

Het gras bij de buren De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland

Eerdere publicaties

De LandStad. Landelijk wonen in de netwerkstad

Van Dam et al. (2005)
ISBN 90 5662 440 7

Het gedeelde hart van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart

Pieterse et al. (2005)
ISBN 90 5662 442 3

Verkenning regionale luchthavens

Gordijn et al. (2005)
ISBN 90 5662 436 9

Inkomensspreiding in en om de stad

De Vries (2005)
ISBN 90 5662 478 4

Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex

Snellen et al. (2005)
ISBN 90 5662 438 5

Kennisassen en kenniscorridors. Over de structurerende werking van infrastructuur in de kenniseconomie

Van Oort & Raspe et al. (2005)
ISBN 90 5662 459 8

Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses

Dammers et al. (2005)
ISBN 90 5662 458 X

De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland

Segeren et al. (2005)
ISBN 90 5662 439 2

A survey of spatial economic planning models in the Netherlands. Theory, application and evaluation

Van Oort et al. (2005)
ISBN 90 5662 445 8

Een andere marktwerking

Needham (2005)
ISBN 90 5662 437 7

Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie

Raspe et al. (2004)
ISBN 90 5662 414 8

Scenario's in Kaart. Model- en ontwerpbenederingen voor toekomstig ruimtegebruik

Groen et al. (2004)
ISBN 90 5662 377 X

Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands

Van Ravesteyn & Evers (2004)
ISBN 90 5662 376 1

Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd

Hilbers et al. (2004)
ISBN 90 5662 375 3

Ex ante toets Nota Ruimte

CPB, RPB, SCP (2004)
ISBN 90 5662 412 1

Tussenland

Frijters et al. (2004)
ISBN 90 5662 373 7

Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk

Dammers et al. (2004)
ISBN 90 5662 374 5

Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte

Galle et al. (2004)
ISBN 90 5662 372 9

De ongekende ruimte verkend

Gordijn et al. (2003)
ISBN 90 5662 336 2

De ruimtelijke effecten van ICT

Van Oort et al. (2003)
ISBN 90 5662 342 7

Landelijk wonen

Van Dam (2003)
ISBN 90 5662 340 0

Naar zee! Ontwerpen aan de kust

Bomas et al. (2003)
ISBN 90 5662 331 1

Energie is ruimte

Gordijn et al. (2003)
ISBN 90 5662 325 7

Scene. Een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland

Dammers et al. (2003)
ISBN 90 5662 324 9

HET GRAS BIJ DE BUREN DE ROL VAN PLANNING BIJ DE BESCHERMING VAN GROENE GEBIEDEN IN DENEMARKEN EN ENGELAND

Nico van Ravesteyn
Willemieke Hornis
Femke Verwest
Hedwig Thorborg

NAi Uitgevers, Rotterdam
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2005

INHOUD

Samenvatting 7

Inleiding

Aanleiding 13
Afbakening 14
Onderzoeksopzet 15
Opbouw van dit rapport 18

Impressie van de Nederlandse praktijk

Beschermingscategorieën in Nederland 22
Beleidsinstrumenten 27
Nederlandse planningspraktijken 29
Conclusies 33

Groene gebieden in de Peak Triangle

De Peak Triangle en de ruimtelijke vraagstukken in het gebied 37
De context: planning en de bescherming van groene gebieden in Engeland 38
De planningspraktijk: bescherming van groene gebieden in de Peak Triangle 50
Handhaving en beheer 57
Effectiviteit van de planning en toekomstige ontwikkelingen 60
Conclusies 66

Groene gebieden in de Deense Hoofdstadsregio

De regio Kopenhagen en de ruimtelijke vraagstukken in het gebied 71
De context: planning en de bescherming van groene gebieden in Denemarken 72
De planningspraktijk: bescherming van groene gebieden in de regio Kopenhagen 82
Handhaving en beheer 92
Effectiviteit van de planning en toekomstige ontwikkelingen 93
Conclusies 98

Conclusies

De planningspraktijk in Engeland en Denemarken 103
Interessante planningspraktijken 106
Terugkoppeling naar de Nederlandse planning 112
Tot slot 116

Bijlagen

Bijlage 1: Respondenten 119
Bijlage 2: Websites 120

Literatuur 123

Over de auteurs 101

SAMENVATTING

- Voor de bescherming van groene gebieden kan de Nederlandse ruimtelijke planning inspiratie opdoen in het buitenland.
- Zowel in Engeland als in Denemarken blijkt nationale sturing bij de bescherming van groene gebieden opvallend succesvol. Dit gebeurt niet op basis van een nationaal ruimtelijk plan, maar op basis van ruimtelijke wetgeving geflankeerd door thematische nationale planningsrichtlijnen.
- De praktijk in Denemarken laat zien dat het middenbestuur een grote rol kan spelen bij de bescherming van groene gebieden. Voorwaarde daarbij is dat wetgeving en richtlijnen op nationaal niveau de kaders scheppen waarbinnen de regio's zich mogen bewegen.
- In Engeland en in Denemarken speelt het maatschappelijke middenveld van oudsher een belangrijke ondersteunende rol bij de bescherming van groene gebieden.
- Sterke planconcepten kunnen een structurerende invloed hebben.

Achtergrond

De groene gebieden – dat wil zeggen: niet-stedelijke gebieden met een groen karakter en met groene kwaliteiten – in Nederland bevinden zich veelal binnen een stedelijke invloedssfeer en staan daardoor onder verstedelijkingsdruk. Hierdoor is er behoefte aan een duidelijke rol voor de ruimtelijke planning bij de bescherming van die gebieden in Nederland. Die behoefte wordt nog versterkt door allerlei ontwikkelingen, zoals de terugtrekkende landbouw, de nieuwe koers die is ingeslagen met de Nota Ruimte en de aanstaande herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

Wat zou Nederland in dit verband kunnen leren van planningspraktijken in het buitenland? Die vraag wordt hier beantwoord door de planningspraktijk te bestuderen in Engeland en Denemarken. Deze landen verschillen vanzelfsprekend van Nederland qua institutionele context en hebben een andere planningstraditie en -benadering. Toch zijn de verschillen niet zo groot dat ze niet kunnen fungeren als inspiratiebron voor Nederland. Bovendien kennen deze landen dezelfde problematiek van verstedelijkingsdruk in groene gebieden.

De centrale vragen in deze studie zijn dan ook: Wat is de rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Engeland en Denemarken? En welke planningspraktijken in die landen zijn voor ons land interessant?

Om een goed beeld te krijgen van het Britse planningsstelsel bij de bescherming van groene gebieden is vooral gekeken naar het gebied tussen Manchester, Derby en Sheffield (hier Peak Triangle genoemd). Voor Denemarken is in het onderzoek met name ingezoomd op de Deense Hoofdstadregio Kopenhagen.

Nederland

In Nederland worden de volgende bijzondere groene gebieden onderscheiden: bufferzones, nationale parken, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, nationale landschappen en de Ecologische Hoofdstructuur. De Nederlandse planningspraktijk is momenteel aan veranderingen onderhevig. Decentralisatie en ontwikkelingsgericht beleid staan in de Nota Ruimte centraal. Algemene Maatregelen van Bestuur, aanwijzingen en structuurvisies moeten resulteren in kaderstelling vooraf. Deze veranderingen hebben ook gevolgen voor de rol van planning bij de bescherming van groene gebieden. Bij de bescherming van groene gebieden spelen tot op heden financiële instrumenten de boventoon; honderden miljoenen euro's worden besteed aan de aankoop, de inrichting en het beheer van onder meer bufferzones en Ecologische Hoofdstructuur.

Onderzoek naar de Utrechtse Heuvelrug en het Noord-Hollandse Waterland maakt duidelijk dat de provincies in Nederland een groeiende aandacht hebben voor ontwikkelingsgericht beleid. Aan de andere kant houden ze, in tegenstelling tot het Rijk (met de Nota Ruimte), sterk vast aan een restrictief beleid om de kwaliteiten van de groene gebieden te beschermen. Integratie van sectoraal en ruimtelijk beleid en doorwerking van beleid naar lokaal niveau blijkt in Nederland in de praktijk moeilijk tot stand te komen.

Engeland

Engeland kent geen nationaal ruimtelijk plan, maar nationale planningsrichtlijnen. Daarin staan principes van de compacte stad en openheid van het landschap centraal: nieuwe stedelijke uitbreidingen vinden geconcentreerd plaats binnen de stedelijke bebouwingscontouren en op de zogenoemde *Brownfields*, de voormalige industrieterreinen. De bufferzones (*Green Belts*) en de groene gebieden worden zoveel mogelijk gevrijwaard van bebouwing. Tot voor kort speelde het regionale bestuursniveau in Engeland nauwelijks een rol van betekenis. Met de komst van de nieuwe planningswet in 2004 probeert de overheid daar verandering in te brengen. Zo moet elke Engelse regio voortaan een regionaal-ruimtelijke strategie opstellen. Of de regio in de toekomst ook daadwerkelijk een grotere rol zal spelen, is echter nog maar de vraag.

Op gewestelijk en lokaal niveau kende Engeland lange tijd een wirwar van verschillende plannen. De nieuwe planningswet heeft deze teruggebracht tot één lokaal ruimtelijk ontwikkelingskader, dat beknopter en flexibeler is dan de lokale plannen van voorheen. Deze lokale plannen worden opgesteld door de gemeentelijke *forward planner* en moeten ervoor zorgen dat het nationale beleid op gewestelijk en lokaal niveau doorwerkt. Maatschappelijke organisaties, burgers en private partijen kunnen bezwaar indienen tegen de lokale plannen. In dat geval is de gemeente verplicht een openbare hoorzitting te houden, waarbij de *Planning Inspector* de verschillende partijen hoort en op basis daarvan aan de gemeente een bindend advies uitbrengt.

Het initiatief voor de uitvoering ligt in Engeland bij de private partijen. De projectontwikkelaar moet voor elke ruimtelijke ontwikkeling een ver-

gunning aanvragen bij de gemeentelijke *planning controller*, die hierover een beslissing neemt. Deze beslissing kan afwijken van het lokale plan. Wanneer de projectontwikkelaar het niet eens is met de beslissing van de ambtenaar, kan hij bij de *Planning Inspectorate* hiertegen beroep aantekenen.

Maatschappelijke organisaties, met name natuurbeschermingsorganisaties, spelen een belangrijke rol binnen het Engelse planningsstelsel, zowel bij de planvorming als bij de vergunningafgifte. Wanneer de vergunningaanvraag speciale natuurgebieden betreft, zijn gemeenten verplicht om advies in te winnen bij deze organisaties. Daarnaast hebben de natuurbeschermingsorganisaties een functie als waakhond: ze houden het handelen van de gemeente nauwlettend in de gaten en dienen zo nodig bezwaar in tegen de lokale plannen of tekenen beroep aan tegen beslissingen die een vergunningverstrekking betreffen.

Gemeenten betrekken niet alleen maatschappelijke organisaties bij de ruimtelijke planvorming maar steeds vaker ook burgers. Burgers hadden al inspraak, maar de nieuwe planningswet van 2004 stimuleert ook voorspraak steeds meer.

Denemarken

Ook Denemarken heeft geen nationaal ruimtelijk plan. De planningswet vormt de basis voor het beleid; deze wordt aangevuld met nationale thematische richtlijnen. Het hiërarchische planningsraamwerk, ondersteund door de planningswet, zorgt voor de verticale doorwerking van het beleid. Op regionaal niveau wordt op basis van procedurele en inhoudelijke (zowel ruimtelijke als sectorale) voorschriften een integraal plan opgesteld, dat richting geeft aan de ontwikkelingen in het gebied en dat het kader vormt voor de gemeentelijke plannen.

De planning in de Deense Hoofdstadregio is gebaseerd op twee principes, die invulling geven aan de opgave om groene gebieden onder verstedelijkingsdruk te vrijwaren van ongewenste bebouwing. Nieuwe stedelijke uitbreidingen vinden ten eerste geconcentreerd plaats in stedelijke zones: aan de omvorming van landelijke naar stedelijke gebieden zijn wettelijk nauwe restricties en procedures verbonden. Ten tweede moeten in de Hoofdstadregio stedelijke uitbreidingen plaatsvinden binnen de structuur van het vingerplan, een concept uit 1947 dat nog steeds actueel is. Volgens het vingerplan vindt stedelijke ontwikkeling plaats in de palm - het centrum: Kopenhagen - en langs de vingers - de spoorwegen. Tussen de vingers in bevinden zich *Grøne Kiler* (groene wiggen) die tot in Kopenhagen reiken. Hierdoor wordt het groen de stad in gebracht en komen recreatie en natuur voor iedereen binnen handbereik.

De regionale en gemeentelijke plannen komen tot stand in een proces waarbij zoveel mogelijk partijen worden betrokken; dit bevordert de doorwerking van het beleid. Maatschappelijke organisaties - niet in de laatste plaats uit de hoek van de natuur en de recreatie - worden gezien als partners die gevraagd en ongevraagd bijdragen aan ideeënvorming en beleid. Ook burgers worden actief bij de planvorming betrokken, onder meer doordat de

ruimtelijke planvorming een belangrijke plaats inneemt in het (lokale) politieke debat en doordat de plandocumenten gericht zijn op het publiek.

Nieuwe ontwikkelingen in de plannen, zoals stedelijke uitbreidingen, zijn door de verticale sturing van het planningsraamwerk alleen mogelijk wanneer deze in overeenstemming zijn met het nationale en het regionale beleid. Hierbij vormen de maatschappelijke partijen een belangrijke partner, die er op toeziet dat waardevolle groene gebieden daadwerkelijk worden beschermd. Deze maatschappelijke partijen spelen niet alleen een rol bij de planvorming, maar ook bij de uitvoering en handhaving. Wanneer vergunningen niet conform de plannen zijn of wanneer in de praktijk plannen en wetgeving worden overtreden, dan zijn het voornamelijk deze partijen die fungeren als 'piepsysteem'. Het institutionele systeem kent verschillende wegen waarlangs de maatschappelijke partijen en burgers aan de bel kunnen trekken.

Inspiratiepunten voor Nederland

De manier waarop de groene gebieden in Engeland respectievelijk Denemarken worden beschermd, verschilt. Toch blijkt de bescherming in beide studiegebieden effectief te zijn: zowel de Peak Triangle als de Hoofdstadregio Kopenhagen blijven gevrijwaard van ongewenste verstedelijking. Planning draagt zeker bij aan deze succesvolle bescherming.

In welke opzichten kunnen de bevindingen ten aanzien van Engeland en Denemarken de Nederlandse 'beschermingsplanologie' nu inspireren?

Allereerst vallen enkele concrete planningspraktijken in die landen op:

- In Engeland speelt de *Planning Inspectorate* een doorslaggevende rol bij de handhaving van beleid. Deze biedt mogelijkheden tot inspraak en beroep, en organiseert hiertoe openbare hoorzittingen. Het advies van de *Planning Inspectorate* is bindend voor de lokale overheden.
- In Denemarken gaat de bestemmingswijziging gepaard met een belastingheffing. Deze geldt ook voor recreatiewoningen.

Voor de Nederlandse praktijk en voor de huidige discussie ten aanzien van onder meer de sturingsfilosofie of ontwikkelingsplanologie zijn onderstaande punten interessant:

- *Sturing*. Zowel in Engeland als in Denemarken blijkt nationale sturing bij de bescherming van groene gebieden opvallend effectief. Dit gebeurt niet op basis van een nationaal ruimtelijk plan, maar op basis van ruimtelijke wetgeving geflankeerd door thematische nationale planningsrichtlijnen. Planologische middelen voeren de boventoon, niet financiële. Zo koopt de Engelse overheid geen bufferzones, maar ze dwingt deze af via planningsrichtlijnen.
- *Rol middenbestuur*. Met de Nota Ruimte verschuiven in Nederland steeds meer verantwoordelijkheden van het Rijk naar de lagere overheden. Vooral de provincies krijgen meer bevoegdheden. De praktijk in Denemarken laat zien dat het middenbestuur inderdaad een grote rol

kan spelen in de ruimtelijke planning, ook bij de bescherming van groene gebieden. Voorwaarde daarbij is dat wetgeving en richtlijnen op nationaal niveau de kaders scheppen waarbinnen de regio's zich mogen bewegen. De regio's zelf hebben de bevoegdheden en bijbehorende instrumenten om hun taak naar behoren uit te voeren.

- *Inhoudelijke richtlijnen*. In de herziening van de WRO wordt voorgesteld om verticale doorwerking binnen de ruimtelijke planning te bevorderen door kaderstelling vooraf. Dit is vergelijkbaar met de regels en richtlijnen die zowel in Denemarken als in Engeland op nationaal niveau worden gebruikt om verticale doorwerking in de planning te bewerkstelligen. De concreetheid van de richtlijnen en het feit dat ze gericht zijn op één thema, stimuleert de doorwerking en uitvoering ervan. Restrictief beleid en een heldere sturing op basis van deze richtlijnen kunnen de kaders stellen waarbinnen ontwikkelingsplanologie kan werken en er daadwerkelijk sprake kan zijn van sturen op hoofdlijnen.
- *Integraliteit*. Integraliteit staat in Nederland hoog op de beleidsagenda. In de praktijk lijkt de integratie van natuur, milieu, water en ruimtelijke ordening echter een moeizaam proces te zijn. De praktijk in Denemarken laat echter zien dat ruimtelijke planning wel als een goed integratiekader kan fungeren. Uitgangspunt is daar niet de integratie van wetten, zoals VROM voorstelt, maar de integratie van ruimtelijke wet- en regelgeving in regionaal-ruimtelijke praktijken.
- *Concepten*. Zowel in Engeland als in Denemarken staan in het beleid de concepten 'compacte stad' en 'openheid van het landschap' centraal. Deze concepten zijn integraal, worden breed gedragen (ze zijn ook bij de burger bekend) en bestaan al lang (het concept van de *green belts* stamt bijvoorbeeld al uit jaren vijftig van de vorige eeuw). De concepten hebben daarmee een grote structurerende werking.
- *Maatschappelijke betrokkenheid*. Het maatschappelijke middenveld speelt in Engeland en Denemarken van oudsher een belangrijke rol in bescherming van groene gebieden. Natuur en recreatie-organisaties beschikken over een grote achterban en fungeren als waakhond en adviseur. Zij zijn betrokken bij planvorming, maar houden tevens ruimtelijke ontwikkelingen in de gaten; indien die dreigende vormen aannemen, fungeren de organisaties als piepsysteem.

INLEIDING

Aanleiding

De Nederlandse ruimtelijke planning is altijd beter geweest in het ontwikkelen dan in het beschermen van de ruimte. De ruimtelijke planning wordt weliswaar gekarakteriseerd als toelatingsplanologie met een centrale rol voor het bestemmingsplan, in het nationale ruimtelijke beleid ging het tot voor kort om het sturen van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen. De overheid bepaalde de ruimtelijke inrichting vooral vanuit haar rol als opdrachtgever (Van der Cammen 2004b). Ook de volkshuisvesting, de landbouw en de infrastructuur, de zogenoemde meekoppelende belangen bij de ruimtelijke ordening, hebben hierbij een grote sturende invloed gehad. Zo zijn, gesteund door forse subsidiestromen vanuit het volkshuisvestingsbeleid, grootschalige woningbouwprojecten ontplooid in groeikernen en Vinex-wijken. Dit beleid van gebundelde deconcentratie zorgde ervoor dat bepaalde groene gebieden niet verstedelijkten: doordat verstedelijking elders plaats vond, werd de druk op die gebieden weggenomen. Ook de landbouwsector had een belangrijke rol bij het openhouden van het landelijke gebied. Bovendien had het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vanouds een dominante rol bij de invulling en instrumentatie van een specifiek beleid voor dat landelijke gebied: van landbouw en natuur naar landschap en plattelandsontwikkeling. Voor zover er sprake is van succesvolle bescherming, is deze grotendeels te danken aan de sturende en ontwikkelingsgerichte rol van de meekoppelende belangen bij de ruimtelijke inrichting.

Nu de meekoppelende belangen van de volkshuisvesting en landbouw sterk aan betekenis inboeten en ontkoppelen, moet de ruimtelijke planning steeds meer op eigen benen leren staan (zie voor deze relatie tussen ruimtelijke planning en meekoppelende belangen bijvoorbeeld WRR 1998 en Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening 2000). Dit terwijl de ruimteclaims op de groene gebieden steeds meer toenemen. Het landelijke gebied, dat in Nederland voor het overgrote deel binnen de stedelijke invloedssfeer valt (Van der Wouden 2005), transformeert zo van productieruimte naar consumptieruimte en ontwikkelt zich onder toenemende verstedelijkingsdruk in de richting van een *urban field* (Van der Cammen & De Lange 1998). Er is daarom behoefte aan een duidelijke rol voor de ruimtelijke planning bij de bescherming van waardevolle groene gebieden. Dit zijn de redenen voor het Ruimtelijk Planbureau om in deze studie de ‘beschermingsplanologie’ centraal te zetten en te bezien wat Nederland op dit gebied kan leren van planningspraktijken in het buitenland.

Een internationaal georiënteerde studie is op dit moment extra interessant, nu met de Nota Ruimte het Nederlandse ruimtelijke beleid voor veel thema's – ook ten aanzien van de groene gebieden – gaat veranderen. Verandering van beleid kan immers ruimte bieden voor vernieuwingen in planconcepten en uitvoeringspraktijken.

Eén van de voornaamste veranderingen is dat de Nota Ruimte – met minder restricties en regels, en meer vrijheid voor ontwikkeling – een verschuiving wil bewerkstelligen van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. De nota neemt afstand van de rode- en groene-contourenbenadering uit de Vijfde Nota, omdat deze niet past in de meer ontwikkelingsgerichte sturingsfilosofie van het huidige kabinet. Verder wordt de decentralisatie in de ruimtelijke ordening versterkt: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het Rijk gaat zich vooral richten op de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, waarin naast economische kerngebieden en hoofdverbindingssassen ook de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Nationale Landschappen zijn opgenomen. Het ruimtelijke beleid ten aanzien van de groene gebieden, zoals natuurgebieden, nationale landschappen en bufferzones rond steden, krijgt hierdoor een nieuwe invulling, waarbij de provincies bij de verdere uitwerking een sleutelrol gaan vervullen. De provincies krijgen de taak om naast de EHS twaalf 'robuuste ecologische verbindingen' te realiseren en de nationale landschappen nader vorm te geven. Ook wordt momenteel gewerkt aan de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die middels nieuwe instrumenten en regels het beleid handen en voeten moet geven. Planningspraktijken uit het buitenland kunnen bij deze herziening wellicht inspireren.

Afbakening

Het centrale thema in deze studie is de planning van groene gebieden: niet-stedelijke gebieden met een groen karakter en met groene kwaliteiten, die zich bevinden binnen een stedelijke invloedssfeer en daardoor onder verstedelijkingsdruk staan. Deze verstedelijkingsdruk kan zich bijvoorbeeld uiten in de aanleg van nieuwe woningen, bedrijventerreinen, infrastructuur, recreatievoorzieningen, windmolens of telecommunicatiemasten. Om die reden krijgen de gebieden specifieke aandacht in het ruimtelijke beleid.

Met planning bedoelen we ruimtelijk en sectoraal overheidsbeleid, regelgeving en andere beleidsinstrumenten, gericht op de regulering van grondgebruik. Het begrip planning is daarmee breder dan de traditionele ruimtelijke ordening, die zich hoofdzakelijk richt op de ruimtelijke planvorming en de uitvoering van ruimtelijke plannen (zie ook Klaassen 2002: 34–36). We hebben voor deze breedte gekozen, omdat in het buitenland de scheidslijn tussen ruimtelijke planning en sectorale planning anders kan zijn dan in Nederland. Voor de Nederlandse ruimtelijke planning kan dus ook sectorale planning in het buitenland interessant zijn. Ook kijken we naar zaken als beheer en financiële instrumenten, maar vooral om de rol van planning in perspectief te plaatsen en duidelijk te maken hoe deze zich verhoudt tot andere instrumenten.

Een veelgehoorde kritiek op internationaal vergelijkend onderzoek is dat landen van elkaar verschillen in institutionele, geografische en culturele zin, waardoor het onmogelijk zou zijn beleid over te nemen en er dus niets te leren valt. Voor het opdoen van inspiratie hoeft dit echter geen belemmering te zijn. Integendeel, als de buitenlandse planningspraktijken een naar Nederlandse maatstaven afwijkende aanpak hebben, kan dit voor onze praktijk verfrissend zijn en ideeën opleveren voor innovatie.

Dit onderzoek is dan ook geen vergelijking in de zin dat verschillen en overeenkomsten tussen landen op een rijtje worden gezet om vervolgens te zeggen wat goed is en wat slecht. In dit onderzoek kiezen we voor een andere opzet: voor twee landen zetten we de planningspraktijken voor de groene gebieden naast elkaar, met Nederland als referentiekader. Hiermee willen we voor Nederland vernieuwende of afwijkende planningspraktijken identificeren die onze eigen ruimtelijke planning kunnen inspireren.

Het gaat in deze studie dus niet om 'framing', het verbeteren van een bestaande beleidstheorie, maar om 're-framing', waarbij reflectie op het eigen denkkader centraal staat evenals het overdragen van nieuwe ideeën van buiten dit denkkader (zie ook Schön en Rein 1994). Het belang hiervan wordt onderstreept door Booth (1993: 217):

Comparative research has important benefits for the understanding of planning in the home country, because of the way in which [...] it questions the assumptions that are made about the nature and purpose of planning.

Internationaal vergelijkend onderzoek kan daarmee ook bijdragen aan het openhouden van wat Faludi en Van der Valk (1994) de 'planningsdoctrine' noemen. Het bestaan van een planningsdoctrine is op zichzelf niet verkeerd, maar het gevaar dreigt dat deze doctrine gesloten blijft, dat er geen discussie meer mogelijk is en dat daardoor op den duur geen substantiële verbeteringen of vernieuwingen meer kunnen plaatsvinden. Dit is onwenselijk, omdat de planning zich dan niet meer kan aanpassen aan de maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderende planningsopgaven. Om dit te voorkomen moet de planningsdoctrine open zijn, en ruimte bieden voor discussie en reflectie. Internationaal vergelijkend onderzoek kan hieraan bijdragen door te laten zien hoe het er in andere landen aan toe gaat.

In deze studie plaatsen we de planningspraktijken van Engeland en Denemarken naast die van Nederland. We hebben voor deze landen gekozen omdat ze verschillen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van Nederland qua institutionele context – ze behoren tot verschillende 'families of nations' (Newman & Thornley 1996). Bovendien hebben de landen volgens *The EU compendium of spatial planning systems and policies* (European Commission 1997) een andere planningstraditie en -benadering. Daarbij zijn de verschillen echter niet zo groot dat de landen niet kunnen fungeren als inspiratiebron voor Nederland; ze liggen in Noordwest-Europa, waar op macroniveau verwantschap bestaat en dezelfde opgaven leven, zoals de globalisering en de

toenemende invloed van Europese regelgeving op de ruimtelijke ordening (zie bijvoorbeeld Evers & Van Ravesteyn 2004). Belangrijk hierbij is dat in Engeland en Denemarken het voor deze studie gekozen onderzoeksthema even actueel is als in Nederland: verstedelijkingsdruk in groene gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer is gemeengoed in Noordwest-Europa (De Pater, Béneker & Buunk 2004).

Onderzoeksopzet

Het doel van deze studie is politici, ambtenaren en anderen die zijn betrokken bij het in deze studie gekozen beleidsthema – de bescherming van groene gebieden binnen een stedelijke invloedssfeer en de rol van planning daarbij – te inspireren. Daarbij hopen we nieuwe ideeën te ontleen aan de planningspraktijken in andere landen; ideeën die onder meer de uitvoering van de Nota Ruimte kunnen versterken. Dit doen we aan de hand van de volgende centrale vragen:

1. Wat is de rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Engeland en Denemarken?
2. Welke planningspraktijken in die landen zijn interessant voor Nederland?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden onderzoeken we hoe de Britse en Deense planningssystemen bij de bescherming van groene gebieden zijn opgezet en hoe deze aanpak in de praktijk functioneert. Daarbij zoomen we per land in op één studiegebied, om een beter beeld te krijgen van de uitwerking van de planningsaanpak.

Deze uitwerking omvat twee aspecten. Allereerst gaat het erom hoe de planning in de praktijk wordt gebracht, de toepassing, en vervolgens om de ruimtelijke effecten daarvan. Bij het laatste aspect zullen we de planning en de effectiviteit ervan niet zelf beoordelen. In plaats daarvan schetsen we aan de hand van interviews en secundaire literatuur een beeld van hoe over het algemeen wordt geoordeeld over de effectiviteit dan wel het functioneren van de planning in de desbetreffende landen, en de tevredenheid erover. Ten slotte zullen we aandacht besteden aan de randvoorwaarden en de succesfactoren die van invloed zijn op het functioneren van de planning.

Om de centrale vraag te beantwoorden stellen we in de casusbeschrijvingen van Engeland en Denemarken de volgende vragen aan de orde:

- Welk beleid wordt gehanteerd bij de bescherming van groene gebieden?
- Wat is hierbij de rol van planning?
- Hoe wordt dit beleid op regionaal en lokaal niveau toegepast?
- Wat is het effect van deze aanpak in de praktijk?
- Welke factoren versterken het functioneren van de planning bij de bescherming van de groene gebieden?

Bevindingen die hebben geleid tot de selectie van Engeland en Denemarken

Engeland is een land dat behoort tot de Angelsaksische familie. Het staat bekend om zijn centralistische sturing. Echter, op het gebied van de planning lijken er op centraal niveau weinig wettelijke instrumenten om planologische sturing af te dwingen. Het is interessant om te zien hoe dit in de praktijk uitwerkt in relatie tot de beschermde groene gebieden. Engeland staat immers bekend om zijn *National Parks* en *Green Belts*. De vraag rijst dan door wie en hoe de groene gebieden worden beschermd en wat hierbij de rol is van planning. Volgens het Europese Compendium (European Commission 1997) is in dit verband de traditie van *land use management* van belang. De controle van ontwikkelingen door landgebruiksplanning op strategisch en lokaal niveau wordt gezien als een effectief middel voor duurzame ontwikkeling en groei.

Denemarken behoort tot de Scandinavische familie. Deze familie wordt gekenmerkt door een sterke decentralisatie. In tegenstelling tot Zweden of Noorwegen zijn het in Denemarken echter niet de gemeenten die de meeste invloed op de ruimtelijke inrichting hebben, maar de provincies. In het planningssysteem lijkt de klassieke zonerings nog steeds een belangrijke rol te spelen bij het tegengaan van ongewenste stedelijke ontwikkeling. Daarbij zijn het juist de provincies die zorg dragen voor het aanzien van het landelijke gebied. Een ander opvallend punt in Denemarken lijkt de integraliteit van de planning. Zoals in alle Scandinavische landen kent men een stringent milieubeleid en wordt de natuur gekoesterd; beide aspecten worden verankerd in de planning. Denemarken is hiermee een typisch voorbeeld van wat het Compendium de *comprehensive integrated approach* noemt, waarbij integraliteit en hiërarchische sturing een belangrijke rol spelen.

Bij de selectie van de studiegebieden hebben we gezocht naar grootschalige groene gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer, dat wil zeggen: groene gebieden onder een (potentiële of latente) verstedelijkingsdruk. Deze problematiek speelt immers ook in Nederland; een bekend voorbeeld is het Groene Hart, dat opgesnoept lijkt te worden door de omringende steden. Door te kijken naar gebieden waar een dergelijke problematiek speelt of dreigt, en de vraag te beantwoorden hoe men hiermee in de planning omgaat, zijn voor Nederland de meest bruikbare dan wel inspirerende planningspraktijken te verwachten. In de twee geselecteerde studiegebieden gaat het dan ook om verschillende typen groene gebieden in de omgeving van één of meerdere grote steden. Hoewel de verstedelijkingsdruk in de gebieden minder is dan in het Groene Hart, is er wel sprake van een vergelijkbare problematiek.

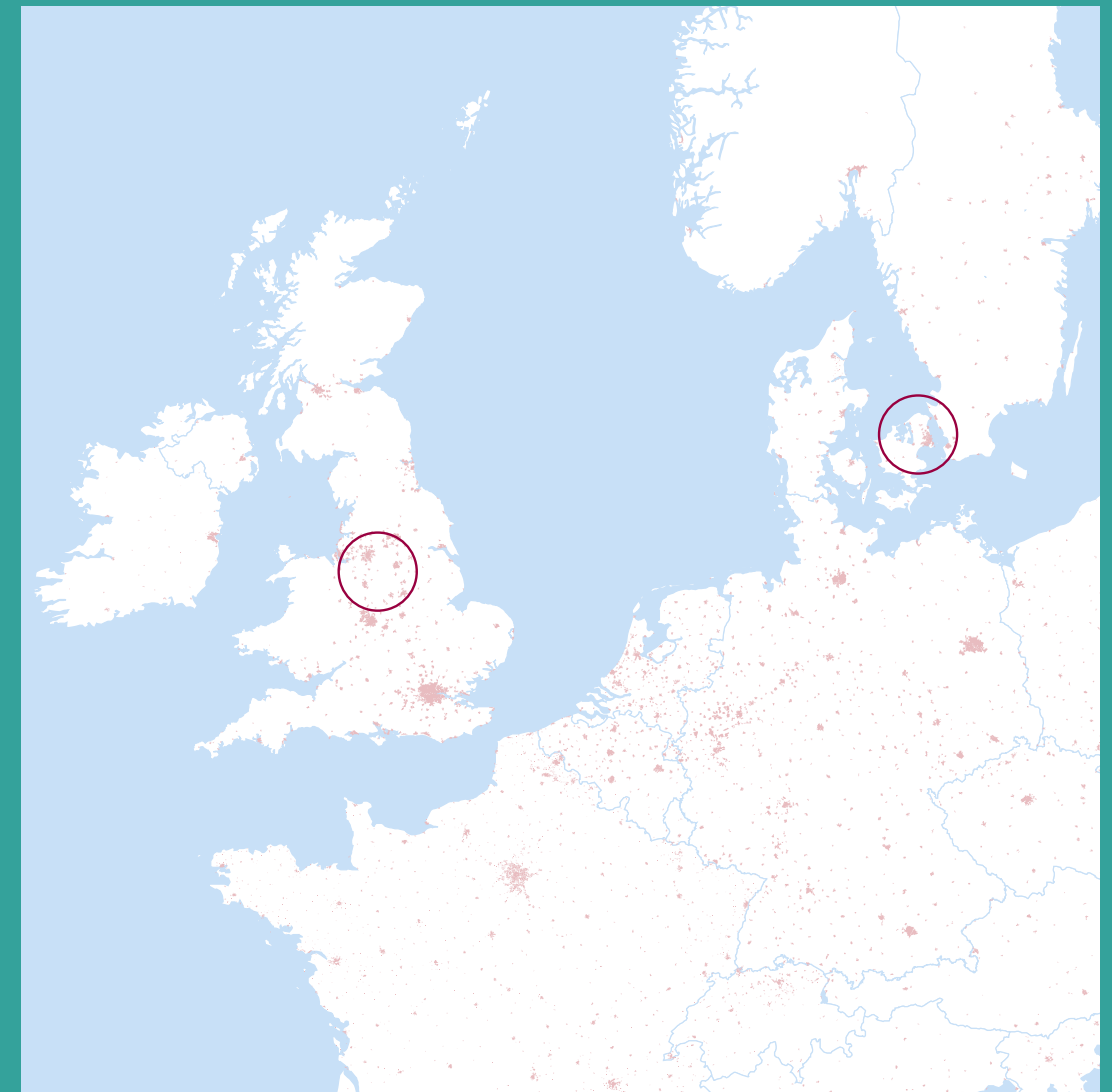
In Engeland hebben we gekozen voor het gebied tussen Manchester, Derby en Sheffield, met als kern het Peak District; dit gebied noemen we hier de Peak Triangle. Studiegebieden in de invloedssfeer van de wereldstad Londen hebben we buiten beschouwing gelaten, omdat deze regio met miljoenen inwoners van een geheel andere orde is dan de gebieden in Nederland. Bovendien is de regio Londen al vaker onderwerp geweest van onderzoek, waardoor echt vernieuwende uitkomsten en inspiratie minder waarschijnlijk zijn. In Denemarken is gekozen voor de Hoofdstadregio Groot Kopenhagen. Figuur 1 toont de ligging van deze gebieden.

De bescherming van de groene gebieden en de rol van planning hierbij hebben we onderzocht aan de hand van wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten als nota's en visies, wet- en regelgeving en ruimtelijke plannen en plankaarten van de verschillende overheidslagen. Daarnaast hebben we verschillende betrokkenen geïnterviewd, te weten beleidsmedewerkers van de verschillende overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau, vertegenwoordigers van natuur- of recreatieorganisaties en wetenschappers. In deze interviews hebben we onder meer gewerkt met hypothetische gevallen: potentiële bedreigingen en ruimteclaims in de verschillende typen groene gebieden – zoals de aanleg van een weg, nieuwbouw van woningen of de aanleg van een camping –, waarbij we de vraag stelden of deze claims volgens het nationale planningssysteem al dan niet zouden worden gehonoreerd. Deze hypothetische gevallen hebben we vooral gebruikt om ons een beeld te kunnen vormen van de werking van de planning. Daarnaast hebben we gekeken naar enkele concrete voorbeelden in het gebied.

Opbouw van dit rapport

In het volgende hoofdstuk geven we een impressie van de wijze waarop in de Nederlandse ruimtelijke planning invulling wordt gegeven aan de bescherming van groene gebieden. Hiermee willen we een referentiekader schetsen op basis waarvan interessante planningspraktijken in Engeland en Denemarken kunnen worden onderscheiden. De Nederlandse plannings-

Figuur 1. Geselecteerde studiegebieden



Bron: EEA 2000, RPB

praktijk wordt geïllustreerd aan de hand van twee casestudy's: de Utrechtse Heuvelrug en het Noord-Hollandse Waterland.

De buitenlandse casestudy's worden in de twee daaropvolgende hoofdstukken besproken. Deze hoofdstukken zijn op vergelijkbare wijze opgebouwd, en stellen de vijf hierboven geformuleerde onderzoeksvragen aan de orde.

In het laatste hoofdstuk brengen we de bevindingen uit de casestudy's bij elkaar, in het licht van het Nederlandse referentiekader. Daarbij zullen we enkele vanuit Nederlands perspectief opvallende uitkomsten van de casestudy's spiegelen aan de Nederlandse situatie. Hiermee willen we het laatste gedeelte van de centrale vraag beantwoorden: welke planningspraktijken in Denemarken en Engeland zijn interessant voor de Nederlandse praktijk?

Impressie van de Nederlandse praktijk

Wat wordt in Nederland verstaan onder de bescherming van groene gebieden? En wat is hierbij de rol van planning? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk. We schetsen hoe middels planning enkele actuele vraagstukken het hoofd wordt geboden, en welk beleid en welke beleidsinstrumenten daarbij worden gehanteerd. Voor een impressie van de Nederlandse planingspraktijken zoomen we vervolgens in op twee gebieden, te weten de Utrechtse Heuvelrug en het Noord-Hollandse Waterland.

Beschermingscategorieën in Nederland

Het landelijk gebied in Nederland verstedelijkt. Dit gebeurt onder invloed van de suburbanisatie en de populariteit van het landelijk wonen (zie o.a. Van Dam et al. 2003); het onderscheid tussen stad en land is aan het verdwijnen en de kwaliteit van het landelijke gebied wordt bedreigd. De landbouw krijgt het in Nederland steeds moeilijker en op sommige plaatsen verdwijnt de sector zelfs. Andere vormen van ruimtegebruik komen daarvoor in de plaats, zoals woningen (permanent en voor recreatiedoeleinden), wegen, bedrijven-terreinen, recreatievoorzieningen, nieuwe energievormen (windmolens) en moderne communicatiemiddelen (telecommunicatiemasten). Deze vormen van verstedelijking kunnen het groene gebied bedreigen.

Hoewel het landelijke gebied in Nederland dus onder druk staat, worden de kwaliteiten van, de ontwikkelingen in en de (potentiële) bedreigingen voor het gebied wel onderkend. Ondanks de poging van de WCPA (zie kader p. 25) om tot een uniforme gebiedsindeling te komen hanteert elk land een eigen indeling. In Nederland worden de volgende gebiedscategorieën onderscheiden, gebieden die vanwege specifieke functies of kwaliteiten een aparte status in het ruimtelijk beleid hebben (VROM 2004; LNV 2004a):

- Natuurreservaten (Natuurbeschermingswet)
- Beschermingsgebieden Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)
- Nationale landschappen
- Bufferzones rond steden
- Nationale parken.

Natuurreservaten maken in Nederland veelal deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit samenhangende ruimtelijke stelsel van natuurgebieden moet door samenvoeging of nieuwe onderlinge verbindingen leiden tot een ruimtelijk-ecologisch netwerk dat een kwalitatieve en kwantitatieve versterking van natuurwaarden zal opleveren.

Voor de eerste twee onderscheiden gebiedstypen – natuurreservaten en beschermingsgebieden die vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn – geldt

in het ruimtelijk beleid de verplichting tot 'instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden en een 'nee-tenzij'-regiem' (Ministerie van vrom 2004a: par. 3.3.4). Het ruimtelijkeplanstelsel van rijk, provincies en gemeenten zal worden ingezet om te voorkomen dat deze gebieden, bijvoorbeeld door bouwactiviteiten, worden aangetast. Het nee-tenzij-regiem wordt ingevuld door een formeel voorgeschreven ruimtelijk afwegingskader. Dit houdt in dat binnen deze gebieden en in hun nabijheid nieuwe plannen, projecten of handelingen niet zijn toegestaan 'indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang' (Ministerie van vrom 2004a: par. 3.3.5.3). Als de ingrepen aan deze criteria voldoen, moet de schade zoveel mogelijk worden beperkt. Treedt er desondanks toch schade op, dan moet de initiatiefnemer voor de plannen, en dus de veroorzaker van de schade, deze compenseren. De bewijslast ligt eveneens bij de initiatiefnemer, die hiertoe een onderzoek moet instellen (veelal via een milieu-effectrapportage).

In het geval van de *beschermingsgebieden onder de Vogel- en Habitatrichtlijn* moet er sprake zijn van 'dwingende' redenen van openbaar belang om er plannen te mogen realiseren. In geval van eventuele schade is een financiële compensatie niet mogelijk; de initiatiefnemer is namelijk bij een fysieke ingreep in een Vogel- en Habitatrichtlijngebied verplicht 'vooraf en tijdig vervangende natuur aan te leggen op een zodanige wijze dat de samenhang van Natura 2000 (de Europese Ecologische Hoofdstructuur) niet in gevaar komt' (Ministerie van vrom 2004a: par. 3.3.5.3). Dit strengere regiem vloeit rechtstreeks voort uit de betreffende Europese richtlijnen, die al werkten voordat ze in de nationale regelgeving waren opgenomen, getuige bijvoorbeeld de uitspraak van de Raad van State ten aanzien van de aanleg van de Tweede Maasvlakte (Ministerie van v&w 2005).

Voor de *nationale landschappen* heeft de Nota Ruimte een ontwikkelingsgericht beleid geformuleerd, een 'ja-mits'-regiem. Uitgangspunt van het rijksbeleid voor deze gebieden is dat ze zich in sociaal-economisch opzicht voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de kenmerkende landschappelijke kernkwaliteiten in samenhang met bijzondere natuurlijke, cultuurhistorische en recreatieve kwaliteiten moeten worden behouden of versterkt. De provincies dienen deze gebieden gedetailleerd te begrenzen, in een streekplan vast te leggen en aan de hand van een uitvoeringsprogramma het voor deze gebieden te voeren beleid nader vorm te geven. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de bevordering van toeristisch-recreatieve voorzieningen en het verbeteren van de toegankelijkheid voor wandelaars, fietsers en watersporters. De aanleg van grootschalige verstedelijkingslocaties, bedrijventerreinen, glastuinbouwcomplexen en infrastructuur is in de nationale landschappen niet toegestaan. Hiervan kan alleen worden afgeweken als er sprake is van 'groot nationaal belang' en er mitigerende en compenserende maatregelen worden getroffen, bijvoorbeeld een goede inpassing in de omgeving en extra aandacht voor de ontwerp-kwaliteit.

Bescherming van groene gebieden in internationaal en historisch perspectief

In veel West-Europese landen komt de natuurbescherming op aan het begin van de twintigste eeuw, wanneer door de groei van de economische ontwikkeling en de verstedelijking steeds meer natuur dreigt te verdwijnen. Belangrijke natuurbeschermingsorganisaties worden in deze periode opgericht, zoals de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (1905) en de *National Trust* in het Verenigd Koninkrijk (1895). In Frankrijk dateert de eerste natuurbeschermingswet van 1906; in de meeste West-Europese landen komen belangrijke natuurbeschermingswetten in de jaren zestig en zeventig tot stand. De doelen van natuurbescherming lopen uiteen van de bescherming van oernatuur of wildernis (*Heimatschutz* in Duitsland), nationaal-cultureel erfgoed (Frankrijk, Zwitserland en Italië), bossen (Frankrijk, Denemarken) en wildreservaten (Spanje) tot de bescherming van bedreigde natuurgebieden en vogelreservaten tegen de oprukkende verstedelijking (Engeland, Denemarken en Nederland) (Gorter 1986; Jongman & Kamphorst 1999).

Bij de opkomst van ruimtelijke planning is in veel West-Europese landen de bescherming van bijzondere, groene gebieden een belangrijke drijfveer. Geleidelijk aan wordt dit beleid uitgebreid met de opkomst van nationale parken, bufferzones of *Green Belts* rond de steden. Steeds vaker komt de impuls hiertoe van bovenationale organisaties. Zo zijn in Europees verband de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) vastgesteld in respectievelijk 1979 en 1992 (Gorter 1986; Van Schendelen 1997). En wanneer de Raad van Europa in 2000 de Europese Landschapsconventie vaststelt, is dit voor verschillende Europese landen aanleiding om, via de ruimtelijke ordening,

belangrijke landschappen te identificeren (Raad van Europa 2003). Op mondiaal niveau ten slotte is ook de UNESCO actief bij de bescherming van gebieden met een cultuurhistorische waarde.

De *World Conservation Union* (WCPA), de opvolger van de *International Union for the Conservation of Nature and Nature Resources* (IUCN), is een wereldwijde koepelorganisatie van natuurorganisaties en wetenschappers. Deze organisatie heeft een indelingsmethodiek ontwikkeld om de internationale samenwerking en beleidsontwikkeling op het gebied van beschermde natuur te versterken (WCPA 2000). Deze indeling is internationaal algemeen aanvaard en vergemakkelijkt het maken van internationale vergelijkingen. De indeling berust met name op de doelen en aard van het terreinbeheer; deze kent de volgende categorieën:

- Categorie 1: Strict Nature Reserve / Wilderness Area (protected area managed mainly for science or wilderness protection)
- Categorie 2: National Park (protected area managed mainly for ecosystem protection and recreation)
- Categorie 3: National Monument (protected area managed mainly for conservation of specific nature features)
- Categorie 4: Habitat and species management area (protected area managed mainly for conservation through management intervention);
- Categorie 5: Protected landscape (protected area managed mainly for landscape conservation and recreation)
- Categorie 6: Managed Resource Protected Area (protected area managed mainly for the sustainable use of natural ecosystems).

Het begrip *rijksbufferzone* lijkt in de Nota Ruimte aanvankelijk te worden vervangen door termen als ‘regionale parken’ of ‘grootschalige groene recreatiegebieden rond steden’. Op aandrang van de Tweede Kamer wordt het begrip echter gehandhaafd. Wordt in de Vierde Nota Extra (Vinex) en eerdere rijksnota’s voor de ruimtelijke ordening voor deze gebieden een scheiding van stad en land bepleit, in de Nota Ruimte is het hoofddoel van het ruimtelijk beleid voor de rijksbufferzones verschoven naar het bieden van voldoende groene dagrecreatiemogelijkheden voor de stedelingen. Het gaat er daarbij nog steeds om deze gebieden te vrijwaren van grootschalige bebouwing en hun open, groene karakter te bevorderen. Het beleid ten aanzien van de rijksbufferzones maakt nu onderdeel uit van de nationale stedelijke netwerken (Ministerie van VROM 2004a: par. 2.2.5.5) en richt zich op zeven open gebieden in de Randstad, Midden-Delfland, IJsselmonde-Oost, het Veenweidegebied (tussen Den Haag en Leiden), Spaarnwoude, Waterland, Amstelland-Vechtstreek en Noorderpark (tussen Utrecht en Hilversum).

Al sedert 1964 berust het beleid gericht op de rijksbufferzones op de verwerving van gronden; aanvankelijk alleen door het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en vanaf 1987 versterkt door samenwerking met het Ministerie van LNV in de vorm van meerjarige convenanten. Op basis van deze VROM/LNV-convenanten zou binnen de rijksbufferzones in totaal ruim elf duizend hectare voor strategische grond-aankoop in aanmerking komen. Van deze taakstelling moet in 2001 nog 2.800 hectare worden gerealiseerd; de geschatte kosten die hiermee gepaard gaan, bedragen 390 miljoen gulden. Opvallend is dat het Rijk in deze regeling geen grondverwerving nodig acht voor het gebied Waterland, de bufferzone met de grootste oppervlakte. Blijkbaar vertrouwt de overheid daar meer op de planologische bescherming, landinrichting en specifieke financiële middelen voor het natuurbeleid.

In 2001 voert Alterra een evaluatiestudie uit naar het functioneren van rijksbufferzones (Bervaes, Kuindersma & Onderstal 2002). De auteurs concluderen dat het beleid succesvol is: in het algemeen is de verstedelijking binnen de aangewezen bufferzones duidelijk geringer van omvang dan in vergelijkbare andere (restrictieve-beleids)gebieden nabij steden. Als verklaring verwijzen ze naar het feit dat de begrensde rijksbufferzones zijn opgenomen in de betreffende streekplannen. Over de bescherming in bestemmingsplannen is de Alterra-studie minder positief, tenzij het gaat om een vervolg op een landinrichtingsproject, waarin aankoop en beheer van agrarische en natuurgronden geregeld zijn.

De *Nationale Parken* worden in de Nota Ruimte niet genoemd. Dit is opvallend, omdat het beleid ten aanzien van de (18) aangewezen nationale parken wel door het Rijk wordt voortgezet. In de Agenda Vitaal Platteland van de Minister van LNV (Ministerie van LNV 2004a: 14–15) worden ze zelfs de ‘parels van de EHS’ genoemd. Het beleid ten aanzien van de nationale parken lijkt dus geheel losgekoppeld van de ruimtelijke ordening. In de beheersplannen van de nationale parken die als basis gelden voor een vaste institutionele

subsidie van het Ministerie van LNV, wordt zelfs uitdrukkelijk aangegeven dat deze niet zijn gericht op planologische doorwerking (Provincie Utrecht 2003).

Beleidsinstrumenten

De aankoop van natuurgebieden door natuurorganisaties of de overheid is in Nederland traditiegetrouw het belangrijkste middel om de natuur blijvend te beschermen (Ministerie van LNV 1995, 2004a). Geleidelijk aan is in het natuurbeleid echter het besef ontstaan dat ook de ruimtelijke ordening onmisbare beschermingsmiddelen biedt. Denk bijvoorbeeld aan de structurerende instrumenten die bepaalde gebieden vrijwaren van bebouwing; voorwaarde daarbij is dat het rijksbeleid via streekplannen kan doorwerken naar bestemmingsplannen. Zo krijgt het Structuurschema Groene Ruimte de juridische status van planologische kernbeslissing om de doorwerking in andere beleidssectoren, zoals het landbouwbeleid, het milieu- en waterbeleid en met name het ruimtelijke beleid, te bevorderen. In deze nota wordt voor de eerste keer het beleid voor een Ecologische Hoofdstructuur (EHS), bestaande uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingzones, formeel op de kaart vastgelegd. Op basis van dit structuurschema krijgen de provincies bovendien de taak om de EHS nader te begrenzen en op te nemen in hun streekplannen. Het is vervolgens aan de gemeenten om deze natuurgebieden via hun bestemmingsplannen te beschermen. Immers, alleen bestemmingsplannen hebben een rechtstreeks bindende werking, die nodig is om bijvoorbeeld ongewenste nieuwe bebouwing uit de te beschermen natuurgebieden te weren. Ook voor de Randstad-groenstructuur (stedelijke bufferzones), strategische groenprojecten (openluchtrecreatie) en waardevolle cultuurlandschappen is een dergelijke koppeling met de streekplannen gemaakt (Ministerie van LNV 1995).

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ligt ten grondslag aan dit ruimtelijke ordeningssysteem. Hoewel de wet geen formele juridische binding voorschrijft tussen de ruimtelijke plannen van de verschillende overheidslagen, lijkt de begrenzing van de EHS en van de bufferzones inmiddels in de meeste streekplannen te zijn verwerkt (MNP 2003). De bestemmingsplannen zijn echter de belangrijkste schakel in het ruimtelijk beleid ten aanzien van de beschermde groene gebieden; ze vormen uiteindelijk het wettelijke toetsingskader van nieuwe bouwplannen en zijn daarom een onmisbaar sluitstuk van de gebiedsbescherming. De Nota Ruimte bepaalt dat de begrensde EHS in 2008 door de provincies in hun plannen moet zijn opgenomen; deze termijn geldt ook voor de gemeentelijke bestemmingsplannen (Ministerie van VROM 2004a: par. 3.3.2). Volgens het Milieu- en Natuurplanbureau is het zeer onwaarschijnlijk dat de gemeenten deze termijn zullen halen. Dit komt door het trage tempo waarin de bestemmingsplannen worden herzien; de wettelijke termijn van herziening binnen tien jaar wordt slecht nageleefd (MNP 2003; Dirkx & Kuiper 2004). Dit droeve beeld wordt bevestigd door een

recent onderzoek van de vrom-inspectie: bestemmingsplannen blijken in tachtig procent van de onderzochte (262) gemeenten ouder te zijn dan tien jaar (vrom 2005a: 31).

In 2003 is aan de Tweede Kamer een wetsontwerp aangeboden voor een fundamentele herziening van de wro. Van dit wetsontwerp zijn in het kader van deze studie twee onderwerpen van belang: de verticale doorwerking tussen plannen van verschillende bestuurslagen, en de structuurvisies.

In de nieuwe methodiek om tot verticale doorwerking te komen, krijgen het Rijk en de provincies de bevoegdheid om, op basis van het nieuwe artikel 4, regels op te stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, 'indien een goede nationale (respectievelijk provinciale) ruimtelijke ordening dat noodzakelijk maakt'. Deze regels moeten vervolgens worden vastgesteld in een Algemene Maatregel van Bestuur respectievelijk in een provinciale verordening, waaraan een inspraakprocedure is verbonden. Tegelijkertijd verdwijnt de goedkeuringsbevoegdheid van provincies. Daarvoor in de plaats krijgen de provincies een functie als toetser van bestemmingsplannen. Tot slot krijgen Rijk en provincies ook een bestemmingsplanbevoegdheid.

Structuurvisies gaan de planologische kernbeslissingen van het rijk, de streekplannen van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen vervangen. In deze vormvrije, strategische, ruimtelijke plannen worden de hoofdlijnen voor de ontwikkeling van een bepaald gebied vastgelegd, inclusief voorstellen voor de wijze waarop die ontwikkeling moet worden gerealiseerd. Deze plannen bieden bij uitstek de mogelijkheid om allerlei ruimtelijk relevante beleidsvelden verder (horizontaal) te integreren dan in de huidige ruimtelijke plannen gebruikelijk is. Een structuurvisie bindt namelijk alleen het eigen bestuursorgaan en heeft daardoor primair een intern structurerende functie. Op aandrang van de Tweede Kamer worden deze nieuwe ruimtelijke plannen wel verplicht, maar zonder wettelijk vastgestelde procedure en inhoudelijke eisen (Tweede Kamer 2005). In dit kader is verder nog van belang dat de Minister van vrom momenteel werkt aan een integrale omgevingsvergunning, waarin onder meer voorschriften op het gebied van bouw, wonen, milieu, natuur en de Monumentenwet bijeen worden gebracht om de vergunningsprocedures te vereenvoudigen (vrom 2005b).

Maar niet alleen de instrumenten, ook de rol van planning zelf (met name de nationale planning) staat momenteel ter discussie. In het rijksbeleid wordt bijvoorbeeld een zwaarder accent gelegd op de ontwikkelingsplanologie. Het Rijk stelt zich terughoudend op; de verdere uitwerking van dit beleid en de gebiedsbegrenzing zullen worden gekoppeld aan de streekplannen. De inhoudelijke sturing van de nationale landschappen en bufferzones wordt hiermee hoofdzakelijk in provinciale handen gelegd. Voor dit beleid lijken echter weinig extra rijksmiddelen beschikbaar te zijn.

Het zijn vooral de financiële instrumenten die, nu en in de toekomst, de belangrijkste pijlers zijn van het beleid ten aanzien van de groene gebieden in Nederland. Het Ministerie van LNV heeft per jaar een bedrag van ruim 450

miljoen euro beschikbaar voor de verwerving, de inrichting en het beheer van beschermde natuur- en recreatiegebieden (Ministerie van vrom 2004b). De toekenning van Subsidies Natuurbeheer en Subsidies Agrarisch Natuurbeheer is door het Ministerie van LNV overigens gekoppeld aan de verplichting om de gebieden waarvoor de subsidie is toegekend, op te nemen in een provinciaal gebiedsplan. In zo'n gebiedsplanplan zijn de gebiedsgrenzen en oppervlakten aangegeven op kaarten met een schaal 1:25.000. Verder schetsen deze plannen per gebied de natuurdoeltypen – het ministerie van LNV onderscheidt er 134 – en de daarop gebaseerde maatregelenpakketten. Aangezien het gebiedsplan uitdrukkelijk wordt uitgevoerd op basis van vrijwilligheid, heeft het geen directe verbinding met plannen op basis van de wro.

Ook buiten de groene gebieden die een specifieke bescherming kennen, kunnen bepaalde instrumenten worden ingezet in het kader van het nationale natuurbeleid, zoals de Subsidies Agrarisch Natuurbeheer ter bescherming van de weidevogels. De beleidsvelden ruimtelijke ordening en natuurbeheer zijn weliswaar departementaal gescheiden, maar in de Nota Ruimte is het voornemen vastgelegd om te komen tot een verdere integratie voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijke gebied. Zo maken het Rijk (vrom en LNV) en de provincies vanaf 2005 meerjarige programmeringsafspraken voor de inzet van de beschikbare rijksmiddelen en worden deze middelen per 2007 gebundeld in een Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Naast de financiële instrumenten en de structurerende instrumenten van de ruimtelijke planning is ook sectorale wet- en regelgeving van invloed op de bescherming van de groene gebieden. Deze directe regulering is hoofdzakelijk gericht op natuurbescherming en biodiversiteit. Gebieden en soorten worden beschermd middels de Flora- en Faunawet. Via de Wet Milieubeheer vindt er een koppeling plaats met normstelling uit het milieubeleid, bijvoorbeeld het amoniakbeleid.

Ten slotte worden communicatiemiddelen ingezet. Vooral het Ministerie van LNV is actief in het maken van publieksfolders en heeft voorlichtingscentra voor de Nationale Parken in gebruik genomen. Opvallend is dat voorlichtingsmateriaal ontbreekt over de bufferzones.

Nederlandse planningspraktijken

Voor deze studie hebben we twee gebieden onderzocht waar sprake is van een sterke verstedelijkingsdruk en waarbinnen uiteenlopende groene gebiedstypen voorkomen. Om recht te doen aan de grote diversiteit aan landschapstypen die Nederland kent, hebben we een bosachtig gebied geselecteerd met oude landgoederen – de Utrechtse Heuvelrug –, en een meer agrarisch gebied met een voor Nederland kenmerkende veenweidestructuur – het Noord-Hollandse Waterland. Doordat deze gebieden zijn opgenomen in recente streekplannen, kunnen we de actuele plannings-

praktijken in beeld brengen. Ze vormen het referentiekader waaraan in het slothoofdstuk de uitkomsten van de buitenlandse casestudy's kunnen worden gespiegeld.

Utrechtse Heuvelrug

Na de Veluwe is de Utrechtse Heuvelrug het grootste aaneengesloten bosgebied van Nederland; het zuidelijke deel ervan is aangewezen als nationaal park. Door het groene karakter en de centrale ligging in Nederland is dit gebied bovendien een aantrekkelijke woon- en werkomgeving. De verstedelijkingsdruk is er dan ook hoog, temeer doordat geleidelijk aan gebouwen en terreinen vrijkomen die oorspronkelijk een militair gebruik hadden (luchtmachtbasis Soesterberg) of bij een zorginstelling behoorden; het gaat hierbij om omvangrijke complexen in een natuurlijke omgeving (Dennendal, Sterrenberg, Zonnegloren). Met het in 1999 gestartte project *Heel de Heuvelrug* roept de stichting Het Utrechts Landschap de bestuurders van provincie en gemeenten op om de Utrechtse Heuvelrug (van Nederrijn tot Gooimeer) als één geheel te beschouwen, de samenhang te versterken en ecologische verbindingen te herstellen. De provincie Utrecht pakt deze handschoen op en start in 2001 met de betrokken gemeenten, departementen, zorginstellingen en natuurorganisaties het gebiedsgerichte project *Hart van de Heuvelrug*, een project met een duidelijk ontwikkelingsgerichte benadering (Provincie Utrecht 2004). In samenwerking met alle betrokkenen wordt een gebiedsvisie opgesteld: de groene gebieden, die grotendeels samenvallen met de Ecologische Hoofdstructuur, moeten worden versterkt, onder andere door twee ecologische corridors aan te leggen tussen het noordelijke en zuidelijke deel van de Heuvelrug, bestaande bos- en natuurgebieden uit te breiden en waar mogelijk woningen en bebouwing van Defensie en zorginstellingen te saneren.

Op basis van een bestuurlijke raamovereenkomst leggen 17 partijen medio 2003 vast dat zij de provinciale gebiedsvisie delen en deze op basis van nauw omschreven spelregels willen realiseren. Een saldobenadering ('rood voor groen') wordt gehanteerd om de 'groene ambities' te kunnen financieren en tegelijkertijd te bereiken dat nieuwe 'rode ambities' een goede ruimtelijke inpassing krijgen (Provincie Utrecht 2004b). De bestemmingswijzigingen worden pas vastgelegd nadat een zogenoemde clusterovereenkomst tot stand is gekomen. In deze overeenkomst geven provincie, gemeente en andere belanghebbenden (grondeigenaren) aan hoe zij de 'rood-groenbalans' hebben ingevuld om daarmee aan te tonen dat de natuur per saldo (kwalitatief en/of kwantitatief) verbetert. Inmiddels hebben de gemeenten Soest en Zeist de eerste bestemmingsplannen op basis van deze regeling in procedure gebracht. Naast het vrijkomen van terreinen van Defensie en zorginstellingen en de eerder omschreven raamovereenkomst noemen provincie en gemeenten de volgende belangrijke succesfactoren voor deze saldobenadering:

- Het Streekplan Utrecht 2005–2015 hanteert een duidelijk restrictief beleid voor bebouwing buiten het bestaande stedelijke gebied, met

strikte rode en groene contouren die alleen met instemming van de provincie te wijzigen zijn; hierdoor is een krachtige provinciale machtspositie ontstaan

- Rijkswaterstaat, ProRail en de provincie Utrecht beschikken over de benodigde financiële middelen om ecologische verbindingen (ecoducten) over rijkswegen, spoorwegen en provinciale wegen aan te leggen
- De gemeente Soest heeft gunstige ervaringen opgedaan met het eerste 'rood-voor-groen'-project Zonnegloren, dat na een aanvankelijke afwijzing door de Minister van VROM in januari 2003 uiteindelijk ongewijzigd doorgang kon vinden.

Op basis van de raamovereenkomst is een fonds ingesteld. Dit fonds kent een beheerscommissie die zonnodig zorg kan dragen voor een financiële verevening tussen projecten; partijen dragen in beginsel elk hun eigen kosten. Tot op heden lijkt er echter weinig behoefte aan dit fonds te bestaan, omdat bij de huidige 'clusters' de verevening binnen het cluster-/bestemmingsplan beperkt blijft. De provincie kan in bepaalde gevallen ook een ondersteunende rol vervullen door onderdelen van een saldoproject voor te financieren.

Een ander opvallend element van de ruimtelijke planning in dit gebied is dat in het Streekplan Utrecht 2005–2015 een bijzondere ruimtelijke bescherming van de Utrechtse Heuvelrug ontbreekt. Blijkbaar wordt het toereikend geacht dat het nationale park samenvalt met de Ecologische Hoofdstructuur.

In het streekplan wordt evenmin het begrip 'stedelijke bufferzone' gehanteerd. De provincie Utrecht verwijst hier naar het programma Groot Groengebied Utrecht. Dit programma moet tal van recreatieve groenprojecten rond de stad Utrecht financieren, met een omvang van in totaal 1.303 hectare in 2013.

Waterland

Waterland heeft een heel ander karakter dan de Utrechtse Heuvelrug; het is een traditioneel veenweidegebied met hoge natuurwaarden. Overeenkomst is dat het gebied zich bevindt onder een grote verstedelijkingsdruk, namelijk vanuit de aangrenzende gemeenten Amsterdam, Purmerend en Zaanstad. Waterland is door het Rijk aangewezen als nationaal landschap (Nota Ruimte: par. 3.4.3) onder de naam Laag Holland (aanvankelijk Noord-Hollands Midden). De provincie is van plan bij de begrenzing en verdere ontwikkeling van dit gebied voort te borduren op de ervaringen met het provinciale gebiedsgerichte programma de Groene Long 2002–2005.

In dit veenweidegebied is de landbouw de voornaamste grondgebruiker. Deze staat er echter slecht voor. Doordat de waterrijke situatie het steeds moeilijker maakt om de traditionele bedrijfsvoering (melkveehouderij) in stand te houden, zijn de boeren sterk afhankelijk van subsidies (zowel van de Europese als van de nationale overheid). Hoewel ze wel overgaan op de zogenoemde verbrede landbouw (regioproducten, agrarisch natuurbeheer), lijkt dit op den duur niet voldoende om de veeteelt in het gebied te behouden.

Ook de natuurorganisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Provinciaal Landschap) die hier geleidelijk aan land (en water) van de boeren overnemen, krijgen te maken met steeds hogere kosten voor natuurbeheer. De vele watergangen en het veelal drassige, moeilijk toegankelijke veengebied maken het traditionele beheer als extensief gebruikt weidegebied extra kostbaar. De huidige, vaste, LNV-vergoeding voor natuurbeheer van circa elf miljoen euro lijkt ontoereikend, zowel voor de toekomst als voor nu: er is een structureel tekort aan beheersvergoedingen voor Waterland van 14 miljoen euro per jaar (Kloen en Guldemon 2005). Blijven extra vergoedingen uit, dan zullen de natuurdoelen naar verwachting moeten worden bijgesteld. Het karakteristieke open weidelandschap met weidevogels zal dan – althans dat is de vrees van de provincie – verdwijnen en vervuigen tot een moeilijk toegankelijk moerasgebied.

De provincie hanteert in het streekplan Noord-Holland Zuid (Provincie Noord-Holland 2003) een restrictief beleid voor open gebieden zoals Waterland, door rond elke woonkern een rode contour aan te geven waarbuiten in beginsel geen nieuwe bebouwing mag komen (Provincie Noord-Holland 2003: 85). De provincie wil namelijk 'het contrast tussen stad en land behouden en versterken' (Provincie Noord-Holland 2003: 44). In Waterland moeten tot 2020 zo'n 6.000 woningen worden gebouwd, waarvan ongeveer de helft in Purmerend en Edam-Volendam. De overige woningen mogen worden verspreid in het landelijk gebied, mits landschappelijk goed ingepast. Bouwsteen voor het betreffende provinciale uitwerkingsplan ('Waterlands Wonen') is een recent uitgebrachte stedenbouwkundige studie. Deze verkenning laat zien hoe bij dergelijke verspreide bouw middels zorgvuldige planontwerpen rekening kan worden gehouden met de uiteenlopende, kleinschalige structuur van kleine kernen in dit gebied, zoals kruispunt-dorpen, plasjesdorpen, eilanddorpen en dijkdorpen (Provincie Noord-Holland 2004b).

In het streekplan wordt slechts summier aandacht besteed aan de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. De te beschermen gebieden staan wel op de afzonderlijke kaart voor gebieden met groene en cultuurhistorische waarden, maar niet op de formele streekplankaart. Het streekplan meldt wel dat hiervoor een specifieke handleiding van de provincie geldt (Provincie Noord-Holland 2003: 155). Daarnaast zijn de bijzondere richtlijnen voor het landelijk gebied die in het streekplan worden genoemd, van toepassing.

De aanduiding (rijks)bufferzones komt op de streekplankaart of op de randvoorwaardenkaart van Noord-Holland Zuid niet meer voor, hoewel dit wel mag worden verwacht op basis van het rijksbeleid zoals geformuleerd als onderdeel van de Ruimtelijke Hoofdstructuur in de nog steeds geldende Vinex en ook in de Nota Ruimte (par. 2.2.3.5). Een verklaring zou kunnen zijn dat de bufferzones niet op de plankaarten van de Nota Ruimte deel 3 stonden. In het streekplan wordt ervan uitgegaan dat de voormalige rijksbufferzones worden omgevormd tot regionale parken, zoals bedoeld in de Vijfde Nota. In het streekplan wordt daarom meer nadruk gelegd op de programmatische

aspecten. Inhoudelijk stroken de beleidsintenties van het Rijk en de provincie Noord-Holland op dit punt overigens wel. Zo wordt in de tekst van het streekplan kort aangegeven wat er wel en wat er niet is toegestaan in de voormalige rijksbufferzones (Provincie Noord-Holland 2003: 50).

Hoewel het streekplan de saldobenadering ('rood voor groen') niet expliciet noemt als middel om 'nieuw groen' te financieren, wordt deze methode door de provincie Noord-Holland wel gehanteerd. In 2004 is een eerste project gestart voor het gebied tussen Heiloo en Castricum, een wat verrommeld gebied van ruim 2.000 hectare rond Limmen, waar de landschappelijke kwaliteiten onder druk is komen te staan doordat de landbouw in betekenis afneemt en de bebouwing op een oude strandwal is versnipperd. Het project, waaraan behalve de provincie ook de gemeenten Heiloo en Castricum deelnemen, beoogt in een periode van 15 jaar (2005–2020) maximaal 2.400 woningen te bouwen. Met de opbrengsten hiervan wordt ruim 300 hectare natuur ontwikkeld, enkele faunapassages aangelegd, evenals zo'n tien kilometer fiets-, wandel- en ruiterspaden, en wordt een bijdrage geleverd aan een wegontsluiting naar de A9 (Provincie Noord-Holland 2004a).

Conclusies

In de streekplannen vormt de bescherming van de vijf typen groene gebieden een belangrijk onderdeel van het provinciale beleid; ze sluit ook grotendeels aan bij de ambities van de Nota Ruimte. De Ecologische Hoofdstructuur krijgt – in een uitwerking als Provinciale Ecologische Hoofdstructuur – een belangrijke, ruimtelijk structurende functie, met name ten aanzien van nieuw te ontwikkelen natuurgebieden en de zogenaamde robuuste verbindingzones. De doorwerking naar bestemmingsplannen loopt echter achter.

Andere belangrijke bevindingen zijn:

- Ontwikkelingsplanologie is voor de provincie Utrecht een belangrijk nieuw thema (saldobenadering, 'rood voor groen'), primair gericht op de versterking van natuurwaarden. De provincie Noord-Holland daarentegen richt zich bij de regio Waterland meer op agrarisch natuurbeheer en lijkt geen grote voorstander van een saldobenadering
- Restrictief beleid is nog springlevend en berust op een stelsel van rode contouren en strict afgebakende natuurgebieden. De twee onderzochte provincies zien dit als een essentiële voorwaarde voor ontwikkelingsplanologie
- De gebiedsaanduiding bufferzone wordt niet meer gebruikt in de streekplannen van Utrecht en Noord-Holland, hoewel daar vanuit het Rijksbeleid wel aanleiding toe bestaat. Een rode-contourenbenadering lijkt hiervoor in de plaats te zijn gekomen. Het bufferzonebeleid wordt niet ondersteund door publieksvoorlichting vanuit het Rijk of de provincies
- In de ruimtelijkeplanvorming op provinciaal niveau is nog geen sprake van een volledige integratie tussen (natuur)gebiedsplannen, die met

name gericht zijn op beheersmaatregelen, en het streekplan. De minister van LNV geeft in zijn brief van 7 juli 2005 aan de Tweede Kamer over de uitvoering van Natura 2000 (de Vogel- en Habitatbeschermingsgebieden) geen enkele aandacht aan de doorwerking van dit onderdeel van het natuurbeleid in de ruimtelijke planning (LNV 2005). Is de integratie van het natuur- en ruimtelijk beleid op dit gebied alweer gestopt met het uitbrengen van de Nota Ruimte?

Groene gebieden in de Peak Triangle

In dit hoofdstuk focussen we op de planningspraktijk met betrekking tot de bescherming van de groene gebieden in de Peak Triangle. Na een beschrijving van het casusgebied en de ruimtelijke vraagstukken die er spelen, gaan we in op het Engelse planningsstelsel in zijn algemeenheid: welke rollen zijn er voor welke overheden en welke instrumenten staan het natuurbeschermingsbeleid ter beschikking? Vervolgens zoomen we in op de planningspraktijken in de Peak Triangle: wat wordt hier gedaan om de groene gebieden te beschermen en wat is de rol van planning daarbij? Tot slot kijken we naar de effectiviteit van het beleid en mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

De Peak Triangle en de ruimtelijke vraagstukken in het gebied

De Peak Triangle (zie figuur 2) bevindt zich in de driehoek van de steden Manchester (393.000 inwoners), Sheffield (513.000 inwoners) en Derby (222.000 inwoners). Het is een heuvelachtig landschap dat voor het grootste deel uit open landschap (heideland, akkers en grasland) bestaat, met aan de randen enkele bosgebieden. Het gebied wordt doorsneden door een groot aantal beken en rivieren.

Een groot deel van het studiegebied wordt in beslag genomen door het Peak District National Park, het oudste nationale park van Engeland (1951). Net als alle nationale parken in Engeland is het een 'levend landschap': er wonen en werken mensen. Het park is 143.759 hectare groot, er wonen 38.100 mensen en er liggen 63 dorpen, waarvan Bakewell met 4.000 inwoners het grootste is (Peak District National Park Authority 2000a).

De nabijheid van de grote steden in combinatie met het groene karakter van het gebied maken de Peak Triangle tot een geliefde woonomgeving. Net als bij andere gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer (nationaal en internationaal) stijgt ook hier de vraag naar landelijke woonmilieus, zowel voor permanente bewoning als voor recreatieve doeleinden. Doordat deze vraag groter is dan het aantal huizen dat wordt gebouwd, stijgen de woningprijzen in het gebied. Hierdoor zijn de woonlasten (hypotheek of huur) in het Peak District National Park hoger dan gemiddeld in Engeland: 74 respectievelijk 61 Britse pond per week (Peak District National Park Authority 2000a: 15), en bestaat er een tekort aan betaalbare woningen.

Omdat de Peak Triangle niet alleen een geliefd woongebied is maar ook een attractief recreatiegebied, is er sprake van een zekere recreatiedruk. Met jaarlijks 19 miljoen bezoekers (Council of National Parks 2005) is dit park, na het *Lake District*, het meest bezochte nationale park van Engeland. Het gebied staat bekend om zijn prachtige flora en fauna en het historische,

archeologische en culturele erfgoed (industriële erfgoed van de mijnbouw). Het park wordt bezocht door zowel toeristen uit binnen- en buitenland als dagrecreanten uit de nabijgelegen steden, vooral om er te wandelen, te mountainbiken, te klimmen en te picknicken.

Er zijn nog andere ontwikkelingen die het open, groene karakter van de Peak Triangle onder druk zetten. Zo kent het gebied een aanzienlijke verkeersdruk. Dagelijks verplaatsen veel forensen zich van de dorpen in het gebied naar de steden Manchester en Sheffield. Sommigen doen dit per auto, anderen reizen per auto naar het dichtstbijzijnde station buiten het nationale park en vervolgens per trein naar de stad. Ook de bezoekers komen veelal per auto (87%) naar het nationale park (Peak District National Park Authority 2000a: 19). Er liggen weliswaar veel spoorlijnen in het gebied, maar de ontsluiting per spoor is slecht: door de privatisering van de spoorwegen zijn veel onrendabele spoorlijnen, waaronder die van Derby naar Manchester, gesloten en nu in gebruik als wandel- en fietsroutes.

Daarnaast wordt dit groene gebied bedreigd door ontwikkelingen in de landbouw. Aangezien ruim de helft van de Peak Triangle uit landbouwgrond bestaat, is het deze sector die het landschap van het gebied grotendeels bepaalt. De afgelopen vijftig jaar worden gekarakteriseerd door intensivering van de landbouw. Mede door de subsidies (gericht op betaling naar productie), de mechanisering en de vergrijzing onder de boeren (problemen met opvolging) zijn familiebedrijven en traditionele landbouwmethoden onder druk komen te staan. Dit heeft in sommige gebieden bijvoorbeeld geleid tot overbegrazing, met allerlei (negatieve) gevolgen voor de (ecologische) waarden van het gebied (Peak District National Park Authority 2000b).

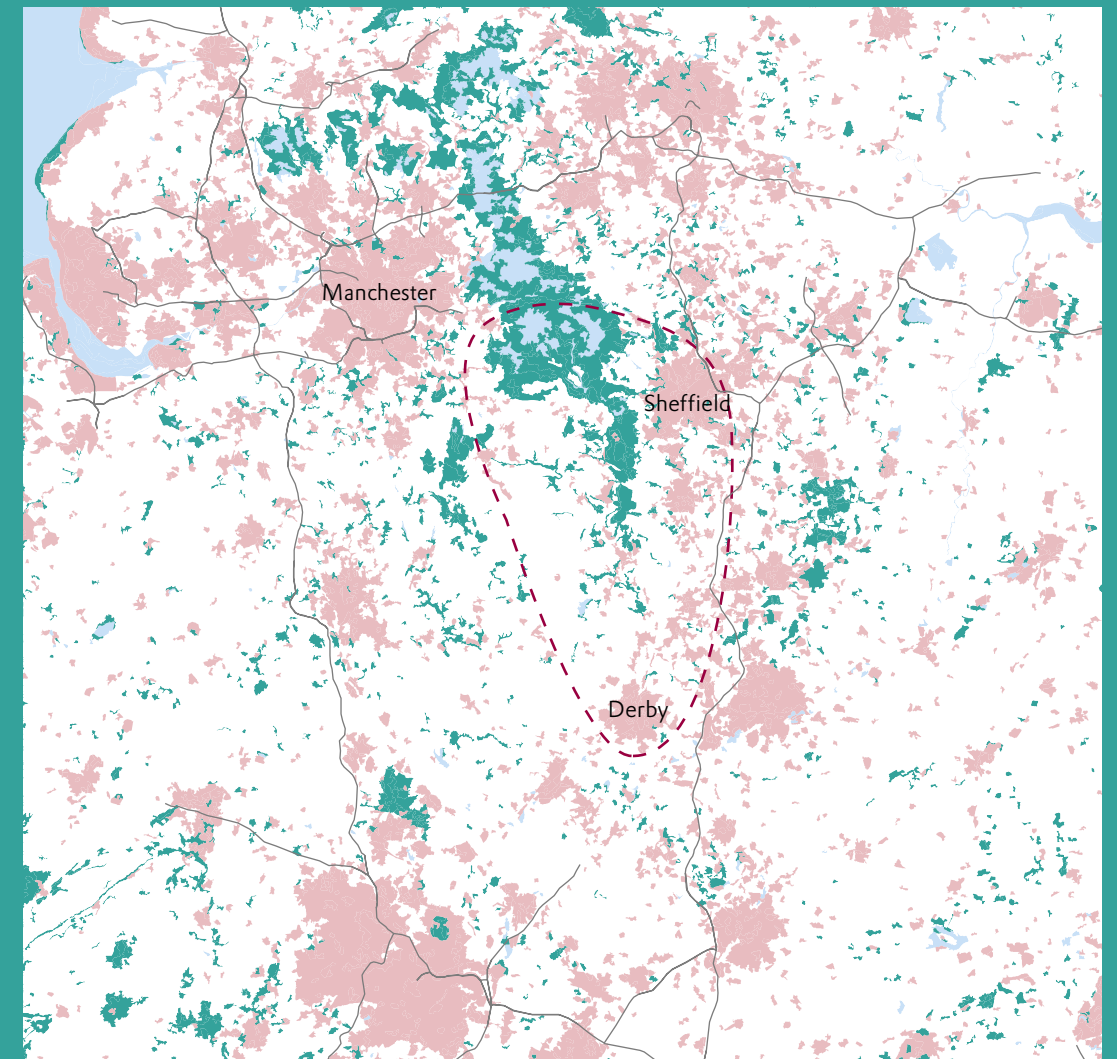
Ook wordt het groene open gebied van de Peak Triangle bedreigd door mijnactiviteiten, zowel binnen als buiten de grenzen van het nationale park. Het gebied is van oudsher een belangrijk mijn- en grondstofwinningsgebied. Vooral de winning van kalksteen, dat wordt gebruikt voor de bouw van woningen en wegen, veroorzaakt steile kloven en drukt zo een zichtbaar stempel op het landschap. Tot slot dienen zich steeds meer plannen en ideeën aan voor windmolenparken en telecommunicatiemasten, die het gebied bedreigen.

De context: planning en de bescherming van groene gebieden in Engeland

Engeland kent een lange traditie in de bescherming van groene gebieden; de waardering van het groene gebied zit immers ingebakken in de Engelse cultuur.

De groene gebieden in Engeland worden beschermd op grond van de *Town and Country Planning Act*, de *Planning and Compulsory Purchase Act* en de nationale *Planning Policy Guidance Notes* (nationale planningsrichtlijnen). Daarnaast zijn er sectorale wetten om speciale gebieden te beschermen.

Figuur 2. Studiegebied 'Peak Triangle'



- Bebouwd gebied
- Landbouw en overig open gebied
- Bos
- Water
- Grens studiegebied

Bron: EEA, Copenhagen (2000);
bewerking RPB

Voor een goed begrip van de Engelse planningspraktijk bieden we hier eerst enig inzicht in een aantal specifieke karakteristieken van het Engelse planningsstelsel. Daarna gaan we nader in op de bescherming van groene gebieden middels ruimtelijke planning en sectorale instrumenten.

Het Engelse planningsstelsel tot 2004

Engeland kent geen nationaal ruimtelijk beleidsplan (Alterman 2001). In plaats daarvan is er een wettelijk kader. Dit kader wordt gevormd door de *Town and Country Planning Act* uit 1947; een wet die veel verantwoordelijkheden legt bij de lagere overheden: de *counties* (45) en de *districts* (354).

Volgens deze wet maken de *counties* een *structure plan*. Dit structuurplan heeft een tijdshorizon van 15 jaar en vormt het raamwerk voor de lokale plannen. Het omvat strategische doelen en zorgt voor consistentie met het nationale en regionale beleid. In het plan is een indicatieve kaart opgenomen.

De *districts* maken een *local development plan* (lokaal ontwikkelingsplan). Dit plandocument omvat gedetailleerde voorwaarden voor grondgebruik en grondbestemming. Voordat het plan wordt vastgesteld, hebben burgers de gelegenheid tot inspraak (*public hearing*). Het lokale ontwikkelingsplan heeft een tijdshorizon van tien jaar en moet overeenstemmen met het structuurplan van de *county* (Cullingworth & Nadin 2002: 99–100). Het bevat gedetailleerde plankaarten (schaal 1:10.000).

Bij een reorganisatie van het lokale bestuur tussen 1995 en 1998 zijn naast de *counties* en de *districts* ook 46 *unitary authorities* opgericht. De stedelijke autoriteiten (zoals Derby) stellen *unitary development plans* op. Deze bestaan uit twee delen: een raamwerk van algemeen beleid (vergelijkbaar met een structuurplan), aangevuld met meer gedetailleerd beleid dat de ontwikkelingen moet sturen (vergelijkbaar met een lokaal ontwikkelingsplan). De niet-stedelijke autoriteiten (bijvoorbeeld de *Peak District National Park Authority*) maken lokale ontwikkelingsplannen en structuurplannen (Cullingworth & Nadin 2002: 99–100).

Het regionale bestuur speelt in dit systeem slechts een zeer marginale rol. De regio maakt voorstellen voor de regionale planningsrichtlijnen, maar stelt deze niet zelf vast; dat doet de minister (*Secretary of State* van de *Office of the Deputy Prime Minister*, ODPM). De regionale planningsrichtlijnen vormen het strategische planningskader voor de structuurplannen en de lokale plannen. Zij hebben een tijdshorizon van twintig jaar en bevatten nauwelijks kaartmateriaal; de kaarten die erin voorkomen, zijn globaal en indicatief.

Eind jaren negentig zijn in elke regio regionale ontwikkelingsmaatschappijen (*Regional Development Agencies*) opgericht. Deze agentschappen moeten de economische ontwikkelingen in de regio stimuleren. Het beleid hiervoor wordt vastgelegd in strategieën.

Hoewel Engeland dus geen nationaal plan kent en de Engelse planningswet oorspronkelijk is opgezet vanuit de decentralisatiegedachte, is het Engelse planningsstelsel zeker centralistisch te noemen: het is de centrale overheid

die in de praktijk eindverantwoordelijke is voor het ruimtelijke planningsproces (Kreukels & Van Vliet 2001). De aanleiding voor dit in de praktijk centralistische planningsstelsel ligt bij de lokale overheden zelf. Sinds het ingaan van de *Town and Country Planning Act* in 1947, waarin zij bepaalde bevoegdheden krijgen toebedeeld, zijn het de lokale overheden die herhaaldelijk een beroep doen op de centrale overheid om hen bij te staan in lokale planningskwesties. Dit bracht de centrale overheid uiteindelijk tot het besluit om procedures en regels vast te leggen in nationale planningsrichtlijnen (PPG's) en in *circulares* (circulaires); de eerste PPG werd opgesteld in 1988 (Cullingworth & Nadin 2002: 86).

De (25) PPG's – formele richtlijnen met een omvang van 20 tot 55 pagina's – omvatten verschillende thema's, zoals *Green Belts* (bufferzones), wonen, platteland, telecommunicatie, natuurbescherming, transport, toerisme, duurzame energie. Ze hebben een restrictief karakter en zijn vooral gericht op regulering, bijvoorbeeld van bouwactiviteiten. De ruimtelijke plannen en bouwvergunningen van de gemeenten moeten in overeenstemming zijn met de procedures en regels in deze PPG's. De circulaires worden vooral gebruikt om procedurele zaken in detail vast te leggen. De PPG's worden vastgesteld door de centrale overheid, nadat deze de lokale overheden en andere partijen hierover heeft geraadpleegd. Deze partijen kunnen gedurende een bepaalde periode reageren op de inhoud van de ontwerp-PPG's.

Recente wijzigingen in het Engelse planningsstelsel

In 2004 werd een nieuwe planningswet in Engeland geïntroduceerd: de *Planning and Compulsory Purchase Act*. Met deze wetswijziging wordt een vereenvoudiging van de complexe planhiërarchie, snellere besluitvorming, nauwere betrokkenheid van burgers in het planproces en een verbetering van de integratie met andere lokale strategieën en plannen beoogd (Spaans 2005: 34). In het nieuwe planningsstelsel worden de PPG's van de centrale overheid vervangen door zogenoemde *Planning Policy Statements*. Deze zijn globaler en minder gedetailleerd dan de PPG's.

Tabel 1 geeft de belangrijkste veranderingen weer van de *Planning and Compulsory Purchase Act* ten opzichte van de eerdere *Town and Country Planning Act*.

Zoals hierboven opgemerkt, speelde het regionale niveau in het Engelse planningsstelsel nauwelijks een rol van betekenis. Met de komst van de nieuwe planningswet lijkt hierin verandering te komen: de regio krijgt meer bevoegdheden, in ieder geval op papier. Beperkte de rol van de regio zich voorheen tot het doen van voorstellen voor regionale planningsrichtlijnen, met de nieuwe wet kan zij een ontwerp voor een *Regional Spatial Strategy* (regionaal-ruimtelijke strategie) ter vaststelling aan de minister voorleggen. Deze regionaal-ruimtelijke strategie biedt de mogelijkheid om afwegingen te maken op regionaal niveau, waardoor de regionale coördinatie van en samenhang tussen lokale plannen kan ontstaan. Ze moet een brede ontwikkelingsstrategie voor de regio omvatten voor de komende 15 à 20 jaar, waarin

thema's als wonen, economie, milieu, transport, landbouw en mineralen worden meegenomen. Het is nog niet mogelijk uitspraken te doen over hoe deze veranderingen in de praktijk zullen uitwerken.

De regio heeft niet alleen meer invloed op de inhoud van de regionaal-ruimtelijke strategie, maar deze strategie zelf heeft ook een andere status gekregen. In tegenstelling tot de regionale planningsrichtlijnen is de regionaal-ruimtelijke strategie *statutory*. Dit betekent dat het lokale ontwikkelingskader in overeenstemming moet zijn met de regionaal-ruimtelijke strategie. Voorheen nam de lokale overheid bij de opstelling van het lokale plan de regionale planningsrichtlijnen wel in overweging, maar ze had niet de plicht hieraan te toetsten. Met de nieuwe planningswet is dit veranderd.

Een tweede verschil met de regionale planningsrichtlijnen is dat regionale belanghebbenden (stakeholders) meer betrokken zijn bij de totstandkoming van de regionaal-ruimtelijke strategie. Door de regio meer bevoegdheden te geven denkt men beter te kunnen anticiperen op de Europese ontwikkelingen. Hiermee hangt een derde verschil samen: de verschuiving van ruimtelijke inrichting naar ruimtelijke strategie (Spaans 2005).

Nog een verschil met de oude planningswet is dat de county haar bevoegdheid verliest om structuurplannen op te stellen. Wel zullen de counties het regionale planningsorgaan ondersteunen bij de voorbereiding van de regionaal-ruimtelijke strategie. Ook behouden zij hun bevoegdheden om plannen te maken met betrekking tot mineralen en afval. Daarnaast blijven zij verantwoordelijk voor het monitoren van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals het aantal woningen.

Een laatste wijziging is dat in de nieuwe wet de districts en unitary authorities niet langer local development plans en unitary development plans opstellen maar *local development frameworks* (lokale ontwikkelingskaders). Deze kaders moeten overeenstemmen met de regionaal-ruimtelijke strategie. Een lokaal ontwikkelingskader bestaat uit een verzameling losse documenten, de zogenoemde *local development documents*, die los van elkaar kunnen worden aangepast of herzien. Dit in tegenstelling tot de eerdere lokale ontwikkelingsplannen: omvangrijke, integrale plannen, die – in voorbereiding en in herziening – veel tijd vergden. Zo wordt het logge systeem van de lokale ontwikkelingsplannen vervangen door een op modules gebaseerd, flexibeler systeem met lokale ontwikkelingsdocumenten. Tegelijkertijd schuilt in deze wijziging het gevaar dat het plan minder integraal wordt (ODPM 2004d).

Development-led systeem en ruimte voor onderhandeling

In de planningswet van 1947 zijn alle ontwikkelrechten, althans het deelrecht om de bestemming van een gebied te wijzigen, genationaliseerd (Needham 2005: 53–54). De nationalisering van ontwikkelrechten betekent dat een grondeigenaar die zijn grond wil ontwikkelen daarvoor een vergunning moet aanvragen bij de lokale overheid. Dit geeft de overheid de mogelijkheid om ongewenste ontwikkelingen te weigeren en het groene gebied zodoende te beschermen. De *development control* is de afdeling binnen de lokale overheid die zich bezighoudt met de behandeling van (bouw)vergunning-aanvragen.

Tabel 1. De belangrijkste verschillen tussen het oude en het nieuwe Engelse planningsstelsel

SCHAALNIVEAU	OUDE PLANNINGSSYSTEEM	NIEUWE PLANNINGSSYSTEEM
Nationaal	Planning Policy Guidance Notes (non-statutory)	Planning Policy Statement (non-statutory)
Regionaal	Regional Planning Guidance Notes (non-statutory)	Regional Spatial Strategy (statutory)
Unitary authorities (bijv. National Park Authority)	Structure plan en local plan (statutory) of Unitary development plan (statutory)	Local development framework (statutory)
Counties	Structure plan (statutory)	Structure plan wordt afgeschaft, bestaande plannen blijven nog 3 jaar geldig
Districts and Borough Councils	Local development plan	Local development framework

Naast deze afdeling bestaat de afdeling *forward planning*, die zich bezighoudt met het opstellen van de lokale plannen.

In Engeland staat, anders dan in de continentale landen, bij de behandeling van vergunning niet toetsing (aan plannen) maar onderhandeling centraal. Dit maakt het mogelijk om vergunningen goed te keuren voor ontwikkelingen die van een plan afwijken, mits daar goede redenen voor zijn – *any other material consideration*. Een ambtenaar die zich bezighoudt met vergunningenaanvragen, heeft zo de (discretie)ruimte om een vergunningaanvraag af te wijzen, ook als die in overeenstemming is met het vigerende plan. Of iets *material consideration* is, is onderwerp van discussie tussen de ambtenaar en de aanvrager (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar).

Ook bestaat er een clausule in de wetgeving (*section 106*) waarmee een gemeenteambtenaar de vrijheid heeft om bij de vergunningverstrekking allerlei voorwaarden op te leggen om negatieve effecten te beperken en positieve effecten (ten gunste van het landschap) te stimuleren. Deze *freedom to impose conditions* is een sterk juridisch instrument dat invloed heeft op de formulering van wederzijds bindende contracten en dat op deze manier de lokale overheid en de private sector op gelijke voet met elkaar zet. Zo kan een ambtenaar besluiten een bouwvergunning af te geven onder de voorwaarde dat bij de bouw bepaalde lokale materialen worden gebruikt. Binnen het traject van de vergunningverlening spelen de onderhandelingsvaardigheden (plus de kennis over wat onderhandelbaar is) van een individuele ambtenaar dus een doorslaggevende rol. De lokale autoriteit legt de voorwaarden vast in zogenaamde *supplementary planning guidances*.

Onderhandeling neemt in het Britse planningsstelsel een centrale plaats in (onderhandeling is geïnstitutionaliseerd); het besluit of een vergunning al dan niet wordt verstrekt, is afhankelijk van de afweging van de ambtenaar (*development controller*) en dus onvoorspelbaar.

De Planning Inspectorate

De zojuist beschreven onvoorspelbaarheid van het proces wordt enigszins ingeperkt door de *Planning Inspectorate*, die in het Engelse planningsstelsel een belangrijke positie heeft. Dit agentschap valt onder het *Office of the Deputy Prime Minister* en vervult twee rollen:

1. Adviseur: dient iemand bezwaar in tegen het beleid zoals geformuleerd in het lokale ontwikkelingsplan, dan dient de lokale autoriteit een hoorzitting (*inquiry*) te organiseren. Bij die – openbare – hoorzitting is een inspecteur van de Planning Inspectorate aanwezig om de pro's en con's van het plan aan te horen. Na alle standpunten te hebben gehoord, beoordeelt de inspectie of het plan conform de PPG's en circulaire is. De inspectie brengt hierover een advies uit aan de lokale autoriteit.
2. Arbitrator: wordt een bij de lokale overheid ingediende vergunning voor de ontwikkeling van een gebied geweigerd, dan kan de vergunningaanvrager (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar) bij de Planning Inspectorate tegen deze beslissing in beroep gaan. Hij kan vragen om een hoorzitting. In dat geval fungeert de inspecteur van de Planning

Inspectorate als een arbiter tussen de betrokken partijen, bijvoorbeeld de ontwikkelaar en de gemeente. De inspecteur zal niet alleen alle partijen horen, maar ook de locatie zelf bezoeken alvorens een beslissing te nemen.

Het advies van de inspecteur van de Planning Inspectorate was tot september 2004 niet bindend: met goede argumenten kon de lokale autoriteit ervan afwijken. In de nieuwe planningswet is de rol van de Planning Inspectorate aanzienlijk versterkt. Zo is zijn advies aan lokale overheden voortaan bindend.

Maatschappelijke betrokkenheid

Bij de vaststelling van een ruimtelijk plan kunnen burgers en maatschappelijke partijen op verschillende manieren hun invloed uitoefenen. Ten eerste hebben ze de mogelijkheid om, zoals hierboven beschreven, in beroep te gaan tegen een ontwerpvoorstel voor een lokaal ruimtelijk plan. De planningsautoriteit heeft de plicht alle bezwaren in overweging te nemen en een hoorzitting, een *public local inquiry*, te organiseren. Bij deze hoorzitting is een onafhankelijke inspecteur van de Planning Inspectorate aanwezig, die de bezwaren aanhoort en vervolgens een eindadvies uitbrengt aan de lokale autoriteit (Cullingworth & Nadin 2002: 107).

Ten tweede moeten ontwerp-structuurplannen en ontwerp-voorstellen voor regionale plannen ter consultatie aan de lokale en regionale *stakeholders* worden voorgelegd. Bij een dergelijke *examination in public* worden alleen die thema's besproken waarvan de planningsautoriteit vindt dat ze publiekelijk dienen te worden besproken. De planningsautoriteit bepaalt vervolgens wie aan deze zitting mag deelnemen; veelal zijn dit belangengroepen en lokale autoriteiten. Een panel, waarin een of meer Planning Inspectorates zitting hebben en dat onafhankelijk is van het regionale planningsorgaan en van de centrale overheid, volgt het proces en legt zijn bevindingen en aanbevelingen vast. Uiteindelijk is het de county zelf die beslist op welke punten het structuurplan al dan niet moet worden aangepast. In het geval van de regionaal-ruimtelijke strategie beslist de minister (*Secretary of State*) over de punten van aanpassing (ODPM 2004b).

Ten derde kan een plan voor de rechtbank worden aangevochten. Dit gebeurt zelden en is alleen mogelijk indien de planningswet is overschreden (Cullingworth & Nadin 2002: 107, 366).

Naast deze formele vormen van inspraak wordt in Engeland ook veel aandacht besteed aan vooroverleg. Vroege betrokkenheid van de gemeenschap en de *stakeholders* is in het Engelse planproces van belang. Zeker wanneer het gaat om de bescherming van natuur en landschap tonen de verschillende partijen, burgers en natuurorganisaties een grote betrokkenheid. Dit is niet verwonderlijk, gelet op de traditie van natuurbescherming en de waardering van natuur in Engeland.

Beschermingscategorieën

Naast nationale parken kent Engeland ook andere typen groene gebieden. Hieronder zullen we ingaan op deze verschillende categorieën en de bescherming ervan. Tabel 2 geeft een overzicht van de typen gebieden, de planningswetten en de sectorale (natuurbeschermings)wetten die er betrekking op hebben.

Sites of Special Scientific Interest

De *Sites of Specific Scientific Interest* zijn gebieden die internationaal danwel nationaal gezien belangrijk zijn vanwege de daar aanwezige zeldzame flora, fauna en geologie en die om die reden worden beschermd. Alle natuurgebieden die onder een internationale richtlijn vallen, zijn aangemerkt als zo'n gebied met bijzonder wetenschappelijk belang. Deze gebieden worden zowel door de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn als door nationale planningswetten en sectorale wetten (de *Wildlife & Countryside Act*) beschermd (English Nature 2005a; DEFRA 2005a). Vallen de gebieden onder de Europese Vogelrichtlijn, dan worden ze aangewezen als *Special Protection Areas*. Vallen ze onder de Europese Habitatrichtlijn, dan worden ze *Special Areas of Conservation* genoemd. Daarnaast bestaan nog zogenaemde Ramsar-gebieden: gebieden die volgens het verdrag *The Convention on Wetlands of International Importance*, dat in 1971 in Ramsar werd afgesloten, tot belangrijke wetlandgebieden zijn aangewezen. In totaal heeft Engeland 4.112 gebieden met een bijzonder wetenschappelijk belang; gezamenlijk hebben ze een oppervlakte van 1,05 miljoen hectare.

Een strikte nationale natuurwetgeving, te weten de *Countryside and Rights of Way Act* (CROW-act; 2000), maakt het mogelijk om bijna alle aanvragen voor bouwvergunningen in de gebieden met bijzonder wetenschappelijk belang te weigeren. Ontwikkelingen in deze gebieden zijn niet toegestaan tenzij kan worden bewezen dat ze niet schadelijk zijn of dat er een goede reden is om de impact te accepteren, bijvoorbeeld in het geval van ontwikkelingen van nationaal belang, zoals de bouw van een mijn of een ziekenhuis.

Wanneer een lokale overheid een vergunningaanvraag wil afgeven voor een ontwikkeling in of nabij een gebied met een bijzonder wetenschappelijk belang, dan is zij (volgens de wet) verplicht advies aan te vragen bij *English Nature*. Deze natuurbeschermingsorganisatie is door de overheid in het leven is geroepen en wordt gefinancierd door het Britse ministerie van Milieu, Voedsel en Landbouw.

De lokale overheid is vervolgens vrij om te beslissen of zij het advies van *English Nature* wel of niet overneemt. Accepteert zij dit advies niet, dan heeft de organisatie 28 dagen de tijd om hiertegen bij de Planning Inspectorate in beroep te gaan. Tijdens deze periode mag niet worden gestart met de ontwikkeling waarvoor de vergunning is afgegeven. Wanneer *English Nature* in beroep gaat, moet zij aangeven welke problemen de voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling voor het gebied zal opleveren. Daarnaast voert de organisatie overleg met grondeigenaren en sluit ze met hen contracten af over het beheer van het gebied.

Tabel 2. De beschermde groene gebieden en de wetgeving waarin deze zijn vastgelegd

BESCHERMINGSCATEGORIEËN	PPG	PLANNINGSWET	NATUUR- EN MILIEUBESCHERMINGSWET EN OVERIGE REGELGEVING
Natuurwaarden			
Sites of Specific Scientific Interest:	PPG 9	Town and Country Planning Act 1947	Wildlife and Countryside Act 1981
· Special areas of conservation		Planning and Compensation Act 1991	Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen 1992
· Special protection areas			Countryside and Rights of Way Act section 85 (2000)
· Ramsar			
National Nature Reserves	PPG 9		National Parks and Access to the Countryside Act 1949
National Parks			National Parks and Access to the Countryside Act 1949
			Environmental Act 1995
Local Nature Reserves	PPG 9		National Parks and Access to the Countryside Act 1949
Open landschap			
Green Belts	PPG 2		geen

Voor de *Special Areas of Conservation* en de *Special Protection Areas* is het nog moeilijker om vergunningen te verkrijgen dan bij de gebieden met bijzonder wetenschappelijk belang. Dit is een gevolg van de Europese wetgeving, waarin de bewijslast voor de vergunningaanvrager erg zwaar is: deze moet aantonen dat het voorstel geen negatieve impact heeft op de gebieden die worden geconserveerd dan wel beschermd.

Hoewel de Europese Habitatrichtlijn pleit voor groene corridors (verbindingen), is dit onderdeel niet vastgelegd in de Engelse nationale wetgeving. Integendeel, in Engeland is nog altijd een discussie gaande of een ecologisch netwerk wel werkt en of bijvoorbeeld een stelsel van natuurlijke *stepping stones* niet een grotere ecologische waarde heeft.

National Nature Reserves

De nationale natuurbeschermingsgebieden, de *National Nature Reserves*, zijn ingesteld om dieren en geologische kenmerken te beschermen. In totaal komen in Engeland 214 natuurbeschermingsgebieden voor, die gezamenlijk een oppervlakte hebben van 87.697 hectare. Het doel is de voor fauna en wetenschappelijk onderzoek belangrijke gebieden veilig te stellen door goed beheer en bescherming (DEFRA 2005a). De natuurbeschermingsgebieden worden beschermd op basis van de nationale planningsrichtlijn natuurbescherming (PPG 9) en de *National Parks and Access to the Countryside Act* van 1949. Daarin wordt aangegeven hoe moet worden omgegaan met aanvragen voor bouwvergunningen, enzovoort. Net als in de gebieden met een bijzonder wetenschappelijk belang kunnen – onder de CROW-act (2000) – in de nationale natuurbeschermingsgebieden bijna alle aanvragen voor bouwvergunning worden geweigerd.

National Parks

Engeland heeft twaalf nationale parken, met een totale omvang van 1,4 hectare. Volgens de milieuwet (*Environment Act* uit 1995) hebben de nationale parken tot doel de flora, de fauna en het culturele erfgoed te beschermen en te versterken en het publiek te informeren over en te laten genieten van de kwaliteiten van het park. Conflicteren deze doelen met elkaar, dan geldt het *Sandford Principle* en heeft het eerste doel, de bescherming, voorrang. Niet alleen onderhouden de parken deze wettelijke doelen, ook streven ze naar het sociale en economische welzijn van hun lokale gemeenschappen. Elk nationaal park heeft een eigen *National Park Authority*. Deze planningsautoriteit maakt structuurplannen en lokale plannen en geeft de bouwvergunningen binnen het nationale park af; ze doet dat selectief en terughoudend. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn in deze gebieden niet toegestaan. Uitzondering vormen ruimtelijke ontwikkelingen van nationaal belang, en de uitbreiding van bestaande woningen en telecommunicatiemasten.

Areas of Outstanding Natural Beauty

Bij deze categorie gebieden gaat het om waardevolle landschappen. Hun belangrijkste doel is de natuurlijke schoonheid van het landschap te bescher-

men en te versterken. Deze gebieden met een bijzondere natuurlijke schoonheid hebben een kleiner oppervlak dan de nationale parken.

In totaal heeft Engeland 41 van dergelijke gebieden. De *Countryside Agency* – een organisatie opgericht ter bescherming en versterking van Engelse platteland – is verantwoordelijk voor de vaststelling van de gebieden, de lokale overheid is verantwoordelijk voor hun bescherming en de boeren en landeigenaren (waaronder *National Trust*) voor het beheer. Het Ministerie van Milieu, Voedsel en Landbouw (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*, DEFRA) stimuleert de bescherming door subsidies uit te geven voor kwetsbare gebieden, zoals de *Environmental Sensitive Areas*.

Local Nature Reserves

Van deze lokale natuurgebieden bestaan er in Engeland 800. Ze zijn veelal kleiner dan twee hectare en zijn als zodanig aangewezen om de flora, de fauna en de geologische kenmerken te beschermen die niet alleen van lokaal belang worden geacht maar ook vanuit educatief oogpunt. Via deze natuurgebieden kunnen lokale overheden tegemoet komen aan de Lokale Agenda 21, het *Local Biodiversity Action Plan* en verschillende duurzaamheidsdoelstellingen (English Nature 2005b). Lokale overheden (districts) kunnen een gebied in een lokaal plan een lokale beschermingsstatus geven, zoals die van lokaal natuurgebied. Dit doen ze in overleg met natuurbeschermingsorganisaties, zoals English Nature en de *Wildlife Trust* (een liefdadigheidsorganisatie ter bescherming van habitats en diersoorten). De lokale overheid is verantwoordelijk voor de bescherming van deze gebieden; zij beslist of er wel of niet bouwvergunningen mogen worden afgegeven. Zij vraagt hierbij meestal advies bij natuurbeschermingsorganisaties.

Green Belts

Deze groene gebieden worden niet beschermd vanwege hun natuurwaarde, maar vanwege hun open karakter en recreatieve betekenis voor de omliggende steden. In heel Engeland zijn er in totaal 14 van deze gebieden; zij worden als zodanig aangewezen door de nationale overheid (PPG 2).

De *Green Belts* zijn bufferzones die worden ingesteld om ongebreidelde stedelijke groei (*urban sprawl*) tegen te gaan, te voorkomen dat verschillende steden aan elkaar groeien, te voorkomen dat het platteland wordt aangetast, het karakter van historische steden te beschermen en stedelijke herstructurering te stimuleren. Ze moeten stedelingen de toegang naar het buitengebied (*open countryside*) verschaffen, recreatiemogelijkheden verschaffen in de nabijheid van de stad, attractieve landschappen in de buurt van de stad behouden en versterken, beschadigde en verlate gebieden rond de steden verbeteren, natuurbeschermingsbelangen veilig stellen en gronden ten bate van landbouw en bosbouw handhaven.

De *Green Belts* zijn geen onderdeel van het natuurbeleid, maar van het verstedelijkingsbeleid. In de PPG 2 staat hierover het volgende: 'Although Green Belts often contain areas of attractive landscape, the quality of the landscape is not relevant to the inclusion of land within a Green Belt or to its continued protection' (ODPM 1995: 2).

In de Green Belts zijn geen ruimtelijke ontwikkelingen toegestaan. Soms wordt hierop echter een uitzondering gemaakt, bijvoorbeeld wanneer het gaat om recreatie, landbouw, bosbouw, afvalwater of een crematorium. In die gevallen is de ontwikkeling alleen toegestaan wanneer deze de openheid van het gebied waarborgt en niet met andere functies in het gebied conflicteert.

Lokale gebiedscategorieën

Ten slotte zijn er, naast de hierboven genoemde gebiedscategorieën met een wettelijke status, ook in het lokale ruimtelijke beleid en in de lokale ruimtelijke plannen gebieden te onderscheiden die een speciale status hebben. Voorbeelden zijn de *Special Landscape Areas*.

De planningspraktijk: bescherming van groene gebieden in de Peak Triangle

De Peak Triangle is een bestuurlijk complex gebied, waar in totaal 16 bestuurlijke eenheden op vier niveaus voorkomen: de *region*, de *unitary authority*, de *county*, de *district*. Elk van deze bestuurseenheden maakt haar eigen ruimtelijke plannen, waarin onder meer de bescherming van groene gebieden aan bod komt.

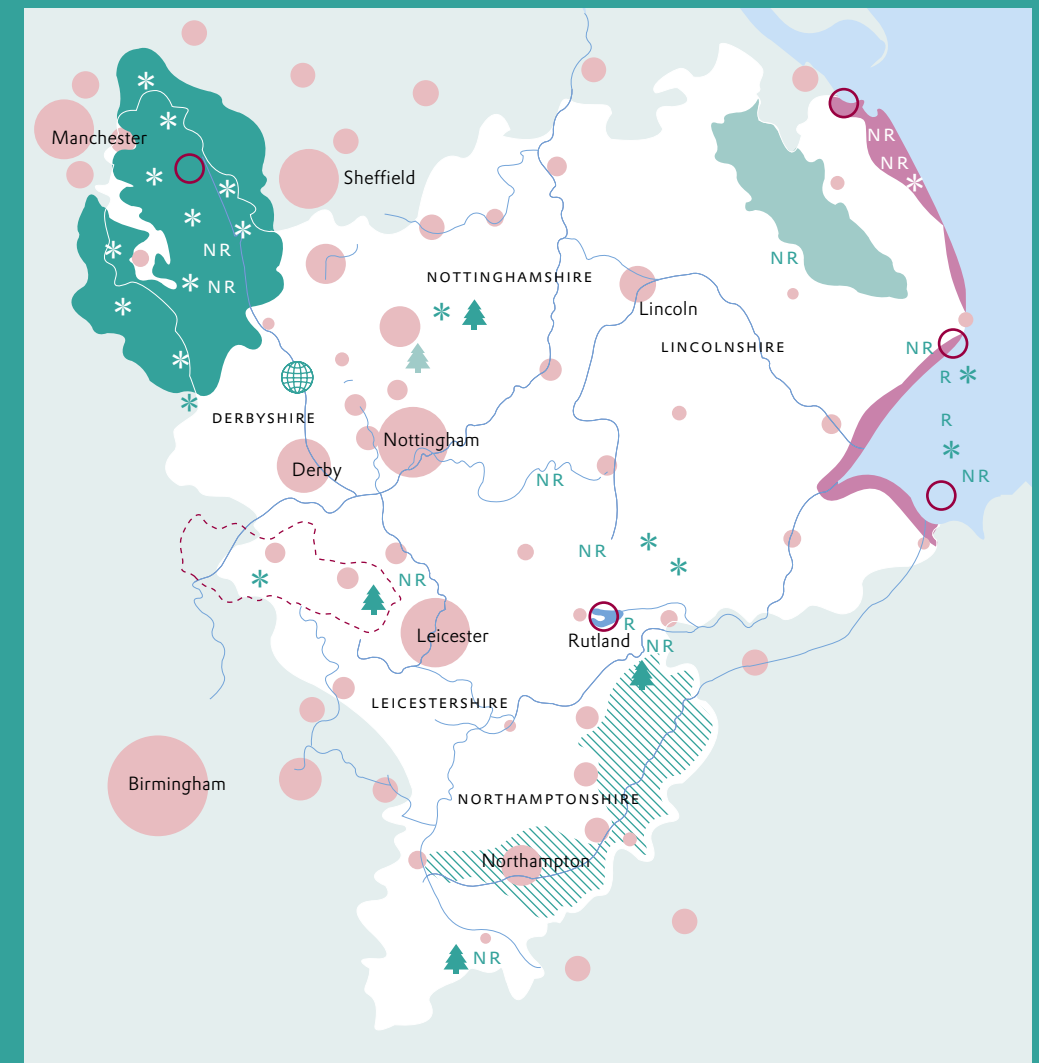
Voor deze studie hebben we de ruimtelijke plannen van vier verschillende bestuursniveaus in de Peak Triangle bestudeerd, namelijk:

- de regio East Midlands, omdat het grootste deel van de Peak Triangle in deze regio ligt
- de Peak District National Park Authority, omdat de plannen van dit bestuursniveau aangeven hoe de bescherming van de groene gebieden binnen het National Park zijn geregeld
- de county Derbyshire, omdat deze county het grootste deel van de Peak Triangle bestrijkt, en
- het District High Peak, vanwege de ligging tussen de stad Manchester en het Peak District National Park.

De bestudeerde ruimtelijke plannen geven een beeld van de planning binnen én buiten het nationale park. Hieronder volgt een korte beschrijving van elk van deze plannen.

Niet alleen is de Peak Triangle een bestuurlijk complex gebied, het bevat ook alle gebiedscategorieën die in de vorige paragraaf zijn beschreven. Alleen de gebieden met een uitzonderlijke schoonheid ontbreken in de Peak Triangle. Naar schatting komen in het gebied enkele tientallen gebieden voor met een bijzonder wetenschappelijk belang, twee nationale natuurbeschermingsgebieden, één nationaal park, tientallen lokale natuurgebieden en drie bufferzones. Sommige van de natuurbeschermingsgebieden overlappen elkaar. Zo valt bijna 35 procent van het Peak District National Park ook onder de gebieden met een bijzonder wetenschappelijk belang.

Figuur 3. Indicatieve kaart uit Regional Spatial Strategy Natural and Cultural Assets



- | | |
|--|--------------------------------------|
| Peak District Nationaal Park | Bijzonder gebied voor natuurbehoud |
| Lincolnshire heidegebied van uitzonderlijke schoonheid | Nationaal natuurbeschermingsgebied |
| Nationaal bosgebied | Derwent Valley Mills – werelderfgoed |
| Kustmanagementgebied | Ramsar-gebieden |
| Oerbos | Steden en dorpen |
| Greenwood bos | |
| Bijzonder beschermingsgebied | |
| Nene Valley regionaal park (voorgesteld) | |

Bron: GOEM (2005:35), Crown copyrighted, bewerking RPB

Planning in de Regio East Midlands

De regio *East Midlands* heeft recentelijk een regionaal-ruimtelijke strategie geformuleerd (*Regional Spatial Strategy*), met een tijdshorizon tot 2021 (GOEM 2005). Met deze strategie wil men nieuwbouw in het Peak District National Park voorkomen; alleen mag nog voor de lokale behoefte worden gebouwd. Hiermee zijn de doelstellingen voor de periode 2001–2021 ten opzichte van de eerdere plannen (Regional Planning Guidance for the East Midlands 2002) iets versoepeld. Zo is het aantal nieuwe woningen dat binnen het Nationale Park is toegestaan, gestegen van nul naar vijftig per jaar. Voorwaarde daarbij is dat wordt gebouwd voor de lokale behoefte.

The emphasis will be on: [...] Restraining new housing development in Peak Park except where the local need for modest growth is identified. Policies should also address the social and economic needs of the Park's communities, for example, by the provision of affordable housing. (GOEM 2005: 22)

With minor exceptions, the provision of newly built housing is exclusively to meet the local need for affordable housing and agricultural dwellings for local needs and this provision will be met within the Park. Further housing is provided where strict environmental and design criteria allow conversion of existing buildings. (GOEM 2005: 92)

Buiten het nationale park mag er meer nieuwbouw plaatsvinden dan er binnen. Zo zullen buiten het nationale park in de county Derbyshire jaarlijks 2.500 woningen worden bijgebouwd. Deze doelstelling voor de periode 2001–2021 is wel lager dan de doelstelling voor periode 1991–2011, toen er in Derbyshire jaarlijks gemiddeld 3.250 woningen moesten worden bijgebouwd. De doelstelling voor nieuwbouw buiten het nationale park is ten opzichte van eerdere regionale plannen (GOEM, The Regional Planning Guidance 8 for the East Midlands, 2002) wel aangescherpt.

Om de Green Belts rondom Derby te waarborgen wordt in de regionaal-ruimtelijke strategie gekozen voor een zogenoemde *sequential approach*: er wordt voorrang gegeven aan het bouwen van woningen in stadscentra binnen de bebouwingscontouren, en pas daarna mogen de bouwlocaties op de voormalige industrieterreinen buiten de stadscentra maar binnen de bebouwingscontouren – de zogenoemde *Brownfields* – worden benut. Deze compacte-stadbenadering is door de nationale overheid vastgelegd in de PPG-3 *Housing* (ODPM 2000).

Daarnaast stelt de regionaal-ruimtelijke strategie tot doel het recreatieve en woon-werkverkeer binnen het nationale park terug te dringen. Het recreatieve verkeer moet afnemen door het openbaar vervoer te verbeteren en het forensenverkeer (tussen het nationale park en de omringende steden) door de werkgelegenheid binnen het nationale park te vergroten.

Verder geeft de strategie aan dat hergebruik van de oude mijngebieden moet worden overwogen volgens de *Mineral Policy Guidance Note*. Zo zouden voormalige mijnen tot nieuwe ecologisch waardevolle gebieden kunnen uitgroeien.

In de regionaal-ruimtelijke strategie worden per county ook doelstellingen aangegeven voor duurzame energie – een speerpunt van de Engelse overheid (ODPM 2004c). Voor Derbyshire Dales moet in 2010 bijvoorbeeld een doelstelling van 36 MegaWatt elektrische capaciteit uit windenergie worden verkregen (The East Midlands 2005: 96). De planning van windmolens wordt vastgelegd in de *Local Development Frameworks*. Daarbij wordt wel een aantal regionale criteria (prioriteiten) meegewogen, waaronder de visuele impact, het effect op de natuurlijke en culturele omgeving, het effect op de gebouwde omgeving (geluid), het aantal en de omvang van windmolens en de bijdrage aan de regionale en nationale doelstellingen (The East Midlands 2005: 47).

Planning in het Peak District National Park

De *National Park Authority* is verantwoordelijk voor de ruimtelijke planning binnen de grenzen van het nationale park. Hoewel deze autoriteit overlapt met een aantal districten en counties, stelt ze het structuurplan en het lokale ontwikkelingsplan voor het hele Peak District National Park op. Daarnaast stelt de autoriteit elke vijf jaar een managementplan op, waarin de belangrijkste visies en doelen voor het park worden vermeld. Dit plan heeft vooral een communicatieve functie: het bevat geen kaarten maar wel veel foto's. Verder houdt de National Park Authority statistieken bij en behandelt ze vergunningaanvragen.

Het beleid van deze autoriteit is erop gericht de bouw van nieuwe woningen tegen te gaan. In overeenstemming met de regionaal-ruimtelijke strategie van de regio wordt daarbij een uitzondering gemaakt voor nieuwe woningen bestemd voor de lokale bevolking. Het bieden van betaalbare huisvesting is daarin een belangrijk element. Voorts staat het behouden van een vitaal platteland centraal. De autoriteit heeft een aantal dorpen geselecteerd waar ontwikkelingen mogen plaatsvinden; de aanwezigheid van voorzieningen was hierbij het selectie criterium. Buiten deze dorpskernen is ontwikkeling zeer beperkt toegestaan.

Zowel binnen het Peak District National Park als vlak daarbuiten vindt mijnbouw plaats. Ondanks de beschermde status van het nationale park is dit toegestaan vanwege het nationale belang. Bovendien zijn veel vergunningen voor de mijnbouw, die al uitgegeven waren voor de totstandkoming van het nationale park (in 1951), nog steeds geldig.

Om de recreatie- en verkeersdruk op het nationale park te kunnen beheersen heeft de National Park Authority het park verdeeld in drie zones: de natuurzone, het open landschap en de dorpen. De natuurzone heeft de hoogste beschermingsprioriteit. De tweede zone, het open landschap, is op basis van bezoekersaantallen onderverdeeld in drie gebieden: gebieden met een lage, een gemiddelde en een hoge bezoekersintensiteit. In gebieden met hoge bezoekersintensiteit zijn andere ruimtelijke ingrepen mogelijk dan in gebieden met een lage bezoekersintensiteit. In de dorpen moeten ruimtelijke ontwikkelingen, indien nodig, plaatsvinden. Het structuurplan (1994) bevat een indicatieve kaart, waarop natuur- en recreatiezones zijn aangegeven

alsmede toeristische zones, de administratieve grenzen, de dorpen en het verkeersnetwerk (weg en spoor).

Het beleid ten aanzien van recreatie en transport is gevormd via open planprocessen. Zo kwam het managementplan voor het *North Lees Estate* – binnen het nationale park een bekend gebied voor klimmers – tot stand via een open planproces, waarin naast lobbygroepen ook recreanten deelnamen.

Planning in de county Derbyshire, buiten het Peak District National Park
Het structuurplan van de county Derbyshire (2001) beschrijft het vigerende beleid voor het gebied ten zuiden van het Peak District National Park. De thema's die in het structuurplan aan de orde komen, zijn: wonen, economie, transport, detailhandel, toerisme en *leisure*, milieu, mijnbouw, afvalmanagement.

Het structuurplan geeft voor elk district aan hoeveel nieuwe woningen jaarlijks gebouwd moeten worden. Daarbij gaat het structuurplan vastgesteld in 2001 nog uit van de doelstelling uit de *Regional Planning Guidance 8* (GOEM 2002) van de East Midlands: 5.500 nieuwe woningen tussen 1991–2011 in *High Peak Borough District*, dat wil zeggen 275 nieuwe woningen per jaar. Het structuurplan geeft bovendien aan om hoeveel nieuwe woningen het jaarlijks gaat in welke gemeente (Buxton, Glossop, New Mills/Whaley Bridge/chapel-en-le-Frith). De nieuwbouw moet plaatsvinden binnen de bebouwingscontouren van de (dorps)kernen. Nieuwbouw buiten de dorpskernen is alleen toegestaan indien is aangetoond dat dit van belang is voor de vitaliteit van het platteland. Buiten de bestaande dorpskernen is het niet toegestaan om nieuwe kernen te bouwen (County of Derbyshire 2001: 13).

Om het toenemende woon-werkverkeer tegen te gaan, bepaalt het structuurplan bovendien dat nieuwe ontwikkelingen binnen de bebouwingscontouren bij openbaar vervoersknooppunten moeten plaatsvinden.

In het structuurplan wordt ook de bufferzone uitgewerkt, waar deze in de regionaal-ruimtelijke strategie slechts globaal wordt aangegeven. Deze zone wordt onderverdeeld in vier delen: South-East Derbyshire, South Derbyshire, North-East Derbyshire, en North-West Derbyshire. Daarvan liggen alleen de laatste twee gebieden in de Peak Triangle. De exacte grenzen van de bufferzones moeten in de lokale plannen verder worden uitgewerkt. Daarbij geeft het structuurplan aan welke activiteiten in de zones wel en welke niet zijn toegestaan:

Within Green Belts development-including the change of use of land or building- will not be permitted unless it is clearly needed in connection with agriculture, forestry, essential facilities for outdoor sport and outdoor recreation, cemeteries and other uses of land which preserve the openness of the Green Belt and do not conflict with the purposes of including land within it. The limited extension, alteration or replacement of existing dwellings will be permitted, provided that this does not result in a disproportionate increase over and above the size of the original dwellings. (County of Derbyshire 2001: 8)

Landscape character assessment als besluitvormingsinstrument

De *Countryside Agency*, een overheidsorganisatie opgericht om het Engelse platteland te waarborgen en te versterken, kwam eind jaren negentig met een nieuwe benadering bekend onder de noemer *Landscape Character Assessment*. Op een landsdekkende kaart wordt Engeland in 159 landschapstypen (*Landscape Character Areas*) onderverdeeld, met een beschrijving van de verschillende landschapstypen in een begeleidend document. In deze beschrijvingen wordt niet alleen aandacht besteed aan natuurlijke kenmerken (zoals flora, fauna, geologie, bodem, klimaat), maar ook aan sociale (identiteit, gemeenschapszin, welzijn, plezier), culturele (historische en huidige impact van het grondgebruik, nederzettingen, gebouwen, enzovoort) en economische (bedrijven en toerisme) kenmerken van het landschap. Landschap wordt in deze benadering dus breed opgevat. Op deze manier hoopt men landschapsoverwegingen beter in de ruimtelijke besluitvorming mee te kunnen nemen.

Deze benadering is ontstaan door de toenemende aandacht voor duurzame ontwikkeling, waarbij sociale progressie, effectieve milieubescherming, zorgvuldig gebruik van natuurbronnen, en hand-

having van economische groei en werkgelegenheid tegelijkertijd moeten worden gerealiseerd. Deze methode zou een bijdrage kunnen leveren aan het vinden van integrale oplossingen daarbij.

De *Countryside Agency* geeft duidelijk aan dat *Landscape Character Assessment* geen middel is om veranderingen in het landschap tegen te houden, maar veeleer een middel om te kijken hoe veranderingen in het landschap passen. Mede om deze reden staat deze benadering ook bekend onder de noemer van positieve planning:

Landscape Character Assessment is not a tool designed to resist changes that may influence the landscape. Rather it is an aid to decision-making – a tool to help understand what the landscape is like today, how it came to be like that, and how it may change in the future. Its role is to help ensure that change and development does not undermine whatever is characteristic or valued about any particular landscape, and that ways of improving the character of a place can be considered. It can be a powerful tool to aid the planning, design and management of landscapes. (Swanwick 2002: 1–3)

Het structuurplan bevat een indicatieve kaart waarop administratieve grenzen, het verkeersnetwerk (bestaande en voorgestelde spoorwegen), de agglomeraties, de Green Belt, het nationale park en de Special Landscape Areas staan aangegeven. Voor elke agglomeratie wordt vermeld hoeveel nieuwbouwwoningen en hectaren bedrijventerreinen in 2011 moeten zijn gerealiseerd.

Daarnaast besteedt het structuurplan aandacht aan het karakter van het landschap. In Derbyshire worden twee Special Landscape Areas onderscheiden: één ten zuidoosten en één ten noordwesten van het Peak District National Park. De exacte begrenzing van deze gebieden vindt plaats op het niveau van het district. Ontwikkelingen zijn alleen toegestaan wanneer ze het bijzondere karakter van het landschap versterken:

The character of the landscape will be conserved and enhanced, as appropriate. Development that would have an unacceptable effect on landscape character and diversity will not be permitted. Where development is permitted, opportunities will be taken, as appropriate, to conserve, enhance and restore the local distinctiveness, character and diversity of the landscape. Developments will be permitted only if it does not have an adverse effect on landscape quality or character, is designed to be in sympathy with its surroundings and makes use of appropriate materials and landscaping where required. (County of Derbyshire 2001: 45)

De county Derbyshire heeft een zogenoemde *Landscape Character Assessment* uitgevoerd, waarin verschillende karakteristieken van het landschap worden benoemd. Vervolgens is voor elk landschapskarakter aangegeven welke ontwikkelingen onder welke voorwaarden in het gebied mogen plaatsvinden. Zijn Special Landscape Areas gericht op een beleid van 'nee, tenzij', Landscape Character Assessments zijn vooral gericht op een beleid van 'ja, mits'. Een ander verschil is dat de eerste categorie gebieden een lokale beschermingsstatus heeft die is opgenomen in lokale plannen (dus vigerend beleid), terwijl de laatste categorie nog niet in het structuurplan van Derbyshire is vastgelegd.

Planning in High Peak Borough District, buiten het Peak District National Park
Het lokale plan van het *High Peak Borough District*, gelegen ten noordwesten van het Peak District National Park, is vastgesteld in 2005. Hoewel volgens de wetswijziging van 2004 lokale plannen moeten worden vervangen door plannen binnen een lokaal ontwikkelingskader (*Local Framework Plans*), zal dit lokale plan nog drie jaar geldig zijn. Het lokale plan van High Peak geeft exact aan waar de bufferzone en de bebouwingscontouren liggen. De laatste zijn sinds 1998 overigens vrijwel onveranderd.

Het lokale plan van High Peak verdeelt het gebied in drie delen: Glossop, Buxton en een centraal deel, met de plaatsen New Mills, Whaley Bridge, Chapel-en-le-Frith. Buxton wordt benoemd als groeikern; dit betekent dat de meeste nieuwbouw in Buxton moet neerslaan. Rondom de verschillende

gemeenten zijn bebouwingscontouren getrokken waarbinnen de ruimtelijke ontwikkelingen moeten plaatsvinden, bij voorkeur volgens de *sequential test* (ODPM PPG 3 *Housing* 2000): locaties dichtbij het stadscentrum moeten eerst bebouwd worden, en pas wanneer dit niet mogelijk is zijn de voormalige industrieterreinen (*Brownfields*) binnen de bebouwingscontour aan de beurt.

Een aantal groene gebieden rondom Buxton (buiten de bebouwingscontour) is gekwalificeerd als Special Landscape Area (bijzonder landschapsgebied). Dit betekent dat er geen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn tenzij deze de vitaliteit van het landelijke gebied versterken, bijvoorbeeld door de landbouw te versterken (*farm diversity* staat in PPS 7 ODPM 2004a) en bedrijvigheid in de vrijkomende agrarische gebouwen te stimuleren. Bedrijvigheid krijgt daarbij de voorkeur boven een woonfunctie, aangezien dit de vitaliteit van het gebied ten goede komt. In het lokale plan wordt wel gesproken over landschapskarakteristieken, maar in tegenstelling tot de bijzondere landschapsgebieden zijn deze nog niet op de kaart gezet.

Om de dagelijkse forensenstromen per auto van Glossop naar Manchester te beperken, wordt in het lokale plan van High Peak ingezet op het bouwen nabij de stationslocatie. Verder ligt om Buxton geen Green Belt en rondom Glossop wel. In beide plangebieden liggen geen lokale natuurgebieden. Het lokale plan is voorzien van een gedetailleerde plankaart (1:10.000), waarop gebieden voor wonen, werken, recreatie, openbare voorzieningen, natuur, verkeer, stadsparken zijn aangewezen. Ook zijn de bebouwingscontouren exact aangegeven.

Handhaving en beheer

De Planning Inspectorate

De Planning Inspectorate heeft een belangrijke rol bij de toetsing van door de lokale overheid opgestelde plannen en afgegeven vergunningen, en daarmee ook bij de handhaving. Een voorbeeld. Nadat de National Park Authority een vergunning had afgewezen voor het plaatsen van telecommunicatiemasten in het Peak District National Park, meende de Planning Inspectorate dat die vergunning niet kon worden geweigerd. De autoriteit kwam tot dit oordeel op basis van het nationale beleid, dat is gericht op het verbeteren van communicatie (ODPM PPG 8 *Telecommunication* 2001). Daarop gaf de National Park Authority alsnog toestemming om de masten te plaatsen.

Beheer van groene gebieden en de rol van natuurbeschermingsorganisaties

De manier waarop de groene gebieden worden vastgesteld en beheerd, verschilt per gebiedscategorie (zie tabel 3). Het beheer kan in handen liggen van natuurbeschermingsorganisaties, de Peak District National Park Authority of van grondeigenaren, zoals de National Trust en waterbedrijven.

Bij de bescherming van groene gebieden in de Peak Triangle spelen twee maatschappelijke organisaties een belangrijke rol, te weten *Campaign for the Protection of Rural England* (CPRE) en *National Trust*. De eerste organisatie

heeft 59.000 leden en is opgericht in 1926 met als doel het landelijke gebied te beschermen en te versterken; de National Trust heeft 3,4 miljoen leden en is opgericht in 1895 ter bescherming van de groene gebieden.

Deze lobbygroepen spelen een belangrijke rol in de ruimtelijke planning op zowel nationaal als lokaal niveau. Op nationaal niveau beïnvloeden zij de totstandkoming en de inhoud van nieuwe wetgeving (waaronder de Town and Country Act uit 1947 en de National Parks and Access to the Countryside Act uit 1949). In de Peak Triangle zijn de CPRE en de National Trust betrokken bij de ruimtelijke planvorming. Zo participeerden beide organisaties in het Stanage/North Lees Estate Management Plan en het Alport Management Plan van het Peak District National Park.

Beide organisaties kunnen ook beroep aantekenen tegen uitgegeven vergunningen. Zo tekende de National Trust High Peak in 2004 tien keer beroep aan tegen vergunningen voor de plaatsing van telecommunicatiemasten, uitbreiding van mijnen en de bouw van een nieuwe woning binnen het National Park. Verder heeft CPRE weten te voorkomen dat een snelweg het Peak District zou doorsnijden en dat een autoracebaan (200mph Grand Prix racing circuit) in White Peak vlakbij Hartington zou worden aangelegd (Friends of the Peak 2005).

De National Trust koopt ook land om de groene gebieden te beschermen tegen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Zo is deze organisatie binnen de Peak Triangle niet alleen een lobbygroep, maar ook een belangrijke grondeigenaar. Daarnaast krijgt de organisatie land in haar bezit doordat mensen haar hun land nalaten. De National Trust verpacht haar land aan boeren en maakt afspraken met hen over hoe dat land het beste kan worden beheerd.

In tegenstelling tot andere gebieden in Engeland speelt in Peak Triangle de Royal Society for Protection of Birds (RSPB) nauwelijks een rol van betekenis bij de bescherming van de groene gebieden.

In 2007 zullen de organisaties Countryside Agency, English Nature en Rural Development Service samengaan in een nieuwe organisatie: *Natural England*.

De boer als natuurbeheerder

In Engeland wordt de boer gezien als een belangrijke natuurbeheerder. Om overproductie te voorkomen en ecologisch verantwoorde landbouwvormen te stimuleren, zijn in de jaren negentig nieuwe landbouwsubsidies geïntroduceerd (*agri-environmental schemes*), waarbij de boer wordt vergoed voor het beheren van de natuur. Deze subsidies combineren twee doelen: milieuvriendelijk boeren (*environmentally friendly farming*) en recreatieve doeleinden (*public enjoyment of the countryside*).

Er zijn verschillende soorten subsidies die voor de bescherming van groene gebieden in de Peak Triangle van belang zijn geweest of nog steeds zijn; dit geldt in het bijzonder voor de gebieden met een bijzonder wetenschappelijk belang en de nationale natuurbeschermingsgebieden, die vaak eigendom zijn van boeren.

Tabel 3. Vaststelling en beheer van verschillende type groene gebieden

TYPE GROEN GEBIED	VASTSTELLING	BEHEER
Sites of Special Scientific Interest	English Nature doet een voorstel, de Joint Nature Conservation Committee stelt het vast	English Nature en grondeigenaren
Nationale Nature Reserves	English Nature doet een voorstel de Joint Nature Conservation Committee stelt het vast	English Nature en grondeigenaren
Local nature Reserves	Gemeente of natuurbeschermingsorganisatie doet een voorstel, de gemeente stelt het vast	Natuurbeschermingsorganisaties en grondeigenaren
National Parks	De Countryside Agency doet een voorstel, het ministerie DEFRA stelt het vast	National Park Authority en grondeigenaren (waaronder National Trust)
Green Belts	De regio of de county doet het voorstel; het Rijk neemt het al dan niet over. De county en de gemeente leggen de grenzen vast	Regio/county/lokale overheid/grondeigenaren

Zo heeft het ministerie van Milieu, Voedsel en Landbouw (DEFRA) onlangs een nieuwe subsidie ingesteld, de *Environmental Stewardship* (2005). Aanleiding voor het instellen van deze subsidie was de door de overheid gelanceerde duurzaamheidsstrategie voor voedsel en landbouw (DEFRA 2002). Met de *Environmental Stewardship* wil men boeren belonen die zich bezighouden met natuurbeheer (DEFRA 2005e). Deze regeling vervangt de eerdere subsidie voor kwetsbare gebieden (de *Environment Sensitive Area Scheme*) en de plattelandssubsidie (de *Countryside Stewardship*). De *Environment Sensitive Area Scheme* bewerkstelligde een belangrijke beleidsverandering. Hiermee werden boeren gestimuleerd om landbouwmethoden te gebruiken die kwalitatief hoogstaande landschappen en fauna (die van nationaal belang zijn) kunnen waarborgen. De *Countryside Stewardship Scheme* zette boeren aan tot natuurbeheer in gebieden die vanwege hun waardevolle en bedreigde landschap bescherming verdienen; gebieden die buiten de *Environment Sensitive Area Scheme* vielen (DEFRA 2005c).

Een andere vorm van subsidie is de *Sheep and Wildlife Enhancement Scheme*. Het doel van deze subsidie is de duurzaamheid in bepaalde gebieden te verbeteren en ervoor te zorgen dat het schapenhouderschap levensvatbaar blijft. In de Peak Triangle zijn op de heiden – veelal gebieden met een bijzonder wetenschappelijk belang – veel schapenhouders actief. De organisatie *English Nature* sluit met hen overeenkomsten (voor vijf jaar) voor het houden van schapen en het beheren van het land. Met deze subsidieregeling wil men het grazen reguleren: in gebieden waar te weinig schapen grazen, moet dit worden gestimuleerd en in gebieden met overbegrazing, moet dit worden teruggedrongen. Op deze manier hoopt men de voor veel andere dieren belangrijke natuurlijke habitat van het gebied in stand te houden. De schapenhouders worden beloond als ze de vooraf gestelde natuurbeschermingsdoelen halen. Overigens is ook deze subsidie onlangs (2005) afgeschaft; dit in het kader van Europese landbouwbeleid (DEFRA 2005d).

Effectiviteit van de planning en toekomstige ontwikkelingen daarin

Hoe effectief is de bovengenoemde planning de afgelopen jaren geweest als het gaat om de bescherming van de groene gebieden in de Peak Triangle? Hieronder worden enkele prestaties geïnventariseerd.

In tegenstelling tot de vraag naar landelijke woonmilieus is het aanbod van woningen in de Peak Triangle nauwelijks toegenomen. Uit de statistieken (Peak District National Park Authority 2000a) blijkt dat nieuwbouw wel in het nationale park voorkomt, maar slechts op kleine schaal en veelal binnen de bestaande dorpskernen. Zo hebben in het Peak District National Park tussen 1990 en 2000 alleen kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen plaatsgevonden, zoals de uitbreiding van een bestaande woning en/of de functieverandering van bestaande bebouwing. Van alle nieuw gebouwde woningen, 1035 in totaal (inclusief vakantiewoningen), is in 27,5 procent van de gevallen sprake van functieveranderingen van bestaande gebouwen. Tachtig procent van de in 2000–2001 opgeleverde nieuwbouwwoningen is gebouwd

Tabel 4. Woningen gebouwd in 2003–2004

	GRONDGEBIED BEHOREND TOT DE LOKALE AUTORITEIT		
	Derbyshire	Peak District	Derby
Aantal woningen gebouwd op voormalig onbebouwde terreinen	734	10	315
Aantal woningen gebouwd op voormalig bebouwde terreinen of door transformaties	1.751	112	322
Totale toename van de woningvoorraad	2.494	122	637
Woningen gebouwd op voormalig bebouwde terreinen of door transformaties als percentage van de totale woningvoorraad *	2003–2004 2002–2003 2001–2002	70,2 70 50,5	91,8 56,6 64,3

*Regionale doelstelling voor 2021 is 60%

Bron: EMRA (2005: 28)

op voormalig bebouwde terreinen (*previously developed land*) (Peak District National Park Authority 2000a: 62).

Uit de monitor van de East Midlands (EMRA 2005) blijkt dat ook buiten het nationale park, conform regionaal beleid (GOEM 2002), nieuwbouw vooral plaatsvindt op voormalig bebouwde terreinen (*Brownfields*) of als gevolg van functieverandering (*conversions*). In Derbyshire blijken in 2003–2004 2.495 nieuwbouwwoningen (voor permanente plus recreatieve bewoning) te zijn gerealiseerd tegenover 122 in het Peak District National Park. Van deze nieuwbouwwoningen is in Derbyshire 70,2 procent en in het nationale park 91,8 procent gerealiseerd op voormalig bebouwde terreinen en door functieverandering (zie tabel 4).

Wel heeft de stijging van de vraag naar tweede woningen geresulteerd in een stijging van het aanbod van tweede woningen in de Peak Triangle. Zo zijn in de periode 1990–2000 in totaal 170 nieuwe woningen gebouwd in de Peak District National Park die dienst doen als tweede woning. Deze tweede woningen blijken voornamelijk in het White Peak, het westelijk deel van het nationale park, te liggen. Het aandeel tweede woningen in verhouding tot het totaal aantal woningen is in het Peak District National Park 4,8 procent en ligt daarmee hoger dan het Engelse gemiddelde van 1,2 procent (cijfers afkomstig uit Peak District National Park Authority 2000a: 15, 62).

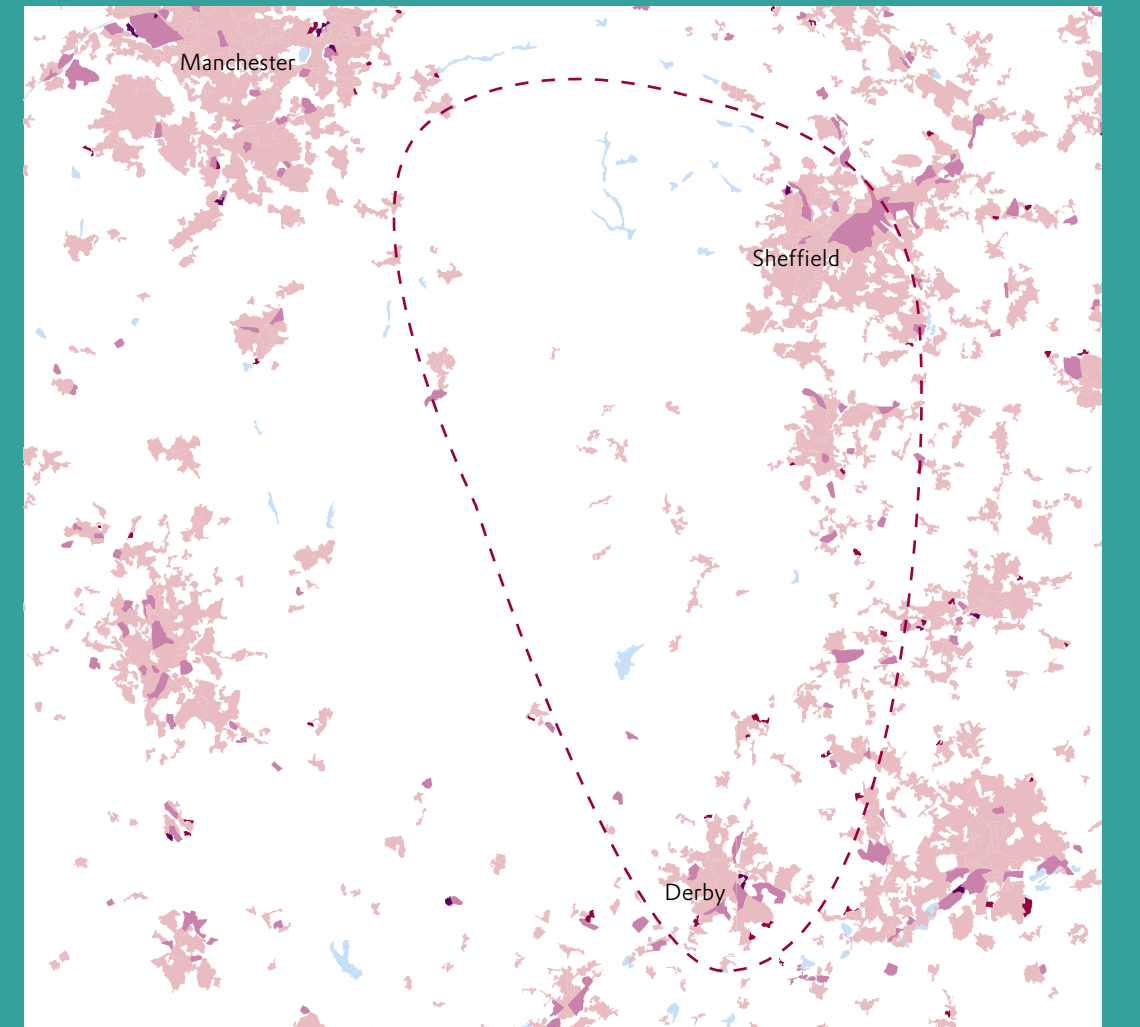
Al met al kunnen we constateren dat het beleid heeft voorkomen dat de groene gebieden in de Peak Triangle zijn volgebouwd met woningen waarnaar wel een grote vraag bestaat. Ook in figuur 4 is te zien dat de groene gebieden in de Peak Triangle vrijwaard blijven van nieuwe bebouwing. Nieuwe woningen en bedrijven worden vooral gebouwd in reeds bebouwd gebied.

Omdat het Peak District National Park niet alleen een natuurgebied is maar vooral ook een woongebied, is er behoefte aan voldoende voorzieningen, zoals winkels, scholen en banken, in het gebied. De afgelopen tien jaar is het aantal voorzieningen in de (dorps)kernen van het nationale park evenwel stabiel gebleven (Peak District National Park Authority 2000a: 66); de meeste voorzieningen bevinden zich bovendien in de reeds bestaande bebouwing van de dorpskernen. Recentelijk zijn er echter wel telecommunicatiemasten in het landschap verschenen, wat volgens sommigen het karakter van het landschap negatief beïnvloedt.

Daarnaast is er de reële dreiging dat in de Peak Triangle een windmolenpark zal worden gerealiseerd. Niet alleen is op een locatie ten noordoosten van het Peak District National Park (dat buiten het studiegebied Peak Triangle valt) recentelijk een windmolenpark gerealiseerd, maar ook andere nationale parken in Engeland (waaronder het Lake District) krijgen steeds vaker te maken met aanvragen voor windmolenparken die net buiten de grenzen van het nationale park liggen.

Zowel binnen als buiten het nationale park is de ruimtelijke neerslag van de recreatiedruk zichtbaar. In de afgelopen jaren is er in de gehele Peak Triangle veel veranderd: zo heeft de landbouw zich verbreed met functies als

Figuur 4. Veranderingen in de Peak Triangle, 1990–2000



- Bebouwd gebied 1990
- Nieuw bebouwd gebied 2000
- Bedrijventerrein 1990
- Nieuwe bedrijventerrein 2000
- Water
- Grens studiegebied

Bron: EEA, Copenhagen (2000);
bewerking RPB

recreatie (kamperen bij de boer, een winkel voor de verkoop van streekeigen producten, een café) en natuur (agrarisch natuurbeheer), zijn oude mijngebieden omgevormd tot bos (in Derbyshire) en is een spoorlijn (tussen Buxton en Matlock) omgevormd tot een wandel- en fietsroute. Sportvelden zijn vrijwel alleen buiten het nationale park aangelegd; er binnen gebeurde dit alleen binnen de dorpskernen of op agrarisch land waar de impact op de biodiversiteit verwaarloosbaar is.

Ondanks de verkeersdruk zijn in het nationale park nauwelijks nieuwe wegen aangelegd.

Bovenstaande constatering laten zien dat de bescherming van groene gebieden heeft kunnen voorkomen dat de Peak Triangle is verstedelijkt. Dat in het nationale park, waar de National Park Authority een strak beschermingsregiem voert, weinig ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden, lijkt op het eerste gezicht vanzelfsprekend. Die vanzelfsprekendheid neemt echter af wanneer men zich realiseert dat het nationale park, anders dan veel buitenlandse nationale parken, een living landscape is.

Opmerkelijk is verder dat ook in het groene gebied buiten het nationale park weinig tot geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden, terwijl men zou verwachten dat de dreigingen die niet in het nationale park kunnen neerslaan, dat wel doen in het groene gebied daarbuiten. Ook voor de bescherming van de groene gebieden buiten het nationale park blijkt planning dus effectief te zijn. Het outward-facing-beleid is hier debet aan: bij hun beleid en bij de afgifte van bouwvergunningen houden de overheden rekening met het omringende gebied en met de impact van de bouwvoorstellen op het landschap, de ecologie en het culturele erfgoed.

In organisatie en status verschillen de gebieden buiten en binnen het nationale park van elkaar, maar niet in planningsinstrumenten en -concepten. Het zijn steeds dezelfde concepten die een belangrijke rol spelen bij de bescherming van de groene gebieden, zoals de Green Belts en de Sequential Approach/Brownfields/Previously Developed Sites, die respectievelijk in de nationale richtlijnen 2 (ODPM 21995) en 3 (ODPM 2000) voorkomen, en concepten zoals bebouwingscontouren en zonering. Juist de planning (middels richtlijnen en concepten) speelt dus een belangrijke rol bij de effectieve bescherming van groene gebieden, zowel buiten als binnen het Peak District National Park. Zo kan een vergaande verstedelijking en aantasting van het landschap worden voorkomen.

Wat hierbij opvalt, is dat weinigen beroep aantekenen tegen de lokale groene beschermingscategorieën, zoals *Local Nature Reserves* en *Special Landscape Areas*, die lokale overheden in lokale plannen opnemen. De meeste bewoners van de gemeenten vlak buiten het nationale park waarderen het landschap en het groene gebied. Om die reden accepteren ze de grenzen die overheden in het lokale plan trekken ten aanzien van de groene gebieden, in plaats van deze te betwisten. Dit heeft te maken met de algehele traditie van natuurbescherming in Engeland.

De bescherming van de groene gebieden en de rol van planning hebben

ook hun keerzijden. Zo is de kritiek op de bufferzones (Green Belts) dat ze de woon-werkafstanden vergroten, alsmede het aantal forensen en het auto-gebruik, en daarmee van de milieuvervuiling.

Er is ook kritiek op de bebouwingprioriteit voor de Brownfields. Ten eerste zorgt deze voor een stijging van de grondprijzen in het landelijke gebied, waardoor het voor de lokale bevolking moeilijk is aan een betaalbare woning te komen. Dit tekort aan betaalbare woningen heeft in de Peak Triangle tot gevolg dat een deel van de lokale bevolking, die zich de hoge prijzen niet kan permitteren, zich genoodzaakt ziet uit het gebied te vertrekken. Dit terwijl juist zij van belang zijn voor het beheer van het groene gebied. In hun plaats komen welgestelden en gepensioneerden in het gebied wonen, die niet of elders werken.

Een ander nadeel van de Brownfields is dat het ongewenst gedrag van projectontwikkelaars in de hand werkt. Zo kopen projectontwikkelaars in Sheffield kleine woningen met grote tuinen in Victoriaanse wijken op, die ze vervolgens afbreken en vervangen door appartementen in hoge dichtheden. Hierdoor verandert het karakter van deze Victoriaanse wijken, vaak tot verdriet van de omwonenden. Toch kan de gemeente hier weinig tegenin brengen; deze locaties vallen volgens de PPG 3 *Housing* (ODPM 2000) immers onder de *Brownfields*, wat betekent dat de gemeente de vergunning hiervoor niet kan weigeren.

Een ander punt in het Engelse systeem is dat lokale overheden geen pro-actief beschermingsbeleid voeren. Zij kopen geen gebieden om deze vervolgens een groene bestemming te geven. Dit komt enerzijds door een gebrek aan financiële middelen. Anderzijds is de aankoop niet nodig, omdat de bescherming van groene gebieden voornamelijk via het restrictieve beleid (vergunningenstelsel) is geregeld.

Lokale overheden hebben dus voornamelijk een reactieve rol in de bescherming van de groene gebieden. Op basis van hetgeen de centrale overheid in natuurwetgeving en PPG's voorschrijft kunnen zij ontwikkelingen in deze gebieden tegenhouden. Daarnaast maken zij gebruik van de mogelijkheid om bepaalde, vanuit lokaal belang gezien waardevolle gebieden uit te roepen tot lokaal beschermde gebieden. Deze lokale beschermingsstatus maakt het voor lokale overheden eveneens mogelijk om ontwikkelingen tegen te houden, die de groene gebieden bedreigen.

Veel hangt af van de kwaliteiten van de individuele ambtenaar, die over discretionaire ruimte beschikt. Onderhandelingen nemen een centrale positie in. Dit betekent dat een ambtenaar die goed kan onderhandelen en over veel lokale kennis beschikt, beter in staat is bedreigingen voor het groene gebied te ontmantelen en kansen te creëren. Zo kan de ambtenaar een bouwvergunning toekennen waarin voorwaarden staan over de te gebruiken bouwmaterialen, zodat het gebouw beter in het landschap past. Dit noemt men een *Supplementary Planning Guidance*.

Deze onderhandelingsruimte biedt zowel kansen als beperkingen. Enerzijds maakt het flexibel en gebiedsgericht werken mogelijk, anderzijds zorgt het voor onzekerheid. Zo kan er bij de projectontwikkelaar onzeker-

heid ontstaan over de toekenning van de vergunning, de voorwaarden waaronder deze wordt afgegeven, enzovoort (Buitelaar 2004: 17). Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen immers worden geweigerd, ook al zijn ze in overeenstemming met het lokale plan. In de praktijk trachten gemeenten deze onzekerheid te overkomen door specifiekere voor te schrijven waaraan een bouwontwerp moet voldoen (bijvoorbeeld in materiaalgebruik), zodat het in het landschap past. Dit heeft voor zowel de gemeente als de projectontwikkelaar voordelen. De projectontwikkelaar heeft meer zekerheid op een bouwvergunning en bij de gemeente komen aanvragen voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen die beter dan voorheen passen in het landschap.

In de Peak Triangle doet zich momenteel een verschuiving voor, van het belemmeren van ontwikkelingen in het groene gebied naar het stimuleren van ontwikkelingen die in het landschap passen en met de groene functie kunnen samengaan. Deze verschuiving is in heel Engeland zichtbaar en staat bekend als *positive planning*. Deze ontwikkeling is op nationaal niveau door partijen als English Nature en de Countryside Agency geïnitieerd en dringt nu langzamerhand door op lokaal niveau. Zo heeft de county Derbyshire een document opgesteld voor Landscape Character Assessment (zie kader hierover). Daarnaast komt de term Landscape Character Assessment voor in de lokale plannen.

De rol van de regio in Engeland was tot op heden zwak te noemen. De *Regional Planning Guidances* kwamen voornamelijk vanuit Londen, waardoor deze een beperkte regionale focus had. De nieuwe *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004) heeft tot doel de rol en bevoegdheden van de regio alsmede de regionale focus van *Regional Spatial Strategies* te versterken. Of dit in de praktijk daadwerkelijk zal gebeuren valt te betwijfelen, nu de Engelsen in de regio North East zich in een referendum tegen de komst van een direct gekozen regionaal bestuur hebben uitgesproken.

Conclusies

De groene gebieden in de Peak Triangle zijn zowel op papier als in de praktijk goed beschermd. Dit geldt zowel voor het groene gebied binnen als voor het groene gebied buiten het Peak District Nationale Park. Bij de bescherming van groene gebieden kan de planning alleen zo functioneren wanneer aan een aantal essentiële randvoorwaarden en succesfactoren wordt voldaan, gelegen in het plansysteem of in andere externe factoren. Deze worden hieronder benoemd.

Wetgeving

Een eerste verklaring voor de goede bescherming van groene gebieden in Engeland in het algemeen en de Peak Triangle in het bijzonder is de strenge restrictieve wetgeving op het gebied van grondgebruikplanning en natuurbescherming. Op beide beleidsterreinen is de wetgeving vooral een proceswet te noemen. Dat wil zeggen dat de wet aangeeft welke instanties welke

bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben en wat de verhoudingen zijn tussen de verschillende bestuurslagen. De proceswet geeft de centrale overheid sterke bevoegdheden, die ze vervolgens gebruikt om strenge restricties aan lagere overheden voor te schrijven en op te leggen.

Sturing

Ten tweede draagt de sterke sturing bij aan de goede bescherming in de Peak Triangle. De sturing vindt plaats op basis van de zogenoemde Planning Policy Guidance Notes. De centrale overheid schrijft in de PPG's de procedure voor die moet worden afgehandeld wanneer bijvoorbeeld een vergunningaanvraag binnenkomt voor de ontwikkeling van grond in of nabij een bepaald type beschermd groen gebied. Door de centrale overheid aangewezen groene beschermde gebieden moeten in regionale en lokale plannen worden overgenomen. Toezicht en handhaving is verzekerd door de Planning Inspectorate.

Concepten

Ten derde beschikt men in Engeland over enkele sterke concepten die duidelijk een positieve invloed hebben op de bescherming van de groene gebieden. De belangrijkste concepten zijn de *Green Belt* en de *Brownfields*. De Green Belt is een stedelijke bufferzone, die stad en land van elkaar scheidt. Het is een open landschap, waarbinnen maar weinig soorten ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan. De Brownfields zijn verouderde (voormalige) industriegebieden in steden, die als ontwikkelingslocatie dienen. Vooral op die locaties (binnen bebouwingscontouren) moeten de gemeenten ruimtelijke ontwikkelingen stimuleren. Zowel de Green Belt als de Brownfield is een concept dat past bij het compacte-stadbeleid. De concepten zorgen ervoor dat de stedelijke druk op groene beschermde gebieden afneemt, waardoor het makkelijker is deze gebieden te beschermen.

Voor beide ruimtelijke planconcepten geldt dat ze lang bestaan, algemeen aanvaard zijn (een breed draagvlak genieten), in PPG's zijn vastgelegd en niet gepaard gaan met hoge kosten. Hoewel de eerste ideeën over Green Belts al van voor de Tweede Wereldoorlog zijn, is het concept in de hedendaagse ruimtelijke planning nog altijd veel gebruikt. Doordat de Green Belt een integraal (sectoroverstijgend) concept is, kunnen veel verschillende overheids- en maatschappelijke partijen (zowel natuurbeschermers als landbouwers) zich vinden in het concept; ze maken zich er samen sterk voor (coalitievorming). Als gevolg staan deze concepten weinig ter discussie. Tevens valt op dat het concept zowel binnen de ruimtelijke ordening als daarbuiten bekend is. Zelfs de 'gewone burger' is bekend met dit ruimtelijke concept; hij weet wat ermee wordt bedoeld en accepteert het. Verder kan de Green Belt juridisch worden afgedwongen doordat het in de PPG staat. De counties en gemeenten zijn verplicht de zone in hun plannen over te nemen en te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. Het beleid gericht op de Green Belts brengt geen hoge kosten met zich mee. Dit komt doordat de vorming van Green Belts niet via aankoop, maar via planning geregeld wordt.

Een verklaring voor het feit dat lokale overheden handelen volgens de nationale planningsrichtlijnen en concepten ligt in een strakke controle vanuit nationaal niveau (door de Planning Inspectorate) en een groot draagvlak. Dit draagvlak komt tot stand doordat lokale overheden geraadpleegd worden bij het opstellen van de richtlijnen. Daarnaast speelt de continuïteit een belangrijke rol.

Maatschappelijke betrokkenheid

Aan de succesvolle bescherming van groene gebieden in de Peak Triangle draagt ook de grote invloed van lobbygroepen (zoals National Trust, Campaign to Protect Rural England) bij, die zich bekommeren om de natuur en het Engelse platteland. Deze invloed hangt samen met de veelal lange aanwezigheid van deze groeperingen en hun grote achterban. De groepen leveren de overheid gevraagd en ongevraagd advies. Tevens is voor hen een rol weggelegd als waakhond.

Ook de boeren, als grondeigenaar, zijn een belangrijke verklarende factor in de bescherming van groene gebieden. De boeren zijn de beheerders van deze gebieden. English Nature, de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de bescherming van internationaal en nationaal waardevolle natuurgebieden, maakt met de boeren afspraken over de manier waarop het gebied beheerd moet worden, opdat dit optimaal is voor ecologie.

Imago

Tot slot bestaat er historisch gezien zowel bij de stedelingen als bij de boeren een grote waardering voor het Engelse platteland. Tijdens de industrialisatie ontstond al vroeg de angst dat het door de Engelsen zeer gewaardeerde platteland verloren zou gaan. Het idee van de compacte stad en het beschermen van het buitengebied kan daarmee op een breed maatschappelijk draagvlak rekenen. Tegelijkertijd willen zowel de stedelingen als de boeren wel de gelegenheid hebben van het gebied te genieten en er te recreëren. Dit geldt zeker ook voor de Peak Triangle. In dit gebied organiseerde recreanten in 1932 op *Kinder Scout* immers al bijeenkomsten om de toegankelijkheid van het gebied af te dwingen. Het resultaat was dat het recht van overpad werd aangenomen.

Groene gebieden in de Deense Hoofdstadregio

GROENE GEBIEDEN IN DE DEENSE HOOFDSTADREGIO

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe men in de Deense Hoofdstadregio het landelijke gebied, en in het bijzonder de beschermde groene gebieden, probeert te behouden middels planning en hoe dit in de praktijk uitwerkt. Eerst schetsen we de relevante context: de karakteristieken van de regio, het Deense planningsstelsel en het relevante natuurbeleid. Vervolgens kijken we naar de praktijken in het studiegebied. Hoe effectief de planning is en wat de toekomstige ontwikkelingen zijn, komt aan de orde in de voorlaatste paragraaf. Tot slot maken we de balans op: wat zijn de succesfactoren en wat zijn de randvoorwaarden die essentieel zijn voor het slagen van de planingspraktijk in de Deense Hoofdstadregio?

De regio Kopenhagen en ruimtelijke vraagstukken in het gebied

De Deense Hoofdstadregio, de regio Groot Kopenhagen, bevindt zich grotendeels op het eiland *Nordsjælland* (Noord-Zeeland). Het landelijke gebied in de regio wordt gedomineerd door de landbouw (40% van de totale oppervlakte van de regio) en door bos en natuur (21%). In het gebied ligt een groot aantal traditioneel agrarische nederzettingen, die tot op de dag van vandaag bewaard zijn gebleven. Het is een vlak gebied met vele weidse landschappen, maar ook met grootschalige bossen – de voormalige jachtvelden van de koning; de jachtpaden zijn nog duidelijk te onderscheiden. De invloed en de status die de monarchie in het verleden had, is ook af te lezen uit het aantal kastelen dat zich in de regio bevindt; het bekendste is wel Kronberg in Helsingør, waar Shakespeares tragedie over Hamlet zich afspeelt.

De Hoofdstadregio vormt het zwaartepunt van het land, in economisch opzicht en zeker in bevolkingsomvang: van de 5,4 miljoen inwoners die Denemarken telt, wonen er ruim 1,8 miljoen in de regio Kopenhagen. De stad zelf (de gemeenten Kopenhagen en Frederiksberg en het stedelijk gebied dat direct aan die gemeenten grenst) telt ongeveer 1,1 miljoen inwoners, de rest woont in het gebied eromheen.

Hoewel de totale bevolkingsgroei in Denemarken niet erg groot is, staat het landelijke gebied in de regio Kopenhagen onder een voortdurende verstedelijkingsdruk. De verwachting is dat hier in 2020 bijna 1,9 miljoen mensen zullen wonen. Dat betekent dat er jaarlijks vijf tot zesduizend woningen gebouwd moeten worden; ook factoren zoals huishoudensverdunding spelen hierbij een rol (HUR 2005). Door het economische succes van Kopenhagen – een aantrekkelijke stad in de internationale netwerksamenleving – en de vestiging van innovatieve, kennisintensieve bedrijven in de regio neemt

ook de relatieve vraag naar hoogwaardige woningen in de regio toe, dat wil zeggen woningen in het landelijke gebied.

Verstedelijking (en de daarmee gepaard gaande infrastructuur) vormt dus de voornaamste bedreiging voor het landelijke gebied en daarmee voor de waardevolle groene gebieden in de regio. Aan de andere kant biedt het landelijke gebied – dat immers een aantrekkelijk verblijfsmilieu vormt – ook kansen om de bevolking in de regio vast te houden, en om hoogwaardige, innovatieve bedrijven aan te trekken. Ook vanuit dit perspectief is er sprake van een zekere druk: ruimteclaims voor woningen, voorzieningen en bedrijvigheid in het landelijke gebied, maar ook de vraag naar recreatiemogelijkheden en de daarmee gepaard gaande infrastructuur, zoals golf- en tennisbanen, parkeerplekken en fietspaden.

Het vraagstuk van hoe om te gaan met het landelijke gebied is in Denemarken extra actueel vanwege de terugtrekkende landbouw. Eeuwenlang heeft de landbouw er gedomineerd, zowel in oppervlakte als in landschapsbeeld. Nog steeds beslaat de landbouw veertig procent van het totale landoppervlak in de Hoofdstadregio, maar dit areaal was in het verleden groter; op nationaal niveau neemt de landbouw nog steeds 75 procent van de grond in beslag. Het is de vraag wat er, bij verdere krimp van de sector, met de landbouwgronden gaat gebeuren. Daarbij komt dat een groot gedeelte van de natuur in handen van de boeren is. Wanneer deze verdwijnen, zullen de natuurgebieden in handen komen van anderen, die wellicht andere doelstellingen hebben voor hun grond en daarmee ook andere wensen of plannen ten aanzien van de aanwezige natuur.

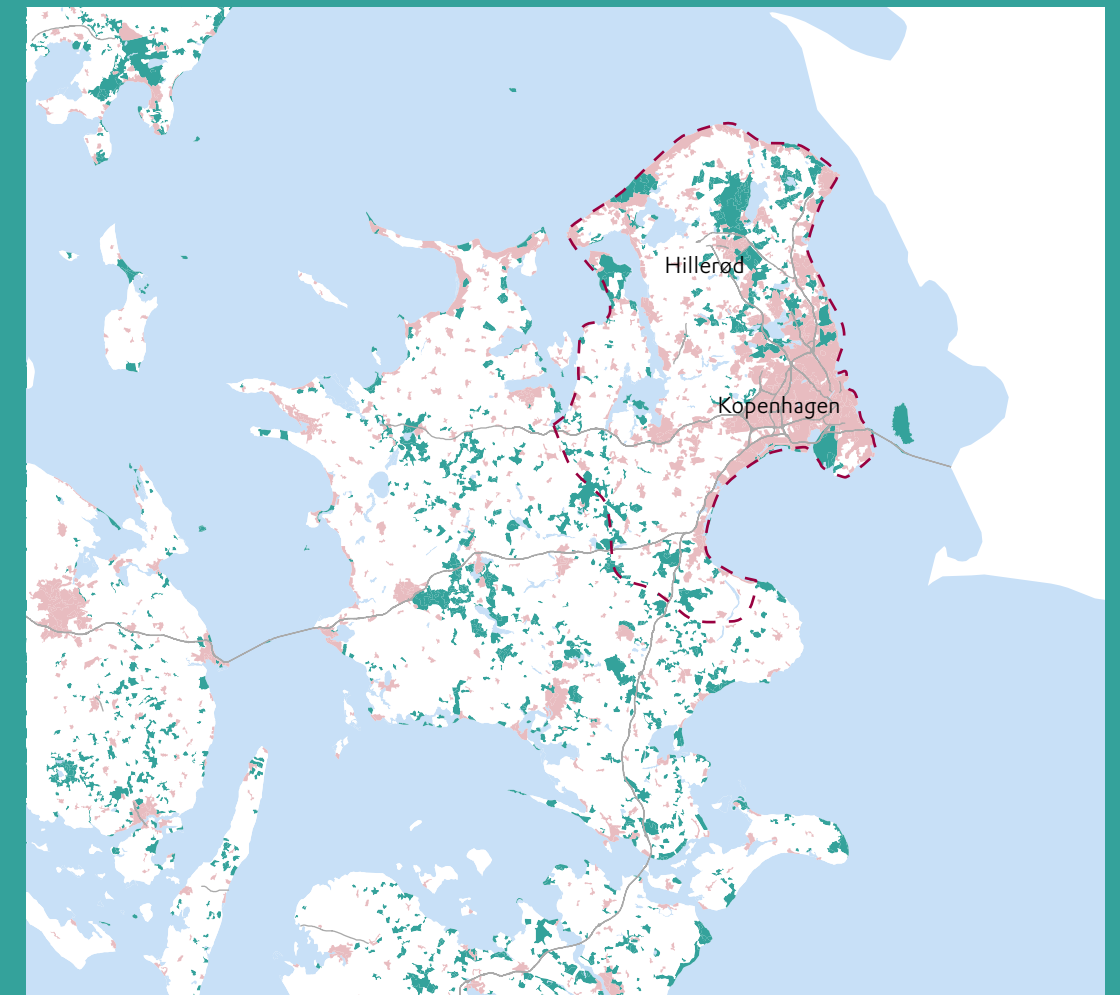
Andere bedreigingen voor het landelijke gebied zijn de vraag naar recreatiewoningen en de mogelijke plaatsing van windmolens en afvalverwerkingsinstallaties en het delven van grondstoffen op het platteland.

De context: planning en de bescherming van groene gebieden in Denemarken

Het open, door de landbouw gedomineerde, landschap en de natuur staan in Denemarken hoog op de politieke agenda. Vanoudsher vormen ze een belangrijk onderdeel van de Deense cultuur en identiteit. De bescherming van het open land en van de natuurgebieden kent dan ook een vrij lange geschiedenis: al sinds het begin van de twintigste eeuw bestaan er speciale wetten die de bescherming van bossen en kleinschalige waardevolle natuurgebieden moeten garanderen.

Bij de bescherming van groene gebieden speelt de ruimtelijke ordening een belangrijke rol. Het Deense planningsstelsel is van oorsprong integraal: men benoemt geen speciale natuurgebieden, maar beschermt het totale landelijke gebied. Met de planningswet wil men duurzame ontwikkeling bereiken, in het bijzonder wanneer het gaat om de directe leefomgeving. Zo moet ruimtelijke planning ervoor zorgen dat:

Figuur 5. Het studiegebied Deense Hoofdstadregio



- Bebouwd gebied
- Landbouw en overig open gebied
- Bos
- Water
- Grens studiegebied

Bron: EEA, Copenhagen (2000);
bewerking RPB

- het hele land en de afzonderlijke provincies en gemeenten zich op een juiste wijze ontwikkelen, gebaseerd op (*overall*) overwegingen van planning en economie
- waardevolle gebouwen, nederzettingen, stedelijke leefomgevingen en landschappen gecreëerd en behouden worden
- de open kuststroken een belangrijk natuurlijke en landschappelijke hulpbron blijven vormen
- lucht-, water- en bodemvervuiling en geluidsoverlast worden voorkomen, en dat
- het publiek zoveel mogelijk bij het planningsproces wordt betrokken.

Planning vormt zo een synthese van de maatschappelijke belangen en de bescherming van de nationale natuurlijke hulpbronnen en de leefomgeving.

Het Deense planningsstelsel

Het Deense planningsstelsel gaat uit van *rammestyling* (raamwerksturing). Dit betekent dat er sprake is van een hiërarchische planningsstructuur: lagere overheden (provincies en gemeenten) hebben weliswaar veel bevoegdheden, maar hun ruimtelijk beleid moet in overeenstemming zijn met de plannen op het hogere schaalniveau.

Het wettelijke kader van dit planningsstelsel wordt gevormd door de *Planloven*. Deze planningswet legt de verschillende verantwoordelijkheden neer bij de verschillende schaalniveaus:

- de nationale overheid: het planningsdepartement is een onderdeel van het *Miljøministeriet*, het Ministerie van Milieu
- de provinciale overheid (*Amt*). In het geval van de Hoofdstadregio heeft een regionale autoriteit de planningsbevoegdheden van de provincies in de regio overgenomen
- de gemeentelijke overheid.

De wet geeft ook aan hoe deze overheden met planning moeten omgaan. De planningswet is niet alleen een ordenings- en proceswet, maar bevat ook inhoudelijke regelgeving, onder meer ten aanzien van het bouwen langs de kust, zomerhuisjes (bouwen in de recreatieve zones) en de detailhandel.

De nationale overheid kent geen nationaal ruimtelijk plan. Wel stelt ze na elke parlementsverkiezing een strategische visie – de zogenaamde *Landsplan-redegørelse* – op, die de gewenste ruimtelijkeontwikkelingsrichting van de nieuwe regering aangeeft. De meest recente visie gaat bijvoorbeeld over de vraag hoe Denemarken zich duurzaam zou moeten ontwikkelen (Landsplanafdelingen 2003). Daarnaast worden – ten behoeve van de planvorming op provinciaal danwel regionaal niveau – elke vier jaar, voorafgaand aan de regionale planvorming, de nationale belangen op een rijtje gezet; hiermee kunnen de lagere overheden in hun beleid vervolgens rekening houden. Verder heeft de minister de mogelijkheid om, in aanvulling op de wetgeving, verordeningen, circulaire en handleidingen uit te vaardigen, waarvan de eerste het meest bindend is en de laatste het minst. Tot slot kan de minister

een instructie (*landsplandirektiv*) doen uitgaan; deze is gericht op één inhoudelijk thema en legt lagere overheden concrete opgaven op. Dergelijke bindende richtlijnen zijn recentelijk bijvoorbeeld uitgegaan met betrekking tot de uitbreiding van de internationale luchthaven, de aanleg van een windmolenpark en de bouw van zomerhuisjes in de kustgebieden.

In tegenstelling tot de nationale overheid kennen de provincies danwel regio en de gemeenten wel ruimtelijke plannen. De provincies danwel regio's hebben een *regionplan* (een regioplan); deze moeten ze elke nieuwe ambtsperiode vernieuwen. De gemeenten kennen twee soorten plannen: een *kommuneplan* en – per deelgebied – een *lokalplan*. Vernieuwing gebeurt op basis van een *planstrategi*, een politiek-strategisch plan dat aan het begin van elke bestuurlijke periode wordt opgesteld, en waarin de gewenste ontwikkelingsrichting voor de komende twaalf jaar wordt beschreven. Het *kommuneplan* is een soort structuurvisie voor vier jaar, waarin nauwkeurig alle ruimtelijkeplanningsregels met een toelichting staan vermeld, voorzien van illustraties, schetsen en kaarten met de ruimtelijke hoofdstructuur en de verkeersplanning. Deze structuurvisie gaat vergezeld van *lokalplannen*, een soort bestemmingsplannen, die functioneren als direct bindende grondgebruiksplannen, waarin voor bebouwde (of te bebouwen) gebieden per ceelsgewijs op lijsten en op kaarten is vastgelegd welke bebouwingsregels gelden, zoals de maximale bebouwingsoppervlakte, de hoogte van de bebouwing en de ruimte die wordt gereserveerd voor parkeren en groen. In het plan worden verschillende categorieën van grondgebruik onderscheiden, waaronder woningen, centrumbebouwing (waaronder winkels), openbare gebouwen, bedrijven en recreatiegebieden.

Overeenkomstig het raamwerkprincipe worden de plannen van de lagere overheden gestuurd door bindende richtlijnen en aanwijzingen uit de plannen of de beleidsdocumenten van de hogere schaalniveaus.

De verticale doorwerking wordt verzekerd door een aantal in de planwet vastgelegde procedures. Zo moet de regio de nieuwe structuurvisies en bestemmingsplannen van de gemeenten goedkeuren, terwijl de nationale overheid weer de regionale plannen moet goedkeuren. Daarnaast kan de milieuminister een veto uitspreken over een regionaal plan dat in strijd is met de nationale doelstellingen of richtlijnen; de provincie danwel regio heeft een vergelijkbare bevoegdheid ten opzichte van de lokale overheden. Ten slotte kan de Minister van Milieu een provincie dan wel regio of een gemeente de opdracht geven om een bepaald plan uit te werken; hij kan de planningsbevoegdheid zelfs overnemen. Dit laatste gebeurt slechts zelden, omdat het botst met de autonomie die de lagere overheden volgens de wet hebben (Landsplanafdelingen 2002b).

Voor de burger is alleen het bestemmingsplan van direct belang. Nieuwe bebouwingen of aanpassingen aan bestaande bebouwing vereisen een *byggetilladelse* (bouwvergunning). In een aantal gevallen, bijvoorbeeld bij kleine veranderingen of bij de aanleg van bouwwerken die niet onder de *byggeloven* (bouwwet) vallen, is geen vergunning nodig. De gemeente geeft een bouwvergunning af op basis van het gedetailleerde bestemmingsplan. Ze doet dit

alleen als alle andere benodigde vergunningen zijn verleend. Is er geen gedetailleerd bestemmingsplan, of wijkt het bouwvoorstel af van de daarin gestelde eisen, dan kan de gemeente besluiten om de vergunning af te geven en vervolgens een nieuw bestemmingsplan te maken danwel het bestaande plan aan te passen, of om de vergunning te weigeren. Ook wanneer een bouwaanvraag wel conform het vigerende bestemmingsplan is, kan de gemeente de bouw tegenhouden. In zo'n geval kan ze het gebied voor de maximale periode van één jaar een ban opleggen. Hiermee heeft de gemeente de tijd om het bestemmingsplan te wijzigen, en zo de ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

Zonering

Een fundamenteel element in de Deense ruimtelijke planning is zonering. Sinds 1970 wordt het land ingedeeld in drie zones: een stedelijke zone, een landelijke zone en een zone voor zomerhuisjes (recreatiewoningen). De vergunningseisen en procedures voor het bouwen buiten de stedelijke gebieden verschillen van die voor het bouwen erin. Om in de rurale zone te mogen bouwen is een speciale vergunning nodig, de *landzonetilladelse*, behalve wanneer het gaat om uitbreiding van bestaande bebouwing met agrarische doeleinden. Tot 2002 was het uitgeven van vergunningen voor het bouwen in de niet-urbane zones een taak van de provincie/regio; tegenwoordig zijn het de gemeenten die de bevoegdheid hebben om dergelijke vergunningen danwel vrijstellingen ervoor te verlenen. Dit laatste kan bijvoorbeeld wanneer er een bestemmingsplan is voor een bepaald gebied – voor rurale zones zijn over het algemeen geen bestemmingsplannen; wel voor kleine kernen – en de bouwaanvraag past binnen de ontwikkelingen die volgens dit plan in het gebied zijn toegestaan. Ook kleine aanpassingen of renovaties kunnen ontheffing krijgen voor een vergunning. Bij het beoordelen van aanvragen voor vergunningen en vrijstellingen worden lokale belanghebbenden gevraagd om hun mening. Deze meningen worden meegenomen in de uiteindelijke beslissing. In bijzondere gevallen wordt de hulp van een speciale commissie (met daarin onder meer vertegenwoordigers van natuurorganisaties) ingeroepen.

Een bijkomstige regel in het zoneringssysteem tot slot is dat de rurale zone moet worden omgevormd tot een stedelijke zone voordat er grootschalige nieuwbouwactiviteiten kunnen worden ontplooid. Omdat hiermee de waarde van de grond en het vastgoed stijgt, wordt een waardevermeerderingsbelasting geheven, de zogenaamde *frigørelsesafgift*. De hoogte van deze belasting is gebaseerd op het verschil tussen de laatst gemeten waarde van het object toen het nog in een rurale zone lag, en de waarde die het kreeg nadat het gebied tot een stedelijke zone was omgevormd. Ongeveer de helft van dit bedrag moet aan de overheid worden afgedragen. Wel zijn er speciale regelingen om te voorkomen dat een eigenaar geld moet betalen dat hij niet heeft. Zo kan de gemeente een uitstel van betaling geven voor maximaal twaalf jaar of de eigenaar kan de gemeente vragen een deel van de grond in eigendom te nemen.

In de praktijk blijken de gemeenten soepeler te zijn dan de regio's in het afgeven van bouwvergunningen en vrijstellingen en in het toestaan van veranderingen. Dit blijkt onder meer uit de enorme stijging van het aantal klachten bij de *Naturklagenæv* (Natuurklachtencommissie), een onafhankelijke commissie die klachten behandelt en juridisch bindende besluiten kan nemen. Uiteindelijk is het echter de regio die het laatste woord heeft. Zij controleert de afgegeven bouwvergunningen en kan dus ingrijpen wanneer ze vindt dat de gemeente te soepel is geweest.

Voor de zones met zomerhuisjes gelden eveneens speciale regels om er te mogen bouwen en om de zone te kunnen veranderen in een stedelijke zone (inclusief de belasting die wordt geheven op de winst na bestemmingswijziging). Ook hier is de invloed van de regio groot. Voor deze zones gelden verder speciale welstandseisen. Bovendien mogen de bewoners er alleen wonen van april tot oktober, enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld voor gepensioneerden, daargelaten.

Maatschappelijke betrokkenheid

Democratische legitimatie vormt een belangrijke pijler van het ruimtelijke ordeningsstelsel in Denemarken. De procedure van plannen maken is er daarom op ingericht dat verschillende maatschappelijke partijen bij de planvorming worden betrokken. De lokale en provinciale of regionale overheid stellen hiertoe eerst een voorlopig plan op. Vervolgens geldt een termijn van minimaal acht weken, waarin verschillende partijen gestimuleerd worden om ideeën aan te dragen en bezwaren kenbaar te maken. De overheid is verplicht de inspraakmogelijkheden publiek aan te kondigen en een informatiecampagne op touw te zetten. Maatschappelijke partijen, waaronder *Danmarks Naturfredningsforening* (de Deense Natuurbeschermingsvereniging) en *Friluftsrådet* (de Raad voor Openlucht recreatie), maken van deze inspraakmogelijkheid veelvuldig gebruik. De overheid is er ten slotte ook toe verplicht om, wanneer het gaat om concrete ontwikkelingen (zoals vergunningverlening of de wijziging van een bestemmingsplan), direct betrokkenen persoonlijk aan te schrijven. Voor tussentijdse aanvullingen of wijzigingen gelden dezelfde procedures.

Tot slot kunnen belanghebbenden, organisaties of verenigingen naar de Natuurklachtencommissie stappen wanneer ze van mening zijn dat bepaalde beslissingen, in het licht van de planningswet, juridisch onjuist zijn. Ook kan men altijd bij de Ombudsman terecht, maar deze kan alleen fungeren als bemiddelaar of als iemand die bij andere instanties aan de bel trekt, maar hij kan geen bindende besluiten nemen.

Het planningsstelsel beschermt dus het niet-stedelijke gebied (rurale en zomerhuiszones). Ook de kustzone wordt tegen verstedelijking beschermd. Zo geldt voor het bouwen langs de kust in rurale zones de regel dat dit in een strook variërend van 100 tot 300 meter landinwaarts in principe is verboden, enkele uitzonderingen daargelaten. Voor een strook van zo'n drie kilometer

landinwaarts zijn er wettelijk aanvullende richtlijnen voor bebouwing. Zo moeten nieuwe ontwikkelingen passen binnen het kustlandschap en moet bij deze ontwikkelingen rekening gehouden worden met behoudenswaardige landschapselementen.

Daarnaast worden groene gebieden beschermd middels sectoraal beleid en sectorale wetten. Deze worden hieronder beschreven.

Natuurbeschermingswetgebieden

De *naturbeskyttelsesloven* (natuurbeschermingswet) is de belangrijkste wet voor de bescherming van specifieke groene gebieden. In principe moeten volgens deze wet alle zogenaamde *småbiotoper* (kleine biotopen) beschermd worden: gebieden met belangrijke natuurwaarden van minimaal 2.500 vierkante meter, bijvoorbeeld waterlopen, veengebieden, moerassen, heide, duinen en zandbanken; gaat het om meren, dan moeten deze minimaal honderd vierkante meter groot zijn. In deze gebieden gelden strenge bouwrestricties. Bouwen is over het algemeen alleen toegestaan als dit nodig is om de bestaande activiteiten in het gebied te continueren, bijvoorbeeld de uitbreiding van een woning of het bouwen van een nieuwe stal. De regio moet hiervoor speciale toestemming verlenen, in de vorm van een vergunning. In totaal valt ongeveer negen procent van het Deense grondoppervlak onder deze wet.

Op basis van de natuurbeschermingswet moeten ook de randen langs bossen (300 meter), meren en stromen (150 meter) en gebieden rond cultuurhistorische monumenten, zoals grafheuvels van vikingen, oude dorpskernen (100 meter) en kerken (300 meter), open en vrij van bebouwing worden gehouden.

In de natuurbeschermingswet is een aparte categorie te onderscheiden: de zogenoemde *fredning*-gebieden. Middels een juridische verordening worden deze gebieden voor eeuwig geconserveerd; er is letterlijk sprake van een 'status quo' voor de bestemming en het gebruik van het gebied. Niet alleen bepaalt de verordening wat er wel en niet mag worden gebouwd, maar bijvoorbeeld ook welke landschapselementen moeten worden bewaard en welk gewas er mag worden geteeld. Ongeveer vijf procent van Denemarken valt onder een dergelijke verordening. Hierbij is wel sprake van enige overlap met de kleine biotopen. In totaal valt zo'n twaalf procent van Denemarken onder één van beide categorieën.

Gemeente, provincie, rijk en de Deense Natuurbeschermingsvereniging zijn de enige partijen die een gebied mogen voordragen voor *fredning*. De aanvragen worden behandeld door een provinciale *fredningsnævn*, een commissie die besluit over het gebruik en de bestemming van het gebied en dit vastlegt in een verordening. Elke provincie heeft een dergelijke commissie, waarin twee door de minister aangestelde rechters zitting hebben, en verder een vertegenwoordiger van de Amtsraad (de provincie) en een vertegenwoordiger van de raad van de gemeente waarin het gebied ligt. Wanneer een grondbezitter of een gebruiker van het gebied er iets

anders wil doen dan is voorgeschreven, kan hij bij de commissie ontheffing vragen.

Omdat deze juridische verordening een grote impact heeft op de bestemming en het gebruik van een gebied, worden grondeigenaren gecompenseerd voor de beperkingen die zij oplegt. Deze compensatie wordt gezamenlijk betaald door de verschillende overheidslagen.

Wanneer een betrokken belanghebbende het niet eens is met de beslissing van de fredning-commissie, kan hij de natuurklachtencommissie om een oordeel vragen. Valt de compensatie naar verwachting hoger uit dan 100.000 kronen, dan moet de beslissing in ieder geval door deze klachtencommissie worden genomen. In alle gevallen geldt dat zowel de Natuurklachtencommissie als de fredning-commissie voorafgaand aan haar beslissing alle betrokken partijen aan het woord laat. Hiertoe gaat onder meer een oriënteringsbrief uit, zijn er hoorzittingen en volgt er een inspraakprocedure.

Naast de fredning-gebieden krijgen ook natuurreservaten speciale aandacht in de natuurbeschermingswet. Voor gebieden die moeten worden bebost of die ingrijpende herstelmaatregelen behoeven, kunnen overheden én private partijen een beroep doen op een speciaal fonds. Er zijn subsidies voor de aankoop van gebieden, voor de herstelwerkzaamheden, voor de verdere ontwikkeling van gebieden (bijvoorbeeld voor recreatie) en voor het beheer van gebieden. Bij het honoreren van subsidievragen speelt de vraag of er sprake is van lokale initiatieven, vrijwilligheid, draagvlak en samenwerking met verschillende partijen, een belangrijke rol.

Bossen

Een groot deel van de bossen is eigendom van de staat. Voor het beheer van deze bossen onderscheidt het Ministerie van Milieu zes staatsbosdistricten, die vallen onder de bos- en natuurdirectie (*Skov- og Naturstyrelsen*). Hun eigendom strekt zich echter ook verder uit tot onder meer meren, veengebieden, waterlopen, weilanden, stranden, heide en duinen. Het regionale staatsbosdistrict speelt daardoor een belangrijke rol bij stedelijke ontwikkelingen.

De bossen worden beschermd volgens een speciale *skovloven* (boswet). Daarnaast zijn er echter gebieden waar juist geen bomen mogen worden geplant. Denemarken kent zo een driedeling:

1. gebieden waar aanplanten van bos wordt gestimuleerd (o.a. door subsidie) en bos wordt beschermd. Wanneer er bos wordt gekapt, moet er bijvoorbeeld twee keer zo veel voor worden teruggeplant
2. gebieden die (bijvoorbeeld vanwege landschappelijke kwaliteiten) gevrijwaard moeten worden van bos. Hier mag geen bos worden aan geplant
3. gebieden waar men neutraal staat tegenover het kappen of aanplanten van bos.

In de gebieden waar bos wordt beschermd, geldt, net als in de natuurbeschermingswetgebieden, een zeer restrictief beleid. Voor het ontplooiën van

bouwactiviteiten is een speciale vergunning vereist, die door de regio moet worden afgegeven. In principe mag er alleen worden gebouwd als dit in het belang is van de bos- of landbouw.

Niet-ruimtelijke wetgeving met ruimtelijke impact

Er zijn ook sectorale wetten die het milieu en het landelijke gebied beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. Deze wetten beschermen de gebieden niet direct maar indirect, doordat ze zich richten op de activiteiten die in het landelijke gebied mogen worden ontplooid.

Zo beschermt de natuurbeschermingswet niet alleen speciale natuurgebieden, maar ook planten en dieren. Het is aan de regionale overheden hiermee in hun regionale planning rekening te houden. Maar de natuurbeschermingswet bevat ook speciale welstandseisen voor het landelijke gebied. Zo mogen reclameborden alleen buiten worden geplaatst in de directe nabijheid van het bedrijf, zodat ze het landschap niet teveel domineren en niet zichtbaar zijn over een langere afstand. Verder moet bij de plaatsbepaling en het ontwerp van openbare bouwwerken, zoals wegen en hoogspanningsmasten, overwegingen worden meegenomen die het landschap en het milieu betreffen. Afhankelijk van de aard van de elektriciteitsleidingen en wegen moet voor de aanleg van het bouwwerk vervolgens goedkeuring worden gevraagd aan het milieuministerie of de regio.

Daarnaast is er de *miljøbeskyttelsesloven* (milieubeschermingswet), die vereist dat bepaalde bedrijven, inrichtingen en activiteiten vanuit milieuhygiënisch oogpunt over een algemene milieuvergunning beschikken.

De *lov om landbrugsejendomme* (boerenbedrijvenwet) beschermt de landbouw tegen overname door andere sectoren of ruimteclaims. Eigendom en het gebruik van het boerenbedrijf moeten in principe in het teken staan van landbouw; dit wordt bijgehouden door een regionale commissie. Veranderingen van eigendom, bestemming en gebruik van het bedrijf zijn gebonden aan bepaalde regels. Deze worden in het algemeen pas losgelaten wanneer de lokale planning ertoe leidt dat landbouwgrond verandert in een stedelijke zone.

De *råstofloven* (delfstoffenwet) reguleert de mijnbouw. Deze wet stelt dat aanvragen voor delfstofwinning gebaseerd moeten zijn op een integraal plan, waarin niet alleen wordt aangegeven hoe er gewonnen gaat worden, en wat, maar ook wat het nut is van de winning en waarbij verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen. Het is de regio die op basis van dit plan beoordeelt of er in het gebied delfstoffen mogen worden gewonnen. De daartoe te verstrekken vergunning kan aanvullende bepalingen bevatten, terwijl meestal ook wordt geëist dat de aanvrager na ontginning het landschap herstelt en in de oorspronkelijke staat terugbrengt.

Europese beschermingsgebieden

De gebieden die worden beschermd op basis van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn of de Ramsar-conventie, vormen in Denemarken een aparte categorie. Men heeft 254 zogenaamde *Sites of Community Importance* aan-

gewezen voor de bescherming van habitatrichtlijngebieden, 113 *Special Protection Areas* voor vogelrichtlijngebieden, waarvan 27 *Ramsar Sites* voor de bescherming van wetlands.

Gezamenlijk vormen deze beschermingsgebieden het Deense deel van het Europese ecologisch netwerk Natura 2000. De gebieden worden op nationaal niveau aangewezen en moeten vervolgens door de regio's in hun regioplan en door de gemeenten in hun structuurvisie of bestemmingsplan worden geïmplementeerd.

Sinds 1 oktober 2004 hebben grondeigenaars of -gebruikers in een Vogel- en Habitatrichtlijngebied de verplichting om veranderingen in hun activiteiten te melden bij het milieuministerie. Voor bouwaanvragen of het ontplooiën van nieuwe activiteiten in of in de nabijheid van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is geen extra vergunning nodig. Vaak liggen deze gebieden in gebieden die ook worden beschermd vanwege de bos- of natuurbeschermingswet, of in een rurale zone, waardoor men toch al moet voldoen aan speciale eisen en bijvoorbeeld een *landzonetilladelse* nodig heeft. Bij de beoordeling van bouwaanvragen heeft de overheid bovendien de mogelijkheid én zelfs de wettelijke verplichting om rekening te houden met de status van het EU-richtlijngebied en de impact van de voorgestelde activiteiten op de natuur. In de meeste gevallen zal de regio een *Vurdering af Virkninger på Miljøet* (milieu-effectrapportage) moeten uitvoeren.

Voor bepaalde specifieke ingrepen zijn er wel strenge regels. Zo is het strict verboden om in of in de nabijheid van de Vogel- en Habitat-richtlijngebieden nieuwe wegen of luchthavens aan te leggen en voorzieningen zoals parkeerplaatsen of tankstations, of om bijvoorbeeld hoogspanningsmasten en windmolens te plaatsen en nieuwe delfstofwinningsgebieden in gebruik te nemen, wanneer dit de gebieden aantast. Alleen de Minister van Milieu heeft de mogelijkheid om op basis van het algemeen maatschappelijk belang toch een bouwtoestemming te verlenen.

Overlapt het Vogel- en Habitatrichtlijngebied met een stedelijke zone, dan hoeft het niet zo te zijn dat de bouwmogelijkheden in die zone ernstig worden beperkt. Voorwaarde is dat de bouwvoorstellen in overeenstemming zijn met de vigerende structuurvisie en het bestemmingsplan. Het is echter niet mogelijk een structuurvisie of bestemmingsplan dat betrekking heeft op een Vogel- en Habitatrichtlijngebied, aan te passen om er meer bouwmogelijkheden toe te staan. Hetzelfde geldt voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden in zomerhuiszones of in rurale zones die onder een bestemmingsplan vallen. Bovendien is het niet toegestaan een rurale zone, die onder de Europese richtlijnen valt, om te vormen tot een zomerhuiszone of een stedelijke zone.

De status van Vogel- of Habitatrichtlijngebied heeft er tot op heden niet toe geleid dat de bestaande activiteiten werden beperkt. Ook op de korte termijn is dit niet te verwachten. Op de lange termijn daarentegen zullen wel maatregelen worden ingevoerd om de kwaliteit van de natuurlijke omgeving te verbeteren. In 2009 moet daarvoor een beleidsplan gereed zijn, met daarin

een basisanalyse, de doelstellingen en een uitvoeringsprogramma, dat ook wordt ondersteund door wet- en regelgeving en nieuwe instrumenten.

Nationale parken

Nationale parken zijn in Denemarken nog in oprichting. In het jaar 2000 is het Ministerie van Milieu in zeven gebieden een proefproject gestart. De zeven geselecteerde gebieden representeren zeven verschillende typisch Deense natuurgebieden en landschappen. De parken moeten verdere invulling geven aan het ecologische netwerk dat in het licht van Natura 2000 moet worden gevormd, en ze omvatten dan ook grote delen van gebieden die beschermd worden op basis van internationale verdragen en Europese richtlijnen (Ramsar en Vogel- en Habitatrichtlijnen). Het concept van nationale parken moet een integraal raamwerk vormen voor de bescherming van waardevolle natuurgebieden en de planning ervan: in de parken moet niet alleen rekening worden gehouden met natuur en landschap maar ook met het behoud van cultuurhistorische elementen, agrarisch grondgebruik, toerisme en recreatie.

Gelet op de voornemens om in het kader van de implementatie en uitvoering van de Vogel- of Habitatrichtlijn activiteiten en ontwikkelingsmogelijkheden in de toekomst verder te beperken, zullen er in de nationale parken waarschijnlijk speciale plannings- en beheersregiems gaan gelden. Hoe de nationale parken er definitief zullen uitzien, wordt na afloop van de proefperiode – eind 2005 – duidelijk. In de periode daarna, als beleidsplannen en aanvullende wetgeving naar buiten gebracht moeten worden, zal ook worden bepaald welke plannings- en beheersregiems er gaan heersen.

De planningspraktijk: bescherming van groene gebieden in de regio Kopenhagen

De regio speelt een centrale rol bij de bescherming van groene gebieden.

In het regioplan worden de verschillende wetten en regels van de ruimtelijke ordening en het sectorale beleid geïntegreerd. Ze worden bovendien gevisualiseerd in ruimtelijke plannen en geconcretiseerd in kernachtige thematische richtlijnen (zie kader op p. 83), waaraan de gemeenten zich vervolgens moeten houden. Belangrijke inhoudelijke thema's in die regionale plannen zijn de stedelijke ontwikkeling, de planning van infrastructuur en de bescherming van belangrijke landschappelijke elementen en natuurgebieden. Om de concrete werking van de hierboven beschreven wetten en het planningsstelsel te verduidelijken, beschrijven we hieronder de planningspraktijken in de Hoofdstadregio beschreven, toegespitst op de bescherming van groene gebieden.

Planning in de Hoofdstadregio

De Hoofdstadregio heeft sinds 1999 een speciale regioraad, die zich richt op de ontwikkeling van Groot Kopenhagen als geheel: de *Hovedstadens Udviklingsråd* (de Hoofdstedelijke Ontwikkelingsraad). Ook planning valt onder de verantwoordelijkheid van deze regionale organisatie. De provin-

Voorbeelden van regionale richtlijnen in het Regionplan 2005

Binnen de beschermde gebieden kan de toestand of conditie van waardevolle samenhangende landschapselementen niet veranderd worden als die verandering de waarde van de huidige conditie, of de mogelijkheid deze te versterken of te herstellen, aantast. Echter, veranderingen die leiden tot verbeteringen in het landschap, van de natuur of de cultuurhistorie binnen het gebied, kunnen plaatsvinden in overeenstemming met bestaande beschermingsregiems of bestemmingsplannen.

Buiten de beschermde gebieden moeten natuurgebieden zoveel mogelijk behouden blijven. Over het algemeen moet het mogelijk zijn om nieuwe natuurgebieden te creëren.

Binnen de geschetste contouren rondom kerken, is de ontwikkeling van nieuwe bebouwing of bebouwing alleen toegestaan wanneer het de beleving van de kerk, het omliggende dorp en het landschap niet aantast.

In de geselecteerde dorpen moeten alle traditionele karakteristieken zoveel mogelijk worden bewaard. Nieuwe bebouwing moet gebaseerd worden op een bestemmingsplan, waarbij de overweging van cultuurhistorie en landschap is meegenomen.

cies waarin dit gebied ligt, zijn daardoor hun meeste bevoegdheden op het gebied van de regionale planning kwijtgeraakt; dat geldt ook voor de gemeenten Kopenhagen en Frederiksberg, die binnen hun gemeentegrenzen de regionale planningsautoriteit waren. Wel kunnen de provincies nog altijd invloed uitoefenen op het beleid en de inhoud van het regioplan en fungeren als verbindende schakel tussen de regio en de gemeenten. Ook beschikken zij nog over een aantal bevoegdheden op het gebied van natuur- en milieubescherming.

Regionale planning in de Hoofdstadregio heeft als voornaamste doelen:

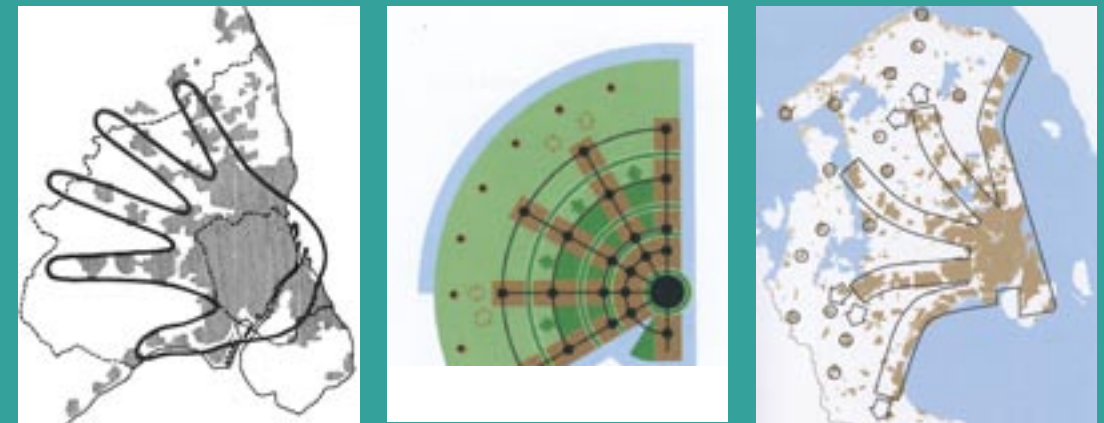
- het tegengaan van *urban sprawl* en ontvolking van de steden, het beschermen van de open stukken land en onontwikkelde gebieden in de kustzones en het ontwikkelen van de groenstructuur tussen en rondom steden en dorpen
- het zoveel mogelijk herstructureren van stedelijke gebieden en het verhogen van binnenstedelijke dichtheden door verwaarloosde gebieden te hergebruiken in plaats van te bouwen op uitleglocaties, en
- het bij voorkeur plaats doen vinden van stedelijke ontwikkeling op locaties met een goede toegang tot het openbaar vervoer.

Om dit te bereiken omvat het regioplan aanwijzingen, regels en richtlijnen voor onder meer wonen, werken, verkeer en vervoer, detailhandel, zomerhuis- en recreatiegebieden, open landschap, land- en bosbouw, windmolens, delfstofwinning, water, hoogspanningsmasten en afvalverwerkingsinstallaties (zie kader op p. 83). Aan de allocatie en locatie van deze verschillende ruimteclaims liggen brede maatschappelijk-politieke afwegingen ten grondslag, waarbij de bovenstaande doelstellingen centraal staan.

De basis voor de regionale planning in de Hoofdstadregio is het *Fingerplan* (vingerplan) uit 1947: een concept voor de stedelijke ontwikkeling van Kopenhagen. Volgens het vingerplan vindt stedelijke ontwikkeling plaats in de palm – het centrum: Kopenhagen – en langs de vingers – de spoorwegen. Tussen de vingers in bevinden zich *Grøne Kiler* (groene wiggen) die tot in Kopenhagen reiken. Hierdoor wordt het groen de stad in gebracht en komen recreatie en natuur voor iedereen binnen handbereik. Hoewel de vingers in de loop der tijd wat dikker zijn geworden, zijn opgevuld en in de toekomst ook in de lengte zullen groeien, is het Vingerplan nog steeds actueel (zie figuur 6). Nieuwe stedelijke ontwikkelingen zijn alleen toegestaan in de hand, en openbaar vervoer moet deze verdichting faciliteren. Het *Stationsnærhedsprincipet* bepaalt dat woningbouw vooral plaatsvindt rondom de treinstations. In het regioplan van 2005 wordt ook het *Green-Belt*-concept geïntroduceerd; niet zozeer om als bufferzone verstedelijking tegen te gaan (zoals het concept meestal wordt gebruikt), maar om de groene wiggen met elkaar te verbinden en zo nog aantrekkelijker te maken voor recreatie.

Het is niet zonder reden dat men in de regio Kopenhagen groen en open landschap wil behouden. In het nieuwe regioplan wordt groen gezien als een

Figuur 6. Het vingerplan anno 1947 (links) en anno 2005 (midden en rechts)



Bron: HUR (2005)

concurrentieparameter: het moet zorgen voor één van 's werelds beste recreatieve landschappen. Natuur moet hiervoor worden beschermd en benut. Een aantrekkelijk woonmilieu is nodig om hoogwaardige bedrijven aan te trekken, en moet er zo voor zorgen dat Kopenhagen zich in de wereld-economie verder kan ontwikkelen als stad met een innovatief economisch klimaat (zo is er een 'Medicon Valley') en met internationale concurrentiekracht.

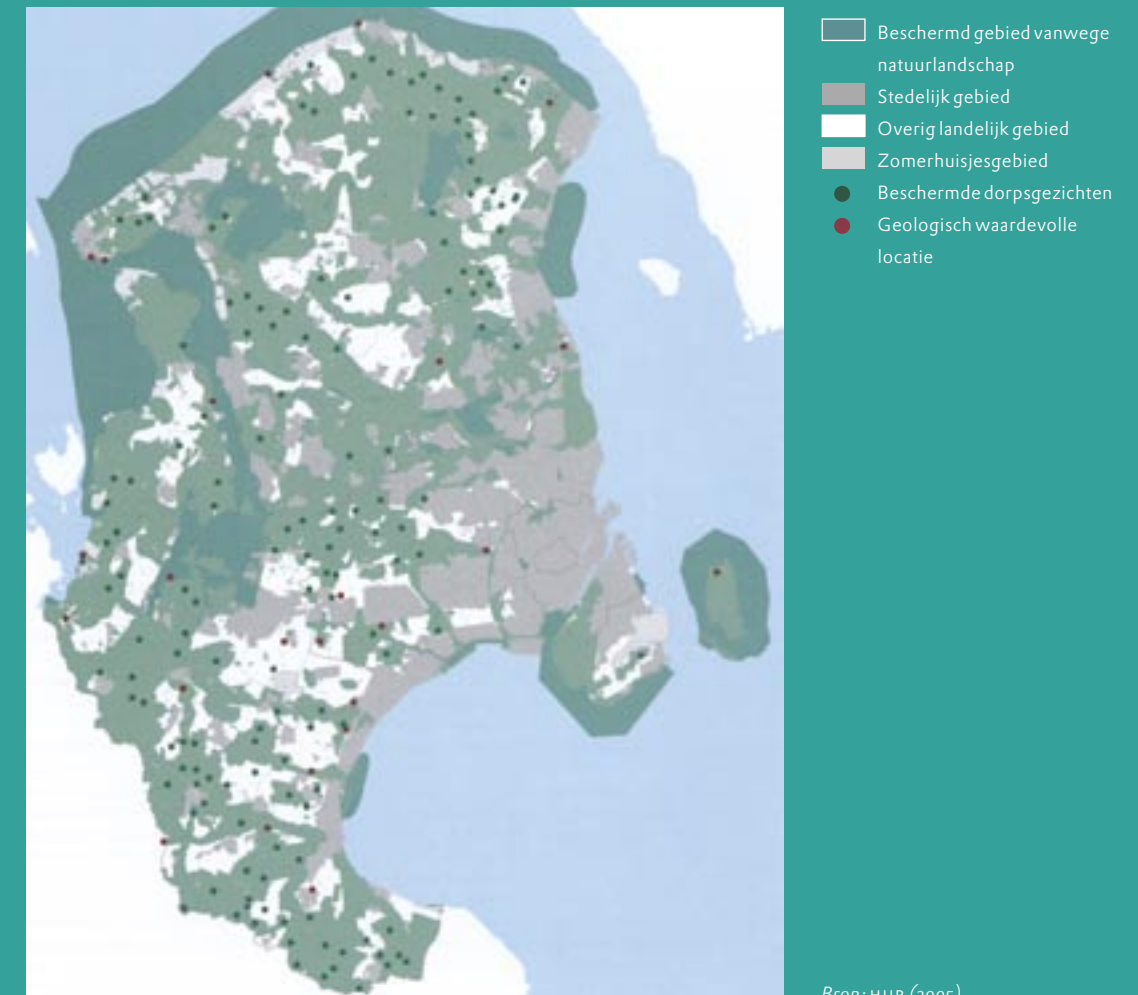
In het regioplan geldt het vingerplanconcept dus nog altijd als leidraad. Elke vier jaar, als de regio haar plan moet actualiseren geeft ze middels een plankaart aan waar gemeenten mogen uitbreiden. Daarbij blijft de algemene structuur van het vingerplan gehandhaafd en wordt het landelijke gebied zoveel mogelijk open gehouden. Het regioplan coördineert daarmee de lokale ontwikkelingen en vormt het inhoudelijke kader voor de structuurvisies en de bestemmingsplannen. Het regioplan en de locatie van de stedelijke uitbreidingen van gemeenten komen evenwel tot stand middels een uitgebalanceerd proces, waarbij de regio overlegt met gemeenten en met andere organisaties, zoals de natuurorganisaties. Een eventueel conflict tussen gemeenten en de regio kan worden beslecht door de minister, maar dit gebeurt zelden. Na een inspraakprocedure voor burgers en organisaties, gaat het plan ter vaststelling naar het Ministerie van Milieu. Dit levert meestal geen problemen op. Het hierboven geschetste proces draagt immers bij aan een breed draagvlak bij de diverse partijen die tijdens de totstandkoming van het plan zijn gehoord.

Gemeenten kunnen alleen tussentijds in het buitengebied uitbreiden, als hiervoor een amendement wordt gemaakt op het regioplan. Ook deze aanvulling moet door de Minister van Milieu worden goedgekeurd. Een dergelijk amendement wordt doorgaans kritisch getoetst en, afhankelijk van de mate waarin het plan de open ruimte of groene gebieden aantast, eerder verworpen dan goedgekeurd.

Om de veranderingen in structuurvisies, bestemmingsplannen of bouwvergunningaanvragen te kunnen beoordelen, zijn de plankaarten en richtlijnen uit het regioplan van belang. Figuur 7 laat zien dat bijna de gehele regio onder een speciaal beschermingsregiem voor groene gebieden valt. Niet alleen komen in de regio alle typen groene gebieden voor die in de vorige paragraaf op nationaal niveau zijn onderscheiden, daarnaast zijn ook de groene wiggens, gordels en gebieden met waardevolle planten en dieren afgebakend als beschermingsgebied. De witte gebieden zijn overige rurale gebieden (vooral landbouwgrond); de lichtgrijze gebieden zijn gebieden met zomerhuisjes. Ook deze twee gebieden hebben volgens de planningswet extra bescherming tegen verstedelijking. Dit suggereert dat bijna het hele gebied beschermd wordt tegen stedelijke ontwikkeling.

In de praktijk is dit ook zo; ongewenste ontwikkelingen worden tegengegaan. Het beleid is dus restrictief, zij het de laatste jaren iets minder strikt; de regels worden meer geïnterpreteerd dan strikt toegepast. Hiermee wil

Figuur 7. Beschermd gebieden in de Hoofdstadregio



Bron: HUR (2005)

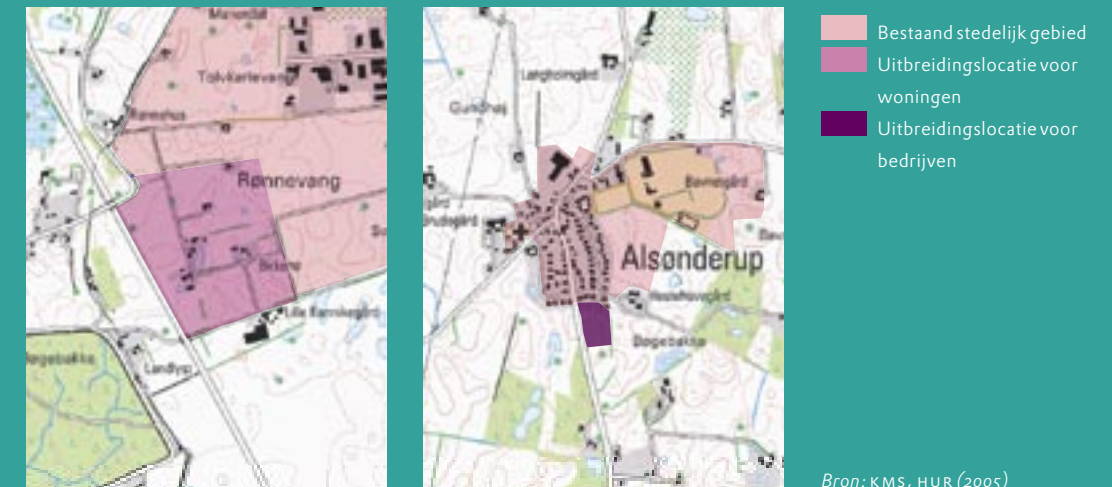
men verkomen dat op basis van papieren regels en restricties bepaalde ontwikkelingen, die in een gebied eigenlijk wel gewenst zijn, niet worden toegestaan. Daarom toetst de regio tegenwoordig elke voorgestelde ontwikkeling aan de vraag of deze wenselijk is en past in de lokale situatie, in een praktijk van *case by case assessment*. Uiteraard wordt hierbij sterk rekening gehouden met de beschermingscategorieën. Afhankelijk van de gebiedscategorie, de bijbehorende bescherming, de functie en de waarde van het gebied en de impact van het voorgestelde plan (waaronder de impact op het milieu; de regio voert hiertoe zoals gezegd een *milieu-effectrapportage* uit) beoordeelt de regio of het al dan niet haar goedkeuring verleent aan het plan.

Planning in de praktijk op lokaal niveau: Hillerød

Om te zien hoe de planning op nationaal en regionaal niveau nu doorwerkt en geëffectueerd wordt op lokaal niveau, hebben we gekeken naar één plaats in het bijzonder: Hillerød. Het stelsel van lokale ruimtelijke planning blijkt hier in de praktijk goed te werken. Aan het begin van elke bestuurlijke periode (vier jaar) wordt het politiek-strategisch plan opgesteld. In een geïllustreerde brochure van twintig pagina's met wat eenvoudige kaartjes geeft het gemeentebestuur aan welke ruimtelijkeplanningsinitiatieven het in de lopende zittingsperiode wil ondernemen op het gebied van woningbouw, bedrijventerreinen, verkeer, voorzieningen, natuur, parken, milieu enzovoort. Aan de hand van deze planstrategie bepaalt de gemeente of zij haar structuurvisie al dan niet (op onderdelen) wijzigt of zelfs geheel vernieuwt. De huidige structuurvisie van Hillerød is vastgesteld in 2001. Ze bevat geen bestemmingsplannen voor de groene gebieden – de rurale zone, met daarbij ook bossen, natuurverbindingzones, parken en landbouwgebieden –, omdat in deze gebieden nagenoeg geen ontwikkelingen zijn toegestaan. Wel zijn er bestemmingsplannen voor een aantal kleine kernen. Wanneer de gemeente in het buitengebied stedelijke ontwikkelingen wil toestaan, dan is hiervoor meestal een nieuw bestemmingsplan nodig, of in het geval van de kleine kernen een aanpassing van het bestaande plan. Een dergelijk bestemmingsplan moet als appendix in de structuurvisie worden opgenomen. Dit betekent een nieuwe inspraakprocedure, goedkeuring door de regio en opname in het regioplan. Het is hierdoor erg moeilijk voor de gemeente om stedelijke uitbreidingen (of die van zomerhuisgebieden) te realiseren wanneer het maatschappelijk draagvlak daarvoor ontbreekt of deze in strijd zijn met regionale of nationale plannen. Zo kreeg de gemeente Hillerød nul op het rekest toen ze haar plannen voorlegde om een groot deel van het zomerhuisjesgebied om te vormen tot stedelijk gebied; slechts een klein gedeelte van het plan mocht worden gerealiseerd.

Door het hiërarchische stelsel, het planningssysteem en de bijbehorende procedures worden ongewenste ontwikkelingen op lokaal niveau dus grotendeels voorkomen. Bovendien wordt de stedelijke ontwikkeling van Hillerød verder ingeperkt door de aangrenzende bossen en een oud slot met

Figuur 8. Hillerød: volgens het regioplan toegestane stedelijke ontwikkeling



omgrenzend landgoed. De bossen vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen en zijn eigendom van het staatsbosdistrict. In het verleden is in die bossen wel gekapt om beperkte stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken; de gemeente heeft toen aan de andere kant van het bos twee keer zoveel bos moeten aanplanten als ze gekapt had. Ook heeft de gemeente een meer moeten 'verplaatsen' toen zij een project wilde ontwikkelen op een locatie waar oorspronkelijk een meer lag dat ook in bezit was van het staatsbosdistrict.

Ook de gemeente zelf heeft oog voor het behoud van de groene gebieden. Opvallend in het *Kommuneplan 2001* van Hillerød is bijvoorbeeld dat het vingerplanidee op lokaal niveau is geadopteerd. De gemeente onderscheidt groene wiggens die tot ver in het centrum van de stad doordringen en die een speciale beschermde status hebben. Ook hanteert de gemeente nog een andere grens voor toegestane bebouwing: de randweg om Hillerød.

In het *Regionplan 2005* zijn twee plekken aangewezen waar stedelijke ontwikkeling mogelijk is (zie figuur 8). Aangezien de vingers van het regionale vingerplan groeien, is Hillerød een zoekgebied voor nieuwe stedelijke uitbreiding. Beschermde bossen, een landgoed en de groene wiggens beperken het aantal mogelijke locaties. Daarbij komt dat, analoog aan de grondgedachte van het vingerplan, de ontwikkeling zou moeten plaatsvinden rond een treinstation. Waarschijnlijk zal er een nieuw station komen ten zuidwesten van het centrum van Hillerød.

Voorbeelden van de beschermde groene gebieden in de regio

Zoals blijkt uit figuur 7, valt het overgrote deel van de groene gebieden in de Hoofdstadregio onder een speciale beschermingscategorie; het overige deel wordt beschermd via 'normale' planningsregels. In de regio komen alle onderscheiden beschermingscategorieën voor. Ter illustratie bespreken we hieronder twee concrete voorbeelden.

Nationaal Park Kongernes Nordsjælland

In 2000 besloot het Ministerie van Milieu om ten noorden van Kopenhagen, in het Amt Frederiksborg, een nationaal park op te richten. Gedurende de vijf jaar van het proefproject heeft de provincie, in samenspraak met de betrokken partijen, geprobeerd dit park te definiëren en inhoud te geven. Dit achtte men nodig omdat het predicaat 'nationaal park' vergaande consequenties met zich meebrengt, en omdat het succes van dat park mede afhankelijk is van het draagvlak. Een interactief proces, waarbij burgers prominent betrokken waren, leidde tot een voorstel voor de begrenzing van het gebied. Verrassend is dat het park in dit voorstel groter werd dan het ministerie aanvankelijk voor ogen had. Omdat het park onder meer de koninklijke bossen en landgoederen in het gebied omvat, kreeg het de naam *Kongernes Nordsjælland*: het Noord-Zeeland van de koning.

Het voorgestelde nationale park omvat drie kerngebieden. Deze kerngebieden bestaan grotendeels uit meren (met name Esrumsø en Arresø)

en uit beschermde natuurgebieden en waardevolle landschappen zoals het koninklijke bos Gribskov en het bos ten westen van Helsingør; gebieden die onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn vallen. Ook een belangrijk aantal fredning-gebieden valt binnen het park, al behouden deze natuurlijk wel hun aparte status. Grotere bebouwde gebieden daarentegen zijn uit het park gesneden. Het park verbindt de kerngebieden met elkaar middels vier grote corridors: grote stukken open landschap en gebieden die worden beschermd in het kader van de natuurbeschermingswet (kleine biotopen). Het park integreert hiermee verschillende bestaande beschermingscategorieën; binnen het kader van het park moeten meer mogelijkheden en initiatieven ontstaan om de natuur te benutten en te ontwikkelen. Zo ontstaat dus niet alleen ecologisch netwerk, waarmee invulling wordt gegeven aan de Natura-2000-gedachte, maar ook een recreatief netwerk.

Fredning

Fredning – het beschermen van bepaalde gebieden middels een juridische verordening – blijkt in de Hoofdstadregio vaak te worden toegepast als een gebied concreet wordt bedreigd of zich er een onwenselijke ontwikkeling dreigt te voltrekken. Meestal gaat het hierbij om aantasting van de openheid van het landschap en verlies aan schoonheid van een gebied of monument. Ook komt het voor dat het gebied niet alleen wordt beschermd vanwege de eigen kwaliteiten, maar ook vanwege de functie die het op een hoger schaalniveau heeft. Langs de kust van Noord-Zeeland is bijvoorbeeld een aantal fredning-gebieden aangewezen vanwege hun functie om een open landengte te hebben naar de kuststrook toe. Een voorbeeld is de fredning van 'Kystkilen ved Rørtang' in de gemeente Helsingør, dat een landschappelijk open verbinding vormt tussen de kuststrook en de bossen van Noord-Zeeland. Centraal in dit gebied bevindt zich een historisch-technisch museum, Flynderupgård Museum; daaromheen zijn er akkers en bos. Bestaande bebouwing langs de kust dreigde naar elkaar toe te groeien en daarmee dreigde de corridor te verdwijnen.

Na een lang proces zijn de verschillende partijen de fredning overeengekomen en is bepaald dat het verboden is nieuwe wegen en gebouwen aan te leggen en andere ingrepen te plegen die de openheid van het gebied aantasten. Bij de afbakening van het gebied is rekening gehouden met bestaande wegen en bebouwing. Doordat het museum uit het gebied is gesneden, kan het museum zelf nog wel verder worden ontwikkeld, zij het onder de voorwaarden van andere relevante wet- en regelgeving. De verplichting om het omliggende gebied open te houden, leidt er echter toe dat de uitstraling van het gebouw op het landschap en daarmee de cultuur-historische waarde van het landschap behouden blijft. Bovendien zijn met de fredning van Lille Rørbæk ook recreatiedoelen gemoeid: een rechtstreeks fiets- en wandelpad van zee naar de bossen komt zo niet in gevaar.

Handhaving en beheer

In Denemarken lijkt het planningsstelsel goed te werken. Plannen van een overheid op lager niveau moeten voldoen aan plannen van de hogere overheid. Voor gemeenten is het vrijwel onmogelijk om uit te breiden in beschermde groene gebieden zonder dat de regionale, en indirect ook de nationale, overheid hiermee heeft ingestemd.

Het is evenwel de vraag hoe dit systeem wordt gehandhaafd. Op papier kan alles kloppen, terwijl de werkelijkheid hier van afwijkt. Denemarken kent bovendien geen echt handhavingssysteem; er zijn geen inspecteurs die erop toezien dat de gemeenten of andere partijen zich houden aan de regels en afspraken die op papier staan. Wel is er een algemene inspectie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, die erop toeziet dat gemeenten, bestuurders en ambtenaren juridisch niet hun boekje te buiten gaan. Specifiek vanuit de ruimtelijke ordening bestaat een dergelijke controle echter niet.

Toch is het in de praktijk moeilijk voor een gemeente om tegen de plannen op een hoger schaalniveau in een bepaalde ontwikkeling te ontplooiën of er vrijstelling voor te verlenen. Door de openbaarheid van bestuur en beleid en de betrokkenheid van verschillende belanghebbenden en natuur- en recreatieorganisaties, zoals de Deense Natuurbeschermingsvereniging en de Raad voor Openluchtrecreatie, kan het systeem zichzelf handhaven. Wanneer een gemeente zich niet aan de plannen zou houden of onterecht een vrijstelling zou verlenen, dan leidt dit vroeg of laat tot protesten.

Dit 'piepsysteem' werkt ook in het geval waarin particulieren ongewenste activiteiten ontplooiën in de groene gebieden, tegen de wil of zelfs zonder medeweten van de overheid. De voor het gebied verantwoordelijke instantie controleert zelf niet actief of zich in de praktijk ongewenste activiteiten voordoen. De verschillende overheden hebben echter de verplichting om hiertegen actie te ondernemen, wanneer hen een dergelijk geval echter ter ore komt of men 'toevallig' tegen een dergelijke situatie aanloopt. Burgers en organisaties die ongewenste activiteiten constateren, kunnen in zo'n geval aankloppen bij gemeente, provincie of regio. Vooral vrijwilligers van natuurorganisaties vormen in dit opzicht de hoeders van natuur en beschermde gebieden; deze trekken vaak aan de bel wanneer ze ongeoorloofde ontwikkelingen constateren. Wettelijk heeft de overheid verschillende instrumenten om eigenaren of gebruikers te dwingen hun ongewenste activiteiten te staken of een oude situatie te herstellen; deze lopen uiteen van een waarschuwing tot rechterlijke dwangsommen. Ook heeft de overheid de bevoegdheid om tot actie over te gaan en eigenhandig de ongewenste activiteiten te doen stoppen of de situatie te herstellen op kosten van de grondeigenaar of gebruiker.

Er is in Denemarken dus geen handhavingssysteem, maar wel een goed 'piepsysteem', waarbij vooral natuurorganisaties een belangrijke rol spelen. In de praktijk werkt dit systeem goed. Daarbij komt dat de 'piepers' rechtszekerheid hebben. Wanneer de planningsautoriteit in gebreke blijft doordat

ze geen actie onderneemt of het probleem niet goed oplost, kunnen zij hiervoor hun beklag doen bij de Natuurklachtencommissie.

Bij het beheer van de beschermde groene gebieden spelen de verschillende betrokken organisaties een belangrijke rol. Van overheidszijde zijn dit de staatsbosdistricten van Skov- og Naturstyrelsen; van de kant van de niet-gouvernementele organisaties de Deense Natuurbeschermingsvereniging en Raad voor de Openluchtrecreatie. Deze partijen zijn actief betrokken bij het ontwikkelen van natuur, voor zowel ecologische als recreatieve doeleinden, en bij het beheer en het management ervan.

Het zijn vooral de staatsbosdistricten die eigen grond bezitten en beheren. Voor deze gebieden stellen ze elke vijf jaar een managementplan op, waarbij onder andere de Raad voor de Openluchtrecreatie betrokken is. Daarnaast worden beheer en management gestimuleerd door te lobbyen bij partijen die de grond bezitten en bij lokale en regionale overheden, door hen een financiële bijdrage te geven of met hen samen te werken. Vooral de Raad voor de Openluchtrecreatie, die ook tientallen andere natuur- en recreatieorganisaties vertegenwoordigt, zet zich sterk in bij het management en de ontwikkeling van natuurgebieden om zo de natuur te benutten en aantrekkelijker te maken voor recreatie en toerisme. Een van de speerpunten van deze organisatie is het toegankelijk houden van natuurgebieden. Wettelijk gezien moeten groene gebieden (buiten het directe erf) open zijn voor publiek, maar in de praktijk zetten particuliere eigenaren vaak een hek om hun grond.

De rol van boeren bij het beheer van groene gebieden is tot nu toe beperkt en zonder duidelijk kader. Hoewel landbouw in de groene gebieden nog steeds een dominante rol speelt, vindt verbreding van de landbouw in de richting van natuurbeheer nog steeds niet op grote schaal plaats. De boeren vinden dit niet nodig. Er zijn weliswaar steeds minder boeren, maar degenen die nu nog actief landbouw bedrijven, hebben een goed bestaan en genieten een zekere bescherming door subsidies en wet- en regelgeving. Daarbij komt dat het boerenbedrijf aanzien geniet, in de zin dat boeren worden gezien als één van de dragers van de Deense identiteit. Toen men een nationaal park wilde oprichten in een gebied met veel landbouw, bleek bijvoorbeeld dat de boeren niet wilden verworden tot slechts 'oppasser' van het gebied. Vanwege de sterke lobby van de boeren en de landbouw is het op de korte termijn niet te verwachten dat een dergelijke verbreding zal kunnen worden afgedwongen.

Effectiviteit van de planning en toekomstige ontwikkelingen

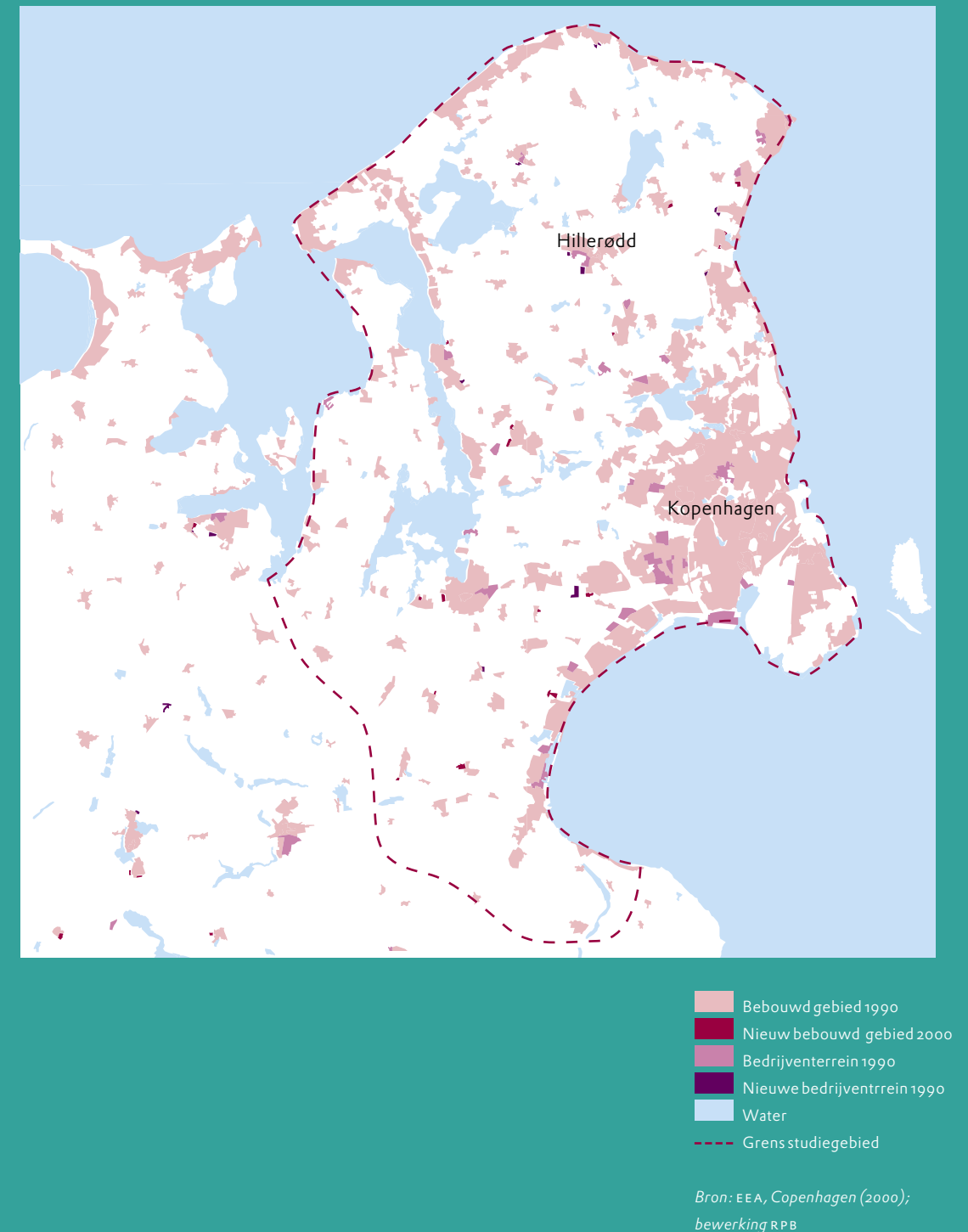
De groene gebieden in Denemarken als geheel en ook in de Hoofdstadregio worden goed beschermd. Het planningssysteem, dat uitdrukkelijk de taak heeft groene gebieden te beschermen én te handhaven, wordt als effectief beschouwd. Aan de ene kant bestaat deze effectiviteit eruit dat zonering ertoe heeft geleid dat nieuwe bebouwing zich zoveel mogelijk heeft geconcentreerd in stedelijke zones. Uit een analyse van Primdahl en Kristensen

(2003), en ook uit onze interviews, blijkt dat zonering en de bijbehorende regels en procedures ongewenste stedelijke ontwikkelingen in het buitengebied hebben tegengegaan. Waar vóór de inwerkingtreding van het huidige stelsel nog sprake was van ongebreidelde stedelijke ontwikkelingen in het landelijke gebied, vinden sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw de ontwikkelingen gebundeld plaats, met name in de reeds bestaande stedelijke zones. De ontwikkelingen die wél in de rurale zone plaatsvinden, zijn uitdrukkelijk zo gepland met het oog op regionale of nationale belangen en afwegingen. De rol van de regionale overheid hierbij is bepalend: ontwikkelingen in de rurale zone vinden alleen plaats wanneer en waar die door de regio (en indirect door de nationale overheid) wenselijk worden geacht. Deze ontwikkelingen zijn dan ook zó gestuurd dat de groene gebieden het minst worden aangetast. Deze geleide groei, of misschien beter gebundelde deconcentratie, heeft voorkomen dat waardevolle groene gebieden zijn verstedelijkt.

Dit brengt ons bij een ander aspect waaraan de effectiviteit kan worden afgemeten: het succes van het vingerplan; een concept dat na al die jaren nog springlevend blijkt. Weliswaar groeien de vingers, maar de algemene structuur, en daarmee de openheid, kwaliteit en samenhang van de groene gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer, is in tact gebleven. Van de totale nieuwe bebouwing in het gebied heeft maar liefst 85 procent binnen de vingerstad plaatsgevonden (Dansk Byplanlaboratorium 2004). Ook figuur 9 laat zien dat de ontwikkeling voornamelijk heeft plaatsgevonden aan of in de reeds bestaande bebouwing, met name in de vingers.

Bij het succes van de Deense planning met betrekking tot de bescherming van groene gebieden zijn ook kanttekeningen te plaatsen. Volgens Primdahl en Kristensen (2003) is het weliswaar gelukt om – door zonering en door de rol van de regio bij de planning van het buitengebied – verstedelijking te concentreren in stedelijke zones, toch vindt er ook versnippering plaats van waardevolle natuurgebieden en landschappen. Men zou te weinig rekening houden met het karakter en de kwaliteiten van een gebied om dit gebied pro-actief te beschermen. Een andere ontwikkeling die van negatieve invloed is op het succes van de bescherming, is volgens Primdahl de liberalisering van de wetgeving omtrent het boerenbedrijf. Zo zijn de regels voor bewoning van gebouwen met een agrarische bestemming versoepeld. Sinds de jaren tachtig hebben niet-boeren steeds meer ruimte gekregen om zich te vestigen op boerderijen, waar vervolgens steeds meer niet-agrarische activiteiten ontplooid werden, en nog steeds worden. Vooral in de directe nabijheid van steden (met name rond Kopenhagen) zorgt dit voor verrommeling van het landschap (Primdahl & Kristensen 2003). Primdahl constateert ook een verrommeling aan de randen van de steden, als gevolg van de opkomst van recreatievoorzieningen en door publieke voorzieningen, zoals elektriciteitscentrales en zuiveringsinstallaties, die ruimte nodig hebben. Het zijn ontwikkelingen die te maken hebben met de opkomst van de netwerkstad in een tijd van globalisering (Swaffield & Primdahl 2005), en die invloed hebben op de landelijke gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer.

Figuur 9. Veranderingen in de Deense Hoofdstadregio 1990–2000



Een andere ontwikkeling die een negatieve impact heeft gehad op de groene gebieden, is de opkomst van de automobilititeit en de aanleg van wegen. In het vingerplan van 1947 was erop gerekend dat mensen zich vooral zouden verplaatsen via het openbaar vervoer; het *Stationsnærhedsprincippet* was dan ook leidend. De vlucht die het autogebruik in de tweede helft van de twintigste eeuw zou nemen, kon niet worden vermoed. Men heeft daarop de afweging gemaakt om de grote snelwegen aan te leggen in die gebieden die daarvoor de meeste ruimte beschikbaar hadden en waarbij het vingerplanconcept niet zou worden doorkruist: de groene wiggen.

Desondanks zijn de Denen over het algemeen zeer tevreden over de planning en de effectiviteit ervan in relatie tot het beschermen van de groene gebieden. Dit komt ook doordat men niet alleen kijkt naar het succes van de bescherming op zich, maar ook naar de democratische legitimatie van het ruimtelijk beleid. Doordat bredere doelstellingen en algemene of politieke belangen in de planning worden meegenomen, fungeert die planning ook als een succesvol integratiekader van verschillende ruimtelijke en sectorale belangen (Kjærdsdam & Møller 2001; Enemark 2002).

De centrale positie van de regio heeft een cruciale bijdrage gehad aan het succes en de effectiviteit van de planning bij de bescherming van groene gebieden. Onlangs echter heeft de regering het plan goedgekeurd om het openbaar bestuur per 2007 structureel te hervormen. Hiermee is de toekomst van de succesvolle bescherming van groene gebieden middels ruimtelijke planning onzeker.

De voorgenomen hervorming moet leiden tot meer decentralisatie, waardoor de kloof tussen burger en overheid wordt gedicht. Het belangrijkste element in de plannen is dat de provincies danwel de regio (provincies respectievelijk Hoofdstedelijke ontwikkelingsraad) in hun huidige vorm verdwijnen. Voor de 14 provincies die er op dit moment zijn, komen vijf regio's in de plaats, die veel minder bevoegdheden en taken krijgen dan de provincies nu hebben. Ook zullen de regio's hun bevoegdheid verliezen om inkomensbelasting te heffen; iets wat voorheen de rol van de regio op diverse terreinen, waaronder de ruimtelijke planning, rechtvaardigde. Veel taken gaan over naar de gemeenten, die middels een aantal herindelingen moeten worden vergroot om in staat te worden gesteld deze taken goed te kunnen uitvoeren.

Voor de planning heeft de hervorming grote gevolgen. Zo zal de gemeente volledig verantwoordelijk worden voor het afgeven van vergunningen. Het bindende regionale plan verdwijnt; in de toekomst zullen de gemeentelijke plannen door het Ministerie van Milieu moeten worden goedgekeurd. Op regionaal niveau komt er nog wel een plan voor een ontwikkelingsrichting waaraan de gemeenten zich moeten conformeren, terwijl ze tegelijkertijd veel meer vrijheden krijgen om de concrete gevolgen van die ontwikkelingsrichting verder in te vullen.

Het hierboven geschetste proces van decentralisatie lijkt echter gepaard te gaan met centralisatie. Op nationaal niveau zullen er immers nieuwe wetten,

regels en procedures komen om de gemeenten te controleren en te sturen. Zo wil men het nationale belang waarborgen. Eén van de ideeën is bijvoorbeeld om het principe van het vingerplan een juridische status te geven in de planningswet, om zo te voorkomen dat met het verdwijnen van de strikte sturing van de regio ook de gebundelde verstedelijking verdwijnt.

De vrees leeft bij velen dat de regionale samenhang die er nu is, met de nieuwe plannen zal verdwijnen. Diverse partijen zijn bang dat gemeenten meer zullen gaan bouwen en vaker het landelijke gebied zullen opofferen voor stedelijke ontwikkelingen. Ook de bescherming en ontwikkeling van gemeentegrensoverschrijdende groene gebieden zal minder vanzelfsprekend worden. De provincie hoopt echter dat de gemeenten na 2007 zelf de urgentie zullen ervaren en het *commitment* hebben om de weg die is ingeslagen met het beschermen en ontwikkelen van natuur, samen met de buurgemeenten te willen voortzetten. In tegenstelling tot de regio Trekantområdet, zijn in de Hoofdstadregio vooralsnog geen intensieve intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te vinden. Wel is er een initiatief hiertoe van het Frederiksborg Amt. In de Hoofdstadregio zijn er gebieden met een ecologische samenhang die verschillende gemeenten beslaan. Voor een aantal van deze gebieden heeft de provincie, samen met de verschillende gemeenten, per deelgebied een gebiedsplan ontwikkeld. In dit gebiedsplan wordt beschreven wat de kwaliteiten zijn van het gebied, hoe deze beschermd en benut kunnen worden en welke projecten denkbaar zijn teneinde dit te realiseren.

De deelgebiedplannen van de provincie Frederiksborg zijn tegelijkertijd een stap naar een meer ontwikkelingsgerichte planning: ontwikkelingen stimuleren en de kwaliteiten en kansen van de gebieden benutten. De Hoofdstedelijke Ontwikkelingsraad ziet het in het *Regionplan 2005* als een noodzakelijke voorwaarde voor een aantrekkelijk leefomgeving, en daarmee voor een internationaal concurrerend vestigingsklimaat, dat de kwaliteiten van het landelijke gebied worden benut en beschermd. Ook organisaties als de Deense natuurbeschermingsvereniging en de Raad voor Openluchtrecreatie zetten zich in voor ontwikkeling van natuur en het benutten ervan voor recreatieve doeleinden. Alle organisaties zijn echter nog op zoek naar een goede balans tussen beschermen en benutten. Aan de ene kant erkennen ze dat benutting in de praktijk tot een betere bescherming zal leiden, terwijl ze aan de andere kant bescherming belangrijker vinden dan benutting – zonder groene gebieden valt er immers niets te benutten – en terugvallen in het restrictieve beleid.

De Deense planning biedt nog weinig mogelijkheden voor een dergelijke ontwikkelingsgerichte planning. Het beleid is vooral restrictief en kan worden bestempeld als toelatingsplanologie: men beoordeelt of bepaalde ontwikkelingen of activiteiten mogen plaatsvinden. In de plannen worden alleen ongewenste ontwikkelingen voorkomen en verder wordt aangegeven waar toekomstige ontwikkelingen gewenst en mogelijk zijn. Ook al hanteert men de regels tegenwoordig iets minder strikt om niet alle ontwikkelingen per

definitie uit te sluiten maar deze in een breder kader te beoordelen op wenselijkheid, nog steeds kunnen gewenste ontwikkelingen middels planning niet actief gestimuleerd worden.

De garantie dat de gewenste ontwikkeling ook daadwerkelijk plaatsvindt, is hiermee zeker niet gegeven. Het initiatief om deze gewenste ontwikkelingen ook te realiseren en projecten te ontwikkelen wordt aan anderen overgelaten. Een specifiek uitvoeringsprogramma of -budget gekoppeld aan de plannen waarmee de regionale of lokale overheid de ontwikkelingen zou kunnen initiëren, stimuleren of forceren, ontbreekt. Wel worden subsidies aangeboden voor de partijen die willen gaan ontwikkelen; deze zijn niet specifiek gerelateerd aan de plannen maar gebaseerd op sectorale wetgeving en sectoraal beleid.

Conclusies

Groene gebieden worden in Denemarken intensief beschermd. Planning blijkt bij de bescherming van groene gebieden een centrale rol te spelen. Hieronder vatten we een aantal essentiële randvoorwaarden en succesfactoren samen, die te maken hebben met het plansysteem of met andere externe factoren.

Sturing

De nationale overheid heeft geen nationaal ruimtelijk plan. Dit betekent echter niet dat het geen invloed kan uitoefenen. Integendeel: lagere overheden kunnen niet veel doen zonder instemming van de hogere overheden. De planningswet geeft de overheden hiertoe procedurele en inhoudelijke middelen. Lagere overheden zitten overigens niet in een strikt keurslijf. Binnen de kaders van de hogere overheden kunnen ze op eigen initiatief veel doen. Doorwerking wordt niet alleen wettelijk (via procedures en planningsinstrumenten) bewerkstelligd, maar ook door interbestuurlijk overleg, door dezelfde terminologie te hanteren en middels duidelijke kaarten en richtlijnen.

Restrictief beleid

De Deense planning is erg restrictief, zeker wat betreft de bescherming van groene gebieden. Hierbij speelt zoning een belangrijke rol. Er zijn strikte richtlijnen en procedures waardoor het, in combinatie met de hiërarchische sturing, haast onmogelijk is om ongewenste ontwikkelingen en activiteiten te ontplooiën.

Integraliteit en rol middenbestuur

In Denemarken is verkokering tussen ruimtelijk en sectoraal beleid grotendeels afwezig; dit geldt ook voor de strijd tussen ruimtelijke ordening en sectorale planning. De planningswet heeft al een integraal karakter, maar bepaalt vervolgens ook de integraliteit in de praktijk. Op regionaal niveau moet de regio immers de nationale (thematische) richtlijnen en sectorale

wetten meenemen. Hierdoor ontstaat een integraal plan; de kaarten en richtlijnen in het regioplan geven aan wat in bepaalde groene gebieden wel en niet mag. Ook heeft de regio de belangrijkste vinger in de pap als het gaat om haar ontwikkelingsrichting en de bescherming van groene gebieden.

Concepten

Het concept van het vingerplan werkt goed; het bestaat al lang en heeft een breed draagvlak. Het concept is structurerend omdat het aangeeft wat de gewenste ruimtelijke structuur en samenhang in de regio is. Daarnaast stuurt het de concrete ruimtelijke inrichting van de regio ook direct. Bij deze inrichting integreert het twee kanten van de medaille: stedelijke ontwikkeling en het behoud van groene gebieden. Binnen het kader van het concept kunnen deze aspecten daardoor steeds tegen elkaar worden afgewogen, zonder dat het concept moet worden verworpen. Het is daarom ook een flexibel concept, dat ruimte biedt voor nieuwe maatschappelijke vragen, zoals nieuwe woningen (door het doortrekken van de vingers) en versterking van de recreatieve mogelijkheden (door de groene wiggen te versterken en groene gordels te creëren die de wiggen met elkaar moeten verbinden).

Maatschappelijke betrokkenheid

De maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur en bij de bescherming van groene gebieden is groot in Denemarken. De planning biedt de maatschappelijke partijen – organisaties en burgers – de mogelijkheid om actief aan het planningsproces deel te nemen, zowel middels voorspraak als middels inspraak. Ook het feit dat de planvorming de politieke cyclus volgt, uitgesproken onderdeel is van de politiek-strategisch beleid en in het verkiezingsprogramma een belangrijke rol speelt, zorgt ervoor dat burgers en andere maatschappelijke partijen zich betrokken voelen. Daarbij komt dat de plandocumenten altijd publieksgericht zijn.

Niet alleen is de democratische legitimatie van het beleid en de plannen goed geregeld, ook vergroten de inspraakprocedures en de toegankelijkheid van de plannen het draagvlak voor het beleid. Is er eenmaal een plan, en is de bescherming op papier goed geregeld, dan zal niet snel worden geprotesteerd tegen het in praktijk brengen van dat plan. Ook zullen de andere partijen niet snel van dit plan afwijken. Wanneer iemand zich desondanks niet aan de regels houdt, zijn er andere partijen die dit kunnen signaleren. Dit compenseert grotendeels het gemis van een handhavings- of inspectiesysteem van de overheid. Met name de Deense Natuurbeschermingsvereniging en de Raad voor Openlucht recreatie zijn actief op het gebied van de bescherming van groene gebieden en de handhaving ervan. De eerste organisatie heeft bovendien de mogelijkheid om bij de Natuurklachtencommissie een gebied te 'nomineren' voor fredning. Een maatschappelijke roep om bescherming kan door fredning worden gehonoreerd, zonder dat dit leidt tot politieke rompslomp en de onzekerheid over bescherming vanwege eventuele veranderingen in beleid en politieke verhoudingen.

Imago

Groen en natuur behoren uitdrukkelijk tot de identiteit van Denemarken en van de Denen. Het beschermen van groene gebieden is daarom 'natuurlijk' ingebed in de Deense planningscultuur. De natuur- en recreatieorganisaties bestaan niet alleen lang, zij hebben ook een geaccepteerde vanzelfsprekendheid. Ze worden niet beschouwd als last maar zijn een partner in de besluitvorming over en bescherming van groene gebieden. Voor de Denen hebben groene gebieden dus een positief imago. Daardoor is er draagvlak voor de bescherming ervan, ook middels planning.

In Denemarken is men zich ervan bewust dat de groene gebieden kansen bieden. Natuur en open landschap dragen niet alleen bij aan de Deense identiteit, maar worden ook gebruikt om naar buiten toe een positief imago te creëren. Men is daarom op zoek naar een balans tussen het beschermen van de groene gebieden en het benutten van hun kwaliteiten. De kwaliteiten van de groene gebieden, met hun mogelijkheden voor natuur en recreatie, worden gezien als belangrijke concurrentieparameters. Daarmee kan de regio een aantrekkelijk werk- en woonmilieu bieden om de internationale strijd om hoogwaardige en innovatieve bedrijvigheid aan te kunnen gaan.

Conclusies

CONCLUSIES

In deze studie hebben we twee gebieden onderzocht op de rol van ruimtelijke planning bij de bescherming van de groene gebieden. De bedoeling van dit onderzoek is te leren van het buitenland voor het Nederlandse ruimtelijk beleid. Hiertoe stelden we als centrale vragen: Wat is de rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Engeland en Denemarken? En welke planningspraktijken in die landen zijn voor ons land interessant?

Voor een antwoord op deze vragen zullen we hieronder eerst de planningspraktijken in de Engelse Peak Triangle en de Deense Hoofdstadregio kort de revue laten passeren. Vervolgens presenteren we in de daaropvolgende paragraaf die praktijken die vanuit Nederlands perspectief opvallend zijn en die de Nederlandse planningspraktijk kunnen inspireren. Daarna koppelen we enkele bevindingen terug naar de Nederlandse planning.

De planningspraktijk in Engeland en Denemarken

Zowel in Engeland als Denemarken is de bescherming van de groene gebieden een belangrijke beleidskwestie. In beide landen speelt planning hierbij een rol; de mate waarin verschilt. Dit heeft onder andere te maken met hun institutionele context: de nationale wetgeving, de inrichting van het openbaar bestuur en de planningstradities. De belangrijkste kenmerken van de bestudeerde praktijken worden hieronder samengevat.

Engeland

Engeland kent geen nationaal ruimtelijk plan. De nationale planningsrichtlijnen, ondersteund door de planningswet, vormen de basis van het beleid, waarin principes van de compacte stad centraal staan. Nieuwe stedelijke uitbreidingen vinden geconcentreerd plaats binnen de stedelijke bebouwingscontouren en op de zogenoemde *Brownfields*, de voormalige industrieterreinen. De bufferzones (*Green Belts*) en de groene gebieden worden zoveel mogelijk gevrijwaard van bebouwing.

Tot voor kort speelde het regionale bestuursniveau in Engeland nauwelijks een rol van betekenis. Met de komst van de nieuwe planningswet in 2004 probeert de overheid daar echter verandering in te brengen. Zo moet elke Engelse regio voortaan een regionaal-ruimtelijke strategie opstellen. Of de regio in de toekomst ook daadwerkelijk een grotere rol zal spelen, is de vraag nu men zich in het eerste regionale referendum negatief heeft uitgesproken over de komst van een democratisch gekozen regionale vertegenwoordiging.

Op gewestelijk en lokaal niveau kende Engeland lange tijd een wirwar van verschillende plannen. De nieuwe planningswet heeft deze teruggebracht

tot één lokaal ruimtelijkeontwikkelingskader, dat beknopter en flexibeler is dan de lokale plannen van voorheen. Deze lokale plannen worden opgesteld door de gemeentelijke *forward planner* en moeten zorgen voor de doorwerking van het nationale beleid op gewestelijk en lokaal niveau. Wanneer maatschappelijke organisaties, burgers en private partijen het niet eens zijn met de inhoud van het plan, kunnen zij er bezwaar tegen indienen. In dat geval is de gemeente verplicht een openbare hoorzitting te houden, waarbij de *Planning Inspector* de verschillende partijen hoort en op basis daarvan de gemeente een bindend advies uitbrengt.

Het initiatief voor de uitvoering ligt in Engeland bij de private partijen. De projectontwikkelaar moet voor elke ruimtelijke ontwikkeling een vergunning aanvragen bij de gemeentelijke *planning controller*, die hierover een beslissing neemt. Deze beslissing kan afwijken van hetgeen in het lokale plan staat. Wanneer de projectontwikkelaar het niet eens is met de beslissing van de ambtenaar, kan hij bij de *Planning Inspectorate* hiertegen beroep aantekenen. Deze zal vervolgens alle partijen tijdens een openbare bijeenkomst horen, de locatie bezoeken en hierover een beslissing nemen, die (sinds de nieuwe planningswet) voor de gemeente bindend is.

Daarnaast spelen maatschappelijke organisaties, met name natuurbeschermingsorganisaties, een belangrijke rol in het Engelse planningsstelsel, zowel in de planvorming als bij de vergunningafgifte. Wanneer de vergunningaanvraag speciale natuurgebieden betreft, zijn gemeenten verplicht advies bij hen in te winnen. De natuurbeschermingsorganisaties zijn niet alleen een adviseur van lokale overheden maar fungeren ook als waakhond. Zij houden het handelen van de gemeente nauwlettend in de gaten en dienen zo nodig bezwaar in tegen de lokale plannen of tekenen beroep aan tegen beslissingen die een vergunningverstrekking betreffen.

Gemeenten betrekken niet alleen maatschappelijke organisaties bij de ruimtelijke planvorming maar steeds vaker ook burgers. Burgers hadden al inspraak, maar krijgen nu steeds vaker ook voorspraak. De nieuwe planningswet 2004 heeft tot doel dit verder te stimuleren.

Denemarken

De planning in de Deense Hoofdstadregio is gebaseerd op twee principes, die invulling geven aan de opgave om groene gebieden onder verstedelijkingsdruk te vrijwaren van ongewenste bebouwing. Nieuwe stedelijke uitbreidingen vinden ten eerste geconcentreerd plaats in stedelijke zones en ten tweede binnen de structuur van het vingerplan.

Ook Denemarken heeft geen nationaal ruimtelijk plan. De planningswet vormt de basis voor het beleid, aangevuld met nationale thematische richtlijnen. Het hiërarchische planningsraamwerk, ondersteund door de planningswet, zorgt voor de verticale doorwerking van het beleid. Op regionaal niveau wordt op basis van ruimtelijke en sectorale, inhoudelijke en procedurele voorschriften een integraal plan opgesteld, dat richting geeft aan de ontwikkelingen en dat het kader vormt voor de gemeentelijke plannen.

De regionale en gemeentelijke plannen komen tot stand in een proces

waarbij zoveel mogelijk partijen worden betrokken – ook dit bevordert de doorwerking. Maatschappelijke organisaties, waaronder niet in de laatste plaats vertegenwoordigers uit de hoek van natuur en recreatie, worden gezien als partners die gevraagd en ongevraagd bijdragen aan ideevorming en beleid. Ook burgers worden bij de planvorming actief betrokken; dit gebeurt onder meer doordat de ruimtelijke planvorming een belangrijke plaats inneemt in het (lokale) politieke debat en doordat de plandocumenten gericht zijn op het publiek.

Nieuwe ontwikkelingen in de plannen, zoals stedelijke uitbreidingen, zijn door bovenstaande procedures alleen mogelijk wanneer dit in overeenstemming is met het nationale en regionale beleid. Hierin vormen de maatschappelijke partijen een belangrijke partner, die er ook op toe ziet dat waardevolle groene gebieden daadwerkelijk beschermd worden. Deze maatschappelijke partijen spelen niet alleen een rol bij de planvorming, maar ook bij de uitvoering en handhaving. Wanneer vergunningen niet conform de plannen zijn of wanneer in de praktijk plannen en wetgeving worden overtreden, dan zijn het voornamelijk die partijen die fungeren als ‘piep-systeem’. In het institutionele systeem zijn verschillende wegen gecreëerd waarlangs de maatschappelijke partijen vervolgens aan de bel kunnen trekken.

Conclusie

De manier waarop de groene gebieden in Engeland respectievelijk Denemarken worden beschermd, verschilt. Toch blijkt de bescherming in beide studiegebieden effectief: zowel de Peak Triangle als de Hoofdstadregio Kopenhagen blijven gevrijwaard van ongewenste verstedelijking. Planning draagt zeker bij aan deze succesvolle bescherming.

De rol van de verschillende overheidslagen en hun onderlinge verhoudingen is hierbij van belang. In beide studiegebieden blijkt de bescherming van groene gebieden immers meer te omvatten dan het op lokaal niveau tegenhouden van nieuwe bebouwing. Op bovenlokaal niveau gaat het om strategische keuzes, zoals afwegingen ten aanzien van de plekken waar verstedelijking gewenst is en waar niet: waar verdienen de groene gebieden extra steun om ze in stand te houden of zelfs uit te breiden? In beide landen blijkt het plansysteem, de sturing en doorwerking tussen de verschillende overheidslagen, en de regels, instrumenten en bevoegdheden die hiermee gepaard gaan, hierbij van cruciaal belang te zijn. Ook de integraliteit van de plannen, de daarbij gebruikte planconcepten en het maatschappelijke en politieke draagvlak spelen een rol.

Interessante planningspraktijken

Hierna zullen we enkele bevindingen verder uitwerken, die vanuit het Nederlandse referentiekader opvallen. Ze bieden mogelijk inspiratie voor het Nederlandse beleid.

Doorwerking in een hiërarchisch systeem

Het hiërarchische planningsstelsel blijkt in Denemarken effectief te zijn als het gaat om de bescherming van groene gebieden. In Denemarken is het vrijwel onmogelijk voor de lagere overheden om af te wijken van het ruimtelijk beleid en de richtlijnen die afkomstig zijn van een hoger niveau. Wettelijke procedures bepalen dat nationale en regionale overheden plannen van respectievelijk regionale en lokale overheden toetsen en goedkeuren; richtlijnen, opgenomen in ruimtelijke plannen en inhoudelijke wettelijke bepalingen, zijn hierbij leidend voor de beoordeling van de plannen. Doorwerking wordt ook bevorderd doordat gebiedsbenamingen op de drie bestuursniveaus eenduidig worden gebruikt. De doorwerking wordt ook bevorderd door de betrokkenheid van diverse relevante partijen bij de totstandkoming van het beleid.

Sturen middels wetten en richtlijnen

Voor beide landen geldt dat de sturing door de rijksoverheid is gebaseerd op procedurele en inhoudelijke regels, vastgelegd in wetten en richtlijnen, en niet op uitgewerkte ruimtelijke plannen. Sterker: noch Engeland noch Denemarken kennen een nationaal ruimtelijk plan. Het systeem is vooral gebaseerd op procedures, richtlijnen en duidelijke verantwoordelijkheden, en niet op blauwdrukken.

Een fundamenteel verschil tussen plannen en richtlijnen is dat de laatste expliciet gericht zijn op één thema. Deze duidelijke regels zijn niet integraal maar alleen gericht op zaken die bescherming behoeven. Vooral in Engeland spelen deze nationale richtlijnen (*Planning Policy Guidance Notes*) een belangrijke rol bij de doorwerking. Daar zijn het de richtlijnen die in de praktijk de grootste inhoudelijke invloed hebben op de uitwerking.

In Denemarken kent de planningswet ook inhoudelijke doelstellingen en voorschriften, zij het beperkt tot die zaken die de nationale aandacht behoeven, zoals de kustbescherming.

Rol middenbestuur

In Denemarken speelt naast de nationale en lokale overheid ook het middenbestuur – de regio, of provincie – een centrale rol. De regio geeft de inhoudelijke regels en richtlijnen van de nationale overheid handen en voeten in een regionaal plan, dat hiermee het raamwerk vormt voor het beleid van de gemeenten. Ze zorgt zo voor de doorwerking van het nationale en regionale beleid naar de lokale praktijk. De rol die ze heeft bij het verlenen van vergunningen, versterkt deze sturende rol nog.

In Engeland speelt het middenbestuur een minder centrale rol. Tot nu toe is de regio daar slechts een doorgeefluik van de centrale overheid: ze verschaft de lokale overheden informatie over *Planning Policy Guidance Notes*, subsidies en andere nationale regelingen. Met de komst van de nieuwe planningswet is de rol van de regio recentelijk op papier echter versterkt. Voortaan stelt de regio een ontwerp voor een regionaal-ruimtelijke strategie op, die de coördinatie en integratie van het planningsbeleid op regionaal niveau zal

moeten versterken. De toekomst moet uitwijzen of dit, gezien vanuit de bescherming van de groene gebieden, een gunstige ontwikkeling is.

Planintegratie op regionaal niveau

In Denemarken heeft de planning uitdrukkelijk de taak om alle ruimtelijk relevante beleidsvelden in haar overwegingen mee te nemen, zoals milieu, natuur, verkeer en vervoer, winkelvoorzieningen en waterbeheer. De planning integreert hiertoe de verschillende sectorale belangen en doelstellingen. Dit concretiseert zich vooral op regionaal niveau. Met behulp van deze integrale plannen kan ook rekening worden gehouden met sectorale belangen, bijvoorbeeld bij de afweging ten aanzien van nieuwe stedelijke ontwikkelingen of aanvragen voor vergunningen, die op basis van deze plannen worden gemaakt. Dit zorgt ervoor dat de rol van planning bij de bescherming van groene gebieden groot is.

In Engeland vond de integratie van sectorale belangen tot voor kort vooral plaats op lokaal niveau. Dit was namelijk het enige niveau waarop ruimtelijke plannen werden gemaakt. Op regionaal niveau bestonden slechts regionale planningsrichtlijnen, die voornamelijk thematisch van aard waren. Met de introductie van regionaal-ruimtelijke strategieën zal de nieuwe planningswet naar verwachting de integratie van sectorale belangen op het regionale niveau vergroten. Wel bestaat de kans dat het lokale plan zelf aan integraliteit verliest doordat het voortaan vooral een verzameling is van documenten die los van elkaar kunnen worden aangepast (lokaal ontwikkelingskader).

Rol maatschappelijk middenveld

Zowel in Engeland als in Denemarken neemt het maatschappelijke middenveld een belangrijke plaats in; van oudsher heeft het ook een grote invloed op de bescherming van de groene gebieden. Gelet op de achterban (leden-aantal) van natuur- en recreatieorganisaties, is de maatschappelijke betrokkenheid groot. Deze organisaties (zoals de Engelse *National Trust* of de Deense Natuurbeschermingsvereniging) zijn zowel via inspraak als via voorpraak in het planproces betrokken. In Denemarken hebben vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld zitting in commissies die betrokken zijn bij de bescherming van de groene gebieden.

De maatschappelijke organisaties beïnvloeden niet alleen de inhoud van de plannen, maar zorgen ook voor de doorwerking ervan, doordat ze betrokken zijn bij het beheer van de groene gebieden. Daarnaast zorgen ze voor toezicht. Zo kunnen deze organisaties in beroep gaan tegen vergunninguitgiftes die het groene gebied kunnen schaden en ze fungeren als 'piep-systeem'. Ongewenste ontwikkelingen, geïnitieerd door overheden dan wel door particuliere partijen, krijgen hierdoor weinig kans.

Daarnaast gebruiken natuurbeschermingsorganisaties nog andere middelen om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Zo kopen in Engeland *National Trust* en *Wild Trust* grond om te voorkomen dat het in handen komt van projectontwikkelaars en met boeren worden afspraken gemaakt over milieuvriendelijke landbouwmethoden en natuurbeheer.

Een ander belangrijk middel is communicatie. Natuurbeschermingsorganisaties communiceren met de overheid, en met de bewoners, boeren en recreanten. Doordat de natuurbeschermingsorganisaties niet alleen oog hebben voor natuur maar ook voor duurzaamheid, wordt de betrokkenheid en het draagvlak van de bevolking voor de bescherming van groene gebieden vergroot.

Naast maatschappelijke organisaties kunnen ook individuele burgers hun stem laten horen. Dat kan via de bekende voorspraak en inspraak, maar ook via de vele commissies waarin de NGO's vertegenwoordigd zijn.

Sterke planconcepten

Ruimtelijke planconcepten blijken zowel in Engeland (bijvoorbeeld de Brownfields) als in Denemarken (bijvoorbeeld het vingerplan) in belangrijke mate bij te dragen aan de effectiviteit van de planning. Het zijn streefbeelden van de inrichting en structuur van de ruimte, die via woord en beeld uitdrukking geven aan de wijze waarop een planactor aankijkt tegen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gebied (Zonneveld 1991). Het succes van de in Engeland en Denemarken gebruikte concepten schuilt in het brede draagvlak, het kaderstellende karakter en de duurzaamheid (continuïteit) van de concepten – deze zijn duidelijk strategisch. Wanneer een planconcept breed wordt gedragen, zowel door de betrokken overheden als door de maatschappij, zal dit de planning in de uitwerking ten goede komen. Doordat de concepten voor langere tijd de contouren van ruimtelijke keuzes vormen, bieden ze stabiliteit (Zonneveld 1991). Worden de concepten bovendien toegepast op concrete gebieden, dan vergroot dit de realisatiekracht.

De bescherming van de groene gebieden wordt in de door ons onderzochte regio's ondersteund door een – in Nederlandse ogen – traditioneel compacte-stadbeleid met de daarbij behorende beleidsinstrumenten, zoals bebouwingscontouren. Daarbij wordt de nieuwe bebouwing (woningen en bedrijven) zoveel mogelijk opgenomen binnen de grenzen van bestaande steden en dorpen; in Denemarken binnen de stedelijke zones en het vingerplan, in Engeland door verouderde industrieterreinen (Brownfields) hiervoor te benutten. In de onderzochte regio's is men erg terughoudend met het toelaten van nieuwe woningen in de groene gebieden (oftewel: Greenfields). Daarnaast wil men, zowel in Engeland als in Denemarken, de bebouwing zoveel mogelijk realiseren in de nabijheid van openbaarvervoersverbindingen.

Wat verder opvalt in deze landen, is dat de gehanteerde planconcepten behoorlijk integraal zijn. Ze betreffen niet alleen de stedelijke ontwikkeling of de bescherming van groene gebieden, maar zijn vooral gericht op de samenwerking tussen stad en land. De synergie die hiermee wordt gecreëerd, helpt ook het draagvlak voor de concepten te vergroten.

Ruimtelijke planning als politiek belangrijke kwestie

Doordat de ruimtelijke ontwikkeling in Denemarken een politiek-strategische kwestie is, wordt de betrokkenheid van burgers bij de planning

gestimuleerd en daarmee het draagvlak ervoor gecreëerd. Democratische legitimatie van planning betekent dat de planvorming parallel loopt met de (vierjaarlijkse) bestuurscycli, en dat de burgers hier actief bij worden betrokken. Planningsdocumenten zijn daarom gericht op het publiek; ruimtelijk-strategische visies worden in beknopte, begrijpelijke brochures aan de man gebracht. Op lokaal niveau vormt de planstrategie, die elke nieuwe coalitie binnen een jaar na de verkiezingen moet uitbrengen, bijna een soort programma van het college van Burgemeester en Wethouders. De integraliteit van de plannen leidt er bovendien toe dat de interesse in die plannen groot is.

Imago en identiteit

Het positieve imago van de groene gebieden in Denemarken en Engeland stimuleert de maatschappelijke betrokkenheid bij en het draagvlak voor de bescherming van deze gebieden; dit maakt de effectieve bescherming ervan mogelijk. Dit positieve imago ontstaat vooral doordat de groene gebieden deel uit maken van de identiteit van het land. In Engeland speelt die identiteit vooral op lokaal en regionaal niveau, terwijl de Denen natuur en landschap een belangrijk onderdeel vinden van de nationale identiteit.

Toch is identiteit alleen niet voldoende voor een positief imago. Imago gaat in Engeland en Denemarken ook verder dan dat. Zo moet het beschermen van de groene gebieden ook nut hebben voor de bevolking, bijvoorbeeld voor de recreatie of het toerisme, of zelfs met het oog op een aantrekkelijke leefomgeving om de internationale concurrentiekracht te vergroten, zoals in de regio Kopenhagen gebeurt. Hierdoor ontstaat een proces dat zichzelf versterkt. Natuurlijk is het daarbij de kunst de balans te vinden tussen het beschermen en het benutten van de groene gebieden. In Engeland kent men het *Sandford principle*: in het geval van een conflict geeft men de voorkeur aan bescherming boven benutting danwel ontwikkeling. Ook in Denemarken blijkt men een dergelijke benadering te hanteren: zonder bescherming blijft er immers weinig over om te benutten.

Fredning

Denemarken kent een uniek middel om waardevolle groene gebieden te conserveren, namelijk *fredning*. De Deense Natuurbeschermingsvereniging of één van de drie overheidslagen kunnen een gebied voor deze status voordragen. Een onafhankelijke commissie bepaalt in een dergelijk geval niet alleen de bestemming en ontwikkelingsmogelijkheden voor het gebied, maar ze kan ook zaken regelen zoals de toegestane beplanting. In plaats van planmatige bescherming, met de onzekerheid die wijziging van plannen en nieuwe politieke zienswijzen met zich meebrengen, vindt de bescherming plaats via een wettelijke verordening, die alleen via nieuwe (juridische) procedures kan worden gewijzigd.

Bestemmingswijzigingswintheffing

Wanneer in Denemarken een rurale zone of een zomerhuiszone wordt omgevormd tot een stedelijke zone – en de grond in waarde vermeerderd –,

moet de eigenaar de helft van die meeropbrengst als belasting afdragen aan de gemeente. Speciale regelingen voorkomen dat eigenaren geld moeten betalen dat zij niet kunnen opbrengen. Een 'bebouwingstaks' of 'bestemmingswijzigingswinstheffing' blijkt in Denemarken dus gemeengoed. Er wordt daardoor minder met grond gespeculeerd – hoewel aan de randen van Kopenhagen speculatie toch blijkt voor te komen, vanwege de grote verstedelijkingsdruk en vanwege het feit dat de helft van de winst nog steeds winst is. Ook is in Denemarken de discussie afwezig over al dan niet sociaal onrechtvaardige verrijking. Bovendien biedt een dergelijke open-ruimteheffing ook kansen voor rood-voor-groenregelingen.

Permanente bewoning van recreatiewoningen

Op dit moment onderzoekt de Minister van vrom het Deense model voor de permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit model houdt in dat gepensioneerden (en verwante personen) hun recreatiewoningen permanent mogen bewonen mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een bestemmingswijziging is hier dus niet aan de orde, en een winstheffing over deze bestemmingswijziging al evenmin.

De vraag is in hoeverre een dergelijk pardon voor gepensioneerden het fundamentele probleem dat zich voordoet, namelijk illegale permanente bewoning en handhaving, oplost. Handhaving blijft immers nog steeds nodig, omdat er een groep bewoners/eigenaren is waarvoor een dergelijk pardon niet geldt. De problematiek die zich bij deze handhaving voordoet, wordt dus niet opgelost. Sterker nog: door een extra regeling wordt de handhaving alleen maar gecompliceerder, zoals ook in Denemarken blijkt.

Bovendien blijken recreatiewoningen voor ouderen niet altijd geschikt als permanent verblijf, omdat de voorzieningen daarvoor ontbreken. De zones voor recreatiewoningen in Denemarken worden middels een vereniging van eigenaren ontwikkeld en onderhouden. Voorzieningen en infrastructuur in het gebied vallen niet onder de overheidszorg. De kwaliteit van de faciliteiten is daarom niet gegarandeerd, zeker niet in de wintermaanden. Bovendien bevinden de gebieden zich buiten de stedelijke zones, waardoor winkels en andere voorzieningen in de nabijheid ontbreken.

Ontwikkelingsgerichtheid kan niet zonder toelatingsplanologie!

Anders dan veel continentale landen, is het Engelse planningssysteem ontwikkelingsgericht (*development led*). Dit betekent dat het initiatief voor de uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen voornamelijk bij de private partijen ligt. Ook als ze niet voldoen aan de vigerende plannen, zijn ontwikkelingen mogelijk. Het Engelse systeem biedt daarmee een geïnstitutionaliseerde ruimte voor onderhandeling tussen de gemeenteambtenaar en de projectontwikkelaar. Deze onderhandelingsruimte biedt zowel kansen als beperkingen. Enerzijds maakt het flexibel en gebiedsgericht werken mogelijk, anderzijds zorgt het voor onzekerheid (Buitelaar 2004). Immers, ook ruimtelijke ontwikkelingen die in overeenstemming zijn met het lokale plan, kunnen worden geweigerd. Verder hangt de kwaliteit van de uiteindelijke

ruimtelijke ontwikkeling nauw samen met de onderhandelingsvaardigheden van de verschillende partijen.

De Engelse planningspraktijk toont aan dat meer ruimte voor ontwikkelingsgerichtheid niet automatisch leidt tot meer (ongewenste) ruimtelijke ontwikkelingen in het groene gebied. Wel is het zaak op nationaal niveau heldere richtlijnen op te stellen die het groene gebied beschermen tegen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Met de komst van de nieuwe planningswet (2004) is de aandacht in Engeland voor toelatingsplanologie (*plan led*) vergroot. Zo is er meer aandacht voor toetsing aan plannen zoals het lokale ontwikkelingskader en de regionaal-ruimtelijke strategie (Spaans 2005).

Om de onzekerheid voor de projectontwikkelaar te beperken, besteden de Engelsen aandacht aan *positive planning*: gemeenten geven niet de beperkingen aan maar juist de specifieke voorwaarden waaronder bepaalde ontwikkelingen mogelijk zijn. Dit geeft projectontwikkelaars meer houvast: ze weten aan welke voorwaarden ze moeten voldoen om een grotere kans te hebben op goedkeuring van hun vergunningaanvraag. Tegelijkertijd zorgt *positive planning* ervoor dat gemeenten meer vergunningaanvragen binnen krijgen die in lijn zijn met hetgeen zij voorstaan.

In Denemarken wordt nog steeds geworsteld met de vraag hoe men op een verantwoorde wijze de gebieden niet alleen kan beschermen maar ook beter kan benutten. Groen wordt steeds meer als concurrentieparameter gezien en als middel om een aantrekkelijke woonomgeving te creëren. De met hiërarchische sturing verbonden restrictieve planning, blijkt hier echter tekort te schieten. Om groen beter te benutten, moet de overheid ontwikkelingsgerichte initiatieven stimuleren. In de praktijk blijkt dit een lastig vraagstuk te zijn. Enerzijds lijkt de ingewortelde hiërarchische en restrictieve planning een belemmering. Anderzijds blijkt echter dat men dit 'traditionele' systeem niet kan missen omdat er uiteindelijk altijd duidelijke regels en richtlijnen achter de hand moeten zijn om ontwikkelingen die men niet wenst te kunnen voorkomen.

Inspectorate

De inspectie speelt in Engeland een heel belangrijke rol. Ze is de enige overheidsinstantie die de taak en bevoegdheid heeft erop toe te zien dat ruimtelijke ontwikkelingen conform de nationale planningsrichtlijnen plaatsvinden, en die de ontwikkelingen die daarmee in strijd zijn, een halt kan toeroepen. Door het strenge toezicht zorgt de inspectie ervoor dat nationale richtlijnen op lokaal niveau doorwerken. Met de invoering van de nieuwe planningswet is haar rol onlangs zelfs versterkt. Voortaan is haar advies aan de lokale overheid bindend, wat betekent dat deze overheid dat advies exact moet opvolgen. Deze versterkte rol van de inspectie hangt waarschijnlijk samen met de groeiende aandacht voor toelatingsplanologie in Engeland. In Nederland daarentegen is het omgekeerde het geval; de aandacht voor ontwikkelingsplanologie neemt toe (Spaans 2005:36).

Terugkoppeling naar de Nederlandse planning

Vanuit het Nederlandse referentiekader vallen bovenstaande bevindingen op; ze bieden daarom inspiratie en nieuwe ideeën voor de Nederlandse planningswereld. Het gaat ons er hierbij nadrukkelijk niet om plannings praktijken één op één te kopiëren. De institutionele contexten zijn hiervoor te verschillend: onderzoek (De Jong, Lalenis & Mamadouh 2002) laat zien dat praktijken uit het buitenland vaak moeilijk over te nemen zijn. Wel kan maatwerk ertoe leiden dat het overnemen van beleid uit een ander land gemakkelijker tot succes leidt. Ook minder strak gedefinieerde ideeën, modellen en processen zijn gemakkelijker over te nemen dan specifieke.

Hieronder geven we een eerste aanzet om de bevindingen uit deze studie te vertalen in nieuwe ideeën en zienswijzen voor de Nederlandse planning. We doen dat door een aantal van de bevindingen die we in de voorgaande paragraaf op een rijtje hebben gezet, terug te koppelen naar de Nederlandse planningspraktijk en te verbinden met actuele ontwikkelingen en discussies. We beperken ons hierbij tot die bevindingen die het meest interessant lijken voor de Nederlandse praktijk, namelijk:

- Verticale sturing op ruimtelijk gebied is mogelijk zonder blauwdrukplanning en zware bureaucratische planprocedures, maar mét een rol voor het middenbestuur, richtlijnen en de integraliteit van de plannen
- De maatschappelijke betrokkenheid bij en politieke betekenis van de ruimtelijke planning draagt bij aan de bescherming van groene gebieden, en
- Het gedurende lange periodes hanteren van vaste planconcepten die breed geaccepteerd zijn en gericht zijn op implementatie.

Sturing

Het Nederlandse planningsstelsel is gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (wro). Deze wro geeft minder hiërarchische sturingsmogelijkheden dan vaak wordt gedacht. De doorwerking van het nationale ruimtelijk beleid en de nationale doelstellingen berust in Nederland grotendeels op overredingskracht en aansprekende planningsconcepten. Formeel hebben lagere overheden een grote beleidsvrijheid. Door de nieuwe sturingsfilosofie van de Nota Ruimte, die meer vrijheid aan provincies laat en vooral wil sturen op hoofdlijnen, neemt deze beleidsvrijheid verder toe. Dit vergroot het risico dat groene gebieden niet afdoende worden beschermd. Provincies kunnen die gebieden immers naar eigen inzicht meer of minder strikt beschermen dan de rijksambities aangeven, zonder dat het Rijk kan ingrijpen.

In Nederland is de doorwerking van het nationale beleid in het beleid van de lagere overheden dus niet gegarandeerd. Dit kan er in theorie toe leiden dat het beleid gericht op de bescherming van de groene gebieden van provincie tot provincie verschilt, en dus dat gelijke gevallen mogelijk ongelijk worden behandeld. Dit strookt niet met het nationale natuurbeleid, dat zich richt op de ontwikkeling van een landsdekkende Ecologische Hoofdstructuur

met een uniforme set van kwaliteits- en beschermingsdoelstellingen. Wanneer lagere overheden een te grote soepelheid betrachten ten aanzien van de bescherming van bepaalde gebieden, dan kan dit leiden tot problemen met de naleving van Europese richtlijnen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn. Zouden provincies en gemeenten daarentegen juist te strikt zijn en bebouwing uit de groene gebieden weren, dan komen hiermee de woningbouwambities van het Rijk in gevaar.

Het gebrek aan sturing door de rijksoverheid, en daarmee aan doorwerking van het nationale beleid bij de bescherming van groene gebieden, lijkt in het Nederlandse beleid te worden gecompenseerd door (sectorale) financiële middelen voor de aankoop, alsmede voor de inrichting en het beheer, van te beschermen gebieden. Traditioneel steunt het Nederlandse ruimtelijk beleid zwaar op financiële (sectorale) instrumenten. Zo zijn sinds de jaren zestig al vele honderden miljoenen euro's aan dit beleid besteed, onder meer voor de aankoop van gronden in Midden-Delfland en voor andere bufferzones in de Randstad. Dit plaatst vraagtekens bij de efficiëntie van beleid. Ook het RPB-onderzoek naar de grondmarkt (Segeren, Needham & Groen 2005) stelt dat een dergelijke (dubbel)rol van de overheid om die reden onwenselijk is. De overheid doet er aldus de auteurs beter aan haar rol te beperken tot het scheppen van heldere kaders middels goede, concrete regels, en zou zo min mogelijk zelf actief moeten handelen.

Zowel Denemarken als Engeland voeren een ander beleid. Daar worden de bufferzones – die daar opvallend genoeg een positieve naam hebben, respectievelijk *Green Belts* en *Grøne Kiler* – niet beschermd door aankoop maar door planning.

Zo kan ruimtelijke planning, geflankeerd door een heldere sturing, een effectief middel zijn om de groene gebieden te beschermen.

Rol middenbestuur

Met de Nota Ruimte verschuiven in Nederland steeds meer verantwoordelijkheden van het Rijk naar de lagere overheden. Vooral de provincies krijgen meer bevoegdheden.

De praktijk in Denemarken laat zien dat dergelijk middenbestuur inderdaad een grote rol kan spelen in de ruimtelijke planning, ook bij de bescherming van groene gebieden. Voorwaarde daarbij is dat wetgeving en richtlijnen op nationaal niveau de kaders scheppen waarbinnen de regio's zich mogen bewegen. De regio's zelf hebben vervolgens de bevoegdheden en bijbehorende instrumenten om hun taak naar behoren uit te voeren.

Inhoudelijke richtlijnen

Wat leren we van bovenstaande bevindingen over de manier waarop 'aanwijzingen' vanuit het rijk of de provincies kan doorwerken in de lokale bestemmingsplannen? Dit onder andere in het licht van de fundamentele herziening van de wro die thans voorligt in de Tweede Kamer. In deze herziening wordt voorgesteld om verticale doorwerking binnen de ruimtelijke planning te bevorderen door kaderstelling vooraf. In de toekomst zullen

bindende richtlijnen, in de vorm van 'algemene regels' krachtens een Algemene Maatregel van Bestuur van het Rijk en een provinciale verordening, nieuwe mogelijkheden bieden om vooraf specifieke eisen aan de bestemmingsplannen op te leggen. Op een aantal terreinen, zoals bij de bescherming van de groene gebieden, zou dit instrument het Rijk kunnen helpen om direct of via de provincies effectiever te sturen dan nu mogelijk is en daadwerkelijk zorg te dragen voor die basiskwaliteiten die het belangrijk vindt.

Dit is vergelijkbaar met de regels en richtlijnen die zowel in Denemarken als in Engeland op nationaal niveau gebruikt worden om verticale doorwerking in de planning te bewerkstelligen. Deze richtlijnen beschrijven onder meer de criteria waaraan moet worden voldaan bij het bouwen in de groene gebieden. De concreetheid van de richtlijnen en het feit dat ze gericht zijn op één thema, stimuleert de doorwerking en uitvoering ervan.

Een dergelijke manier van omgaan met richtlijnen maakt het ook mogelijk om toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie met elkaar te verbinden. Restrictief beleid en een heldere sturing op basis van deze richtlijnen kunnen de kaders stellen waarbinnen ontwikkelingsplanologie kan werken en er daadwerkelijk sprake kan zijn van sturen op hoofdlijnen.

Integraliteit

Integraliteit staat in Nederland hoog op de beleidsagenda. Zo heeft het Ministerie van VROM het voornemen om te komen tot één integrale omgevingsvergunning, ook om hiermee de bureaucratische rompslomp te beperken. In de praktijk lijkt de integratie van natuur, milieu, water en ruimtelijke ordening echter een moeizaam proces te zijn.

De praktijk in Denemarken laat zien dat planning wel als een goed integratiekader kan fungeren. De insteek daar is echter niet de integratie van wetten, zoals VROM voorstelt, maar van wet- en regelgeving in plannen. De ruimtelijke plannen bieden zo een breed afwegingskader voor de verstrekking van vergunningen (zie ook Kistenkas & Kuindersma 2005).

Maatschappelijke betrokkenheid

Voor de succesvolle bescherming van de groene gebieden, en de rol van planning hierbij, is het van groot belang dat allerlei maatschappelijke partijen zich daarbij betrokken voelen. Deze betrokkenheid wordt gestimuleerd en gefaciliteerd door de ruimtelijke planning en het ruimtelijk beleid binnen het politieke debat te positioneren, bijvoorbeeld door de beleidsdocumenten publieksgericht te maken, door mogelijkheden tot in- en voorspraak, door integraliteit van de plannen en door heldere en consistente planconcepten. Ook het – positieve – imago en de identiteit van de groene gebieden draagt bij aan die betrokkenheid.

Op haar beurt is de maatschappelijke betrokkenheid uiteindelijk positief voor de legitimiteit en het draagvlak van de planning, ook in relatie tot de bescherming van de groene gebieden. En wanneer de maatschappelijke betrokkenheid bij, en daarmee het draagvlak voor, het beleid groot is, blijkt

dat in de praktijk tot een grotere effectiviteit te leiden. Doorwerking, uitvoering en handhaving van het beleid worden dan immers niet belemmerd maar juist ondersteund. Hoewel het lastig is om maatschappelijke betrokkenheid en een positief imago te creëren, kan voor het Nederlandse beleid wel worden geleerd van de manier waarop deze in Engeland en Denemarken worden gestimuleerd en gefaciliteerd. Zo zou de ruimtelijke planning een actievere rol kunnen bieden voor maatschappelijke organisaties en kunnen plandocumenten publieksgericht worden vormgegeven.

Planconcepten

In Engeland en Denemarken is de variëteit aan ruimtelijke concepten klein in vergelijking met die in Nederland. Die landen beschikken over een beperkt aantal ruimtelijke concepten, maar deze verbinden wel verschillende sectoren met elkaar en hebben een groot draagvlak. Een ander verschil is dat het verloop van ruimtelijke concepten in die landen minder groot is dan in Nederland. Deze continuïteit zorgt voor een goede doorwerking op de verschillende schaalniveaus. Zo komen concepten als de Green Belt en het vingerplan op verschillende schaalniveaus in ruimtelijke plannen telkens in dezelfde betekenis voor. Ook in Nederland kennen we vingersteden, met Amsterdam als bekendste voorbeeld, maar de inhoudelijke invulling en de reikwijdte ervan is beperkt.

De buitenlandse concepten zijn ook sturend voor de ruimtelijke inrichting op lokaal niveau. Dit komt doordat het draagvlak en de continuïteit nog eens worden versterkt door de status van de concepten binnen het planningsstelsel. Waar in Nederland de concepten in de nationale plannen niet bindend zijn, wordt in Engeland de uitvoering van het Green-Beltbeleid bekrachtigd door de *Planning Policy Guidance Notes*. En in Denemarken wordt het vingerplan van Kopenhagen bekrachtigd in het regioplan. Wanneer de regio daar in 2007 haar planningsbevoegdheid verliest, zal het concept hoogstwaarschijnlijk juridisch worden vastgelegd in de planwet of in een nationale instructie.

In Nederland heeft het Rijk met de Nota Ruimte bepaalde planconcepten over boord gezet, waaronder die van de compacte stad en de bebouwingscontouren. Hoewel het Rijk deze verstedelijkingsconcepten niet meer aan de lagere overheden oplegt, blijken ze op provinciaal niveau echter nog altijd een belangrijke rol te vervullen. In tegenstelling tot in Nederland blijkt het compacte-stadconcept in Engeland en Denemarken op rijksniveau nog steeds een dominante plaats in te nemen; ook op lager niveau staan deze concepten centraal. De vraag doet zich voor of Nederland niet te snel afstand doet van oude concepten en deze vervangt door nieuwe, waarvan het succes nog maar bewezen moet worden. Zo zou een klassiek concept als het vingerplan kunnen uitgroeien tot een breed – niet alleen door planmakers maar ook door maatschappelijke organisaties en burgers – gedragen en aansprekend concept dat sturend is voor de ruimtelijke inrichting. De Nederlandse overheid doet er verstandiger aan de concepten die niet lijken te voldoen, eerst te evalueren in plaats van ze direct in te ruilen voor nieuwe (zie ook Zonneveld & Verwest te verschijnen).

Tot slot

Uit deze studie blijkt dat de ruimtelijke ordening en planning een dynamisch veld vormen. Dit geldt ook voor de rol van planning bij de bescherming van de groene gebieden en het succes daarvan. Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op die rol van de planning. Aan de ene kant moet de planning tegemoet komen aan nieuwe maatschappelijke vraagstukken en ruimteclaims, waardoor haar doelstellingen veranderen, en daarmee de afwegingen die ze in de tijd maakt. Aan de andere kant is planning ook onderhevig aan de politiek en de bredere afwegingen die deze weer maakt. Zo zien we dat in Denemarken de rol van het middenbestuur kleiner wordt, terwijl die in Engeland juist aan belang wint. Niet alle veranderingen zijn gebaseerd op de doelstelling om planning (en de rol ervan bij de bescherming van groene gebieden) effectiever te maken; integendeel.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het succes van en het oordeel over de planning, zoals in Denemarken, niet alleen afhangt van de mate waarin de inhoudelijke doelstellingen worden bereikt, maar ook van de democratische legitimiteit en de tevredenheid over de afwegingen die door de ruimtelijke ordening worden gemaakt. Uiteindelijk is het draagvlak dat hierdoor ontstaat, toch ook weer van belang voor de effectiviteit van het beleid; het ondersteunt de uitvoering en de handhaving. Essentieel hierbij is de continuïteit van basisprincipes van de ruimtelijke planning, die niet alleen door planologen maar ook door maatschappelijke organisaties en burgers worden erkend. Hiermee kan de dynamiek van de planning het hoofd worden geboden en kan de bescherming van de groene gebieden worden gewaarborgd.

Zo leveren buitenlandse planningspraktijken stof tot inspiratie en reflectie. Door te kijken naar het buitenland komen vragen op zoals die naar de noodzaak voor actief grondbeleid om de groene gebieden te beschermen. In Engeland bijvoorbeeld blijken ze ook zonder te kunnen. Of: zet de Nederlandse overheid het compacte-stadbeleid niet te snel over boord? In Engeland en Denemarken houden ze daar immers nog wel sterk aan vast, en niet zonder succes.

Met de Nota Ruimte en de nieuwe wro gaat er in Nederlandse ruimtelijke ordening de komende jaren veel veranderen. Door andere landen te bestuderen, zoals wij in deze studie hebben gedaan, kunnen we verkennen wat deze veranderingen kunnen betekenen voor de bescherming van de groene gebieden. Zo is in Engeland meer ontwikkelingsgericht werken al lang gemeengoed. In Denemarken is de rol van de regio exemplarisch. En in beide landen heeft men ervaringen met het sturen op hoofdlijnen, middels planningsrichtlijnen. Door met een kritische blik naar de praktijk in die landen te kijken kan de Nederlandse planning sterke instrumenten in handen krijgen om de groene gebieden zowel te ontwikkelen als te beschermen.

Bijlagen

BIJLAGE 1: RESPONDENTEN

Engeland

Chris Parker	High Peak Borough Council
Hilary Senior	High Peak Borough Council
Brian Taylor	National Park Authority
Marion Andrews	English Nature
Tom Moat	English Nature
Ben Lebas	English Nature
Peter L. White	County of Derbyshire
Pamela Roberts	GOEM, Planning and Transport Team
Derk van der Wardt	East Midlands Rural Affairs Forum
Stephen Trotter	National Trust Regional Office East Midlands (High Peak)
Philip Booth	University of Sheffield, Faculty of Town and Regional Planning
Tim Richardson	University of Sheffield, Faculty of Town and Regional Planning
Keith Missen	City of Sheffield, Department of Land and Planning
Valory Greaves	City of Sheffield, Department of Land and Planning

Denemarken

Hendrik Knuth-Winterfeldt	Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen
Lisbeth Friis-Hansen	Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen
Thomas Bruun Jensen	Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen
Jacob Schokking	Holland House Kopenhagen
Ellen Højgaard Jensen	Byplanlab
Alice Trein Petersen	Hillerød Kommune
Morten Jepsen	Frederiksborg Amt
Karin Jensen	Frederiksborg Amt
Morten Bilde Kias	HUR
Jan Eriksen	Friluftsrådet
Trine Skov Nielsen	Friluftsrådet
Nikolaj Svestrup	Friluftsrådet
Michael Leth Jess	Danmarks Naturfredningsforening
Frederik Hoedeman	Danmarks Naturfredningsforening
Jørgen Primdahl	Center for Skov, Landskab og planlægning, Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

Nederland/Utrechtse Heuvelrug

Maarten Buruma	Provincie Utrecht
Jaap de Pater	Provincie Utrecht
Carolien Schippers	Provincie Utrecht
Claudia van Donselaar	Provincie Utrecht
Bart Krol	Gemeente Soest
Maarten Glastra	Utrechts Landschap

Nederland/Waterland

Gerard Kooman	Provincie Noord-Holland
Arne Distel	Provincie Noord-Holland
Gideon Ravesteijn	De Groene Long

BIJLAGE 2: WEBSITES

Campaign for the Protection of Rural England, www.cpre.org.uk
Council of National Parks, www.cnp.org.uk
Countryside Agency, www.countryside.gov.uk
County of Derbyshire, www.derbyshire.gov.uk
Danmarks Naturfredningsforening, www.dn.dk
Danmarks Statistik, www.dst.dk
Department of Environment, Food and Rural Affairs, www.defra.gov.uk
East Midlands Development Agency, www.emda.org.uk
East Midlands Regional Assembly, www.emra.gov.uk
English Nature, www.english-nature.org.uk
Frederiksborg Amt, www.frederiksborgamt.dk
Friluftsrådet, www.friluftsradet.dk
Government Office for the East Midlands, www.go-em.gov.uk
Hillerød Kommune, www.hillerod.dk
Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), www.hur.dk
Miljøministeriet, www.mim.dk
National Statistics for the UK, www.statistics.gov.uk
National Trust, www.nationaltrust.org.uk
Organisation Friends of the Peak, www.friendsofthepeak.org.uk
Skov- og Naturstyrelsen, www.skovognatur.dk
The Office of the Deputy Prime Minister, www.odpm.gov.uk
The Peak District National Park Authority, www.peakdistrict.org
The Planning Inspectorate, www.planning-inspectorate.gov.uk
The Royal Society for the Protection of Birds, www.rspb.org.uk

LITERATUUR

- Alterman, R. (red.) (2001), *National-Level Planning in Democratic Countries. An International Comparison of City and Regional Policy-making*, Liverpool: Liverpool University Press.
- Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma & J. Onderstal (2002), *Rijksbufferzones. Verleden, heden en toekomst, Voorstudie Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, nr. 8*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Booth, P. (1993), 'The cultural dimension in comparative research: making sense of development control in France', *European Planning Studies* 1 (2): 217–229.
- Buitelaar, E. (2004), *Planning as reducing uncertainty: the (possible) role of institutions in land use planning*, paper gepresenteerd op het AESOP-congres in Grenoble, 1–4 juli 2004.
- Cammen, H. van der & M.A. de Lange (1998), *Ontwikkelingen in wetenschap en technologie – Sturingstheorieën en landelijke gebieden*, NRLO Report 98/11, Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.
- Cammen, H. van der (2004a), 'Nationale inrichtingsprincipes in de WRO', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 2/2004: 54–57.
- Cammen, H. van der (2004b), 'Ruimtelijke ordening in de steigers', ROM, december 2004: 28–34.
- Copenhagen Statistical Office (2005), www.sk.kk.dk
- Council of National Parks (2005), www.cnp.org.uk/facts_&_figures.htm, London.
- County of Derbyshire (2001), *Derby and Derbyshire Joint Structure Plan*.
- Cullingworth, B. & V. Nadin (2002), *Town and Country Planning in the UK*, Londen: Routledge Taylor & Francis Group.
- Dam, F. van, M. Jókövi, A. van Hoorn & S. Heins (2003), *Landelijk wonen*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Danmarks statistik (2005), www.dst.dk, Kopenhagen.
- Dansk Byplanlaboratorium (2004), *Fornylse af planlægningen, Plansystemets grundprincipper og funktion*, Notat til Fonden Realdania udarbejdet af Dansk Byplanlaboratorium, Kopenhagen: Dansk Byplanlaboratorium.
- DEFRA (2002), *Sustainable strategy for farming and food: facing the future*, London: DEFRA Publications.
- DEFRA (2004), *Rural strategy*, London: DEFRA Publications.
- DEFRA (2005a), www.defra.gov.uk/wildlife-countryside, London.
- DEFRA (2005b), www.defra.gov.uk/erdp/schemes/esas, London.
- DEFRA (2005c), www.defra.gov.uk/erdp/schemes/css, London.
- DEFRA (2005d), www.defra.gov.uk/erdp/schemes/swes, London.
- DEFRA (2005e), www.defra.gov.uk/erdp/schemes/es, London.
- Dictionary Laborlawtalk.com (2005), website encyclopedia.laborlawtalk.com/Northern_England_referendums_2004#North_East_referendum_result.
- Dirkx, J & R. Kuiper (2004), 'Nota Ruimte: ruimte voor natuur?', *Levende Natuur*, nr. 4, juli 2004: 126–129.
- Egnsplankontoret (1993), *Skitseforslag til Egnspan for Storkøbenhavn, udarbejdet 1947 af Egnspankontoret (teknisk kontor for udvalget til planlægning af Københavnsegnen)*, Kopenhagen: Dansk Byplanlaboratorium.
- EMRA (2005), *East Midlands Regional Spatial Strategy: Annual Monitoring Report 2003/2004*, East Midlands Regional Assembly & DTZ Pinda Consulting, Birmingham.
- Enemark, S. (2002), *Spatial Planning System in Denmark*, Kopenhagen: The Danish Association of Chartered Surveyors.
- English Nature (2005a), www.english-nature.org.uk/special/ssi, Peterborough.
- English Nature (2005b), www.english-nature.org.uk/special/lnr, Peterborough.
- European Commission (1997), *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Regional development studies 28, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2000a), *The EU compendium of spatial planning systems and policies United Kingdom*, Regional development studies 28P, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2000b), *The EU compendium of spatial planning systems and policies Denmark*, Regional development studies 28c, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Faludi, A. & A.J. Van der Valk (1994), *Rule and order; Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Friends of the Peak (2005), www.friendsofthepark.org.uk/fotpd-campaigns/campaignsintro.htm, Sheffield.
- Government Office for East Midlands (2002), *Regional Planning Guidance for the East Midlands* (RPG 8), London: DTLR.
- Government Office for East Midlands (2005), *Regional Spatial Strategy* (RSS 8), London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Gorter, H.P. (1986), *Ruimte voor natuur; 80 jaar bezig voor de natuur van de toekomst*, 's-Graveland: Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland.
- Hall, T. (red.) (1991), *Planning and Urban Growth in the Nordic Countries*, London: E & FN Spon.
- High Peak Borough Council (2005), *High Peak Local Plan*.
- HUR (2002), *Vejledning i brug af regionsplanens retningslinier ved landzoneadministration*, København: Hovedstadens Udvalgsrådg.
- HUR (2005), *Forslag til Regionplan 2005. Vision for Hovedstadsregionen 2017 – en stærk og bæredygtig region*, København: Hovedstadens Udvalgsrådg.
- Jong, M. de, K. Laleni & V. Mamadouh (red.) (2002), *The theory and practice of institutional transplantation: experiences with the transfer of policy institutions*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Jongman, R.H.G. & D.A. Kamphorst (1999), *Organisation of Nature Conservation and Nature Policy in the European Union member states and the Accession countries (Draft)*, Wageningen: Universiteit van Wageningen.
- Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2005), *Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht, Ontwikkelingen in jurisprudentie, regelgeving en beleid, Planbureau rapporten 21*, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Kjærdsdam, F. & J. Møller (2001), 'Denmark', pp. 67–78: in: Isocarp, *International Manual of Planning Practice, volume 4*, Den Haag: International Society of City and Regional Planners.
- Klaassen, A.W. (2002), *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Den Haag: Elsevier/Kluwer.
- Kloen, H & A. Guldmond (2005), *Financiële middelen en instrumenten voor natuur- en landschapsbeheer. Quick scan ten behoeve van Laag Holland*, Culemborg: CLM Onderzoek en Advies b.v.
- Korthals Altes, W. (2005), 'Van ontwikkelrechten naar compensatieplichten', *Rooilijn* 38 (6): 284–285.
- Landsplanafdelingen (2002a), *Strategi og kommuneplanlægning – en vejledning*, København: Miljøministeriet.
- Landsplanafdelingen (2002b), *Planloven i praksis*, København: Miljøministeriet.
- Landsplanafdelingen (2003), *Et Danmark i balance, Landsplanredagørelse 2003*, København: Miljøministeriet.
- Mastop (2001), 'Dutch national planning at the turning point: rethinking institutional arrangements', pp. 219–256 in: R. Alterman (red.), *National-Level Planning in Democratic Countries. An International Comparison of City and Regional Policy-making*, Liverpool: Liverpool University Press.
- Miljøministeriet (2004), *Strukturreform – Natur, Miljø og Planlægning*, København: Miljøministeriet.
- Ministerie van LNV (1995), *Structuurschema Groene Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Ministerie van LNV (2004a), *Agenda voor een Vitaal Platteland*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van LNV (2004b), *Agenda voor een Vitaal Platteland. Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2004*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van LNV (2005), *Natura 2000 Contourennotitie*, bijlage bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 7 juli 2005, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Ministerie van v&w (2005), *Brief van de minister van v&w aan de Tweede Kamer over het project Mainportontwikkeling Rotterdam*, 29 januari 2005, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van vROM (2004a), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Ministerie van vROM (2004b), *Uitvoeringsagenda Nota Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Ministerie van vROM (2005a) *Landelijke Rapportage vROM-Brede gemeentondezoeaken 2003 en 2004*, vROM-Inspectie, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Ministerie van vROM (2005b), *Informatieblad project vROM-vergunning*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- MNP (2003), *Natuurbalans 2003*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- National Statistics for the UK (2005), www.statistics.gov.uk, London.
- Needham, B. (2005), *Een andere marktwerking: Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Newman, P. & A. Thornley (1996), *Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*, London/New York: Routledge.
- ODPM (1994), *Planning Policy Guidance 9: Nature conservation*, Londen: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (1995), *Planning Policy Guidance 2: Green belts*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (1997), *The Countryside: Environment Quality and Economic and Social Development*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2000), *Planning Policy Guidance 3: Housing*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2001), *Planning Policy Guidance 8: Telecommunication*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004a), *Planning Policy Statement 7: Sustainable Development in Rural Areas*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004b), *Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004c), *Planning Policy Statement 22: Renewable Energy*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM (2004d), *Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Pater, B. de, T. Béneker & W. Buunk (red.) (2004), *Europa. Ruimtelijke samenhang en verscheidenheid in de Europese Unie*, Assen: Van Gorcum.
- Peak District National Park Authority (1994), *Peak National Park Structure Plan*.
- Peak District National park Authority (2000a), *State of the Park Report*. Peak District National Park Authority, Bakewell.
- Peak District National Park Authority (2000b), *National Park Management Plan strategy 2000–2005*.
- Peak District National Park Authority (2001), *Local Plan for Peak District*.
- Peak District National Park Authority (2005a), www.peakdistrict.org/stanage/progress.htm, Bakewell.
- Peak District National Park Authority (2005b), www.peakdistrict.org/plans/Alport, Bakewell.
- Priemus, H. & E. Louw (2003), 'Kostenverhaal en planbaat-afoming', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 3/2003: 58–61.
- Primdahl, J. & L. Kristensen (2003), 'Danske erfaringer med det åbne lands planlægning', *Kungliga Skogs- och Lantbrukakademiens tidskrift 142-1: 11–24*.
- Primdahl, J. (1996), 'Denmark', pp. 45–69 in: Whitby, M. (red.), *The European Environment and CAP Reform, Policies and Prospects for Conservation*, Wallingford: CAB International.
- Provincie Noord-Holland (2002), *Gebiedsplan Noord-Holland Midden Oost (Begrenzingen Programma Beheer)*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2003), *Streekplan Noord-Holland Zuid*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2004a), *Wonen in het Groen Heiloo/Limmen*, projectbrochure, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2004b), *Verkenning Bouwen voor Waterland 2020*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Utrecht (2002), *Natuurgebiedsplan Utrechtse Heuvelrug*, Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2003), *Beheers- en inrichtingsplan Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug*, Overlegorgaan Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, Utrecht: Provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2004a), *Streekplan 2005–2015*, Utrecht: Provincie Utrecht.
- Provincie Utrecht (2004b), *Raamovereenkomst Hart van de Heuvelrug*, Utrecht: Provincie Utrecht.
- Raad Landelijk Gebied (2005), *Tijd voor kwaliteit. Advies over kwaliteitsbeleid voor het platteland*, RLG publicatie 05/7, Den Haag: Raad voor het Landelijk Gebied.
- Raad van Europa (2003), *European Landscape Convention. Synthesis of the received information concerning summary descriptive note on the landscape policies*, Straatsburg: Raad van Europa.
- Ravesteyn, N. van & D. Evers (2004), *Unseen Europe, a survey of EU politics and its spatial impact on spatial development in the Netherlands*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Salet, W. (2004), 'Procesmatige en inhoudelijke condities voor ruimtelijke regelgeving', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 3/2004: 60–63.
- Schendelen, M van (1997), *Natuur en Ruimtelijke Ordening in Nederland, een eerste verkenning*, Rotterdam: NAI-Uitgevers.
- Schön, D.A. & M. Rein (1994), *Frame reflection*, New York: Basic Books.

- Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau..
- Sheffield (1998), *The Unitary Development Plan of Sheffield*.
- Stevens, A. (2004), *North East England rejects elected regional assembly* (www.citymajors.com/politics/uk_neref.html).
- Spaans, M. (2005), *Een nieuwe jas voor het Engelse planningsstelsel*, in: *Novaterra 2/2005*: 32–37.
- Swaffield, S. & J. Primdahl (2005), 'Spatial Concepts in Landscape Analysis and Policy: Some Implications of Globalisation', *Landscape ecology* (te verschijnen).
- Swanwick, C. (2002), *Landscape character assessment guidance*. The National Forest and Nature Agency (1998), *Denmark's first national report to the convention on biological diversity*, København: Ministry of Environment and Energy.
- Tweede Kamer (2005), *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening, Tweede Kamer 2004–2005, 28916, nrs. 11–13)* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Voogd, H. (2004), 'Herziening WRO niet fundamenteel genoeg', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 5/2004: 58–61.
- Vries, J. de (2002), *Grenzen verkend. Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux*, Stedelijke en regionale verkenningen 27, Delft: OTB/University Press.
- VROM-Raad (2004), 'Meerwerk', *advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*, advies 042, Den Haag: Raad voor de Volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer.
- WCPA (2000), *Protected Areas. Benefits beyond Boundaries*, Gland: World Commission on Protected Areas.
- Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2000), *Notie van Ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, rapport van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1999–2000, nr. 2, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wildlife Trust (2005), website www.wildlifetrusts.org/index.php?section=about.
- Wouden, R. van der (2004), 'Europees platteland tussen marginalisering en verstedelijking', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 1/2005: 20–23.
- WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Sdu Uitgevers.
- Zetter, J. (2004), *Regional Planning in the United Kingdom*, Ministry of Environment, Forest and Nature Agency, Spatial Planning Department, Denmark, København, Miljøministeriet.
- Zonneveld, W. (1991), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning; Patronen en processen*, Planologische Studies nr. 9a, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut Universiteit van Amsterdam.
- Zonneveld, W. % F. Verwegt (2005, te verschijnen), *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

OVER DE AUTEURS

Nico van Ravesteyn is jurist. Hij werkte ruim twintig jaar bij het Ministerie van VROM als juridisch beleidsmedewerker en in verschillende managementfuncties bij het Directoraat-Generaal Milieu en bij de Rijksplanologische Dienst. Sinds de oprichting van het Ruimtelijk Planbureau in 2002 is hij aan dit instituut verbonden geweest, aanvankelijk als plaatsvervangend directeur. Hij is co-auteur van de RPB-publicatie *Unseen Europe* (2004).

Willemieke Hornis is sociaal geograaf, met als specialisatie stadsgeografie. Daarnaast heeft zij de masteropleiding 'Bestuur en management van complexe ruimtelijke ontwikkelingen' afgerond. Sinds augustus 2004 werkt ze bij het Ruimtelijk Planbureau, als onderzoeker op het snijvlak van geografie, planologie en bestuurskunde. Zij is medeauteur van de RPB-publicatie *Schoonheid is geld!* (2005).

Femke Verwest studeerde bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden met als specialisatie Organisatie & Management en Internationaal Bestuur. Sinds januari 2002 is ze als onderzoeker werkzaam bij het RPB, waar zij zich vooral bezig houdt met het analyseren van ruimtelijk relevante maatschappelijke en beleidsontwikkelingen. Zij is medeauteur van *Energie is Ruimte* (2003), *Duizend dingen op een dag* (2004) en *Ontwikkelingsplanologie* (2004).

Hedwig Thorborg studeerde sociale geografie, met als specialisatie de urbane problematiek van ontwikkelingslanden en GIS/Remote Sensing. Ook heeft zij een Master in Urban Environmental Management (WUR/1HS). Van juli 2004 tot juni 2005 was zij als onderzoeker werkzaam bij het Ruimtelijk Planbureau. Sinds kort is ze als onderzoeker verbonden aan het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP).

COLOFON

Onderzoek

Willemieke Hornis
Jos Jonkhof (Alterra)
Wiebke Klemm
Pautie Peeters
Nico van Ravesteyn (projectleider),
Hedwig Thorborg
Femke Verwest

Met dank aan

Barrie Needham (Radboud Universiteit Nijmegen), Wil Zonneveld (RPB/OTB), Andreas Faludi (OTB), Peter Nowicki (ECNC), Ernst ten Heuvelhof (TU Delft), Sabine Müller-Herbers (Baader Konzept GmbH), Niek Hazendonk (Ministerie van LNV), Mirjam Fopma (Ministerie van LNV), Annegien Helmens (Ministerie van LNV), Peter Nijhoff (RLG), Frits Prillewitz (RLG), Walter Kooy (RLG), Dirk Sijmons (Rijksadviseur voor het Landschap), Ton Kreukels (Universiteit Utrecht), Kristof van Assche (Wageningen UR), Fred Kistenkas (Alterra), Rob Schröder (Alterra), Eric Hüner (Ministerie van VROM), Jan Vogelij (Royal Haskoning), Marjolein Spaans (OTB) Marcel Smets (ASRO, KU Leuven), Renée van der Lecq (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur), Christophe Vandenvoort (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur), Hans Leinfelder (Universiteit Gent), Marten van der Gaag (IPO), Feiko Prins (Vereniging Natuurmonumenten), Douwe Tiemersma (Stichting Natuur en Milieu), Han Lörzing (RPB), Nico Pieterse (RPB), Arno Segeren (RPB), en alle

respondenten voor het leveren van informatie en/of het geven van commentaar op eerdere versies.

Illustraties

Figuur 1, 2, 4, 5 en 9: Kersten Nabielek, figuur 3: Crown copyright, in samenwerking met Typography Interiority & Other Serious Matters.
Figuur 6, 7, en 8: Hovedstadens Udviklingsråd

Eindredactie

Simone Langeweg

Ontwerpen productie

Typography Interiority & Other Serious Matters, Den Haag

Fotografie omslag

Sijmen Hendriks/Hollandse Hoogte

Druk

Veenman Drukkers, Rotterdam

© NAi Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2005. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

NAi Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.
www.naipublishers.nl

ISBN 90 5662 481 4