



Snelwegpanorama's in Nederland

WELKOM
in Brabant

<i>De bedrijfslocatiemonitor: een model-beschrijving</i> Michel Traa et al. (2007) ISBN 978 90 5662 5658	<i>De nieuwe stad. Stedelijke centra als brandpunten van interactie</i> Van Engelsdorp Gastelaars & Hamers (2006) ISBN 90 5662 592 6	<i>Economische netwerken in de regio</i> Van Oort et al. (2006) ISBN 90 5662 477 6	<i>Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging.</i> Pols et al. (2005) ISBN 90 5662 485 7	<i>Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex</i> Snellen et al. (2005) ISBN 90 5662 438 5
<i>Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave</i> Leo Pols et al. (2007) ISBN 978 90 5662 5658	<i>Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid</i> Van Dam et al. (2006) ISBN 90 5662 527 6	<i>Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt</i> Van der Wouden et al. (2006) ISBN 90 5662 506 3	<i>Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt</i> Van der Wouden et al. (2006) ISBN 90 5662 506 3	<i>Kennisassen en kenniscorridors. Over de structurerende werking van infrastructuur in de kenniseconomie</i> Raspe et al. (2005) ISBN 90 5662 459 8
<i>De toekomst van Schiphol</i> Hugo Gordijn ISBN 978 90 5662 5344	<i>Files en de ruimtelijke inrichting van Nederland</i> Hilbers et al. (2006) ISBN 90 5662 532 2	<i>Wegen naar economische groei</i> Thissen et al. (2006) ISBN 90 5662 502 0	<i>Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning.</i> Zonneveld & Verwest (2005) ISBN 90 5662 480 6	<i>Schoonheid is geld! Naar een volwaardige rol van belevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses</i> Dammers et al. (2005) ISBN 90 5662 458 x
<i>Winkelen in het internettijdperk</i> Jesse Weltevreden et al. (2007) ISBN 978 90 5662 5313	<i>Vele steden maken nog geen Randstad</i> Ritsema van Eck et al. (2006) ISBN 90 5662 505 5	<i>De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs</i> Visser & Van Dam (2006) ISBN 90 5662 479 2	<i>Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland</i> Van Ravesteyn et al. (2005) ISBN 90 5662 481 4	<i>De markt doorgrond. Een institutionele analyse van de grondmarkt in Nederland</i> Segeren et al. (2005) ISBN 90 5662 439 2
<i>Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw</i> Dammers et al. (2007) ISBN 978 90 5662 5283	<i>Economische vernieuwing en de stad. Kansen en uitdagingen voor stedelijk onderzoek en beleid</i> Van Oort (2006) ISBN 90 5662 551 9	<i>Woningproductie ter tijde van Vinex. Een verkenning</i> Jókóvi et al. (2006) ISBN 90 5662 503 9	<i>De LandStad. Landelijk wonen in de netwerkstad</i> Van Dam et al. (2005) ISBN 90 5662 440 7	<i>A survey of spatial economic planning models in the Netherlands. Theory, application and evaluation</i> Van Oort et al. (2005) ISBN 90 5662 445 8
<i>Regionale huishoudens. Achtergronden bij de regionale huishoudensprognoses met het model PEARL</i> De Jong et al. (2006) ISBN 978 90 5662 5931	<i>Kennishubs in Nederland. Ruimtelijke patronen van onderzoekssamenwerking</i> Ponds et al. (2006) ISBN 90 5662 508 x	<i>Vinex! Een morfologische verkenning</i> Lörzing et al. (2006) ISBN 90 5662 475 x	<i>Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart</i> Pieterse et al. (2005) ISBN 90 5662 442 3	<i>Een andere marktwerking</i> Needham (2005) ISBN 90 5662 437 7
<i>Geluid rondom luchthavens</i> Gordijn et al. (2006) ISBN 90 5662 587 x	<i>Indelen en afbakenen. Ruimtelijke typologieën in het beleid</i> De Vries et al. (2006) ISBN 90 5662 547 0	<i>Bloeiende bermen. Verstedelijking langs de snelweg</i> Hamers et al. (2006) ISBN 90 5662 506 3	<i>Verkenning regionale luchthavens</i> Gordijn et al. (2005) ISBN 90 5662 436 9	<i>Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie</i> Raspe et al. (2004) ISBN 90 5662 414 8
<i>Atlas Europa. Planet, people, profit, politics</i> Evers et al. (2006) ISBN 90 5662 586 1	<i>Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld</i> Snellen et al. (2006) ISBN 90 5662 509 8	<i>Achtergronden en veronderstellingen bij het model PEARL. Naar een nieuwe regionale bevolkings- en alloctanenprognose</i> De Jong et al. (2006) ISBN 90 5662 501 2	<i>Inkomensspreiding in en om de stad</i> De Vries (2005) ISBN 90 5662 478 4	
		<i>Winkelen in Megaland</i> Evers et al. (2005) ISBN 90 5662 416 4		

SNELWEGPANORAMA'S IN NEDERLAND

Maarten Piek
Manon van Middelkoop
Marnix Breedijk
Willemieke Hornis
Niels Sorel
Nanna Verhoeff

NAi Uitgevers, Rotterdam
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2006

SAMENVATTING

- Het is van groot belang om de resterende panorama's langs de snelwegen te behouden. Van de 1.753 uitzichten in Nederland blijkt ongeveer de helft door bouwplannen te worden bedreigd. In een derde van deze gevallen kunnen de bouwplannen mogelijk nog worden aangepast en kan dus rekening worden gehouden met het belang van het panorama.
- Versterken van panorama's is in dit verband een betere strategie dan consolideren. Ten eerste worden door een gebied op slot te zetten ook plannen onmogelijk gemaakt die zouden kunnen worden ingepast zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het panorama. Ten tweede worden bij het conserveren van de bestaande situatie kansen gemist om het panorama te versterken. Om de kansen en kwaliteiten van de snelwegpanorama's optimaal te benutten, zijn in de meeste gevallen transformaties nodig.
- Het is vanzelfsprekend dat het rijk op dit moment bij de panorama's het voortouw neemt. Voor het verdere behoud en de verdere ontwikkeling van de panorama's is het beter dat het rijk zich beperkt tot enkele panorama's van nationale waarde en inzet op een lokale verankering van het belang van panorama's. Lokale kennis en beleid kunnen dan resulteren in een gebiedseigen ontwikkeling van het panorama.
- Het verdient aanbeveling bij de inpassing van een nieuw wegtracé het uitzicht vanaf de snelweg mee te nemen in de zogenaamde visueel-ruimtelijke analyse.

Achtergrond

De snelwegomgeving staat steeds vaker in de belangstelling. Veelal in negatieve zin: het is een rommeltje langs de snelweg, uitzichten op het Nederlandse cultuurlandschap verdwijnen in rap tempo en Nederland lijkt vanaf de snelweg één grote aaneensluiting van woonwijken en bedrijventerreinen. Toch valt er langs de snelweg in Nederland ook veel te genieten. Wie kent niet het panorama dat de A7 vanaf de Afsluitdijk biedt? Of het beeld vanaf de A28 op de beboste heuvels van de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe? Dat neemt niet weg dat de afwisseling tussen bebouwde en open stukken in de snelwegomgeving op veel plaatsen recent is verdwenen of in de nabije toekomst onder druk komt te staan.

Inmiddels staan de panorama's vanaf de snelweg op de agenda van het rijk. Een structuurvisie voor panorama's en de snelwegzone wordt in het najaar van 2007 verwacht. Met deze studie wil het Ruimtelijk Planbureau invulling geven aan het begrip snelwegpanorama en daarmee handvatten bieden voor het beleid gericht op het behoud ervan. Wat is een snelweg-

panorama precies? Waar langs de Nederlandse snelwegen zijn ze te vinden? Kunnen ze worden behouden, en zo ja: hoe? Aan de hand van vier studiegebieden – Woerden-Bodegraven, Houten-Nieuwegein, Oirschot-Moergestel, Zevenaar-Duiven – worden deze vragen van een antwoord voorzien.

Wat is een snelwegpanorama?

Een panorama vanaf de snelweg is het begrensde uitzicht via de open ruimte op een herkenbaar landschap. Een absolute voorwaarde voor het bestaan van een panorama is dus een vrij uitzicht. Dit betekent dat er langs de A1 over de Veluwe op veel plaatsen – ondanks de prachtige uitzichten – geen sprake is van een panorama. Hier ontbreekt immers de open ruimte die ons in staat stelt het geheel te overzien. Ook bij een gefragmenteerd uitzicht is er geen sprake van een panorama. Wel zou zo'n uitzicht een panorama kunnen worden wanneer bepaalde barrières worden opgeruimd. In de begrenzing van het uitzicht van de open ruimte spelen verschillende factoren een rol: de kijkbeperkingen van de bestuurder, de fysieke barrières in de omgeving, het kijken via een open ruimte en de zichtbaarheid die door de tijd wordt begrensd.

Hiernaast moet er sprake zijn van een herkenbaar landschap. Daarin spelen geomorfologische – bijvoorbeeld herkenbaarheid van ontginning – en cultuurhistorische kenmerken – zoals de drie molens in de Tweemanspolder ten noorden van Zevenhuizen – een rol. Ook de overgang tussen verschillende landschapstypen bepaalt de kwaliteit van een panorama.

Hierbij past de kanttekening dat een snelwegpanorama het best te beschouwen is als één langgerekte aaneenschakeling van panorama's. Niet alleen het ritme en de afwisseling binnen een panorama, maar ook de opeenvolging van de verschillende panorama's langs een bepaalde route bepalen het panorama vanaf de snelweg.

Waar in Nederland?

Op basis van deze kenmerken kan met behulp van geografische informatiesystemen de snelwegomgeving in kaart worden gebracht. In theorie is er maximaal twee maal 2.495, oftewel 4.986 kilometer uitzicht mogelijk langs de Nederlandse snelwegen. Hierbinnen zijn er volgens onze analyses in totaal 1.753 uitzichten, met een gezamenlijke lengte van 2.247 kilometer; dat is 45 procent van de totale lengte van het onderzochte snelwegennetwerk. Het uitzicht langs de A7 vanaf de Afsluitdijk op het IJsselmeer is in absolute zin het langste ononderbroken uitzicht, met een lengte van 37,9 kilometer. De snelweg met het hoogste percentage uitzichten – 80 procent – is de A31.

De 1.753 uitzichten variëren uiteraard in kwaliteit. In Nederland zijn er bijvoorbeeld 322 uitzichten – met een totale lengte van bijna 440 kilometer – op landschappen met een hoge zichtbare culturele en natuurlijke kwaliteit. Zij hebben de grootste kans om te voldoen aan de eisen die aan een panorama worden gesteld. De meeste van deze uitzichten zijn te

vinden vanaf de snelwegen door het Groene Hart, in Zuid-Limburg, langs de A7 en de A9 in Noord-Holland, in Flevoland en in Friesland.

Van de 1.753 uitzichten in Nederland (2003) blijkt ongeveer de helft door bouwplannen – volgens de Nieuwe Kaart van Nederland – te worden bedreigd. In een derde van deze gevallen kunnen de bouwplannen mogelijk nog worden aangepast en kan dus rekening worden gehouden met het belang van het panorama. Hiernaast zijn er ook potentiële uitzichten: locaties langs de snelweg waar zich binnen 500 meter van de weg open landschappen bevinden en die tot een uitzicht kunnen worden ontwikkeld.

Hoe: de ontwerpstrategie

Om te kunnen bepalen of een uitzicht een panorama is, moet voor ieder uitzicht worden afgedaald tot het schaalniveau waarop de componenten van het landschap herkenbaar zijn. De volgende vragen zijn dan: als een uitzicht een panorama is, hoe kan dit worden behouden of zelfs worden versterkt? En als het geen panorama is, hoe kun je er een maken? Daarvoor bestaan twee strategieën:

- De *consoliderende* strategie probeert de bestaande plannen voor een gebied op een zodanige manier in te passen dat het panorama niet wordt aangetast. Dit nieuwe programma wordt als het ware verstopd op plekken in het gebied die vanaf de snelweg niet zichtbaar zijn. De mogelijkheden hiervoor verschillen per gebied, en zijn afhankelijk van de karakteristieken van het landschap en de aard van de plannen. Toch blijkt uit de studiegebieden dat in sommige gevallen een groot deel van het programma kan worden gerealiseerd, terwijl het bestaande panorama behouden blijft. Het resultaat is echter niet optimaal, omdat hierbij de kansen om het panorama ruimtelijk en economisch te versterken, niet worden benut.
- De *versterkende* variant biedt ruimtelijk gezien de beste optie voor het behoud van snelwegpanorama’s. Ten eerste wordt binnen deze variant waar mogelijk het programma van de gebiedspartijen geprojecteerd op locaties die het landschap en zijn componenten versterken. Bijvoorbeeld door woningbouw zo te plannen dat lijnelementen in het bestaande landschap worden benadrukt, of juist door geheel nieuwe ingrepen voor te stellen om het panorama aantrekkelijker te maken. Ruimtelijk is deze versterkende variant het meest interessant. In de praktijk zullen bestuurlijke, financiële en instrumentele hindernissen de volledige implementatie ervan echter kunnen hinderen. Bovendien zijn de kosten soms erg hoog, vooral bij ingrepen aan het wegtracé.

De mogelijkheden tot behoud of versterking vallen per studiegebied anders uit. Eén ding is duidelijk: door een gebied op slot te zetten, worden ook plannen onmogelijk gemaakt die zouden kunnen worden ingepast

zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het panorama. Bovendien worden bij het conserveren van de bestaande situatie kansen gemist om het panorama te versterken. Het verwijderen van enkele bomen kan al een groot positief effect sorteren, en het realiseren van enkele landgoederen kan zowel economische als ruimtelijke dragers aan het panorama toevoegen. Om de kansen en kwaliteiten van de snelwegpanorama’s optimaal te benutten, zijn daarom in de meeste gevallen transformaties nodig.

Hoe: de bestuurlijke opgave

Het ontbreken van een duidelijke probleemeigenaar, de urgentie en simpelweg de nieuwigheid van het begrip ‘snelwegpanorama’ maken dat er een taak ligt voor het rijk om het behoud en de ontwikkeling van panorama’s te agenderen, te stimuleren en (bij) te sturen. Met het opstellen van een structuurvisie – deze zal in 2007 verschijnen – neemt het rijk hierbij het voortouw.

Er zijn verschillende sturingsarrangementen voor het behoud en de ontwikkeling van panorama’s mogelijk. Deze kunnen variëren van een centraal sturende rijksoverheid die zichzelf resultaatverantwoordelijk acht voor enkele (nationale) snelwegpanorama’s, tot een rijksoverheid die zich systeemverantwoordelijk voelt, het behoud van panorama’s stimuleert en faciliteert en alleen eisen stelt aan het proces, terwijl besluitvorming en uitvoering volledig aan de gemeenten is voorbehouden. Hoewel de keuze voor het sturingsarrangement uiteindelijk een politieke is, kunnen we op basis van ons onderzoek wel een aantal overwegingen meegeven:

- Een eenzijdig nationaal beleid dat van bovenaf panorama’s afbakent en generieke eisen stelt aan alle panorama’s, heeft duidelijke nadelen. Uit ons onderzoek blijkt dat panorama’s op het lokale niveau worden gebroken én worden gemaakt. Hoewel panorama’s niet volledig aan de gemeenten kunnen worden overgelaten – dan kan hun behoud minder goed worden gegarandeerd –, moeten de grenzen, de kwaliteiten en de gewenste ontwikkelingen van het panoramagebied juist wél op het lokale schaalniveau worden vastgesteld: lokaal maatwerk.
- Dit impliceert dat de rijksoverheid enerzijds enkele nationale panorama’s selecteert en ontwikkelt vanwege hun nationale waarde, en anderzijds inzet op lokale verankering van het belang van panorama’s, waarbij lokale kennis en beleid kunnen bijdragen aan een gebiedseigen ontwikkeling van het panorama.

Meer afstemming

Om panorama’s te behouden en te ontwikkelen moet niet alleen beleid worden ontwikkeld voor snelwegpanorama’s, maar is het ook wenselijk om het belang van panorama’s mee te nemen in ander beleid. Zo kunnen provincies op zoek gaan naar de vanuit het panoramabelang meest

optimale locatie van de nodige ontwikkelingen, door te schuiven met plannen en deze in de situatie in te passen.

Maar ook ander beleid moet worden afgestemd op het behoud van panorama’s. Verschillende rijksdoelen in de snelwegzone kunnen immers conflicteren met het belang van het panorama, zoals het gebundelde bouwen, het beperken van de fijnstofemissies en het beperken van de geluidshinder. Ook verdient het aanbeveling bij de inpassing van een nieuw wegtracé het uitzicht vanaf de snelweg in de zogenaamde visueel-ruimtelijke analyse mee te nemen. De in deze studie gepresenteerde methode om het uitzicht te meten kan hierbij handvatten bieden.

Tot slot biedt het nieuwe Meerjarenplan Infrastructuur Ruimte en Transport, waarin ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen – ook in financiële zin – meer in samenhang worden gezien, kansen om de snelwegomgeving, en dus ook het panorama vanaf de snelwegen, te betrekken in de besluitvorming rond infrastructuur.