

Verkenning historisch verstedelijkings- beleid in Nederland en haar doorwerking op groen in lage-inkomenswijken

C.B.E.M. Aalbers

| WOT-technical report 265



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

**Verkenning historisch verstedelijkingsbeleid in Nederland
en haar doorwerking op groen in lage-inkomenswijken**

Dit WOT-technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) te ondersteunen. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOT-publicaties

De reeks 'WOT-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor WOT Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Verkenning historisch verstedelijkings- beleid in Nederland en haar doorwerking op groen in lage-inkomenswijken

Dr. Ir. Carmen Aalbers

Wageningen Environmental Research

BAPS-projectnummer WOT-04-011-045.02

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2024

WOT-technical report 265

ISSN 2352-2739

DOI 10.18174/677329

Referaat

Aalbers, C.B.E.M. (2024). *Verkenning historisch verstedelijkingsbeleid in Nederland en haar doorwerking op groen in lage-inkomenswijken*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 265

Deze studie identificeert mechanismen die inherent zijn aan, of die uitkomsten beïnvloeden van het rijksbeleid voor verstedelijking, die negatief of positief kunnen uitwerken op de beschikbaarheid en kwaliteit van de groene leefomgeving, en met name in lage-inkomenswijken. Voor deze verkenning werd literatuur over het rijksbeleid voor verstedelijking tussen 1900 en 2010 gelezen en wetenschappelijke literatuur over groene woonkwaliteit, sturing en marktwerking. Twee ambtenaren met lange ervaring op het gebied van verstedelijking en lage-inkomenswijken werden geïnterviewd. De studie signaleert de negatieve doorwerking van het compacte stadsbeleid en van het vrijhouden van het landelijk gebied van woningbouw op de beschikbaarheid van groen in lage-inkomenswijken. Marktwerking speelt hierbij ook een rol, zoals inbreiding met middenhuur- of koopwoningen in het grootschalige groen van de naoorlogse strokenbouw. De verkenning besluit met negen vragen voor nader onderzoek of discussie zoals het weer oppakken van het spreidingsbeleid, vervoersinnovatie en vervoersarmoede, en nieuwe sociale constructen voor verstedelijking.

Trefwoorden: verstedelijkingsbeleid, compacte stad, lage-inkomenswijken, gentrification, groene woonkwaliteit

Abstract

Reconnaissance of historical Dutch urban development policies and their effects on greenspace in low-income neighbourhoods.

This study identifies mechanisms inherent in, or influencing the outcomes of, national urban development policies in the Netherlands that can have positive or negative effects on the availability and quality of urban greenspace, particularly in low-income neighbourhoods. The literature on Dutch urban development policies between 1900 and 2010 and the scientific literature on greenspace quality in urban living environments, governance and market forces were studied. Two civil servants with many years' experience with of urban development and low-income neighbourhoods were interviewed. The study identifies the negative effects of the compact city policy and of the prevention of housing development in rural areas on the availability of greenspace in low-income neighbourhoods. Market forces play their part as well, such as infill development of mid-rent or owner-occupied housing on large areas of greenspace in post-war 'strip layout' residential neighbourhoods. The study concludes with nine questions for further study or discussion, such as reviving the housing distribution policy including sub-urban and rural areas across the country, transport innovation and transport poverty, and new social constructs for urban development.

Foto omslag: Carmen Aalbers

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/677329> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2024 **Wageningen Environmental Research**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 17 00; e-mail: carmen.aalbers@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research),
Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.



Dit werk is gelicentieerd onder de Creative Commons CC-BY-NC licentie. Zie voor de licentievoorwaarden: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.nl>

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

WOT Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Naar aanleiding van enkele besprekingen binnen het programma Stad en Regio en op basis van eerdere - ook internationale - onderzoeken, kregen we de indruk dat er te weinig zicht is op de doorwerking van het verstedelijkingsbeleid in Nederland op de beschikbaarheid en kwaliteit van groene ruimte in lage-inkomenswijken. Er werd een klein budget vrijgemaakt voor een verkenning om hier meer inzicht in te krijgen. Deze korte verkenning werd uitgevoerd van najaar 2023 tot najaar 2024. Wetenschappelijk onderzoek heeft baat bij kritische review. Dana Kamphorst en Joyce Zwartkruis van Wageningen Environmental Research en Rogier Pouwels van WOT Natuur & Milieu en Frank van Rijn van het Planbureau voor de Leefomgeving ben ik dan ook dankbaar voor het doorlezen van de conceptversies van dit rapport en hun suggesties voor verbetering. Ook Wenny Ho komt mijn dank toe voor het kunnen ontwikkelen van deze verkenning en het meedenken over de onderzoeksvragen. En Joyce Zwartkruis was zo vriendelijk de scopingstudie met me te delen, waaruit ik relevante literatuur kon putten, waarvoor eveneens dank!

Carmen Aalbers, team Regionale Ontwikkeling en Ruimtegebruik

Inhoud

Samenvatting	9
Summary	11
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding en afbakening van het onderzoek	13
2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden	14
2.1 Hoofdvraag	14
2.2 Analytische insteek en methoden	14
2.3 Deelvragen en onderzoeksmethodes	16
3 Historisch Nederlands rijksbeleid en lokaal beleid voor verstedelijking	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Historisch rijksbeleid voor verstedelijking en voor (groene) buitenruimte in lage-inkomenswijken	18
3.3 Historische lokale governance en discourses voor (groene) buitenruimte	24
3.4 Inzichten uit de interviews	27
3.5 Internationale inzichten over mechanismen in de combinatie van groene ruimte, lage-inkomensgroepen en lokale governance	28
3.6 Kwantitatieve informatie over de combinatie van groen en lage inkomens	33
4 Conclusies en reflectie	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Aandacht voor groen in lage-inkomenswijken in het historische verstedelijkingsbeleid in Nederland	35
4.3 Lokale beleidsdiscourses en hun doorwerking op het groen in lage inkomensbuurten?	37
4.4 Andere mechanismen die de uitwerking van het rijksbeleid beïnvloeden	38
4.5 Conclusies en aanbevelingen	40
Literatuur	43
Verantwoording	46
Bijlage 1 Interviewhandleiding	47

Samenvatting

Deze verkenning bekijkt wat de invloed is geweest van het verstedelijkingsbeleid van het Rijk van 1900 tot 2010 op de beschikbaarheid en kwaliteit van groen in lage-inkomenswijken

Met de woningwetwoningbouw (1901) begon in Nederland een periode met sociale woningbouw, betaalbaar voor lage-inkomensgroepen. We vinden vanaf dan expliciete aandacht voor groen in het tuinstaddiscours en de strokenbouw met grootschalig - maar wel wat eenzijdig - groen. Spreidingsbeleid met groeikernen hield de druk van het stedelijk groen en faciliteerde wonen met suburbane (lees 'groene') buitenruimte.

Hoge bevolkingsgroei en de economische crisis van de tachtiger jaren leidden tot de bouw van veel goedkope huurwoningen met ondermaatse voorzieningen, waaronder de buitenruimte. Met de Verstedelijkingsnota in 1980, het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte (1994) veranderde het rijksbeleid ingrijpend. Het maakt een einde aan het spreidingsbeleid. Het werkt negatief door op het groen in lage-inkomenswijken. Het compactestaddiscours sinds 1980 zette een periode in met verdichting in bestaande steden ten koste van het groen. Ingevolge het Structuurschema ging het voortaan om het vrijhouden van grote delen van het landelijk gebied voor landbouw, natuurontwikkeling en natuurkerngebieden. Gemeenten waren overwegend volgend op het rijksbeleid van de compacte stad, waardoor dat beleid kon doorwerken tot op het niveau van het groen in de woonwijken. Woningcorporaties werden op afstand geplaatst van de overheid en moesten bedrijfsmatiger gaan functioneren. Dat ging ten koste van het vrijmaken van middelen voor groen in lage-inkomenswijken.

Verschillen in uitwerking van het woonmilieu tussen bijvoorbeeld de minder groene voormalige groeikernen Purmerend en Zoetermeer versus het groenere Houten leidden later tot een andere bevolkingssamenstelling. Dit is verklaarbaar vanuit de marktwerking of gentrification. Het leidde ertoe dat hogere inkomensgroepen zich vestigden in groenere wijken, zoals in Houten. Lagere inkomensgroepen trokken naar Purmerend en Zoetermeer. Begin 21^e eeuw kwam het integrale Vogelaars- en later Krachtwijkenbeleid. Het probeerde achterstanden in lage-inkomenswijken te herstellen en besteedde ook aandacht aan de buitenruimte en aan burgerinitiatieven met betrekking tot het groen. Dat kwam de kwaliteit van het groen in lage-inkomenswijken ten goede. Met de opkomst van collaborative governance sinds de tachtiger jaren werd er meer burgerinitiatief en participatie mogelijk, waardoor ook de kwaliteit van het groen meer aandacht kreeg. Het gaf ruimte aan meer bioculturele diversiteit van het groen. Gemeenten en woningcorporaties kunnen dat faciliteren.

Voor deze verkenning werd literatuur over het rijksbeleid gelezen en internationale wetenschappelijke literatuur over groene woonkwaliteit en marktwerking. Twee ambtenaren met decennialange ervaring op het gebied van verstedelijking en lage-inkomenswijken werden geïnterviewd. De studie signaleert de negatieve doorwerking van het compacte stadsbeleid en van het vrijhouden van het landelijk gebied van woningbouw op de beschikbaarheid van groen in lage-inkomenswijken. Marktwerking speelt hierbij ook een rol, zoals inbreiding met middenhuur- of koopwoningen in het grootschalige groen van de naoorlogse strokenbouw. De verkenning besluit met negen vragen voor nader onderzoek of discussie, zoals het weer oppakken van het spreidingsbeleid, de mogelijk bijdrage van vervoer boven maaiveld, en nieuwe sociale constructen rondom verstedelijking.

De studie plaatst vraagtekens bij de voortgang van het compactestadbeleid en is aanleiding tot diepgaander onderzoek. Het compactestadbeleid gaat ten koste van het groen in de stad. De kwaliteit van de leefomgeving leidt eronder. Samen met marktwerking draagt het bij aan gentrification van groenere wijken en het wonen van lage-inkomensgroepen in gebieden met minder groen. Het compactestadbeleid leidt ook tot het stapelen van voorwaarden voor bouw in de resterende open gebieden binnen de stad. Dat doet projectontwikkelaars terugdeinzen, terwijl in het landelijk gebied woningbouw geweerd wordt.

Uit ander onderzoek is bekend dat de beschikbaarheid van voldoende groen van voldoende kwaliteit in de woonomgeving belangrijk is voor de gezondheid, en ook dat lage-inkomensgroepen slecht scoren op

gezondheid. Naast gezondheidsproblemen voor deze groepen zelf, brengt dat ook hoge zorgkosten met zich mee voor de gehele samenleving. Dit maakt de inzichten uit deze verkenning relevant en belangrijk voor bezinning door beleidsmakers in de ruimtelijke ordening, verstedelijking, vervoer, sociale woningbouw en de zorg. Deze beknopte studie geeft aanleiding tot onderzoek naar mogelijkheden om het spreidingsbeleid voor verstedelijking weer op te pakken. Het lijkt ook nodig om op basis van de bestaande Nederlandse en internationale studies naar criteria voor groen, te bepalen wat voor welke lage-inkomenswijken groene criteria zouden moeten zijn. Daarbij zal ook naar bioculturele diversiteitsdoelen gekeken moeten worden. Deze punten zijn belangrijk om herstelbeleid achteraf en onnodige kosten (zoals curatieve gezondheidszorg) en verliezen (zoals van welbevinden en vastgoed) te vermijden.

Summary

This reconnaissance investigates the influence that Dutch national urban development policies from 1900 to 2010 have had on the availability and quality of greenspace in low-income neighbourhoods.

The Housing Act of 1901 ushered in a period of affordable social housing for low-income groups. At the same time, urban greenspace became a core component of the garden city discourse and of 'strip layout' residential neighbourhoods, with their large – but somewhat monotonous – areas of greenspace. The policy of distributing new housing development across the country by a number of 'growth centres'/new towns kept development pressures off urban greenspace and facilitated suburban (i.e. 'green') housing environments.

The rapid growth of the population and the economic crisis of the 1980s led to construction of much cheap rental housing with below-standard facilities, including open space provision. The publication of the Urban Development policy document (*Verstedelijkingsnota*) in 1980, the Nature Policy Plan (*Natuurbeleidsplan*) in 1990 and the National Green Structure Plan (*Structuurschema Groene Ruimte*) in 1994 introduced major changes to national policy. The more dispersive housing distribution policy came to an end, which in turn had a negative effect on the provision of greenspace in low-income neighbourhoods. From 1980 on, under the compact city discourse, policy favoured densification in existing urban areas at the expense of greenspace. The National Green Structure Plan emphasised the protection of large parts of the rural areas for agriculture, nature restoration and the core natural areas. As the municipalities predominantly followed the national compact cities policy, its effects were felt down to the level of greenspace in housing neighbourhoods. Housing associations were made independent of government and had to adopt a more commercial approach, which led to reduced budgets for greenspace in low-income neighbourhoods.

Differences in the design of residential environments between those with less greenspace, such as the former growth centres Purmerend and Zoetermeer, and the greener ones, such as Houten, led to differences in their demographic structures. This can be explained by the action of market forces and gentrification as higher income groups settled in the neighbourhoods with more greenspace like Houten, while lower income groups moved to Purmerend and Zoetermeer. At the start of the 21st century the Priority Neighbourhoods Policy was introduced to remedy place-based disadvantage in low-income neighbourhoods while at the same time improving the quality of the outdoor environment and encouraging citizens' initiatives for greenspace. The quality of greenspace in low-income neighbourhoods was improved as a result. The emergence of collaborative governance in the 1980s enabled greater participation and citizens' initiative, which increased interest in greenspace quality and introduced more biocultural diversity into greenspace. Municipalities and housing associations can facilitate these developments.

For this study we analysed the literature on Dutch national policies and the international scientific literature on greenspace quality in urban living environments and market forces. Two civil servants with several decades experience of urban development policy and low-income neighbourhoods were interviewed. The study identifies the negative effects of the compact city policy and of preventing housing development in rural areas on the availability of greenspace in low-income neighbourhoods. Market forces play their part as well, such as infill development of mid-rent or owner-occupied housing on large areas of greenspace in post-war 'strip layout' residential neighbourhoods. The reconnaissance concludes with nine questions for further study or discussion, such as reviving the more dispersive housing distribution policy, suspended transport innovation and transport poverty, and new social constructs for urban development.

The study questions the progress made by the compact city policy and provides grounds for more in-depth research. The compact city policy has had an adverse impact on urban greenspace and undermined the quality of the urban living environment. Together with market forces, it has encouraged the gentrification of greener neighbourhoods and the concentration of low-income groups in areas with less greenspace. The compact city policy also leads to long lists of conditions for building in the remaining open areas within the city, which discourages developers, while housebuilding in rural areas is kept down.

Other research has shown that the availability of sufficient good quality greenspace in residential environments has important health benefits and that low-income groups tend to have poorer health. Besides the health problems suffered by these groups themselves, the healthcare costs for society as a whole are higher. This makes the insights from this study relevant and important enough to be considered by policymakers in spatial and urban planning, transport, social housing and healthcare. The outcome of this brief study suggests that research is needed into options for reintroducing a more dispersive housing distribution policy. Existing Dutch and international studies on greenspace criteria also suggest a need to determine what greenspace criteria should be applicable to which low-income neighbourhoods. Biocultural diversity objectives should be included in this. These points are important for preventing the need for corrective policies at a later date and avoiding unnecessary costs (such as curative healthcare) and losses (such as for wellbeing and real estate).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en afbakening van het onderzoek

Aanleiding

Het Europese 'No Net Land Take'-beleid (Science for Environment Policy, 2016) was recentelijk onderwerp van een bijeenkomst door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Dat beleid beoogt dat er geen stedelijke uitbreiding meer geschiedt en alle extra bewoning binnen bestaand stedelijk gebied gebeurt. De Europese Commissie werkt aan regelgeving om de stedelijke uitbreiding in 2050 volledig afgebouwd te hebben (PBL 2024 p10). Onderzoek signaleert echter dat stedelijke groenontwikkeling achterblijft bij verstedelijking (Aalbers 2018, en EEA 2022 gerefereerd in Pauleit et al. 2005 p296 en p306). Ook toont onderzoek aan dat sociaalecologische ongelijkheid voorkomt (o.a. Aalbers et al. 2014, Kruize 2007). Toegang tot groen en schone lucht is meer voorbehouden aan hogere inkomensgroepen, maar niet altijd (De Vries et al. 2020). In het licht van deze ontwikkelingen en inzichten lijkt het nuttig om te kijken naar de aandacht in historisch verstedelijkingsbeleid voor groene ruimte en voor lage-inkomensgroepen in het bijzonder. Hoe werkt dit beleid door op de beschikbaarheid en kwaliteit van groen in lage-inkomenswijken en wat is de rol van governance daarbij? Zijn er andere mechanismen die er invloed op hebben? Wat kunnen we daarvan leren voor de toekomst?

Afbakening

We kijken naar welke doelen centraal stonden in het verstedelijkingsbeleid, en hoe men die doelen wilde bereiken en waarom. Daarbij nemen we het rijks- en lokaal beleid mee tot 2010. Om te weten of er aandacht voor het groen was kijken we naar het beleidsdiscours. Omdat we in de uiteindelijke doorwerking van het rijks- en lokale verstedelijkingsbeleid geïnteresseerd zijn, kijken we niet naar de sociale constructen (Hajer 1995) van de werkelijkheid die achter het beleid liggen. We doen dus geen discourse-analyses. Deze verkenning is niet meer dan een verkenning, en daarmee beperkt.

Lage-inkomensgroepen wonen doorgaans in ruimtelijk te onderscheiden buurten of wijken. Dat komt doordat de bouw van goedkopere huurwoningen in Nederland is toevertrouwd aan woningbouwverenigingen. Deze verwerven begrensde gebiedsdelen voor de bouw van zogenoemde sociale huisvesting, tegen lagere huur-tarieven voor lage-inkomensgroepen. Toegang tot deze sociale huurwoningen is in Nederland overwegend gebonden aan inkomensgrenzen. Daarom hanteren we in deze studie de term 'lage-inkomenswijken'.

Overigens huren mensen met een laag inkomen ook wel van particuliere woningeigenaren, zoals in oude stationsgebieden of andere stedelijke gebieden waar vanwege een verslechterde woonomgeving de woning-eigenaren weggetrokken zijn.

2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

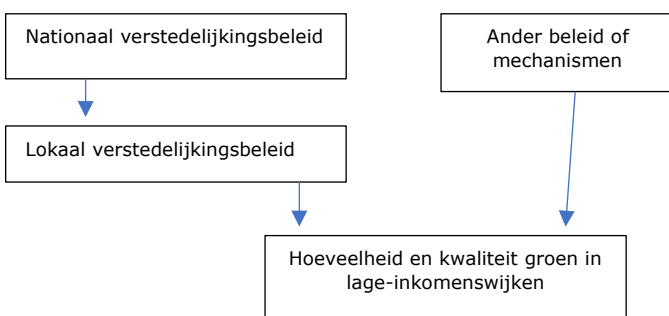
2.1 Hoofdvraag

Wat zijn mechanismen die inherent zijn aan, of die uitkomsten beïnvloeden van, het rijksbeleid voor verstedelijking die negatief of positief kunnen uitwerken op de beschikbaarheid en kwaliteit van de groene leefomgeving, en met name in lage-inkomenswijken?

Voor beantwoording van deze hoofdonderzoeksvraag is de vraag uiteengelegd in een drietal deelvragen. De antwoorden daarop worden gebruikt om de hoofdvraag te beantwoorden. Deze deelvragen worden in paragraaf 2.3 uitgewerkt.

2.2 Analytische insteek en methoden

Voor dit rapport is de doorwerking van historisch nationaal en lokaal beleid voor verstedelijking op de beschikbaarheid en kwaliteit van groen in lage-inkomenswijken verkend. Daarbij is gekeken of groen, en in het bijzonder het groen voor lage-inkomenswijken, aandacht kreeg in het beleid door een analyse te maken van documenten over verschillende nationale beleidsnota's. De interactie tussen rijksbeleid en lokaal beleid krijgt aandacht: communiceren rijk en gemeenten over het verstedelijkingsbeleid of varen gemeenten hun eigen koers? Expliciete aandacht voor groen in de beleidsplannen wordt genoteerd. Verder is internationale literatuur geraadpleegd.



Figuur 1 Eenvoudig conceptueel model van de onderzoeksthema's.

Concepten: governance, discoursen, doorwerking, mechanismen, groen en groenbeheer

Wat is governance? Hajer et al. (2004, p. 5) schrijven in hun essay over governance: "...een op samenwerking gerichte stijl van besturing, waarbij staat, markt en civil society actoren deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken. Het kan dan gaan om horizontale samenwerking binnen één bestuursniveau, maar ook om onderhandelingen die meerdere schaalniveaus omspannen. Essentieel voor een goed begrip van het concept governance is de term beleidsnetwerken. Het netwerkperspectief benadrukt de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid. Netwerken worden vaak gecontrasteerd met de hiërarchische en markt vormen van governance." De interactie tussen rijksbeleid en lokaal beleid, ook onderwerp van deze verkenning, valt onder wat Hajer et al. noemen "onderhandelingen die meerdere schaalniveaus omspannen". Een andere term voor governance is ook wel collaborative governance, waarbij zowel burgers als marktpartijen betrokken kunnen zijn.

In een beleidsverhaal of 'discours' vinden we de doelen en kernbegrippen van beleid: wat wil men met het beleid bereiken, hoe en waarom? Een discours kan gedefinieerd worden als een specifiek geheel van ideeën, concepten en categorisaties die worden geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd in een bepaalde

reeks praktijken en waardoor betekenis wordt gegeven aan fysieke en sociale realiteiten (Hajer, 1995: 44 in Arts en Van Tatenhove, 2004, 6). In beleid voor verstedelijking kunnen ruimtelijke visies en concepten en achterliggende motivaties een belangrijk onderdeel zijn van het discours. We zullen zien dat het daarbij niet altijd specifiek gaat om lage inkomens, maar meestal om stedelijke ontwikkeling en stedelijk wonen in het algemeen.

Bij **doorwerking** kijken we naar zaken of processen die de uiteindelijke impact (finale doorwerking of effect) van het rijksbeleid beïnvloeden. Doorwerking wordt ook wel beschouwd als de mate waarin het beleid bindend is voor partijen. Maar ook wanneer beleid juridisch niet bindend is, kan het opgepakt en uitgewerkt worden in lokaal beleid. Dan is er ook doorwerking. Als men de achtergrond wil doorgronden van een combinatie van bewoning door lage inkomensgroepen met slechte toegang tot groen van kwaliteit in de woonomgeving, is het belangrijk ook oog te hebben voor andere ontwikkelingen of **mechanismen** die er invloed op hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om mechanismen zoals marktwerking op de huizenmarkt in relatie tot voorzieningenniveau (Brueckner et al. 1999). En afwijkend lokaal beleid kan de 'doorwerking' van het rijksbeleid op de lokale combinatie van laag inkomen en hoeveelheid en kwaliteit van groen beïnvloeden. Dus het uiteindelijke effect (finale doorwerking) van het rijksbeleid hangt van meerdere factoren af. Op die factoren richt deze verkenning zich ook.

Het begrip 'natuur' in de stad wordt wel geïnterpreteerd als biodiversiteit en in relatie tot soortenbescherming, soms breder, afhankelijk van het specialisme van de gebruiker van het begrip. Het begrip '**groen**' lijkt echter op een bredere interpretatie en betekenis te stoen: recreatie, bioculturele diversiteit, (stads)landbouw, buurtgroen, etc. worden er mee geassocieerd. Het begrip ecosysteemdiensten kent ook die brede interpretatie, inclusief biodiversiteit en culturele diensten. In deze studie worden natuur en groen uitwisselbaar gehanteerd. Onder groen wordt in dit rapport een stuk grond verstaan waarin de bodem in een bepaalde mate bedekt is met vegetatie of beplanting. Groen is het medium via welke mensen toegang kunnen krijgen tot de vele mogelijke voordelen van ecosysteemdiensten. Ecosysteemdiensten zijn door de natuur geleverde diensten waarbij mens en samenleving baat kunnen hebben (zie bijv. Tzoulas et al. 2007 of [Ecosysteemdiensten | Planbureau voor de Leefomgeving \(pbl.nl\)](#)). Tzoulas geeft een opsomming van sociaaleconomische gezondheidsbaten, fysieke en mentale gezondheidsbaten en de gezondheidsbaten voor de gemeenschap. Deze baten kunnen we zien als belangen bij het groen. Groen is daarmee geen neutraal gegeven. Uit onderzoek is bekend dat lage-inkomensgroepen slecht scoren op gezondheid (Loketgezondleven.nl)

In de beleidsnota's wordt niet altijd over groen of groene ruimte geschreven maar ook over 'buitenruimte'. Dan is het raden of het om de groene buitenruimte gaat. In de stad neemt verharding voor verkeersdoeleinden al snel een groot deel van die buitenruimte in beslag. De term landschap, landelijkheid of landelijk gebied en sub-urbane kwaliteit wordt ook wel gebruikt om groen te duiden.

Groenbeheer is cruciaal voor het verkrijgen van de baten van ecosysteemdiensten, ook in lage-inkomenswijken. Onder groenbeheer wordt in deze deelstudie de voortdurende aanpassing van de groene ruimte aan de maatschappelijke wensen verstaan. Daarvan is onderhoud van het groen slechts een onderdeel. Samenwerking tussen overheid, marktpartijen en burgers over vormgeving en gebruik ervan valt ook onder groenbeheer, en is een vorm van governance.

Onderzoeksmethode: literatuurstudie en interviews in twee 'cases'

Er is grijze en wetenschappelijke literatuur bestudeerd waarin historisch nationaal verstedelijkingsbeleid centraal stond. Het gaat om secundaire literatuur over dat beleid. Vanwege de beknopte opdracht is gezocht naar literatuur over het rijksbeleid met een focus op ruimtelijke ordening, ruimtelijk beleid. Aan bod komen onder meer het Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam, de tuinsteden, de eerste, tweede, derde (incl. Verstedelijkingsnota), vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening, Vinex en het compactestadbeleid. Er is daarnaast gekeken naar lokaal beleid, zoals enkele spraakmakende stedenbouwkundige plannen uit de 20^e eeuw en naar beleid voor groen in de stad, dat feitelijk zowel nationaal als gemeentelijk beleid was. Er is via de sneeuwbalmethode Nederlandse literatuur verzameld en bestudeerd. Deze literatuur is gelezen met oog voor de plek van het groen in het beleid: zien we aandacht voor het groen in lage-inkomenswijken en zien we mogelijke aanleidingen of mechanismen die tot achterstanden in die wijken kan leiden in termen van hoeveelheid en kwaliteit van het groen?

Ook reeds bekende internationale literatuur over mechanismen van buiten de ruimtelijke planning met invloed op het voorkomen van de combinatie lage inkomens met lage beschikbaarheid en/of lage kwaliteit van het groen in de woonomgeving, is nog eens bestudeerd, o.a. Brueckner et al. 1999, Fol 2012, Aalbers et al. 2014, en De Vries et al. 2020.

De scan van literatuur uit een interne inventarisatie van recente literatuur uit de jaren 2020-2023 in het kader van een ander deelproject van het WOT Stad en Regio-thema is doorgenomen op relevante bronnen. Eerst van de internationale literatuur: van zeven internationale artikelen zijn abstract, highlights en/of conclusies verkend. Het ging om artikelen die in de titel refereerden aan beleid, planning, management, toekomst- of anderszins gerichte actie en groen in combinatie met sociale klasse; of met uitgesproken governance-component en groen.

Om meer zicht te krijgen op welk beleid er lokaal gevoerd werd, wat daarbij belangrijk gevonden werd en hoe men omging met het rijksbeleid, werden uit een stad in Midden- en in West-Nederland een gemeenteamtenaar geïnterviewd met een lange staat van dienst wat betreft verstedelijking en lage-inkomenswijken in hun stad. Het gaat in deze gevallen – ‘cases’ – om hun ervaringen en de inzichten die zij daarbij opdeden in de relatie tussen rijksbeleid, gemeentelijk beleid en de finale impact daarvan op de woonomgeving in lage-inkomenswijken (bijlage 1). Het zijn dus geen casestudies in de zin van een studie waarin verschillende perspectieven van verschillende betrokken partijen op een casus worden onderzocht.

2.3 Deelvragen en onderzoeksmethodes

1. Wat waren de discourses over verstedelijking in het historisch rijksbeleid? Heeft groen in lage-inkomenswijken daarin aandacht gekregen? Wat zijn de consequentie voor groen in lage-inkomenswijken?

Voor het beantwoorden van deze vraag werd een beknopte studie van literatuur over historisch nationaal verstedelijkingsbeleid uitgevoerd. Daarbij werd gefocust op ruimtelijke ordening (RO) en ruimtelijk verstedelijkingsbeleid vanaf het begin van de 20^e eeuw, zoals de Woningwet, het spreidingsbeleid, de Verstedelijkingsnota, en het compactestadbeleid. Het gaat dus om beleid voor nieuw te ontwikkelen stedelijke gebieden, inclusief beleid voor eventuele verdichting in de bestaande stad. Vanwege de focus op het groen daarbij is ook het beleid voor groen in en om de stad meegenomen.

Er is via de sneeuwbal methode Nederlandse literatuur verzameld en bestudeerd. De Klerk en Van der Wouden (2020) en Bruinsma en Koomen (2018) vormden een belangrijk startpunt voor het onderzoek wat betreft het RO-beleid voor verstedelijking. De literatuur is gelezen met oog voor de plek van het groen in het beleid: wordt groen genoemd en hoe zou het beleid door kunnen werken op de beschikbaarheid en kwaliteit van groen in lage-inkomensbuurten? We kijken naar beleid tot het jaar 2010.

2. Welke beleidsdiscourses over stedelijkheid en verstedelijking stonden lokaal voorop en hoe werkte de inhoud ervan door op beschikbaarheid en kwaliteit van het groen in de lage-inkomenswijken? Welke doelen en belangen kwamen op de voorgrond, welke kregen minder aandacht?

Zoals eerder opgemerkt kan lokaal beleid de doorwerking van het rijksbeleid op de lokale combinatie van lage-inkomensgroepen met een bepaalde hoeveelheid en kwaliteit van groen beïnvloeden. We bestudeerden literatuur over het lokale verstedelijkingsbeleid en de kernbegrippen en doelen daarin. Door middel van interviews is ingezoomd op wat er concreet in de beleidspraktijk gebeurde met betrekking tot de lage-inkomensbuurten in een stad in West-Nederland en in Midden-Nederland, en of kernbegrippen uit het rijksbeleid lokaal werden overgenomen. Deze interviews voegen eerstehandservaringen toe aan de andere literatuur. Wat was de invloed ervan op het groen in de lage-inkomenswijken? Uit elk van deze steden werden een medewerker met decennialange ervaring met stedelijke ontwikkeling, lage-inkomenswijken en rijksbeleid geïnterviewd. De twee respondenten kwamen via het eigen netwerk van de onderzoeker in beeld.

Er werd een semi-open interviewmethode gehanteerd, zodat de respondenten ruimte kregen voor eigen inbreng. De interviewverslagen zijn gecheckt en geaccordeerd door de respondenten.

3. Zijn er nog andere mechanismen die de uitwerking van het rijksbeleid op de combinatie van groen en lage inkomens beïnvloeden? Zo ja, welke?

Voor het antwoord op deze vraag werd geput uit reeds bekende internationale literatuur over mechanismen van buiten de ruimtelijke planning met invloed op het voorkomen van de combinatie lage inkomens met lage beschikbaarheid en/of lage kwaliteit van het groen in de woonomgeving (o.a. De Vries et al. 2020, Aalbers et al. 2014, Fol 2012, Brueckner et al. 1999). Ook werd de literatuur uit de scoping studie 2020-2023 gescand op relevantie voor het beantwoorden van deze deelvraag, te beginnen met de internationale literatuur. Daaruit zijn zeven bronnen geselecteerd die in de titel refereerden aan beleid, planning, management, of actie anderszins, en aan groen in combinatie met sociale klasse; of die een andere uitgesproken governance en groencomponent hadden. Meestal is alleen de abstract gelezen, soms ook de highlights of een conclusie hoofdstuk om de relevantie en de inzichten te kunnen bepalen.

3 Historisch Nederlands rijksbeleid en lokaal beleid voor verstedelijking

3.1 Inleiding

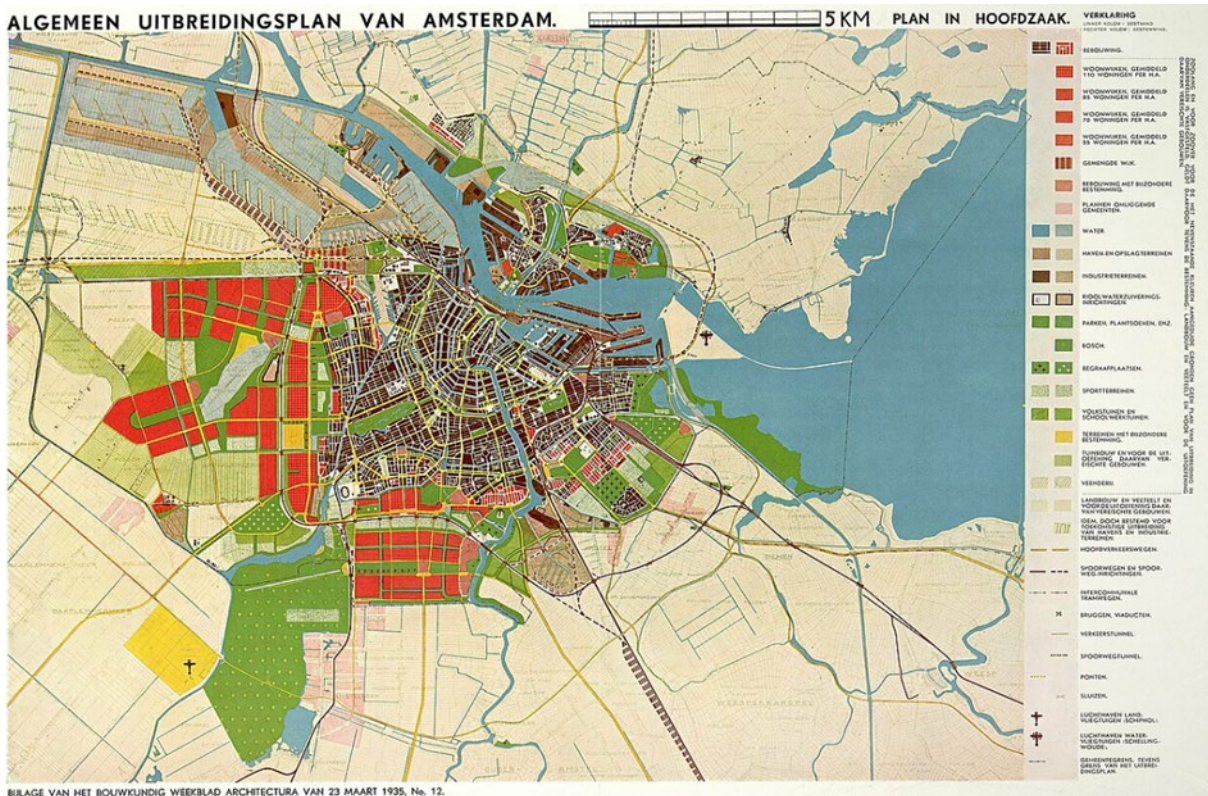
In dit hoofdstuk worden de resultaten van het literatuuronderzoek gepresenteerd. De kernbegrippen uit de beleidsdiscoursen over verstedelijking markeren we door ze vet te drukken. Daarbij zien we dat in het verstedelijkingsbeleid groen heel vaak wel aan bod komt, maar doorgaans niet speciaal voor lage-inkomenswijken. In de komende paragrafen komt eerst het rijksbeleid (paragraaf 3.2) en vervolgens de lokale governance (paragraaf 3.3) aan bod. In paragraaf 3.4 vervatten we de eerstehandservaringen met verstedelijkingsbeleid, lage-inkomenswijken en groen van de twee geïnterviewde ambtenaren. In paragraaf 3.5 vervatten we inzichten uit de vooral internationale literatuur omtrent mechanismen die ook doorwerken op de combinatie van lage-inkomenswijken en de kwantiteit en kwaliteit van het groen. Het hoofdstuk eindigt met enige kwantitatieve informatie over de groen en lage inkomens (paragraaf 3.6).

3.2 Historisch rijksbeleid voor verstedelijking en voor (groene) buitenruimte in lage-inkomenswijken

De Klerk en Van der Wouden (2020) geven net als Bruinsma en Koomen (2018) een historisch overzicht van de geschiedenis van de ruimtelijke ordening in Nederland. Beide overzichten tonen aandacht van het Rijk voor lage-inkomenswijken, hun leefomgeving en hun groen. Tijdens de industriële revolutie trokken veel mensen vanuit het groene platteland naar de stad voor werk. Armoede en erbarmelijke leefomstandigheden van het proletariaat hoopten zich op (De Klerk en Van der Wouden, 2020). Freriks schrijft in het NRC (2020) over de armenzorg in de krottenwijken in Amsterdam in 1850: "De beperkte ruimte was uitgewoond, tuinen en achtererven waren volgebouwd". Er waren veel sloppenbuurten in Amsterdam in die tijd: "Beruchte sloppenbuurten waren de Jordaan, het Kleine en Grote Hemelrijk achter het Hekelveld en een benauwend doolhof van stegen dat 't Hol heette aan de Nieuwezijds Voorburgwal bij de Nieuwe Kerk. De Jodenbuurt, Lindengracht en stegen als Hartjesgang en Suikerbakkersgang golden als krottenwijken en achterbuurten met een hoge sterfte."

Industrialisatieperiode - tot aan de Tweede Wereldoorlog

In deze periode was er aandacht voor lage-inkomenswijken: Er was **armenzorg** en betrokken politici poogden de zorg voor armen en hun ontwikkeling tot nationale taak van de staat te maken (NRC, 2020). In 1901 werd de **Woningwet** aangenomen en vanaf toen werden woningbouwverenigingen gevormd die met overheidsbudget woningwetwoningen gingen bouwen voor de lage-inkomensgroepen. De ontwikkeling van drinkwaterstelsels, riolering en vuilnisophaal verbeterde de **hygiëne** en daarmee de gezondheid in de lage-inkomenswijken. Rond 1900 kwam de **tuinstad**gedachte op, op instigatie van ondernemers die hun werknemers goed wilden huisvesten. Ebenezer Howard in Engeland was een van die vroege initiatiefnemers. Gezonde leefomstandigheden was een centrale doelstelling, en groen en ruimte hoorden daarbij. De tuinsteden werden gebouwd met goede ontsluiting en groen voor arbeiders. In Nederland zijn onder andere het Plan Tuinstad Slotermeer uit 1936 en Tuindorp Vreewijk in Rotterdam er een voorbeeld van. Het beleidsdiscours voor verstedelijking werd gedeeld tijdens opleidingen en (internationale) bijeenkomsten, zoals CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) waar rijks- en gemeentelijke stedenbouwkundigen elkaar spraken. Zo vond er ook doorwerking plaats van rijksdiscoursen voor verstedelijking. De Nederlandse stedenbouwkundige Van Eesteren was bijvoorbeeld tegelijk werkzaam voor de gemeente Amsterdam en docent aan de Technische Hogeschool Delft. De Nederlandse stedenbouwkundigen en woningbouwverenigingen voelden zich verantwoordelijk voor goede, lees gezonde, leefomstandigheden van arbeiders. Er werden appartementsgebouwen met meerdere verdiepingen gepland met daartussen ruime groenzones, zoals in het Uitbreidingsplan voor Amsterdam van 1935 door van Eesteren (figuur 2).



Figuur 2 Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam. Ruim groen voorzien.

Naoorlogse wijken

Ook elders in Nederland zouden na de oorlog nieuwbouwwijken volgens deze aanpak gerealiseerd worden, bijvoorbeeld in Rotterdam-Zuid, in de Nude in Wageningen en in Overvecht in Utrecht. De groenzones werden ingericht met gazons met bomen en struiken, in de stijl van de Engelse landschapstuinen die tot dan toe alleen betaalbaar waren geweest voor de rijke burgerij. Nu kwam ook in de lage-inkomenswijken zo'n groene woonomgeving beschikbaar. Buiten de stad Amsterdam werd het Amsterdamse Bos als onderdeel van het Uitbreidingsplan aangelegd. Ook elders in het land werden dergelijke grote recreatiegebieden ontwikkeld, gerund door recreatieschappen, vaak een samenwerking tussen gemeenten en provincies. Doel van deze gebieden was net als van de groenstroken in de woonwijken om de werkende stedelingen (en hun gezinnen) ruimten te bieden voor herstel na gedane arbeid. De gebieden waren bemeten op het ontvangen van grote aantallen recreanten.



Figuur 3 Het ruime groen anno 2004, in de Reimerswaalbuurt, onderdeel Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam (bron: Aalbers en Bezemer, 2005).

Tuinstad Slotermeer werd voor veel naoorlogse nieuwbouwwijkken een voorbeeld. Het discours over groen en wonen kwam in lijn te liggen met de eerdere tuinstadgedachte: men wilde wijken met veel groene dooradering, voorzieningen centraal in de wijk, goede openbaarvervoersverbindingen om naar het werk te kunnen gaan, én – zoals genoemd – recreatiegroen. De woongebieden werden gescheiden van werkgebieden, met name van de industriegebieden. Milieutechnisch passende kleine bedrijvigheid werd wel aan de randen van de wijk geplaatst. Deze aanpak wordt de **zonerings-** of functionalistische ruimtelijke ordening genoemd. Daarbij ging het er ook om de woonomgeving van milieuoverlast door bedrijvigheid gescheiden te vrijwaren. Blom (onderzoeker naoorlogse stedenbouw) et al. (2004) sommen de kwaliteiten op van hoe dit beleid uiteindelijk doorwerkte in de vroeg-naoorlogse wijken (1945-1965). Wat betreft groen en vervoer – belangrijk om naar het werk te gaan en een inkomen te verdienen – en betaalbaarheid noemen zij onder meer:

- In vergelijking met bijvoorbeeld de latere Vinex-wijken is er veel meer (semi)openbaar groen.
- De locatie van de wijken is gunstig: goede ligging ten opzichte van het centrum en het hoofdwegennet en (meestal) goed openbaar vervoer.
- De woningen hebben voor de huurders een goede prijs-kwaliteitsverhouding.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam ook de **city**vorming op, een aanpak voor de binnensteden. De hieraan gekoppelde scheiding van wonen en economische functies ging gepaard met de 'krotopruiming'. In de city werden winkelzones gerealiseerd met kantoren en woningen op de verdiepingen, zoals nog te zien is in het Utrechtse Hoog Catharijne.

Om het toegenomen verkeer door het toegenomen autobezit te faciliteren werden verkeersdoorbraken gerealiseerd in de vorm van grote wijkontsluitingswegen, ringwegen en aansluitingen op – ook recent ontwikkelde – snelwegen. Veel cityplannen mislukten en er kwam weerstand tegen de asfaltvlaktes, lelijke parkeergarages en kantoren die 's nachts leegstonden (De Klerk en van der Wouden, 2018). Waarschijnlijk verloren de nabije woonruimtes hierdoor ook hun aantrekkelijkheid en waarde, waarmee het wellicht woonlocaties voor private verhuur aan lage-inkomensgroepen werden (bijv. Spijkerkwartier Arnhem). In de

citydiscours ging het vooral over hoogstedelijkheid en economische functies, en was er weinig aandacht voor groen.

Eerste Nota op de Ruimtelijke Ordening

In 1962 verscheen de eerste Nota op de Ruimtelijke Ordening (RO). Met het stadsgewesten-beleid mikte het Rijk in deze nota op **spreiding** van economische ontwikkeling over Nederland, met **functionele complementariteit** tussen de verschillende kernen van een stadsgewest. Centrale begrippen waren **efficiency, mobiliteit en functiescheiding**. Nieuw in deze nota is ook het **agrarische Groene Hart**-concept, dat zou moeten zorgen voor Nederlandse zelfvoorziening in voedselproductie voor de grote steden.

Ook nieuw waren de **bufferzones om de steden** van elkaar te scheiden en waar stedelingen zouden kunnen **recreëren**. Groen had dus toen ook aandacht in het beleid (Bruinsma en Koomen, 2018). Het discours over groen valt samen te vatten als groen voor recreatie van stedelingen in het algemeen. Bervaes et al. (2001) onderzochten de impact van de bufferzones. Ze bleken zeer succesvol in het voorkomen van verstedelijking. Zonder rijksbufferzones zou de verstedelijking en het aaneengroeien van stadsagglomeraties volgens Bervaes et al. (2001) veel verder zijn voortgeschreden. De belangrijkste succesfactor bij die handhaving was de planologische duidelijkheid van de rijksbufferzones volgens de auteurs. De doelstelling was helder en onbetwist. En alle rijksbufferzones waren in provinciale streekplannen opgenomen. De rijksstatus had daar ook toe bijgedragen. Lagere overheden konden op deze status terugvallen bij het pareren van initiatieven (ibid p38). Het bufferzonebeleid droeg eraan bij dat stedelingen, en in principe ook lage-inkomensgroepen, in de omgeving van de stad in het groen konden recreëren. Ze moesten dan natuurlijke wel tijd en vervoer ter beschikking hebben. Die hangen af van arbeidsvoorwaarden en inkomen.

Tweede Nota op de Ruimtelijke Ordening

De Tweede Nota op de RO verscheen al in 1966. De sterke economische groei en sterke bevolkingsgroei waren de belangrijkste aanleiding voor deze nota. Centraal in de Tweede Nota is het denken in termen van **functionele stedelijke regio's**. Dat zijn gebieden die het dagelijkse interactiepatroon dekken van wonen, werken en recreëren van bewoners binnen het gebied. Verder staan stedelijke **milieudifferentiatie, gebundelde deconcentratie** en een dicht netwerk van autosnelwegen centraal (Bruinsma en Koomen, 2018). De betekenis van het begrip functionele stedelijke regio voor groen is dat het recreatie in het groen op bovenlokaal niveau faciliteerde. Voor de dagelijkse toegang tot groen voor lage-inkomensgroepen, doorgaans minder mobiel vanwege de kosten van mobiliteit, heeft bovenlokaal groen – net als de bufferzones – relatief weinig betekenis. Groen in de wijk is daarvoor belangrijker.

Rond 1965 was er een korte tussenperiode met vooral grootschaligheid en hoogbouw en veel groen, volgens het gedachtegoed van de Frans-Zwitserse architect Le Corbusier. De Bijlmerwoonwijk is hiervan een voorbeeld. Het was een reactie op het onvoldoende geachte **gemeenschapsgevoel** in de tuinstad en in de strokenbouw woonwijken.

Uit woonwonderzoeken in die tijd kwam echter naar voren dat de meeste burgers een voorkeur hadden voor laagbouw en eengezinswoningen boven grootschaligheid en hoogbouw. Gemeenten en ontwikkelaars keerden terug naar het bouwen van **laagbouw**, met veel **kleinschalige woonerven**. Deze zogenaamde 'bloemkoolwijken' boden woonerven in een groene omgeving, met veel ruimte voor voetgangers en verblijfs-functie in de openbare ruimte. De erven zelf verschilden – afgezien van de groene privétuinen – qua groen. Vooral nabij voorzieningen en stations waren ze meer stenig ingericht. In lijn met de Tweede Nota werden **nieuwe steden en groeikernen** (uit)gebouwd voor de **overloop** vanuit de stad, zoals Zoetermeer, Almere, Purmerend, Houten, Duiven, Etten-Leur en Helmond. Hier 'vluchtte' de middenklasse uit de stad naar toe die een andere sociale en fysieke woonomgeving wenste. Dorpen werden aangewezen als groeikernen om **regionale groei op te vangen**. Het achterliggende idee was dat die groeikernen voldoende economisch draagvlak voor een regiofunctie zouden gaan vormen. Daar wordt ook wat meer rekening gehouden met de natuurlijke ondergrond. **Landschapkenmerken** – lees groen en water – worden onderdeel van de structuur van de wijken, hetgeen leidt tot meer veelzijdigheid en een groene woonomgeving. (De Klerk en Van der Wouden, 2018). Voor lage inkomens bood dit een kans om naar groenere wijken te verhuizen, als hun werk daarmee bereikbaar bleef. In een studie door Van Dam en Hofman (2015) wordt opgemerkt dat de voormalige groeikernen anno nu staan voor de uitdaging om aantrekkelijk te blijven voor huishoudens met een voorkeur voor suburbane (lees groene) woonkwaliteit.

Derde Nota op de Ruimtelijke Ordening: Verstedelijkingsnota

In 1973 kwam het eerste deel van de Derde Nota - de Oriënteringsnota - uit, dat het al eerdere gelanceerde groeikernconcept een wettelijk instrumentarium gaf. Het tweede deel van de Derde Nota - de Verstedelijkingsnota (1977) - kwam met een financiële ondersteuning voor de groeikernen. Hiermee wilde het Rijk verdere suburbanisatie een halt toeroepen en verstedelijking beperken tot de groeikernen. Hierbij moest een goed **voorzieningenniveau** centraal binnen de kernen worden geborgd. Het groeikernenbeleid haalde (tijdelijk) de druk van de ruimte in de stad zelf af en bood tegelijkertijd meer groen in en rondom de **suburbane woonmilieus** van de nieuwe groeikernen. Dit droeg dus dubbel bij aan de groene woonomgeving, minder druk op het groen in de wijken, en suburbane (lees groene) nieuwe woonmilieus in de groeikernen. Centrale begrippen in de Verstedelijkingsnota waren **keuzevrijheid, zelfontplooiing, bouwen voor de buurt, en stadsvernieuwing**. Het vrijhouden van het landelijke gebied van verstedelijking was het achterliggende motief: behoud van landbouwgronden en van natuurgebieden. De compacte stad kwam voortaan centraal te staan als verstedelijkingsvorm. De verdichting van de stad werd door ruimtelijke planners ook gecommuniceerd als een efficiency-slag: meer dichtheid van huishoudens voor meer aansluitingen op infrastructurele voorzieningen, en een groter draagvlak voor een goed stedelijk voorzieningenniveau. Tegelijkertijd vonden Bleeker et al. in een onderzoek voor de toenmalige Rijksplanologische Dienst naar woonmilieus dat daarentegen 90 procent van de ondervraagden een duidelijke voorkeur had voor een eengezinshuis met eigen tuin (Bleeker, Knaap & Derrisson 1974 in PBL 2012). Er was dus wel degelijk behoefte aan een wat ruimere opzet bij verstedelijking.

De consolidatie van het groeikernenbeleid door de Verstedelijkingsnota was van korte duur. We lezen in PBL (2012) "vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd het groeikernenbeleid geleidelijk beëindigd. Sindsdien is de aandacht voor de stedelijkheid in de suburbane gebieden verder afgenomen. Stedelijkheid werd synoniem met 'grote stad' en 'compacte stad' werd het centrale begrip in de ruimtelijke ordening." (PBL, 2012, p5). Omdat de Randstad economisch was verzwakt, maakte het Rijk een einde aan het nationale spreidingsbeleid. De bedrijvigheid in de Randstad was verminderd en de werkloosheid zorgwekkend gestegen. De welvaart van de Randstad stond op het spel. De bevolking van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag samen was met een half miljoen gedaald sinds de zestiger jaren. Bewoners waren vertrokken naar buiten en forensden naar hun werk in de (Rand)stad. De **Structuurschets stedelijke gebieden** in 1983 moest hieraan een einde maken. Er kwamen nieuwe uitgangspunten voor het nationale ruimtelijke beleid. Men wilde mensen met een bovenmodaal inkomen terug naar de stad trekken, de werkloosheid bestrijden en het draagvlak voor de stedelijke voorzieningen versterken (De Klerk en Van der Wouden, 2020 p192). Dit bracht de terugloop van de stedelijke bevolking tot staan. Vooral aan de stadsranden werd gebouwd, langs invalswegen. "De rehabilitatie van de Randstad zette definitief een streep door het nationale spreidingsbeleid", aldus De Klerk en Van der Wouden (2020). Er gingen meer subsidies naar de Randstad dan voorheen. En bestaande steden breidden uit vlak tegen de stad aan.

Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening en Structuurschema Groene Ruimte

De Vierde Nota (1988) stond meer in dienst van **economische versterking** van Nederland en van haar steden, ook met het oog op economische concurrentiekracht ten opzichte van buitenlandse steden. (Internationale) mainport werd een gebezigde term. Het doel van spreiding van welvaart over Nederland was inmiddels naar de achtergrond verdwenen. Maar de '**compacte stad**' bleef als concept gehandhaafd in het beleidsverhaal.

Verkeerskundige Blom zet vraagtekens bij de verstedelijkingsaanpak en zegt in een interview: "Hoewel de industrie wegtrekt, bouwen de vier grote steden nog steeds forse aantallen huurwoningen. Terwijl ze beter duurdere huizen kunnen neerzetten voor werknemers in de toeristische sector, kennisindustrie en dienstverlening. De woningbouw moet ook minder eenzijdig geconcentreerd worden op de vier grote steden...". [Het railnetwerk]... "wordt echter steeds eenzijdiger belast, met volle treinen naar de grote steden en lege terug naar de periferie. Dan ben je toch niet handig bezig" ((in Frieling et al. 1998). Blom vindt dat de ruimtelijke ordening niet moet proberen de economie te domineren, maar de economische ontwikkeling juist moet ondersteunen. Blom vertelt dat uit de - toen recente - nota 'Ruimte voor economische dynamiek' van het ministerie van Economische Zaken blijkt, dat de middelgrote steden economisch beter presteren dan Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Konden de lage-inkomensgroepen de beweging van de wegtrekkende industrie - hun werkgevers - volgen, of werden zij werkloos in hun huurwoning in de Randstad in een compact gebouwde wijk met weinig groen?

Blom et al. (2004) observeren dat in het kader van de stedelijke vernieuwing (vanaf 1997) de verloedering van de (semi)openbare ruimten en de hoge kosten van het onderhoud aan het vaak overvloedig aanwezige groen in de vroeg-naoorlogse wijken, gemeenten doen besluiten deze publieke ruimten om te zetten in particuliere tuintjes en parkeergelegenheid. Het financiële aspect speelt dus op meerdere manieren door: als reden voor compactheid van verstedelijking en als reden voor bezuiniging op de kwantiteit van het openbaar groen in de woonwijken, ook in de lage-inkomenswijken. De forensenstromen leidden indirect waarschijnlijk ook tot extra ruimtebeslag ten gunste van vervoer en ten koste van openbaar groen in de stad.

Kort na de Vierde Nota bracht het Rijk het Natuurbeleidsplan (1989) uit. In 1994 kwam het Structuurschema Groene Ruimte. Er was ruim aandacht voor de groene ruimte. Daarbij ging het vooral om het vrijhouden van grote delen van het landelijk gebied voor landbouw, natuurontwikkeling en natuurkerngebieden, dus niet om groene ruimte in de stad. In deze periode werden ook de woningcorporaties op afstand van de overheid geplaatst. Ze moesten meer bedrijfsmatig opereren. Daarmee nam ook de invloed van het Rijk op de inrichting van woongebieden af (zie ook Van der Wouden et al. 2011). Samen met het hanteren van de 'compacte stad' als ideaal verstedelijkingsmodel, waren deze ontwikkelingen weinig bevorderlijk voor de aanleg van groene ruimte in woonwijken waaronder lage-inkomenswijken. Voor de bestaande stad betekende de Vierde Nota en het compactestaddiscours méér druk op de groene ruimte in de stad, en daarmee achteruitgang van de toegang van stadsbewoners in het algemeen tot openbaar en privégroen in de stad. Het Rijk en de inspraak op het Structuurschema Groene Ruimte 2 (LNV, 2003, p.22) signaleerde zowel kwantitatieve als kwalitatieve tekorten aan stedelijk groen. Daarnaast moest de bereikbaarheid van het stedelijk groen worden verbeterd, en groen in de stad worden gerealiseerd. Het Rijk kwam met een Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) om de leefbaarheid in de steden te vergroten. Groen werd voor die leefbaarheid ook een positieve rol toegedicht. Het ISV was onderdeel van het Grote Stedenbeleid dat was gericht op de grotere gemeenten. Met de kabinetswisseling in 1991 werd deze nota door het Nederlandse ministerie van VROM uitgebracht. De nota wees de stedelijke uitbreidingslocaties aan, vooral dichtbij de bestaande steden. En gaf een maximaal percentage van 30% sociale huur mee als richtgetal. De nadruk was hiermee komen te liggen op infrastructuur en werklocaties (Van der Wouden et al. 2011, p15).

Nota Ruimte

Een Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening werd niet aangenomen door wisseling van de regering. Het nieuwe kabinet bracht de Nota Ruimte uit. Het wilde nog wel de bundelingsgebieden voor bouwontwikkeling en nationale landschappen, maar de rode contouren die voorzien waren in de Vijfde Nota kwamen niet in de Nota Ruimte. De Nota Ruimte had als motto: 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (Ministerie van VROM et al. 2004/2005 geref. in van der Wouden et al. 2011). De nota kende een grotere rol toe aan provincies bij de vormgeving en uitwerking van ruimtelijke beleid (Van der Wouden et al. 2011). Met de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening werd de invloed van provincies ten opzichte van steden echter verzwakt, de reactieve toetsing van gemeentelijk beleid door provincies verviel. Het in 2010 aangestelde nieuwe kabinet wil de ruimtelijke ordening meer overlaten aan provincies en gemeenten.

Groen in en om de Stad

Rond het jaar 2000 ontstond nationaal het Groen in en om de Stad (GioS)-beleid. Dit specifiek groenbeleid besteedde in tegenstelling tot het verstedelijkingsbeleid ook aandacht aan het groen in de stad, in de nabije woonomgeving. Rijk en grote gemeenten (de G31) trokken samen op in het denken en werken aan groen in en om steden. Het al genoemde Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing wordt aan grotere gemeenten toegekend op basis van hun gemeentelijke meerjarige ontwikkelingsplannen. Daarin moest ook het milieu i.e. de fysieke omgeving betrokken worden. Maar groen kwam daarbij niet per definitie aan bod. Het kon ook gaan over bodems en sanering.

In dezelfde tijd ontstond onder meer het 'zes halen een betalen' begrip, waarbij **gezondheid/lucht-kwaliteit, sociale cohesie/integratie** in de woonomgeving, **vastgoedwaarde, vestigingsklimaat** en **gezond bewegen** en **waterbeheer** tot de baten van groen hoorden. 'Een betalen' refereerde aan de kosten voor groenaanleg en onderhoud. De 'om de stad'-dimensie van het GioS-beleid refereerde aan de regionale ruimte. Rond deze tijd deed ook het concept 'ecosysteemdiensten' van zich horen. Men wil daarmee tonen dat groen waarde heeft voor de samenleving. Groennormen als binnen 300 meter een groengebied voor de stedeling (Grahn and Stigsdotter, 2003), en 75 m² groen per woning worden gebruikt (Bezemer et al. 2002). Beleidsmatig gaf de Nota Ruimte een richtgetal van 75 m² groen per woning ten behoeve van uitbreidings-

locaties. De Raad voor het Landelijke Gebied vond dit richtgetal ook voor bestaande locaties gewenst (Raad voor het Landelijke Gebied 2005). Prijzen voor de groenste stad worden uitgereikt.

Groen in en om de stad was aanvankelijk een programma van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel Kwaliteit (LNV). Maar gaandeweg, met de consolidatie van governance als sturingspraktijk is verstedelijking een onderwerp geworden van samenwerking tussen meerdere rijksdepartementen, steden en NGO's. Inmiddels werken ook de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Infrastructuur en Waterstaat (I&M en later I&W) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) eraan mee. Nu is het onderdeel van de Agenda Stad (zie paragraaf 3.3), en wordt er gewerkt met City Deals. Drie van de dertig City Deals besteden aandacht aan het groen. Er wordt samengewerkt tussen Rijk, gemeenten, bewonersgroepen en bedrijven en hun organisaties (Agenda Stad).

Begin 21^e eeuw wordt het Vogelaarwijkenbeleid – later Krachtwijkenbeleid genoemd - uitgevoerd. In 2007 wees de toenmalige minister van Wonen, Wijken en Integratie, Vogelaar, veertig wijken als zogenaamde Vogelaarswijken (later 'Krachtwijken') aan, wijken waar behoefte was aan een verbetering van veiligheid, werkgelegenheid,, gezondheid, integratie en kwaliteit van de fysieke ruimte. Er wordt ook in buurt- en wijkgroen, en in burgerinitiatieven in de openbare ruimte geïnvesteerd vanwege het inmiddels wel aangetoonde belang ervan voor de leefkwaliteit in de lage-inkomenswijken. Het Vogelaarwijkenbeleid staat een veel integralere aanpak voor van lage-inkomenswijken en hun buitenruimte. Het betreft werk en inkomen, en opleidingszaken, maar bijvoorbeeld ook buurtinitiatieven. Er is ruimhartige financiering voor de integrale verbetering van de leefsituatie in de lage-inkomenswijken. Met de verschuiving naar het begrip 'Krachtwijken' wordt duidelijk dat de overheid onderkent dat bewoners zelf ook capaciteit hebben om bij te dragen aan de ontwikkeling van hun wijk. Dat past bij governance als sturingsgedachte. Gemeenten, corporaties en vaak ook lokale bewoners en hun organisaties, ontwikkelden wijkplannen. Met financiële steun van het Rijk konden deze worden uitgevoerd. Er was aandacht voor groen in die wijkplannen. Men legde het verband tussen groen en gezondheid en andere baten van ecosysteemdiensten.

3.3 Historische lokale governance en discourses voor (groene) buitenruimte

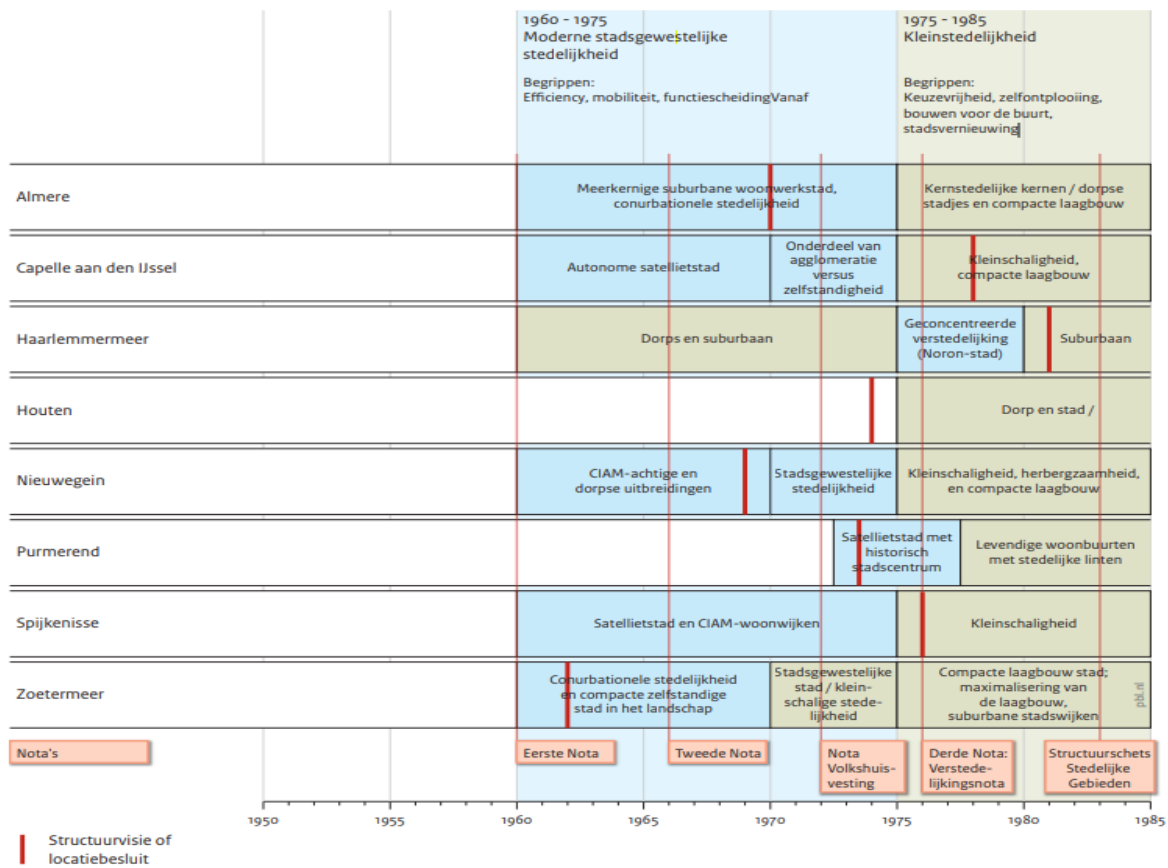
In deze paragraaf wordt ingegaan op gemeentelijke en regionale discourses. In paragraaf 3.4 vervatten we de resultaten van de interviews van de gemeenteambtenaren.

Zoals genoemd waren gemeentelijke stedenbouwkundigen zoals Van Eesteren ook betrokken bij de kwaliteit van de leefomgeving van burgers, waaronder de lage-inkomensgroepen. Ook lokale politici en ondernemers zetten zich sinds de industriële revolutie in voor verbetering van de woonomstandigheden van lage-inkomensgroepen.

Ontwikkeling van rijksbeleid en gemeentelijk beleid geschiedde niet in isolatie van elkaar. De betrokkenen beïnvloedden elkaar via de communicatie of uitwisseling van discourses (discursieve praktijken), en tijdens bijeenkomsten en in opleidingen.

De lokale overheden van de nieuwe kernen werden vanaf de zeventiger jaren geacht de stedelijkheid en 'suburbaniteit' - landelijk groen karakter van de stadsrand - met elkaar te combineren. Daarmee zou de tegenstelling tussen stad en groen - of stad en land - worden overstegen. Maar de nieuwe kernen werden wat eenzijdig ontwikkeld. "De economische crisis en de crisis op de huizenmarkt na 1979 leidden tot de bouw van veel minder koopwoningen en meer sociale huurwoningen dan aanvankelijk de bedoeling was, waardoor minder welvarende bewoners werden aangetrokken. Ook de kwaliteit van de voorzieningen en de openbare ruimte had te lijden onder de crisis" (PBL, 2012). De beoogde combinatie van stedelijkheid en suburbaniteit bleef daardoor achter in vergelijking met de oorspronkelijke ambities.

Stedelijkheidsbegrippen in gemeentelijke nota's en rijksnota's



Figuur 4 Nationale versus gemeentelijke discourses (bron PBL, 2012).

Het lokale beleid van gemeentebesturen van deze groeikernen verschildte tussen gemeenten. Zij ontwikkelden ook zelf discourses voor de verstedelijking. Die discourses gingen over de **combinatie van stedelijk en dorps, hoog- en laagbouw, zelfstandig** of als **onderdeel van een stadsgewest -, compacte stad in het landschap** en **kleinschalige stedelijkheid**¹ (PBL, 2012). Het PBL (2012) vergeleek deze met de discourses uit het rijksbeleid voor verstedelijking. De figuur toont de rijksnota's (onderaan in roze) en de stedelijkheidsbegrippen in de steden in dezelfde perioden (figuur 4). Na 1975 wordt het stadsgewestdenken verlaten en komt de zogenoemde kleinstedelijkheid op. Haarlemmermeer is daarin een uitzondering.

Sommige groeikernen werden in lijn met het compactestadbeleid uit de nationale Verstedelijkingsnota tot complete steden ontwikkeld met stedelijke voorzieningen. De lagere inkomens op de woningmarkt trokken vanuit de grote steden in de Randstad naar Zoetermeer, Almere en Purmerend. Deze grotere groeikernen kozen voor een hogere mate van stedelijkheid, met een hoger stedelijk voorzieningenniveau en dichtheid. Door de economisch crisis werd een relatief grote hoeveelheid aan sociale woningen gebouwd en met een lager voorzieningenniveau in de openbare ruimte. "Deze negatieve ontstaansgeschiedenis [de verhoudingsgewijs grote hoeveelheid sociale woningbouw en het lagere voorzieningenniveau in de openbare ruimte door de economische crisis] drukt nog steeds een aanzienlijk stempel op de toekomstperspectieven van de voormalige groeikernen", aldus het PBL in 2012. In de kleinere groeikernen bleef de combinatie van stedelijkheid met subuurbaan - ruimer en groener woonmilieu - behouden, zoals Houten. Houten behield daarmee haar aantrekkelijkheid voor de 'garriveerden' op de woningmarkt. Dus we zien een trek van lage inkomensgroepen naar meer hoogstedelijke gebieden. Groeikernen met wel veel groen in het profiel trekken de hogere inkomensgroepen.

¹ Het PBL (2012) refereert bij kleinstedelijkheid aan kleinschalige stedelijkheid met aandacht voor ontmoeting, nabijheid en herbergzaamheid, een kleinschalige morfologische stedelijkheid op het niveau van het project, de straat en de buurt (p62).



Figuur 5 De Utrechtse wijk Overvecht met hoogbouw en laagbouw gemengd, met beperkt groene ruimte langs met namen de hoogbouw. De rijtjeswoningen hebben kleine achtertuinen. Voortuinen zijn ondiep, er is veel ruimte voor parkeren. Gebouwd 1960-1970 (bron: Utrecht.nl).

De ontwikkeling van nieuwe wijken in het buitengebied, de Vinex-wijken, vaak tegen de bestaande stad aan, kon wel groen gebeuren. Zo heeft bijvoorbeeld Vinex-wijk Leidsche Rijn bij Utrecht veel kwaliteit in termen van groene buitenruimte. Daarbij werd ook een luisterend oor geboden aan bewoners met ideeën voor de buitenruimte, een sinds de tachtiger jaren opkomende tendens in Nederland waaraan Utrecht ook meedeed met haar honderden zelfbeheercontracten (Aalbers et al. 2002). Van Dam en Hofman (2015) vinden in hun onderzoek dat de Vinex-wijken hebben geleid tot verminderde vestiging in de groeikernen, doordat ze grondgebonden woningen bieden in een rustige, veilige en overzichtelijke buurt. Zij benoemen dit als succes van het compactestaddiscours dat in de Vinex-wijken werd gehanteerd.

Sinds de tachtiger jaren is Nederland gericht op versterking van haar **internationale concurrentiepositie**. Daarmee ontstond er ook concurrentie tussen steden en regio's die wedijverden om Nederlandse subsidies onder het mom van versteviging van die internationale concurrentiepositie. Om internationale bedrijven en instellingen aan te trekken was een aantrekkelijk internationaal vestigingsklimaat belangrijk. Dat bestaat onder meer uit de aanwezigheid van hooggeschoold personeel, een gezonde leefomgeving, en een interessant cultureel aanbod en goede medische voorzieningen (Veer en Luttik, 2010). Voormalige industriesteden – zoals Enschede en Rotterdam – met veel arbeiders en voorzieningen gericht op die bevolgingsklasse scoorden daar niet goed op. Ze hadden minder te bieden om internationale expats en andere hoogopgeleiden aan te trekken.

Inbreiding in openbaar groen en aandacht voor kwaliteit groen

Amsterdam Osdorp was ontwikkeld als tuinstad volgens het Uitbreidingsplan voor Amsterdam door van Eesteren. De buurt Osdorpplein en omgeving bestond voor 97% uit meergezinswoningen (flats), met veel sociale huurwoningen van woningcorporaties. Sinds de **Stedelijke Vernieuwing** vanaf 2000 is 19% van de woningen er koopwoning. **Koopwoningen** in nieuwe flats in de buurt zijn in het bestaande groen gebouwd, flatgebouwen met huurwoningen zijn gesloopt, en door nieuwe huurflats vervangen. De wijk is nu onderdeel van Amsterdam 'Nieuw West'. Ook het openbaar groen is vernieuwd. De koopflats werden als '**Stadstuinen**' in de markt gezet. Het groen werd net als in de tijd van de 'tuinsteden' als een factor van betekenis gecommuniceerd. Interviews in opdracht van lokale woningcorporaties toonden dat de bewoners wat betreft de kwaliteit verschillende wensen hadden ten aanzien van het groen die (nog) niet vervuld werden (Aalbers en Bezemer 2005; Aalbers et al. 2006). De woningcorporaties en het stadsdeel Osdorp huurden externe experts in om samen met bewoners uit het gebied voorstellen voor het groen te genereren die goed aansluiten op de wensen van de bewoners (Aalbers et al. 2006). Een kentering naar **lokale governance** is hierin zichtbaar. Een inventarisatie voor de te ontwikkelen pleinen leverde het inzicht op dat de (toekomstige) bewoners een hoog percentage groen oppervlak wilden. Dit hoge percentage is uiteindelijk niet gerealiseerd.

Vanaf de tachtiger jaren komen er **initiatieven van burgers** op om het groen in hun buurt aan hun eigen wensen aan te passen en meer betekenis te geven, bijvoorbeeld de zelfbeheerinitiatieven in Utrecht. In Utrecht werden deze gefaciliteerd vanuit een behoefte van de lokale overheid om te bezuinigen op de kosten

van groenonderhoud (Aalbers et al. 2002). Burgerinitiatieven pasten binnen de modernisering van bestuur en de opgekomen lokale governance rondom natuur (Arts et al. 2006).

Aalbers et al. (2015) laten op basis van een zestigtal interviews de mismatch zien tussen het aangelegde openbaar groen in woonwijken en de wensen en mogelijkheden van bewonersinitiatieven. Elands et al. (2015) gebruiken het begrip 'bioculturele diversiteit': er is diversiteit tussen bewoners die zich uit in verschillende wensen ten aanzien van hun woonomgeving. Aalbers et al. (2018) beschrijven op basis van twee jaar onderzoek bij gemeenten² en initiatiefnemers, de governance van veertien burger- en bedrijfsinitiatieven voor lokaal groen in Nederland, en signaleren tientallen succes- en faalfactoren. Een succesfactor is onder meer de afstemming van het discours over het initiatief op het beleidsverhaal van de gemeente qua doelen en hoofdlijnen. Daarmee kan de eigenheid van het initiatief natuurlijk onder druk komen te staan. Andere succesfactoren zijn dat een discours past in de tijdgeest; verspreiding van het discours op positieve wijze via de media teneinde draagvlak bij lokale bevolking en gemeente te verkrijgen; en invloed binnen de gemeente door dat inhoudelijke discours. Een van de faalfactoren is volgens de initiatiefnemers dat de vastgoedsector van de gemeente **geen waarde** aan het groen toekent in vergelijking met de waarde van grond voor bebouwing (Aalbers et al. 2018 p53-54). We lezen al dat financiële overwegingen op lokaal niveau een grote rol speelden bij de keuze voor bebouwingsdichtheden en het al dan niet investeren in de (groene) woonomgeving. Dit heeft te maken met de grondexploitatie. Tijdige investeringen in grondaankoop voor woningbouw in de (verre) toekomst, gaat gepaard met jarenlange rentebetalingen uit de pot publiek geld. Dat geld wil de lokale overheid terugverdienen via de grondexploitatie.

3.4 Inzichten uit de interviews

In deze paragraaf vervatten we de inzichten van de respondenten uit de gemeenten in West- en Midden-Nederland die geïnterviewd werden over de doorwerking van het rijksbeleid, lokale governance en de interactie daartussen op de aanwezigheid en kwaliteit van groen in lage-inkomenswijken.

Interview 1

We zagen hierboven al dat economische doelen en bouwen als verdienmodel nationaal, respectievelijk lokaal, een rol speelden bij verstedelijking. Het interview met de ambtenaar uit West-Nederland bevestigt het belang van financiële middelen in stadsontwikkeling. In het Vogelaarswijkenbeleid van het Rijk, 'klotste het geld tegen de plinten op'. [In 2007 toen het kabinet met daarin minister Vogelaar, haar regeringsperiode begon was er nog economische hoogconjunctuur.] Samen met de integrale aanpak van het Vogelaarswijkenbeleid zorgde dat voor verbeteringen in de leefsituatie in de lage-inkomenswijken. Nu probeert men de leefsituatie te verbeteren door in te breiden. Met het compactestadbeleid is in de gemeente de doelstelling om bij sloop naar nieuwbouw te verdichten: 260 woningen eruit met het streven om 30% meer woningen terug te bouwen. Door de toegenomen minimaal vereiste woonoppervlakte per woning kan men minder terugbouwen op dezelfde ruimte, aldus de respondent.

De politieke partijen in de gemeente en de wethouder wilden de afgelopen decennia de polders open houden van verstedelijking. [Daarin zien we dat het nationale beleid gevolgd wordt.] Maar binnenstedelijk realiseren is veel complexer volgens de respondent. Door politieke voorkeuren bouwt men niet in het buitengebied, terwijl men binnen de stad niet voldoende ruimte meer heeft om goed integraal te werken aan nieuwe sociale woningbouw. Elke gebruiker/sector heeft haar eigen standaarden en die kunnen in de beperkte ruimten binnen de stad niet allemaal gerespecteerd worden, denk onder meer aan voorwaarden van welstand of parkeernormen. Het stapelen van de voorwaarden vanuit verschillende grondgebruikers past niet in de beperkte ruimte. De ontwikkelaars willen het niet op zich nemen, vinden het onwerkbaar.

De respondent geeft ook aan dat het belangrijk is om beleid niet steeds los te laten, maar te continueren. Betaalbaarheid en rijkssubsidies zijn belangrijk voor een goede groene leefsituatie in lage-inkomenswijken. Bij de bouw van koopwoningen ontvangt een gemeente meer geld dan bij de bouw van sociale huurwoningen.

² B&W, raadsleden en ambtenaren van gemeenten werden geïnterviewd, evenals bedrijven en burgers.

De gemeente luistert naar het rijksbeleid. 'Als de minister iets zegt' is dat een reden om er ook over te praten en om mee te bewegen op lokaal niveau. Men wil zich ermee verbinden. Er is een redelijk goede aansluiting bij het rijksbeleid. Als de 'neuzen bij rijk en gemeente' dezelfde kant op staan, kun je sneller schakelen, aldus de respondent.

Interview 2

De respondent uit de stad in Midden-Nederland noemt eveneens de betekenis van het Vogelaarswijken-beleid/Krachtwijkenbeleid voor de leefsituatie in de lage-inkomenswijken. De Vogelaarswijkenaanpak heeft zeker een betekenis gehad op lokaal niveau. Maar het Rijk is ermee opgehouden, toen de provincie, en daarna ook de stad zelf, aldus de respondent.

In een lage-inkomenswijk uit de tijd van het zoneringsbeleid is er veel lucht, licht en ruimte. Maar het vele groen is geen gebruiksgroen, maar grootschalig groen, aldus de respondent. De gemeente richtte zich recentelijk op sport en laagdrempelige activiteiten voor de bewoners, het realiseren van mogelijkheden voor ommetjes, en stadslandbouw.

In de Vinex-wijk van de stad is bewust omgegaan met de groene ruimte en met landschapselementen. Wanneer men nu nog grote groene gebieden vindt, is er echter vaak een verklaring voor het feit dat ze groot en groen zijn: er loopt een belangrijke gasleiding, er zit een vuilnisbelt onder, aldus de respondent. In de Vinex-wijk zijn er veel groene randjes gerealiseerd. In lijn met haar ruimtelijke strategie wil de stad veel meer huizen bouwen dan in het oorspronkelijke plan bedoeld was. Daardoor zijn de groene randjes gedeeltelijk aan het verdwijnen. Dit wordt 'optimalisatie' genoemd. Er wordt nu veel inbreiding gepleegd. Binnen de gemeente worden er vragen gesteld bij de compacte stad en bij de opeenstapeling van kwetsbare bewoners en omgevingsproblemen.

3.5 Internationale inzichten over mechanismen in de combinatie van groene ruimte, lage-inkomensgroepen en lokale governance

In deze paragraaf voegen we de inzichten uit de internationale literatuur toe over mechanismen die naast ruimtelijke ordening ook lokale bouw, bewoning en groenbeheer beïnvloeden.

Spanningsveld tussen uitbreiding en inbreiding

Groenontwikkeling binnen gemeenten gebeurt binnen een regionale en nationale context. De omvang van regionaal fysiek beschikbare open ruimte en regionaal beleid aangaande de bestemming van die gronden zijn bepalend voor wat er in het buitengebied aan bouwontwikkeling en groenvoorziening wordt gefaciliteerd en welke ruimte nog in de bestaande bebouwde gebieden nodig is om mensen te huisvesten. Door het ontwikkelen van 'overloopgebieden' wordt de grondgebruiksdruk op de bestaande stedelijke ruimte en met name het groen daarin minder. Verstedelijking en groene ruimte zijn immers elkaars tegenpolen. Het bouwen van (woon)steden is in belangrijke mate een omvorming van onverhard aardoppervlak in bebouwing en bestrating en het grondgebruik verandert (Aalbers, 2018).

Stedelijke ontwikkelingsconcepten die uitsluitend gebaseerd zijn op de omzetting van groene open ruimte in bouwgrond enkel binnen de bestaande stadsgrenzen, zijn op langere termijn ecologisch en sociaal niet houdbaar. In de internationale literatuur over landgebruiksplanning en stedelijk landschap en – groenplanning worden zorgen over de duurzaamheid van verstedelijking geuit (o.a. Verburg et al., 2013; Steffen et al., 2007 beide gerefereerd in Muller and Munroe 2014; Gustavsson et al., 2005; Haughton, 1997; Payne, 2009; Ostoic and Konijnendijk van Den Bosch, 2015. Alle in Aalbers et al. 2018, dissertatie). Aalbers en Van den Brink (2011) onderzochten in opdracht van het Nederlandse ministerie van LNV het grondbeleid in de Montpellier Agglomeratie. Wat kon het Franse grondbeleid betekenen voor het Nederlandse verstedelijkingsbeleid, in termen van financiering en ruimtebehoud voor publieke voorzieningen – zoals groene ruimte en openbaar vervoer - in de woonomgeving? Het Franse Schema voor territoriale samenhang ('SCOT') bleek een goed voorbeeld voor groene verstedelijking en compact bouwen. Er wordt compact gebouwd, maar de stad is niet compact. In het SCOT van Montpellier overheersten discoursen over territoriale cohesie en duurzame

ontwikkeling. In het bijzonder werd landschapskwaliteit gepromoot als een vector voor duurzame regionale stedelijke ontwikkeling, een toen nog nieuw en prijswinnend idee in het Franse denken over dit onderwerp. Een groenstructuur van groen vanaf de voordeur tot groen op regionaal niveau stond daarin centraal. Een interessant alternatief voor het compactestadconcept en het vrijhouden van landelijk gebied van verstedelijking.

Tegelijk draagt de bouw bij aan werkgelegenheid. De bouw is voor praktisch geschoolden en lagere inkomensgroepen een belangrijke (potentiële) inkomensbron. Daarmee heeft het invloed op de combinatie van lage-inkomensgroepen en groen: inkomen uit arbeid zorgt voor inkomensverbetering en tempering van de omvang van de lage-inkomensgroepen.

Aalbers en Eckerberg (2011) concluderen op basis van een internationale vergelijking van zes casestudies van regionale verstedelijking in Europa en één in China dat de uitkomst van duurzaamheidsproblemen afhangt van de mate waarin (partijen in) stedelijke gebieden de financiële verantwoordelijkheid nemen voor de integratie van het algemene belang - zoals ecosysteemdiensten en milieugelijkheid - in stads-uitbreidingen. De Klerk en Van der Wouden (2020) typeerden de stadsontwikkeling van de 19^e eeuw als 'onderneming', met gewin als belangrijke sturende factor voor de verstedelijkingspraktijk. Met het oog op financieel rendement op investeringen worden huisvesting en goede woonomgeving gefinancierd door investeerders/projectontwikkelaars en gemeenten.

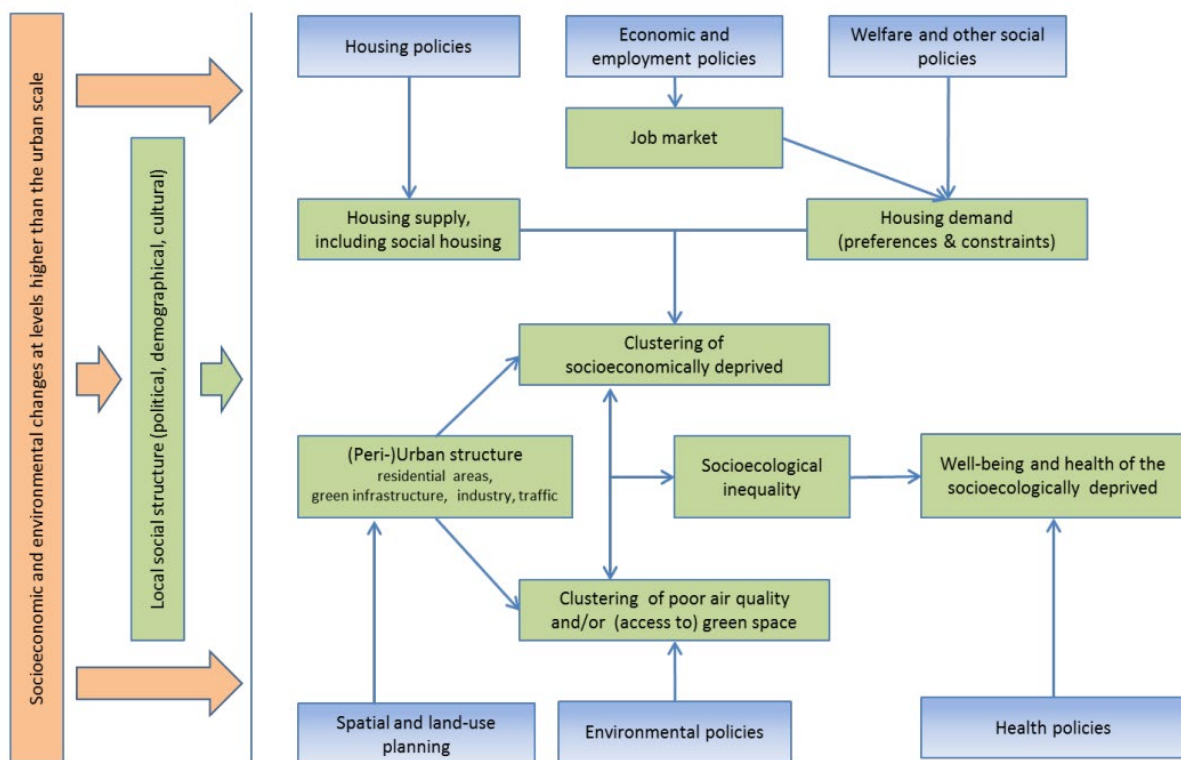
Het tegenparadigma van verstedelijking is het paradigma van 'natuurbehoud' van ecologen, wat zich uit in het compactestaddenken: verdichten om de natuur buiten de stad te behoeden voor bouwontwikkelingen. Het compact ontwikkelen of inbreiden met bebouwing gaat doorgaans ten koste van het stedelijk groen. Internationale studies tonen dat ontwikkeling van groene ruimte in stedelijke gebieden geen gelijke tred houdt met de stedelijke ontwikkeling (Aalbers 2018, en EEA 2022 gerefereerd in Pauleit et al. 2005 p296 en p306). Groei van de stedelijke bevolking zet de ontwikkeling van stedelijk groen op het spel wanneer steden verdichtingsbeleid voeren, aldus Aalbers (2018), refererend aan Wolch et al. 2014; Pauleit et al. 2005; Tratalos et al. 2007 p308-309 refererend aan Arnold and Gibbons 1996, McPherson 1998, Simpson, 1998, Xiao et al. 1998, Weng 2001, en Whitford et al. 2001). Dat leidt tot schaarste aan groene ruimte en bijgevolg tot het mislopen van belangrijke voordelen van ecosystemen in stedelijke gebieden. Het maakt groene ruimte een exclusief goed. Dat leidt - via verminderde betaalbaarheid - tot sociaalecologische ongelijkheid. Jephcote en Chen 2012, Randall, 2011; Pearce et al., 2010; Glaeser et al, 2008; Kruize, 2007; Naess et al., 2007 (gerefereerd in Aalbers 2018) vinden dat clustering van socio-economische ontberingen over het algemeen geassocieerd worden met een verhoogde kans op ongunstige omgevingsomstandigheden. Het proces van economische ontwikkeling en verstedelijking gaat hand in hand met differentiatie in leefomgeving naar inkomensniveau (Brueckner et al. 1999; Fol 2012, Gibbons et al. 2014, Aalbers et al. 2014), gekoppeld aan aan- of afwezigheid van groene open ruimte (Brueckner et al. 1999). Dus wanneer verdichting leidt tot minder ruimte voor groen, is de kans op ontbering van groen groter voor lage-inkomensgroepen. De Vries et al. (2020) vinden overigens dat bij zeer hoge stedelijkheid alle inkomensgroepen groen ontberen.

Brueckner et al. (1999) beschreven de betekenis van stedelijke kwaliteiten in termen van exogene en endogene faciliteiten, waarmee de inkomensklassen van een locatie voorspeld kunnen worden. Cultureel erfgoed en natuur horen tot de aantrekkelijke, exogene faciliteiten. Deze trekken de hogere inkomensgroepen aan. Het dienstenaanbod - zoals winkels - echter volgt de inkomensgroep en wordt als endogeen aangemerkt: het ontstaat met de aanwezige inkomensgroep. We kunnen ook denken aan de historische trek van midden- en hogere inkomensklasse vanuit Amsterdam naar Almere (Van Putten, 2006 p126) op zoek naar een meer suburbane kwaliteit woonomgeving.

Wolch et al. (2014) vinden op basis van Angelsaksische literatuur dat strategieën voor het creëren van nieuwe groene ruimte om problemen op het gebied van milieurechtvaardigheid aan te pakken, buurten gezonder en esthetisch aantrekkelijker kunnen maken. Maar ze kunnen ook de huisvestingskosten en de waarde van onroerend goed verhogen. Uiteindelijk kan dit leiden tot gentrificatie - het binnentrekken van hogere inkomensgroepen - en een verdringing van de bewoners waarvoor de groene ruimtestrategieën waren ontworpen. Wolch et al. adviseren stedenbouwkundigen, ontwerpers en ecologen dan ook zich te

richten op strategieën voor stedelijk groen die 'net groen genoeg' zijn en die zowel sociale als ecologische duurzaamheid expliciet beschermen (Wolch et al. 2014).

"Verstedelijking is een proces dat peri-urbane en landelijke gebieden ingrijpend hervormt en het vermogen heeft om zowel positieve als negatieve invloed te hebben op hun economieën, inclusiviteit en duurzame ontwikkeling", stelt UN Habitat. "Om stedelijke en landelijke gebieden duurzaam te maken, moet het huidige discours van een politieke, sociale en geografische dichotomie evolueren naar dat van collaboratieve ontwikkeling en functieverbanden op het hele grondgebied" (UN Habitat III, 2016 p5). Dit benadrukt het belang van het verbinden van stad en platteland. We herkennen het Nederlandse discours van het vrijhouden van landelijk gebied van verstedelijking, bijbouwen in de bestaande of tegen de bestaande stad aan, en specifiek beleid voor het landelijk gebied en recentelijk een eigen Nationaal Programma Landelijk Gebied. UN Habitat richt zich op de regionale en wereldwijde schaal van verstedelijking, en vindt lokale uitsluiting van de voordelen van verstedelijking binnen een stedelijke regio: "Verschillen in ruimtelijke ontwikkeling vormen de kern van waarom sterke verbindingen tussen stad en platteland essentieel zijn bij het verdelen van gelijke kansen en voordelen van het verstedelijkingsproces. Als je kijkt naar de wereldwijde trend van economische groei in steden en dorpen, zie je dat stedelijke gebieden de neiging hebben om het grootste deel van de binnenlandse en internationale middelen (publiek en privaat) aan te trekken. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de universele toegang tot hulpbronnen, diensten en kansen. En het kan de rechtvaardige verdeling van economische en andere voordelen die in het verstedelijkingsproces worden waargenomen vervormen. Evenwichtige resultaten in stedelijke en landelijke gebieden zijn een essentiële doelstelling van duurzame ontwikkeling waarbij niemand achterblijft" (UN Habitat III, 2016, p4, eigen vertaling).



Figuur 6 Conceptueel model van sociaalecologische ongelijkheid binnen een stedelijk gebied, oorzaken en gevolgen (bron: Aalbers et al. 2014).

Aalbers et al. (2014) geven een schematisch concept van sociaalecologische ongelijkheid in stedelijke gebieden, oorzaken en gevolgen (figuur 6). Huisvestingsbeleid, maar ook economie en werkgelegenheidsbeleid en ander sociaal beleid, en welvaart worden genoemd als drivers, evenals ruimtelijk beleid en landgebruiksplanning, milieubeleid en gezondheidsbeleid. Zij bestudeerden ongelijkheid qua groen en luchtkwaliteit. Voor deze verkenning geeft het een goed overzicht van relevante factoren en mechanismen.

Belang van regionale afstemming

Het Europese PLUREL-onderzoek toonde het belang aan van regionaal bestuur voor de bevordering van de duurzaamheid van stedelijke ontwikkeling (o.a. Aalbers & Eckerberg 2011). Het laat zien dat er meer nodig is dan lokale governance met het betrekken van burgers en andere partijen bij lokale participatieve processen. Regionale coördinatie is ook nodig, teneinde het lokale groenbeheer te kaderen. Er is immers algemeen belang bij behoud van groene ruimte en natuur en bij de integratie ervan in stedelijke ontwikkeling. Regionale coördinatie is nodig voor duurzame ontwikkeling en goed functioneren van het functionele stedelijke gebied. Een nieuw begrip als 'ecologische functionele stedelijk regio' kan daarbij misschien helpen. We kunnen het definiëren als een functionele stedelijke regio die ecologisch duurzaam is. Onder ecologisch duurzaam verstaan we dan dat het natuurlijke systeem gezond is en blijft, en in staat is om optimaal de ecosysteemdiensten te leveren voor het goed functioneren van de regio. Daarbij hoort dan ook het voorzien van de laagste inkomensgroepen van een groene ruimte passend bij hun behoeften en in hun directe woonomgeving.

Vervoer

Bij de trek naar nieuwe steden, zoals volgens het groeikernenbeleid en nieuwe stedenbeleid, waarbij sub-urbane - lees groene - kwaliteit de standaard was, is het de vraag of lage-inkomensgroepen ook deze trek naar een groenere leefomgeving kunnen maken. De combinatie van een groene leefomgeving met lage-inkomensgroepen hangt ook van vervoer af – kan men nog bij zijn werk komen vanaf die andere, meer groene woonlocatie? Zo niet, dan is het vaak geen optie. In Lille (België) voorzag de lokale overheid werklozen van een lening voor een auto, zodat ze konden solliciteren op banen wat verderaf (interviews en documentenstudie voor het ESPON-SPIMA-project 2018 in Lille). Het toont dat vervoer gezien wordt als faciliterende factor voor toegang tot inkomen. Zo faciliteert vervoer ook de toegang tot wonen in een groene omgeving. Men moet vanuit een toekomstige woonplek op het werk kunnen komen.

Ontbreken wettelijke bescherming stedelijk groen

In tegenstelling tot de sterk ontwikkelde wetgeving om in het landelijk gebied natuur te beschermen en ontwikkelen, is in het stedelijke gebied weinig wettelijke bescherming van het bestaande groen. NordRegio lanceerde in 2018 een internationale verkenning van de bestendigheid van groen in stedelijke ontwikkeling. De Nederlandse bijdrage aan deze publicatie bracht naar voren dat er weinig houvast te vinden was in de wetgeving voor het behoud van groen in de stad in Nederland. Ook de Omgevingswet bood geen soelaas (Aalbers, 2019). In 2019 observeren Kistenkas en Aalbers dat er mooi beleid is voor groene steden, maar weinig juridische basis onder het groen in en om de stad om het te behouden (Kistenkas en Aalbers, 2020):

“In de Agenda Stad werken steden, ngo’s en het Rijk samen aan ‘groei, leefbaarheid en innovatie’. Groene ruimte is één kwestie te midden van vele andere kwesties. De huidige Agenda Stad werkt door middel van City Deals tussen publieke en private partijen. De agenda is op actie gericht en bevat maatregelen om groei, kwaliteit van leefomgeving en innovatie in de steden in Nederland te versterken en is ingesteld door de ministerraad in het najaar van 2014. De compacte stad mikt evenwel vaak op het behoud van groene ruimte buiten stedelijke gebieden en leidt tot intensivering of verdichtingsbeleid binnen stedelijke gebieden, hetgeen over het algemeen ten koste kan gaan van het groen in de stad zelf. Soms valt vrijblijvend beleid in een gemeentelijke omgevingsvisie goed uit voor de rood-groenbalans van een bepaalde wijk en wordt stedelijk groen (zonder wettelijke plicht) ook daadwerkelijk gerealiseerd. Dat lijkt soms eerder te maken te hebben met slimme inspraak zoals van bepaalde hoogopgeleide wijkbewoners (zoals bijvoorbeeld in Lunetten in Utrecht) dan met algemeen geldende wettelijke voorschriften. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 lijkt zich nog niet te bekommeren om het meekoppelen van klimaatdoelen, natuurdoelen, recreatiedoelen en andere moderne duurzaamheidsambities. Alleen voor het buitengebied zijn er toetsen voor natuur (Natuurnetwerk Nederland), kustfundament, Waddenzee en cultureel erfgoed. Verder kunnen gemeenten nog steeds vrij onbekommerd hun ontwerp bestemmingsplannen maken. Duurzaamheid, ecosysteemdiensten, triple P: het wordt nergens in de wet genoemd!”

Met de laatste refereren de auteurs niet alleen aan de 'planet' (ecologie) en de 'profit' (economie), maar ook aan de 'people' (de samenleving) en hun welbevinden. Als voorbeeld wordt de ontwikkeling in de wijk Kerkebosch in Zeist genoemd, waar de gemeente wetgever en vergunningverlener tegelijk was en met een ontwikkelingsmaatschappij waarvan zij zelf deel uitmaakt de kap van duizenden bomen toestaat om een

aantal dure villa's te laten bouwen in een tot dan onbebouwd bosgebied. Er stond niets in de wet over people, planet, profit en ecosysteemdiensten en hun balans zodat de Raad van State niks voor de omwonenden, de ecosysteemdienstenbalans, de recreatieve waarde van deze groene long of de CO₂-opslag kon doen.

In 2023 kreeg het ontbreken van wetgeving om behoud van het groen in de stad een juridische basis te geven meer aandacht in het nieuws (o.a. in het tv-programma Nieuwsuur). Ook wordt momenteel gekeken naar de mogelijke betekenis van de Europese natuurherstelwet hiervoor.

De combinatie van grootschalig groen in de naoorlogse wijken, het ontbreken van wettelijke bescherming en het voorkomen van stedelijke problematiek, zoals armoede, criminaliteit en verloedering van de openbare ruimte, kunnen aanleiding zijn voor een gemeente om woningbouw te realiseren in die grootschalige groene ruimtes van de naoorlogse strokenbouwwijken. Het gaat dan om woningen voor midden- en hogere inkomens waarmee men het sociaaleconomisch profiel van deze lage-inkomenswijken verandert. Dit zagen we bijvoorbeeld in Amsterdam Osdorp gebeuren en in het nationaal plan voor Rotterdam Zuid. Ook in Utrecht zien we dit gebeuren in de 'Overvecht-aanpak' (Gemeente Utrecht, 2019) van de omgevingsvisie voor de stad: inbreiding met middenhuur. Hogeropgeleiden lijken overigens wat minder interesse in de buurt te hebben als men de Sociale Index van de wat rijkere Rotterdamse Kop van Zuid vergelijkt met die van de armere wijken van Rotterdam_Zuid. Łaszkiwicz et al. 2023 onderzochten in 33 Europese landen niet-gebruikers van groene ruimte. Als oorzaken voor niet-gebruik vonden zij de volgende factoren. Gebrek aan interesse en aandacht en grote afstand tot groen leiden tot het niet-gebruiken van het groen. Hoogopgeleiden, mensen met kinderen en ouderen kwamen naar voren als vaker niet-groengebruikers. Het is de vraag wat dit betekent voor betrokkenheid bij behoud van en kwaliteit van groen.

Mattijssen et al. 2023 bestudeerden bouwontwikkeling in drie Nederlandse steden. Zij constateren een aantal zaken die kunnen leiden tot een groenere wijkontwikkeling. Ze noemen kennisontwikkeling, het opnemen van biodiversiteit in milieucertificering in inkoopvoorwaarden, wetgeving en het stimuleren van marktpartijen tot groene verstedelijking. Dit sluit aan bij Pauleit et al. (2019) die op basis van Europees onderzoek aanzienlijke belemmeringen voor de bredere ontwikkeling van groen in de stad vonden. Belangrijke obstakels waren volgens Pauleit et al. (2019) fysieke beperkingen; lage aandacht voor het planningsysteem en andere wettelijke kaders voor stedelijk groen; een gebrek aan discoursen en voorvechters die stedelijk groen ondersteunen; pad-afhankelijkheid van instellingen die verband houden met het gebrek aan personele middelen; beperkte bewustzijn, kennis en invloed van professionals; en fiscale beperkingen (refererend aan Byrne en Yang 2009; Dodson 2009; Grădinaru en Hersperger 2018; Kambites en Owen 2006; Matthews et al. 2015; Rall et al. 2015). Ook de kennis en gegevens over de toestand van groene en blauwe ruimten in de stedelijke gebieden van Europa en hun functionele verbanden met ecosysteemdiensten (ES) zijn ontoereikend (Pauleit et al. 2019). Dit zijn factoren die ook mede bepalend zijn voor het succes van lokale governance van groen en daarmee ook doorwerken op de kwantiteit en kwaliteit van groen in lage inkomensbuurten.

Wat te doen met de open ruimtestructuren van suburbia?

Wat de kwaliteit van het groen betreft spreken Stahle et al. (2010) van een worsteling van beoefenaars van 'moderne planning' (Hausmann, Howard, Le Corbusier) om 'dicht' en 'groen' te combineren. Ze citeren De Geyter (2002): "Wat te doen met de open ruimtestructuren van suburbia?" De heersende stedenbouwkundige visies in navolging van deze 'moderne planners' (ca. 1800-1965) droegen bij aan een vrij uniform type groene ruimte in de woonbuurten. Het resultaat werd ook wel aangemerkt als 'parkification' (verparking) van de natuur (Littke, 2015). Uit Nederlands onderzoek blijkt dat er veel meer mogelijk is met het groen en men daarmee tegemoet kan komen aan lokale behoeften (o.a. Aalbers et al. 2014, 2018).

Lokale governance initiatieven

Wat betreft de al genoemde opkomst van lokale governance-initiatieven om die kwaliteit aan te passen, vinden Elands et al. 2020 dat **gemeenschapstuinen** en **gemeenschapsnatuurbeheer** (meer) bijdragen aan sociale cohesie (dan dat recreatie in het groen doet). En naast sociale cohesie is ook het effect op de mentale gezondheid van zulke initiatieven aanzienlijk. Verder signaleren zij op basis van hun Europese vergelijkende onderzoek dat het betrekken van verschillende culturen nodig is om wensen van iedereen aan bod te laten komen. Dit komt ook naar voren in studies door Aalbers en Bezemer (2005), Aalbers, Haars en de Ruiter (2006) en ook Buijs gaat in op de vele verschillende wensen ten aanzien van natuur (Buijs et al.

2007, Buijs 2009). Dit zijn issues voor lokale governance: het beheer bepaalt de baten die men heeft bij het groen (Aalbers, 2018). Vierikko et al. (2020) vonden dat parken in buurten met een lage sociaaleconomische status en buiten het centrum van de stad structureel minder divers zijn dan parken in de stadskern. De structureel diverse parken versterkten de motivatie om ze te gebruiken en verhoogden het algehele plezier van de omgeving. Dorst et al. 2022 op basis van Europees vergelijkend onderzoek signaleren een strijd om stedelijke ruimte, onvoldoende beleidsontwikkeling, -uitvoering en -handhaving, onvoldoende overheidsmiddelen en onvoldoende uitdaging van burgers om mee te doen. Ze vinden voor Nederland een NIMBY-houding die de mainstreaming van Nature Based Solutions³ hindert. De auteurs roepen op tot maatwerk, dus een contextspecifieke aanpak. Jansma en Wertheim-Heck (2022) vinden in een onderzoek naar stadslandbouwiniciatieven dat het voor succes van de initiatieven belangrijk is om als lokale overheid dergelijke initiatieven te faciliteren en niet enkel laissez-faire door bewoners voor te staan. Ze vragen dus een actieve opstelling van de lokale overheid. Aalbers et al. (2019) bevestigen dit. Zij vonden voor lokale initiatieven in stedelijk groen door bedrijven en burgers een dertigtal succes en faalfactoren bij uiteenlopende manieren waarop actoren kunnen sturen om impact te hebben op het groen. Ze interviewden daarvoor zowel initiatiefnemers, gemeenteambtenaren, gemeenteraadsleden, en leden van colleges van B&W.

3.6 Kwantitatieve informatie over de combinatie van groen en lage inkomens

In de vorige paragrafen ging het om de aandacht voor groene ruimte in het rijksbeleid en lokaal beleid en doorwerking op groen voor lage-inkomenswijken. De Vries et al. (2020) vinden - zoals hierboven al genoemd is - in hun kwantitatieve studie⁴ dat lage SES-wijken in Nederland neigen een kleinere hoeveelheid en minder kwaliteit groen te hebben. Maar dergelijke verschillen met hoge sociaaleconomische status zijn minder in hoogstedelijke omgevingen.

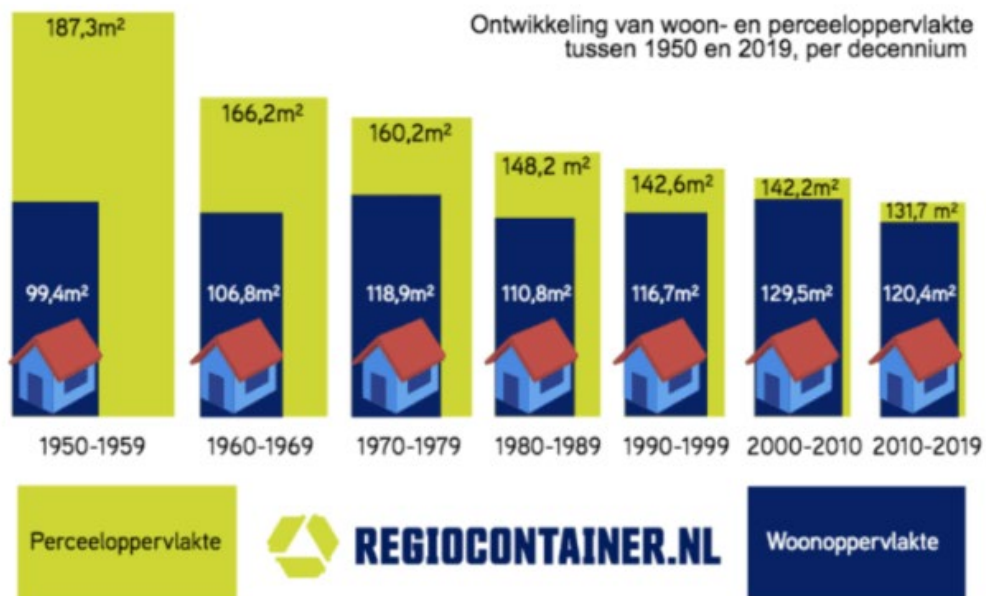
Hoe zit het met de beschikbaarheid van groen voor privégebruik, dus op het eigen perceel? Uit onderzoek (zie tekstkader en figuur 7) blijkt dat de gehele perceeloppervlakte van tussenwoningen steeds kleiner wordt. Hierbij werd geen indicatie gegeven van de inkomensgroepen die dit betreft; maar naar verwachting betreft dit lage inkomens, gezien de mechanismen van differentiatie naar inkomen, waaraan we al eerder refereerden. Sinds 1950 is er een constante daling te zien van deze perceeloppervlakte: in de jaren 50 was de gemiddelde perceeloppervlakte nog 187,3 m², in 2019 is dat nog 131,7 m². De oppervlakte is daarmee bijna 30 procent kleiner. Overigens kan de privé buitenruimte voor een (groot) deel verhard zijn, en dus niet groen ingericht. In Zeeland, Limburg en Flevoland zijn de percelen van tussenwoningen het grootst (180-200 m²). De verhouding woonoppervlak versus perceeloppervlak is in Zuid Holland, Noord Holland en Utrecht het grootst. Daar neemt de bebouwing een groter deel van het perceel in beslag dan elders in Nederland.

Ontwikkeling privégroen bij woningen

De tuinen van Nederlandse tussenwoningen zijn sinds 1950 flink kleiner geworden, volgens een onderzoek van regiocontainer.nl op basis van een analyse van 56.500 woningen die te koop en te huur stonden op huur- en koopwoningssites. Waar het perceel in 1950 gemiddeld uit voor 46,9 procent uit tuin bestond, is dat in 2019 nog maar 8,6 procent (www.regiocontainer.nl/woon-en-perceeloppervlakte/). Er was geen kentering waarneembaar in de opgaande trend van woonoppervlak versus perceeloppervlak.

³ Nature based solutions (NBS) zijn oplossingen voor problemen of behoeften waarbij de ecosysteemdiensten worden benut. Zo is landbouw een oeroude NBS waarbij de boer stuurt op groeiomstandigheden en gewaskeuze om in voedsel te voorzien.

⁴ Pauleit et al. 2019 signaleerden gebrek aan data over groen en kwaliteit ervan. Data in landen in Europa waren toen te globaal, volgens het GreenSurge-project.



Figuur 7 Ontwikkeling woon- en perceeloppervlakte tussen 1950 en 2019, per decennium (bron: regiocontainer.nl).

4 Conclusies en reflectie

4.1 Inleiding

Deze studie was slechts een verkenning naar de betekenis van verstedelijkingsbeleid voor groen in lage-inkomenswijken. Deze verkenning heeft inzichten, maar ook vragen opgeleverd. We benoemen in dit hoofdstuk eerst de inzichten en ronden af met vragen en discussiepunten. Paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 beantwoorden achtereenvolgens de drie deelvragen, op basis van de in hoofdstuk 3 verzamelde inzichten uit de literatuur en de interviews. Paragraaf 4.5 beantwoordt de hoofdvraag en rondt af met - zoals al genoemd - enkele vragen voor nader onderzoek en reflectie, en discussiepunten.

4.2 Aandacht voor groen in lage-inkomenswijken in het historische verstedelijkingsbeleid in Nederland

In deze paragraaf beantwoorden we de eerste deelvraag. We gaan ook in op de motivatie voor het beleid, zoals in de beleidsdiscours naar voren kwam.

1. Wat waren de discourses over verstedelijking in het historisch rijksbeleid? Heeft groen in lage-inkomenswijken daarin aandacht gekregen? Wat zijn de consequenties voor groen in lage inkomens wijken?

We hebben de volgende discourses gevonden.

Woningwetwoningbouw voor groene lage-inkomenswijken

Groene buitenruimte en haar betekenis specifiek voor arbeiders heeft op de overgang van de 19^e op de 20^e eeuw via de Woningwet (1901) en via het tuinstaddiscours aandacht gekregen. Men zag groen waarschijnlijk als tegenbeeld van de historisch feitelijke beelden van dichtbebouwde en dichtbevolkte krottenwijken met arme en zieke bewoners met lage inkomens, levend in slechte hygiënische omstandigheden. De Woningwet (1901) en de tuinstad - zoals in Engeland Howards 'Garden City' - moest daarin verbetering brengen. En dat deden ze ook. Het leidde tot groene sociale woningbouw (strokenbouw) met laagbouw met eerst nog flinke privétuinen of met middelhoge bouw met grootschalig groen. Deze grote groenstroken met landschapstijlachtig groen in de vorm van gazons, solitaire bomen en struiken was qua kwaliteit tamelijk eenzijdig: parkachtig groen, typische voorbeelden van de eerder genoemde 'verparking'. Het tuinstaddiscours wordt ook na de oorlogen doorgezet.

Stadsgewesten met suburbane woonkwaliteit en groen buiten de stad voor recreatie

Sinds de Tweede Wereldoorlog waren - in chronologische volgorde - 'stadsgewesten', 'groeikernen' en 'zonering' kernbegrippen in de rijksdiscourses. Een gezonde groene leefomgeving, volkshuisvesting, en een goed voorzieningenniveau voor bewoners stonden voorop in de eerste drie ruimtelijke rijksnota's, sinds 1962. Milieudifferentiatie en realisatie van recreatief groen, beide voor een gezonde leefomgeving, was voor stedelingen in het algemeen, niet specifiek voor lage-inkomenswijken. Ook werden in de rijksbufferzones tegen de steden aan grootschalige recreatiegebieden ingericht voor alle stedelingen, niet alleen voor de lage-inkomensgroepen. Men moest er heen met de fiets of de auto.

Leefomgevingskwaliteit en voorzieningen waren niet speciaal voor lage-inkomensgroepen een aandachtspunt. Beleidsdiscourses als 'stadsgewesten' en 'groeikernen' gaven uitdrukking aan de belangrijk geachte spreiding van stedelijke druk en economische ontwikkeling over Nederland ten behoeve van het behoud van een 'suburbane' (lees 'groene') kwaliteit waarbij stedelijk wonen en groen samengaan. Privéautobezit werd gefaciliteerd, zodat burgers subuurbaan konden wonen. Dat leidde ook binnen bestaande steden tot extra wegen ten koste van groene ruimte.

Compacte stad

Door de economische achteruitgang van de Randstad maakte de nationale overheid een omslag met de Verstedelijkingsnota: het spreidingsbeleid werd verlaten om investeringen en verstedelijking voortaan vooral te concentreren in de Randstad. Men bouwde forse aantallen huurwoningen in de Randstad terwijl de industrie en daarmee lokale werkgelegenheid voor lagere inkomens er wegtrok. Samen met het Structuurschema Groene Ruimte en het Natuurbeleidsplan kwam landbouw, natuurbehoud en -ontwikkeling in het landelijk gebied voorop te staan. Vanaf de tachtiger jaren wordt het discours van de 'compacte stad' aangehangen. Groen in de stad wordt vervangen door bebouwing, zogenoemde 'verdichting'. Hierdoor verdwijnt er steeds meer groen uit de woonomgeving.

Integraal beleid voor verbetering in lage-inkomenswijken, inclusief buitenruimte en aandacht voor buurtinitiatieven

In de interviews komt het Vogelaarswijkenbeleid (vanaf 2007) naar voren als integraal beleid dat ook van invloed was op de groene buitenruimte in lage-inkomenswijken. Het Vogelaars- en Krachtwijkenbeleid lijkt een soort reparatiebeleid om effecten te repareren van eerdere keuzes, zoals de bouw van forse aantallen huurwoningen en om de welvaartspreiding over het land los te laten. De kwaliteit van de voorzieningen, en de openbare ruimte hadden te lijden gehad van de economische crisis vanaf 1979. Het Vogelaarswijken- en later Krachtwijkenbeleid hielp om de buitenruimte aan te pakken en gaf ruimte aan buurtinitiatieven. Groene initiatieven droegen bij aan verminderen van de 'verparkte' natuur en aan meer identiteit van het lokale groen. Of er toen ook extra groen werd gerealiseerd, komt niet naar voren in onze verkenning.

Groen voor een beter vestigingsklimaat en andere ecosysteemdiensten (citymarketing)

Begin 21^e eeuw kwam daar de betekenis van groen voor het vestigingsklimaat van bedrijven bij. Rond het millennium kwam het Groen in en om de Stad (GioS) beleid van de grond, waarbij de baten van het groen nadrukkelijker en ook wetenschappelijker onderbouwing kreeg. De term ecosysteemdiensten werd gelanceerd. De groenestadprijzen worden uitgereikt, in zowel nationale als internationale competities. Het ontwikkelen van wetenschappelijke onderbouwing voor de betekenis van groen voor bijvoorbeeld gezondheid neemt dan pas echt een vlucht. Bij groen voor vestigingsklimaat gaat het echter om aantrekkelijk groen voor expats, hoogopgeleide werknemers waar internationale bedrijven op afkomen, niet om groen voor lage-inkomensgroepen. Als het om openbaar groen gaat waar lage inkomens ook toegang toe krijgen, kunnen die er ook baat bij hebben.

Voortduren van bescherming landelijk gebied tegen bebouwing en van compactestaddiscours

Het toepassen van het compactestaddiscours heeft geleid tot afname van groen in de stad. Dat hoeft niet altijd problematisch te zijn, wanneer het er in overvloed is. Maar het is de vraag of het inmiddels rigide vasthouden aan het compactestadbeleid in stedelijke gebieden waar het ten koste gaat van schaars groen of groen waar veel bewoners van afhankelijk zijn, niet ook tot ongewenste leefomgevingskwaliteit gaat lijden, waarop later gecorrigeerd moet worden. Dan zal het moeilijk te repareren zijn en gepaard gaan met grote verliezen aan vastgoedwaarde. Wat eenmaal is gebouwd en bewoond staat voor decennia, hoewel dat voor arme wijken niet altijd lijkt te gelden. Het nu actuele optoppen van woonlagen is zo'n ontwikkeling waarbij er niet ook extra groene ruimte vrijkomt voor de toenemende aantallen bewoners. Samen met de marktwerking leidt het waarschijnlijk tot een bebouwing door de lage-inkomensgroepen, want wie het maar enigszins kan betalen, zoekt wat beters. Onderzoek heeft immers herhaaldelijk aangetoond dat een groene woonomgeving en laagbouw in het algemeen favoriet is.

Groene woonmilieus in de groeikernen

De periode van spreidingsbeleid en sub-urbane woonkwaliteit leidde uiteindelijk tot meer groene woonmilieus in de groeikernen. Op termijn speelt dan waarschijnlijk de marktwerking een rol. Alleen rijkere mensen kunnen het betalen en komen er uiteindelijk te wonen, is onze verwachting. Zie paragraaf 4.4.

4.3 Lokale beleidsdiscoursen en hun doorwerking op het groen in lage inkomensbuurten?

2. Welke beleidsdiscoursen stonden lokaal voorop en hoe werkte de inhoud ervan door op beschikbaarheid en kwaliteit van het groen, in de lage-inkomenswijken? Welke doelen en belangen kwamen op de voorgrond, welke kregen minder aandacht?

De doorwerking van het Rijksbeleid hangt ook af van wat er lokaal gebeurt, welk beleid er lokaal wordt gevoerd voor groen en voor lage-inkomenswijken. Gemeenten namen de nationale beleidsplannen serieus en meekomende rijkssubsidies werden gepast ingezet.

Tuinstad en later suburbane kwaliteit als kernbegrippen

De tuinstaddiscours wordt tussen 1900 en 1960 door gemeenten in het hele land opgepakt. In de latere groeikernen combineerden lokale overheden de discoursen stedelijk en dorps – soms met hoog- en laagbouw -, en kleinschaligheid. 'Suburbane kwaliteit' was een kernbegrip. Stedelijke uitbreidingen werden gepland als zelfstandige kernen of als onderdeel van een stadsgewest – tegenwoordig metropolitane stad genoemd. Afhankelijk van lokaal gemaakte keuzes in de tijd van economische crisis en de vraag naar sociale huurwoningen werden het hoogstedelijke kernen zoals Purmerend en Zoetermeer, of meer groene kernen zoals Houten. De lage-inkomensgroepen kwamen vooral in die hoogstedelijke steden te wonen. Naar bijvoorbeeld het meer groene Houten trokken de hogere inkomensgroepen, de 'gearriveerden' op de woningmarkt.

Compacte stad als kernbegrip sinds de Verstedelijkingsnota

Met de politieke modernisering sinds de tachtiger jaren en de opkomst van 'governance' in de vorige eeuw kwam er actievere wederzijdse beleidsbeïnvloeding tussen overheidslagen en tussen overheid, markt en burgerpartijen. Sinds de Verstedelijkingsnota heeft het rijksdiscours 'compacte stad' ook lokaal sterk opgang gemaakt. Samen met de afwezigheid van een wettelijk instrumentarium voor borging van het behoud van groen in de stad en financiële keuzes heeft dit een negatief effect op het behoud van groen in de stad. Groen brengt hoge beheerkosten mee, terwijl men met bouwen winst kon maken, vooral met middenhuur- en koopwoningen.

Stadstuinen

Werd er gedurende de grofweg eerste 80 jaar van 20^e eeuw nog gesproken over tuinsteden, vanaf de tachtiger jaren ging het lokaal (bij gemeenten en provincies) dus om compact en 'efficiency'. In de 21^e eeuw zien we echter 'stadstuinen' als lokaal groendiscours, zoals bij de reconstructie van lage-inkomenswijk Osdorp in 'Amsterdam Nieuw-West'. Folders en borden van projectontwikkelaars tonen groene wijken. Sinds het begin van het millennium is de diversiteit aan wensen en behoeften van bewoners qua groen steeds meer een issue geworden. We zien een kentering naar lokale governance van buurtgroen, waarbij inwoners een rol krijgen bij de invulling van die kwaliteit. Soms was dit ook gedreven vanuit het oogpunt van kostenbesparing, zoals bij het zelfbeheer in de stad Utrecht in de tachtiger jaren. Besparing op beheerkosten was de aanvankelijke instigator bij de gemeente (Aalbers et al. 2002). Ook woningcorporaties gaan meedoen in die lokale governance-aanpak.

Regionale sturing ten gunste beschikbaarheid groene ruimte in stedelijke kernen vraagt aandacht

Regionaal zien we in Nederland weinig beleidsaandacht voor groen in lage-inkomenswijken. Onderzoek laat zien dat er elders in Europa wel aandacht voor is, zoals in de stedelijke agglomeratie van de stad Montpellier met een dertigtal omliggende gemeenten, en in andere Franse plannen voor territoriale ontwikkeling.

Uit dit onderzoek is gebleken dat UN Habitat III de betekenis signaleert van regionale planning voor het tegengaan van uitsluiting, waaronder uitsluiting van groene leefomgeving en uitsluiting van economische kansen. De regionale component van verstedelijkingsbeleid lijkt in Nederland onderontwikkeld als we vergelijken met de gekoppelde ontwikkeling van stad en land die UN Habitat voorstaat, of zo'n aanpak volgens het Plan voor territoriale ontwikkeling van agglomeratie van Montpellier⁵, of de vroegere Nederlandse gebundelde deconcentratie door groeikernen. Gekoppelde ontwikkeling lijkt voor de kwaliteit

⁵ Schéma de coherence territorial de l'agglomeration de Montpellier

van de groene woonomgeving van lage-inkomensgroepen kansen te bieden, omdat bij meer aanwezigheid van groen in de gehele stad en regio er minder kans is op gentrificatie, verdringing. Vervoersarmoede vraagt hierbij ook aandacht. Als men wanneer men zou verhuizen naar een nieuwe, groenere wijk niet meer bij zijn werk zou kunnen komen, is verhuizen geen optie. Bij grote dichtheid in de stad is er een kans dat de lage-inkomensgroepen achter blijven terwijl de hogere inkomens vertrekken naar betere - lees groenere - oorden. We zien momenteel een trek van relatief kapitaalkrachtige groepen vanuit de Randstad naar het oosten. Ze vestigen zich in de verhoudingsgewijze veel groenere dorpen en steden.

Regionale sturing op verstedelijking is een uitdaging, doordat functionele stedelijke gebieden zich niet houden aan bestuurlijke grenzen. Theoretisch gezien zouden het bestuur en haar discourses voor groene steden zich naar de grenzen van de functionele stedelijke gebieden moeten voegen. Met de decentralisatie van beleid en privatisering is het niet waarschijnlijk dat er op het niveau van functionele stedelijke gebieden voortvarend gestuurd gaat worden. We moeten dan onze hoop vestigen op de nationale omgevingsplannen.

4.4 Andere mechanismen die de uitwerking van het rijksbeleid beïnvloeden

3. Zijn er nog andere mechanismen die de uitwerking van het rijksbeleid op de combinatie van groen en lage inkomens beïnvloeden? Zo ja, welke mechanismen?

Invloed bevolkingsgroei, economie en grondexploitatie op ruimte voor groen

Externe factoren die meespelen op de doorwerking van het rijksbeleid zijn ook bevolkingsgroei en economische conjunctuur. Bij een grote vraag naar woningen en economische laagconjunctuur komt lokaal – en als som van lokale situaties, nationaal – de kwaliteit van nieuwbouwoonwijken onder druk, inclusief de groenvoorziening. En heeft wellicht de potentiële winst op grondexploitatie een aandrijvende rol gespeeld voor het lokale politieke draagvlak voor de compacte stad. De lokale overheden konden hun eigen grond in de stad immers voor veel geld als bouwgrond verkopen. Winsten uit grondexploitatie zijn belangrijk voor het financieren van gemeentelijke begrotingen.

Verschillen in lobbycapaciteit en koopkracht tussen inkomensgroepen, woningbouwcorporaties

Bij de recentere praktijken van inbreiding met middenhuur- en koopwoningen in grootschalige groengebieden van de naoorlogse strokenbouwwijken kunnen de nieuwe bewoners met hun organisatie- en lobbykracht wellicht nog beleidsaandacht van gemeente naar het groen trekken, en zo zorgen voor een kwaliteit naar wens. De opgekomen collaborative governance-praktijk biedt immers meer ruimte voor lobby.

Gemeenten kunnen corrigeren op hoeveelheid en kwaliteit groen

Bij nieuwe woonwijken kan een gemeente de kosten van groen doorberekenen aan de toekomstige bewoners door hogere grondprijzen te berekenen aan meer kapitaalkrachtige kopers. In de lage-inkomenswijken vindt men minder lobbycapaciteit en minder koopkracht en zal op een andere manier aantrekkelijk en voldoende groen gerealiseerd moeten worden. Daarop vestigen sommige gemeenten en corporaties in grote steden wel de aandacht. Maar we zien ook onvereenigbare en dus onrealistische ambities van een tegelijk compacte en groene stad. Groene gevels en groene daken zijn meestal ongeschikt of te eenzijdig om de lage inkomens toegang tot een brede set van ecosysteemdiensten te verschaffen.

Invloed economie op verstedelijkingsbeleid

We zagen sinds de Verstedelijkingsnota een verschuiving van ruimtelijk rijksbeleid van spreiding van welvaart en van goede voorzieningen inclusief groene ruimte op buurtniveau en in parken, naar economische concentratie op de Randstad en compactheid. Tegelijkertijd is inmiddels toch de regio Eindhoven sterk opgekomen. Verkeerskundige Blom (in Frieling et al. 1998) stelde de vraag of de ruimtelijke ordening de economie moet proberen te sturen of juist moet faciliteren. Dit is een interessante vraag, waarbij dan wat ons betreft ook nog onderzocht moet worden wat dit voor impact op de hoeveelheid groen heeft en de toegang daartoe voor lage-inkomensgroepen. Als groen wonen alleen haalbaar is wanneer men vervoer heeft om op het werk te komen vanaf de nieuwe, groene woonlocatie (en een inkomen te verdienen!), dan kan

vervoersarmoede ertoe leiden dat lage inkomens achterblijven in de niet-groene wijken waar anderen juist wegtrekken.

Met een gezonde economie neemt de omvang van de groep lage inkomens af en daarmee waarschijnlijk ook de omvang van de problematiek van lage inkomens met lage hoeveelheid en lage kwaliteit groen in de leefomgeving.

Gentrification door marktwerking

Wanneer vastgoedprijzen stijgen door de aanwezigheid van groen leidt marktwerking, tot verdringing van lage-inkomensgroepen uit groene buurten in de stad. De groene woonplekken zijn voor de hoogste bieder. Steden – zoals Rotterdam met het nationaal programma Rotterdam-Zuid, of Utrecht in Overvecht - verhogen het sociaal economische profiel van wijken door inbreiding met middenhuur- en koopwoningen 'midden in' grootschalige groengebieden. Dit verkleint er de factor 'lage inkomens' en vergroot de factor 'lage beschikbaarheid van groen'. Wanneer het gebeurt in het grootschalige groen uit de naoorlogse strokenbouw-wijken, ervaren waarschijnlijk niet alle bewoners dit als een verlies. Bewoners zijn maar beperkt enthousiast over het grootschalige groen. Kwaliteit van groen is persoonsgebonden. Een van de interviews bracht naar voren dat sommige bewoners tegen het vervangen van parkeerplaatsen door openbaar groen zijn. Lokale governance kan een rol spelen om de kwaliteit van het groen aan te passen aan wensen van bewoners, maar ook om het te verwijderen! Het belang van vervoer zoals autobezit werd al eerder aangestipt: veel mensen gaan met de auto naar hun werk. En parkeren hoort bij autobezit. Door parkeerplaatsen te vervangen door groen hindert men het verdienen van een inkomen. Niet alle woon- en werklocaties zijn goed verbonden door betaalbaar en snel OV.

Bij nog hogere stedelijkheid worden ook hogere inkomensgroepen benadeeld

Bij compact bouwen en hoge stedelijkheid wordt wel gekozen voor vergroening van gevels en voor daktuinen. Dit groen heeft niet dezelfde mogelijkheden als openbaar groen op maaiveld waarin men kan wandelen, sporten, tuinieren en spelen en elkaar anderszins ontmoeten. Volgens De Vries et al. (2020) is er op basis van hun kwantitatieve onderzoek, bij hoogstedelijkheid (lees weinig groen) weinig onderscheid meer tussen lage- en hoge-inkomensgroepen wat betreft de hoeveelheid groen in de nieuwe kernen. Dit suggereert dat hoe hoger de bebouwingsdichtheid is, hoe minder er sociaalecologische ongelijkheid is: iedereen ontbeert uiteindelijk groen.

Groenontwikkeling loopt achter bij verstedelijking, tal van achterliggende factoren

Stedelijke groenontwikkeling loopt achter bij de verstedelijkingstrend. Bij de gebundelde deconcentratie was er meer ruimte voor stedelijke groen (suburbaniteit) in de nieuwe kernen. Bij het compactestadbeleid is dit veel minder het geval. Bovendien neemt al jarenlang ook de perceelgrootte af. Voor tussenwoningen is een vermindering van 30% perceeloppervlakte tussen 1950 en 2019 gevonden. Op kleinere percelen past vanzelfsprekend minder privégroen.

Gebrekkige wetgeving beperkt in hoge mate de uitwerking van het beleid voor groen in steden en daarmee ook voor het eventueel verbeteren van de beschikbaarheid en kwaliteit van groen in lage-inkomenswijken. De factoren die groen in de stad belemmeren zijn het waard hier nogmaals te noemen: fysieke beperkingen, lage aandacht voor het planningsysteem en andere wettelijke kaders voor stedelijk groen; een gebrek aan discoursen en voorvechters die stedelijk groen ondersteunen; padafhankelijkheid van instellingen die verband houden met het gebrek aan personele middelen; beperkt bewustzijn, kennis en invloed van professionals; en fiscale beperkingen. Ook de kennis en gegevens over de toestand van groene en blauwe ruimten in de stedelijke gebieden van Europa en hun functionele verbanden met ecosysteemdiensten zijn ontoereikend.

De rek lijkt eruit, de stad is vol, veel stadsbewoners de dupe, ongelijkheid tussen gebieden en groepen

Al met al lijkt het dat het behoud van landelijke gebied via het compactestaddiscours en de concentratie van investeringen in de Randstad ten koste zijn gegaan van de hoeveelheid en kwaliteit van de groene leefomgeving en daarmee ten koste van mentale en fysieke gezondheid van heel veel stadsbewoners. De rek lijkt eruit, de stad is vol. Daarbij is er misschien ook wel een te centralistisch denken van stadsbesturen ('metropolitane stad'), dat (mede) debet is aan de dichotomie tussen stad en land. De scheiding tussen beleidsdomeinen en tussen besturen werkt door in een gescheiden ontwikkeling van stad en land. Men houdt de baten van verstedelijking (de grondexploitatie) voor zichzelf, om aan de financiële noden van de stad te

voldoen met haar vele wensen en belangen. Dit draagt bij aan de ongelijkheid tussen gebieden en groepen. Het is denkbaar dat dit een deel van de achterliggende oorzaken vormt voor de polarisatie tussen stad en land, tussen rijkere en armere groepen. We herkennen ongelijkheid in de ontwikkelingen over de afgelopen decennia qua groene woonkwaliteit.

4.5 Conclusies en aanbevelingen

Wat zijn mechanismen die inherent zijn aan-, of die uitkomsten beïnvloeden van- het rijksbeleid voor verstedelijking, die negatief of positief kunnen uitwerken op de beschikbaarheid en kwaliteit van de groene leefomgeving, en met name in lage-inkomenswijken?

Veel factoren beïnvloeden het voorkomen van groen in lage-inkomenswijken. Het gaat om de samenloop van meerdere mechanismen: rijksbeleid, lokaal beleid en uitwerking, economische conjunctuur, bevolkingsgroei, marktwerking en in periodes gebrek aan beleidsaandacht. In de verkenning komen wederom beleidsthema's naar voren uit het conceptuele model (figuur 6 in paragraaf 3.5), die invloed hebben op de combinatie van groen en laag inkomen.

Het rijksverstedelijkingsbeleid dat aandacht besteedde aan groen in lage-inkomenswijken heeft toentertijd bijgedragen aan redelijke hoeveelheden groen voor lage-inkomensgroepen. De kwaliteit van het openbaar groen was daarbij weinig divers, anoniem. In de naoorlogse strokenbouw was er grootschalig groen, maar latere lokale governance liet zien dat de kwaliteit beter aan kan sluiten bij de diverse wensen van bewoners. Gemeenten en woningcorporaties en buurtinitiatief kunnen dit faciliteren.

Economische conjunctuur en – afwegingen hebben invloed op het verstedelijkingsbeleid. Zo besloot het Rijk in de tachtiger jaren met de Verstedelijkingsnota om te stoppen met het spreiden van verstedelijking toen bleek dat mensen wegtrokken uit de Randstad en dat de economie van de Randstad onder de spreiding leed. De ontwikkeling van suburbane woonsteden kwam daarmee tot een halt. Groeikernen waar lokaal voor groene kwaliteit was gekozen, zoals Houten, trokken de hogere inkomensgroepen aan. Pas veel later werd soms weer lokaal, tegen bestaande steden aan een Vinex-wijk gebouwd met ruimte voor suburbane kwaliteit, zoals in Leidsche Rijn. Maar daar worden de groene randjes nu inmiddels ook bebouwd.

Er zijn inderdaad mechanismen die de combinatie van 'weinig groen en inkomen' beïnvloeden. Ze leiden tot differentiatie van woonomgeving – waaronder groene woonomgeving – naar gelang inkomen. Aantrekkelijke groene woonomgevingen worden op den duur ingenomen door hogere inkomensgroepen, wanneer er niet tegen opgetreden wordt. Het compactestadbeleid maakt dat groenvoorziening achterblijft bij verstedelijking en in combinatie met die differentiatie door marktwerking, draagt dit bij aan achterstanden qua groen in lage-inkomenswijken. Hoogstedelijke milieus vormen daarop een uitzondering: daar trekt iedereen aan het kortste eind qua groen in de wijk.

Vervoer speelt ook een rol bij de combinaties van groen en inkomen. Men kan door vervoersarmoede vastzitten aan een bepaalde woon-werksituatie, al zou men groener willen wonen. En anderzijds legt verkeer een groot beslag op de openbare buitenruimte in de stad. Dat werkt op zijn beurt weer negatief door op de beschikbare ruimte voor groen.

Gemeenten en woningcorporaties kunnen invloed uitoefenen op de combinaties groen en inkomen. Gemeentelijk beleid lijkt rijksdiscoursen voor verstedelijking - het aanvankelijke spreidingsbeleid, later het compactestadbeleid en het vrijhouden van het landelijk gebied – in grote lijnen te volgen. Het rijksbeleid werkt dus door. En ook op gemeentelijk niveau spelen economie en financiële argumenten een grote rol bij de beschikbaarheid en kwaliteit van groene ruimte in lage-inkomenswijken.

De rol van de regionale overheden bij het zorgen voor ruimte voor verstedelijking lijkt onderbelicht, ook in deze verkenning. In het buitenland zijn er interessante voorbeelden waarvan we kunnen leren.

Te weinig aandacht voor de hoeveelheid of kwaliteit van groen in de woonomgeving moet later gerepareerd worden, zoals het beleid voor Vogelaarswijken deed. Het is beter om bij aanvang van de woonwijk-

ontwikkeling te zorgen voor voldoende groen in de woonomgeving en het compactestadbeleid te nuanceren, zodat achteraf geen reparatiebeleid nodig is. En belangrijker: zo worden ongezonde woonomstandigheden en hoge maatschappelijke kosten voorkomen. Inmiddels is namelijk aangetoond dat groen belangrijk is voor kwaliteit van leven en gezondheid.

Uit onze verkenning blijkt dat wet- en regelgeving nodig is voor behoud en ontwikkeling van groen in steden. We keken in deze verkenning naar groen in lage-inkomenswijken, niet per se naar groen voor biodiversiteit. Biodiversiteit in de stad lijkt veel meer beleidsaandacht te krijgen dan behoud en ontwikkeling van groen voor mensen - en met name lage-inkomsgroepen - in de stad.

De gretigheid waarmee inwoners in tijden van spreidingsbeleid naar suburbane (lees 'groene') woonmilieus trokken, en de trek naar het oosten vanuit de Randstad sinds corona, toont wellicht aan dat er behoefte is aan (meer) groen wonen. Surveys naar woonwensen, zoals door de voormalige Rijksplanologische Dienst hebben dit ook meermaals aangetoond. Wanneer er voldoende groen van de gewenste kwaliteit is in wijken in het algemeen, ligt het in de lijn der verwachting dat de verdringing vanwege het groen niet meer optreedt.

Onderzoeksvragen en discussiepunten

Deze studie was een verkenning en roept een aantal vragen op en is aanleiding voor discussie. Een aantal punten liggen op het gebied van vervoer, van ruimtelijke ordening en van zachte waarden in verstedelijkingsbeleid.

1. Wat was exacter de uitwerking van het verstedelijkingsbeleid op de hoeveelheid en kwaliteit van het groen voor lage-inkomsgroepen in de stad en voor hogere inkomsgroepen in de suburbane woonmilieus in de groeikernen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn kwantitatief onderzoek, data en meer lokale navraag nodig. Het huidige onderzoek was slechts een verkenning.
2. Deze beknopte studie geeft aanleiding tot onderzoek naar mogelijkheden om het spreidingsbeleid voor verstedelijking toch weer op te pakken met oog voor de groene kwaliteit van de woonomgeving. En in samenhang met de groene criteria, vervoersinnovatie en spreidingsbeleid speelt de vraag wat gewenste perspectieven zijn voor de Randstad als Nederland weer tot gespreidere verstedelijking overgaat, gezien de ervaring in de tachtiger jaren met de achteruitgang van de economie van de Randstad en het wegtrekken van bevolking. Kosten van groenaanleg en beheer lagen in het verleden bij een andere dienst (bij stadsbeheer) dan de baten (in het sociale domein). Is dit nog steeds zo? Hoe kan groen een hardere plek krijgen in het ruimtelijk beleid? Mag dit ten koste gaan van landelijk gebied zoals landbouw- of natuurgebied? Gezien de maatschappelijke betekenis van groen wonen en recreëren, - een belang van nagenoeg alle inkomsgroepen - en de uitkomsten van deze verkenning is het antwoord bevestigend. We stellen Ecologische Functionele Urbane Regio als concept voor om de notie te bevorderen dat een gezonde leefbare stad een afdoende groene, ecologische basis nodig heeft om gezond te functioneren.
3. In sociale woningbouwgebieden is blijvende aandacht voor de (groene) buitenruimte nodig vanwege de betekenis ervan voor welzijn en gezondheid van bewoners die daar toch al slecht op scoren. Er zijn hoge maatschappelijke kosten verbonden aan ongezonde leefsituaties. Hoe kan de bijdrage van groen aan gezondheid in die wijken structureel geborgd worden? Uit onze verkenning en de interviews blijkt dat zo'n structurele aanpak ontbreekt. Het lijkt goed om op basis van de bestaande Nederlandse en internationale studies naar criteria voor groen, (toch) te bepalen wat voor welke lage-inkomenswijken wettelijke criteria zouden moeten zijn. Daarbij zal qua kwaliteit van het groen ook naar bioculturele diversiteitsdoelen gekeken moeten worden. Deze punten zijn belangrijk om herstelbeleid achteraf en onnodige kosten (zoals curatieve gezondheidszorg) en verliezen (zoals van welbevinden en vastgoedwaarde) te vermijden. In het algemeen belang zullen tegelijk de biodiversiteitsdoelen meegenomen moeten worden.
4. Vanwege marktwerking zouden lage-inkomenswijken 'just green enough' moeten worden. Anders nemen hogere inkomsgroepen de wijken op termijn over, voor zover woningbouwverenigingen dit toelaten. Groen is namelijk een exogene factor die kan verklaren waarom hogere inkomsgroepen intrekken. Maar hoe groen is 'net groen genoeg'? Hoeveel groen, wat voor groen en voor welke categorieën bewoners? De kinderen? De moeders? De inwoners die slecht ter been zijn en niet naar het groen verderop kunnen?
5. Verder is onderzoek naar de rol van vervoer, en naar vervoersinnovatie om vervoersarmoede en druk op de buitenruimte te verlichten, gewenst. Goedkopere innovaties die het verkeer boven het maaiveld tillen - zoals skypods (die opgehangen aan geleidebanen zich via magnetische levitatie en elektrisch

-
- voortbewegen) of kabelbanen – zouden op agglomeratieniveau positieve effecten kunnen hebben op de toegang tot groene ruimte en in termen van rust in woonwijken en toegang tot werk en inkomen.
6. Stadsontwikkeling is een financiële onderneming met een centrale plek daarin voor de grondexploitatie. Bouwen op eigen grond lijkt steden veel en hoognodige inkomsten op te leveren. Zijn er alternatieve sociale constructen voor verstedelijking en qua verdeling van gemeentelijke lasten, inkomsten en druk over een stedelijke regio denkbaar? Kunnen Rijk, regio/provincie en lokaal bestuur meer gezamenlijk de regie nemen ten behoeve van hernieuwd spreidingsbeleid? Wat kan dat betekenen voor de bouwopgave en voor groene woonkwaliteit voor álle inkomensgroepen en voor de stad-landdichotomie en suburbane kwaliteit van de woonomgeving? Dominantie van het economisch motief in beleid leidt ertoe dat groen alleen vanuit dat economische motief een positie heeft, en daarmee zwak gepositioneerd wordt in regionaal en lokaal beleid. Herbezinning hierop lijkt hoognodig. Hoe kan het denken over groen herijkt worden? We zien al wel wat aandacht in de vorm van de Agenda Stad. Maar de structurele inbedding van stedelijke groenontwikkeling in verstedelijkingsbeleid is er niet. Hoe kan dit bereikt worden? We denken dan niet alleen aan wetgeving en standaarden. Moeten werkpraktijken bij de vakdisciplines die betrokken zijn bij bouwontwikkeling niet óók veranderen?
 7. Van een meer bescheiden orde is de vraag wat de praktijk van inbreiding met middenhuur- of koopwoningen in grootschalig groen in een aantal lage-inkomenswijken betekent voor betrokkenheid van bewoners bij de kwaliteit van het groen. Hogere inkomens zijn vaker niet-gebruikers van het groen en lijken minder betrokken bij de buurt. Strokenbouwwijken verliezen door de inbreidingspraktijk aan hoeveelheid groen. Wie pakt de aandacht voor de kwaliteit van het openbaar groen op? En welke aandacht is er dan voor het groen voor lage-inkomensgroepen?
 8. Er lijkt sinds corona (2021) sprake van een trek van koopkrachtige Randstedelingen naar het oosten van Nederland om daar de relatief goedkope woningen in het groen kopen en bewonen. Heeft de concentratie van verstedelijking in de Randstad samen met het compactestaddiscours geleid tot te veel ruimtelijke krapte, waardoor hogere inkomens wegtrekken? Leidt dit op middellange of lange termijn tot een negatieve spiraal: lagere woningprijzen en ontstaan van meer lage-inkomenswijken in de Randstad? Heeft klimaatverandering en vrees voor overstromingen in het lager gelegen westen van het land ook een rol in deze trek?
 9. Momenteel is er een grote crisis op de woningmarkt en een bouwopgave die moeilijk gerealiseerd wordt. Onder meer de interviews leren ons dat de stapeling van randvoorwaarden vanuit verschillende sectoren maakt dat projectontwikkelaars afhaken. Ze vinden de uitdaging om de vergunningen rond te krijgen en tot bouw te komen te groot. Ook wordt door de krapte te veel activiteit in een beperkte openbare ruimte gecombineerd. Efficiënt ruimtegebruik – zoals overdag en 's avonds activiteiten na elkaar in dezelfde buitenruimte inplannen - kan leiden tot overbelasting voor omwonenden omdat er altijd activiteiten gaande zijn met geluid en drukte. Schiet men hier te ver door?

Literatuur

- Aalbers, C., Outlook for the Netherlands. Wageningen Environmental Research (oct. 2019) In. NordRegio (2019) Legal framework and national policies for European Outlooks.
- Aalbers, C.B.E.M. 2018. Governance and transition of greenspace in urban regions. PhD Thesis, Copenhagen University. Wageningen University and Research
- Aalbers, C. B. E. M., Kamphorst, D. A., & Langers, F. (2018). Bedrijfs-en burgerinitiatieven in stedelijke natuur: Hun succesfactoren en knelpunten en hoe de lokale overheid ze kan helpen slagen (No. 118). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Aalbers, C., Luttik, J., De Haas, W., Pijls, H. 2015 Policy innovation by and for non-state initiatives in green open space. SJRD Spanish Journal of Rural Development, Vol. VI (3-4): 121-150, 2015 DOI: 10.5261/2015.GEN3.12
- Aalbers, C. B. E. M., de Vries, S., Swart, R. J., Betgen, C., & van Eupen, M. (2014). Socioecological inequalities in European urban areas: A first exploration of incidences, causes, consequences and assessment methods. Alterra.
- Aalbers, C. B. E. M., & Eckerberg, K. (2011). Governance patterns and performance of regional strategies in peri-urban areas: Comparative analysis of seven case studies in Europe and China (No. D3. 3.8). Plurel.
- Aalbers, C. B. E. M., & van den Brink, A. (2010). *Grondbeleid in de Montpellier agglomeratie, Frankrijk*. Alterra.
- Aalbers, C.B.E.M., A. Haars, E.M.V. de Ruiter. 2006 Lessen in Vertrouwen. Bewoners participeren in planvorming voor het Botteskerkpark, Amsterdam-Osdorp. Alterra, Research instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen.
- Aalbers, C. en V. Bezemer, 2005. Bewonersinbreng in Groen I; participatief onderzoek van buurtgroen in Osdorp en Deelgemeente Noord en de basis voor samenwerking met bewoners. Wageningen, Alterra.
- Aalbers, C. B. E. M., Ekamper, T., Tjallingii, S. P., & van den Top, I. M. (2002). The Utrecht-Houten case study (No. 4). Alterra.
- Arts, B., P. Leroy & J. van Tatenhove Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change. Public Organiz Rev (2006) 6: 93–106 DOI 10.1007/s11115-006-0001-4
- Arts en Tatenhove (2004) Policy and power, a conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. Policy Sciences 37: 339–356 DOI: 10.1007/s11077-005-0156-9
- Bervaes, J. C. A. M., Kuindersma, W., & Onderstal, J. (2001). Rijksbufferzones; verleden, heden en toekomst (No. 360). Alterra.
- Bezemer, V., Visschedijk, P. A. M., Bervaes, J. C. A. M., & de Boer, T. A. (2002). Groene meters; toetsing van de groennorm uit het beoordelingskader Groen in de stad (No. 584). Alterra.
- Blom, A., B. Jansen en M. van der Heiden (2004) Typologie van de vroeg-na oorlogse wijken. Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Zeist
- Bruinsma, F.R. en E. Koomen. 2018 Ruimtelijke ordening in Nederland. Vrije Universiteit / Afd. Ruimtelijke Economie
- Brueckner J.K., J.-F. Thisse, Y. Zenou. 1999. Why is central Paris rich and downtown Detroit poor? An amenity-based theory. European Economic Review 43 (1999) 91–107. Dam, F. van, en L. Hofman (2015) Een nieuw perspectief voor groeikernen. Geografie, maart 2015.
- Buijs, A. (2009). Public natures: social representations of nature and local practices. Wageningen University and Research.
- Buijs, A. E., Custers, M. H. G., & Langers, F. (2007). Natuur door andere ogen bekeken: de natuurbeleving van allochtonen en jongeren (No. 5). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Dam, F. van, L. Hofman (2015). Een nieuw perspectief voor groeikernen. Geografie, maart 2015.
- Dorst, H., van der Jagt, A., Toxopeus, H., Tozer, L., Raven, R., & Runhaar, H. (2022). What's behind the barriers? Uncovering structural conditions working against urban nature-based solutions. Landscape and Urban Planning, 220, Article 104335. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2021.104335>
- Elands, B. H. M., Ambrose-Oji, B., Haase, A., & Peters, K. B. M. (2020). Urban realities of engaging with nature in Europe: Increasing diversity and consequences for wellbeing and social cohesion. In M. L.

-
- Cocks, & C. M. Shackleton (Eds.), *Urban Nature: Enriching Belonging, Wellbeing and Bioculture* (pp. 199-218). Routledge <https://doi.org/10.4324/9780367854898-11>
- Elands, B. H., Wiersum, K. F., Buijs, A. E., & Vierikko, K. (2015). Policy interpretations and manifestation of biocultural diversity in urbanized Europe: conservation of lived biodiversity. *Biodiversity and Conservation*, 24, 3347-3366.
- Fol, S. 2012 *Urban Shrinkage and Socio-Spatial Disparities: Are the Remedies Worse than the Disease?* Built Environment. Volume 38. No.2
- Frieling (1998) *Het Metropolitane Debat*. THOTH, Bussum
- Gemeente Utrecht (2019) *Actieprogramma Samen voor Overvecht*
- Grahn, P., & Stigsdotter, U. A. (2003). Landscape planning and stress. *Urban forestry & urban greening*, 2(1), 1-18.
- Hajer, M. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*
- Hajer, Van Tatenhove, Laurent (2004) *Nieuwe vormen van governance –RIVM rapport 500013004*
- Jansma, J.E., S.C.O. Wertheim-Heck. 2022 *A city of gardeners: What happens when policy, planning, and populace co-create the food production of a novel peri-urban area?* *Environment and planning*. B.
- Kistenkas, F. en C. Aalbers, 2020 *Duurzame verstedelijking: mooi beleid, gebrekkige wetgeving*. ROM. Jaargang 38. Nr 01-02.
- Klerk, L. de, en R. van der Wouden (2020) *Ruimtelijke Ordening. Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland 1200 – nu*. nai010 uitgevers.
- Kruize, H. (2007). *On environmental equity; exploring the distribution of environmental quality among socioeconomic categories in the Netherlands*. Dissertation.
- Łaszkiwicz, E., Kronenberg, J., Mohamed, A. A., Roitsch, D., & De Vreese, R. (2023). Who does not use urban green spaces and why? Insights from a comparative study of thirty-three European countries. *Landscape and Urban Planning*, 239, Article 104866. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2023.104866>
- LNV (2003) *Structuurschema Groene Ruimte 2 Resultaten van inspraak, bestuurlijk overleg en advies*
- Littke, H. (2015). Planning the green walkable city: conceptualizing values and conflicts for urban green space strategies in Stockholm. *Sustainability*, 7(8), 11306-11320.
- Mattijssen, T. J. M., Dijkshoorn-Dekker, M. W. C., Kortstee, H. J. M., Polman, N. B. P., & Snep, R. (2023). Nature-inclusive urban development: lessons learned in three real estate projects in Dutch cities. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 15(1), 152-171. <https://doi.org/10.1080/19463138.2023.2216654>
- Næss, Ø., Piro, F. N., Nafstad, P., Smith, G. D., & Leyland, A. H. (2007). Air pollution, social deprivation, and mortality: a multilevel cohort study. *Epidemiology*, 18(6), 686-694.
- NRC, 2020. *Krottenwijken naast de grachtengordel*.
- Pauleit, S., Ambrose-Oji, B., Andersson, E., Anton, B., Buijs, A., Haase, D., ... & van den Bosch, C. K. (2019). Advancing urban green infrastructure in Europe: Outcomes and reflections from the GREEN SURGE project. *Urban forestry & urban greening*, 40, 4-16.
- PBL Planbureau voor de Leefomgeving, 2024. *Hoofdlijnen Werkprogramma 2024-2025* © Den Haag, PBL-publicatienummer: 5448
- PBL, 2012 *Nieuwe steden in de Randstad. Verstedelijking en suburbaniteit*.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2005) *Advies over de groene kwaliteit van de openbare ruimte. Recht op Groen. Deel 2 Analyse*.
- Science for Environment Policy (2016) *No net land take by 2050? Future Brief 14*. Produced for the European Commission DG Environment by the Science Communication Unit, UWE, Bristol. Available at: <http://ec.europa.eu/science-environment-policy>
- UN Habitat III. (2016). *Issue Papers 1-Inclusive cities*.
- Putten, N. van, 2006. *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ståhle, A. (2010). More green space in a denser city: Critical relations between user experience and urban form. *Urban Design International*, 15(1), 47-67.
- Tzoulas, K., Korpela, K., Venn, S., Yli-Pelkonen, V., Kaźmierczak, A., Niemela, J., & James, P. (2007). Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: A literature review. *Landscape and urban planning*, 81(3), 167-178.
- Veer, P. M., & Luttik, J. (2010). *Naar buiten! To the Great Outdoors: groen-en recreatiewensen van internationale kenniswerkers in Nederland (No. 1940)*. Alterra.
- Vierikko, Kati, Paula Gonçalves, Dagmar Haase, Birgit Elands, Cristian Ioja, Mia Jaatsi, Mari Pieniniemi, Jasmina Lindgren, Filipa Grilo, Margarida Santos-Reis, Jari Niemelä, Vesa Yli-Pelkonen 2020 *Biocultural*

diversity (BCD) in European cities – Interactions between motivations, experiences and environment in public parks

Vries, S. de, Buijs, A. E., & Snep, R. P. H. (2020). Environmental Justice in The Netherlands: Presence and Quality of Greenspace Differ by Socioeconomic Status of Neighbourhoods. *Sustainability*, 12(15), Article 5889. <https://doi.org/10.3390/su12155889>

Wolch, J. R., Byrne, J., & Newell, J. P. (2014). Urban green space, public health, and environmental justice: The challenge of making cities 'just green enough'. *Landscape and urban planning*, 125, 234-244.

Wouden, R. van der, D. Evers, R. Kuiper (2011) De veranderende positie van de nationale ruimtelijke ordening in Nederland. *Ruimte & Maatschappij*. Jaargang 2. Nummer 3.

Websites

<https://www.clo.nl/indicatoren/nl029903-groen-in-en-om-de-stad>
geraadpleegd 24 juli 2024

<https://open.overheid.nl/documenten/55cf4e15-6f45-4a63-853c-1ef0ab626b80/file>
geraadpleegd 24 juli 2024

[Kom ik in aanmerking voor een sociale huurwoning van een woningcorporatie? | Rijksoverheid.nl](#)

[Loket Gezond Leven | Loketgezondleven.nl](#)

[Perceeloppervlakte tussenwoningen bestaat nog maar voor 8,6% uit tuin \(vakbladdehovenier.nl\)](#)

Wikipedia: skyTran

https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_vhv/details.php?cps=22&canon_id=516#:~:text=In%201997%20komt%20staatssecretaris%20Tommel,de%20woonkwaliteit%20van%20de%20wijken

[Cijfers en feiten over de relatie tussen armoede en gezondheid | Loketgezondleven.nl](#)

www.regiocontainer.nl/woon-en-perceeloppervlakte/
geraadpleegd 6 augustus 2024

www.pbl.nl/ecosysteemdiensten [Ecosysteemdiensten | Planbureau voor de Leefomgeving \(pbl.nl\)](#)

Verantwoording

WOT-technical report: 265

BAPS-projectnummer: WOT-04-011-045.02

Deze studie is gereviewd door Dana Kamphorst van Wageningen University & Research aan de hand van het standaard-reviewformat. Na verwerking van haar review is het rapport gelezen door Rogier Pouwels van Wageningen University & Research en intern contactpersoon voor het onderzoek, en door Frank van Rijn van het Planbureau voor de Leefomgeving (extern contactpersoon). Joyce Zwartkruis heeft de samenvatting kritisch gelezen. Hun reviews zijn verwerkt en daarvan is per review een verslag gedaan op punten. De interviewverslagen en de gebruikte informatie hieruit zijn voorgelegd aan de twee respondenten en door hen akkoord bevonden. De auteur bedankt allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Akkoord Extern contactpersoon

functie: wetenschappelijk onderzoeker Leefomgeving

naam: Frank van Rijn

datum: 26-9-2024

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Rogier Pouwels

datum: 24-8-2024

Bijlage 1 Interviewhandleiding

Inleiding

In deze deelstudie van het project 'Stad en Regio' onderzoeken we rijksbeleid voor steden en wijken en hun uitwerking op de kwaliteit van de groene leefomgeving voor bewoners met een laag inkomen. Daarvoor maken we gebruik van literatuuronderzoek. Bovendien interviewen we ook enkele ervaren groenambtenaren van steden die gedurende hun loopbaan de uitwerking van rijksbeleid op lokaal niveau hebben gezien. We onderzoeken welke mechanismen inherent zijn aan of uitkomsten beïnvloeden van strategische plannen voor steden en wijken, die negatief of positief (!) kunnen uitwerken op de kwaliteit van de groene leefomgeving voor bewoners met een lage SES.

De eerste vragen gaan over uw werkervaring en achtergrond met betrekking tot groen in stedelijk gebied in wijken met lage inkomens. De tweede groep vragen gaat over ruimtelijk rijksbeleid dat u herkent en de uitwerking van dat beleid op de hoeveelheid en kwaliteit van de groene ruimte voor de lage inkomensgroepen. De laatste vragen geven u extra ruimte om te melden wat volgens u ook relevant is.

Uw werkervaring en achtergrond

1. Sinds wanneer werkt u in deze stad (naam stad.....) aan het groen en/of met woonwijken met lage inkomensgroepen? Werkte u ook in andere steden/gebieden? Zo ja, waar?
2. Wat was het inhoudelijke thema van uw opleiding(en)? Wat is/was uw persoonlijke interesse in de stad? Groeide u zelf op in de stad? Is dit relevant voor het onderwerp van dit interview, zo ja, hoe?

Ruimtelijk rijksbeleid en doorwerking op groene leefomgeving lage inkomensgroepen in de stedelijke regio's in NL

3. Welk (ruimtelijke) rijksbeleid heeft in uw ogen een belangrijke rol gespeeld (of speelt nog steeds)?
 - a. Stadsgewesten
 - b. Zoneringsbeleid
 - c. Cityvorming
 - d. Groeikernen beleid
 - e. Compacte Stad beleid
 - f. Welk ander rijksbeleid
4. We gaan het gekozen beleid een voor een af:
 - a. Waar kwam het beleid in de praktijk op neer volgens u? Wat was/waren doel(en), concept(en), aanpak? Welke rol speelde kwalitatief goed groen voor lage inkomensgroepen een aandachtspunt in het beleid? Waarom?
 - b. Welke aspecten stonden in de gemeente voorop? Hoe ging de gemeente om met dat beleid, hoe werd het uitgevoerd en waarom? Welke factoren speelden daarbij een rol?
 - c. Werkte het Rijk samen met de gemeente ten behoeve van de uitwerking? Hoe gebeurde dat?
 - d. Hoe werkte het uit voor lage inkomensgroepen en het groen in hun woonomgeving? (vraag zo stellen omdat de huurprijs bepalend is waar de lage inkomensgroepen wonen, en dan pas het groen daarbij in beeld komt. Dus in sociale woningbouwbuurten, in achterstandsgebieden/leegloop gebieden. Kunt u hiervan concrete voorbeelden noemen?

Rijksbeleid x

Rijksbeleid y

Rijksbeleid z
5. Welke richtinggevende normen/principes spelen voor de gemeente een rol.

-
6. Welke handelingsruimte hebben gemeenten zelf om bij te sturen ten gunste van de kwaliteit van de groene woonomgeving in wijken met lage inkomens? En hoe maken ze daar gebruik van? Kunt u voorbeelden noemen?

Zijn er verder nog aanvullingen die u wilt doen?

7. Voor toekomstig beheer en ontwikkeling van steden en woonwijken ten behoeve van een hogere groenkwaliteit en kwantiteit voor lage inkomensgroepen?
8. Anderszins ?.....

Recent verschenen WOT-technical reports

237	Houtkamp, J.M. (2023). <i>Visualisatietechnieken voor kennisintegratie; Het gebruik van verschillende soorten kennis in de context van beleidsvraagstukken.</i>	247	Bouwma, I.M. & J. Frissel. (2023). <i>Analyse eerste tranche provinciale programma's Uitvoeringsprogramma Natuur.</i>
238	Arets, E.J.M.M., S.A. van Baren, C.M.J. Hendriks, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2023). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2023.</i>	248	Delft, S.P.J. van, G.J. Maas (2023). <i>Landschappelijke Bodemkartering (LBK); Achtergronden, toepassingen en technische documentatie.</i>
239	Schalkwijk, L. van, E.T. Schotanus, M.J.L. Kik, A. Gröne & L.L. IJsseldijk (2023). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2022; Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>	249	Grashof-Bokdam, C.J., J.M. Houtkamp, B. de Knegt (2023). <i>Concept-denkmodel Basiskwaliteit Natuur; Discussiestuk Wageningen Environmental Research & Planbureau voor de Leefomgeving.</i>
240	Langers, F. (2023). <i>Recreatie in groenblauwe gebieden; Actualisatie van CLO-indicator 1258 op basis van data van het Continu Vrijtijdsonderzoek uit 2018.</i>	250	Houtkamp, J.M., J. Sitters, J.B. Visser, A.M. Schmidt, N.A.C. Smits, R. Pouwels, S.W.M. Poppeliers (2023). <i>Toelichting op de monitoring- en beoordelingssystematiek van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn; Ten behoeve van de evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.</i>
241	Schmidt, A.M., P.J.H. Mathijssen, R.H. Jongbloed, J.E. Tamis, A.B. Goutbeek, R. Reinartz, R. Vogel, M.E. Sanders, J.T. van der Wal en I. Woltjer (2023). <i>Advies over de Nederlandse pledges voor de Europese Biodiversiteitsstrategie 2030; Toelichting op het advies van Wageningen Research en Sovon Vogelonderzoek aan het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit.</i>	251	Los, S., C. van Haren, A. Cormont (2023). <i>Rapportage Modelinventarisatie voor klimaat-effecten en adaptatie.</i>
242	Bruggen, C. van, A. Bannink, A. Bleeker, D.W. Bussink, H.J.C. van Dooren, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J. Kros, L.A. Lagerwerf, K. Oltmer, M.B.H. Ros, M.W. van Schijndel, L. Schulte-Uebbing, G.L. Velthof en T.C. van der Zee (2023). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2021.</i>	252	Roebeling, P.C., R. Michels, N.B.P. Polman, H. Chouchane (2023). <i>Derde lerende evaluatie natuurpact: Reflectie en projectie voortgang ontwikkelingsopgaven natuur; Lessen voor de Derde Lerende Evaluatie Natuurpact (LEN3).</i>
243	Lerink, B.J.W., M.J. Schelhaas, F. Dolstra, J. Oldenburger, S. Teeuwen & A.P.P.M. Clercx (2023). <i>Veldinstructie Achtste Nederlandse Bosinventarisatie (2022-2026); Versie 1.0.</i>	253	Pouwels R., I. Woltjer, B. de Knegt, H.D. Roelofsens & L. Biersteker (2023). <i>Achtergrondrapportage modelanalyses biodiversiteit en ecosysteemdiensten ten behoeve van de Ruimtelijke Verkenning.</i>
244	Kruijne, R. en D.W.G. van Kraalingen (2023). <i>Overdracht van meetresultaten van provincies naar de Grondwateratlas voor bestrijdingsmiddelen, versie 2022.</i>	254	Groot, G.A. de, W. van 't Westende, D.R. Lammertsma, F. Warmer, H.A.H. Jansman & M. Laar (2023). <i>Status van de Nederlandse otterpopulatie in 2022: nieuwe inzichten in genetische uitwisseling, mortaliteit en verkeerssterfte.</i>
245	Riel, M.C. van, R.C.M. Verdonshot, P.F.M. Verdonshot (2023). <i>Natuurherstel en klimaatbuffers in beekdalen; Een verkenning van de mogelijkheden tot integratie van wateropgaven in beekdalen.</i>	255	Baren, S.A. van, E.J.M.M. Arets, C.M.J. Hendriks, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2024). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands; Methodological background, update 2024.</i>
246	Sanders, M.E., H.J. Agricola, J.H. Faber, D.A. Kamphorst, F.H. Kistenkas, F. Langers, T. Selnes, M.J.M. Smits, G.B. Woltjer (2023). <i>De bijdrage en potentiële bijdrage van verschillende partijen aan de veranderingen in het natuur-, landbouw- en voedselsysteem; Achtergrondinformatie voor de Balans van de Leefomgeving 2023.</i>	256	Mathijssen P.J.H. en R.H. Jongbloed (2024). <i>Standaardlijsten drukfactoren en maatregelen; Voorstel voor een Nederlandse standaardlijst van drukfactoren en herstelmaatregelen en vertalingen naar de Europese codelijsten.</i>
		257	Geelhoed, S.C.V., M.J. van den Heuvel-Greve, C.J.A.F. Kwadijk & M.J.J. Kotterman (2024). <i>Contaminantenonderzoek en vliegtuigtellingen van bruinvissen (Phocoena phocoena) in Nederland, 2023.</i>
		258	Roo, N. de, S. Kristiaan, S.E.H. van Liere, B.C. Breman (2024). <i>Transitie of optimaliseren van het bestaande? Beleidsanalyse NPLG en WBS vanuit transitieperspectieven.</i>

259	Schalkwijk, L. van, A. Gröne & L.L. IJsseldijk (2024). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2023; Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>
260	Henkens, R.J.H.G., Cormont, A., Van Swaay, C.A.M., Wamelink, G.W.W. en F.G.W.A. Ottburg (2024). <i>Risico's en kansen van klimaatverandering voor de Nederlandse natuur; Invloed van temperatuurstijging, extreme droogte of natheid, zeespiegelstijging en verzilting op de doelen voor VHR, KRW, ecosysteemdiensten en algemene biodiversiteit.</i>
261	Glorius, S.T. & A. Meijboom (2024). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; Periode 1995 tot en met 2022.</i>
262	Escaravage, V.L., M.J. Baptist, S. Wijnhoven (2024). <i>Indicatoren en maatlatten voor de beoordeling van structuur en functie van mariene habitattypen voor Natura 2000.</i>
263	Rooijen, N.M. van, S.M. Hennekens, M.E. Sanders, J. Holtland, G.W.W. Wamelink & W.A. Ozinga (2024). <i>Planten als indicatoren pH en GVG II; Een vergelijking van het ITERATIO- en Wamelink-indicatorsysteem voor pH en GVG vanuit ecologisch perspectief.</i>
264	Bruggen, C. van, A. Bannink, A. Bleeker, D.W. Bussink, H.J.C. van Dooren, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J. Kros, K. Oltmer, M.B.H. Ros, M.W. van Schijndel, L. Schulte-Uebbing, G.L. Velthof en T.C. van der Zee (2024). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2022.</i>
265	Aalbers, C.B.E.M. (2024). <i>Verkenning historisch verstedelijkingsbeleid in Nederland en haar doorwerking op groen in lage-inkomenswijken.</i>



Thema Periodieke Verkenning Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
wur.nl/wotnatuurenmilieu

ISSN 2352-2739



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
