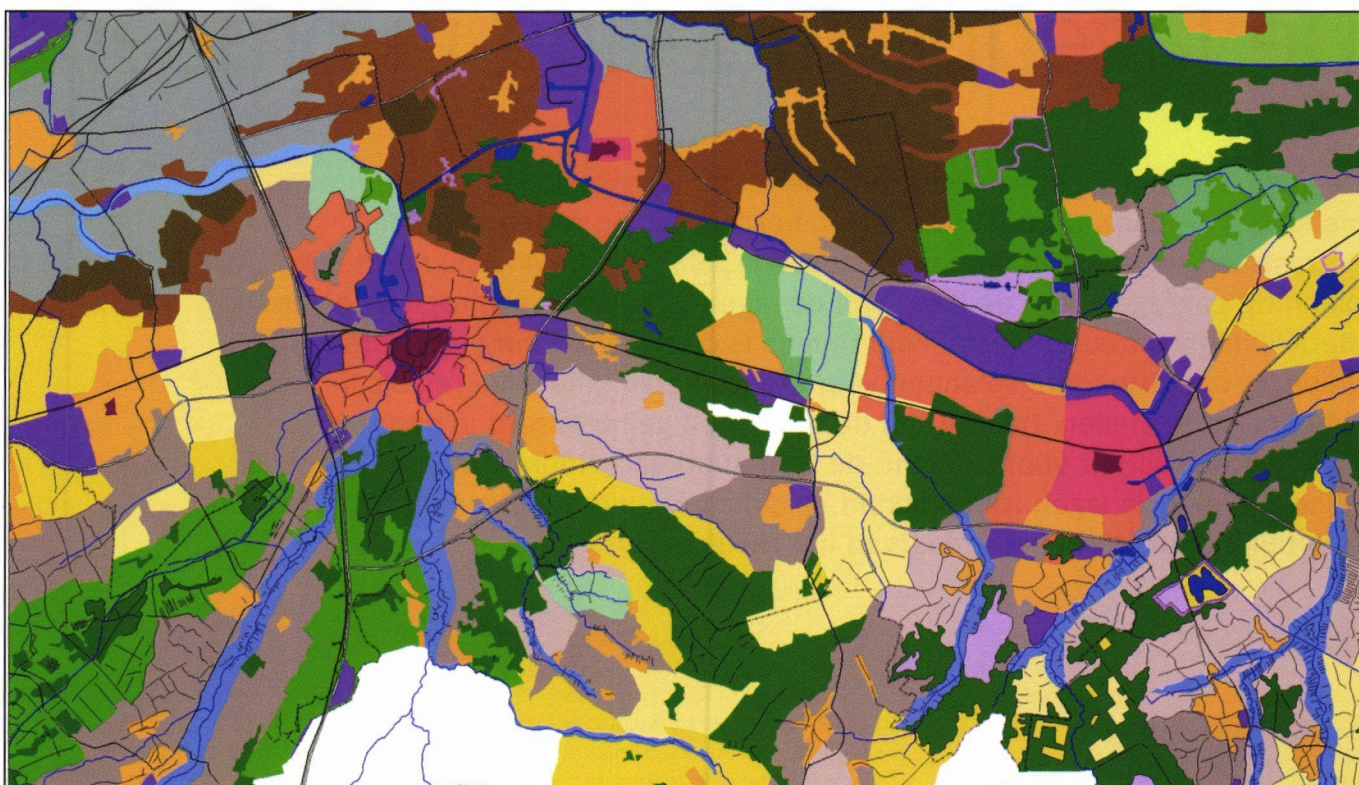
STREEKPLAN

In het Streekplan Noord-Brabant 2002 zijn de drie lagen van de lagenbenadering uitgewerkt voor het provinciale ruimtelijke-ordeningsbeleid (zie figuur 1). De eerste laag met het 'natuurlijk systeem' omvat het bodem- en watersysteem en de daarmee samenhangende natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten. Tot de tweede laag met de 'infrastructuur' behoren de weg-, spoor- en waterverbindingen en de bijhorende knooppunten. De bovenste laag met de 'occupatie' bestaat uit het ruimtegebruik voor wonen, werken, landbouw en recreatie⁶ (zie tabel 1). Op verschillende manieren heeft de lagenbenadering in het streekplan zijn doorwerking gekregen:

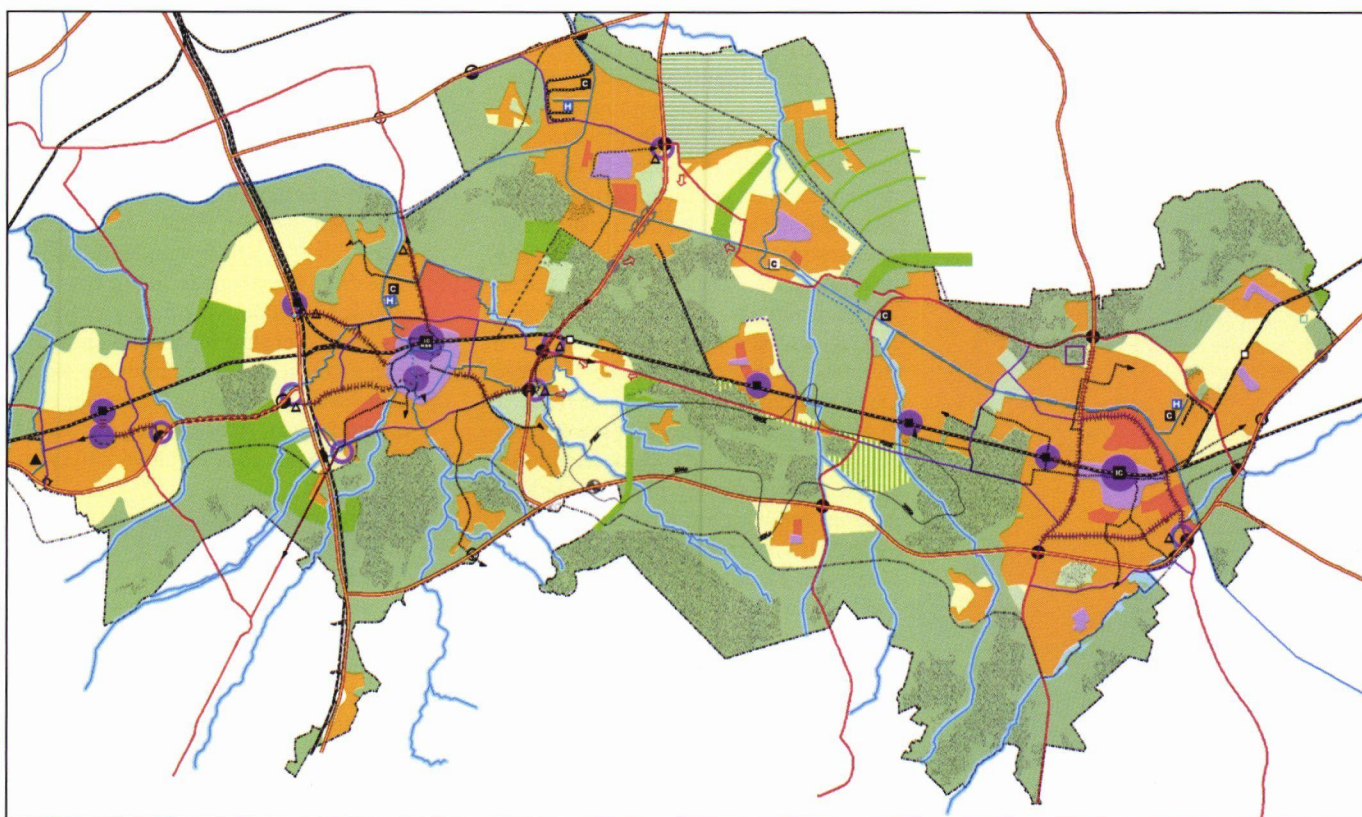
- Als onderdeel van het leidende principe 'meer aandacht voor de onderste lagen'.³
- Als methodiek voor het begrenzen en aanduiden van stedelijke regio's.
- Als methodiek voor de uitwerkingsplannen.

DE ONDERSTE LAGEN

Gezien de ruimtelijke problematiek in Brabant is in het streekplan gekozen om 'zorgvuldiger ruimtegebruik' als hoofddoel voor het provinciaal beleid te nemen. Om dit doel te kunnen realiseren zijn vijf leidende principes opgesteld. Bij het leidende principe 'meer aandacht voor de onderste lagen' is de lagenbenadering als uitgangspunt gehanteerd. De provincie Noord-Brabant wil hiermee het 'natuurlijk systeem' en de 'infrastructuur' meer sturend laten zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen dan momenteel het geval is. In het streekplan wordt het grote



FIGUUR 1: DE STRUCTURKAART VOOR DE STEDELIJKE REGIO BREDA-TILBURG.
 VOORONTWERP UITWERKINGSPLAN STEDELIJKE REGIO BREDA-TILBURG, PROVINCIE NOORD-BRABANT, 2004.



FIGUUR 2: HET DUURZAAM RUIMTELIJK STRUCTURBEELD VAN DE STEDELIJKE REGIO BREDA-TILBURG.
 VOORONTWERP UITWERKINGSPLAN STEDELIJKE REGIO BREDA-TILBURG, PROVINCIE NOORD-BRABANT, 2004.

belang van het 'natuurlijk systeem' onderkend in de lange reproductietijd en de daarmee samenhangende waarden en systemen. Een sterkere positie voor de 'infrastructuur' in het provinciaal ruimtelijk beleid is nodig om in de groeiende mobiliteitsbehoefte te voorzien en om Brabant bereikbaar en leefbaar te houden. Met dit leidende principe geeft de provincie Noord-Brabant aan dat zij de lagenbenadering ziet als een werkwijze om ruimtelijke keuzes te kunnen onderbouwen en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. De toepassing van de lagenbenadering leidt per gebied tot verschillende ruimtelijke uitkomsten. Hierdoor draagt de lagenbenadering bij aan het behouden en verder ontwikkelen van het ruimtelijke beeld van Brabant als een contrastrijke en rijkgeschakeerde provincie.⁶

REGIONALE CONTOUREN

In het streekplan is de lagenbenadering tevens toegepast bij het begrenzen en aanduiden van de vijf stedelijke regio's. De verstedelijkingscontouren van deze regio's liggen rond de grote steden en de bijhorende hoofdinfrastructuur. Op deze manier geeft de tweede laag meer sturing aan de ruimtelijke ontwikkelingen in Brabant. Bij het trekken van regionale contouren voor de vijf stedelijke regio's is rekening gehouden met de kwaliteiten van het 'natuurlijk systeem'. Hierdoor zijn enkele wezenlijke elementen van de onderste laag in de nabijheid van de grote steden ontzien. Door de verstedelijking te concentreren in deze regio's worden de kwaliteiten van deze laag in de rest van Brabant gespaard.⁶

UITWERKINGSPLANNEN

Om het hoofddoel van het provinciaal ruimtelijk beleid te kunnen realiseren zijn de hoofdlijnen van het streekplan geconcretiseerd in uitwerkingsplannen voor stedelijke en landelijke regio's in Brabant. Elk uitwerkingsplan is gebaseerd op een duurzaam ruimtelijk structuurbeeld en een programma. Het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld is opgebouwd met behulp van de lagenbenadering. Deze benadering is daarbij op drie manieren toegepast.

Ten eerste als 'analysekader' om de ruimtelijke werkelijkheid van elke regio in beeld te brengen. Voor Brabant heeft dit geresulteerd in de 'Structuurkaart Noord-Brabant'. In deze kaart zijn de drie lagen van de lagenbenadering geïntegreerd tot één samenhangend beeld die de regionale ruimtelijke hoofdstructuur van Brabant weergeeft (zie figuur 1). De ruimtelijke hoofdstructuur van de structuurkaart is tot stand gekomen door het verticale en horizontale landschapsvormende proces met elkaar te verbinden. Het verticale

landschapsvormende proces hangt samen met de onderste laag van het 'natuurlijk systeem'. De lagen met 'infrastructuur' en 'occupatie' zijn gerelateerd aan het horizontale landschapsvormende proces. De structuurkaart is de ruimtelijke neerslag van deze twee processen. Deze kaart vormt de basis voor het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld.⁷

Ten tweede als 'analysekader' om per laag de relevante ruimtelijke en beleidsmatige bouwstenen van elke regio inzichtelijk te maken. Voor de onderste laag met het 'landschappelijk raamwerk' gaat het om provinciaal beleid met betrekking tot natuur, water en cultuurhistorie. Daaraan zijn landschappelijke kwaliteiten toegevoegd, zoals essentiële open ruimten, waardevolle ruimtelijke geledingen en opmerkelijke belevings- en gebruikswaarden van gebieden. Het 'landschappelijk raamwerk' zorgt in de stedelijke regio's voor het behoud en de ontwikkeling van de karakteristieke contrastrijke groene dooradering. De tussenlaag is aangeduid als het 'infrastructurele netwerk' en bestaat uit bestaande en reeds vastgestelde plannen voor weg-, rail- en waterinfrastructuur. Tevens zijn de ontwikkelingen voor de toekomst aangegeven. De bovenste laag heet 'stedelijk landschap' en geeft de bestaande verstedelijking weer en maakt inzichtelijk waar toekomstige verstedelijking zich in de toekomst zou kunnen ontwikkelen. Die verstedelijkingsmogelijkheden zijn ingekaderd door het 'landschappelijke raamwerk'.⁸

Ten derde als 'synthesemodel' voor de opbouw van een samenhangend en integraal ruimtelijk ontwikkelingskader: het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld. Als basis voor het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld is de Structuurkaart Noord-Brabant gehanteerd. Daarop zijn de drie lagen 'landschappelijk raamwerk', 'infrastructureel netwerk' en 'stedelijk landschap' aangebracht. De integratieslag tussen deze vier kaartbeelden heeft geresulteerd in een duurzaam ruimtelijk structuurbeeld voor elke regio (zie figuur 2). Het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld is een regionale ontwikkelingsstrategie met 2020 als tijdshorizon. Het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld vormt de basis voor de ruimtelijke ontwikkelingen, maakt duidelijk welke gebieden behoren tot de duurzame landschappelijke hoofdstructuur en geeft inzicht in de mogelijke verstedelijkingsruimte om te voorzien in de ruimtebehoefte voor woningbouw en bedrijventerreinen.⁸

SPEELVELD OP ZIJN KOP

De Brabantse praktijk geeft aan dat op zowel provinciaal als regionaal niveau de

lagenbenadering een belangrijk voertuig kan zijn om duurzame ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. De toegevoegde waarde van de lagenbenadering zit in het integreren van de drie lagen. Nog niet zo lang geleden werden deze lagen in de ruimtelijke planning los van elkaar beschouwd. De occupatie heeft lange tijd het speelveld van de ruimtelijke ordening gedomineerd. De lagenbenadering zet dit speelveld op zijn kop en geeft ruimte aan de invloed van de ondergrond en de infrastructuur, omdat zij van cruciaal belang zijn voor de toekomstige ruimtelijke inrichting van ons land.

LITERATUUR

1. Hoog, M. de en anderen, 1998, Herontwerp van het Laagland. In: Het Metropolitaine Debat, Bussum.
2. Sijmons, D., 2002, Vliegtuigstrepen in een wolkenlucht. Het lagenmodel in zijn natuurlijke omgeving. In: Landkaartmos, Rotterdam.
3. Ministerie van VROM, 2001, De wereld van de lagenbenadering. In: Ruimtelijke Verkenningen 2000. Het belang van een goede ondergrond.
4. Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, 2004, Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling.
5. Hermus, J.C.H.J., 2002, De lagenbenadering. Belangenafweging in de stedelijke regio Waalbos, Nijmegen.
6. Provincie Noord-Brabant, 2002, Streekplan Noord-Brabant 2002 'Brabant in Balans'.
7. Provincie Noord-Brabant, 2003, De Structuurkaart van Noord-Brabant.
8. Provincie Noord-Brabant, 2004, Voorontwerp Uitwerkingsplan stedelijke regio Breda-Tilburg.

Wist u dat...

Kluwer ook de mogelijkheid biedt om alle RO-producten via internet te bestellen? Een compleet overzicht vindt u in de shop op www.kluwer.nl/overheid, onder het onderwerp 'RO&Bouwwrecht'.

Het voordeel van bestellen via de website is dat u geen verzend- en administratiekosten betaalt voor uw losse bestellingen.