

Universiteit Utrecht



# De stadsrandzone op de kaart

Betekenis van de stadsrandzone in de Nederlandse beleidspraktijk



Master Thesis Planologie

Sophie Kuypers

De stadsrandzone op de kaart  
*Betekenis van de stadsrandzone in de Nederlandse beleidspraktijk*

Master Thesis

17 december 2010

Sophie Kuypers (Josephina)  
geboren op 26 februari 1988, te Doetinchem

Studentnummer: 3115631  
J.kuypers@students.uu.nl

Onder begeleiding van

prof. dr. T.J.M. Spit  
*Hoogleraar Planologie*

Universiteit Utrecht  
Faculteit Geowetenschappen  
Departement Sociale Geografie en Planologie  
Leerstoelgroep Planologie

Ir. B.J. van Bleek  
*Projectmanager*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Portefeuille Ruimte  
Programmadirectie Mooi Nederland

Ir. D.J.A.J.M. Nuijten.  
*Kennisaccount stadsrandzone*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Portefeuille Ruimte  
Programmadirectie Mooi Nederland

Foto kaft: Stadsrandmanagement Nieuw Stroomland, Leeuwarden  
([www.kennispleinmooinederland.nl](http://www.kennispleinmooinederland.nl))

I

dag kind  
uit de flat  
of de boerderij  
of waar je ook woont  
worden we vriendjes  
vandaag  
wat denk jij?



## Voorwoord

Deze Master Thesis is tot stand gekomen in de periode van 1 februari tot en met 17 december 2010. De Master Thesis is een verplicht onderdeel van de Master opleiding Planologie, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht (UU) te Utrecht. De Master Thesis is een zelfstandig opgezet en uitgevoerd onderzoek en vormt de afsluiting van de Master opleiding. Het onderzoek vormt het ultieme bewijs dat de student in staat is de opgedane kennis en vaardigheden uit de opleiding te verenigen in een gedegen onderzoek.

Deze Master Thesis is gekoppeld aan een stageopdracht bij het ministerie van VROM<sup>1</sup>. Een stage is een facultatief onderdeel van de Master Planologie. De stage heeft plaatsgevonden in de periode van 1 februari tot 1 augustus 2010 bij de Programmadirectie Mooi Nederland. Bij het ministerie heb ik meegedraaid in het programmateam Landschap en heb me daar specifiek bezig gehouden met het thema 'stadsrandzone'. Het onderwerp van de Master Thesis en de stageopdracht komen overeen, waardoor beiden nauw verweven zijn met elkaar.

Tijdens het onderzoeksproces heb ik gekozen voor het onderwerp 'stadsrandzone'. Ik was me ervan bewust dat deze keuze me voor een aantal uitdagingen zou stellen. Het fenomeen 'stadsrandzone' is breed en lastig te definiëren. De onderzoeker dient zelfstandig een goede focus te zoeken. Daarbij komt de keuze voor theoretisch perspectief van het symbolisch interactionisme. Hierin wordt het bestaan van een objectieve werkelijkheid verworpen. Mensen vormen hun eigen subjectieve werkelijkheid door eigen betekenissen te geven aan de eigen leefomgeving. Zowel de keus voor het onderwerp als het theoretisch uitgangspunt bieden in eerste instantie weinig houvast. De uitdaging voor de onderzoeker is, om de lezer mee te nemen door de bestaande betekenissen van stadsrandzone, om uiteindelijk zicht te krijgen op de denkwijze over stadsrandzone/ het overgangsgebied tussen stad en land in Nederland.

Deze uitdaging ben ik mede aangegaan vanuit mijn eigen wijze ik en het principe: 'Ik doe het lekker toch'<sup>2</sup>. De titel van een lievelingsprentboek uit mijn jeugd. Op de pagina hiernaast is dan ook een vers hieruit opgenomen, waarin stad en land vriendschap met elkaar sluiten.

Op deze plaats wil ik graag mijn waardering uitspreken voor mijn begeleiders gedurende het proces. Op de eerste plaats gaat mijn dank uit naar mijn stagebegeleiders Bart van Bleek en Debbie Nuijten voor hun begeleiding, de nuttige tips en inhoudelijke bijdrage. Vanuit de Universiteit Utrecht ben ik mijn dank verschuldigd aan Tejo Spit. Zonder hun kritische blik en positieve feedback zou dit onderzoek niet tot stand zijn gekomen.

Verder wil ik al mijn collega's bij de programmadirectie Mooi Nederland, alle respondenten, studiegenoten van de UU en derden die op een enige wijze een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek bedanken voor hun bijdrage. In het bijzonder wil ik Patrick Witte (UU) bedanken voor zijn tips en feedback op eerdere versies. Tot slot wil ik mijn ouders en huisgenoten bedanken voor hun steun, wijze raad en alle goede zorgen tijdens dit proces. Allemaal hartelijk bedankt!

Sophie (J) Kuypers, Bsc

Utrecht, 17 december 2010

---

<sup>1</sup> Huidige ministerie van Infrastructuur en Milieu

<sup>2</sup> Kuiper, N. (1984), Ik doe het lekker toch, met illustraties van Carl Hollander. Den Haag: Leopold

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	4
Inhoudsopgave.....	5
Summery.....	8
<b>The position of the urban fringe.....</b>	<b>8</b>
<b>Research perspective and methods .....</b>	<b>8</b>
<b>Discourses on the urban fringe.....</b>	<b>8</b>
<b>Position of central spatial planning in the urban fringe .....</b>	<b>9</b>
1. Inleiding .....	12
1.1 Aanleiding .....	12
1.2 Probleemschets .....	12
1.3 Doel en relevantie .....	12
1.4 Vraagstelling .....	13
1.5 Afbakening .....	14
1.6 Opbouw en werkwijze .....	15
2. De context van Stadsrandzone .....	16
2.1 Het object stadsrandzone: wat houdt het in?.....	16
2.2 Sturing in de stadsrandzone .....	22
2.3 Vigerend ruimtelijk beleid.....	25
2.4 Opgaven voor de stadsrandzone.....	26
2.5 Conclusie.....	27
3. Theoretisch kader .....	28
3.1 Symbolisch interactionisme & discourses.....	28
3.2 Wetenschappelijke benaderingswijze .....	31
3.3 Beleidsperspectieven op stadsrandzone.....	37
3.4 Typologieën.....	39
3.5 Methoden in de stadsrandzone.....	42
3.6 Conclusie.....	43
4. Onderzoeksmethoden.....	44
4.1 Conceptueel model .....	44
4.2 Begrippen en definities.....	45
4.3 Onderzoeksontworp & methoden .....	46
4.4 Methodologische kanttekeningen.....	47
4.5 Conclusie.....	48
5. Stadsrandzone getypeerd .....	50
5.1 De stadsrandzone door de ogen van betrokkenen .....	50
5.2 SWOT-analyse.....	63
5.3 Relatie tussen wetenschap en praktijk. ....	66
5.4 Conclusie.....	67

6. Discoursen en de sociale ruimte .....	68
<b>6.1 Algemeen beeld van ruimtelijke processen in de stadsrandzone.....</b>	<b>68</b>
<b>6.2 Huidige rol van het rijk in de stadsrandzone.....</b>	<b>70</b>
<b>6.3 Conclusie.....</b>	<b>72</b>
7. Conclusie .....	74
<b>7.1 Ontwikkelingen in het overgangsgebied stad-land .....</b>	<b>74</b>
<b>7.2 Perspectieven en theorieën vanuit de ruimtelijke planning (wetenschapsveld) .....</b>	<b>75</b>
<b>7.3 Symbolische ruimte van het overgangsgebied stad-land.....</b>	<b>75</b>
<b>7.4 Sociale ruimte van het overgangsgebied tussen stad en land.....</b>	<b>76</b>
<b>7.5 Vraagstelling .....</b>	<b>77</b>
<b>7.6 Vooruitblik .....</b>	<b>77</b>
<b>7.7 Slotbeschouwing .....</b>	<b>77</b>
8. Aanbevelingen .....	80
Literatuur .....	84
Bijlage .....	90



## Summery

### The position of the urban fringe

The urban fringe is commonly seen as an area where the city and the rural landscape meet. These areas are under threat from urban growth and expansion and look disorderly. Sometimes these places are seen as corrupted countryside, low density urban space or wasteland. Planning is inconsistent and there are uncontrolled developments.

There are several approaches to the urban field and the place of the urban fringe in it. The traditional approach argues from an urban-rural perspective, where the city is the central place in an urban-rural continuum.

However, there are developments in the urban field whereby new urban functions are located in the peri-urban region, commonly nearby infrastructure. The division of the urban and the rural landscape fades away. Urbanity is not found exclusively in the inner-city, but is found in the broader urban field. In this view, the position of the urban fringe is not on the edge of the city but in the middle of the regional urban area. It is an 'in between city' landscape.

The planning concepts in the Dutch spatial planning are still focused on the urban rural division. There are no planning concepts or finance structures for the urban fringe. The urban landscape is changing and there are many ways in which actors can view and interpret the urban fringe. This research addresses the urban fringe from the perspective of symbolic interactionism; it focuses on meaning, interpretations and positions of actors' approaches of the urban fringe in the Netherlands.

The aim of this research is to identify the different positions of actors' approaches of the urban fringe in order to support the discussion about the urban fringe. Additionally this research pays attention to ways in which actors see the role of the central government in planning issues in the urban fringe in the Netherlands.

This introduction leads to the following research question:

*What is the view of different actors, from a symbolic interactionism perspective, on the urban fringe and what are the consequences for acting in the urban fringe, specifically for the central spatial planning agency?*

### Research perspective and methods

From the problem definition the question is about the different interpretation from actors on their approach on what the urban fringe is. To answer this question the theoretical perspective of the symbolic interactionism is relevant. The theoretical framework of interpretivism and interactionism puts attention to the meaning of actors and the relevance of meaning for their behaviour in the urban fringe. Additionally, the three dimensions of space (physical, social, symbolic) are used to describe the actors' approach on the urban fringe. Using this theoretical perspective it gives insight in the meaning, approach and the consequences for their acting. The assumption is that the actors meaning to the urban fringe is related to the possibilities for action of the central planning agency in the urban fringe.

To answer this question a qualitative research design is most suitable, as it focuses on the understanding of meaning and attitudes of actors. To find out these meanings fifteen in depth interviews were held using the principles of grounded theory. The aim of this research is to find concepts instead of a complete theory. The interviews are analysed, coded and organized into broader themes and concepts using discourse analysis. The relevant concepts come together in a specific discourse: '*ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena* (Hajer, 2006).' The distinguished discourses give insight in the various ways actors approach the urban fringe. This is a tool to understand the different positions in the spatial planning processes.

### Discourses on the urban fringe

The empirical part of this research is conducted under the spatial policy advisers throughout the Netherlands. Literature shows that the attention given to urban fringes lies in the urbanization processes and thereby in a morphological approach. The urban fringe is used as wasteland, where the growth and expansion of urban land use take place. Nowadays literature pays attention to a more regional approach. The urban form is seen as a more nuclear, mixed used space, where proximity plays a large role. The notion is that the inner city is not the only centre of urbanity anymore. To put the urban fringe in an integrated regional approach could be the solution to the various problems as accessibility, infrastructure and controlling developments with a regional strategic vision.



This research shows that the traditional approach is most common under Dutch policy advisers. The urban fringe is interpreted from an urban-rural perspective with a focus on urban land uses. Policies are addressing the open space preservation for recreational purposes to benefit urban people. On the other hand there are respondents who have a rural-urban perspective, mostly with a focus on agricultural or nature around the city. Developments in the urban fringe are linked with agricultural transitions and the main aim is to improve the liveability and character of the countryside.

The third discourse has a very positive approach on urban fringes in which it is seen as an area with great potentials for urban activities as well as for rural developments. The urban fringe is a unique area with usage value. The focus is on mixed uses for local businesses, recreational accessibility, and an identifiable landscape. The last discourse is that of an integrated urban-rural landscape, where mix land uses and innovative new combinations of land uses are possible. In this approach the urban fringe is part of the urban network with good infrastructure in and between the area and her surroundings.

In this research there are five discourses distinguished out of the literature en four out of the empirical study. An overview of the discourses is given in table 1.

Table 1: Comparison between the scientific and the empirical discourses

<i>Scientific discours</i>	<i>Empiric discours</i>
Transition zone as expansion area	Traditional approach
Symbiotic relation between urban and rural	Integrated urban-rural approach
Transition zone as entity	Unique urban fringe approach
Transition zone in a network system	
Transition zone as economic power	
	Transformation zone approach

The conclusion is that actors give meaning to the urban fringe mostly through a traditional point of view. They argue from the city and urban interest. This is a local approach whereby the urban fringe is the edge of the mental map. The discourse of the urban fringe as a unique area gains more popularity. This approach relates to an economic attention of place making. The discourse of integrated urban-rural landscape is progressive in the way that it is contradictory with the traditional approach of a compact city, with land use mixed up and interwoven in the landscape. It needs an innovative way of planning and dealing with current restrictions and political borders.

### **Position of central spatial planning in the urban fringe**

In the Dutch spatial planning system the central government is not the direct responsible actor in the urban fringe. First of all, the local authority has full responsibility of the local land use by means of the land-use plan. The provinces sets up a regional plan with a focus on environmental quality and regulate the use of land. In this way the province plays an important role in the spatial planning of the urban fringe. Central governmental spatial planning is aimed specifically at complex areas under great danger of urban expansion, with great value as open space or nature conservation. The most important planning restriction is the Greenbelt policy (Rijksbufferzone).

Nevertheless the respondents announce that the central government has an important role when it comes to the implementation of plans. The symbolic value of the agreement and support of the central government gives a positive impulse to the process of regional and local participation and decision making.

There is a clear relation between the discourse and the approach on the acting of the central government. It can be concluded that in the traditional approach the role of the central government is limited. On the other hand the integrated approach gives a much larger role for the central government when it comes to policies, restrictions and framework plans. In this approach the government needs to liberalize policies so that new innovative land use and combinations of land use could be developed. The central government needs to stimulate actors to a regional approach on urban fringes. The other two discourses are in between these two approaches.

This all makes clear that there are several ways in which actors give meaning to the urban fringe. It confirms that the approach is influencing the possible actions and strategies for the central government. The social context of today provides the central government with a symbolic meaning in facilitating the region only when it is required. Therefore the central government needs a tight policy

agenda, clear ends, means and resources. The identity and own capacity of the area must be the starting point of flexible spatial planning in the urban fringe. The urban fringe is not the edge but the centre of the (mental) map!

There are two suggestions for further research. First, this research focused on policy advisors. For a broader scope, the approaches of private partners and local people should be investigated for a more specific local perspective. Second, research is required on how to restructure the finance system for the urban-rural landscape, to improve the intelligibility of the finance structure.



## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Steden zijn de afgelopen decennia enorm gegroeid en uitgebreid, de zogenaamde '*urban sprawl*'. Stedelijke ontwikkelingen zoals bekende suburbs en shoppingmalls dringen steeds verder het landelijke gebied in. '*Urban sprawl*' roept ook steeds meer vragen op over duurzaam ruimtegebruik, mobiliteitsvraagstukken en het economisch belang van een aantrekkelijke leefomgeving (Couch, 2007, SURF, 2010a).

De '*urban fringe*' ofwel stadsrandzone; het overgangsgebied tussen stad en land, vormt het geografisch gebied waar de stedelijke ontwikkelingen terecht komen. De '*urban fringe*' kent daarmee een grote planningopgave. Het Planbureau voor de Leefomgeving<sup>3</sup> (PBL, 2009a) concludeert dat de stadsrandzone in Nederland zowel een kwantitatieve als kwalitatieve ontwerp- en planningopgave te wachten staat.

De relatie tussen stad en land is echter aan het veranderen. Stedelijke ontwikkelingen komen niet meer per definitie in de centrale stad terecht, er is veel meer sprake van een stedelijk veld met diverse stedelijke milieus. De stadsrandzone is daarin niet meer de 'restruimte' maar een onderdeel van het stedelijk veld. De scherpe scheiding tussen stad en land vervaagt en interactie tussen stedelijke en landelijke gebieden neemt toe. Deze veranderende patronen zijn van invloed op het denken over stadsrandzone en de vormgeving van de nieuwe ontwikkelingen (PBL, 2010a). Deze nieuwe ontwikkelingen vormen de aanleiding om onderzoek te doen naar de huidige benaderingswijzen van actoren in de stadsrandzone.

### 1.2 Probleemschets

In de Nederlandse planningstraditie is het denken in de dichotomie stad en land onophoudelijk aanwezig en bepalend voor het perspectief op de stadsrandzone (van Duinen, 2004, p. 50; Asbeek-Brusse e.a. 2002). De stadsrandzone is het gebied dat tot *geen* van beide categorieën behoort, door het RPB aangeduid als 'tussenland' (RPB, 2004).

Lange tijd is de overgangszone verwaarloosd in de planningpraktijk. Dit is de zogenaamde planologische schaduwwerking (VROM, 2010a, p. 6). Zowel het stedelijk als het landelijk beleid had geen aandacht voor dit specifieke gebied. Beleidsinstrumenten worden eenzijdig ontwikkeld voor plattelandsontwikkeling of stadsaanpak. De stadsrandzone functioneert als 'restgebied' (VROM, 2010a; Wezenaar, 1994; RPB, 2004).

Het restgebied wordt echter door veel actoren gezien als aantrekkelijke locatie voor de ontwikkeling van functies, er ontstaat een opstapeling van ruimtebehoeften van heterogene functies (Nirov, 2008, pp. 9-10). De diversiteit aan functies kunnen conflicteren en leiden tot afstemmings- en inpassingsproblemen (VROM, 2010a; PBL, 2009a; Bryant e.a., 1982). De ontwikkelingen dragen bij aan internationale maatschappelijke zorg over ongebreidelde groei, dichtslibben van open ruimte en afname van ecologische diversiteit (SURF, 2010b; LNV, 1995, p. 8).

De benadering van 'restgebied' en het concept van 'stadsrandzone' sluiten niet aan op een stedelijk patroon waarin stad en land steeds meer verweven raken. Stedelijke ontwikkelingen die naar de periferie verhuizen, zoals de autoshowrooms en meubelboulevards liggen perifeer ten opzichte van de binnenstad, maar wel centraal in de regio. Ontwikkelingen in het buitengebied, langs op- en afritten van de snelweg vormen nieuwe stedelijkheid buiten de binnenstad. Het stedelijk veld kent een diversiteit aan plekken, het is een 'veelkleurig mozaïek' en een vorm van '*re-urbanity*' (PBL, 2010a, Lacour & Puissant, 2007).

Het stedelijk veld bestaat in dit patroon uit een diversiteit aan plekken. Het overgangsgebied tussen stad en land vormt een van deze plekken. Dit vergt een andere kijk op het fenomeen stadsrandzone en het sturingsvraagstuk voor het gebied.

### 1.3 Doel en relevantie

Uit de probleemschets is duidelijk geworden dat de ruimtelijke concepten voor de stadsrandzone niet meer toereikend zijn voor de huidige ruimtelijke ontwikkelingen. Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan de discussie over het fenomeen stadsrandzone en de mogelijke strategie voor DG Ruimte in deze gebieden. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de benaderingswijze van actoren op de stadsrandzone, om op deze manier grip te krijgen op het fenomeen stadsrandzone met als doel om kennisontwikkeling op wetenschappelijk en beleidsniveau te ondersteunen en de discussie over het sturingsvraagstuk te voeden.

---

<sup>3</sup> Planbureau voor de Leefomgeving. Voor mei 2008 het Ruimtelijk Planbureau (RPB)

*Maatschappelijke relevantie*

Een groot deel van de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland vindt plaats in de stadsrandzone. Steeds meer mensen maken bewust of onbewust gebruik van de stadsrandzone. Door de benadering als restruimte laat de ruimtelijke kwaliteit van deze gebieden te wensen over. De manier waarop mensen tegen een gebied aankijken is bepalend voor de beleving en invulling van de ruimtelijke kwaliteit. Om de kwaliteit te verbeteren is dus inzicht nodig in de benaderingswijze en betekenis die stadsrandzone hebben voor mensen. Inzicht in de problemen, oplossingen en ambities van actoren in de stadsrandzone kan een bijdrage leveren aan de invulling en het handelen van overheden in stadrandzone. Middels ruimtelijke planning kan de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren.

Dit onderzoek sluit aan bij de debatten en projecten over *'urban fringes'*. De Europese Unie ondersteunt in een aantal onderzoeksprojecten, o.a. PLUREL (Peri-urban Land Use Relationships) en SURF (Sustainable Urban Fringes), de kennisontwikkeling over de veranderende relaties tussen stad en land in peri-urbane regio's en stadsrandzone. In het beleid is veel aandacht voor het governance vraagstuk in de *'urban fringe'*, bijvoorbeeld over het vraagstuk wie de verantwoordelijkheid en regie moet opnemen en de vormgeving van processen.

*Wetenschappelijke relevantie*

De wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de stadsrandzone of *'urban fringe'* kent diverse invalshoeken. Het fenomeen wordt onder meer geanalyseerd vanuit het urbanisatieproces waarin de veranderende morfologie van steden object van studie vormt (Bryant e.a., 1983). Onderzoek naar stadsrandzone vindt plaats in de wetenschappelijke discussie over centralisatie versus decentralisatie van ruimtegebruiksfuncties, zoals *'urban sprawl'* en *'compact city'* en duurzame verstedelijking (Couch e.a., 2007; Bomans e.a., 2010; Willis e.a., 2001). Daarnaast worden ook onderzoeken gedaan naar het sturingsvraagstuk in de stadsrandzone (Sorensen, 2004; Gallent e.a., 2006). De genoemde invalshoeken handelen over het veranderende ruimtelijke object en ruimtelijke processen.

Dit onderzoek werpt een nieuw licht op het fenomeen stadsrandzone door de stadsrandzone vanuit een heel andere invalshoek, namelijk het symbolisch interactionisme, te benaderen. Vanuit het symbolisch interactionisme vormt de interactie tussen actoren en het daaruit voortkomende handelen het object van onderzoek. De focus ligt daarbij op de symbolische betekenis van stadsrandzone. Wat is de betekenis en hoe wordt er door de betrokken actoren mee om gegaan? Deze invalshoek sluit aan bij de vraag naar de handelingsmogelijkheden voor DG Ruimte in het overgangsgebied, aangezien de verwachting is dat deze bijdrage voornamelijk symbolische van aard is. Zoals zal blijken uit dit onderzoek heeft DG Ruimte beperkte ruimte en middelen voor een daadkrachtig optreden in stadsrandzone.

Dit onderzoek levert daarmee een bijdrage in het inzicht en bewustwording van diverse aanwezige benaderingswijzen en betekenissen en het daaruit voortkomend handelen van actoren in stadsrandzone. De veronderstelling is dat dit inzicht kan bijdragen aan een soepeler verloop van sociale processen in de stadsrandzone.

**1.4 Vraagstelling**

Geconstateerd is dat de huidige ruimtelijke concepten van stad en land niet meer aansluiten bij de ruimtelijke ontwikkeling. Ruimtelijke concepten zijn een mentale constructie en vormen een leidraad voor discussies en visies op ruimtelijke ontwikkelingen. De betekenis die aan de ruimtelijke ontwikkeling wordt gegeven is bepalend voor de manier waarop overheden sturen. Vanuit deze achtergrond is gekozen voor het theoretisch perspectief van het symbolisch interactionisme. Dit perspectief legt de nadruk op betekenisgeving van actoren en de invloed daarvan op het handelen.

De afgelopen vier jaar is het ministerie van VROM (het huidig ministerie van Infrastructuur en Milieu), actief bezig geweest om het thema stadsrandzones te agenderen. Bijvoorbeeld in een thema binnen het Innovatieprogramma Mooi Nederland: *'Identiteit van de stadsrandzone'*. In het beleid is het onduidelijk in hoeverre er in de praktijk gewerkt wordt aan en met het thema stadsrandzones. Op welke manier benaderen actoren stadsrandzones en hoe krijgen deze gebieden betekenis? Een belangrijke vraag voor het DG Ruimte daarbij is welke rol de actoren zien voor DG Ruimte. Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

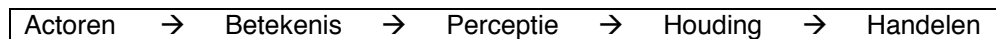
*Op welke manier geven actoren, vanuit het symbolisch interactionisme betekenis aan het overgangsgebied stad- land en welke gevolgen heeft dit voor het handelen in deze overgangsgebieden, specifiek voor het handelen van DG Ruimte?*

Om de centrale vraag gedegen en gestructureerd te beantwoorden zijn de onderstaande deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de fysieke kenmerken van het overgangsgebied stad-land en op welke manier heeft het handelen van actoren bijgedragen aan de ontwikkeling van de afgelopen decennia?
2. Welke betekenissen, perspectieven en theorieën zijn de afgelopen decennia ontwikkeld vanuit de ruimtelijke planning (wetenschapsveld) op het overgangsgebied stad-land?
3. Hoe kan de symbolische ruimte van het overgangsgebied stad-land worden getypeerd vanuit het symbolisch interactionisme?
  - a. Welke betekenis geven actoren aan het overgangsgebied vanuit dit perspectief?
  - b. Welke problemen, oplossingen en ambities zien de actoren voor het overgangsgebied?
4. Hoe kan de sociale ruimte van het overgangsgebied stad-land worden getypeerd vanuit het symbolisch interactionisme?
  - a. Waar (welke problemen) lopen actoren in het overgangsgebied tegen aan?
  - b. Welke handelingsstrategie is volgens de actoren passend voor het Rijk, specifiek DG Ruimte, bij mogelijke oplossingen van de genoemde problemen?

De kern van de vraagstelling en daarmee de focus van het onderzoek ligt op de manier waarop actoren het fenomeen stadsrandzone beschrijven vanuit het symbolisch interactionistisch perspectief. Het theoretisch perspectief van het symbolisch interactionisme verwijst naar het belang van de betekenis die actoren geven aan een fenomeen. Het begrip betekenis krijgt vorm in de sociale ruimte, door interactie tussen actoren. De veronderstelling daarbij is dat verschillende actoren verschillende betekenissen en daarmee verschillende manieren van kijken ontwikkelen op de stadsrandzone. Hierbij wordt aangenomen dat de betekenisgeving sturend is voor het handelen van actoren, zie figuur 1.1. Deze relaties vormen de kern van het conceptueel model, een verdere uitwerking volgt in hoofdstuk 4.

Figuur 1.1. Theoretisch perspectief van symbolisch interactionisme.



De eerste deelvraag richt zich op de huidige fysieke ruimte en de ontwikkelingen daarvan in de afgelopen decennia. Deze vraag begint aan het eind van de keten zoals beschreven vanuit het symbolisch interactionisme, de fysieke uitwerking van het handelen van actoren. Door met deze vraag te beginnen wordt de context van het vraagstuk behandeld, zowel de fysieke context van het object stadsrandzone als de sociale context van het handelen in de ruimtelijke planning.

Ruimtelijke ontwikkelingen worden geanalyseerd en besproken in de wetenschappelijke wereld. Deelvraag 2 gaat op zoek naar de betekenissen, percepties en theorieën die in literatuur naar voren komen. Daarmee biedt het een wetenschappelijke achtergrond en verdieping in de betekenisgeving van stadsrandzone. Deze vraag heeft als doel om de empirische resultaten te kunnen duiden.

Waar deelvraag 2 ingaat op de theoretische betekenisgeving, gaat deelvraag 3 in op de betekenis die actoren in de praktijk geven aan stadsrandzone. Deze vraag vormt de link tussen de betekenis, perceptie en de houding die actoren aannemen betreffende de stadsrandzone. De vraag heeft betrekking op de symbolische ruimte, ervaren problemen en ambities staan centraal.

Tot slot sluit deelvraag 4 hierop aan door de beschreven houding te vertalen naar het handelen in de sociale ruimte. Waarin de focus ligt op mogelijke meerwaarde van handelen van DG Ruimte. De meerwaarde van het symbolisch interactionisme is dat niet het fysieke object stadsrandzone centraal staat, maar de sociale constructie van betekenissen en daaraan gekoppelde handelen van actoren. Daarmee biedt het nieuwe inzichten in het kader waarbinnen DG Ruimte mogelijkheden heeft voor het handelen in de stadsrandzone.

## 1.5 Afbakening

Het object van dit onderzoek, de stadsrandzone, is lastig te definiëren. Zowel in binnen- als buitenland worden er verschillende namen en definities gebruikt voor de overgang tussen stad en land (PBL, 2009a, p. 12). Dit onderzoek spreekt van stadsrandzones, de praktijk maakt echter vaak gebruik van de term overgangsgebied of stedelijk uitloopgebied. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de verscheidene definities en beschrijvingen. Voorlopig wordt in dit onderzoek de volgende definitie van het PBL (2009a) aangehouden:

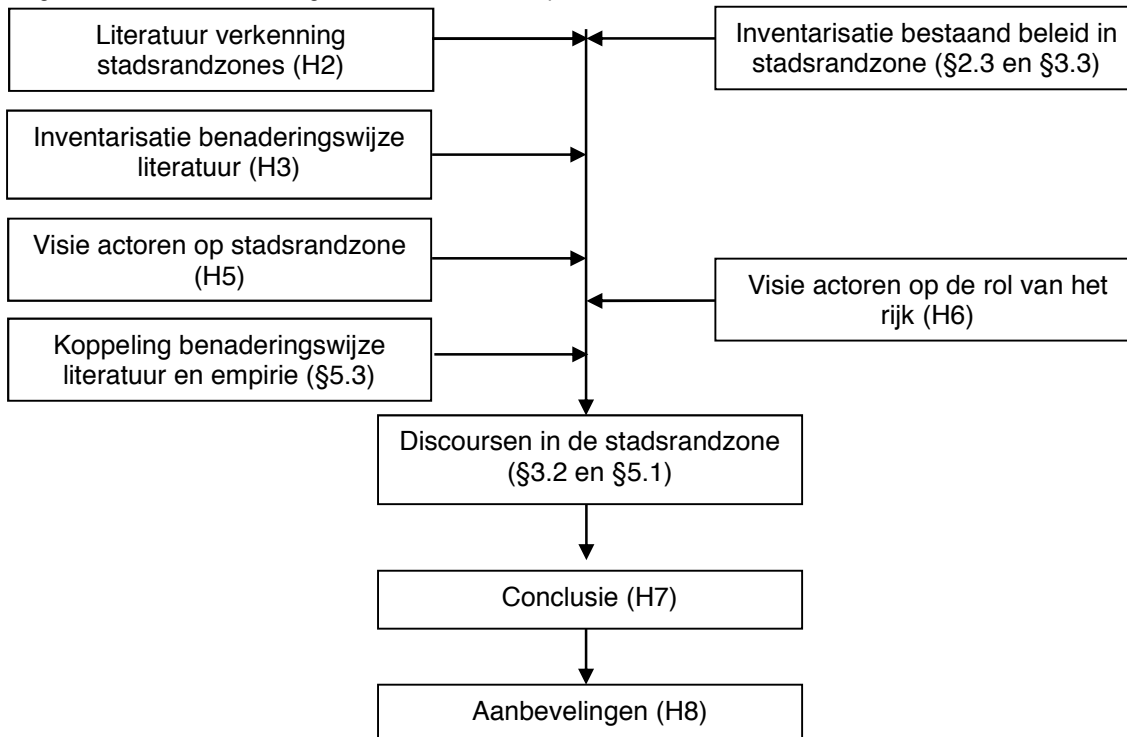
*Het overgangsgebied tussen stad en land, de schil rondom het bestaand stedelijk gebied, die de grillige contouren daarvan volgt. De stadsrandzone ligt niet vast in de ruimte, maar beweegt mee met eventuele uitbreiding van het stedelijk gebied. De omvang en dynamiek kan per stadsrandzone verschillen.*

De focus van het onderzoek ligt op de betekenis en benaderingswijzen ten aanzien van de stadsrandzone, zowel in de literatuur als van de actoren in de stadsrandzone. Hoe kijken zij tegen de stadsrandzone aan en hoe beïnvloedt dit hun handelen? Naast de perceptie op het fenomeen wordt ook hun perspectief op de rol van de Rijksoverheid in de stadsrandzone onderzocht. De wetenschappelijke benaderingswijzen vormen de achtergrond en input voor het empirisch gedeelte. Het empirisch gedeelte focust zich op de Nederlandse stadsrandzone.

## 1.6 Opbouw en werkwijze

De opzet van het onderzoek is in onderstaand figuur schematisch weergegeven. Deze paragraaf geeft een toelichting op het schema evenals een toelichting op de opbouw en werkwijze van het onderzoek.

Figuur 1.2 Schematische weergave van het onderzoeksproces.



Om inzicht te krijgen in de diverse benaderingswijzen op stadsrandzone is voor dit onderzoek een literatuurverkenning en een empirisch onderzoek opgezet. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 de theoretische context behandeld, met daarin aandacht voor de kenmerken, ontwikkelingen en definities van het fenomeen stadsrandzone als mede de context van het sturingsvraagstuk en het vigerend ruimtelijk beleid.

Vervolgens wordt het theoretisch kader uiteengezet in hoofdstuk 3. Het theoretisch perspectief van het sociaal interactionisme en de discoursmethoden worden toegelicht. Waarna de wetenschappelijke en beleidsperspectieven in respectievelijk paragraaf 3.2 en 3.3 aan bod komen. Bestaande typologieën en gebruikte onderzoeksmethoden in de stadsrandzone vormen de opstap naar hoofdstuk 4, waarin de onderzoeksopzet en methoden worden besproken.

De kennis uit de literatuurverkenning biedt input en houvast voor de interpretatie van het empirisch gedeelte, welke bestaat uit de analyse van 15 diepte-interviews met actoren in de stadsrandzone. De interviews kennen een open karakter, waarin de respondent de kans krijgt om in zijn/haar bewoordingen het fenomeen 'stadsrandzone' te beschrijven.

De resultaten worden gestructureerd door middel van een discoursanalyse, om zo een overzicht te geven van de typen benaderingswijzen. De resultaten worden gepresenteerd in hoofdstuk 5. Daarna wordt in hoofdstuk 6 inzicht gegeven in – volgens de actoren - mogelijke rollen van het Rijk in de stadsrandzone.

In hoofdstuk 7 wordt aan de hand van de resultaten de centrale vraag en deelvragen beantwoord. Aan de hand van de conclusies wordt in hoofdstuk 8 een aanbeveling gegeven voor de rijksstrategie in de stadsrandzone. Tot slot wordt in het reflectiehoofdstuk aandacht besteed aan de gemaakte keuzes en eventuele gevolgen voor de uitkomsten van het onderzoek.

## 2. De context van Stadsrandzone

In dit hoofdstuk wordt de context van dit onderzoek geschetst, welke bestaat uit een nadere verkenning van het onderzoeksobject en de context van de ruimtelijke planning. Als eerste wordt vanuit de literatuur een beschrijving gegeven van het object stadsrandzones. De beschrijving is een interpretatie van de literatuur door de onderzoeker. Doel van het hoofdstuk is het duiden van het onderzoeksobject. Het planologische karakter van het onderzoek komt expliciet naar voren in paragraaf 2.2. Hierin wordt de context van de ruimtelijke ordening en het sturingsvraagstuk in de stadsrandzone behandeld. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 het vigerend ruimtelijk beleid benoemd, met aansluitend de door het ministerie geformuleerde opgave voor de stadsrandzone. Het hoofdstuk sluit af met een korte beschouwing op het object en context van planning.

### 2.1 Het object stadsrandzone: wat houdt het in?

In deze paragraaf wordt geprobeerd antwoord te vinden op de vraag 'Wat is de stadsrandzone precies?' en 'Welk gebied hoort erbij en heeft het specifieke kenmerken en zo ja, welke dan?' In eerste instantie lijkt dit een eenvoudige vraag, echter al snel wordt duidelijk dat een eenduidige definitie en omschrijving in de literatuur niet bestaat. In de inleiding is naar voren gekomen dat er vele (conflicterende) belangen spelen in de stadsrandzone. Deze belangen sturen de zienswijzen en daarmee de definities en omschrijvingen van het object.

In deze paragraaf wordt geprobeerd om een beeld te geven van de stadsrandzone, door allereerst inzicht te bieden in kenmerken van de stadsrandzone. Vervolgens wordt ingezoomd op verschillende krachten die spelen in de stadsrandzone. Beargumenteerd wordt dat deze krachten de ontwikkelingen in de stadsrandzone vormgeven. Zoals duidelijk zal worden zullen de krachten zowel hun basis vinden in fysiek, sociale als symbolische aspecten van ruimte.

#### 2.1.1 Kenmerken

Stadsrandzones kennen elk hun eigen dynamiek en context, elke stadsrandzone is uniek. Maar er is ook een aantal gemeenschappelijk kenmerken. In de stadsrandzone raken stedelijke functies verweven met agrarische, groene en recreatieve functies. Zo kent de stadsrandzone een hoge mate van ruimtelijke en functionele heterogeniteit. Stedelijke uitbreidingen kennen een grote diversiteit in omvang, dichtheid, vorm en samenstelling (PBL, 2009a, p. 15; Gallent, 2006, p. 384; Lucas & van Oort, p. 176).

Figuur 2.1: Stadsrandzone als overgangsgebied tussen stad en land.



Bron: Zandbelt & van den Berg in opdracht van AtelierOverijssel, 2010.

De stadsrandzone wordt veelal benaderd als restruimte of zoekgebied voor actuele en toekomstige ruimteclaims (zie figuur 2.1). Hierdoor ontstaat (het gevoel van) stedelijke druk. De zone biedt ruimte aan functies die niet meer in het bestaand stedelijk gebied passen. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste bieden stadsrandzones aantrekkelijke plaatsen voor ruimtevragende functies. Tweede kenmerk is de relatief lage grondprijzen waardoor het financieel-economisch aantrekkelijk kan zijn om uit te wijken naar deze zone. Verder vinden overlastgevendende functies zoals autosloperijen en vuilstortplaatsen een plek in de stadsrandzone (Abbing, 2004, pp. 11-12; PBL, 2009, pp. 15, 22).



In de literatuur worden kenmerken als hoge ruimtelijke dynamiek en het voorkomen van tijdelijke functies veelvuldig genoemd (bij voorbeeld Bryant e.a., 1982; Lucas & van Oort, 1993; Caffin & Dahlström, 2005; Rauws & de Roo, 2009; Dekkers, 2010). De dynamiek laat zich voor een deel verklaren door de relatieve autonomie waarin de stadsrandzone zich ontwikkelt. Het gebied valt buiten de bestaande kaders van stad en land, er is sprake van planologische schaduwwerking (VROM, 2010a).

Lucas en van Oort (1993) wijzen al op de geringe grip van de ruimtelijke planning op de ontwikkelingen in de stadsrandzone en de daarmee samenhangende planningproblematiek. De RPD formuleert de stadsrandzone als: '*gelegaliseerde rommelzone*'. Formeel staan de gebieden niet op de kaart, eigendomsverhoudingen zijn complex, ontwikkelingen worden gedoogd. Het landschap wordt bepaald door een opeenstapeling van individuele rationele keuzes (Sieverts, 2003, p. 3). Een integrale visie en afstemming van functies ontbreekt.

Dit leidt tot gebieden waarin uiteenlopende functies een plek krijgen als gescheiden entiteiten, waartussen de samenhang ontbreekt. Het sturen op samenhang wordt bemoeilijkt door de dichte infrastructuur rondom steden en knooppunten, die bijdragen aan de fragmentatie van het landschap.

Een aantal kenmerken van de stadsrandzone zoals de heterogeniteit dragen bij aan een complex ruimtelijke systeem. Ten eerste zorgt de ontwikkeling in losse fragmenten voor een gefragmenteerde fysieke ruimte. De verwevenheid van agrarische en stedelijke functies dragen bij aan spanningen en conflicten tussen verschillende ruimtegebruiksfuncties (Bryant e.a., 1982). Verschillende ruimtegebruikers (actoren) hebben verschillende (botsende) belangen. Dit zorgt voor complexiteit in de sociale ruimte. Tot slot draagt de wisselende dynamiek bij aan het ontstaan van dubbele betekenissen van plekken (complexiteit van symbolisch ruimte). Hierdoor verandert het gebruik en daarmee ook de eisen aan de publieke ruimte.

### 2.1.2 Krachten in de stadsrandzone

In de vorige paragraaf zijn een aantal kenmerken van de stadsrandzone genoemd om een eerste indruk te geven van het object. De manier waarop deze kenmerken zich manifesteren is afhankelijk van het betreffende krachtenveld. Lucas & van Oort (1993, pp. 129-132) hebben het krachtenveld van de stadsrandzone in het onderstaand model (figuur 2.2) weergegeven. Het model is in begin jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkeld, maar biedt nog steeds een relevant kader.

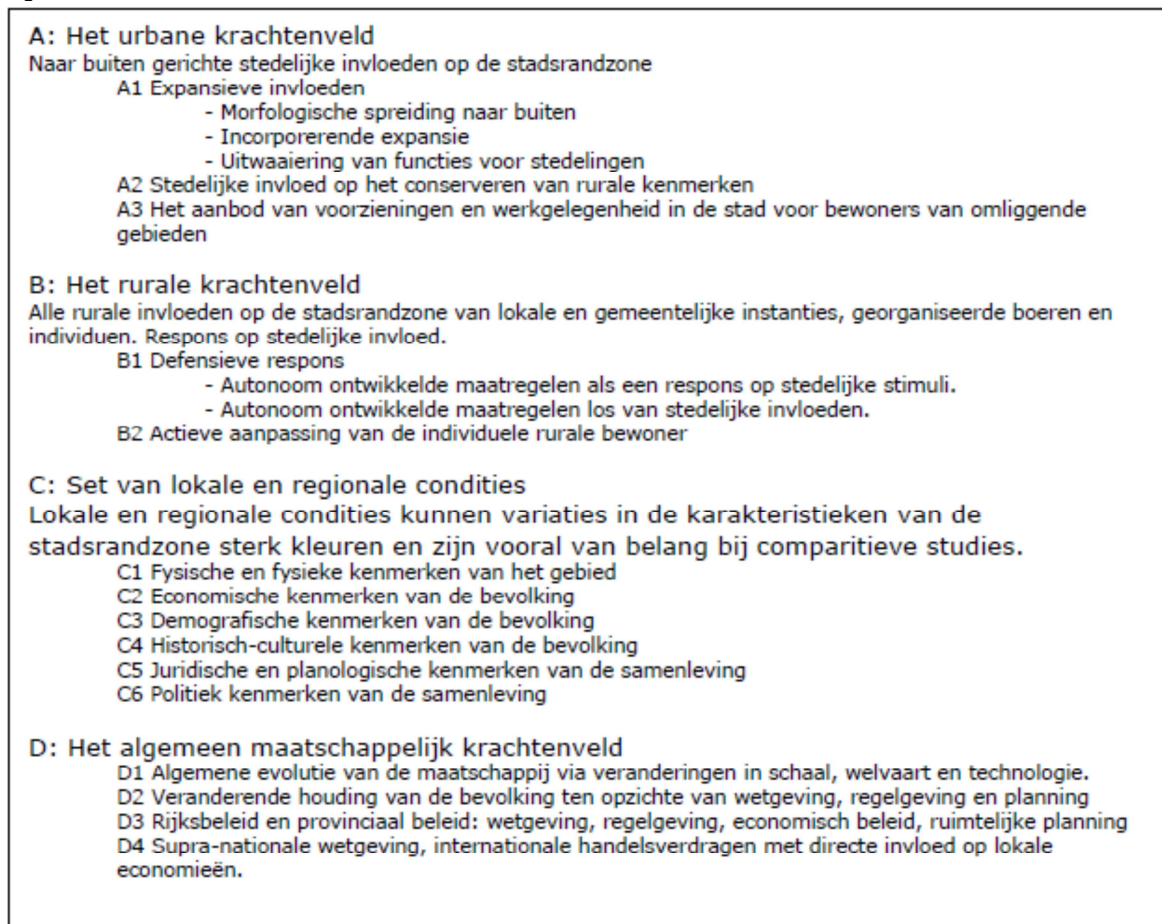
Het krachtenveld (figuur 2.2) laat zien dat de stadsrandzone zich bevindt op het snijvlak van stad en land, met zowel stedelijke als rurale krachten. De samenstelling van krachten en de context waarin de stadsrandzone zich bevindt zijn tijdsgebonden. Aangenomen wordt dat de snelheid van de verstedelijking van invloed is op het ruimtegebruik en morfologie van de stadsrandzone. Daarnaast wordt rekening gehouden met regionale en lokale verschillen in bevolking en samenleving. Ook het maatschappelijk veld is van invloed op de ontwikkeling van stadsrandzone. In de verschillende subcategorieën zijn wederom fysieke, sociale en symbolische aspecten waar te nemen. Bijvoorbeeld D2 waar de houding van de bevolking ten opzichte van wet- en regelgeving wordt benoemd (onderdeel van de sociale context).

Het PBL (2009a) onderschrijft het belang van de lokale context en benadrukt de invloed van het maatschappelijk krachtenveld. De maatschappij is voortdurend in beweging en de vraag naar wonen, werken en recreatie, verandert en kent zijn weerslag in de ontwikkeling van stadsrandzone. De opkomst van nieuwe golfbanen het afgelopen decennia is een voorbeeld van de weerslag van een maatschappelijke trend.

Het gevoerde ruimtelijke beleid – bundelingsbeleid- werkt als bepalende kracht voor de ontwikkeling van de stadsrandzone (Zandee e.a., 2006). De norm die wordt gehanteerd is dat 40% van de nieuwe bebouwing in het bestaand bebouwd gebied moet worden geprogrammeerd. Met als gevolg dat 60% van de nieuwe ontwikkeling daarbuiten zal plaatsvinden. Hiervan komt het grootste gedeelte terecht in de stadsrandzone (PBL, 2009a, p. 23).

Naast de algemeen maatschappelijke krachten zijn er specifieke stedelijke krachten waarneembaar. Deze krijgen vorm in de blijvende vraag naar ruimte voor ruimtevrage en hinderlijke functies. Schaalvergroting, beschikbare ruimte en relatief lage grondprijzen zijn factoren die de ontwikkeling van bedrijven in stadsrandzone stimuleren. Daarnaast zorgen de aanwezigheid van op- en afritten van snelwegen en verschillende verbindingswegen tussen stad en het buitengebied voor (auto)bereikbaarheid en zichtbaarheid. De combinatie van factoren draagt bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor werken en wonen (Abbing, 2004, pp. 11-12; PBL, 2009a, pp. 15, 22).

Figuur 2.2: krachtenveld in de stadsrandzone.



Bron: Lucas & van Oort, 1993, pp.130-132.

De stedelijke krachten hebben ook invloed op het rurale karakter van de stadsrandzone. Vanuit de stad is de behoefte om het karakteristieke landschap te behouden en te conserveren, anderzijds neemt de vraag naar recreatieruimte toe. Beide behoeften komen neer in dezelfde fysieke ruimte.

De tegendruk van agrarisch grondgebruik als voedselproducent daalt sterk. Agrariërs stoppen geheel met hun bedrijf of richten zich op bredere bedrijfsvoering, met duidelijke relaties met de stad (onder andere caravanstalling, maneges). De agrarische sector kan een sociale functie vervullen, door bijvoorbeeld een boerderij te laten dienen als zorgboerderij of opvang voor drugsverslaafden.

Daarnaast vormt de trend naar streekproducten, slow food en stadslandbouw nieuwe kansen voor agrariërs in de stadsrandzone<sup>4</sup>. Beleidsmakers beseffen steeds meer dat de landbouw functioneert als drager van het landschap en bijdraagt aan het open karakter. Een stadsrandzone als gebied waar stad en land verweven zijn kan niet bestaan zonder een agrarische component. Bij de ontwikkeling van stadsrandzone zal dan ook rekening gehouden moeten worden met de krachten en belangen van de agrarische sector (van Rij, 2008, p. 57).

### 2.1.3 Ontwikkeling in de stadsrandzone

Figuur 2.2 heeft de krachten in de stadsrandzone in kaart gebracht. De samenstelling van het krachtenveld is contextafhankelijk en voor elke stadsrandzone uniek. De manier waarop de krachten tot uiting komen, zijn bepalend voor de ontwikkelingen in het gebied. Deze paragraaf zal dieper ingaan op algemene ontwikkelingskenmerken van stadsrandzone in Nederland.

In beleidsstudies wordt de afgelopen jaren de stadsrandzone aangemerkt als het gebied waar dé ontwikkeling en grote opgaven terecht komen. In het recente verleden heeft de stadsrandzone te

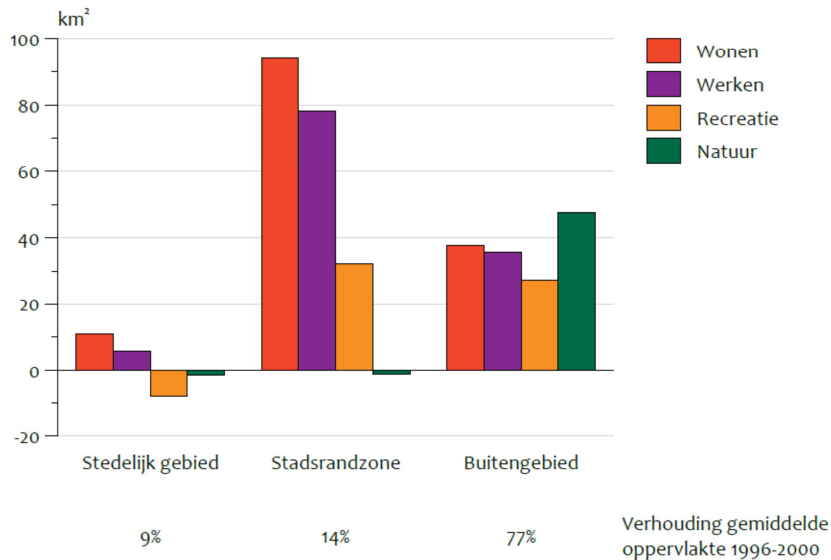
<sup>4</sup> Een voorbeeld van dergelijke ontwikkelingen is het Mooi Nederland voorbeeld project 'de Tuinen van Maastricht' voor meer informatie zie de websites:

[https://kennispleinmooinederland.vrom.nl/project/59/ontwikkeling\\_van\\_stadslandbouw\\_in\\_de\\_landgoederenzone\\_van\\_maastricht](https://kennispleinmooinederland.vrom.nl/project/59/ontwikkeling_van_stadslandbouw_in_de_landgoederenzone_van_maastricht) en <http://www.gomv.nl/>.

maken gehad met een bovengemiddelde ruimtelijke dynamiek in de vorm van verandering van ruimtegebruik. Het aantal inwoners ten opzichte van de stad is gelijk getrokken: inmiddels wonen door suburbanisatieprocessen evenveel mensen in de stad als in het ommeland (het peri-urbaan gebied in figuur 3.2) (PBL, 2010a, p. 135).

Figuur 2.3: Nettoverandering ruimtegebruik Nederland 1996-2003.

#### Nettoverandering ruimtegebruik Nederland, 1996-2003



Bron: CBS-Bodemstatistiek (2000, 2003); bewerking PBL

Bron: PBL, 2009a

Dit proces wordt gekenmerkt door de vraag naar het landstedelijk wonen, gekenmerkt door ruime kavels in een groene, rustige, kleinschalige en overzichtelijke woonomgeving. De stadsrandzone biedt goede kansen voor de inpassing en ontwikkeling van dergelijke woonmilieus.

Het rapport *'Verstedelijking in de Stadsrandzone, een verkenning van de ruimtelijke opgave'* (PBL, 2009a) geeft aan de hand van bodemstatistiek en bestaande plannen een beeld van het recente verstedelijkingspatroon en mogelijke toekomstige patronen. Uit dit rapport blijkt dat de nettoverandering ruimtegebruik in Nederland het grootst is in de stadsrandzone (figuur 2.3). Met uitzondering van de natuurontwikkeling, welke in het buitengebied wordt gerealiseerd. Voor de uitgebreide analyse van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve opgave voor de stadsrandzone wordt verwezen naar het bovengenoemde rapport.

De ruimtebehoefte in de stadsrandzone is zowel absoluut als relatief het hoogst voor de stadsrandzone in vergelijking met het bestaand stedelijk gebied en het buitengebied. De verhoudingen zijn weergegeven in tabel 2.1 (PBL, 2009a, p. 13).

Tabel 2.1: Ruimtebehoefte per vierkante km in stadsrandzone in hogedrukscenario.

	<i>t.o.v. stedelijk gebied</i>	<i>t.o.v. buitengebied</i>
Wonen	5,5 keer zo groot	12 keer zo groot
Werken	9 keer zo groot	10 keer zo groot
Recreatie	-	5,5 keer zo groot

Bron: VROM, 2010b

De genoemde nieuwe ruimtegebruiksfuncties eisen een plek in de ruimte. Het overgrote deel van de transitie in de stadsrandzone gaan van landbouwgrond naar stedelijke functies. Een klein percentage wordt omgezet naar 'natuur', vaak in combinatie met recreatief gebruik (Dekkers, 2010, pp. 94-105).

Van de stedelijke functies komt 57% van de geplande woningen in de stadsrandzone terecht, 51% van de geplande detailhandel en 77% van de geplande bedrijventerreinen (Nirov, 2008, pp. 6-10). Kantoorlocaties worden echter voor het grootste gedeelte op binnenstedelijke locaties ontwikkeld, bijvoorbeeld in herstructureringsgebieden rondom de stations. Toch komt nog 41% van de nieuwe kantoren in de stadsrandzone terecht.

Naast de typische uitbreidingsfunctie van wonen en werken vinden ook steeds meer van oudsher stedelijke functies een plek in de stadsrandzone, zoals kantoren en detailhandel. De winkelvoorziening kent eenzelfde soort trend als bedrijvigheid waarbij schaalvergroting, bereikbaarheid en clustering aanwijsbare factoren zijn die vestiging in de stadsrandzone bevorderen, met megawinkels, 'shoppingmalls' en meubelboulevards als resultaat. Binnen de winkelvoorzieningen vindt een ruimtelijke sortering plaats naar drie koopmotieven: 'run' (dagelijkse boodschappen), 'fun' (recreatief winkelen) en 'doel' (doelgerichte aankopen). Met name de doelgerichte sector vestigt zich in de stadsrandzone, perifeer ten opzichte van de historische binnenstad, evenwel centraal in de regio.

In figuur 2.3 is te zien dat recreatie eveneens een claim legt op de ruimte in de stadsrandzone. Denk hierbij aan golfbanen, volkstuinten, sportcomplexen, maneges en skihalles. Gevolg van deze ontwikkeling is dat de openbare ruimte steeds meer een publieksfunctie vervult, het wordt onderdeel van het stedelijk leven. De locaties zijn hier vaak niet op ingericht, ze zijn goed ontsloten voor autoverkeer, maar de gebruikerskwaliteit voor fietsers of voetgangers laat te wensen over. De verblijfskwaliteit is laag. De aanwezige infrastructuur zorgt enerzijds voor bereikbaarheid en anderzijds voor een barrière en fragmentatie van het landschap (PBL, 2009a, pp. 15, 67-72).

Hieruit volgt dat verschillende functies samenkomen in de stadsrandzone. Stedelijke functies bevinden zich niet meer vanzelfsprekend in de historische binnenstad, stedelijkheid is niet meer direct gebonden aan de stad (Lacour & Puissant, 2007, p. 743). In de Verenigde Staten is de uitplaatsing van stedelijke functies grootschaliger en meer expliciet aan de orde. Nederland kent van oudsher al een meer polycentrisch stedelijk patroon, wat wordt versterkt door de huidige ontwikkelingen.

Dit polycentrisch patroon is ook herkenbaar in de relaties tussen stad en ommeland, die een steeds intenser en diffuser karakter krijgen. Relaties vormen zich niet enkel in pendelstromen van en naar de stad, maar ook in kris-krasbewegingen door het stedelijk gebied. De Nederlandse stedelijke regio is een verzameling van verschillende vormen van stedelijkheid, een kleurrijk mozaïek, waarbinnen de stadsrandzone haar eigen unieke plaats in neemt (PBL, 2010a, p. 150).

#### 2.1.4 Definities

De voorgaande paragrafen hebben middels kenmerken van stadsrandzone en de krachten en ontwikkelingen in het gebied al een eerste beeld geschetst. In onderzoek is een zo precies mogelijke beschrijving en definitie gewenst. Deze paragraaf heeft tot doel om te komen tot een definitie van de stadsrandzone. In de literatuur zijn zeer veel uiteenlopende definities over stadsrandzone in omloop. In deze paragraaf worden belangrijke definities benoemd, om uiteindelijk tot een eigen voorlopige definitie van stadsrandzone te komen.

##### Kwalitatieve definities

De eerste poging om tot een ruimtelijke afbakening te komen voor de stadsrandzone komt van Wehrwein uit 1942 en luidt: *"It can best be identified in terms of land uses or modifications of land uses than in any other way"* (Lucas & van Oort, 1993, p. 41). Het is *"The area of transition between well recognized urban land uses and the area devoted to agriculture"*. Uitgangspunt is het onderscheid in ruimtegebruik, wat ook terugkomt in de term die Wehrwein gebruikt voor de stadsrandzone: *'rural-urban fringe'*. De stadsgrens wordt beschouwd als de *built-up city* en niet op basis van bestuurlijke grenzen of sociaal- of economische invloedsferen.

Bryant e.a. (1982) plaatsen de stadsrandzone in een model (figuur 3.2) waarin een geleidelijke overgang van stad naar land wordt weergegeven. Er worden verschillende zones onderscheiden, waaronder de stadsrand, overgangszone stad-land en het gebied binnen stedelijke invloedsfeer en de peri-urbane gebieden. Geen van deze zones kent een duidelijke begrenzing. De zones kennen een overlap en verschuiven door de tijd. De aanwezige stedelijke druk zorgt voor ruimtelijke dynamiek en beweging. Afhankelijk van maatschappelijke, politieke, economische en demografische ontwikkelingen wisselen perioden van redelijk stabiele grenzen van de stadsrandzone zich af met perioden waarin de stad het land overspoelt (RPD, 1984, p. 15).

Verschuiven onderzoeken zien de stadsrand als het overgangsgebied tussen stad en land, welke door de tijd verder het landelijk gebied in trekt. Stedelijke en landelijke processen spelen naast elkaar. De samenhang tussen stad en land wordt steeds intensiever en het onderscheid vervaagt. (Wezenaar, 1994, pp. 37-38, Lier & de Bruijn, 2010, p. 5).

Internationaal hanteert het Interreg project 'Sustainable URban Fringes' (SURF) de definitie:

*"urban fringes those rural areas that are under the influence of urban development in physical and spatial terms. The urban fringe may not be a sharply defined or narrow area, and may in some*

*circumstances be discontinuous or not very well fixed. Sometimes it can reach for many kilometres from the border of the urban area (SURF, 2010a, p. 5)."*

Hierin is de stadsrandzone zeer breed gedefinieerd, een dergelijke definitie biedt weinig houvast voor concrete lokale invulling en onderzoek naar functieveranderingen in de stadsrandzone. Voor grootschalige algemene tendensen en benaderingen is een dergelijke definitie wel bruikbaar.

Het PBL geeft deze internationale definitie een specifiekere Nederlandse invulling met de volgende definitie:

*"de schil om het bestaand stedelijk gebied en die de contouren hiervan volgt. De maat van de schil hangt af van de grootte van het stedelijk gebied. Daaraan worden perifere locaties langs op- en afritten van de snelwegen toegevoegd, omdat ook rekening wordt gehouden met verstedelijking die niet concentrisch rondom de compacte stad plaatsvindt"* (PBL, 2010a, p. 171).

Dekkers (2010) onderscheidt in zijn onderzoek naar de transitie van open ruimte de 'urban green'. Landgebruik met een groene uitstraling en een functionele relatie met de stad. De grond ligt braak of wordt gebruikt voor bouwgrond, sportvelden, parken, etc. Tot slot noemt het ministerie van VROM de stadsrandzone ook wel de poort van en naar de stad (VROM, 2010a, p.7).

Een heel ander perspectief en term voor hetzelfde geografisch gebied is de term 'tussenland' (RPB, 2004) en 'in between city' (Sieverts, 2003). Deze termen benadrukken het gebied als overgangszone, waarbij niet per definitie de stad centraal staat, maar het gebied op zich zelf. Deze invulling en definiëring komt later terug in de onderscheiden discoursen, paragraaf 3.2.

### Kwantitatieve definities

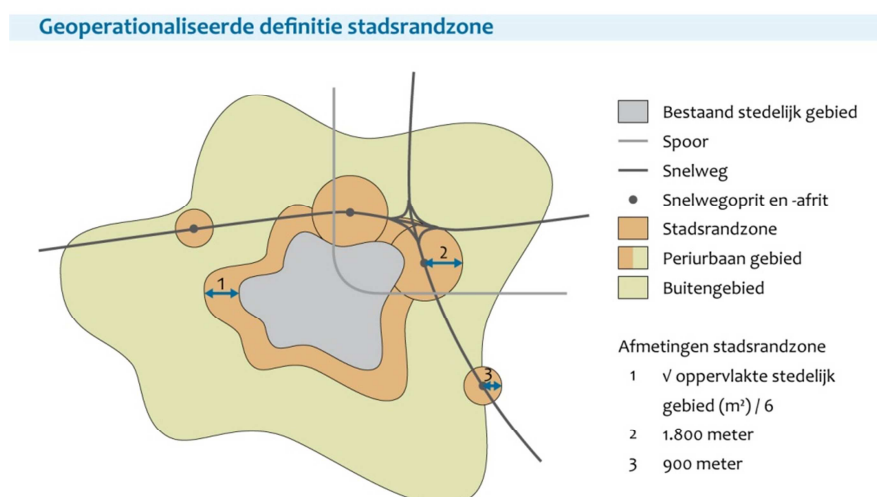
De kwalitatieve definities geven een aanduiding om welk gebied het gaat, echter het ontbreekt aan heldere duidelijke grenzen. Voor een kwantitatieve onderzoeksmethode naar bijvoorbeeld veranderingen in ruimtegebruik in de stadsrandzone is een eenduidige afbakening noodzakelijk.

De nieuwe kaart van Nederland geeft een aanzet tot een kwantitatieve definitie (Nirov, 2008, p. 4) waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het bestaand stedelijk gebied, een stadsrandzone van 500 meter net buiten de grenzen van het bestaand stedelijk gebied en het landelijk gebied; alle ruimten buiten het stedelijk gebied en de stadsrandzone.

Om een GIS-analyse uit te voeren heeft het PBL de definitie nog scherper geformuleerd tot de volgende definitie, welke is uitgewerkt in figuur 2.4:

*"De overgangszone tussen stad en platteland: het gebied dat direct grenst aan de bestaande stad, met een doorsnee variërend van enkele honderden meters tot circa twee kilometer (afhankelijk van de grootte van de stad), met inbegrip van het gebied in de directe omgeving van snelwegafslagen"* (PBL, 2009a, p.11). Belangrijk aspect bij de afbakening is, dat de stadsrand in de loop van de tijd de 'beweging' van het stedelijk gebied volgt.

Figuur 2.4: Geoperationaliseerde definitie stadsrandzone.



Bron: PBL, 2009.

### Definiëring

De genoemde definities in deze paragraaf hebben geleid tot de volgende opzet voor de hier gehanteerde beschrijving. Voor dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve beschrijving. De keuze volgt uit de kwalitatieve en constructivistische onderzoeksofzet, waarin de benaderingswijzen van actoren centraal staan. De onderstaande beschrijving geeft een globale afbakening van het fenomeen stadsrandzone en is geen nauwsluitende definitie. De gehanteerde beschrijving luidt als volgt:

*“De stadsrandzone is het overgangsgebied tussen stad en land. Waarin de morfologie, functionele en symbolische invulling per gebied (en actor) kan verschillen. De stadsrandzone ligt niet vast in de ruimte, zowel op fysiek, sociaal en symbolisch vlak beweegt de stadsrandzone mee op de maatschappelijke beweging.”*

De stadsrandzone wordt in dit onderzoek gezien als een overgangsgebied met zowel stedelijke als rurale kenmerken. Het uitgangspunt is de diversiteit van stadsrandzone, wat terug komt in fysieke ruimte (morfologie), sociale ruimte en de symbolische ruimte. Een stadsrandzone is geen objectief bepaald fenomeen, maar een sociale constructie met betrekking tot het fysieke overgangsgebied tussen stad en land.

#### 2.1.5 Synthese

Uit deze paragraaf blijkt dat de stadsrandzone geen eenduidige definitie kent. Belangrijk is de constatering dat elke stadsrandzone een eigen unieke context kent, maar dat daarnaast een aantal gemeenschappelijke kenmerken te benoemen zijn. Belangrijkste kenmerken zijn de grote mate van dynamiek in ruimtegebruik en het heterogene karakter. De stadsrandzone is een zoekgebied voor diverse sectorale ontwikkelingen als wonen, werken, recreatie en agrarisch gebruik. De beschreven kenmerken en ontwikkelingen worden door verschillende mensen op diverse manieren geïnterpreteerd. Het empirisch gedeelte van dit onderzoek zal ingaan op de manier waarop diverse actoren de stadsrandzone definiëren en de ontwikkelingen interpreteren.

## 2.2 Sturing in de stadsrandzone

In deze paragraaf ligt de focus op de handelingsruimte van het Rijk en specifiek de DG Ruimte. Dit maakt onderdeel uit van de sociale ruimte. Allereerst wordt een context geschetst van de ruimtelijke ordening in Nederland en de positie van het Rijk daarin. Vervolgens wordt het sturingsvraagstuk zelf aan de orde gesteld, met daarin de specifieke planningproblemen en mogelijke oplossingen voor handelen in de stadsrandzone.

### 2.2.1 Ruimtelijke planning in Nederland

Hoewel verschillende actoren zich bezig houden met ruimtelijke planning, ligt de focus in dit onderzoek, in navolging van Spit & Zoete (2006, p.15) op ruimtelijke ordening als overheidsactiviteit. De onderzoeksvraag richt zich op de rol en mogelijke strategie van de Rijksoverheid (DG Ruimte) in het overgangsgebied tussen stad en land.

Het Nederlandse planningsstelsel is in essentie een open planningstelsel, gericht op procedures. Het zwaartepunt van het ruimtelijk beleid ligt bij de gemeenten, met het opstellen van het bestemmingsplan bepalen zij direct de invulling van de ruimtelijke structuur (Spit & Zoete, 2006, p. 26). Dit zwaartepunt heeft gevolgen voor de directe invloed en verantwoordelijkheid van het Rijk. In de volgende paragrafen worden de verantwoordelijkheden en invloed van het Rijk toegelicht.

### 2.2.2 Drijfveren voor nationaal ruimtelijk beleid

De basis voor ruimtelijke ordening in Nederland is de gedachte dat ruimte schaars is en dat daar zuinig mee moet worden omgegaan. Chaos wordt vanuit esthetisch oogpunt door de maatschappij niet aanvaard. In de praktijk blijken lokale overheden niet voldoende bij machte om samenhang en doelmatigheid van ruimtelijke inrichting te bewerkstelligen. De basis voor nationaal beleid ligt ten eerste bij de zorg voor een ruimtelijke basiskwaliteit. De instrumenten die het Rijk hiervoor ter beschikking heeft worden toegelicht in kader 2.1.

#### *Kader 2.1: Instrumenten van het Rijk*

Om deze doelen te bereiken heeft het Rijk beschikking over drie soorten instrumenten (Spit & Zoete, 2006, pp. 23-24):

- wet- en regelgeving; AMvB, voorschriften en sancties (zweep)
- financiële/ economische prikkels (peen)
- informatieoverdracht (preek)

In de AMvB stelt het Rijk pro-actief kaderstellende regels op, die de beleidsruimten voor provincies en gemeenten afbakent. Naast deze regels heeft het Rijk de mogelijkheid voor het opstellen van een inpassingsplan voor een project/gebied van nationaal belang. Hiermee trekt het Rijk eindverantwoordelijkheid naar zich toe (VROM, 2008a). Hiermee beperkt het Rijk de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

De eerste aanname voor rijksbeleid is dat concentratie en bundeling bijdragen aan draagvlak voor voorzieningen.

Tweede argument is de beperkte visionaire capaciteit van lokale overheden. Nationaal ruimtelijk beleid speelt hierop in door van oudsher strategische lange termijn visies voor de Nederlandse ruimtelijke ordening op te stellen.

Het derde aspect heeft betrekking op de samenwerking tussen overheden. Economische belangen verdrukken zwakkere ruimtelijke functies, zoals natuur en open ruimte. Lokale belangen worden nagestreefd, welke niet altijd overeenkomen met regionale of nationale belangen. Deze motieven vormen de basis voor de taak van nationaal ruimtelijk beleid om (middels plannen voor toekomstig ruimtegebruik) te zorgen voor:

- afstemming van verschillende (investerings-) voornemens van het Rijk die gevolgen hebben voor het grondgebruik, zoals wegen- en landinrichtingsplannen;
- richting geven aan provincies en gemeenten voor hun beleid ten aanzien van de inrichting van hun grondgebied (van der Burg, 2004).

De invulling van deze algemene taakstelling is in de loop van de jaren met verschillende perspectieven uitgevoerd. Van een regisseursrol in de vorm van blauwdrukplanning, tot partner in Publiek-Private Samenwerking in gebiedsgerichte planning (Spit & Zoete, 2006, pp. 160-170).

De Nota Ruimte (VROM, 2004) stelt het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet', waarbij het Rijk strategisch en op hoofdlijnen stuurt. Decentrale overheden krijgen relatief veel vrijheid en verantwoordelijkheid voor de invulling van beleid. De besluitvorming komt dichterbij de belanghebbenden te liggen.

In de Nota Ruimte komt de verantwoordelijkheid voor basiskwaliteit en de Ruimtelijk Hoofdstructuur te liggen bij het Rijk (zie kader 2.2). Daarnaast behoren zaken die van belang zijn voor Nederland als geheel, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en mainports Schiphol en de Rotterdamse haven, onder rijksverantwoordelijkheid. Ook vallen complexe, bestuurlijk grensoverschrijdende en kostbare zaken onder de verantwoordelijkheid van het Rijk (VROM, 2006, p. 32). Daarnaast worden in de Nota Ruimte een aantal thema's en specifieke gebieden aangewezen waar het Rijk belang bij heeft en dus ook verantwoordelijkheid draagt. Rijksbufferzones zijn hier een voorbeeld van (VROM, 2008a).

#### *Kader 2.2: Nieuwe Wro*

Met de nieuwe Wro wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen beleid (structuurvisie) en normstelling (Algemene Maatregel van Bestuur, AMvB). Hierdoor wordt het voor provincies en gemeenten inzichtelijk wat kaderstellend is en waar flexibiliteit voor de invulling van het bestemmingsplan ligt. Hiermee is de status van de Nota Ruimte een structuurvisie geworden, die alleen bindend is voor het Rijk. De wettelijke kaderstelling vindt los daarvan plaats in de AMvB. Dit dwingt het Rijk goed na te denken over haar verantwoordelijkheden en belangen (VROM, 2008a, p. 9).

Waar veel onderdelen elkaar kruisen of samenkomen, zoals in Randstad Holland is de rijksbemoediging relatief het grootst. Daarbuiten is het Rijk meestal 'facilitator' (VROM, 2004, p. 25).

#### *2.2.3 Overheidsingrijpen, beleid in de stadsrandzone*

Bovenstaande paragraaf heeft het motief en het belang van nationale planning behandeld. Deze paragraaf legt de focus op planning in stadsrandzones. Gallent (2006) geeft de rol van planning in stadsrandzone als volgt weer:

*'for those practices seeking to broaden the remit of planning to make it more of an enabling force that mobilizes wider support and resources behind visions. The intention is that planning is not necessarily public sector driven, but built on strategic and local partnerships and that it reconciles competing interests and aims to do more than merely control the use of land. It is a framework for bringing interests together, for facilitating change and for managing complexity'* (Gallent, 2006, p. 389).

Gallent benadrukt in bovenstaand citaat dat planning de kracht is die draagvlak en middelen achter visies organiseert. Toelatingsplanologie –controleren van landgebruik- alleen is niet voldoende.

Het is van belang om als overheid lokale samenwerking te zoeken om veranderingen te accommoderen. Dit onderzoek stelt ruimtelijke ordening als overheidstaak (paragraaf 2.2.1), vandaar dat de volgende paragraaf in gaat op de sturingsvraag vanuit de overheid. Vervolgens worden problemen en mogelijke oplossingen naar voren gebracht.

#### 2.2.4 Sturing in de stadsrandzone

In het voorgaande is de verantwoordelijkheid van Rijk in de ruimtelijke ordening aan bod gekomen. Voor het overgangsgebied tussen stad en land heeft dit als gevolg dat het Rijk in de meeste gevallen als facilitator optreedt.

De Nota Ruimte geeft meer ruimte voor speling met de scheiding tussen stad en land. Planconcepten richten zich meer op stromen en netwerken, zoals de EHS. Deze ruimte maakt meer gebiedsspecifieke ontwikkelingsstrategieën voor stad en land mogelijk. Waarbij een toenemende mate van verwevenheid tussen stad en land een uitdaging biedt voor nieuwe planconcepten op regionaal en lokaal niveau (Hidding, 2006, pp. 67, 176-177).

Dit vereist een gebiedsgerichte aanpak, met verantwoordelijkheid voor de provincie betreffende verantwoorde ontwikkeling in het buitengebied. Het nieuwe planningstelsel biedt mogelijkheden voor integratie van wonen in gebiedsontwikkeling. Wonen in het buitengebied biedt enerzijds kansen voor de behoefte aan landstedelijk wonen, anderzijds dreigt verstening van het buitengebied. In 2005 adviseert het RPB dat het Rijk heldere planologische kaders schetst ten behoeve van gebiedsgerichte aanpak en verantwoorde afstemming (RPB, 2005, pp. 106-107).

De provincies dienen hierbij toe te zien op een verantwoorde ontwikkeling. Hierbij is een proactieve houding noodzakelijk, waarbij juridisch bindende verordeningen gebruikt kunnen worden om duidelijkheid te geven aan gemeenten over de mogelijke ontwikkelingen in een gebied. De heersende cultuur van toelaten en gedogen moet worden doorbroken (Zonneveld, 2007, pp. 42-44).

#### 2.2.5 Planningproblemen in de stadsrandzone

Wat betreft de sturing in stadsrandzone staat het Rijk op afstand. Echter een van de aspecten van nationaal ruimtelijk beleid is de afstemming tussen overheden. Juist afstemming van functies is een lastig aspect in stadsrandzones. Ruimtelijke planning in stadsrandzones loopt tegen een aantal specifieke problemen aan. Deze problemen kunnen worden verdeeld in problemen op het fysieke, sociale en symbolische aspect van ruimte.

In beleidsvorming heeft de scheiding tussen stad en land lange tijd als uitgangspunt gediend. Met daarin een duidelijk contrast tussen stad en land (Caffin & Dahlström, 2005). Het beleidsconcept van de compacte stad heeft geleid tot de fysieke neerslag van nieuwe stedelijke ontwikkelingen in of aan het bestaand bebouwd gebied. Verrommeling in de stadsrand is de uitwerking van het gevoerde beleid (de Volkskrant, 2009). In steeds groter wordende compacte steden wordt de afstand tot het buitengebied eveneens groter. Zonder specifieke aandacht voor (groene) verbindingen verslechtert de toegankelijkheid van het buitengebied voor bewoners. Daarentegen houdt het concept verspreide losse ruimtelijke ontwikkelingen tegen.

De dichotomie tussen stad en land levert ook op sociaal aspect problemen op. Het beleidsinstrumentarium kent eveneens een harde scheiding tussen stad en land. Stedelijk beleid richt zich op het bedwingen van de stedelijke dynamiek, bundeling en verdichting. Het landelijke beleid heeft de focus op de agrarische dynamiek (Hidding, 2006, pp. 65-67). Het onderscheid komt ook financieel tot uitdrukking in gescheiden investeringsbudgetten, Investering Landelijk Gebied (ILG) en Investering Stedelijke vernieuwing (ISV) (VROM, 2010b). Samenhang tussen de beleidsvelden voor stad en land blijft tot dusver beperkt. De stadsrandzone kenmerkt zich juist door invloeden van zowel de stad als het land en valt daarmee tussen beide categorieën.

De complexiteit van planning in stadsrandzones wordt onder meer vergroot door de ligging op bestuurlijke grenzen. Grensgebieden en daarmee stadsrandzone worden van oudsher gezien als marginale plaatsen en restgebieden (LNV, 1995, p. 11). Een apart beleidsconcept voor stadsrandzone ontbreekt, wat herkenning, erkenning en identiteit van het gebied bemoeilijkt. Dit maakt het lastig om politiek prioriteit te geven aan de stadsrandzone (Van Duinen, 2004, p. 22).

Door stadsrandzone als restgebied te duiden worden veel kleinschalige elementen gemerkt of ongemerkt aan het landschap toegevoegd. Juist deze kleinschalige elementen veroorzaken de perceptie van verrommeling (Zonneveld, 2007, p. 42). Gemeenten bouwen kleinschalige uitbereidingen, geneigd als ze zijn tot woninguitbreiding. Een stabiel inwonersaantal zorgt immers via de bestaande subsidieregeling voor minder gemeentelijke inkomsten. Zolang het woningtekort blijft zal de neiging tot bouwen niet verminderen (Kooman e.a., 2008, p. 374).

De Nota Ruimte geeft meer vrijheid aan provincies en gemeenten voor de invulling van de ruimtelijke kwaliteit. Provincies twijfelen er aan of gemeenten bij individuele aanvragen voor functieverandering voldoende 'de rug recht' houden (VROM e. a., 2006). Het restrictieve beleid van gemeenten loopt erg uiteen, evenals toezicht op ontwikkelingen (Abbing, 2004, B32).

Functieverandering in de stadsrandzone wordt eveneens bemoeilijkt door aanwezige kaders vanuit ruimtelijk- en milieubeleid, zoals EHS, stankcirkels en geluidszoneringen. De kaders en bijbehorende toetsen dragen bij aan hoge onderzoekslasten, lange proceduretijd en complexiteit. Veel gemeenten hebben door beperkte capaciteit moeite om alle aanvragen voor functieverandering te



kunnen beoordelen. Proactief handelen, gaat nog een stap verder en is daarmee vaak onhaalbaar (VROM e. a, 2006, p. 9).

### 2.2.6 Oplossingsrichting

De meeste problemen zijn direct of indirect te herleiden tot de dichotomie tussen stad en land. Uit onderzoek (Nirov, 2008; PBL, 2009a) blijkt dat de stadsrandzone een grote kwantitatieve en kwalitatieve opgave kent. Om deze aan te pakken is regionale samenwerking onmisbaar. Gemeenten en provincie moeten samen een inventarisatie van landschappelijke kenmerken en kwaliteiten opmaken om van daaruit te werken aan een identiteit en richting geven aan de ontwikkeling van het gebied (Nirov, 2008). Hierbij is een lokaal overschrijdende, gebiedsgerichte aanpak gewenst, waarin het omgevingsvraagstuk van het overgangsgebied centraal staat.

Afstemming tussen ruimtelijk- en milieubeleid en het koppelen van instrumenten worden reeds in de Visie Stadslandschappen (1995) genoemd. Zowel op afstemming tussen wet- en regelgeving en de koppeling van instrumenten is nog veel winst te halen.

### 2.2.7 Synthese

De conclusie die uit deze paragraaf kan worden getrokken is dat de rol voor DG Ruimte op een lijn ligt tussen, 1. globale nationale toekomstperspectieven zonder juridische status en 2. het projectniveau waarbij de totale regie in handen ligt van het Rijk en de eindverantwoordelijkheid bij de minister.

De Nota Ruimte en de invoering van de nieuwe Wro geven DG Ruimte in de stadsrandzone beperkte tot geen concrete sturingsmogelijkheden. Alleen waar het complexe, financieel ingewikkelde processen betreft heeft het Rijk de bevoegdheid haar belang kenbaar te maken en verantwoordelijkheid pakken. Een voorbeeld van dergelijk ingrijpen zijn de Rijksbufferzones, daarover in de volgende paragraaf meer.

## 2.3 Vigerend ruimtelijk beleid

In deze paragraaf wordt het voor de stadsrandzone relevante vigerende ruimtelijk beleid besproken. De uitvoeringsagenda (2006) geeft een overzicht van de nationale ruimtelijke belangen en bijbehorende uitvoeringsinstrumenten. In deze paragraaf wordt het Rijksbeleid met raakvlakken met stadsrandzones toegelicht (figuur 2.5).

Sinds het ontstaan van het nationaal ruimtelijk beleid is een van de doelen het open houden van het landschap. Al in 1958 zijn hiervoor de Rijksbufferzones ingesteld. Het is een beleidsconcept wat gericht is op het vrijwaren van verstedelijking en versterken van de recreatieve functie van de Rijksbufferzones. Van een beleid wat sterk restrictief van aard was, is het verschoven naar een beleid van ontwikkeling en transformatie. Toegankelijkheid en bereikbaarheid voor recreatie zijn belangrijke speerpunten in het ruimtelijke beleid. De stimulering van de recreatieve functie moet een grotere gebruikswaarde van de bufferzones opleveren en tegelijkertijd extra financieringsbronnen creëren. (Gallent, 2006, p. 388). Ontwikkeling en planning komt steeds meer bij marktpartijen terecht. Vanuit VROM blijven er wel eisen gesteld worden aan bouwinitiatieven. De relatie tussen recreatie en of sport moet duidelijk aantoonbaar zijn of de bouw moet een duidelijke winst opleveren voor het groen en open karakter van het landschap (VROM, 2008b).

Figuur 2.5: Rijksbeleid m.b.t. natuur, landschap en recreatie.

<b>Natuurbeleid</b>	<b>Doel</b>	<b>Sturing Rijk</b>
Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (incl. robuuste ecologische verbindingen)	Beschermen ecologische kwaliteiten	Financieel (subsidies SN en SAN) Planologisch Juridisch (nee, tenzij)
Natura 2000 (EU) NL: Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet	Gebieds- en soortenbescherming	Juridisch (nee, tenzij) Planologisch (aanwijzen op kaart)
<b>Landschapsbeleid</b>	<b>Doel</b>	<b>Sturing</b>
Specifiek landschapsbeleid (Nationale Landschappen incl. nationale snelwegpanorama's)	Beschermen landschapskwaliteiten	Planologisch (ja, mits) Juridisch met Wro (aangeven kernkwaliteiten), Financieel (ILG, co-financiering investerings- en beheerskosten o.b.v. gebiedsprogramma)

Recreatiebeleid	Doel	Sturing
Nationale Parken	Uitbreiding bestaande parken, kwaliteitsverhoging en grotere bekendheid bij publiek	Financieel
Rijksbufferzones	Behoud kwaliteit open en groen, ontwikkeling recreatieve functie	Financieel (ILG) Juridisch (nee, tenzij) Planologisch
Recreatie om de Stad (RodS)	Aanleg recreatiegebieden	Financieel (ILG en SBB)
Metropolitane Parken		
Regionaal groen	Ontwikkeling groenstructuur	Planologisch (herzien regime bufferzones t.b.v. recreatieve functie)

Bron: ministerie van VROM, 2010f (intern document).

Een tweede aspect waar het Rijk een nationaal ruimtelijk belang ziet is de waarborging voor ruimte voor groengebieden, volkstuinen, sportvoorzieningen en andere recreatiemogelijkheden in en om de stad bij nationale stedelijke netwerken. Om deze belangen te behartigen is het platform 'Groen en de Stad' opgericht, daarnaast wordt er geput uit het ILG en ISV en stimuleringsfonds volkstuinen (VROM, 2010d). Delen van het stedelijk netwerk worden middels het Rijksbufferzone regiem gevrijwaard voor verstedelijking ten behoeve van de versterking van de recreatieve functie in deze gebieden (VROM, 2008a, p. 53; VROM, 2010e).

Naast deze algemene thema's bevat de uitvoeringagenda ook een aantal specifieke gebieden en thema's waar het Rijk belang in ziet. Voor de stadsrandzone is het gebied de Hoekse Waard van nationaal belang. De specifieke verantwoordelijkheid van het Rijk ligt hier bij het nader onderzoek doen naar de optimale omvang van droge, havengerelateerde bedrijventerreinen. Aandacht voor integrale planvorming, adequate verkeersontsluiting en een goede landschappelijke inpassing zijn speerpunten in de gebiedsontwikkeling. De provincie en de gemeenten hebben de regie en sturen de toekomstige locatieontwikkeling, maar binnen de voorwaarden die het Rijk in de Nota Ruimte stelt. Het Rijk stelt financiële middelen beschikbaar, de hoogte van de bedragen wordt in onderhandelingen tussen het Rijk en betrokken gemeenten bepaald.

Duidelijk uit dit rijksbeleid komt naar voren dat het Rijk kaderstellend handelt, waarbij het de taak van de provincie en de gemeenten is om nadere invulling te geven. Per thema of gebied wordt een eigen instrumentenmix ingezet. Grotendeels bestaande uit communicatieve middelen; financiële prikkels maken een relatief klein onderdeel uit van de sturing vanuit het Rijk. Aan de wet- en regelgeving is af te leiden dat het ruimtelijke beleid afhankelijk is van sectorale wet- en regelgeving.

## 2.4 Opgaven voor de stadsrandzone

Uit de geschetste ontwikkelingen in voorgaande paragrafen volgt dat de stadsrandzones niet stil staan. Het PBL constateert dat met het vasthouden van de verstedelijkingsambitie van 40% (van de geplande woningen en bedrijven) binnen bestaand stedelijk gebied, nog steeds 60% van de verstedelijking daarbuiten terecht komt, grotendeels in de stadsrandzone. Naast deze forse kwantitatieve opgave ligt er ook nog een kwalitatieve opgave om de openheid van het landschap te behouden en verrommeling en nivellering van het landschap tegen te gaan. Aandacht voor inbreiding is belangrijk, maar voor deze opgaven niet voldoende. Aandacht voor de uitbreidingsopgave en dus de stadsrandzone is essentieel. Hierbij vraagt de regionale diversiteit om verscheidenheid aan verstedelijkingsconcepten in beleid, planning en ontwerp (PBL, 2009a, p. 112).

De door het PBL aangegeven problemen worden door het ministerie van VROM verwerkt in een zestal opgaven voor de stadsrandzones. Het Rijk ziet de ontwikkelingen in de stadsrandzone als kans voor het bieden van kwaliteitsimpuls. Hierbij wordt gezocht naar een balans tussen stad en land, waarbij wordt gestreefd naar een bereikbare, toegankelijke, aantrekkelijke stadsrandzone met identiteit. Om deze ambitie te realiseren zijn de volgende opgaven geformuleerd:

- Identiteit geven aan stadsranden, op basis van bestaande landschapskwaliteiten, cultuurhistorie, of door nieuwe identiteit te creëren;
- Open ruimten behouden tussen verstedelijkte gebieden, zodat groen, rust en ruimte voor iedereen op redelijke afstand beschikbaar blijft;
- De recreatieve waarde van het landschap verhogen, waarmee voorzien kan worden in de diverse recreatieve behoeften van de stedeling;
- Bereikbaar en toegankelijk maken van de recreatieve ruimte;

- Samenwerking van stad en land, geen scheiding van functies, maar verweving en versterking;
- Effectief en efficiënt beleid. Geen complex en gescheiden financieringsinstrumentarium, maar duidelijk en integraal.

Deze opgaven hebben een sterke kwalitatieve insteek. Stadsrandzone als groene ruimte om de stad met betekenis voor de stedeling. Het Rijk ziet graag een integrale visie, waarbij de stadsrand meer is dan een restruimte. Vandaar de werktitel 'De Stadsrandzone centraal', waarmee het Rijk de stadsrandzone als werkgebied op de kaart wil zetten.

## 2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de stadsrandzone betekenis krijgt vanuit zowel stedelijke als landelijke activiteiten. Door de heterogeniteit aan activiteiten krijgt het object betekenis en waarde vanuit diverse ruimtegebruikers en hun belangen. De betekenis van een stadsrandzone en de manier waarop de actoren handelen in deze gebieden is afhankelijk van de sociale processen en specifieke lokale verhoudingen. De heterogeniteit aan gebruiksfuncties samen met de diverse symbolische betekenissen dragen bij aan een complex ruimtelijk systeem in de stadsrandzone.

De geschetste ontwikkelingen uit dit hoofdstuk laten zien dat de stedelijke druk op de stadsrandzone blijft bestaan. Processen van afstemming en planningsprocessen met diversiteit aan actoren zullen ook in de toekomst een opgave vormen voor het ruimtelijk beleid. Geconcludeerd kan worden dat stadsrandzone een sterke lokale dynamiek kennen die sterk beïnvloed wordt door het lokale krachtenveld. Uit paragraaf 2.2 komt naar voren dat er verschillende ideeën zijn over de rol van het Rijk in de ruimtelijke ordening. Met het symbolisch interactionisme als achtergrond kan hier worden geconcludeerd dat deze verschillende ideeën en de sociale verhouding tussen betrokken actoren bepalend zijn voor het handelen van het Rijk.

Deze relatie is ook terug te zien in de gepresenteerde opgave uit paragraaf 2.4. Deze opgave vormen de handelingen van een Rijksoverheid die een agenderende en stimulerende rol op zich neemt. Inmiddels zijn de sociale verhoudingen veranderd, door een veranderende politieke context. Hiermee verandert ook de benaderingswijzen van het Rijk ten opzichte van beleidsvorming ten aanzien van stadsrandzone en de ruimtelijke ordening in totaliteit. In hoofdstuk 7 wordt deze verder ingegaan op de consequenties van de veranderende politieke context.

Kortom betekenissen die worden gegeven aan zowel stadsrandzone als het planningstelsel en de manier waarop sociale interacties verlopen zijn bepalend voor de fysieke uitwerking in de stadsrandzone.

### 3. Theoretisch kader

Het voorgaande hoofdstuk heeft de context geschetst van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt het onderzoek theoretisch onderlegd. Allereerst wordt daarvoor het theoretisch uitgangspunt van het symbolisch interactionisme toegelicht. Vervolgens komen in paragraaf 3.2 en 3.3 theorieën en concepten met betrekking tot het fenomeen stadsrandzone aan bod. Paragraaf 3.5 geeft een overzicht van gebruikte methoden in het onderzoek naar stadsrandzone en vormt daarmee een brug naar de onderzoeksopzet en – methoden in deze Master Thesis. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie over de bruikbaarheid van bestaande theorieën en concepten voor dit onderzoek.

#### 3.1 Symbolisch interactionisme & discoursen

##### 3.1.1 Theoretisch uitgangspunt

In de inleiding is de aandacht en probleemschets voor stadsrandzone in de beleidswereld beschreven. Hierin is geconstateerd dat stadsrandzone een divers en complex fenomeen is. De beleidswereld heeft tot op heden weinig houvast in de vorm van een typering of concept voor het overgangsgebied tussen stad en land. Één van de genoemde problemen is de hoeveelheid actoren en belangen. De redenering is dat hiermee ook de waarde en symbolische betekenis van het ‘grensgebied’ tussen stad en land uiteenlopen. Deze veronderstelling sluit aan bij het gekozen theoretisch perspectief van het symbolisch interactionisme.

Het symbolisch interactionisme kent haar oorsprong in sociologische theorieën van de Chicago school ontwikkeld in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw, door onderzoekers als George Herbert Mead, William Isaak Thomas en Herbert Blumer. Kern van de theorie is dat het menselijk gedrag wordt beïnvloed door sociale structuren en de fysieke leefomgeving in plaats van door genetische en persoonlijke kenmerken. Het symbolisch interactionisme stelt dat sociale processen (conflicten, samenwerking, vorming van identiteit) wordt bepaald door sociale interactie van individuen. Het symbolisch interactionisme richt zich specifiek op de betekenis en de manier waarop betekenis wordt gegeven aan fenomenen (Oxford References, 2010a).

De drie basisprincipes van het symbolisch interactionisme zijn door Blumer als volgt gedefinieerd (in Reynolds & Herman-Kinney, 2003, pp. 1041-1053):

- *That we act toward things based on the meanings that they have for us*
- *That these meanings are created through interaction*
- *That they change through interaction*

Onderzoeken richten zich op de manier waarop individuen handelen in de maatschappij. Dit sluit aan bij de vraag in dit onderzoek over de manier waarop actoren betekenis geven en handelen ten aanzien van het fenomeen stadsrandzones. Het begrijpen van handelen van actoren vormt het uitgangspunt voor dit onderzoek. Het symbolisch interactionisme is verwant aan de theorie van ‘Verstehen’ van Max Weber. Het Onderzoek en kennisontwikkeling richten zich op het begrijpen van menselijk handelen, in plaats van het verklaren ervan (Bryman, 2008, p. 15).

Kritiekpunt op het theoretisch perspectief is het microniveau van analyse. In de jaren zestig wordt door onder meer Strauss het concept van ‘*negotiated order*’ de sociale organisatie als actief proces gekoppeld aan het theoretisch uitgangspunt van het symbolisch interactionisme. Vanaf de jaren zeventig wordt het perspectief verbreed, onder andere door koppeling met netwerk theorieën (Fine & Kleinman, 1983, Crossley, 2010). Reynolds & Herman-Kinney (2003) geven een overzicht van het gebruik en de meerwaarde van het symbolisch interactionisme uit het verleden en voor toekomstig onderzoek. De uitgangspunten van Blumer worden steeds meer geïntegreerd in de sociologie en verspreid zich onder andere disciplines, bijvoorbeeld het onderzoek van Larsen e.a. (2011).

##### Werkelijkheidsperspectief

Het symbolisch interactionisme sluit aan bij een constructivistisch werkelijkheidsperspectief. Uitgangspunt van het constructivisme is een subjectieve werkelijkheid. Deze wordt opgebouwd uit een wisselwerking tussen het object (stadsrandzone) en het subject (actoren) (Asbeek- Brusse, 2002, p. 74). De ruimte ligt niet vast, maar wordt geproduceerd, gereproduceerd en aangepast, in een doorgaand proces van sociale interactie. Dit in tegenstelling tot het objectivisme, die uitgaat van één onafhankelijke waarheid waarbij de betekenisgeving door het object wordt bepaald (Immink, 2007, p. 11).

De definitie en betekenis van een stadsrandzone is daarmee subjectief en bestaat niet buiten de betekenisgeving van de diverse actoren om. De stadsrandzone is in deze opvatting geen objectief onafhankelijk fenomeen. Het fenomeen stadsrandzone is een sociale constructie evenals de dichotomie stad-land. De werkelijkheidsconstructies dienen als referentiepunt in de sociale interacties (Bryman, 2008, pp.19-21).

### Uitwerking

De uitwerking van het symbolisch interactionisme vindt plaats in de context van interpretatie. In navolging van Crotty (1998) wordt interpretatie verder ingevuld met de volgende uitgangspunten (Immink, 2007, p. 11) die aansluiten op de eerder genoemde principes van Blumer:

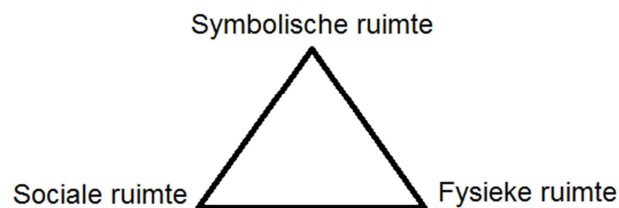
- Menselijk handelen is afhankelijk van betekenisgeving en beleving van een bepaald object. Menselijk handelen is contextafhankelijk.
- Betekenisgeving aan objecten en beleving van objecten komen tot stand door interactie tussen groepen en het handelen van die groepen. Betekenisgeving is afhankelijk van sociale verbanden tussen individuen en/of groepen.
- Betekenisgeving aan objecten wordt voorgesteld als een interpretatie door bepaalde groepen en individuen die op enige wijze een verband hebben met het betreffende object.

Betekenisgeving staat hier voor opinies en overtuigingen die door actoren worden gebruikt bij de interpretatie en constructie van sociale en fysieke fenomenen (Immink, 2007, p. 11; van der Arend, 2007, p. 28; Oxford References 2010b). De relatie tussen het object en het subject staat centraal. *'Individuele actoren handelen niet op basis van 'de werkelijkheid' maar op basis van hun beeld, interpretatie en mentale constructie van die werkelijkheid'* (Heins, 2002, p. 19). Mensen handelen vanuit verschillende zienswijzen op de werkelijkheid, vanuit eigen theorieën (overtuigingen, benaderingen, visies).

Actoren interpreteren de stadsrandzone op verschillende manieren, over dezelfde ruimte bestaan diverse denkbeelden. Verschillen in zienswijze leidt tot verschillende houdingen en gedrag van actoren in de stadsrandzone (Heins, 2002, pp. 19-20). Middels interactie kunnen actoren denkbeelden en zienswijze op elkaar afstemmen en samenbrengen. Er ontstaat een intersubjectieve constructie, een gedeelde interpretatie en overeenkomstig beeld over wat het fenomeen (in dit geval stadsrandzone) is. Er ontstaat een zogenaamd discours, hierover in de volgende paragraaf meer.

Het uitgangspunt van het symbolisch interactionisme verandert ook het perspectief op de ruimte. De ruimte is niet meer een objectief eenduidige structuur, maar krijgt een subjectief karakter. Asbeek-Brusse e.a. (2002) verdelen het denken over de ruimte in drie samenhangende dimensies: de fysieke, sociale en symbolische ruimte. De fysieke ruimte is de ruimtelijke inrichting van objecten. De sociale ruimte wordt gevormd door sociale processen met ruimtelijke kenmerken zoals schaal en spreiding. Symbolische ruimte vormt de representatie van ruimte door actoren; de betekenis en zienswijzen die actoren aan de ruimte geven. Figuur 3.1 laat zien dat de drie dimensies van ruimte met elkaar verbonden zijn.

Figuur 3.1: Drie dimensies van ruimte.



Allereerst is de fysieke ruimte geen objectief toneel, maar wordt de ruimte in de processen van sociale verhoudingen geproduceerd. De fysieke ruimte levert mogelijkheden en beperkingen voor de sociale processen binnen het overgangsgebied en beïnvloedt daarmee de sociale ruimte. Symbolische ruimte, de representaties van ruimte door actoren beïnvloeden op hun beurt weer de sociale processen en de fysieke ruimte.

Door het symbolisch interactionisme te verbinden met het perspectief op de drie dimensies van ruimte wordt het van oorsprong sociologische perspectief verbonden met het ruimtelijke aspect. Het symbolisch interactionisme verbindt betekenissen aan handelen, wat terugkomt in de verbinding tussen de symbolische ruimte en de uitwerking daarvan in de fysieke ruimte. De verbinding en verhouding tussen beide theoretische uitgangspunten komt terug in het conceptueel model (figuur 4.1).

### 3.1.2 Discoursen

Interpretatie en betekenisgeving vormen de theoretische context van dit onderzoek. Onderzoek naar betekenis en interpretatie komt veel terug in preferentieonderzoek naar bijvoorbeeld landschap, cultureel erfgoed en voorkeur voor toeristische bestemmingen (Eiter, 2010; van Gorp, 2003; de Groot & Van den Born, 2003; Kaltenborn & Bjerke, 2002). Een van de invalshoeken die bij dergelijk onderzoek gebruikt wordt is de discours benadering.

Discoursanalyse is niet enkel een theorie of methode. Het vormt een perspectief op sociale interactie waarin taal centraal staat. Taal wordt gezien als een vorm van handelen. De interactie tussen personen tijdens het gesprek zorgt voor nieuwe constructies, structuren en patronen en daarmee ook voor eventuele nieuwe invullingen van het betekenis-kader (van der Arend, 2007, pp. 27-28).

Binnen de planologie wordt het discours-perspectief anders ingevuld. Niet de communicatie en de exacte betekenisgeving van taal staat centraal, maar samenhangende betekenis-kaders die gedurende langere perioden gehanteerd worden. Hajer (2006) beschrijft een discours als: *'ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices.'* Het object van de analyse is hierin niet het feitelijke taalgebruik maar het abstracte object of betekenis-kader wat wordt gegeven aan een sociaal of fysiek fenomeen. Discoursen zijn hier patronen of structuren (van der Arend, 2007, p. 28)

Barry & Proons (1999) zien een discours als de manier waarop mensen dingen zien en over dingen praten. *'The essence of these discourses is that they are individual and subjective; they represent the way a particular individual, in particular circumstances and at a particular time, relates to, and forms conceptions of, certain aspects of the world.'* Dit citaat maakt duidelijk dat een discours vorm krijgt in een bepaalde context en tijd. Het is een momentopname van de zienswijze op dat moment.

Een discours vormt een reflectie van de huidige verhoudingen en ontwikkelingen. De vorming van nieuwe discoursen geeft de beweging in zienswijzen en opvattingen van actoren weer. Kader 3.1 geeft hier een voorbeeld van.

#### Kader 3.1: Symbiotisch discours

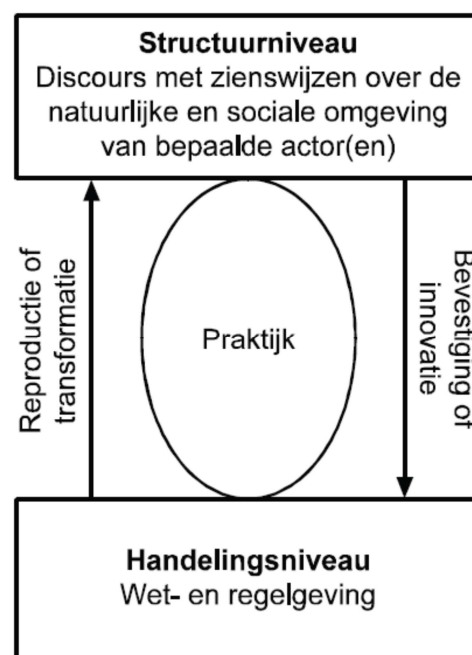
Het discours van een symbiotische relatie tussen stad en land is in opkomst. Ontwikkelingen in sociale praktijken als de verbrede landbouw en voorkeur voor bouwen in het groen, ondersteunen het ontstaan van dit discours. De volgende paragrafen gaan dieper in op de ontwikkeling van discoursen voor het fenomeen stadsrandzone (Pijnenburg & Reus, 2003, p. 26).

Een discours kan een onderzoeker op het spoor komen door samenhangende patronen af te leiden uit concepten, ideeën en argumenten die mensen in interviews en teksten naar voren brengen.

Hoe wordt over het fenomeen gepraat, gedacht en geschreven? Het bestaan van betekenis-kaders is een aanname, het wordt door de onderzoeker zelf geconstrueerd. Discoursen kunnen naast elkaar bestaan, waarbij binnen een bepaalde groep vaak een hoofddiscours aanwezig is (Pijnenburg & Reus, 2003, p. 26).

Een andere methode die gebruikt wordt om betekenis en preferentie naar voren te halen is de Q-methodologie. Dit is een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve analyses. De onderzoeker stelt op een kwalitatieve manier een lijst met onderwerpen en vragen op, waarna de individuele respondenten aangeven in hoeverre ze het met de uitspraken eens zijn. De scores worden met behulp van statistische methoden gereduceerd tot een samenhangende manier van spreken over het thema (van der Arend, 2007; Barry & Proons, 1999). Een dergelijke opzet heeft een duidelijk vooropgezet kader nodig en ligt daarmee buiten het bereik van dit onderzoek.

Figuur 3.1: Praktijken als dynamisch systeem; wisselwerking tussen het structuur- en handelingsniveau (cf. Immink, 2007, p. 55; Giddens, 1984).



### 3.1.3 Synthese

Deze Master Thesis stelt als doel aan de hand van het symbolisch interactionisme, structuur te bieden aan de discussie over het overgangsgebied stad en land. De betekenis van de stadsrandzone wordt besproken aan de hand van veranderingen in de fysieke, sociale en symbolische ruimte. De betekenis en benaderingswijzen van beleidsmedewerkers worden geanalyseerd vanuit de discours benadering. Uitgangspunt is dat inzicht in zienswijzen van actoren een bijdrage kan leveren aan de mogelijke invulling van het handelen van het Rijk, specifiek DG Ruimte. De relaties tussen discourses, praktijk en het handelen wordt weergegeven in figuur 3.1.

## 3.2 Wetenschappelijke benaderingswijze

In deze paragraaf staat de vraag: *‘Welke perspectieven en theorieën zijn de afgelopen decennia ontwikkeld vanuit de ruimtelijke planning (wetenschapsveld) op het overgangsgebied stad- land?’*

De eerste paragraaf geeft direct een overzicht van de aanwezige discourses in de wetenschap. De daarop volgende sub paragrafen vormen de toelichting en verantwoording van de beschreven discourses.

### 3.2.1 Wetenschappelijke discourses op het overgangsgebied

In paragraaf 3.1.2 zijn een aantal omschrijvingen van ‘discours’ aangehaald. Voor de indeling van de wetenschappelijke discourses is de volgende omschrijving als uitgangspunt gebruikt: *‘een samenhangend geheel van ideeën, concepten en denkwijzen over stadsrandzone van een bepaalde groep in een bepaalde tijd.’* Een discours is een door de onderzoeker opgezet subjectieve indeling om inzicht te verkrijgen in aanwezig(e) denkraam of denkramen over de stadsrandzone. De vorming van de discourses heeft plaatsgevonden aan de hand van voorkomende thema’s en concepten in de wetenschappelijke literatuur.

De gevormde theoretische discourses vormen een referentiepunt voor mogelijke discourses in de praktijk. Uiteindelijk worden de theoretische discourses en de praktijkdiscourses met elkaar vergeleken (paragraaf 5.3). Inzicht in beide werelden maakt het mogelijk om verschillende zienswijzen eventueel breder inzetbaar te maken in de praktijk. Hierbij is de verwachting dat de wetenschappelijke discourses voorlopen op de discourses waarneembaar in de praktijk. De volgende wetenschappelijke discourses zijn te onderscheiden:

#### 1. Overgangsgebied als uitloopgebied

De eerste ideeën over het overgangsgebied kenmerken zich door een morfologische benadering vanuit het stedelijk ontwikkelingsperspectief. De benadering gaat uit van grondgebruik door stedelijke functies. De stadsrandzone is onderdeel van de stad en haar activiteiten. Dit discours heeft een duidelijke relatie met de typering van loopgebieden (paragraaf 3.4.2). Wetenschappers binnen dit discours zijn onder andere Bryant, Russwurm en McLellan (1982).

#### 2. Symbiotische overgang stad-land

In de overgangszone vindt de verweving van stad en land plaats, stad en land vloeien in elkaar over. Het overgangsgebied kenmerkt zich door zowel agrarische als stedelijke gebruik. Het is de tegenhanger van de compacte stad. Er moet ruimte zijn voor nieuwe patronen, ‘re-urbanity’ van Lacour & Puissant (2007). Het geeft ruimte aan de behoefte naar ruim en groen wonen.

Binnen dit discours is er veel aandacht voor de afhankelijkheid tussen stad en platteland en de onderlinge relatie. Wat kan de agrarische sector bieden aan de stad en andersom. Dit discours vindt vooral haar weerklank binnen de groene sector, met aandacht voor ontwikkelingsmogelijkheden voor het platteland met behulp van de stad (Pijnenburg & Reus, 2003, p.26). Bij dit discours past een ruraal- urbaan perspectief. Wetenschappers als Dwyer & Childs (2004) en Richardson & Bae (2004) passen binnen dit discours.

#### 3. Overgangsgebied als entiteit

De stadsrandzone als onderdeel van de stad of platteland/ buitengebied? Binnen dit discours is het geen van beide en bestaat de stadsrandzone als object op zich, als uniek gebied. Het is geen stad en geen platteland, maar heeft haar eigen karakter, dynamiek en gebruik. Het perspectief richt zich voornamelijk op aanwezige functies en specifieke autonome ontwikkelingen. De functies en ontwikkelingen worden zowel positief als negatief ervaren. Lucas & van Oort (1993), Carruthers (2002) en Gallent (2006) maken onderdeel uit van dit discours.

#### 4. Overgangsgebied in netwerken

De stadsrandzone maakt onderdeel uit van het netwerk binnen het stedelijk continuüm. Verbindingen en bereikbaarheid via diverse paden vormen de kern binnen het discours. Infrastructuur is een

centraal thema en wordt gezien als structurerend voor de ruimte. Keil & Young (2010) en Sieverts (2003) met 'Zwischenstadt' plaatsen de stadsrandzone in het stedelijk netwerk.

### 5. Overgangsgebied als economische kracht

Zoals de naam van het discours al doet vermoeden wordt het overgangsgebied benaderd vanuit een ruimtelijk economisch perspectief. Onderzoek richt zich op de economische ontwikkeling van onder andere werkgelegenheid in het overgangsgebied. Daarnaast valt onderzoek naar de economische kracht van groen rondom de stad binnen dit discours. Recente onderzoeken richten zich met name op de financiële kracht en mogelijkheden van de stadsrandzone zoals Lier & de Bruijn (2009) en Dekkers (2010).

De bovenstaande indeling in discoursen geeft een beeld van de ideeën en wetenschappelijke invalshoeken waarmee naar het overgangsgebied tussen stad en land gekeken wordt. Nogmaals het is een subjectieve indeling en bevat geen alles omvattende en uitsluitende categorieën. De indeling is bedoeld als houvast voor verdere discussie over het overgangsgebied.

Het symbolisch interactionisme veronderstelt dat de wetenschappelijke houding neerslaat in handelingen. Wetenschappelijke handelingen uit zich in het type onderzoek naar overgangsgebieden. Het type onderzoek en uitgangspunt van het onderzoek staan nooit los van de maatschappij en de sociale ruimte. De verwachting is dan ook dat aspecten uit de hierboven genoemde discoursen terug komen in de praktijk van de ruimtelijke ordening. Hoe de discoursen in de praktijk vorm krijgen, wordt in het empirisch gedeelte besproken (hoofdstukken 5 en 6).

#### *3.2.2 Perspectieven en theorieën*

Deze paragraaf gaat in op de achtergrond van de hierboven genoemde wetenschappelijke discoursen. Er wordt een overzicht geboden van relevante theorieën en perspectieven op de stadsrandzone die de basis vormen voor de indeling van de discoursen.

### Context en onderzoek naar stadsrandzone

In dit onderzoek wordt de stadsrandzone benaderd vanuit een planologische invalshoek. Kenmerkend voor de planologische invalshoek is de schakeling tussen schaalniveaus. De grote complexiteit van de stadsrandzone maakt het lastig om de relatie tussen beleid op macroniveau en veranderingen op microniveau te analyseren. Het theoretische gedeelte richt zich om deze reden vooral op het macroniveau, het empirisch gedeelte schakelt tussen het macro- en microniveau.

Het schaalniveau en de manier waarop onderzoek naar stadsrandzone plaatsvindt, kan volgens Lucas & van Oort (1993) in vier categorieën worden geplaatst:

- analyse op macroniveau: bestudering van stedelijke groei,
- analyse van de dynamiek van het ruimtegebruik op microniveau: bestudering van de veranderingen in het ruimtegebruik in de stadsrandzones zelf,
- analyse van de proces-determinanten op microniveau: onderzoek naar de factoren die een beslissende rol spelen bij ruimtegebruikveranderingen in de stadsrandzone,
- analyse en ontwikkeling van het beleid op macroniveau: onderzoek naar en ontwikkeling van een planningsbeleid dat op effectieve wijze landbouwbedrijven (of dragers van het landschap) die dicht tegen de stad aan liggen, economische levensvatbaarheid moet garanderen.

Deze indeling lijkt een algemene geldigheid te hebben en is daarmee bruikbaar voor de meeste studies naar stadsrandproblematiek. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de ontwikkeling van beleid op macroniveau, met als doel een breder inzicht te verwerven voor een mogelijke rijksstrategie in stadsrandzone.

Geografisch en planologisch onderzoek naar stadsrandzone vindt plaats vanuit de focus op het proces van urbanisatie. Impliciet is onderzoek en beleid erop gericht dat steden groeien en het steeds verder uitbreiden. De stadsrandzone wordt gebruikt als fenomeen om het urbanisatieproces te begrijpen. De stadsrandzone met een mix van agrarisch en stedelijk grondgebruik is hierin slechts een fase in het urbanisatieproces (Suurenbroek, 2007, p. 13). Paragraaf 2.1 heeft het proces uitschuiven van de stadsrand en de stadsrandzone reeds behandeld. Stedelijke uitbreiding en de gevolgen van suburbanisatie zijn al lange tijd aandachtspunten in het denken van geografen en planologen. In 1933 schrijft Sir Patrick Abercrombie:

*“the biggest challenge will be to withstand the pressure throughout the world to suburbanize the country as well as the towns... with modern systems of mass production and distribution it is all too easy to proliferate man's modern technical products; but, if the countryside is not to be overrun, the*



*need to maintain nature reserves of wilderness and plain, coastal belt and sea, is all-important... it is essential to create both urban and rural aesthetic standards to avoid the universal spread of subtopia.”*  
(Abercrombie, 1933, p. 275, uit Couch, 2007)

Abercrombie en zijn generatiegenoten richten zich op de esthetische ontwikkeling van steden en het omringende land. Efficiëntie voor de bevolking van verschillende stedelijke vormen heeft de aandacht. De stadsrandzone vormt een onderdeel van de stad en wordt bekeken vanuit een morfologische invalshoek, open ruimte dient behouden te blijven vanwege esthetische waarde.

In de Engelstalige literatuur wordt de stadsrandzoneproblematiek besproken onder de term *'urban fringe'*. Deze term wordt gebruikt voor het proces van uitdijende steden in relatief lagere dichtheden. In de internationale literatuur wordt de term *'urban fringe'* regelmatig gekoppeld aan *'urban sprawl'*. Galster e.a. (2001) benaderen sprawl als een proces: *"a pattern of land use in an urbanized area that exhibits low levels of some combination of eight distinct dimensions: density, continuity, concentration, clustering, centrality, nuclearity, mixed uses and proximity"* (in Couch, 2007 p. 5).

De processen van *'urban sprawl'* kenmerken zich door losse ontwikkelingen in het stedelijk veld. Deze ontwikkelingen komen geografisch relatief vaak terecht in de stadsrandzone. De genoemde acht dimensies zoals clustering, functiemenging en nabijheid, komen ook terug in de Nederlandse stadsrandzone (paragraaf 2.1). Echter juist het proces van *'urban sprawl'* vormt de tegenhanger van de Nederlandse ruimtelijke ordening die streeft naar concentratie en bundeling (paragraaf 2.2.2).

De stadsrandzone als onderzoeksobject kent een wisselende mate van aandacht. In de jaren tachtig en begin jaren negentig zijn er verschillende rapporten en onderzoeken verschenen over de stadsrandzone (Bryant, 1982 e.a.; RPD, 1984; Lucas & van Oort, 1993; LNV e.a., 1995). Veel onderzoek naar stadsrandzone vindt plaats in de Noord- Amerika (onder andere Bryant; Brody e.a., 2006; Keil & Young 2009, 2010).

Couch e.a. (2007) geven een overzicht van de verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa betreffende *'urban sprawl'*. Op aspecten als sturingsfilosofie, overheidsstructuur, omgang met duurzaamheidsprincipes, economische geografie en ruimtelijke schaal, verschillen beide continenten aanzienlijk. Schaarse ruimte is in Noord- Amerika nauwelijks een issue. Terwijl in Europa en in het bijzonder Nederland, de perceptie van schaarse ruimte van oudsher de drijfveer van ruimtelijke ordening vormt.

Deze grote verschillen maken het lastig om theorie vanuit de VS te projecteren op Europa. Het PBL (2009a, p. 29) sluit aan bij Couch e.a. (2007) en benoemt drie knelpunten. Als eerste het verschil in tijd (1), in de VS begon het proces van deconcentratie veel eerder (omstreeks 1930). In Nederland is dit proces pas in de jaren zestig op gang gekomen. Tweede aspect is het verschil in ruimtelijke schaal van de effecten van het deconcentratieproces (2). Derde punt is de grote verschillen in bestuurlijke structuren en planologische regimes (3).

Deze verschillen dienen meegenomen te worden bij de overname van theorieën en concepten betreffende stadsrandzone. Een voorbeeld is het model van *'rural-urban continuüm'* van Bryant, Russwurm en McLellan (1982). Het model is grotendeels overgenomen en naar Nederlandse schaal omgezet door Lucas & van Oort (1993). In de volgende paragraaf wordt dit model in het kader van de morfologische benadering nader besproken.

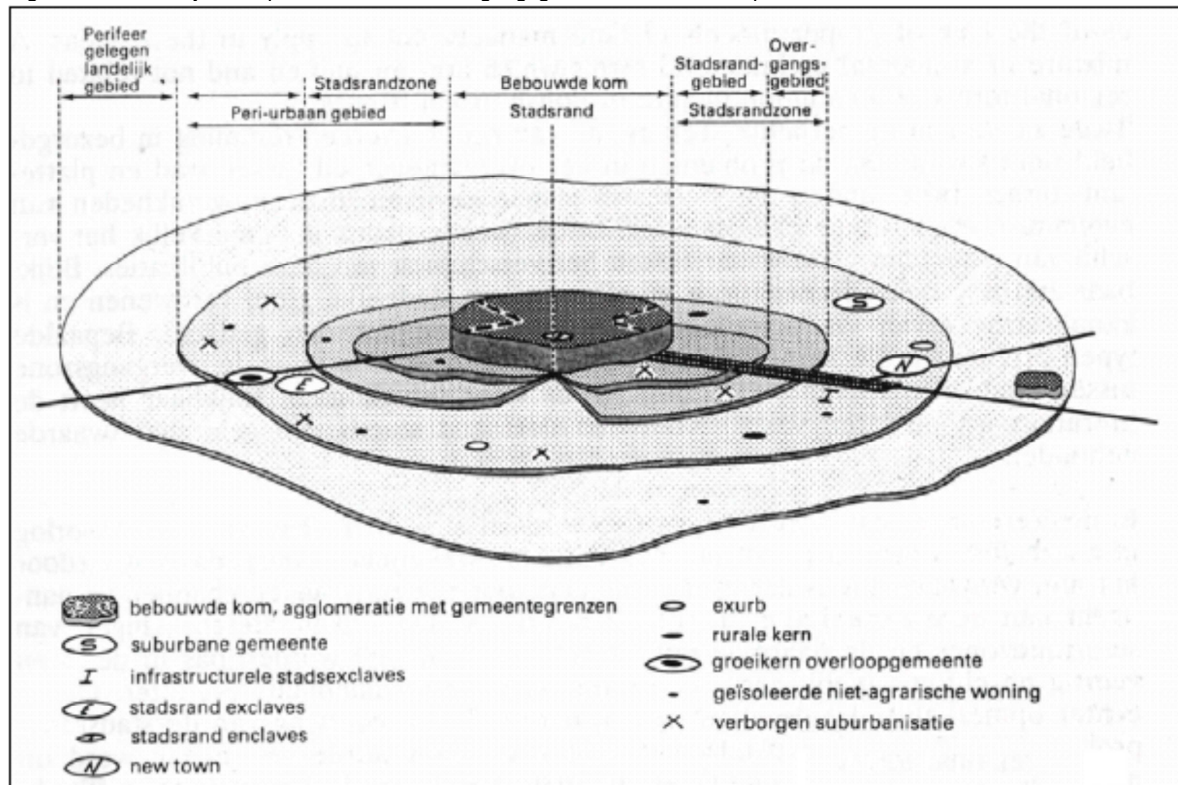
#### Doorwerking van dichotomie tussen stad en land in wetenschap

In paragraaf 2.2 is de dichotomie tussen stad en land in het beleid aan de orde geweest. Ook in de wetenschap heeft het denken in de dichotomie stad-land een duidelijke positie ingenomen. De stad wordt benaderd vanuit een *'urban-rural'* perspectief of het *'rural-urban'* perspectief (Gallent, 2006, p. 386). Het *'rural-urban'* redeneert vanuit het platteland, waar het *'urban-rural'* perspectief redeneert vanuit de stad. Allereerst wordt het *'urban-rural'* perspectief behandeld. Vervolgens komt het *'rural-urban'* perspectief aan bod.

#### 'Urban-rural' perspectief

In dit perspectief staat de uitbreiding van stedelijke structuur en functies centraal. De focus ligt op verstedelijkingspatronen en de mogelijke functies en functiecombinaties voor de stadsrandzone. Een morfologische benadering van dit perspectief is gevormd door Bryant, Russwurm en McLellan (1982). Figuur 3.2 geeft het model van het *'rural-urban continuüm'* weer. Het model gaat uit van stedelijke expansie en fysieke groei van aaneengesloten bebouwde stedelijke ruimte. Lucas & van Oort (1993, pp. 35-37; Abbing, 2004, p. 17) hebben het model aangepast aan de Nederlandse situatie, met opname van het groeikernenbeleid en een aangepaste schaal. De schaal is afhankelijk gemaakt van de grootte van de betreffende stad. Daarnaast zijn de geplande maar ook de ongeplande situaties opgenomen in het model.

Figuur 3.2: Ruimtelijke componenten van het overgangsgebied tussen stad en platteland.



Bron: Lucas & van Oort, 1993; Bryant, 1982; Russwurm, 1975.

De stedelijke uitwaaiering bestaat uit één of meer van de volgende elementen:

- *Stadsrandzones*: direct grenzend aan de stad met een zeer sterke urbane invloed en menging van rurale en stedelijke functies zoals verspreide bewoning en kleinschalige bedrijvigheid.
- *suburbane gemeente (suburbs)*: geconcentreerde bewoning in en rondom agrarische kernen met voorzieningen, op enkele kilometers afstand van de stad.
- *Stadsrand-exclaves*: buiten de stadsrandzone gelegen kleine concentraties van stedelijke elementen
- *Infrastructurale stadsexclaves*: langs uitvalswegen aaneengesloten stadsrandverschijnselen, zoals autoshowrooms, meubelboulevards, maneges, etc.
- *New town* (zonder bestaande rurale kern, bijvoorbeeld Almere)
- *Exurbs* die voornamelijk (ongeplande) kleine woonwijken, slaapsteden.
- Groeikernen en overlooptgemeenten.

In het model worden de ontwikkelingen van het gebied geheel afhankelijk verklaard van de stad. Vanuit dit perspectief heeft de stadsrandzone weinig eigen dynamiek. Het geheel maakt onderdeel uit van het stedelijk ontwikkelingsproces. De ruimtelijke ordening staat in dit model ten dienste van de stad. Deze afhankelijke relatie tussen stad en stadsrandzone staat tegenover het principe van relatieve autonomie, aangehaald als kenmerk van stadsrandzone in paragraaf 2.1.1. De relatieve autonomie wordt in het onderzoek vaak impliciet of expliciet als probleem gepresenteerd waar oplossingen voor moeten worden gezocht (zie bijvoorbeeld Carruthers, 2002; Gallent e.a., 2006).

Bryant e.a. (1982, p. 20) plaatsen de veranderingen in de *'urban fringe'* in drie verschillende milieus: natuurlijk, economisch en cultureel milieu. De drie milieus kennen verschillende waarden en perspectieven die conflicteren bij ontwikkelingen in de *'urban fringe'*. Het perspectief vanuit drie milieus helpt bij het doorgronden van regionale variatie en algemene structuur van de *'urban fringe'*.

De conflicterende belangen uit de drie milieus leiden tot vier problemen in de stadsrandzone: (1) conflicten over grondgebruik en functieverandering, (2) stedelijke druk, (3) sociale aspecten en (4) planningsvraagstuk. Bryant e.a. erkennen de complexe relaties tussen de milieus en activiteiten in de stadsrandzone. Er wordt geconstateerd dat planning en management van deze gebieden niet holistisch verloopt, maar vanuit incidenten (in de wereld *ad hoc*) gestuurd vanuit een specifieke activiteit.

### Compactheid versus verwevenheid

De huidige aandacht legt vooral de nadruk op de relatie tussen stedelijke vorm en mobiliteit (Zhao, 2010). Discussies omtrent stedelijkheid hebben meer betrekking op duurzaamheid in de breedste zin van het woord. De compacte stad wordt enerzijds geroemd om de vermindering van de automobilititeit, kortere reistijden en draagvlak voor voorzieningen als openbaar vervoer. Energiekosten worden beperkt door lagere transportkosten en minder warmteverlies (Willis e.a., 2001, p. 7).

Daar tegenover staat onder andere Richardson die beargumenteert dat de compacte stad juist nadelige gevolgen heeft. De waarde en behoefte aan landbouwgrond is sterk gedaald en mensen hebben behoefte aan ruimer, groener wonen (PBL, 2010a, p. 25). Daarbij komt dat het effect van de compacte stad lang niet altijd duidelijk is. Hoge dichtheid is volgens Richardson alleen efficiënt als de energiekosten voor transport en communicatie hoog zijn. Daarnaast blijken binnenstedelijke vernieuwing en verdichting haast alleen rendabel met publieke financiering (Willis e.a., 2001, p. 7; Buitelaar & Witte, 2011, te verschijnen). Deze opvatting past binnen het symbiotische discours waarin een meer verweven structuur wordt aangehangen.

Het mobiliteitsvraagstuk in de stadsrandzone legt de focus op bouwen in hoge dichtheden. Het VINEX beleid in Nederland is een voorbeeld waarin deze wens tot uitdrukking komt. Hoge dichtheden in combinatie met hoogwaardig openbaar vervoer wordt gezien als oplossing voor vermindering van de filedruk en brengt minder schade aan waardevolle landschappen. De open ruimte wordt als natuurlijke hulpbron gezien waar zuinig mee moet worden omgegaan (Dwyer & Childs, 2004; Richardson & Bae, 2004).

### 'Rural-urban' perspectief

In het 'rural-urban' perspectief staan de veranderingen in het landschap als gevolg van veranderingen van rurale functies in plaats van stedelijke functies centraal. De stadsrandzone wordt benaderd vanuit een agrarisch of ecologisch perspectief (Dwyer & Childs, 2004). Hierbij kan gedacht worden aan veranderingen in de landbouwsector als schaalvergroting, modernisering, verbrede landbouw etc., maar ook veranderingen in gebruik van bijvoorbeeld agrarisch gebruik naar woonboerderijen.

Bekend voorbeeld van het rurale perspectief in de Nederlandse wetenschap is de studie van Lucas & van Oort: *'Dynamiek in een stadsrandzone. Werken en wonen in de stadsrandzone van de agglomeratie Utrecht'* (1993). Het werk geeft een overzicht van dynamiek van ruimtegebruik op microniveau. De dynamiek in overgang van ruraal naar urbaan grondgebruik en de heterogeniteit van ruimtegebruiksfuncties wordt onderzocht op het schaalniveau van bewoners en eigenaren.

Conclusie is dat in de stadsrandzone veel ongeplande kleine ontwikkelingen plaatsvinden, die op langere termijn fysieke en financiële barrières kunnen opwerpen. Planologische controle op deze kleinschalige ontwikkelingen ontbreekt in de meeste Nederlandse gemeenten. Een inrichtingsvisie voor het overgangsgebied tussen stad en land ontbreekt, gemeenten sturen meestal alleen als het gaat om bescherming van waardevolle gebieden, zoals bufferzones.

Een recente studie van Bomans e.a. (2010) besteedt net als Lucas & van Oort, aandacht aan kleinschalige functieveranderingen in de open ruimte. De nadruk ligt hier op de onopgemerkte transformatie van open ruimte in het stedelijk veld. Grondgebruiksfuncties in de stadsrandzone komen in werkelijkheid lang niet altijd overeen met de statistieken. Strategische planning houdt nog te veel vast aan de traditionele categorieën, waardoor veranderingen in bijvoorbeeld multifunctioneel ruimtegebruik niet worden meegenomen in planvorming (Bomans e.a., 2010, p. 197). Deze onopgemerkte veranderingen kunnen wel gevolgen hebben voor ontwikkelingsmogelijkheden in een gebied (zie ook Qviström, 2007). Een kritische blik op de categorieën van functies en een integrale visie voor de open ruimte zouden ruimtelijke planning in stadsrandzone ten goede komen.

### Los van de dichotomie stad- land

De dichotomie tussen stad en land wordt in de literatuur steeds meer losgelaten. Een integrale visie op het stedelijk veld komt steeds meer naar voren. Met het loslaten van de dichotomie stad-land kan de stadsrandzone een eigen plek in het stedelijk veld op eisen als uniek gebied met eigen functie, vorm en identiteit. Het is niet simpel een *'corrupted countryside'* of *'low-density urban space'*. De stadsrandzone krijgt in deze benadering haar eigen problemen en nadrukkelijk ook haar eigen kansen (Gallent, 2006, p. 368; Sieverts, 2003; VROM, 2010b).

Sieverts (2003) heeft met zijn werk *'Cities without cities, an interpretation of the Zwischenstadt'* een belangrijke bijdrage geleverd aan het denken over stadsrandzone met de term *'in between city'*. De stadsrandzone wordt geplaatst in een regionaal perspectief, in een continuüm van bebouwd gebied (grote steden en agglomeraties) en open ruimte. Het geheel wordt verbonden door een netwerk van verschillende paden.

Planning en besluitvorming in de *'Zwischenstadt'* is afhankelijk van individuele waarnemingen en percepties. De diversiteit aan percepties zorgt voor complexiteit en maken stedelijke ontwikkelingen moeilijk te voorspellen en onzeker (Sieverts, 2003, pp. 114-116).

Sieverts stelt hierbij dat planning meer als creatief proces moet worden opgepakt. Planning als kunst om de ruimte in te richten als onderdeel van de metropolitane cultuur. Een goede relatie van mensen met hun sociale, culturele en ecologische omgeving vormt de basis voor planning. Zoals Sieverts (2003) het zelf benoemt: *"The open space of the landscape will become the actual creative field, which must preserve and restore the identity, the unique character of the Zwischenstadt"*. De stadsrandzone is hierbij onderdeel van het stedelijk continuüm, maar met een eigen karakter en ontwikkelingskansen.

In het theoretisch model van Lacour & Puissant (2007) vervagen de begrippen stad en land eveneens, er is sprake van *'re-urbanity'*; het belang van de centrale stad neemt af. De groeimogelijkheden zijn losser en afhankelijk van nieuwe patronen van leefstijlen en nieuwe manieren van ruimtegebruik. De oude kern is niet per definitie de centrale plek voor elke activiteit; er ontstaat een stedelijk mozaïek met diverse stedelijke locaties (PBL, 2010).

### Verbindingen & infrastructuur

In paragraaf 2.1 is het thema infrastructuur al meerdere keren benoemd als kenmerk en factor bij ontwikkeling in de stadsrandzone. In de literatuur wordt het thema infrastructuur vanuit meerdere perspectieven belicht.

Keil & Young (2010) gaan in op de politieke keuzes rondom infrastructuur in de *'in between city'*. Veel economische en politieke aandacht gaat uit naar de centrale stad en de suburbs, de ontwikkelingen in de stadsrandzone blijven onderbelicht. Als restruimte en marginale plaatsen worden deze gebieden slecht ontsloten. Keil & Young pleiten voor de ontsluiting van activiteiten en mensen in een tussengebied, zodat ze aansluiting krijgen op het stedelijk netwerk.

Infrastructuur zorgt kortom voor bereikbaarheid en toegankelijkheid van de stadsrandzone. Anderzijds kan infrastructuur als object ook werken als barrière en daarmee bijdragen aan fragmentatie van gebieden en sterke fysieke en sociale scheiding tussen bijvoorbeeld woonwijken onderling en wijken en de centrale stad. Een voorbeeld hiervan zijn de banlieus in Frankrijk (Severin-Barboutie, 2010).

Een betere ontsluiting heeft een positief effect op de interactie tussen stad en land. Daarentegen zijn dichtslibben van wegen en grote ruimtedruk op de open ruimte te onderscheiden als negatieve effecten van deze toenemende interactie (Sorensen e.a, 2004, Gallent, 2006; Gallent e.a., 2006). Het mobiliteitsvraagstuk met het accent op bereikbaarheid en toegankelijkheid van de stadsrandzone komen tevens terug in beleidsvorming (VROM, 2010a).

### Financiën

Recent onderzoek besteedt aandacht aan de financiële kant van stadsrandzones. Bijvoorbeeld de meerwaarde van openbaar groen in de nabijheid van je woning (Dekkers, 2010). Of het rendement van investeringen in stadsrandzones op de economie en werkgelegenheid in een gebied (Lier & de Bruijn, 2009). Dit thema komt ook expliciet naar voren in de opgave voor de stadsrandzone (paragraaf 2.4) en de vraag vanuit het beleid naar het gebruik van de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA), waarin naast de kosten ook gekeken wordt naar het positieve effect op de maatschappij. In paragraaf 3.3 wordt hier verder op ingegaan.

### Stadsrandzone als constructie

Een compleet andere invalshoek en type onderzoek komt van Wezenaar (1994). Met zijn werk *'Buiten Westen. Planologie op avontuur aan de stadsrand'* gaat hij op zoek naar het verhaal van de stadsrandzone vanuit het perspectief van gebruikers en bezoekers. De vraag: *'Welke wijze van planning sluit aan op de spanning tussen de zogenaamde wanordelijke stadsrand en de ruimtelijke ordening van Nederland?'* wordt beantwoord door middel van onderzoek naar dagelijkse beleving en structuurbeelden. Wezenaar bouwt voort op Bours benadering van structuurbeelden die opgebouwd zijn uit individuele culturele betekenissen van ruimte. Stadsrandzone worden hierin gezien als cultureel bepaald - zonder vaste, tastbare grenzen- in plaats van ruimtelijk gelokaliseerd.

De sociale constructie van stadsrandzone beïnvloedt de manier waarop betekenis wordt gegeven en de benaderingswijzen van de stadsrandzone en bijbehorende kansen. Waar Wezenaar *'de stadsrand als ergerlijke periferie'* (Wezenaar, 1994, p. 15) en *'rommelzone'* typeert, geeft het RPB (2004) met de term *'Tussenland'* een positieve blik op de stadsrandzone. In plaats van de angst voor verrommeling worden de onbestemde gebieden gezien als een kans voor flexibiliteit, creativiteit en zelforganisatie. Rauws & de Roo (2009, p. 20) sluiten hierbij aan met de kansen voor innovatie en

duurzame integratie van tegengestelde belangen. Het geeft mogelijkheden voor snelle, tijdelijke aanpassingen. Het RPB rapport pleit dan ook voor erkenning en ruimte binnen het bestaande systeem voor deze gebieden. De kenmerkende karakteristieken zijn essentieel voor noodzakelijke stedelijke functies (Gallent, 2006, p. 388).

### 3.2.3 *Synthese*

Met behulp van de indeling in vijf discoursen en bijbehorende theoretische achtergrond kan nu antwoord worden gegeven op de vraag: *Welke perspectieven en theorieën zijn de afgelopen decennia ontwikkeld vanuit de ruimtelijke planning (wetenschapsveld) op het overgangsgebied stad-land?*

De eerste discussies over het overgangsgebied tussen stad en land zijn voornamelijk gevoerd vanuit een morfologische insteek, geredeneerd vanuit het stedelijk perspectief van uitbreiding en uitloopgebieden. Het discours past bij het concept van de compacte stad. Functies worden zoveel mogelijk geconcentreerd in de ruimte geplaatst aan de rand van steden. Dit discours is nog steeds aanwezig in de literatuur, maar minder op de voorgrond.

Inmiddels hebben nieuwe discoursen hun intrede gedaan waarbij netwerken en economische kracht centraal zijn komen te staan. Vanuit de beleidswereld is er vraag naar het moneteriseren van ruimtegebruiksfuncties en nieuwe financieringsconstructies voor het overgangsgebied. De wetenschap probeert op deze thema's in te spelen.

Los van het overwegend stedelijke uitgangspunt staat het rurale perspectief. Deze stroming richt zich meer op landelijke, groene ontwikkelingen in relatie met de stad. Het vormt een andere kijk op het overgangsgebied waardoor ook andere potenties worden aangestipt. De indeling in discoursen dient als een referentiepunt voor het empirisch gedeelte van dit onderzoek.

## 3.3 **Beleidsperspectieven op stadsrandzone**

De dichotomie tussen stad-land is, net als in de literatuur, ook in het beleid duidelijk waarneembaar. (Asbeek-Brusse e.a. 2002; van Duinen, 2004). Beleidsdoelen worden zo geformuleerd dat het onderscheid tussen stad en land zo goed mogelijk wordt behouden. Uitgangspunt is dat een duidelijk contrast tussen stad en land tegenwicht biedt aan het angstbeeld van een amorfe, continue stedelijkheid (Kooman e.a., 2008, pp. 362-363).

### 3.3.1 *Open landschap*

Om het contrast tussen stad en land in stand te houden wordt planning voor open ruimte noodzakelijk geacht. Open ruimte heeft meerwaarde zoals, psychologische, sociale en educatieve waarde. Het aanbod van open ruimte kan worden gezien als publiek goed, een dienst. Kenmerk van een publiek goed is dat iedereen er gebruik van kan maken zonder het gebruik door anderen te verhinderen. Voor het gebruik hoeft men niet te betalen, het is van niemand en niemand wil ervoor betalen. De drang om te ontwikkelen, maakt dat het behoud van open ruimte vaak onder druk staat. Daarbij komt dat de waarde van open ruimte moeilijk is te moneteriseren. De marktwerking zal daarom de open ruimte niet in stand houden. Dit vormt de legitimatie voor overheidsingrijpen en ruimtelijke ordening (van Rij, 2008, pp.68-72).

Maruani & Amit-Cohen (2007) geven een overzicht van verschillende planning modellen voor de open ruimte. Zij maken onderscheid tussen de vraag- en aanbodgerichte open ruimte modellen. Aanbodmodellen gaan uit van conservatie van (hoogwaardige) natuur. Vraaggerichte modellen voorzien de mens in haar behoefte aan recreatie en leefomgevingskwaliteit. De stadsrandzone heeft voornamelijk te maken met vraaggerichte planning modellen met het accent op de recreant. Planningsregiems van de Rijksbufferzone en Nationale Landschappen vallen in deze categorie (Samenwerkingsverband Nationale Parken, 2010).

De oprukkende verstedelijking voegt consumptieve waarde toe aan rurale open gebieden, in de vorm van recreatie en een aantrekkelijk woonmilieu. Verschillende functies worden verweven in de ruimte. Bomans e. a. (2010) zien de verwevenheid zowel als oorzaak als gevolg van fragmentatie en multifunctionaliteit van de open ruimte. De oorzaak ligt in de strategische planning, met als doel om conflicten te verzoenen worden functies verweven. Echter het werkt ook conflicten in de hand als politieke besluitvorming komt tot een monofunctionele inrichting om op deze manier duidelijkheid te creëren. Open ruimte als consumptie ruimte voor recreatie wordt nog maar weinig meegenomen in de planvorming. Plannen zijn voornamelijk gericht op economische belangen en in mindere mate voor ecologische doeleinden (Bomans e.a., pp. 197-198).

Het beleidsdoel voor openheid speelt ook in het buitenland. De stadsrandzone wordt hier steeds meer benaderd vanuit haar groene karakter als bron van: inspiratie, ontspanning, educatie en innovatie. Het sterke onderscheid tussen stad en land zorgt voor een monofunctioneel perspectief en ruimtelijke inrichting. In Engeland accepteert men een zachtere overgang tussen stad en land. Het

wordt benaderd vanuit een *'city-landscape continuum'*, waarmee mogelijkheden voor multifunctioneel ruimtegebruik ontstaan (Gallent, 2006, p. 388).

Deze paragraaf maakt duidelijk dat open ruimte een belangrijke meerwaarde heeft voor de maatschappij en dat het de taak van de overheid is om open ruimte te beschermen en te ontwikkelen. Het Rijksbufferzone beleid van het ministerie van VROM sluit zich hierbij aan door niet alleen maar te beschermen, maar ook te investeren in de recreatieve en consumptieve waarde van open ruimte.

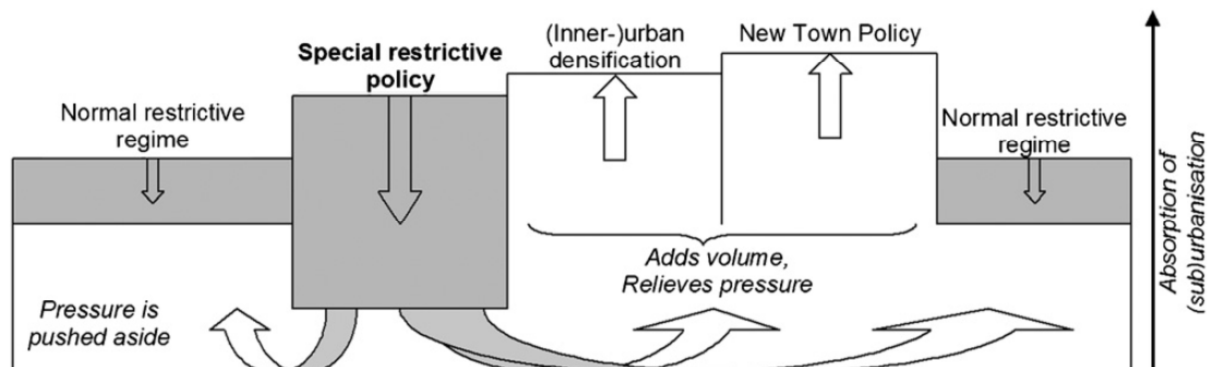
### 3.3.2 Zonering

Beleed op open ruimte in westerse landen is gebaseerd op concepten als zonering, grenzen aan stedelijke groei, verkoop van ontwikkelingsrechten en financiële instrumenten (Frenkel, 2004, p. 358). Dekkers (2010, p. 98) geeft een overzicht van vormen van zonering:

- land use zoning, beschrijving van de gebruiksfuncties van grond in een afgebakend gebied.
- growth control regulations, maten om verstedelijking te beperken.
- Minimum lot size zoning rules, minimale perceel grote van nieuwe woningen.
- Urban growth boundary zoning, nieuwbouw van huizen alleen toegestaan binnen bestaand stedelijk gebied.
- Greenbelt zoning, beschermt het landschap rondom de stad.

Het beleid is gericht op beperkingen in bepaalde gebieden. Met als consequentie dat in omliggende gebieden de stedelijke druk wordt verhoogd, zie figuur 3.3. De stedelijke druk wordt opgevangen in de vorm van verdichting of door de bouw van complete nieuwe steden. Dit komt typisch terug in de relatie tussen Amsterdam en Almere. Groene scheggen rondom Amsterdam blijven gevrijwaard van bebouwing door het gevoerde restrictieve beleid, aan de ander kant wordt gewerkt aan de schaa sprong Almere.

Figuur 3.3: Verschuiven van stedelijke druk als consequentie van restrictief beleid; ruimtelijk beleid is weergegeven als communicerende vaten.



Bron: Kooman e.a., 2008, p. 366.

### 3.3.3 Samenhang in de regio

In het voorgaande is het belang van open ruimte en de beleidsdoelstelling om open ruimte te behouden toegelicht. De beleidsdoelstelling voor het behoud van de open ruimte alleen is onvoldoende (Sieverts, 2003, p. 127). In Engeland worden specifieke functies los van elkaar toegelaten. Ook in Nederland is dit voor de stadsrandzone vaak het geval. Overheden hebben een passieve houding ten opzichte van de ontwikkelingen, toeval in plaats van ontwerp is bepalend voor de ruimtelijke inrichting (Gallent e.a., 2006, p. 464).

Als de overheid wel ingrijpt, is dit met name gerelateerd aan het open houden van het landschap en beheer van waardevolle gebieden (CPRE, 2010; Gallent, 2006; Gallent e.a., 2006; Bengston e.a., 2004; Frenkel, 2004; Genniao, 2009). Instrumenten als de bufferzone en de Engelse *Greenbelts* worden geëvalueerd op effectiviteit (Kooman e.a., 2008; Zuidvleugelkrant, 2010). Gallent (2006) pleit voor een bredere agenda voor overheden in de stadsrandzone. De afstemming van functies behelst meer dan alleen waardevolle natuur gebieden. Ruimtelijke planning moet zorgdragen voor afstemming tussen sociale, economische, en milieukundige aspecten in de stadsrandzone, door te sturen op een duurzame samenleving en kwaliteit van leefomgeving (CPRE, 2010; van Duinen, 2004, p. 50). Sieverts (2003, pp. 127-130) pleit voor een regionale benadering om deze doelen te bewerkstelligen.

*“To an increasing extent there are regional plans wich take on this task, but it is not enough to protect open spaces. The task concsits in consciously designing, shaping and forming the landscape as a component of the Zwischenstadt (Sieverts (2003, p. 130)”.*

Een gezamenlijke visie en ontwerp voor de ‘Zwischenstadt’ kan, door een benadering op hoger schaalniveau, kwaliteit en inbedding in het stedelijk netwerk verbeteren en de identiteit versterken. Om dit te bewerkstelligen dient organisatie van administratieve functies, besluitvorming, politieke legitimiteit en budget, regionaal te functioneren.

Bij het opstellen van een visie en beleid voor de stadsrandzone dient men echter ook te accepteren dat er behoefte vanuit de maatschappij is aan een planologische rommelzone. Goedkope grond is voor sommige (innovatieve) ontwikkelingen essentieel. Als de stadsrandzone geheel gepland wordt en daarmee ruimte voor spontane ontwikkeling wegneemt, zullen marginale functies elders in de ruimte terecht komen (Gallent, 2006, p. 388; Keil & Young, 2009).

#### 3.3.4 Synthese

Beleidsperspectieven op de stadsrandzone zijn voornamelijk ingegeven vanuit de doelstelling om open ruimte te behouden. Om echter ook ruimtelijke kwaliteit te organiseren is het open houden van het landschap onvoldoende. Ruimtelijke kwaliteit in de vorm van afstemming van functies en identiteit van de stadsrandzone kan worden versterkt door meer samenwerking en een regionale benadering.

### 3.4 Typologieën

Voor de ontwikkeling van beleid is het zinvol om gebieden te categoriseren. De indelingen geven uitdrukking aan de heersende beleidsopvatting over de ruimte (RPB, 2006, p. 7). In deze paragraaf worden een aantal bestaande typologieën met betrekking tot stadsrandzone besproken. In paragraaf 2.1 zijn de diverse factoren benoemd die van invloed zijn op de ontwikkeling van stadsrandzone. In elke stadsrandzone manifesteren deze factoren zich op hun eigen context afhankelijke manier.

Bryant e.a. (1982) beargumenteert dat onder diverse invloeden (context) ook diverse typen stadsranden ontstaan, elk type met eigen problemen en kansen. Hoe deze problemen en kansen worden geïnterpreteerd is - vanuit symbolisch interactionisme- afhankelijk van de zienswijze. De bestaande typologieën maken onderdeel uit van de sociale ruimte waarin de ruimte door actoren wordt geproduceerd en gereproduceerd. De typologieën maken onderdeel uit van de interactie en handelingen van actoren.

#### Kader 3.2: Typologieën

Voor de stadsrandzones bestaan er diverse ruimtelijke concepten en typologieën. Ruimtelijke concepten zijn visies op de ruimte en daarmee niet concreet afgebakend. Ze dienen als referentiebeeld voor het beleid. Typologieën zijn een concrete uitwerking van concepten in meetbare eenheden en helpen doelstellingen te verwezenlijken. Er wordt onderscheid gemaakt tussen analytische en sturende typologieën. Voor de relatie stad- land heeft het Rijk verschillende typologieën toegepast. Van oudsher is er een scherpe afbakening van stad en land aanwezig. De grens wordt getrokken tussen bebouwd gebied en buitengebied (RPB, 2006).

#### 3.4.1 De morfologische typologie

##### Klassiek, modern en eindeloos

Het onderscheid tussen klassiek, modern en eindeloos komt voort uit de historische stedelijke ontwikkeling. De klassieke stadsrand heeft een scherpe overgang tussen stad en land. Gekenmerkt door stadswallen, vestingmuren met grachten en poorten. Deze stadsrand hield stand totdat de grote uitbreiding plaatsvond, meestal nadat de defensieve functie verloren was gegaan. De klassieke stadsranden zijn grotendeels opgenomen in het stedelijk milieu, maar nog wel goed herkenbaar. (Abbing, 2004, p. 13).

De moderne stadsrand is minder duidelijk herkenbaar. In de jaren dertig van de vorige eeuw worden groene longen in de stad gepland om de verwevenheid tussen stad en land te bevorderen. Dit om een gezonde leefomgeving voor de stedeling te creëren. De stadsrandzone functioneert hierin als achtertuin voor de stedeling. De stadsrand zoals opgenomen in het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam is een bekend voorbeeld van een moderne stadsrand (VROM, 2010a).

Waar de stadspoort in de klassieke stadsrand de harde overgang vormt van stad naar land, wordt in de huidige visie ‘de poort’ als symbool gebruikt voor de stadsrandzone. Het is het visitekaartje van de stad, het gebied waar je doorheen komt als je de stad verlaat of tegemoet komt (VROM, 2010a).

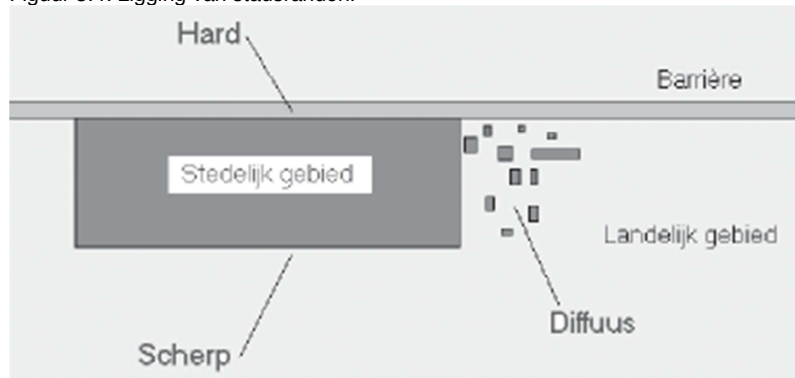
De eindeloze stadsrand krijgt met name vorm in het buitenland als de zogenaamde ‘edge cities’. Uitbreidingen komen verspreid en los te liggen van de bestaande stad. De stadsrand wordt in

kleinere losse stukken opgedeeld, waarbij sterke fragmentatie optreedt (PBL, 2009a, p. 15). Het Nederlandse planningsstelsel biedt met het bundelingsbeleid enigszins tegenwicht aan de ontwikkeling van losse gefragmenteerde stedelijke activiteiten, waardoor de eindeloze stadsrand hier minder extreem voorkomt (Abbing, 2004, p. 14).

#### Diffuus, scherp, hard en lint

Van Eijk en Roozendaal (2002) onderscheiden zes typen stadsranden die vorm krijgen aan de hand van figuur 3.4. Allereerst de diffuse stadsrand, dit type wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid van stedelijke en landelijke functies. Kenmerkende functies zijn o.a. sportvelden, maneges en volkstuinen. Een diffuse stadsrandzone wordt ook wel getypeerd als zachte grens of

Figuur 3.4: Ligging van stadsranden.



Bron: van Eijk & Rozendaal, 2003.

zachte overgang. De onsamenvangende structuur zorgt voor een visueel rommelige uitstraling. Het is dé stadsrandzone waar passend beleid voor wordt gezocht (VROM, 2010c).

Een tweede onderscheid wordt gemaakt tussen scherpe en harde randen, met daarbinnen gemengde en stedelijke vormen. Een harde grens wordt gekenmerkt door een barrière, die verdere bebouwing tegenhoudt. Scherpe stadsranden hebben een voorlopig karakter en staan open voor uitbreiding. Deze uitbreiding kan doorlopen totdat een barrière optreedt. Op dat moment wordt de scherpe rand een harde rand. Voorbeelden van barrières zijn waterpartijen, infrastructuur en bufferzones. Huidige ontwikkelingen houden niet altijd meer rekening met eerdere 'harde' grenzen, zoals de uitbreiding van de steden (onder andere een aantal VINEX-locaties) aan de andere kant van de snelweg.

Verder wordt een onderscheid gemaakt tussen gemengde en stedelijke typen. Bij een gemengde stadsrandzone vinden zowel stedelijke als landelijke functies hun plek. Een stedelijke stadsrandzone heeft een monofunctioneel stedelijk karakter.

Het laatste type dat Van Eijk en Roozendaal behandelen is de lintbebouwing, wat als stedelijk wordt ervaren. Dit type staat echter los van bovengenoemde categorieën. Tot slot wordt opgemerkt dat barrières niet per definitie fysiek zijn. Ook bestuurlijke grenzen kunnen een belemmering vormen voor ontwikkeling. Bij een geringe bereidheid tot samenwerking kan de ontwikkeling gestremd worden.

#### Type op basis van morfologie en functie

Uitgangspunt in dit onderzoek is dat elke stadsrandzone haar eigen context en dynamiek kent die op regionaal schaalniveau bepaald worden. Binnen deze regionale kenmerken zijn ook landelijke gemeenschappelijke kenmerken en typen te onderscheiden. Het PBL (2009a) onderscheidt de volgende vier typen stadsrandzone op lokale schaal aan de hand van morfologische kenmerken en functie:

- compact en monofunctioneel
- compact en functioneel gemengd
- verspreid en functioneel gemengd
- geen bebouwing.

Onder het eerste type vallen de grootschalige bedrijventerreinen en woningbouwlocaties. De locaties hebben een planmatig karakter. De randen zijn vaak tamelijk hard, begrenst door barrières. Opgemerkt moet worden dat een tamelijk harde fysieke grens, planologisch een zachte grens kan zijn. Dit houdt in dat er planmatig is gekozen voor een harde grens, maar dat er geen directe planologische restricties voor het omliggende gebied gelden. Een morfologisch harde grens kan in gebruik juist diffuus zijn, bijvoorbeeld doordat stedelingen de ruimte gebruiken voor recreatie.

Het tweede type slaat terug op het tussenland, met een sterke menging van functies met zowel een lokale als bovenlokale uitstraling. In dit type komen ook onbebouwde gebieden voor. De stadsrand heeft bij dit type een diffuus karakter, wat als rommelig ervaren kan worden.

Het derde type bestaat uit verspreide uitbreidingen op afstand van de centrale stad. Uitbreidingen worden per locatie op eigen manier ingepast in het landschap, in sommige gevallen aansluitend op kleine dorpen.



Tot slot kunnen stadsranden ook vrij blijven van bebouwing. Mogelijke oorzaak hiervan kan liggen in de aanwezigheid van ruimtelijke beperkingen, hinder- en beleidsrestricties, zoals een geurcirkel en geluidsnormen. Open karakter van de stadsrand geeft een helder contrast tussen stad en land. Belangrijk is dat deze indeling niets zegt over het ruimtegebruik van de stadsrandzone.

### 3.4.2 Functionele stadsrandzone

Naast veelvoorkomende morfologische typeringen, worden stadsrandzone ook regelmatig vanuit de aanwezige functie(s) getypeerd.

#### Stadsrandzone als loopgebied

Nuijten & Plaatzer (2005, p. 8) geven een typering aan de hand van vier typen 'loopgebieden':

- Uitloopgebied; een gebied met mogelijkheden voor recreatie (volkstuinten, maneges, sportterreinen)
- Overloopgebied; functies waarvoor in de stad geen plaats meer is zoals rioolzuivering, slibdepots, groothandelscentrum, maar ook woonwijken en bedrijventerreinen. In de laatste twee gevallen wordt de 'oude' stadsrandzone al snel een integraal onderdeel van de stad.
- Leegloopgebied; een reservering voor stadsuitbreiding. Het dient als planologische reserveruimte, het gebied lijkt stil te staan, maar ondertussen wordt in ambtelijke en bestuurlijke kringen gespeculeerd over de bestemming van de grond.
- Lopend gebied; een stadsrandzone kan elk moment verschuiven. Het wordt opgenomen als integraal onderdeel van de stad. Een deel van de aanwezige uitloop-, overloop- en leegloopfuncties wordt uitgeplaatst.

#### Milieu

Een tweede functionele indeling is naar aanwezige milieus. In het rapport '*Ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied*' (PBL, 2009b) wordt het Nederlandse stedelijke milieu ingedeeld in 18 stedelijke milieus en een buitenmilieu. De milieus zijn opgedeeld in vijf hoofdgroepen: centrummilieus, woonmilieus, werkmilieus en overige stedelijke milieus, welke weer zijn opgedeeld in specifiekere milieus naar dichtheid en functiemenging. Van deze type milieus komen de onderstaande veelvuldig voor in de stadsrandzone:

- perifeer detailhandelsmilieu
- hoogstedelijke kantorenmilieu
- perifeer kantorenmilieu
- openbare en sociaal-culturele voorzieningen
- groen- en sportvoorzieningen milieu
- grootschalig infrastructuurmilieu.

Deze milieus zijn goed te koppelen aan de functies en ontwikkelingen uit paragraaf 2.1.

#### Ligging

Stadsrandzone (door het RPB ook wel 'ommeland' genoemd) worden in het rapport '*Het nieuwe ommeland, veranderingen in stad-land relaties*' (RPB, 2007) verdeeld naar verplaatsingspatronen van bewoners en bezoekers en kenmerken als bevolking, grondgebruik en activiteiten die er zijn gevestigd. Na een clusteranalyse worden vier typen ommeland onderscheiden:

- ommelanden in dominante stadsgewesten (Amsterdam, Utrecht, Eindhoven etc.)
- klassieke ommelanden (Noord-Oost Nederland), waarbij het ommeland vrij uitgebreid is en op de centrale stad georiënteerd.
- ingeklemde ommelanden, kleinere ommelanden die ingeklemd liggen in grotere ommelanden.
- ommelanden in de overgangszone, ommelanden die in een krans om de Randstad heen liggen. Deze zone komt overeen met de intermediaire zone van het PBL (2009a).

### 3.4.3 Synthese

Typologieën bieden houvast en structuur om beleidsdoelen te formuleren. De manier waarop stadsrandzone worden getypeerd is een afspiegeling van de zienswijzen en uitgangspunten van de actor. Een typologie is een uitwerking van een sociale constructie van de werkelijkheid. De bestaande typologieën dienen als communicatiemiddel en zijn daarmee sturend voor de handelingen van actoren. De indelingen maken onderdeel uit van de symbolische en sociale ruimte.

Het geboden overzicht geeft inzicht in de huidige zienswijzen en indelingen op stadsrandzone en vormen daarmee houvast voor de duiding van stadsrandzone en mogelijke typeringen in het empirisch gedeelte.

### 3.5 Methoden in de stadsrandzone

Onderzoek naar de stadsrandzone kent zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeken afhankelijk van de theoretische benaderingswijze en het gekozen schaalniveau. In onderstaande paragraaf worden enkele gebruikte methoden kort toegelicht.

#### 3.5.1 Kwalitatieve methoden

Een duidelijk voorbeeld van kwalitatief onderzoek is Wezenaar (1994). In zijn proefschrift wordt een verhalend beeld neergezet over stadsrandzone. Op autobiografische wijze, worden belevingen en ervaringen over het fenomeen stadsrandzone beschreven. Het verhaal wordt ondersteund door inhoudsanalyses op wetenschappelijke literatuur en literaire werken. Daarnaast worden bewoners en bezoekers geïnterviewd om hun beleving, ervaring en beeld van stadsrandzones te achterhalen. De studie is een zoektocht naar de ideale stadsrandzone in woord en beeld.

Couch e.a. (2007) maken gebruik van case studies en comparatieve studies tussen de VS en Europa op het gebied van *'urban sprawl'*. De actorbenadering wordt gebruikt om perspectieven en belangen in de stadsrandzone te achterhalen. Uitgangspunt is dat met behulp van overzicht van actorperspectieven realistische doelstellingen kunnen worden geformuleerd om negatieve effecten in te perken (zie ook Bryant, 1995). Diversiteit vormt in dit onderzoek de sleutel tot begrip van het fenomeen *'urban sprawl'*. Het fenomeen *'urban sprawl'* en *'urban fringe'* kennen overlap in ontwikkelingskenmerken en in geografisch opzicht ( zie paragraaf 3.2.2). Inzicht in de actorperspectieven kan hiermee ook een goed uitgangspunt vormen voor overheidshandelen in de stadsrandzone.

Een derde kwalitatieve methode die gebruikt wordt voor onderzoek over stadsrandzone is, de ook in dit onderzoek gebruikte, discoursmethode. Hidding e.a. (1998) proberen de veranderende relatie tussen stad en land in kaart te brengen aan de hand van discourses. Met behulp van de discourses wordt gezocht naar een beter en vernieuwend theoretisch kader voor het denken over de relatie stad land.

#### 3.5.2 Kwantitatieve methoden

Kwantitatieve methoden komen zowel voor op nationaal schaalniveau als op lokaal schaalniveau. Op nationaal schaalniveau wordt gebruikt gemaakt onder meer GIS-modellen en radarbeelden, voor bijvoorbeeld dataverzameling voor de 'Nieuwe kaart van Nederland' (Nirov, 2010).

Het rapport *'Verstedelijking in de stadsrandzone, een verkenning van de ruimtelijke opgave'* (PBL, 2009a) geeft een uitgebreide analyse van de stadsrandzone op nationaal niveau. De stadsrandzone wordt beschouwd vanuit een stedelijke invalshoek. Er is gekozen voor een zowel kwalitatieve als kwantitatieve insteek. Er wordt zowel met een kwalitatieve als onderstaande kwantitatieve definitie gewerkt. Deze laatste kent een strikte, eenduidige, meetbare afbakening van de stadsrandzone:

*"De overgangszone tussen stad en platteland: het gebied dat direct grenst aan de bestaande stad, met een doorsnee variërend van enkele honderden meters tot circa twee kilometer (afhankelijk van de grootte van de stad), met inbegrip van het gebied in de directe omgeving van snelwegafslagen"* (PBL, 2009a, p.11).

Deze typering maakt het mogelijk om nauwkeurige GIS analyses los te laten op het ruimtegebruik van Nederland. Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de ruimtelijke problematiek als gevolg van verstedelijking en het verkennen van ruimtelijke opgave in de stadsrandzone. Resultaat van het onderzoek is een duiding van de opgave in kwantitatieve (in hectaren) en kwalitatieve (functiecombinaties en verstedelijkingspatronen) zin.

Lucas & Van Oort (1993) gebruiken kwantitatieve methoden op lokaal schaalniveau in de vorm van populatieonderzoek onder alle ruimtegebruikers in het afgebakende gebied van de agglomeratie Utrecht. Doel is het analyseren van heterogeniteit en dynamiek in de stadsrandzone. De functieverandering is onderzocht in retrospectief van 1960-1990, met als bron de huidige actor met de bijbehorende perceptie van problemen in het gebied. De ruimtegebruikers zijn onderverdeeld in landbouw, hobbyboeren, bedrijven en wonen.

Bomans e.a. combineren kwantitatieve gegevens van functieverandering, met zeer gedetailleerde informatie van experts, hierbij maken zij gebruik van *mixed methods research*. Beschrijvingen van verandering in ruimtegebruik en processen worden opgesteld vanuit de methode van *grounded theory*. Inhoudelijk is dit onderzoek in paragraaf 3.2.2 reeds aan de orde geweest.

#### 3.5.3 Synthese

Onderzoek naar het fenomeen stadsrandzone vindt zowel vanuit kwantitatieve als kwalitatieve insteek plaats. Onderzoeken richten zich op ideaalbeelden, actorperspectieven en kwantitatieve GIS analyses. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de discoursmethode vanuit het

actorperspectief. Het vormt daarmee een combinatie van onderzoeken van Couch e.a. (2007) en Hidding e.a. (1998). In het volgende hoofdstuk worden deze onderzoeksopzet en methoden toegelicht en verantwoord.

### 3.6 Conclusie

De theoretische context van dit onderzoek ligt in het symbolisch interactionisme. Hierin krijgen sociale processen vorm door interactie tussen betrokken actoren. De betekenis die actoren geven en de manier waarop dit het handelen van actoren beïnvloed vormen het uitgangspunt van het onderzoek. Dit heeft als gevolg dat het fenomeen stadsrandzone niet puur vanuit het object, de fysieke ruimte wordt benaderd, maar vanuit de symbolische ruimte. Het uitgangspunt vormt de symbolische ruimte die op haar beurt van invloed is op de fysieke ruimte en de sociale ruimte van het fenomeen stadsrandzone. Hieruit komt eveneens de vooronderstelling dat een objectieve werkelijkheid niet bestaat en dat de werkelijkheid een sociale constructie is die wordt gevormd door sociale interactie tussen actoren.

In dit hoofdstuk zijn een aantal wetenschappelijke perspectieven en beleidsperspectieven met betrekking tot het fenomeen stadsrandzone besproken. Dergelijke perspectieven zijn de uitkomst van sociale processen in respectievelijk het wetenschappelijke vakgebied van planning en de praktijk van de ruimtelijke ordening. Zowel wetenschappelijk als toegepast onderzoek zijn context gebonden en worden beïnvloed door de heersende denkkaders ofwel discoursen. De in dit hoofdstuk gepresenteerde discoursen zijn door de onderzoeker onderscheiden weergave van deze denkkaders.

Geconcludeerd kan worden dat het stedelijk perspectief in concepten en theorieën van stadsrandzone nog steeds duidelijk aanwezig is in het denken over het fenomeen. De sociale constructie van de dichotomie stad-land heeft nog steeds invloed. Echter in recent onderzoek komen steeds meer nieuwe concepten en denkwijze over het overgangsgebied tussen stad en land naar voren, waarin de positie van de centrale stad wordt gerelativeerd.

De sociale constructie van wat een stadsrandzone is, veranderd door onder andere een verschuiving in de fysieke ruimte (zie hoofdstuk 2) en symbolische ruimte van stadsrandzone. De stadsrandzone wordt steeds meer gezien als een gebied met eigen meerwaarde en karakter in plaats van een restgebied. Conclusie is dat vanuit het onderzoek (wetenschappelijk en toegepast onderzoek) steeds meer aandacht uitgaat naar de mogelijkheden en kansen voor regionale afstemming en ontwikkelingskansen voor het overgangsgebied tussen stad en land. Vanuit het symbolisch interactionisme is de verschuiving van de betekenis en waarde van invloed op het handelen van actoren in de praktijk.

Deze conclusie heeft gevolgen voor de benadering van stadsrandzone door overheden. Problemen, oplossingen en ontwikkelingsrichting van de stadsrandzone kunnen niet alleen worden opgepakt met kennis van het object (de fysieke ruimte). De overheid is onderdeel van de sociale processen en daarmee is het mogelijk handelen van DG Ruimte afhankelijk van de sociale processen en interactie tussen betrokken actoren in de stadsrandzone. Kennis van deze processen en bijbehorende diverse benaderingswijzen en achterliggende betekenisgeving is essentieel voor de invulling van het handelen van DG Ruimte.

In het empirisch gedeelte van dit onderzoek (hoofdstuk 5 en 6) wordt gekeken naar de betekenis die actoren in de praktijk geven aan het overgangsgebied en het handelen van de betreffende actoren. Alvorens hier op in te gaan wordt in het volgende hoofdstuk de gekozen onderzoeksopzet en methoden behandeld.

## 4. Onderzoeksmethoden

In de voorgaande hoofdstukken zijn de context en de theoretische verdieping behandeld. In hoofdstuk 2 is de eerste deelvraag behandeld waaruit de fysieke kenmerken en de invloed van het handelen van actoren is behandeld. De belangrijkste fysieke kenmerken zijn de heterogeniteit en dynamiek die leiden tot zeer diverse symbolische betekenis van het overgangsgebied wat leidt tot een complex ruimtelijk systeem waarin de rol van het Rijk zich beperkte tot een symbolische betekenis.

Deelvraag 2 is behandeld in hoofdstuk 3, waar de uiteenlopende wetenschappelijke en beleidsperspectieven zijn gepresenteerd. Deze theoretische kennis vormt de basis voor de onderzoeksopzet en methoden, welke in dit hoofdstuk besproken worden.

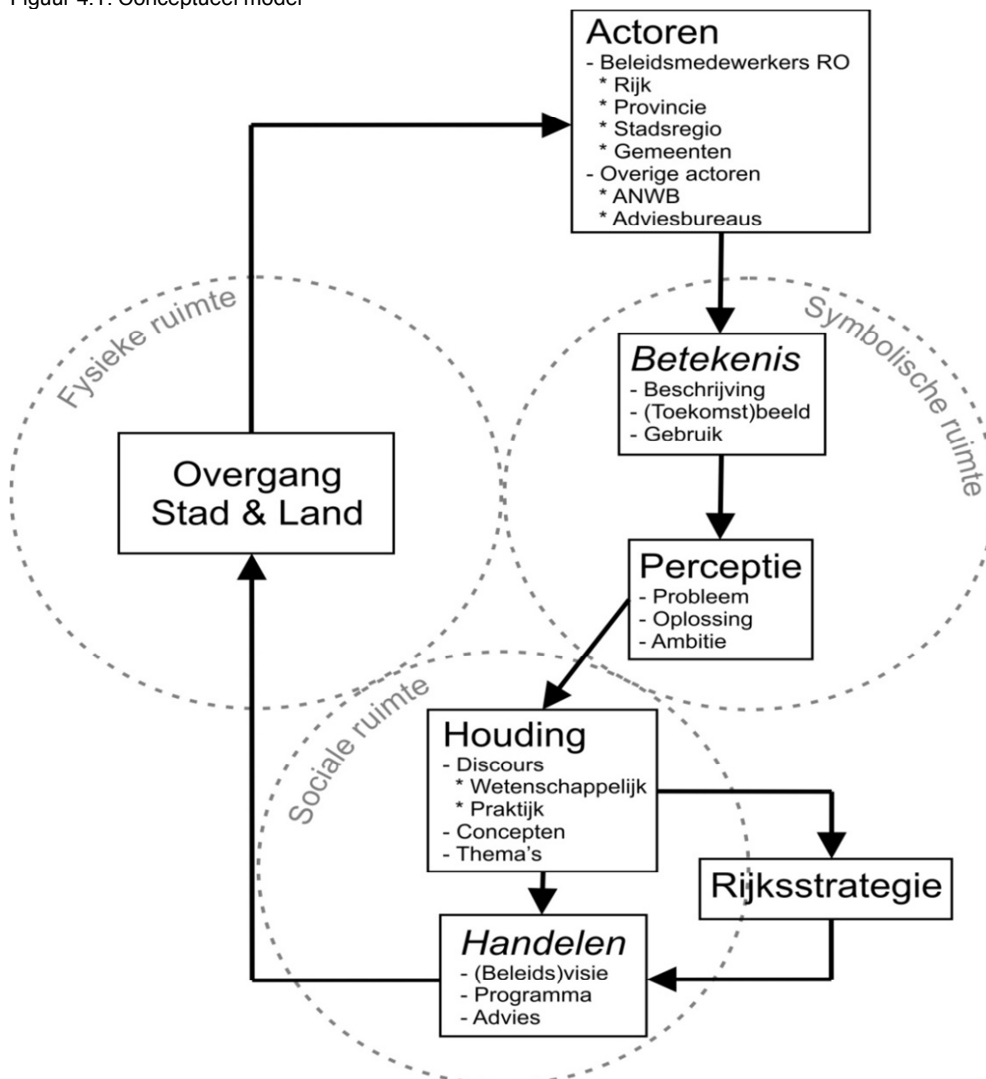
Het doel van dit hoofdstuk is om de verworven inzichten te vertalen naar het empirisch onderdeel van dit onderzoek. Voor het beantwoorden van deelvraag 3 (symbolische ruimte) en deelvraag 4 (sociale ruimte) is empirisch verworven kennis noodzakelijk. De manier waarop de empirische kennis is verworven wordt verantwoord in dit hoofdstuk.

Hiertoe wordt allereerst een toelichting gegeven op het conceptueel model. Waarna de gebruikte definities en begrippen worden toegelicht. Paragraaf 4.3 gaat in op het onderzoeksontwerp en de methoden. Vervolgens wordt de betrouwbaarheid en validiteit besproken in het licht van de kwalitatieve analyse. Tot slot geeft de conclusie een reflectie op de betekenis en gevolgen van de gemaakte keuzes voor de uitkomsten van het onderzoek.

### 4.1 Conceptueel model

Het conceptueel model in figuur 4.1 is een schematische weergave van het theoretisch perspectief. In het model is het symbolisch interactionisme (zie ook figuur 1.1) gecombineerd met het perspectief van de drie verschillende aspecten van ruimte: fysiek, sociaal en symbolisch (Asbeek-Brusse e.a., 2002).

Figuur 4.1: Conceptueel model



Het model begint bij de interactie tussen actoren en de fysieke ruimte, het overgangsgebied stad en land. Actoren interpreteren de fysieke ruimte en geven daarmee betekenis aan het overgangsgebied stad en land. Vanuit deze betekenis ontwikkelen actoren een perceptie op het fenomeen. Deze twee aspecten maken onderdeel uit van de symbolische ruimte; de manier waarop actoren de leefomgeving ervaren. De perceptie vormt op haar beurt de basis voor de houding van de actor. Zoals in paragraaf 3.1 is benoemd, wordt deze houding naast de individuele basis van de actor, gevoed door de interactie met overige actoren in de sociale ruimte. Uitgangspunt van het symbolisch interactionisme is dat de hiervoor genoemde stappen bepalend zijn voor het handelen van actoren. Hieruit volgt dat het handelen van actoren tot slot de fysieke ruimte beïnvloedt van het overgangsgebied stad en land.

Mijn onderzoek heeft als doel om naast inzicht in het handelen van actoren in de stadsrandzone ook zicht te krijgen op de handelingsruimte van DG Ruimte in het overgangsgebied. De handelingsruimte wordt voor een groot deel bepaald in de sociale ruimte. De mogelijkheden voor DG Ruimte worden beïnvloed door de houding van actoren. Zowel de houding ten aanzien van het object stadsrandzone als de houding ten opzichte van de actor DG Ruimte. Uiteindelijk is de rijksstrategie op zich zelf een specifieke invulling van het handelen van de actor DG Ruimte.

## 4.2 Begrippen en definities

In deze paragraaf worden de theoretische begrippen en definities omgezet naar empirische begrippen en indicatoren. De theoretische begrippen bieden houvast om de inductief verzamelde kwalitatieve data te kunnen duiden. De specifieke onderzoeksopzet en methoden worden in de volgende paragraaf besproken. Allereerst volgt nu de toelichting en beschrijving van de gebruikte begrippen en definities.

Het belangrijkste begrip in het onderzoek is de *stadsrandzone*. In hoofdstuk 2 is reeds een overzicht gegeven van de verschillende wetenschappelijke definities en omschrijvingen van stadsrandzone. In dit onderzoek wordt de volgende beschrijving van stadsrandzones gehanteerd:

*“De stadsrandzone is het overgangsgebied tussen stad en land. Waarin de morfologie, functionele en symbolische invulling per gebied (en actor) kan verschillen. De stadsrandzone ligt niet vast in de ruimte, zowel op fysiek, sociaal en symbolisch vlak beweegt de stadsrandzone mee op de maatschappelijke beweging.”*

In de vraagstelling en het empirisch onderzoek wordt het theoretisch begrip ‘*stadsrandzone*’ omgezet naar de term ‘*overgangsgebied stad-land*’. De term ‘*stadsrandzone*’ is een bekende term in de literatuur en komt eveneens terug in enkele beleidsdocumenten. Echter in de praktijk is de term niet alom bekend en wordt er in algemenere term gesproken over het overgangsgebied. In de vraagstelling is om deze reden gekozen voor de term ‘*overgangsgebied stad-land*’.

Eenzelfde soort keuze is gemaakt met betrekking tot de term ‘Rijk’ en ‘*DG Ruimte*’. In het empirisch gedeelte wordt de term ‘*Rijk*’ gebruikt, omdat deze term naar verwachting beter aansluit bij de terminologie van de respondenten. In de uitwerking en resultaten zal de term het ‘Rijk’ worden toegespitst op het mogelijk handelen – strategie - voor DG Ruimte.

*Actoren* zijn personen met eigen doelen, belangen en middelen die betrokken zijn bij de stadsrandzone. Het gaat hier nadrukkelijk om individuele personen die betekenis geven aan de stadsrandzone (zie paragraaf 3.1).

Centraal begrip naast het object ‘*stadsrandzone*’ vormt – vanuit het theoretisch perspectief - *betekenis*. Betekenis wordt in navolging van Immink (2007) gezien als de interpretatie van groepen of individuen die een verband hebben met het fenomeen stadsrandzone. Betekenis (meaning) is de overtuiging en opinie van mensen die kleurt, bepaald hoe ze naar de omgeving kijken. Empirisch wordt de interpretatie vorm gegeven door beschrijvingen van het object in definitie, functie, gebruik en huidig beeld en toekomstbeeld. Deze beschrijving krijgt diepte door bijbehorende lading van termen. De volledige lijst van operationalisering van begrippen is opgenomen in bijlage II.

Het begrip perceptie is een nadere invulling en gebruik van betekenisgeving. Perceptie van actoren kan omschreven worden als de manier waarop actoren het fenomeen ‘*stadsrandzone*’ benaderen. In diverse onderzoeken komt het begrip terug als perceptie op bijvoorbeeld veiligheid- en risicoperceptie, kijk op milieu en leefomgeving (Immink, 2007; Heins, 2002; Kaltenborn & Bjerke, 2002). Het empirisch begrip perceptie wordt geoperationaliseerd in: problemen, oplossingsrichtingen en ambitie in het overgangsgebied stad -land.

Het begrip houding wordt hier gezien als het betekenis kader en opstelling van de actor in de sociale ruimte. Vanuit de theorie wordt het begrip discours gebruikt om het begrip houding invulling te geven (paragraaf 3.1). Hieruit volgt de empirische definitie van ‘*houding*’ als een samenhangend

geheel van ideeën, concepten en categorieën. In paragraaf 3.2 is reeds een indeling gemaakt van de wetenschappelijke discoursen. In het volgende hoofdstuk wordt een indeling voor het werkveld gepresenteerd (paragraaf 5.1).

Het theoretisch begrip '*handelen*' krijgt in het empirisch gedeelte vorm als visie van actoren, programma (functieveranderingen die actoren zien) en adviezen die actoren geven over stadsrandzone. Tot slot wordt het begrip '*rijksstrategie*' benaderd als de mogelijke rol die DG Ruimte kan spelen in de stadsrandzone.

### 4.3 Onderzoeksontworp & methoden

#### 4.3.1 Onderzoekstype en -methode

Het symbolisch interactionisme is nauw verbonden aan kwalitatief onderzoek. Interactionisten zetten zich af tegen de structuralisten die uitgaan van een externe, objectieve werkelijkheid. De basisprincipes van het symbolisch interactionisme gaan juist uit van een werkelijkheid die wordt geconstrueerd door individuele interpretaties. Actoren geven een eigen betekenis aan de sociale ruimte die door interactie elke keer opnieuw wordt geproduceerd en gereproduceerd. In de centrale vraag wordt expliciet gevraagd naar de betekenis, mening en achterliggende gedachten van actoren. Een accurate manier om deze informatie te verzamelen is middels kwalitatief onderzoek in de vorm van een open vragenlijst (Bryman, 2008, pp. 22-23, 366-367; Oxford references, 2010ab).

De methode van *grounded theory* wordt als leidraad gebruikt (Bryman, 2008, pp. 541-545), waarbij gezocht wordt naar concepten en niet zozeer naar nieuwe theorieën. De gevonden concepten vormen de basis voor de indeling in discoursen. Hiermee wordt een overzicht aan diverse houdingen van actoren in het overgangsgebied geboden. De gevormde indeling biedt eventuele aanknopingspunten voor discussies over het overgangsgebied stad en land.

Populatieonderzoek onder alle actoren die verband hebben met het overgangsgebied stad-land is praktisch onhaalbaar. Er is gekozen voor een beperkt aantal diepte interviews met betrokken actoren. In lijn van de uitspraak in paragraaf 2.2 - ruimtelijke planning wordt gezien als overheidsactiviteit- ligt de nadruk in de steekproef op de beleidswereld (Rijk, provincies en gemeenten). Aanvullend is gekeken naar een beperkt aantal actoren uit de wereld van advies/belangenbehartigers. De lijst van geraadpleegde respondenten is opgenomen in bijlage I. Bij de verwerking van de resultaten zijn de respondenten wegens privacy redenen geanonimiseerd. In tabel 4.1 zijn de respondenten in willekeurige volgorde weergegeven. In de resultaten wordt vervolgens verwezen naar het nummer en bijbehorend organisatieniveau (Rijk, provincie, stadsregio, gemeenten en advies), bijvoorbeeld 'respondent 1, advies'.

Tabel 4.1: Geanonimiseerde respondenten.

<i>Respondent</i>	<i>Functie</i>	<i>Organisatie</i>
1	Landschapsarchitect	BVR Advies
2	Beleidsmedewerker Strategie en Ruimte	Gemeente Almere
3	Projectleider Caumerbeekdal	Gemeente Heerlen
4	Kennisaccount Stadsrandzone	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (VROM)
5	Programmamanager	Freelancer
6	Algemeen Ledenbelang	ANWB
7	Programmamanager Ruimte	SRE
8	Beleidsadviseur	Gemeente Enschede
9	Stedenbouwkundig ontwerper	Gemeente Amsterdam (DRO)
10	Adviseur Raad Landelijke Gebied	Zuid- Hollandse Milieufederatie
11	Beleidsmedewerker Ruimte en Strategie	Gemeente Zwolle
12	Projectleider Nieuw Stroomland	Provincie Fryslân
13	Regio account Noord-Brabant	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (VROM)
14	Projectleider Stadsrandzone	Provincie Overijssel
15	Beleidsmedewerker Schaalsprong Almere	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (VROM)

De context van het onderzoek focust op de positie van het Rijk met betrekking tot de stadsrandzone. Omdat deze positie op nationale schaal tot uitdrukking komt, is gekozen voor een geografische spreiding van respondenten door Nederland. Doel van de spreiding is eveneens om verschillend type stedelijk gebied te betrekken in het onderzoek, van stadsrandzone in de Randstad tot aan periferie

van Nederland. De veronderstelling is dat het type stedelijk gebied ook van invloed is op de benaderingswijzen. Dit leidt tot een breed beeld van benaderingswijzen in Nederland.

#### 4.3.2 Verantwoording onderzoeksinstrument

De diepte interviews kennen een open structuur waarbij de onderzoeker wel gebruik maakt van een vooraf opgestelde vragenlijst (bijlage III). Deze vragenlijst dient nadrukkelijk niet als strakke richtlijn maar als houvast voor de onderzoeker. Op deze manier wordt de respondent zoveel mogelijk vrij gelaten om in zijn/haar eigen woorden het verhaal van het overgangsgedebied over te brengen.

Het interview begint met een inleidende vraag die de context van de respondent schetst, met de specifieke relatie tot het onderwerp 'stadsrandzone'. Vraag 2 gaat expliciet in op de betekenis van de stadsrandzone en handelt ook over de locatie en eventuele regionale verschillen.

Vraag 3 legt de relatie tussen het object en de betekenis die de actor geeft aan het object. Het geeft de eerste stap in het conceptueel model van fysieke ruimte naar symbolische ruimte weer. Door middel van een beschrijving van de fysieke ruimte.

Handelen van actoren komt direct terug in vraag 4. Hier wordt gevraagd naar een specifieke visie op en concepten voor stadsrandzone en of deze ook expliciet in beleidsdocumenten terug komen. De perceptie van actoren komt terug in de vragen 4a, 5-8. De houding ten opzichte van de rol voor het Rijk komt expliciet aan bod in vraag 9. Hier wordt eveneens naar mogelijke inzet van instrumenten gevraagd, wat aanknopingspunten biedt voor de houding van de actor ten aanzien van de handelingen van het Rijk. De slotvraag biedt de ruimte voor de respondent om zijn/haar perceptie in de vorm van ambitie en toekomstbeeld naar voren te brengen.

Belangrijk bij deze bespreking is dat het een semi-gestructureerd interview betreft. Waarin thema's en onderwerpen op verschillende plaatsen in het interview terug keren. De afgenomen interviews zijn een moment opname en hebben elk een uniek karakter.

#### 4.4 Methodologische kanttekeningen

In de voorgaande paragraaf is de keuze voor een kwalitatieve onderzoekopzet verantwoord. Deze methode kent echter ook een aantal kritiekpunten. Voor kwantitatieve onderzoeken gelden algemeen aanvaarde normen met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek. Voor kwalitatief onderzoek bestaat er echter een discussie over de manier waarop de kwaliteit in termen van geldigheid en betrouwbaarheid gemeten moeten worden (onder andere Golafshani, 2003; Bryman, 2008, p. 380; Trochim, 2006). Guba & Lincoln (1994) evalueren kwalitatief onderzoek aan de hand van *trustworthiness* en *authenticity* (in Bryman, 2008, pp. 377-397). In figuur 4.2 is de vergelijking tussen criteria voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek weergegeven.

Figuur 4.2 Criteria voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

<i>Traditionele criteria voor kwantitatief onderzoek</i>	<i>Alternatieve criteria voor kwalitatief onderzoek</i>
Internal validity (interne geldigheid)	Credibility (geloofwaardigheid)
External validity (externe geldigheid)	Transferability (verplaatsbaar naar andere context)
Reliability (betrouwbaarheid)	Dependability (betrouwbaarheid, beschikbaarheid onderzoeksproces)
Objectivity (objectiviteit)	Confirmability (scheiding persoonlijke opvattingen en onderzoeksresultaten)

Bron: Eigen bewerking van Trochim, 2006 en Bryman, 2008, pp. 377-379.

Op deze plaats wordt afstand gedaan van de realisten, die kwalitatief onderzoek meten aan de hand van de kwantitatieve criteria van betrouwbaarheid en validiteit. Hieronder wordt dit onderzoek besproken aan de hand van de criteria van Guba & Lincoln.

De resultaten van het onderzoek en de uitwerking is met enkele respondenten besproken (*credibility*). Voor de uitwerking van de interviews is gebruik gemaakt van opname apparatuur, waarna de gesproken tekst letterlijk is uitgetypt. Waar gewenst zijn deze uitwerkingen voorgelegd aan de respondent (*dependability*). De context van de stadsrandzone is bekeken vanuit de Nederlandse beleidspraktijk. Hoofdstuk 2 biedt door het geven van de context van het sturingsvraagstuk en de Nederlandse ruimtelijke ordening houvast voor de beoordeling van de resultaten op *transferability*. Het streven in het onderzoek is om de persoonlijke opvattingen en onderzoeksresultaten te scheiden (*confirmability*).

Daarnaast geven Guba & Lincoln *authenticity* als criterium. Dit criterium doelt op de mate van impact in het politieke en maatschappelijke debat. Omdat het hierbij gaat om de praktische uitkomsten van het onderzoek wordt dit criterium in mindere mate overgenomen in het onderzoek. Dit onderzoek richt zich daarentegen juist op de beleidspraktijk en daarmee is de authenticiteit van het onderzoek

wel van belang. In welke mate zijn de verschillende perspectieven van de actoren weergegeven? En helpt de indeling in discoursen om de sociale processen ook daadwerkelijk beter te begrijpen (Bryman, 2008, p. 379)?

De manier waarop deze criteria hier worden besproken leveren ook een aantal kritiekpunten op van kwalitatief onderzoek en specifiek onderzoek vanuit het symbolisch interactionisme (Bryman, 2008, pp. 391-392). De kritiekpunten worden hieronder besproken samen met een toelichting op de manier waarop er in dit onderzoek met deze kritiek is omgegaan.

#### Subjectieve weergave van de werkelijkheid

Veel kritiek op kwalitatieve onderzoeksmethoden en het symbolisch interactionisme is het subjectieve karakter van het onderzoek. De subjectiviteit maakt het moeilijk om het onderzoek op waarde te schatten. In dit onderzoek geldt dat de indeling in discoursen een subjectieve indeling is door de onderzoeker opgesteld. De gevormde discoursen zijn een representatie van het fenomeen stadsrandzone en daarmee zijn andere indelingen voor benaderingswijzen van stadsrandzone niet uit te sluiten. Bij de duiding en indeling van data speelt interpretatie een belangrijke rol. In bijlage IV wordt een nadere toelichting gegeven op dit principe. Het doel van dit onderzoek is om structuur te brengen in de betekenissen van actoren in het overgangsgebied. Ondanks het subjectieve karakter wordt dit doel bereikt en kan dit punt nauwelijks als bezwaar worden aangemerkt.

#### Herhaalbaarheid

Het onderzoek is moeilijk te herhalen. De verzamelde data zijn afkomstig uit diepte interviews waarin de actoren in de bewoordingen van dat moment spreken. Het interview is eveneens een interactie tussen de onderzoeker en de respondent. Tijdens de interviews is geprobeerd om zoveel mogelijk de respondenten zelf aan het woord te laten. Echter de situatie, sfeer en interactie tussen onderzoeker en respondent blijft uniek. Herhaalbaarheid van de data-analyse is theoretisch wel mogelijk, door een nieuwe analyse uit te voeren op gemaakte opnames van de diepte interviews.

#### Generaliseerbaarheid

Generaliseerbaarheid van kwalitatief onderzoek is door het beperkt aantal respondenten beperkt in vergelijking met statistische toetsing. De bevindingen in dit onderzoek hebben betrekking op beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening in Nederland. Door het beperkte aantal respondenten per schaalniveau zijn de uitkomsten lastig te generaliseren naar bijvoorbeeld concrete uitspraken over de benaderingswijzen van provincies of het Rijk op stadsrandzone. De indeling naar discoursen is vergeleken met uitkomsten uit de wetenschap en andere onderzoeken (Hidding, 1998; Pijnenburg & Reus, 2003). Deze onderzoeken wijzen op overeenkomstige processen en benaderingswijzen. De resultaten geven hiermee een indruk van de aanwezige benaderingswijzen in de beleidspraktijk met betrekking tot stadsrandzone. Echter een generalisatie naar het buitenland of op specifiek lokale Nederlandse schaal is niet haalbaar.

#### Transparantie

In dit onderzoek is voor de transparantie gebruik gemaakt van het softwareprogramma MAQXDA. Een toelichting op de manier waarop de codering en uiteindelijk de discoursen tot stand zijn gekomen is opgenomen in bijlage IV.

### **4.5 Conclusie**

Het gekozen theoretisch perspectief met bijbehorende onderzoeksmethoden leiden ertoe dat de resultaten van het onderzoek een subjectief karakter kennen. In het onderzoek zijn de beschrijvingen van de actoren zo getrouw mogelijk weergegeven door de onderzoeker. De resultaten zijn voortgekomen uit interpretaties van de werkelijkheid en dienen dan ook op deze manier behandeld te worden. Een scherpe, objectieve definitie over het fenomeen stadsrandzone blijft om deze reden uit. Dit onderzoek beperkt zich tot een beschrijving van het fenomeen en de benaderingswijzen van de beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening en biedt daarmee inzicht in de *mentale* kaart van de stadsrandzone.





## 5. Stadsrandzone getypeerd

In hoofdstuk 3 zijn de wetenschappelijke theorieën ingedeeld in een vijftal discoursen. In dit hoofdstuk staat de beleidspraktijk van de ruimtelijke ordening in Nederland centraal, waarbij de volgende vraag centraal staat: *‘op welke manier geven actoren in Nederland betekenis aan het overgangsgedebied tussen stad en land vanuit het symbolisch interactionisme?’*

Vanuit het symbolisch interactionisme wordt verondersteld dat actoren betekenis geven aan hun omgeving en een eigen perceptie hebben op de leefomgeving. Deze betekenisgeving is van invloed op de houding en benadering van het object en komt terug in de probleemdefinitie, oplossingsrichtingen en ontwikkelingsrichting voor het overgangsgedebied. De houding krijgt haar weerslag in beleidsdocumenten, visies, advies en de opstelling in onderhandelingen ofwel het handelen van actoren. De typering van overgangsgedebieden door actoren krijgt vorm in twee delen. Als eerste wordt in hoofdstuk 5 de symbolische ruimte door de betekenis, problemen en ambities in kaart te gebracht. Welke leiden tot een bepaalde houding. In hoofdstuk 6 wordt de sociale ruimte uitgewerkt door de benadering van actoren op het sturingsvraagstuk te bespreken.

Hoofdstuk 5 begint met een overzicht van de benaderingswijzen van actoren, middels de presentatie van de onderscheiden discoursen. Deze worden vervolgens aan de hand van thema's en concepten toegelicht. In paragraaf 5.2 wordt middels een SWOT-analyse dieper ingegaan op de sterke, zwakte, kansen en bedreigingen van overgangsgedebieden. De verschillende discoursen en benaderingswijzen komen ook terug in de SWOT-analyse. Tot slot wordt er een vergelijking gemaakt tussen de wetenschappelijke discoursen en de discoursen in de praktijk.

### 5.1 De stadsrandzone door de ogen van betrokkenen

Allereerst worden in deze paragraaf de onderscheiden discoursen gepresenteerd met een korte toelichting op de manier waarop de indeling tot stand is gekomen. De verantwoording volgt in de volgende paragrafen. In deze verantwoording komen onder andere de definities, functies, thema's en concepten die respondenten gebruiken voor de beschrijving van het overgangsgedebied aan bod.

#### 5.1.1 Discoursen

De basis voor de discoursen is de samenhang in thematiek en concepten van de respondenten. De informatie is grotendeels verzameld met behulp van kwalitatieve analyse. Daarnaast is er ook een kwantitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd op de uitgewerkte interviews (zie voor de toelichting paragraaf 5.1.2). Met behulp van de resultaten uit de kwalitatieve data analyse en de overzichtstabel zijn vier samenhangende hoofdcategorieën ofwel discoursen onderscheiden. De volgende vier discoursen zijn onderscheiden: het overgangsgedebied vanuit de traditionele invalshoek, als transformatiezone, als unieke plek en als verweven stad en land. Hieronder volgt een uitwerking.

#### Uitwerking van de discoursen

##### Traditionele houding stad en land

De traditionele opvatting met betrekking tot het overgangsgedebied kenmerkt zich door een redenering die loopt vanuit de stad. De stad staat centraal en vanuit de stad wordt naar het buitengebied gekeken. Typeringen als de achterkant van de stad en restgebied komen naar voren. Verbindingen worden gezocht op lokaal schaalniveau. De groene ruimte om de stad wordt gezien als aantrekkelijk leefmilieu voor de stedeling. Ontwikkelingen worden gepland vanuit de behoefte van de stad. Er is weinig specifieke aandacht voor het overgangsgedebied, het ligt immers aan de rand van de stad en de dynamiek en aandacht focust zich op stedelijke problematiek.

##### Overgangsgedebied als transformatiezone

Het overgangsgedebied kenmerkt zich door dynamiek, het is de plek waar veel dingen gebeuren. De benadering is ingegeven vanuit een *‘rural urban’* perspectief uit de literatuur. Het agrarisch karakter van het buitengebied staat onder druk. De stedelijke invloed wordt steeds meer voelbaar en men moet hierop inspelen door deze ontwikkelingen een plaats te geven in het landschap. Men gaat op zoek naar functiecombinaties en meerdimensionaal ruimtegebruik.

##### Overgangsgedebied als unieke plek

Binnen dit discours ligt de focus op de eigenheid en de kansen van het overgangsgedebied. Het overgangsgedebied is geen restgebied maar heeft een eigen karakter en gebruikswaarde. Vanuit het beleid is aandacht nodig voor de overgangsgedebieden om ontwikkelingen meer te sturen op de toevoeging van gebruikswaarde, toegankelijkheid en bereikbaarheid. Het moet een eigen herkenbare plek krijgen in het stedelijk veld, met een eigen identiteit. Het kan dienen als visitekaartje voor de stad.

### Het verweven overgangsgebied

In deze benadering is er geen sprake meer van een stadsrand. Rood en groen worden zo goed mogelijk met elkaar verweven en gecombineerd. Er bestaat een actieve relatie tussen stad en land waardoor het onderscheid tussen deze twee verdwijnt. Het overgangsgebied vormt een eigen zelfstandig netwerk in het stedelijk veld. De functiecombinaties dragen bij aan een attractieve en levendige leefomgeving waar wonen, werken en recreëren op korte afstand samengaan.

De vijftien respondenten zijn vervolgens ingedeeld in een discours. Een meerderheid van de respondenten (6), passen in het traditionele discours, waarin de ontwikkelingen in het overgangsgebied worden gezien vanuit de stad. Kenmerkend voor dit discours is dat ontwikkelingen vaak een incidenteel karakter (ad hoc) kennen en afstemming van functies veelal achteraf plaats vindt. Een duidelijke visie of beeld over het overgangsgebied is niet aanwezig.

Een opkomend discours is het discours van het overgangsgebied als unieke plek. De focus ligt op identiteit, toegankelijkheid en gebruikswaarde van het overgangsgebied. Met een redenering vanuit het gebied, wordt geprobeerd de kansen voor ontwikkeling te benutten en verrommeling tegen te gaan. Deze benadering sluit aan bij de geformuleerde opgave voor de stadsrandzone door het ministerie van VROM (paragraaf 2.4). Binnen deze benadering is een sturing op een regionaal/ lokaal kwaliteitsbeeld van het overgangsgebied noodzakelijk.

De twee overige discoursen komen in mindere mate terug. Waarbij het discours van de verweven overgangsgebieden in gaat tegen het heersende planningsprincipe van de compacte stad. De verwevenheid van rood en groen krijgt vorm in een ruim opgezet milieu, waarin diverse functies voor bedrijven, wonen en gebruiksgroen zich in samenhang kunnen ontwikkelen.

#### 5.1.2 Thema's en concepten

De bovengenoemde discoursen komen voort uit de analyse van de verzamelde data. Uit de dataverzameling is een aantal thema's en concepten naar voren gekomen die input hebben geleverd voor de samenstelling van de discoursen. Daarnaast is zoals eerder genoemd kwantitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd om de kwalitatieve data te ondersteunen. Als eerste wordt de overzichtstabel toegelicht waarna wordt ingegaan op de thema's en concepten.

#### Overzichtstabel

Met behulp van de overzichtstabel (bijlage V) worden de verhoudingen in het gebruik van termen als infrastructuur, recreatie, bedrijven etc. van respondenten zelf en tussen respondenten onderling inzichtelijk. Inzicht in de verhouding kan helpen om verbanden en relaties tussen thema's te leggen.

De keuze voor de opgenomen termen is arbitrair en door de onderzoeker samengesteld op basis van de uit kwalitatieve analyse relevant geachte termen.

Opvallend is dat het woord groen als meest getelde term uit de interviews naar voren komt, 17,7% ten opzichte van totaal rood (rood, rode of stedel<sup>5</sup>) 11,4%. Een verklaring voor dit verschil kan liggen in de brede betekenis van de term 'groen'. De term groen wordt voor een zeer breed pallet aan functies en betekenissen gebruikt, zoals agrarisch gebruik, recreatie, natuur etc. De term rood wordt vaak al direct in het taalgebruik uitgesplitst naar bedrijven, infrastructuur, wonen etc. De twee termen komen ook vaak in combinatie voor zoals in de beleidsterm Rood voor Groen. Recreatie (7,6%) speelt eveneens een belangrijke rol. Het overgangsgebied wordt vaak getypeerd als recreatiegebied voor de stedeling, zowel voor het dagelijkse ommetje als ruimtegebruik voor leisure activiteiten en grootschalige recreatiegebieden.

Een aantal respondenten valt op door een duidelijke focus op termen. Zo kennen respondent 6 (advies) en 3 (gemeente) een focus op recreatie in combinatie met groen en paden. Voor de laatstgenoemde is deze focus te verklaren uit de context van de functie van deze persoon. Deze persoon is als projectleider betrokken bij de het zichtbaar maken (ontkluizen) van een beek en het toegankelijk maken van het beekdal voor omwonenden.

Een heel andere focus heeft respondent 7 (stadsregio), die zich sterk richt op stedelijke ontwikkeling en bedrijventerreinen. In zijn verhaal komt het overgangsgebied sterk terug in de ontwikkeling van campuslandschappen met high tech industrie en productie. Een sterke focus op het agrarisch karakter van het overgangsgebied wordt vertegenwoordigd door respondent 11 (gemeente). Deze focus is waarschijnlijk mede bepaald door de context van de gemeente waar het behoud van het karakteristieke agrarische cultuurlandschap een van de beleidsdoelen/ aandachtspunten is. Het

<sup>5</sup> \* geeft aan dat het woord een open einde kent, waardoor in dit geval bijvoorbeeld zowel stedelijkheid, stedelijk worden geteld.

relatief hoge percentage 'rood' (12,2 % van de getelde termen van de respondent) valt hier te verklaren door het noemen van de beleidstermen 'Rood voor Rood' en 'Rood voor Groen'.

### Thema's

In paragraaf 3.4 zijn diverse typologieën op het overgangsgedebied tussen stad en land in kaart gebracht. Deze typologieën geven uiting aan diverse benaderingswijzen. Deze paragraaf probeert de benaderingswijzen op overgangsgedebieden in de praktijk naar voren te brengen. De besproken typologieën geven hierbij een indicatie van de mogelijke denkrichtingen en benaderingswijze van actoren.

Uit de data analyse zijn een aantal terugkerende thema's en concepten onderscheiden, deze zijn weergegeven in tabel 5.1. De tabel kan gezien worden als een samenvatting van de resultaten. Het biedt een snel overzicht van thema's en concepten die respondenten aanhalen bij de beschrijving van overgangsgedebieden in fysieke, sociale en symbolische zin. Om sturing op thema's vanuit de onderzoek te minimaliseren is de onderzoeksopzet zo open mogelijk gehouden. Alleen naar het thema functie is expliciet gevraagd (vraag 3, zie bijlage III).

Tabel 5.1: Thema's en concepten.

<i>Thema</i>	<i>Concept</i>
Agrarisch landschap, landbouw	Vingerstructuur
Barrières	Lobbenstructuur/ scheggen
Landschap	Doorontwikkeling
Identiteit	Binnenlandschap en buitenlandschap
Recreatie	Tussenlandschap
Rommel(zone)	
Toegankelijkheid	
Verbinden	
Verweven	
Functies ( mengen, afstemmen, programmeren)	
Financieringsstructuur	

### Plaats in het stedelijk veld

Allereerst bestaat er een verschil in de plaats die het overgangsgedebied inneemt in het stedelijk veld. Enerzijds bestaat het perspectief van de centrale stad, opgebouwd uit ringen. Een nieuwe ontwikkeling vormt hierin een nieuwe schil rondom de stad. Anderzijds wordt het stedelijk veld opgedeeld in zones, waarin vlakken met specifieke functies worden onderscheiden. Het overgangsgedebied wordt in dit laatste perspectief bepaald door de aanwezige functies en ruimtegebruik, in plaats van de plek aan de rand van de stad. Deze benadering sluit aan bij de functionele benadering uit paragraaf 3.4.2 van Nuijten & Plaatzer (2005).

Zowel de ring als de zone kan diverse vormen aannemen zoals harde en zachte, diffuse en scherpe overgangen (zie ook paragraaf 3.4). Deze fysieke verschijningsvormen hebben hun eigen betekenis en waarde in de praktijk zoals de onderstaande citaten weergeven. Het algemene beeld laat zien dat harde grenzen best aantrekkelijk kunnen zijn, maar dat aandacht nodig is voor de verbindingen tussen stad en land en de diverse functies.

*'harde grenzen maken om overschreden te worden, niet vanuit starheid alles functies willen weren, laat het maar in elkaar overvloeien, dan is de neiging om het geheel vol te bouwen minder.'* (respondent 10, advies)

*'Harde overgang; bedrijventerreinen worden helemaal volgebouwd tot de groene bufferzone. Iedere vierkante meter is bestemd voor bedrijven, groenstructuur op terrein zelf ontbreekt. Verbindingen ontbreken, het staat met de achterkant naar het groen.'* (respondent 5, advies)

*'Je hebt ze in allerlei verschillende vormen, keihard, een stadsrand moet ook passen en moet denk ik afwisselend en aantrekkelijk zijn voor mensen. Met name die afwisseling tussen stadsranden kan het aantrekkelijk maken. Soms kei hard en soms juist hele zachte en langzame overgang.'* (respondent 15, Rijk)

*'Stad en land gaan naadloos in elkaar over, zachte overgangen, best of both worlds. Groen dringt ook diep de stad in.'* (respondent 7, stadsregio)

*'Een harde rand kan mooi zijn, maar je moet er wel in kunnen komen.'* (respondent 15, Rijk)

### Verbinden

Verbindingen spelen een belangrijke rol in het verhaal over de overgangsgebieden. Uit de overzichtstabel blijkt dat in totaal 83 keer (5,6%) het woord verbind\* valt in de gesprekken (zie bijlage V). In fysieke vorm komen verbindingen terug in de infrastructuur (104x genoemd, 7,0%). Infrastructuur heeft hier betrekking op de aanwezigheid van fiets- en wandelpaden, wegen, snelwegen etc. Het verschilt per respondent welk gebruik en lading aan de term infrastructuur wordt gegeven.

De economische benadering legt de focus op infrastructuur als positieve, structurerende impuls voor ontwikkeling. De bereikbaarheid van gebieden wordt verhoogd, wat ten goede komt aan de economische waarde. Het economische uitgangspunt is sterk aanwezig in de ontwikkeling van zichtlocaties en boulevards langs snelwegen. Daarentegen wordt de ontwikkeling van zichtlocaties ook negatief benaderd in de zin van verrommeling langs snelwegen en de blokkendozen.

Een andere invalshoek wordt gekenmerkt door de beperkte verbindingsmogelijkheden tussen stad en land. Grote infrastructuur zoals snelwegen en spoorlijnen vormen hierin barrières. Ook de overgangszones zelf vormen, door de functionele inrichting, een barrière die overwonnen dient te worden. De focus komt hier te liggen op de beperkte toegankelijkheid en bereikbaarheid van het landelijk gebied.

*'Veel oude paden in het buitengebied zijn verdwenen, de toegankelijkheid is verslechterd. Aangelegde fiets- en wandelpaden zijn utilitair, je fiets langs de wegen met uitzicht op de polder, maar je kunt er niet in.'*  
(respondent 6, advies)

De oplossing die wordt genoemd is het voorkomen van de barrièrewerking door na te denken, het liefst voor de aanleg van de betreffende infrastructuur, over mogelijke dwarsverbindingen (tunnels, bruggen etc.). Verder wordt de scheiding van routestructuren aangedragen. Op deze manier wordt het thema van verbindingen vanuit de fysieke ruimte benaderd.

*'Maak onderscheid tussen twee typen routestructuren; mobiliteitstructuur en recreatiestructuur. Door scheiding van deze structuren en slimme keuzes te maken kun je verkeersknelpunten makkelijker oplossen.'*  
(respondent 8, gemeente)

Verbindingen kunnen eveneens vanuit de sociale ruimte worden benaderd. Bijvoorbeeld de relatie tussen boeren in het overgangsgebied en stedelingen. Steeds meer agrariërs gaan produceren voor de lokale markt, in de vorm van stadslandbouw of het verkopen van waren langs de kant van de weg.

Een andere veel voorkomende vorm van sociale verbinding tussen stad en land zijn de zorgboerderijen en dagbesteding voor verslavingszorg. Ook de recreatieve groenvoorzieningen als sportvelden en volkstuintjes versterken de sociale interactie tussen stad en land. Verschillende respondenten geven aan de ambitie te hebben de sociale interactie tussen stad en land te verbeteren.

Verbetering van de verbinding tussen stad en land heeft ook een duidelijke symbolische kant. Mensen maken wel degelijk gebruik van het overgangsgebied, denk aan het gebruik van sportvoorzieningen, volkstuintjes, leisure-activiteiten etc. Alleen zijn maar weinig burgers zich bewust van dit gebruik, of het gebruik is semi openbaar.

*'Functies in de stadsrandzone moeten vaker een ludiek of openbaar karakter krijgen, zichtbaarheid van functies is belangrijk. Ze moeten zich profileren richting de routes.'*  
*'De stadsrandzone moet beleefbaar zijn, met een functie en gebruikswaarde en daarmee onderdeel uitmaken van de stad en de mensen in het gebied.'* (respondent 9, gemeente)

Typeringen van het overgangsgebied als restgebied of achterkant van de stad komen nog regelmatig voor. Dit perspectief biedt weinig ruimte voor sturing op identiteit, herkenbaarheid en beleefbaarheid. Aandacht voor de toegankelijkheid en verbondenheid tussen stad en land is moeilijker te organiseren.

De symbolische betekenis van het overgangsgebied als de achterkant van de stad, heeft daarmee invloed op zowel de sociale als de fysieke ruimte. Dit toont aan dat de fysieke, sociale en symbolische ruimte onderling verbonden zijn en invloed op elkaar uitoefenen.

### Verweven

Waar verbinding van stad en land de focus legt op lijnen tussen gebieden, kent verwevenheid een meer integraal karakter, rood en groen vloeien in elkaar over. Functies worden niet alleen onderling verbonden maar ook op elkaar afgestemd en gecombineerd. Dit biedt extra kansen voor de gebruikswaarde van het overgangsgebied. De recreatieve toegankelijkheid kan toenemen door tijdens de lunch de mogelijkheid te hebben om een ommetje te maken door de volkstuinten of het golfterrein.

Om dergelijke kansen te benutten dient vooraf rekening te worden gehouden met de afstemming van functies.

*'Verwevenheid van rood en groen intensiveert het gebruik ervan, zonder dat dit ten koste gaat van het groen om de stad.'* (respondent 6, advies)

*'Functiemenging gebeurt in de stadsrandzone vanzelf, bedrijven, volkstuinjes, woningen zitten vlak naast en door elkaar. De manier waarop ze naast elkaar liggen kan optimaler. Er liggen kansen bij betere afstemming, een integrale aanpak waarbij functies niet afzonderlijk maar samen worden aangelegd.'* (respondent 4, Rijk)

*'Het overgangsgebied biedt kansen voor een meerdimensionale verwevenheid, niet alleen wonen en landschap, maar in een gelaagdere betekenis. Natuur en landschap dienen niet alleen als decor, maar hebben ook een nadrukkelijke gebruikswaarde. Een productief landschap in de vorm van energielandschappen, voedsellandschappen en waterberging.'* (respondent 2, gemeente)

### Verrommeling

De afstemming van functies speelt een belangrijke rol in het overgangsgebied. Te meer omdat het overgangsgebied getypeerd wordt als een dynamisch gebied, met veel verschillende ontwikkelingen en belangen. Dit komt zowel in de literatuur naar voren (paragraaf 2.1) als uit de verzamelde data. Deze dynamiek uit zich in een onduidelijk, ongenueanceerd ruimtelijk beeld, de zogenaamde verrommeling.

Vanuit de praktijk wordt hier vanuit twee kanten naar gekeken. Enerzijds worden dergelijke zones nodig geacht, ze worden beschreven als spannend, fascinerend en behorend bij de stad. Vanuit de maatschappij is behoefte aan gebieden met lossere regelgeving, tijdelijke functies en experimenteeruimte. Anderzijds vormen dergelijke zones een barrière een 'no go area', onaantrekkelijk voor de recreant. Bovendien is de opvatting dat de verrommeling de landschappelijke structuur aantast.

Vanuit de sociale ruimte komt daar bij dat in het overgangsgebied de verantwoordelijkheden onduidelijk zijn. Bestuurlijke grenzen zorgen voor verschillend beleid voor nagenoeg dezelfde landschappelijke eenheid. Diverse belangen spelen een rol, met een diversiteit aan gebruikersgroepen. Denk aan de oorspronkelijke bewoners van het buitengebied, de agrariërs, de stedeling die wil recreëren en landschappelijk wil wonen. De diverse achtergronden van ruimtegebruikers draagt bij aan de complexiteit van ontwikkeling in de overgangsgebieden. Door op een hoger schaalniveau naar het overgangsgebied te kijken, kunnen afwegingen en keuzen beter op elkaar worden afgestemd.

*'Door te ontwerpen en schetsen op een hoger schaalniveau worden de bestuurlijke grenzen overschreden, en worden potenties van het overgangsgebied zichtbaar. Ontwikkelingen die goed zijn voor zowel het buitengebied als de stad. Daar ligt een grote opgave voor Nederland.'* (respondent 1, advies)

### Functie

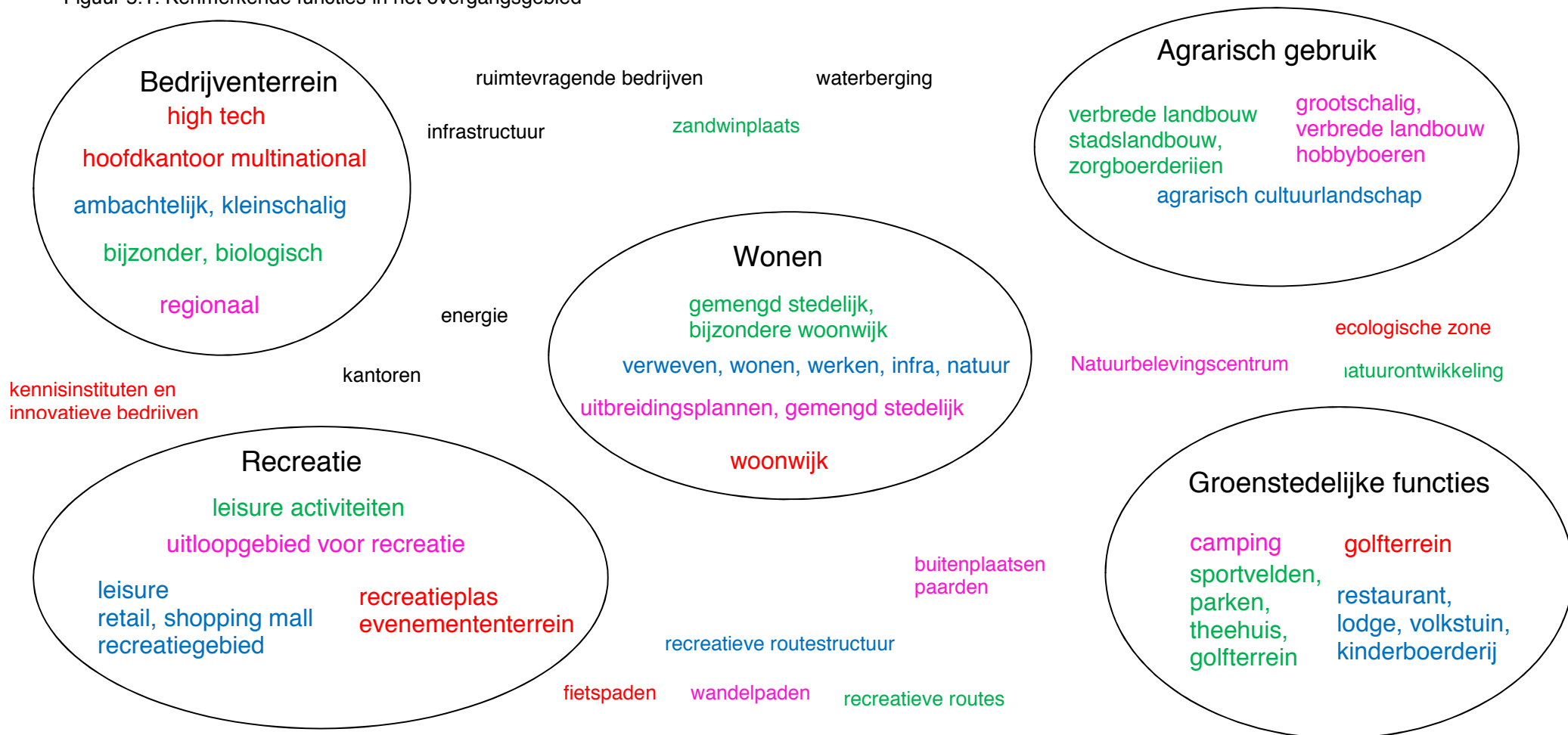
De ontwikkeling in de overgangsgebieden staat niet stil. Stedelijke druk is op veel plaatsen voelbaar al dan niet reëel. In de praktijk overheerst een overwegend ontwikkelingsgerichte benadering op overgangsgebieden (zie ook figuur 5.5). Figuur 5.1 geeft een indruk van de functies genoemd door respondenten. De kleuren staan voor de betreffende discourses en de grootte van de term is een indicatie voor het aantal keer dat de term wordt genoemd.

Bij de ontwikkeling van overgangsgebieden wordt steeds meer rekening gehouden met de landschappelijke structuur. Functies worden in mindere mate als losse entiteiten en fragmenten aangelegd. Het doel is om steeds meer rekening te houden met de landschappelijke structuur en functies in te passen in het landschap. Het overgangsgebied behoud hiermee haar eigen karakter en identiteit.

De manier waarop overgangsgebieden zich ontwikkelen is vanuit het symbolisch interactionisme en de drie ruimten een sociale constructie en afhankelijk van de specifieke context. Het overgangsgebied, met een algemeen ontwikkelingsbeeld bestaat niet. Belangrijk is om te ontwikkelen vanuit de kracht en identiteit van het gebied. Zo biedt een kleinschalig landschap relatief eenvoudige mogelijkheden voor het inpassen van nieuw functies in vergelijking met een grootschalig, open landschap. Door aandacht te schenken aan de eigenheid kan de identiteit van het gebied worden behouden, versterkt en toegevoegd.

*'Waakzaamheid voor zomaar volbouwen, maar tegelijkertijd ruimte voor veranderingen'* (respondent 2)  
*'Ontwikkelingen in het overgangsgebied zijn prima als het maar niet grootschalig is. Het moet passen in de kwaliteit van openheid en ruimte.'* (respondent 10, advies)

Figuur 5.1: Kenmerkende functies in het overgangsgebied



**Rood:** traditionele houding stad-land, **paars:** Overgangszone als transformatiezone, **groen:** Overgangszone als unieke plek, **blauw:** verweven overgangsgebied

Figuur 5.2: Definities stadsrandzone vanuit de vier discoursen.



**Rood:** traditionele houding stad-land, **paars:** Overgangszone als transformatiezone, **groen:** Overgangszone als unieke plek, **blauw:** verweven overgangsgebied.



### Concepten

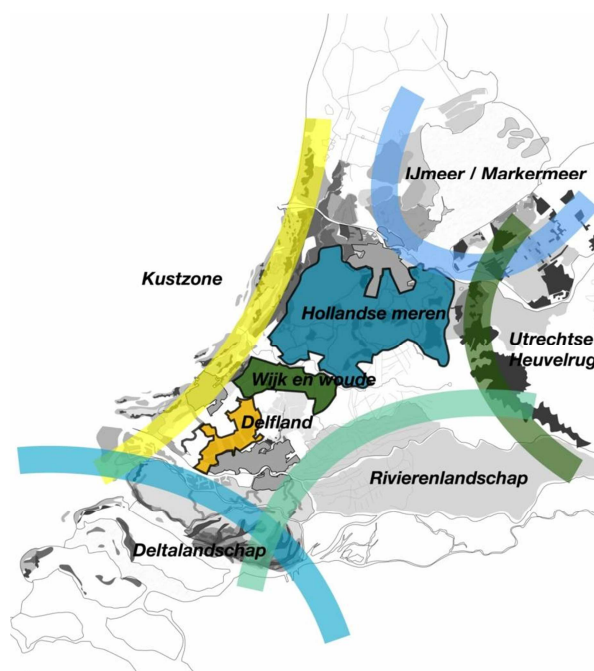
Naast de genoemde thema's zijn er een aantal concepten die terug komen in de verhalen van de respondenten. Een opvallend terugkerend concept is het 'vingermodel', waarbij groen en blauw diep doordringen in het stedelijk gebied. Hiermee wordt 'extra' rand gecreëerd, waardoor veel stedelingen dicht bij het groen wonen. Het concept geeft aandacht aan een goede verbinding tussen stad en land. De groene en blauwe aders vormen een onderdeel van de recreatieve routestructuur, om gemakkelijk het buitengebied in te komen. Het vingermiddel komt terug in de typering van 'groene lobben' en 'scheggen' (Amsterdam). Het vingermiddel wordt als ideaalbeeld gebruikt zoals de onderstaande citaten laten zien:

*'Leeuwarden heeft op meerdere plekken groene vingers die de stad ingaan' (respondent 12, provincie)*  
*'verbindingen met de stad activeren, aanleggen, zodanig dat je die landschappen maar ook de randstedelijke functies heel goed bereikbaar en beleefbaar maakt.'* (respondent 9, gemeente)  
*'Lobbenstructuur maakt Haarlem interessant. Ideaal naar voorbeeld van Kopenhagen waar het groen groot en diep de stad doordringt.'* (respondent 5, advies)

Het vingermiddel speelt zich af op stedelijk schaalniveau. Dit perspectief is voornamelijk herkenbaar bij actoren werkzaam op het gemeentelijk niveau. Hetzelfde principe kan worden bekeken op een regionaal schaalniveau, met aandacht voor de overgangen/ verbindingen van wijk, stad, agrarisch cultuurlandschap en natuur. Door aandacht te schenken aan overgangen op diverse schaalniveaus wordt de herkenbaarheid van de groenstructuur verbeterd. Verondersteld wordt dat een herkenbare structuur bevorderend is voor het gebruik. De mensen moeten als het ware geattendeerd en aangetrokken worden om naar buiten te komen.

Overgangsgebieden tussen stad en land vormen vanuit dit perspectief nog te vaak een barrière. Toegankelijkheid en bereikbaarheid van het overgangsgebied is beperkt. Door de functionele inrichting zijn er weinig paden en routes. De paden die aanwezig zijn hebben een utilitair karakter (verplaatsing is de hoofdfunctie in plaats van recreatie). Dit maakt het gebied onaantrekkelijk voor recreatie, met als gevolg dat mensen liever de auto pakken voor recreatieve doeleinden buiten de stad.

Het concept tussenlandschap/ binnenlandschap sluit aan bij de regionale benadering, specifiek voor de Randstad. Het binnenlandschap bestaat uit de gebieden tussen de diverse stedelijke velden in. Een landschap ten dienste van de stad en de stedeling. Met als ideaalbeeld een meer actieve uitwisseling tussen stad en land. Het overgangsgebied vormt niet meer de rand van de stad, maar het tussengebied waar de nieuwe opgaven moeten landen. Tegenhanger van de binnenlandschappen zijn de buitenlandschappen; grote aaneengesloten landschapsgebieden met een sterke identiteit, maat en schaal, zoals de Veluwe. Ideaalbeeld hierin is een diversiteit aan tussenlandschappen die onderling met elkaar verbonden zijn. Zodat je vanuit de stad, het tussengebied in kan en van daaruit het buitenlandschap kan bereiken. 'Hollandse meren' en 'wijk en woude' zijn in figuur 5.3 voorbeelden van binnenlandschappen. De Utrechtse Heuvelrug en het Deltalandschap zijn buitenlandschappen.



Figuur 5.3 Binnenlandschappen en buitenlandschappen  
 Bron: BVR adviseurs, 2010 in opdracht van Ministerie VROM  
 (Randstad 2040)

De besproken concepten richten zich allemaal op verbindingen tussen stad en haar ommeland en op nationale schaal naar de grote landschapsgebieden zoals de Nationale Landschappen. In de concepten komen eerder genoemde thema's op hun eigen manier terug.

Bij de concepten horen ook de genoemde definities van de respondenten. Deze zijn weergegeven in figuur 5.2, waarbij wederom de kleuren van de bijbehorende discoursen zijn aangegeven. Hieruit blijkt dat de definitie van 'overgangsgebied' door drie van de vier discoursen wordt gebruikt. Als we de definities uit de praktijk naast de definities uit de wetenschap leggen zien we grote overeenkomsten. De wetenschap is echter in kwantitatieve zin meer specifiek, waar de praktijk meer creatieve termen gebruikt als cowboylandschap.

De bovenstaande thema's en concepten vormen een rode draad door de gesprekken over overgangsgebieden in de praktijk. Het geeft een beeld van de gehanteerde benaderingswijzen ten aanzien van stadsrandzones en de houding van actoren in de beleidspraktijk. Op dit moment is een algemeen beeld geschetst van de benaderingswijzen. De volgende paragraaf gaat op zoek naar samenhang tussen ladingen, relaties en context van de thema's en concepten, door de respondenten te positioneren.

### *5.1.3 Positionering van de respondenten*

Het onderzoek richt zich zowel op het object van overgangsgebieden als de sturingsmogelijkheden in deze gebieden. De data laat een aantal verschillen zien tussen respondenten met betrekking tot beide onderzoeksvelden. Om inzicht te krijgen in de verhouding van de verschillende uitgangspunten zijn de respondenten schematisch weergegeven in twee assenstelsels (figuur 5.4 en 5.5). De positie is bepaald door een analyse uit te voeren op de ladingen en context waarin thema's en concepten bij respondenten naar voren komen.

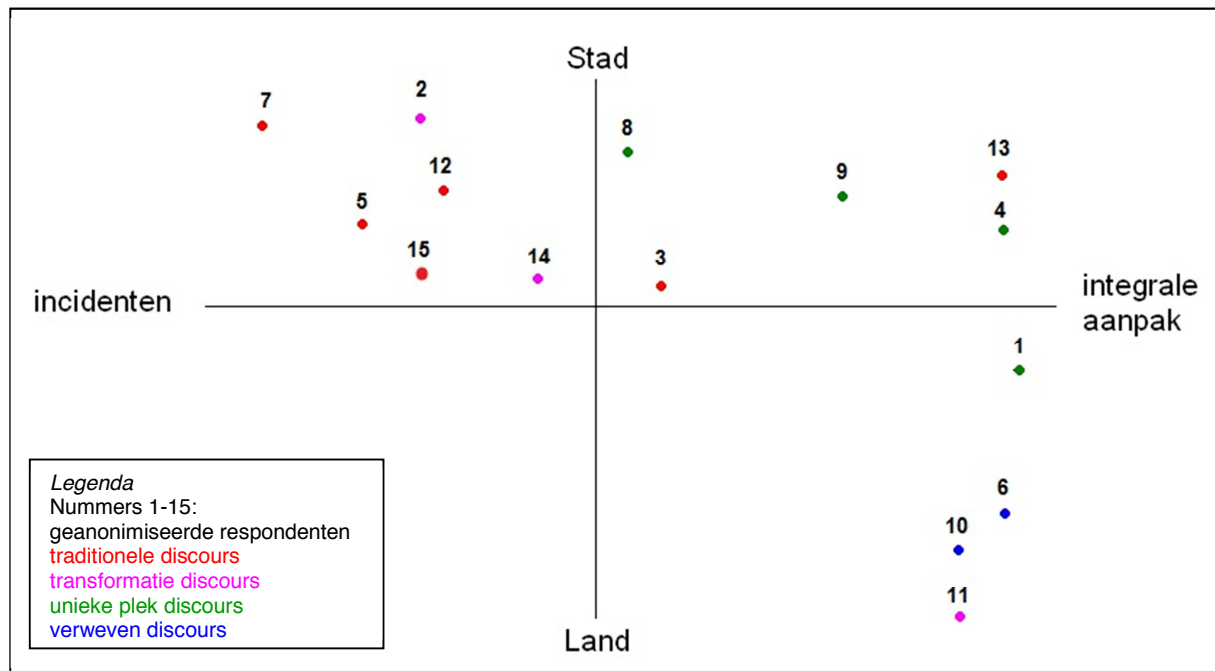
Het eerste assenstelsel gaat in op de betekenis en plaatsing van overgangsgebieden in het stedelijk veld door respondenten. Het tweede assenstelsel geeft een weergave van uitgangspunten van respondenten met betrekking tot ontwikkelingen en sturing in overgangsgebieden.

#### *Plaatsing van het overgangsgebied in het stedelijk veld*

De assen van figuur 5.4 bestaan uit twee tegenstellingen. De eerste tegenstelling is de bekende tegenstelling tussen stad en land. Het overgangsgebied kan door actoren vanuit een stedelijk perspectief worden bekeken of meer vanuit het landelijk gebied. Het eerste perspectief zal meer aandacht schenken aan stedelijke functies als bedrijven en groenstedelijke functies. Vanuit het landelijk perspectief zal de aandacht uitgaan naar het agrarisch karakter, natuur en de kracht van openheid en ruimte. Dit continuüm vormt een belangrijk uitgangspunt voor de houding van de betreffende respondent.

De tweede tegenstelling bestaat uit integrale aanpak versus incidenten. Bij de integrale aanpak behoren termen als functiemenging en functiecombinaties, afstemmen, verbinden en verweven en inpassing in het landschap. Bij incidenten worden de functies afzonderlijk benaderd, van tijdelijke of experimentele aard en beslissingen kennen een ad hoc karakter. Ruimtelijke plannen streven naar een integrale aanpak. Echter uit de theorie blijkt dat beleid in het overgangsgebied relatief vaak te maken heeft met onduidelijke bestemmingen, verantwoordelijkheden en beperkte controle op uitvoering van beleid en wet- en regelgeving. Door de dichotomie stad- land en integrale aanpak versus incidenten op de assen te zetten ontstaat een schematische weergave van uitgangspunten van respondenten.

Figuur 5.4: Uitgangspunt van respondent op plek van overgangsgebied in het stedelijk veld.



De eerste opmerking die geplaatst kan worden bij dit assenstelsel is dat de meerderheid van de respondenten een stedelijke benadering van het overgangsgebied hanteren. Verder is het opvallend dat binnen de data van dit onderzoek geen respondent valt in de categorie landelijk perspectief en gericht op incidenten. Een verklaring hiervoor kan zijn dat incidenten en tijdelijke functies eerder toegeschreven worden aan stedelijke dynamiek dan aan rurale dynamiek. Een andere verklaring kan zijn dat de respondenten bestaan uit beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening en de sectorale dynamiek vanuit de landbouw is ondervertegenwoordigd.

In figuur 5.4 zijn op het oog een aantal clusters te onderscheiden. Het eerste cluster is zichtbaar in de linkerbovenhoek van het assenstelsel. De respondenten hanteren een stedelijk perspectief op de overgangszone. De stad staat centraal, waarbij de focus ligt op stedelijke functies, als bedrijventerreinen, uitbreidingswijken en infrastructuur. Groene ontwikkelingen komen wel aan bod, maar in mindere mate als de overige respondenten en in relatie met het stedelijk gebruik van het groen. Het overgangsgebied maakt onderdeel uit van de stad. Een rommelzone hoort bij de stad en men heeft behoefte aan een dergelijke plek, voor bijvoorbeeld experimenten en tijdelijke functies, zoals het onderstaand fragment laat zien:

*Bewerkt fragment:*

*'Stadsranden zijn nodig, er is behoefte aan ruimte waar minder eisen aan worden gesteld voor functies die aan minder eisen kunnen voldoen. Nu worden deze functies uitgeplaatst naar speciaal ontworpen losse plekken, waar ze functioneel en milieutechnisch zonder overlast een plek in het landschap krijgen. Dit maakt de stad minder spannend en saai.'* (respondent 5, advies)

Recht tegenover deze benadering, rechtsonder in het assenstelsel, bevinden zich respondenten die vanuit een meer landelijk perspectief naar het overgangsgebied kijken en een duidelijk integrale aanpak voorstaan. Belangrijke aspecten zijn openheid, ruimte en het agrarische karakter van het platteland, welke herkenbaar en leesbaar moet blijven. Toevoeging van functies gebeurt op een integrale manier waarbij afstemming, functiemenging en verwevenheid kenmerkend zijn. Nieuwe functies hebben een overwegend kleinschalig karakter en worden opgenomen in het landschap. Door vanuit de waarde van een gebied te redeneren kan de stedelijke druk beter worden weerstaan. Onderstaande fragmenten geven een indruk van een landelijke, integrale houding.

**Bewerkt fragment:**

'Uitloopgebieden ontlenen hun kracht doordat ze duidelijk anders zijn dan de stad, dat je het verschil ervaart. Het functioneert nog agrarisch, maar het ondergaat een transformatie waarbij groene recreatieve functies worden toegevoegd, zoals bosaanleg, golfbanen, fiets en wandelpaden.' (respondent 11, gemeente)

'Boeren vormen een onderdeel van het landelijk gebied, die hoef je daar niet weg te halen, ze hoeven niet per definitie ten dienste te staan van natuur en recreatie. Ze mogen daar ook een duidelijke economische functie hebben.' (respondent 10, advies)

**Bewerkt fragment:**

'Wij pleiten voor verwevenheid van groen en rood. Het groen dient diep door te dringen in de stad en het boerenland moet een goede recreatieve dooradering kennen en natuurgebieden dienen toegankelijk te zijn.' (respondent 6, advies)

Het derde cluster kenmerkt zich door een integrale benadering van het overgangsgedebied van stad naar land. Het perspectief vanuit de stad is in mindere mate aanwezig, maar nog wel herkenbaar. Hier staat de term 'verbindingen' centraal. Verbindingen, toegankelijkheid en beleefbaarheid van het overgangsgedebied vormen de focus van de respondenten. De onderstaande fragmenten illustreren deze houding.

**Bewerkt fragment:**

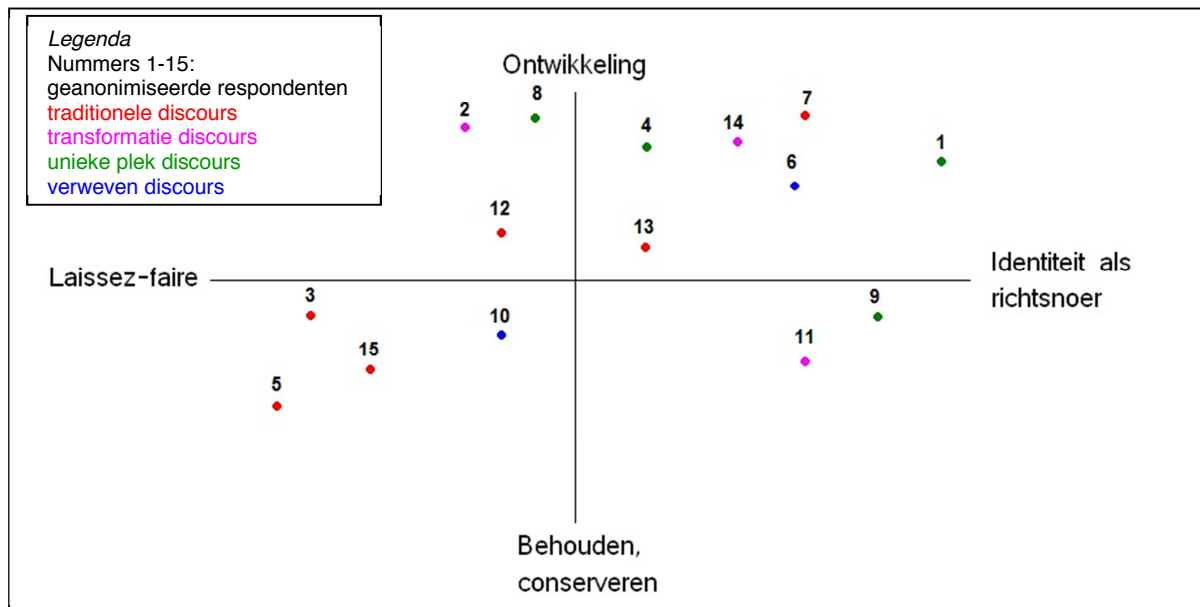
De stadsrandzone moet beleefbaar zijn, een functie hebben, gebruikswaarde en daarmee onderdeel van de stad en de mensen in het gebied. Nabijheid van het landschap wordt uitgesteld, voor je gevoel zou je het eerder kunnen combineren. Heel vaak heb je het gevoel hier moet ik nog even doorheen en dan, dan begint het landschap' (respondent 9, gemeente)

'Stadsrandzone is de poort: de verbinding tussen stad en land, om de groene ruimte buiten de stad bereikbaar te maken voor de stedeling.' (respondent 4, Rijk)

**Perspectief op ontwikkeling en sturing in de overgangsgedebieden**

Het tweede assenstelsel (figuur 5.5) geeft een schematische weergave van de houding ten opzigt van sturingsmogelijkheden en ontwikkelingsperspectieven.

Figuur 5.5: Uitgangspunt van respondent op ontwikkeling en sturing in overgangsgedebieden.



Op de assen is gekozen voor ontwikkeling versus behouden en conserveren. Bij het uiterste van ontwikkeling, focust de respondent op de ontwikkelingskansen bijvoorbeeld door toevoeging van functies in het overgangsgedebied. Dit staat tegenover de focus op behoud, waar de nadruk ligt op de bestaande situatie en kwaliteiten behouden of versterken.

Het andere continuüm in dit assenstelsel wordt gevormd door de begrippen 'laissez-faire, laissez aller' en identiteit als richtsnoer. De laissez faire houding gaat er vanuit dat er weinig

stuuringsmogelijkheden zijn en/ of angst om in te grijpen in de bestaande situatie door gevoelde weerstand. Op nieuwe ontwikkelingen wordt ad hoc gereageerd. Bij het andere uiterste is er sprake van een duidelijke visie op de identiteit van het gebied en wordt een sturingsnoodzaak ervaren waarin ook ontwikkelingen 'tegen de stroom' in worden gerealiseerd om de eigen identiteit te behouden of te versterken (Spit & Zoete, 2006, pp. 179-180).

De schematische weergave laat een evenwichtig patroon van uitgangspunten zien. Zowel laissez faire als identiteit als richtsnoer komen voor onder respondenten. De meerderheid (9) van de respondenten geeft de overhand aan ontwikkelingskansen voor het overgangsgebied. De respondenten kiezen anderzijds ook voor een meer behoudend karakter van de overgangsgebieden, waarbij rust, openheid en een meer conservatieve houding ten opzichte van veranderingen van ruimtegebruik naar voren komen.

Het uitgangspunt tussen ontwikkeling en behoud kan ook per specifiek overgangsgebied verschillen. Zo zegt respondent 11 (gemeente) dat er 'transformatiezones' bestaan en agrarisch landschap. De eerste vorm kent een stedelijke ontwikkeling met uitbreiding, functiemenging en toevoeging van groenstedelijke functies in het bestaande agrarische landschap. Bij het tweede type wordt gestuurd op behoud van het agrarisch karakter van het buitengebied. Uit deze uitspraken kan worden afgeleid dat men duidelijk gelooft in sturing vanuit identiteiten en kwaliteiten van het landschap. Onderstaand fragment laat zien dat die sturing niet altijd even makkelijk verloopt.

*'Doel is de stadsrand agrarisch te houden, echter het is moeilijk om de boeren vast te houden in het gebied. Via de grondmarkt wordt geprobeerd boeren te ondersteunen in de bedrijfsvoering, zoals hulp bij buitendijkse grond verkopen en het aankopen binnendijkse grond.'* (respondent 11, gemeente)

Een zelfde soort benadering vanuit een regionaal schaalniveau komt van respondent 1 (advies). De respondent gaat uit van een programmatische aanpak gebaseerd op de identiteit van de overgangszone. Het handelen en ontwerpen baseert zich op zowel fysieke als sociale aspecten van ruimte (ondernemerschap, lokale initiatieven etc.).

De identiteit van het gebied moet sturend zijn voor de ontwikkeling. Samenwerking en ontwerp op regionale schaal is hierbij noodzakelijk. De afstemming van programma kan alleen door er bewust op te sturen. De term 'programma' staat hier voor de functies en ontwikkelingen die gepland zijn of worden in een gebied.

*Bewerkt fragment:*

*'Binnen de regio moeten steden meer op elkaar afstemmen en niet allemaal een compleet programma willen bieden. Haar uitgangspunt is zoeken naar de contrasten en complementaire stedelijke velden, met daarin ook diverse stadsranden met eigen relaties tussen stad en ommeland.'* (respondent 1, advies)

Tegenover deze bewuste sturing staat het uitgangspunt van een meer behoudend karakter en anticiperen op gaande ontwikkelingen. Ontwerpen is niet nodig, de overgangsgebieden kunnen prima worden overgelaten aan de lokale dynamiek. Zoals respondent 5 (advies) het verwoord:

*'Organische groei organiseren van de stadsrandzone; voorwaarde scheppen voor ontwikkeling, zonder vaststaande concepten.'* (respondent 5, advies)

Een specifieke benadering is afkomstig van respondent 8 (gemeente). Ontwikkeling van het overgangsgebied is belangrijk voor de stad en de stedeling. Het vormt en visitekaartje, een herkenbare en beleefbare stadsrand draagt bij aan de kwaliteit van leefomgeving.

*Bewerkt fragment:*

*'Je mag grenzen overschrijden, maar dan moet je wel zorg dragen voor een mooie afronding. Dat moet de basishouding zijn in Nederland.'*

*'Grote bedrijven met een economische betekenis voor de stad en regio moet je plek geven in je stad. Je mag de stadsrand aantasten, maar maak wel een duidelijke keuze en zorg ervoor dat het onderdeel wordt van de stad, met weer een duidelijke grens.'* (respondent 8, gemeente)

Uit het bovenstaande fragment kan worden afgeleid dat er enerzijds wordt uitgegaan van de identiteit van het overgangsgebied en de stad. Anderzijds wordt er op nieuwe ontwikkelingen ad hoc gereageerd door de bestaande situatie aan te passen aan de nieuwe. Bij deze aanpassing wordt wel gestuurd op ruimtelijke kwaliteit zoals vastgelegd in de beleidsvisie 'Gids Buitenkans' (Gemeente Enschede, 2008).

#### 5.1.4 *Synthese*

De paragraaf begon met de indeling in vier discoursen, die inzicht bieden in de diverse houdingen van respondenten. Vervolgens is middels de twee assenstelsels de diversiteit van de benaderingswijzen en uitgangspunten van de individuele respondenten in kaart gebracht. De 'traditionele' benadering van het overgangsgebied vanuit het stedelijk perspectief heeft nog steeds de overhand. Niettemin worden ook een aantal tegengeluiden waargenomen, in de vorm van een meer landelijk perspectief met nadruk op openheid en kwaliteit van het buitengebied. Overgangsgebieden worden grotendeels benaderd vanuit de ontwikkelingsmogelijkheden; toevoeging en afstemming van functies spelen een hoofdrol. Bij de ontwikkeling wordt steeds meer bewust rekening gehouden met de identiteit van het gebied. Af en toe wordt de identiteit zelfs als uitgangspunt gebruikt.

## 5.2 SWOT-analyse

In de vorige paragraaf zijn verschillende houdingen van respondenten gegroepeerd in discoursen. Deze discoursen vormen een type houding ten opzichte van het overgangsgebied tussen stad en land. Om deze houding dieper uit te werken is er gekozen voor een SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). De SWOT-analyse is een hulpmiddel om een gestructureerd overzicht te krijgen van de houdingen van actoren ten opzichte van het overgangsgebied. Hoe zien zij het overgangsgebied in termen van interne sterke en zwakke punten en externe kansen en bedreigingen. De uitsplitsing naar discoursen maakt het mogelijk om zicht te krijgen op verschillen en overeenkomsten tussen diverse actoren in het overgangsgebied. Het voert hier te ver om de SWOT-analyse van alle discoursen in detail te bespreken. De uitwerking per discours is daarom opgenomen in bijlage VI.

### 5.2.1 SWOT in beeld

De thema's uit de vorige paragraaf komen ook terug in de SWOT-analyse. In onderstaande figuur 5.6 zijn de thema's weergegeven in een assenstelsel. De termen in figuur 5.4 zijn zo weergegeven dat de grootte van het woord staat voor de mate waarin de term is genoemd. De termen ruimte, ontwikkelingskansen en dynamiek zijn duidelijk waarneembaar, evenals de thema's stedelijke druk en barrièrewerking. Veel thema's komen in meerdere discoursen voor, echter een aantal begrippen is specifiek voor een discours. Deze zijn weergegeven in de kleur van het betreffende discours. Bijvoorbeeld het eendimensionale gebruik van ruimte, wat past bij het transformatiediscours.

#### *Algemeen karakter*

Het concept van ruimte komt in alle vier de discoursen terug als sterk punt van het overgangsgebied. Het is een intern punt, een kenmerk van het object overgangsgebieden. De aanwezigheid van ruimte maakt het gebied onderscheidend van de stad. Hoewel het begrip ruimte in fysiek aspect voorkomt in alle vier de discoursen, loopt het symbolische aspect van ruimte uiteen. De SWOT laat de diverse houdingen zien ten opzichte van de aanwezige ruimte; ruimte voor ontwikkeling (**transformatie**), rust en ruimte (**unieke plek**), mogelijkheden voor ruimtevragende functies (**verweven**) en tot slot veelheid aan (groene) ruimte (**traditioneel**).

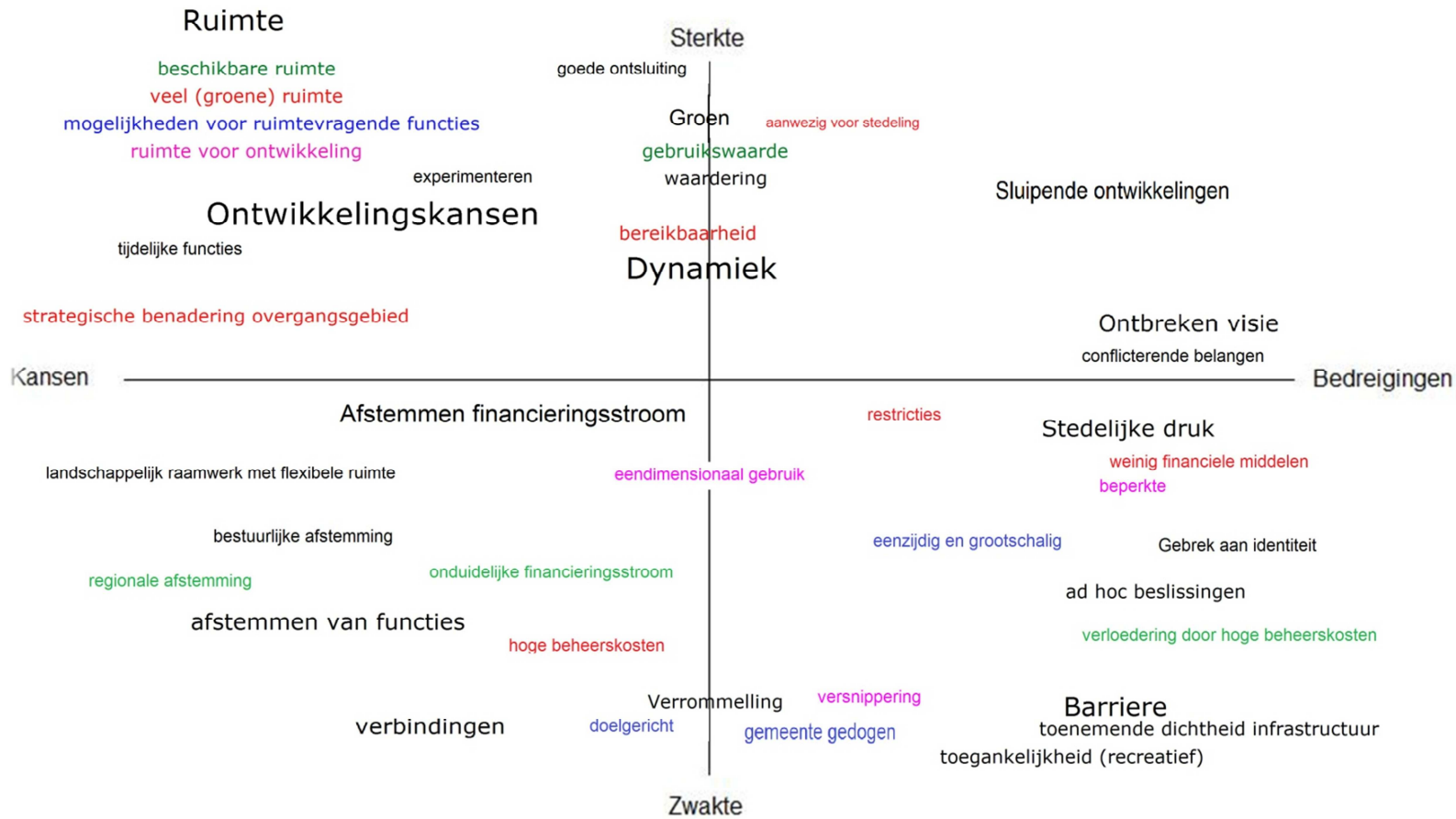
De houding ten opzichte van de ruimte is van grote invloed op de verdere invulling en betekenisgeving van het overgangsgebied. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar bij het fenomeen van stedelijke druk. Het 'verweven' discours geeft hierbij aan dat sluipende ontwikkelingen een bedreiging vormen, maar niet te stoppen zijn. De 'unieke plek' ziet ontwikkelingen zelf niet als bedreiging, maar wel het ontbreken van afronding en het verdringen van groene functies door rode functies. Het discours van de 'transformatiezone' legt de stedelijke druk uit als psychische druk op agrariërs en het verbreken van verbindingen. Het 'traditionele' discours bekijkt de ontwikkeling vanuit de stad. Druk op de ruimte *an sich* is geen groot probleem, de invulling van de ruimte staat centraal.

Naast de bovengenoemde thema's 'aanwezige ruimte' en 'ontwikkeling', zijn de 'financiën' een derde belangrijk element. Heldere afspraken over verantwoordelijkheden tussen actoren zijn noodzakelijk voor ontwikkeling. Echter, respondenten geven aan dat juist verantwoordelijkheden in overgangsgebieden onduidelijk zijn of niet door de juiste actoren worden opgepakt. Dit zorgt voor extra complexe processen.

Daarnaast geven respondenten aan dat er geen of weinig middelen toegankelijk zijn voor het overgangsgebied. Het is een planologisch tussengebied, ook financieel gezien valt het tussen budgetten voor landelijk en stedelijk gebied in. Bovendien brengen ontwikkelingen ook beheerskosten met zich mee. De beheerskosten vormen zowel bij groene als rode ontwikkeling een bedreiging. Hoge beheerskosten kan achterstallig onderhoud in de hand werken, met mogelijke verloedering en verrommeling als gevolg.

Een thema waar de benadering van de discoursen uiteenlopen betreft infrastructuur. Vanuit de traditionele benadering heeft infrastructuur een positief effect op de ontwikkelingen. Het zorgt voor ontsluiting en een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Mondjesmaat wordt rekening gehouden met de barrièrewerking van infrastructuur. Infrastructuur heeft in deze benadering met name betrekking op de utilitaire structuur. De overige discoursen bekijken infrastructuur in eerste instantie vanuit de recreatieve structuur. Snelwegen, grote wegen, spoor etc. zorgen in dit opzicht juist voor extra barrières. Daarnaast wordt benadrukt dat de infrastructuur niet geschikt is voor recreatief (mede)gebruik.

Figuur 5.6: SWOT-analyse in kaart





*Sterke punten*

Naast ruimte als sterk punt, wordt dynamiek door alle discoursen genoemd. Het maakt het gebied interessant, het geeft mogelijkheden voor allerlei ontwikkelingen. Het sterke punt van de dynamiek kan echter ook ervaren worden als een bedreiging, op het moment dat er niet goed mee wordt omgegaan. Zowel het 'verweven' als het 'traditionele' discours geven als sterk punt de goede ontsluiting/bereikbaarheid van het overgangsgebied aan. Het levert een bijdrage aan een aantrekkelijk vestigingsmilieu voor bedrijven en grootschalige recreatie/leisure activiteiten. In het 'verweven' discours maakt de goede ontsluiting de combinatie van functies als werken, wonen en recreatie mogelijk. De waardering van bewoners voor het overgangsgebied is een sterk punt wat zowel in 'unieke plek' als 'transformatie' terug komt. Hoge gebruikerswaarde is een sterk punt wat specifiek terug komt bij het discours van 'unieke plek', waarin de nadruk ligt op het overgangsgebied met een eigen betekenis en gebruikswaarde voor de stedeling.

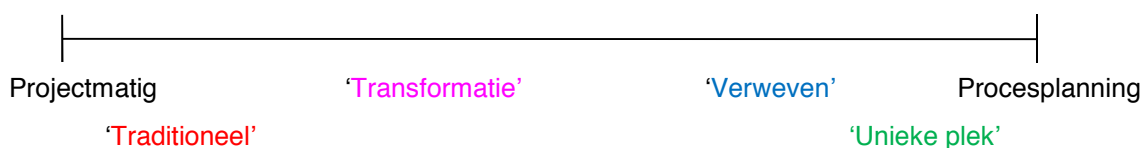
*Zwakke punten*

Zwakke punten zijn interne factoren die verbetering behoeven. Verschillende actoren noemen hier impliciet of expliciet het beeld van verrommeling: versnipperde functies en lage ruimtelijke kwaliteit. Het gebied wordt getypeerd als onherkenbaar, de ziel en identiteit zijn verdwenen. Tweede zwakke punt is de barrièrewerking. Het gebied is slecht toegankelijk (vanuit recreatief oogpunt), met slechte verbindingen tussen stad en land. Dit komt met name terug in de discoursen 'unieke plek' en 'verweven overgangsgebieden'. Het 'traditionele' discours hecht waarde aan de belemmerende werking van restricties. Het geschetste ideaalbeeld met meer flexibele mogelijkheden voor bijvoorbeeld experimenten en functiemenging, is kenmerkend voor het 'traditionele' discours.

*Kansen*

Opvallend voor het overgangsgebied zijn de vele kansen die respondenten zien voor deze gebieden. Met behulp van externe factoren zien de respondenten voor het overgangsgebied vele onbenutte ontwikkelingskansen. Hierbij loopt net als bij het concept ruimte, de richting van de ontwikkeling sterk uiteen. Waar het 'traditionele' discours uitgaat van een verdere stedelijke ontwikkeling in de nabijheid van groene ruimte, gaat het 'transformatiediscours' uit van toevoeging van nieuwe functies met expliciete toegevoegde, bijzondere waarde. Er is hier een duidelijk verschil in het ontwikkelen aan de hand van een visie en ontwerp enerzijds en een projectmatige ontwikkeling anderzijds. Dit is weergegeven in figuur 5.7. Voor het traditionele discours geldt dat een strategische aanpak meer kansen biedt. De lokale schaal is dominant en afstemming wordt niet expliciet genoemd. Aan de andere kant geeft het discours van de unieke plek expliciet aandacht aan het maken van scherpe keuzes en afstemming op regionale schaal.

Figuur 5.7: Positionering discoursen op continuüm tussen projectplanning en proces planning.

*Bedreigingen*

Een bedreiging die algemeen wordt gevoeld is de eerder genoemde sluipende ontwikkeling en daarmee samengaande ad hoc ontwikkelingen. Ook de vele, vaak conflicterende belangen vormen een bedreiging voor zowel de leefbaarheid als de ontwikkelingsprocessen in het overgangsgebied. Het 'transformatie' discours ziet het afnemende belang van agrarisch grondgebruik als bedreiging voor het karakter van het landschap. Ook het discours van 'unieke plek' gaat in op deze bedreiging, maar is hier minder uitgesproken over als het 'transformatiediscours'.

*5.2.2 Koers voor het overgangsgebied*

Deze SWOT-analyse laat zien dat de belangrijkste kracht van het overgangsgebied wordt gevormd door de aanwezigheid van ruimte. Dit interne kenmerk vormt de basis van zowel de kansen als de bedreigingen. Het biedt enerzijds kansen voor ontwikkeling van stedelijke, groenstedelijke en groene functies. De ruimte wordt gezien als kwaliteit en wordt gewaardeerd en gebruikt. Anderzijds zorgt de beschikbaarheid van ruimte ook voor bedreigingen. Er is ruimte voor sluipende ontwikkelingen. Wet- en regelgeving worden minder strikt nageleefd. Met als gevolg dat men bij nieuwe ontwikkelingsplannen tegen onverwachte en ongewenste bestemmingen aanloopt.

De dynamiek in overgangsgebieden biedt kansen om bij nieuwe ontwikkelingen extra aandacht te schenken aan zwakke punten als verrommeling, slechte verbindingen en barrières. Om recht te doen aan de diversiteit van overgangsgebieden is het wenselijk om voor deze gebieden een globale visie op te stellen, welke recht doet aan de uniciteit van de plek. Hierin kunnen ook expliciet keuzes gemaakt worden voor rommelzones en overlast gevende functies. Het biedt houvast en geeft duidelijkheid over de richting en betekenis van het specifieke overgangsgebied.

De aanwezigheid van ruimte draagt ook bij aan het beeld dat een sturende visie of ontwerp minder noodzakelijk is. Ook hier zorgt dit enerzijds voor kansen voor mogelijke dynamiek, tijdelijke functies en experimenten. Anderzijds bemoeilijkt dit afstemming van functies en gebruik. In alle discoursen komt naar voren dat het overgangsgebied potenties heeft die door strategische keuzes beter benut kunnen worden. De mate waarin een integraal plan/ visie daarbij aan de orde komt is reeds weergegeven in figuur 5.7.

### 5.3 Relatie tussen wetenschap en praktijk.

In het onderzoek is nu een vijftal wetenschappelijke discoursen en een viertal discoursen uit de praktijk onderscheiden. In paragraaf 3.2.1 is de veronderstelling geplaatst dat er een overeenkomst waarneembaar is tussen de discoursen uit het wetenschappelijk veld en de praktijk. In deze paragraaf worden de verschillende discoursen naast elkaar gelegd.

Tabel 5.2: Overeenkomsten tussen de discoursen in wetenschap en praktijk.

<i>Wetenschappelijk discours</i>	<i>Praktijkdiscours</i>
Overgangsgebied als uitloopgebied	Traditionele houding stad en land
Symbiotische overgang stad en land	Verweven overgangsgebied
Overgangsgebied als entiteit	Overgangsgebied als unieke plek
Overgangsgebied in netwerken	
Overgangsgebied als economische kracht	
	Overgangsgebied als transformatiezone

Tabel 5.2 laat zien dat drie van de vijf wetenschappelijke discoursen grote overeenkomsten hebben met een discours uit de praktijk. Twee wetenschappelijke discoursen kennen geen tegenhanger in de praktijk en één discours uit de praktijk kent geen tegenhanger in de wetenschap.

In het wetenschapsveld raakt het discours van het overgangsgebied als 'uitloopgebied' steeds meer op de achtergrond. Echter in de praktijk blijkt dat het 'traditionele' discours nog steeds een belangrijke positie in neemt. Het discours van de 'symbiotische overgang' tussen stad-land en het 'verweven' overgangsgebied sluiten op elkaar aan. Centraal staat het verweven van stedelijke en landelijke functies waarbij ruimte is voor nieuwe structuren en onderlinge afhankelijke relaties tussen stad en land. In het wetenschappelijke discours van 'symbiotische overgang' is eveneens een deel van de houding van overgangsgebied als 'transformatiezone' uit de praktijk opgenomen. In de praktijk krijgt de transformatie van het platteland echter meer aandacht dan concepten van verwevenheid. Een verklaring hiervoor kan men vinden in het conflict tussen het concept van verweven en het diepgewortelde compacte stad concept.

Het discours van het overgangsgebied als 'entiteit' heeft grote overeenkomsten met het overgangsgebied als 'unieke plek' in de praktijk. Beide discoursen richten zich op de specifieke functies in het overgangsgebied en de gebruikswaarde ervan. De wetenschap gaat hierbij dieper in op het autonome karakter van het overgangsgebied. In de praktijk komt het issue minder tot uiting.

In de wetenschap wordt expliciet aandacht besteed aan het netwerkconcept. Deze houding zit in de praktijk vervlochten in de discoursen. Zoals uit de analyse naar voren komt, vormt ook infrastructuur in de praktijk een belangrijk thema. De betekenis en lading van infrastructuur wordt hierbij sterk bepaald door het betreffende discours.

Het recente wetenschappelijke discours van overgangsgebieden als economische kracht komt niet als uitgangspunt terug in de praktijk. Het thema financiën komt wel degelijk terug, met name in het volgende hoofdstuk over het sturingsvraagstuk. Maar de waarde van de economische kracht speelt in de praktijk op de achtergrond in alle discoursen mee.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat er zeker overeenkomsten zijn tussen de houdingen in het wetenschapsveld en de praktijk. Opvallend is dat binnen de wetenschap er een duidelijke zoektocht is naar alternatieven benaderingen die afwijken van het 'traditionele' discours. De praktijk blijkt hierin conservatiever en blijft meer vasthouden aan het traditionele discours.

## 5.4 Conclusie

De onderscheiden discoursen uit paragraaf 5.1 laten vier verschillende benaderingswijzen op stadsrandzone zien. Geconcludeerd kan worden dat de meerderheid van de respondenten het overgangsgedebied benaderen vanuit een stedelijk perspectief en vanuit het traditionele discours.

De belangrijkste betekenis krijgt het overgangsgedebied vanuit de idee van ruimte. De ruimte wordt gebruikt en gewaardeerd voor ontwikkeling, recreatie en ontspanning. Het overgangsgedebied kent een sociale constructie waarin de aanwezig veronderstelde ruimte een belangrijke factor is. De ruimte creëert mogelijkheden voor experimenten, innovatie en ruimtevrerende functies. In deze veronderstelling zien respondenten ook een keerzijde in de vorm van inefficiënt ruimtegebruik en negatieve externe effecten. De SWOT heeft laten zien dat juist hier ook kansen worden gezien om functies te combineren en winst te halen door het beperken negatieve effecten en bevorderen van positieve mee koppellende effecten.

De lokale interpretatie van de aspecten uit de SWOT zijn bepalend voor de uitwerking van de processen en het uiteindelijke handelen van de actoren in het overgangsgedebied. De hier gepresenteerde discoursen geven richting aan de verschillende manieren waarop in de praktijk deze waarde tot uiting komen.

Geconcludeerd kan worden dat respondenten waarde hechten aan de thema's verbinden, toegankelijkheid en barrières. Deze thema's komen voort uit de diversiteit aan stedelijke en landelijke activiteiten, waarin de overgangszone betekenis krijgt als verbinding tussen stad en land. Deze betekenis komt terug in het regelmatig terugkerende ideaalbeeld van het vingermodel. Toepassing van het vingermodel creëert extra stadsrand en daarmee wordt het buitengebied dichter bij de stedeling gebracht.

Naast het ideaal van de verbinding tussen stad en land zien de respondenten echter ook barrières. Deze treden op in de fysieke ruimte maar ook in de sociale ruimte en processen, bijvoorbeeld in de interactie tussen oorspronkelijke plattelandsbewoners en stedelingen. Botsende belangen vormen obstakels in ontwikkelingsprocessen in het overgangsgedebied.

Het inzicht in deze betekenissen is behulpzaam voor de invulling en processturing van de toekomstige ontwikkelingen. Figuur 5.5 laat namelijk zien dat de meeste respondenten de overgangszone beschrijven als gebied met ontwikkelingskansen. De ontwikkelingskansen worden zowel vanuit de laissez-faire houding als de identiteit als richtsnoer benaderd.

Opvallend is dat de uitschieters naar een integrale benadering zowel een stedelijk als landelijk perspectief hebben. Een integrale benadering is vaak gekoppeld aan een sterke focus op identiteit van het gebied. Vanuit het beleid wordt hier geprobeerd om in de sociale interactie, samen met ondernemers en burgers een identiteit te vormen van het overgangsgedebied. De symbolische betekenis van het overgangsgedebied is richtinggevend voor de invulling van de activiteiten. Hier wordt in hoofdstuk 6 dieper op ingegaan.

## 6. Discoursen en de sociale ruimte

In dit hoofdstuk staat de sociale ruimte van de overgangsgebieden centraal. Ging het voorgaande hoofdstuk in op de houding van respondenten, dit hoofdstuk focust op de handelingen van actoren. Hoe verlopen de processen in de praktijk van de ruimtelijke ordening? Deze processen worden bekeken vanuit het oogpunt van de betrokken actoren. Daarnaast wordt ingezoomd op de relatie tussen de theoretische invalshoek van planning en beleid in het overgangsgebied (paragraaf 2.2, 2.3 en 3.3) en de uiteindelijke handelingen in de praktijk. Onder handelingen wordt hier verstaan de visie, adviezen, beleid en programma van actoren voor het overgangsgebied.

### 6.1 Algemeen beeld van ruimtelijke processen in de stadsrandzone.

Zoals in de inleiding naar voren is gekomen, wordt naast inzicht in de fysieke en symbolische aspecten van het fenomeen overgangszone ook expliciet gekeken naar de mogelijke rol voor het Rijk, specifiek DG Ruimte in het overgangsgebied. Om een gedegen antwoord te krijgen op de vierde deelvraag: *'Waar (tegen welke problemen) lopen actoren in het overgangsgebied aan? En Welke rol zou het Rijk, specifiek DG Ruimte volgens hen kunnen spelen in de oplossing hiervan?'* Is het van belang om een stuk context van de sociale ruimtelijke aspecten van het overgangsgebied te belichten. In hoofdstuk 2 is de theoretische context van het sturingsvraagstuk reeds behandeld. Deze paragraaf geeft een kijk vanuit de praktijk op de huidige processen in het overgangsgebied met de focus op de aandacht, samenwerking en financiering.

#### 6.1.1 Aandacht

Onder minister Jacqueline Cramer (minister van VROM 2007-2010) is het thema 'ruimtelijke kwaliteit' hoog op de agenda gezet. Deze prioriteit heeft momenteel haar uitwerking in de nieuw opgestelde omgevingsvisies en structuurplannen. Respondenten geven aan dat in de afgelopen jaren de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit is toegenomen, specifiek voor het buitengebied. Waarbij de invoering van het ILG budget een belangrijke stimulans is geweest (LNV, 2010; respondent 11, gemeente).

In stedelijke structuurvisies krijgt het landschap rondom de stad meer aandacht. Het belang en de waarde van het overgangsgebied voor de stedeling komt steeds meer naar voren. De waarde van het overgangsgebied zou een positieve impuls kunnen krijgen door meer aandacht te schenken aan verbindingen tussen stad en land en de diversiteit van het landschap. Op dit punt bestaat er een kloof tussen beleid en praktijk, waarbij het beleid spreekt van integrale afweging, echter de praktijk wordt nog gekenmerkt door ad hoc incidenten (respondent 1, advies).

*Het beleid schenkt te weinig aandacht aan de ontwikkeling in het overgangsgebied, deze aandacht is hard nodig om illegale situaties te voorkomen (respondent 8, gemeente)*

Als thema komt het overgangsgebied/ stadsrandzone lang niet overal terug in beleidsvorming. De scheiding tussen stedelijk en landelijk beleid is nog sterk aanwezig. Dit wil niet zeggen dat er geen ontwikkelingen plaatsvinden, maar deze krijgen vorm in losse projecten. Een overkoepelende beleidsvisie met richtlijnen voor landschappelijke inrichting ontbreekt (respondent 2, gemeente).

De provincie Overijssel vormt een positief voorbeeld voor de opname van stadsrandzone in haar beleid. Met de focus op ruimtelijke kwaliteit wordt ook het specifieke thema overgangsgebieden tussen stad en land onder de term stadsrandgebieden/ stadsrandzones opgenomen. In kader 6.1 wordt extra aandacht besteed aan de manier waarop het specifieke thema stadsrandzones doorwerking krijgt in ruimtelijke beleidsvorming in Overijssel. De aandacht en betekenis van overgangsgebieden in beleid wordt door respondenten onder andere op de volgende manier weergegeven:

*'Gemeenten zelf zien ontwikkelingen in het buitengebied vak als losse incidenten, wel met gedachten, maar zonder overkoepelend verhaal' (respondent 7, stadsregio)*

*'De opgave dient op regionaal schaalniveau bekeken te worden. Voor infrastructuur, ecologie en de wateropgave wordt het al meer opgepakt, die houden van oudsher al niet op bij de gemeentegrens. Niettemin heerst de cultuur dat steden voor zichzelf kijken en geen overstijgend perspectief als uitgangspunt nemen.'* (respondent 1, advies)

*'Concrete invulling van kwaliteit en eisen is er niet. Welke beelden heeft men erbij? Doel om samen met de actoren het beeld vast te stellen, wat is de waarde van de overgang stad, land en water.'* (respondent 15, Rijk)

*'Gemeenten kunnen meer halen uit bindende afspraken op ruimtelijke kwaliteit met ondernemers die zich (op)nieuw vestigen.'* (respondenten 6, advies & respondent 12, provincie).

*Kader 6.1: De stadsrandzones van Overijssel*

De provincie Overijssel besteedt veel aandacht aan ruimtelijke kwaliteit, waarbij de diversiteit aan landschappen centraal staat. In de omgevingsvisie wordt eveneens specifiek aandacht gegeven aan de term stadsrandzone. Waaraan de volgende betekenis wordt gegeven:

*'Overgang tussen bebouwd gebied en groene omgeving, zowel entree van de stad als verbinding met het buitengebied. Kansen voor recreatiemogelijkheden, nieuwe landgoederen en eventueel stedelijke uitbreiding volgens gebiedskenmerken, bijv. woon- werklandschappen'* (Provincie Overijssel, 2009, p. 50).

Stadsrandgebieden worden erkend als gebied waar het gebeurt, waar de grootste dynamiek zit vanuit de steden, waar diverse opgaven bij elkaar komen.

Het vormgeven van de stadsrandgebieden als entrees van de Groene omgeving is een belangrijk kwaliteitsdoel (Provincie Overijssel, 2009, p. 155).

Ontwikkeling in stadsrandgebieden kan niet plaatsvinden zonder substantiële investeringen in ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Voor een gepaste inpassing in het landschap is een Catalogus Gebiedskenmerken opgesteld met daarin de kwaliteitsambities bij stads- en dorpsranden.

De aandacht voor het overgangsgedebied ligt in Overijssel niet alleen bij de provincie, ook steden als Zwolle en Enschede hebben actief beleid op stadsrandzone. Enschede heeft een ontwikkelingskader voor het buitengebied opgesteld: 'Gids Buitenkans' (2008). Hierin staan richtlijnen voor de ontwikkelingen in het buitengebied, het biedt toetsingskader voor ideeën. In het structuurplan Zwolle 2020 (2008) komen stadsranden veelvuldig aan bod. Er zijn drie typen stadsrandzones onderscheiden met elk een eigen ontwikkelingsplan, met eigen karakter, methode en aanpak.

De aandacht voor stadsranden blijft niet beperkt tot beleidsvisies. Ook de kennis speelt een belangrijke rol. Vanuit de provincie heeft AtelierOverijssel een specifieke studie gedaan naar ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones *'Overijssel is een contrast; tussen stad en land in Overijssel; samen vormgeven aan stadsrandzones'* (2010). De kern van het advies vormt een intergemeentelijke en gebiedsgerichte visievorming.

Naast het atelier vindt er nog kennisontwikkeling plaats via Saxion Hogeschool en aangesloten Kenniscentrum voor de Leefomgeving. Ook internationaal wordt gezocht naar mogelijke kennisuitwisseling middels het SURF project (Sustainable Urban Fringes). Het project focust op de volgende vier thema's in stadsrandzone: 1. Economy, competitiveness, enterprise, 2. Governance, 3. Role and value of green spaces, 4. Spatial Planning and stakeholders (SURF, 2010b)

Dit kader heeft laten zien dat in de provincie Overijssel veel aandacht wordt besteed aan de ruimtelijke kwaliteit van het overgangsgedebied. Andere provincies besteden hier ook aandacht aan, maar duidelijk in mindere mate.

### 6.1.2 Samenwerking en participatie

De houding ten opzichte van de ruimte is mede afhankelijk van de sociale context waarbinnen processen plaatsvinden. De samenwerkingsvormen en participatie van burgers, belanghebbenden en investeerders beïnvloeden de ruimtelijke processen. Voor het overgangsgedebied zijn op dit punt een aantal belangrijke opmerkingen te plaatsen.

Allereerst kenmerkt het overgangsgedebied zich door de vele en diverse belangen die er spelen. Bestuurlijke grenzen maken samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk. Echter buurgemeenten kunnen zeer uiteenlopende belangen en visies hebben op hetzelfde overgangsgedebied, wat de samenwerking bemoeilijkt. Adviezen zoals van Atelier Overijssel en respondenten wijzen op het belang van een overkoepelend verhaal en samenwerking tussen overheden.

Niet alleen de samenwerking op lokaal niveau is van belang, horizontale en verticale doorwerking van beleid in het overgangsgedebied kan kansen bieden voor ontwikkeling. Op rijksniveau zou een bredere samenwerking in bijvoorbeeld Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte & Transport (MIRT) projecten, kansen bieden voor een betere integrale afstemming van beleid en financiële middelen. Respondent 11 (gemeente) zegt hierover:

*'Zoek aansluiting met andere overheden horizontaal en verticaal. Door samen op te lopen met rijksprojecten, krijg je makkelijker je punten op de agenda en peuter je geld los.'* (respondent 11, gemeente)

De diversiteit aan belangen maakt het proces in het overgangsgebied niet eenvoudig. Respondenten geven aan dat het lastig is om bij een integrale aanpak het proces werkbaar te houden (respondenten 1, advies & 14, provincie). Iedereen wil namelijk meedenken en meebepalen. Contact met de bevolking wordt als belangrijk ervaren. In enkele gemeenten worden door de gemeente zelf belangengroepen georganiseerd die kunnen functioneren als aanspreekpunt. Respondenten benadrukken dat het belangrijk is dat er ruimte is voor burgerinitiatieven en dat er daadwerkelijk naar burgers geluisterd wordt. De manier waarop burgers benaderd dienen te worden is per stad verschillend. Naast de participatie in het planproces proberen steeds meer gemeenten betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving te stimuleren onder de burgers (respondent 8, gemeente).

### 6.1.3 Financiering

In paragraaf 2.2.5 zijn een aantal planningsproblemen in het overgangsgebied vanuit de theorie behandeld. Eén daarvan was de scheiding van het instrumentarium. Dit probleem komt nadrukkelijk aan de orde in de praktijk, vooral het financiële aspect.

Als eerste is er een sterke scheiding tussen gelden voor het stedelijk en het landelijk gebied in de vorm van Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het overgangsgebied valt tussen beiden in en afstemming tussen beide stromen verloopt moeizaam. Dit draagt bij aan onduidelijkheden rondom beschikbare financiële middelen.

*'Afwegingen kunnen moeilijk financieel beargumenteerd worden, geldstromen lopen door elkaar heen zonder duidelijk overzicht of voorwaarden.'* (respondent 9, gemeente)

Het tweede knelpunt is het in stand houden van ruimtelijke kwaliteit. Alleen investeren in ruimtelijke kwaliteit bij de ontwikkeling van projecten is niet voldoende. Het aantrekkelijk houden van de ruimte is minstens zo belangrijk om uiteindelijke verloedering en verrommeling te voorkomen.

Het derde aspect is het uitgangspunt van groei door gemeenten. Uitbreiding is financieel aantrekkelijk voor gemeenten, die worden afgerekend per inwoner. Gemeenten kennen een duidelijk financieel belang voor uitbreiding in het overgangsgebied. Deze financiële prikkel bemoeilijkt regionale afstemming en besluitvorming (respondent 10, advies). Hierbij geldt weer dat de samenwerking tussen overheden op financieel gebied van groot belang is om tot uitvoering van projecten te komen (respondenten 3, gemeente & 13, Rijk). Cofinanciering vormt een belangrijk motief voor samenwerking tussen overheden. Met betrekking tot de rijks bemoeienis in het overgangsgebied hebben respondenten de houding: *'Bemoeienis vanuit het Rijk in overgangsgebieden is niet gewenst, tenzij...'* De volgende paragraaf zal deze uitspraak nuanceren.

## 6.2 Huidige rol van het rijk in de stadsrandzone

Paragraaf 2.2 heeft reeds een theoretische context van deze rol geschetst. Het Rijk kent weinig concrete sturingsmogelijkheden in het overgangsgebied. Deze paragraaf bekijkt de huidige rol van het Rijk vanuit de respondenten.

### 6.2.1 Rol Rijk vanuit DG Ruimte

Beleidsmedewerkers van DG Ruimte zien de rol van het Rijk voornamelijk als een stimulerende en faciliterende rol. DG Ruimte neemt op dit moment geen sturende positie in op het thema van overgangsgebieden. Doelstelling van het Rijk is het organiseren van aandacht en kennisontwikkeling op dit thema. Dit heeft vorm gekregen in het Programma Mooi Nederland. Met daarin de beleidsdoelstelling om verrommeling tegen te gaan en ruimtelijke kwaliteit en identiteit te bevorderen (LNV&VROM, 2009).

Echter, heldere beleidskaders en doelen zijn niet geformuleerd. Men kijkt vanuit een functionele blik naar het overgangsgebied en laat de invulling van ruimtelijke kwaliteit en het proces over aan provincies en gemeenten. DG Ruimte wil voor dit thema zo min mogelijk belemmeringen voor ontwikkeling opleggen en waar mogelijk wegnemen (zo blijkt uit een eigen inventarisatie onder medewerkers van het ministerie, 2010).

De invloed van het Rijk in het overgangsgebied komt pas ter sprake bij gebieden waar planologische overeenkomst is met Rijksbufferzones en nationale belangen als het Groene Hart. Het Rijksbufferzonebeleid is een gebiedsgerichte invulling van stadsrandzone. Het huidig beleid beperkt zich niet tot alleen open houden van de gebieden, maar legt de nadruk op de recreatieve waarde en invulling. Dit regime is beperkt tot elf Rijksbufferzones in Nederland (VROM, 2010g).

### 6.2.2 Sturing en inzet van middelen

Eerder is geconstateerd dat *het* overgangsgebied niet bestaat. De complexiteit van het overgangsgebied ten aanzien van de diverse belangen, overheden en actoren vraagt om maatwerk en regionale coördinatie (respondenten 4, Rijk & 13, Rijk). Het overheersende beeld vanuit het veld sluit daarop aan door de verantwoordelijkheid voor het overgangsgebied hoofdzakelijk te leggen bij de provincie. Coördinatie en afstemming, aan de hand van inhoudelijke visie en ambitie met betrekking tot de leefomgeving, vormt de kerntaak van de provincie.

Als de kerntaak en verantwoordelijkheid ligt bij de provincie, rest de vraag welke rol en positie dan nog gewenst is voor het Rijk/ DG Ruimte. In dit onderzoek is expliciet gevraagd naar de mogelijke rol die het Rijk zou kunnen spelen bij de oplossing van problemen in het overgangsgebied (Bijlage III). De mogelijke rollen komen tot uitdrukking bij de inzet van het beleidsinstrumentarium (kader 2.1).

Het belangrijkste instrument voor het Rijk voor overgangsgebieden is de preek, waaronder beleidsvisies, nota's etc. vallen. Deze en andere communicatieve middelen worden gebruikt om kennis en bijvoorbeeld gewenste handelwijze aan te dragen. Het instrument is zacht van aard en legt geen directe verplichtingen op aan lagere overheden. Het karakter is met name decentraal wat kan, centraal wat moet.

*'Taak van het Rijk om te wijzen op kansen, ontwikkelingsmogelijkheden en onderzoeken initiëren. Een uitwerking hiervan zijn aansprekende voorbeeldprojecten die de uitwisseling van kennis versterken en met extra subsidies worden aangespoord tot creatieve, innovatieve projecten.'* (respondent 8, gemeente)

*'Op de Nederlandse Groenstructuur past prima het huis van Thorbecke: Rijk biedt kaders en uitgangspunten. De provincie zorgt voor de grotere gehelen en gemeenten voor de uitvoering.'* (respondent 10, advies)

*'Regelgeving is niet nodig, wel prikkelen en kennisuitwisseling. De rol van DG Ruimte ligt veelal op het communicatieve vlak met "incentives".'* (respondent 14, provincie)

*'Kaders en lijnen uitzetten, manier van handelen, manier van kijken formuleren en vervolgens aan de gebieden zelf overlaten welke urgentie het heeft en hoe in te vullen.'* (respondent 1, advies)

Tegenover deze benaderingswijze staat een meer centrale positie, waarbij de peen en de zweep meer naar de voorgrond treden. Het Rijk zou bij groenprojecten, net als bij grijze en rode ontwikkelingen, duidelijke kaders en randvoorwaarden moeten meegeven. Met een duidelijke taakstelling, tijdspad en budget vanuit het Rijk. Dit zorgt voor duidelijkheid met keuzemogelijkheden voor de provincie. Een voorbeeld is de 'Ruimte voor de Rivier' projecten. Deze opzet is met de nieuwe Wro in theorie mogelijk door proactief regels en kaders vast te leggen in de AMvB (de zweep). De AMvB gaat vaak samen met convenanten en communicatieve instrumenten (PBL, 2010b).

De financiële middelen (de peen) spelen een belangrijke rol in het sturingsvraagstuk en de verdeling van de verantwoordelijkheden. De respondenten geven aan dat de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit niet eenvoudig te financieren is. Zonder de steun vanuit de Rijksoverheid blijven projecten steken in de planfase. Een financiële bijdrage is belangrijk om de begroting rond te krijgen en minstens zo belangrijk voor de sociale verhoudingen. De bijdrage vanuit het Rijk vormt een stimulans of 'trigger' zoals de respondenten het noemen, om onder andere lokale bestuurders mee te krijgen en positieve aandacht te organiseren.

*'Mooi Nederland subsidie is de trigger om tot uitvoering over te gaan. Financiële steun en erkenning zijn een duw in de rug voor projecten om tot uitvoering over te gaan.'* (respondenten 3, gemeente; 7, stadsregio & 14, provincie)

*'Gemeenten willen in principe allemaal het gebied wel open houden, met het idee dat het wel goed zal komen zonder specifieke aandacht. Door inmenging van het Rijk, in dit geval door middel van de inzet van het planologisch instrument Rijksbufferzone, komen processen in een stroomversnelling.'* (respondent 7, stadsregio)

De conclusie die getrokken kan worden uit de interviews met de respondenten is dat het Rijk een beperkte concrete invloed uitoefent in het overgangsgebied. De inzet van stimulerende middelen zoals de verspreiding van positieve aandacht voor het thema, worden door de respondenten van grote waarde geacht. Als er ook nog eens een financiële bijdrage bijkomt, werkt het zeer positief en als katalysator voor de uitvoering en verdere ontwikkeling van projecten.

### 6.3 Conclusie

Het overgangsgedebied kent specifieke ruimtelijke problemen. Zowel in de literatuur als de praktijk komen problemen als bestuurlijke grenzen, scheiding van instrumentarium tussen stad en land en onduidelijke verantwoordelijkheden naar voren.

Bij de analyse van de handelingen van respondenten in het overgangsgedebied is de indeling naar discoursen wederom toepasbaar. Vanuit het 'traditionele' discours is de rol van het Rijk op afstand, waarbij het de taak heeft om te zorgen voor een stabiele context waarbinnen ontwikkeling kan plaatsvinden. Men is bewust van de beperkte middelen, maar tegelijkertijd zoekt men naar financiële steun en advies om tot uitvoering te komen.

De verhouding naar de overheid vanuit het 'transformatie' en 'unieke plek' discours heeft een aanmerkelijk andere focus. Hoewel financiering ook hier een rol speelt, hechten respondenten veel waarde aan de kennisuitwisseling en ontwikkeling. De respondenten zien een rol voor DG Ruimte bij het organiseren van aandacht en stimuleren en prikkelen van lagere overheden. Verspreiding van kennis over processen en manieren van kijken naar stadsrandzone worden benoemd als taak voor het DG Ruimte. Het discours van een 'verweven' overgangsgedebied verwacht meer van het Rijk. De respondenten geven aan behoefte te hebben aan sturing vanuit het Rijk op een nieuwe opzet van financieringsstructuur, ruimte voor aanpassing van wet- en regelgeving en heldere verantwoordelijkheden in de stadsrandzone.

Steun en erkenning van het Rijk maken een wezenlijk onderdeel uit van de sociale processen in het overgangsgedebied. Zoals de provincie Overijssel laat zien draagt de aandacht vanuit DG Ruimte bij aan de aandacht voor overgangsgedebieden bij provincie en gemeenten. Het gedachtegoed uit de nota's en beleidsadviezen krijgt hier op regionale schaal verder invulling.

De opdracht voor DG Ruimte die uit deze resultaten naar voren komt is zorg dragen voor een betere afstemming van middelen en instrumenten voor het overgangsgedebied zodat het niet meer als losse entiteit of restgebied behandeld wordt.





## 7. Conclusie

Ruimtelijke kwaliteit staat de laatste jaren hoog op de politieke agenda. Met daarin een zoektocht naar de balans tussen economische bloei, bereikbaarheid en een duurzame leefomgeving. Zuinig en slim omgaan met de beschikbare ruimte is het uitgangspunt van de ruimtelijke ordening. Dit levert een mooie uitdaging op, met name daar waar de ruimtelijke druk het hoogst is: de stadsrandzone.

Geconstateerd is dat de stadsrandzone te maken heeft met een kwantitatieve en kwalitatieve opgave. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de invulling van deze opgave. Niet door de ruimtevraag in kaart te brengen of de fysieke ruimte zelf te ontwerpen, maar door de betekenis en de benaderingswijzen van actoren op de stadsrandzone te analyseren vanuit het symbolisch interactionisme.

Deze invalshoek sluit aan bij het vraagstuk naar een nieuwe manier voor het kijken naar het overgangsgebied tussen stad en land. De stadsrandzone kent tot op heden geen eigen ruimtelijke concepten en valt tussen de stedelijke en landelijke processen in. Uit eerdere onderzoeken (Bryant e.a., 1982; Lucas & van Oort, 1993) komt naar voren dat de diversiteit en heterogeniteit van ruimtegebruik en ruimtegebruikers kunnen botsen en leiden tot conflicten. Dit bemoeilijkt het handelen van overheden. Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in de diverse benaderingswijzen en betekenissen van actoren om de discussie te voeden over een mogelijke rijksstrategie in de stadsrandzone. De vraagstelling van dit onderzoek luidde als volgt:

*Op welke manier geven actoren, vanuit het symbolisch interactionisme betekenis aan het overgangsgebied stad- land en welke gevolgen heeft dit voor het handelen in deze overgangsgebieden, specifiek voor het handelen van DG Ruimte?*

Met de bijbehorende deelvragen:

5. Wat zijn de fysieke kenmerken van het overgangsgebied stad-land en op welke manier heeft het handelen van actoren bijgedragen aan de ontwikkeling van de afgelopen decennia?
6. Welke betekenissen, perspectieven en theorieën zijn de afgelopen decennia ontwikkeld vanuit de ruimtelijke planning (wetenschapsveld) op het overgangsgebied stad- land?
7. Hoe kan de symbolische ruimte van het overgangsgebied stad-land worden getypeerd vanuit het symbolisch interactionisme?
  - a. Welke betekenis geven actoren aan het overgangsgebied vanuit dit perspectief?
  - b. Welke problemen, oplossingen en ambities zien de actoren voor het overgangsgebied?
8. Hoe kan de sociale ruimte van het overgangsgebied stad-land worden getypeerd vanuit het symbolisch interactionisme?
  - a. Waar (welke problemen) lopen actoren in het overgangsgebied tegen aan?
  - b. Welke handelingsstrategie is volgens de actoren passend voor het Rijk, specifiek DG Ruimte, bij mogelijke oplossingen van de genoemde problemen?

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek worden in dit hoofdstuk behandeld. Hierin ligt de nadruk op de conclusies uit het empirisch gedeelte. Het hoofdstuk volgt de structuur van de deelvragen.

### 7.1 Ontwikkelingen in het overgangsgebied stad-land

Nederlandse steden zijn de afgelopen decennia steeds verder gegroeid en uitgebreid (Suurenbroek, 2007; PBL, 2009). In dit proces van stedelijke uitbreiding wordt de bestaande stadsrand opgeslokt en wordt de stadsrandzone opgeschoven. Deze processen zijn onder andere door Suurenbroek (2007) in kaart gebracht. Met het opschuiven van de stadsrand is de stadsrandzone constant in beweging. Het kent een dynamisch karakter, waar functies en ruimtegebruik snel veranderen ten opzichte van bestaand bebouwd of rurale gebieden (Lucas & van Oort, 1993). De stadsrandzone als overgangsgebied kenmerkt zich door de aanwezigheid van zowel stedelijke als landelijke functies. De dynamiek en heterogeniteit dragen bij aan een complex ruimtelijk systeem (Rauws & de Roo, 2010).

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de complexiteit zowel in fysieke, sociale als symbolische ruimte aanwezig is (Asbeek-Brusse e.a., 2002). Voor de fysieke ruimte zijn er uiteenlopende functies die een ruimteclaim leggen op het overgangsgebied (PBL, 2009a). Vanuit de sociale dimensie spelen eigendomsverhoudingen en de bestuurlijke grenzen voor complexe ruimtelijke processen. De diversiteit aan ruimtegebruikers levert ook een grote verscheidenheid op aan symbolische betekenis en benaderingswijzen die aan het overgangsgebied worden gegeven.

Hoofdstuk 2 heeft laten zien dat de stedelijke druk op stadsrandzone sterke regionale verschillen kent, van sterke stedelijke groei, tot krimpregio's. Deze verschillen zorgen ook voor diverse benaderingswijzen en mogelijkheden voor de ontwikkeling van stadsrandzone. Bijvoorbeeld in gedachte van afronding van de stadsrand met het oog op investeringen in kwaliteit of een benadering

waarin de accommodatie van nieuwe stedelijke activiteiten centraal staat. Uit dit onderzoek komt naar voren dat benaderingswijzen niet alleen regionaal verschillen, maar dat steden ook diverse concepten, benaderingen voor de stadsrandzone ontwikkelen (Gemeente Zwolle, 2008).

Verder wordt geconstateerd dat de stedelijke functies zich steeds meer mengen met het ommeland, waarbij de stedelijke activiteiten uitwaaiëren (Lacour & Puissant, 2007). Relaties tussen stad en ommeland worden steeds intenser en meer diffuus (RPB, 2007; Caffin & Dahlström, 2005). Het huidig kenmerkende polycentrisch karakter van de Randstad, wordt in de Randstad verder ontwikkeld tot een stedelijk mozaïek. Buiten de Randstad zal het onderscheid tussen de centrale stad en het ommeland duidelijker aanwezig blijven, echter ook hier zullen de relaties en functies diffuser worden (PBL, 2010a).

De uitwaaiëring van de stad en het meer diffuse stedelijk landschap hebben als gevolg dat de 'stadsrand' als rand van een duidelijk afgebakend stedelijk gebied verdwijnt. De zone waarin stedelijke en landelijke activiteiten elkaar zullen beïnvloeden wordt daarmee steeds groter. Hiermee neemt de oppervlakte met een complexe ruimtelijke opgave toe. De kennis van mogelijke benaderingswijzen uit dit onderzoek kan helpen bij het vormgeven van processen bij ruimtelijke opgaven in het overgangsgebied.

## 7.2 Perspectieven en theorieën vanuit de ruimtelijke planning (wetenschapsveld)

Onderzoek naar stadsrandzone vindt allereerst plaats vanuit belangstelling voor het urbanisatieproces en de esthetische waarde van het landschap (Abercombie, 1933). De stadsrandzone wordt morfologisch benaderd, waarin het de buitenste schil of zone rondom de stad vormt (Bryant e.a., 1982). Met de opkomst van de automobieliteit komen processen van '*urban sprawl*' op gang, waarbij het stedelijk landschap te maken krijgt met versnippering, fragmentatie, clustering en functiemenging. Deze processen slaan neer in de zogenoemde '*urban fringe*' (stadsrandzone) (Richardson & Bae, 2004; Dwyer & Childs, 2004; Couch, 2007; Keil & Young, 2009).

De processen van '*urban sprawl*' dragen bij aan een divers spectrum waarin de stadsrandzone wordt benaderd. Het stedelijk perspectief waarin de stadsrandzone als overloopgebied wordt gezien voor stedelijke functies blijft het basisperspectief (onder andere Gallent e.a., 2006). Tegenhanger is het rurale perspectief waarin de openheid van het landschap en de agrarische en ecologische aspecten van het overgangsgebied worden besproken (Dwyer & Childs, 2004; Senda, 2010).

De veranderingen in het stedelijk patroon leiden ook tot nieuwe concepten voor het overgangsgebied, waarin het meer als regio of zone wordt gezien in plaats van de rand van een centrale stad. Een voorbeeld hiervan is het concept '*Zwischenstadt*' (Sieverts, 2003). De stadsrandzone wordt gezien als uniek gebied in het regionaal stedelijk veld. Lacour & Puissant constateren een proces van '*re-urbanity*' waarin stedelijkheid niet per definitie behoort tot een centrale stad, maar vorm krijgt in een groter stedelijk veld.

De processen en interactie van het overgangsgebied overstijgen de schaal van de centrale stad (Caffin & Dahlström, 2005). De schaalvergroting (fysiek en sociaal) leidt tot ruimere perspectieven en benaderingswijzen voor de stad. Dit komt bijvoorbeeld terug in de discoursen van 'symbiotische overgang tussen stad en land' en 'overgangsgebied in netwerken' (zie tabel 5.2). Sieverts (2003) veronderstelt dat een regionaal perspectief de potenties van het overgangsgebied/ tussengebied beter naar voren brengt en daarmee kansen beter worden benut.

De hierboven genoemde literatuur is voornamelijk afkomstig uit de Verenigde Staten en Canada. Dit heeft als gevolg dat de resultaten en schaalniveau moeilijk te vergelijken zijn met de Nederlandse situatie (PBL, 2009a). Dit heeft invloed op de beschrijving en betekenis van de '*urban fringe*'. Lucas & van Oort (1993) overbruggen deze bias door onder andere het model van Bryant e.a. (1982) te vertalen naar de Nederlandse situatie. In het onderzoek wordt daarbij een mooi overzicht gegeven van processen en dynamiek in ruimtegebruiksfuncties in de Nederlandse stadsrandzone.

Geconcludeerd kan worden dat het denken over '*urban fringes*' in het buitenland als inspiratiebron gebruikt kan worden voor de Nederlandse praktijk. Naast de stedelijke invalshoek voor het overgangsgebied komen steeds meer benaderingswijzen die uitgaan van een groter stedelijk veld op regionale schaal. De toenemende relaties tussen stad en land in fysiek en sociaal opzicht leidt ertoe dat ook de symbolische betekenis en daarmee de ruimtelijke concepten (moeten) veranderen om aansluiting te houden met de heersende werkelijkheidsopvatting.

## 7.3 Symbolische ruimte van het overgangsgebied stad-land

Als eerste moet worden opgemerkt dat de term stadsrandzone in de praktijk geen helder beeld oproept bij respondenten. De term krijgt een eigen invulling waar enerzijds de focus wordt gelegd op

de rand van de stad, anderzijds krijgt de stadsrandzone een bredere invulling van het landschap tussen het bestaand bebouwd gebied en het buitengebied in.

Conclusie is dat een eerste associatie met de plek van de stadsrandzone in het stedelijk veld ook bepalend is voor de benaderingswijzen en verdere symbolische plaats. Waar de stadsrandzone wordt benaderd als 'rand van de stad' wordt het gebied bekeken vanuit een stedelijk perspectief en vaak als afvalputje, restgebied en rommelzone aangeduid. Hoe breder men het begrip stadsrandzone neemt, hoe meer de verwevenheid, verbindingen en kansen voor het gebied aan de orde komen. De stadsrandzone krijgt betekenis als verwevingsgebied, tussengebied en als groene (open) ruimte.

In de praktijk is een beweging waarneembaar waarbinnen steeds meer aandacht uitgaat naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de stadsrandzone. De aanwezige ruimte is een groot pluspunt en stimulant voor diverse ontwikkelingen. Daartegenover staan de bedreigingen als sluipende ontwikkelingen, het ontbreken van een visie en identiteit en een onduidelijke financieringsstructuur.

Dit onderzoek toont aan dat deze aspecten verschillend worden benaderd vanuit de diverse discoursen. In de sociale processen van interactie wordt de speelruimte van overheden en gewenste ruimtelijke kwaliteit geconstrueerd. Zo wordt bijvoorbeeld vanuit het traditionele discours het ontbreken van een visie niet als probleem ervaren. Een rommelzone is onderdeel van de stad en de gewenste stedelijke ontwikkelingen komen met de sectorale planvorming van de grond.

Pas als de betekenis van rommelzone en restgebied ongewenst wordt geacht vanuit de sociale context, ontstaat er ruimte voor handelingen en sturing op ruimtelijke kwaliteit door overheden. Naar mate men de ruimtelijke kwaliteit meer wil optimaliseren en afstemming van functies wil bereiken, wordt de sturing vanuit overheden sterker. De taken en verantwoordelijkheden van de overheden nemen navenant toe. Een heldere financiële en bestuurlijke structuur wordt daarmee eveneens belangrijker om de ontwikkeling van nieuwe functiecombinaties en een betere afstemming te bevorderen.

#### **7.4 Sociale ruimte van het overgangsgebied tussen stad en land**

De sociale ruimte bestaat in dit onderzoek uit de onderlinge verhoudingen tussen actoren zoals de respondenten uit het onderzoek dat ervaren. De verwachting uit de literatuur was dat de diversiteit aan actoren complexe ruimtelijke processen zouden opleveren. Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de knelpunten niet zozeer liggen bij de inhoudelijke vormgeving van ruimtelijk beleid, maar in de processen. Centrale vragen daarbij zijn wie neemt de regie en in welke fase en onder welke voorwaarden betrek je een actor bij het proces. Specifieke aandacht gaat daarbij uit naar de rol en verantwoordelijkheid van burgers. Conclusie uit dit onderzoek is dat respondenten kennisuitwisseling over procesaanpak van positieve invloed vinden op het eigen handelen in het overgangsgebied. Hierbij wel het besef hebbende dat de aanpak moet aansluiten op de lokale context.

De complexe processen houden verband met de onduidelijke verantwoordelijkheden. De symbolische betekenis van de stadsrandzone als 'restgebied' maakt dat de stad weinig verantwoordelijkheid voelt voor het gebied. Door de heterogeniteit voelen ook de vertegenwoordigers van het landelijk belang weinig verantwoordelijkheid.

Vanuit het vigerend ruimtelijk beleid van de Nota Ruimte dient de provincie de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de ruimtelijke kwaliteit in het overgangsgebied. Daarmee zou de provincie de regie moeten pakken voor heldere afspraken betreffende sturing en afstemming van ontwikkelingen in de stadsrandzone. Conclusie uit dit onderzoek is dat de benaderingswijzen van stadsrandzone nog vaak plaats vindt vanuit het stedelijk perspectief. Een regionale benadering vanuit bijvoorbeeld het concept van 'Zwischenstadt' komt nog nauwelijks voor.

Enkele regio's met name in de provincie Overijssel benaderen de overgangszone wel vanuit een regionaal perspectief. In deze gebieden zie je dat de provincie handelt vanuit een duidelijke regie en gemeenten een eigen lokale invulling geven aan de ruimtelijke kwaliteit en ontwikkelingskansen van de overgangsgebieden. De symbolische betekenis van de stadsrandzone kent in dit voorbeeld een duidelijke doorwerking naar het handelen van overheden (zie ook kader 6.1).

Het verbeteren van samenhang in ruimtelijk beleid en afstemming van financieringsstromen tussen overheden, zowel horizontaal als verticaal, kan verder geoptimaliseerd worden. Op rijksniveau worden de MIRT overeenkomsten als positief voorbeeld genomen.

Vanuit de planningscontext en de huidige sociale verhoudingen van 'decentraal wat kan' was de verwachting dat de sturingsmogelijkheden en handelingsruimte voor het Rijk/ DG Ruimte beperkt zouden zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat de rol van DG Ruimte voornamelijk ligt in de symbolische betekenis. Handelingen beperken zich tot faciliteren en stimuleren van actoren. De betekenis zit voornamelijk in het agenderen van het onderwerp en het bevorderen van kennisuitwisseling.

Respondenten geven meermalen aan dat (financiële) steun van het DG Ruimte het proces in de stadsrandzone positief beïnvloedt.

### 7.5 Vraagstelling

De stadsrandzone wordt in de Nederlandse beleidspraktijk overwegend benaderd vanuit het stedelijk perspectief. Daarnaast heeft dit onderzoek laten zien dat er ook steeds meer ruimte is voor alternatieve benaderingswijzen waarbij de stadsrandzone als gebied meer betekenis krijgt als centrale plaats in het stedelijk veld. Bijvoorbeeld in de overgangszone als unieke plek.

De betekenis die de stadsrandzone krijgt, is afhankelijk van de specifieke fysieke, sociale en symbolische context van het gebied. De wisselende betekenisgeving heeft volgens het symbolisch interactionisme gevolgen voor de handelingsruimten van de betrokken actoren. Dit uitgangspunt maakt het mogelijk om de handelsruimte voor DG Ruimte te nuanceren aan de hand van de onderscheiden discoursen.

In de traditionele aanpak is een proactieve houding van DG Ruimte niet gewenst. De gemeente kan zelf afwegingen maken op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Rommelzones worden gezien als eigen plekken met lokale dynamiek en worden niet als probleem ervaren. Binnen overige discoursen krijgt de overgangszone als rommelzone een negatieve lading en wordt daarmee als probleem gedefinieerd. Sturing vanuit overheden op ruimtelijke kwaliteit wordt wenselijk geacht vanuit de sociale context.

Het 'verweven discours' geeft de meeste mogelijkheden voor visievorming en sturing van overheden en daarmee ook een grotere rol voor DG Ruimte om op nationale schaal kaders te geven voor de omgang met overgangsgebieden. Echter binnen de huidige sociale context heeft DG Ruimte voornamelijk een symbolische betekenis, om daar te faciliteren waar de regio de middelen en kennis van het Rijk noodzakelijk acht.

### 7.6 Vooruitblik

Dit onderzoek heeft op een geheel eigen wijze het fenomeen van de stadsrandzone geanalyseerd. Vanuit het symbolisch interactionisme zijn de diverse betekenissen van de stadsrandzone naar voren gekomen. De betekenissen uit zich in benaderingswijzen en handelingen van actoren. De bewustwording van de diverse benaderingswijzen kan de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsprocessen positief beïnvloeden door een meer bewuste keuze en besef van de eigen benadering en die van overige actoren. Binnen de sociale werkelijkheidsconstructie (met specifieke lokale betekenis, waarde en potenties) kunnen actoren het gewenste ambitieniveau voor afstemming van functies en gebruik vaststellen en er naar handelen.

Dit onderzoek heeft zich echter beperkt tot de interpretatie en betekenissen van beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening. In het kader van de politieke context van decentralisatie en verschuiving van verantwoordelijkheden is de betekenisgeving van overheden enkel een klein onderdeel van het spectrum van ruimtelijke planning. Om de mentale kaart van stadsrandzone op lokaal niveau verder in te vullen is onderzoek naar de benaderingswijzen van private partijen, ruimtegebruikers en burgers van belang.

De politieke context legt steeds meer verantwoordelijkheid bij de burgers. Enkele respondenten vroegen expliciet naar kennis over mogelijke manieren waarop burgers verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor de eigen leefomgeving. Dit biedt aanknopingspunten voor verder onderzoek.

Daarnaast is in dit onderzoek aandacht besteed aan de onduidelijke financieringsstructuur voor ontwikkelingen in de stadsrandzone. Nader onderzoek op dit punt is gewenst, waarbij specifieke aandacht is gewenst voor een verkleining van de strakke scheiding tussen stedelijke en landelijke budgetten. Tot slot biedt de verdergaande trend van decentralisatie een aanknopingspunt voor vervolg onderzoek naar de invulling en herverdeling van verantwoordelijkheden en bijbehorende middelen van de overheidslagen.

### 7.7 Slotbeschouwing

In deze slotbeschouwing wordt aan de hand van twee thema's de problematiek van de stadsrandzone in een breder kader van de ruimtelijke ordening geplaatst. Allereerst wordt ingegaan op het spanningsveld tussen centralisatie en decentralisatie. Vervolgens wordt dit thema gekoppeld aan de ruimtelijke koers van het rechts liberale kabinet Rutte I.

### 7.7.1 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'

Het spanningsveld 'centraal versus decentraal' is een constante bron van spanningen tussen verschillende overheden, ondanks dat er principeafspraken zijn gemaakt zoals het subsidiariteitsbeginsel. Hierin treden hogere overheden alleen op als het probleem de betrokken publieke autoriteit overstijgt (Spit & Zoete, 2006, pp. 118, 135). Het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (Nota Ruimte, 2004) sluit hier op aan.

In de Nota Ruimte worden aan de hand van deze sturingsfilosofie meer taken en bevoegdheden bij de provincies en gemeenten gelegd. Een van de doelen van de wet is om de subsidiariteit beter vast te leggen. Daartoe kunnen alle overheidslagen een eigen structuurvisie opstellen waarin de eigen prioriteiten naar voren worden gebracht (PBL, 2010b). De structuurvisie is alleen bindend voor de betreffende instantie. Provincies en gemeenten kennen hierin een grote vrijheid voor het overnemen van de doelstellingen en opgaven die het ministerie van VROM (I&M) heeft opgesteld met betrekking tot de stadsrandzone.

De historische context van een decentraal karakter van het planningstelsel maakt de invulling van de decentrale opgave relatief eenvoudig. De feitelijke uitwerking van het tweede gedeelte van het adagium: 'centraal wat moet' blijkt lastiger in te vullen en aan discussie onderhevig. De concrete invulling van de borging van basiskwaliteit en accommoderen van de Ruimtelijke Hoofdstructuur blijft vaag.

Dit komt onder meer tot uitdrukking bij de bepalingen en afbakeningen van de Nationale Landschappen en Rijksbufferzones. De grens heeft grote ruimtelijke gevolgen in de vorm van bijkomende planologische restricties. Echter, de globale omschrijvingen vanuit het Rijk bieden onvoldoende houvast voor de provincies voor een concrete invulling van onder andere bebouwingsnormen. Dit kan strijd opleveren en de vaststelling van een grens bemoeilijken. Hier ligt een spanningsveld waarbij het Rijk de verantwoordelijkheid heeft voor de Nationale Landschappen, maar voor de uitvoering afhankelijk is van de provincie.

Met een grotere nadruk op het decentrale karakter van planvorming komt de nadruk meer te liggen op de korte en middellange termijn. Lagere overheden en private partijen zijn minder geneigd te werken met een lange tijdshorizon (30-40 jaar) (Spit & Zoete, 2006). Juist in het bieden van een lange termijn perspectief ligt de kracht van de ruimtelijke ordening. Het huidig handelen wordt in perspectief geplaatst, opdat gestuurd kan worden op een gewenste toekomst en tegelijkertijd negatieve invloeden worden beperkt (Spit & Zoete, 2006, p. 19). Het Rijk heeft hierin de taak om een nationaal perspectief op te stellen om daarmee strategisch te handelen, samenhang en continuïteit te brengen in het ruimtelijk beleid.

Deze visie zal inspirerend en proactief moeten doorwerken op lager schaalniveau. Het is een taak die valt onder het kopje 'centraal wat moet'. Zonder lange termijn visie, verliest men overzicht en afstemming op groter schaalniveau. In de overgangzone vinden juist relatief veel grensoverschrijdende projecten plaats. Afstemming en inpassing op bovenlokaal niveau kan hier bijdragen aan een consistentere, eenduidiger beleid. Het biedt helderheid en zekerheid voor verdere ontwikkelingsmogelijkheden in het betreffende gebied.

Decentralisatie kan ertoe leiden dat voor een zelfde soort landschap of het zelfde landschap op een bestuurlijke grens verschillende planologische regiemens gelden. Dit draagt bij aan de complexiteit en onzekerheid. Potenties van een gebied op regionale schaal kunnen over het hoofd worden gezien. In overgangsgebieden wordt vaak door lokale instanties vanuit één perspectief gekeken naar een gebied, waarmee kansen voor functiecombinaties, afstemming en positieve effecten onbenut blijven.

Het handelen van de Rijksoverheid is in veel gevallen afhankelijk van de acceptatie van de opgelegde kaders, visie en normen. Met de nieuwe Wro wordt ook van het Rijk verwacht om proactief te handelen en minder reactief in te grijpen in regionale of gemeentelijke plannen (PBL, 2010b). Het Rijk geeft hiermee *vooraf* duidelijke kaders aan voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de voor haar belangrijke terreinen. Met een politieke situatie waarin de decentralisatie voorop staat zal naar verwachting de omvang van de prioriteiten verminderen. Hierover in de volgende paragraaf meer.

Bij de samenstelling van prioriteiten zal de gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke, en private partijen en burgers meer aandacht krijgen. De prioriteiten krijgen een sterk decentraal en dus regionaal of lokaal karakter. De rol die het Rijk speelt, wordt daarmee sterk bepaald door de regionale context. De verwachting is dat het Rijk veelal op afstand staat en zich beperkt tot een faciliterende rol, daar waar het de capaciteit van de lagere overheden overstijgt.

### 7.7.2 RO onder een rechts liberaal kabinet.

Met het aantreden van het kabinet Rutte 1 verschuift het politieke domein op van christelijk-sociaal naar rechts liberaal (conservatief). Van thema's samenhang, innovatie en duurzaamheid naar vrijheid en verantwoordelijkheid (Parlement & Politiek, 2010). Deze politieke verschuiving is merkbaar in de

aandacht voor de ruimtelijke ordening. Ter illustratie: het regeerakkoord VVD & CDA telt slechts zeven regels tekst met betrekking tot afstemming van functies, waarbij de economische prioriteit voorop staat (VVD & CDA, 2010).

De 'vrijheid en verantwoordelijkheid' komt terug in de ruimtelijke ordening doordat de regio in de vorm van de provincie en de gemeenten meer eigen vrijheid krijgen bij de invulling van het ruimtelijk beleid. De provincie krijgt naast de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van leefomgeving ook het toezicht en de regie toebedeeld. Daarnaast krijgen private partijen, ondernemers en burgers meer vrijheid door de vereenvoudiging en beperkingen van wet- en regelgeving. Voor de stadsrandzone biedt een vrijere regelgeving meer mogelijkheden om te experimenteren met bijvoorbeeld nieuwe functiecombinaties, en innovatieve bedrijfsvoering.

Vrijheid voor lagere overheden werkt door in het verminderen van kaders en beperkingen vanuit het Rijk. De kern van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur wordt geactualiseerd en beperkt. Evenals het aantal projecten van nationaal belang. Het opstellen en handhaven van de richtlijnen hoort nu tot de taak van de provincie. Ondanks de bezuinigingen, is het noodzakelijk voor de provincie om te investeren in ruimtelijke ordening om het nieuwe takenpakket invulling te geven.

Het formele planningstelsel vanuit het Rijk, provincie en gemeente is relatief star. De afgelopen tien jaar is met de invoering van doelregio's, de WGR+ regeling etc. een oplossing gezocht voor de schaalvergroting van ruimtelijke processen en afstemmingsvraagstukken. Dergelijke bestuurlijke organisaties en samenwerkingsverbanden worden met de nieuwe koers opgeheven en daarmee wordt de bestuurlijke dichtheid terug gebracht. Hiermee worden adviezen uit het rapport 'Sneller en beter' van de Commissie Elverding (2008) overgenomen.

Het idee is om grensoverschrijdende vraagstukken in tijdelijke samenwerkingsverbanden aan te pakken. Dergelijke samenwerkingsverbanden hoeven zich niet te beperken tot overheden, hierin liggen kansen om aanspraak te doen op de verantwoordelijkheid van de maatschappij (private partijen belangenorganisaties, burgers), er ontstaat een meer flexibele verhouding tussen de betrokken actoren. Per vraagstuk kan worden bekeken welke actoren van belang zijn voor de invulling en oplossing van het vraagstuk. Hierbij is het van belang om uit de maatschappij ook duidelijk alle typen actoren (vanuit diverse benaderingen en betekenissen) kans te geven te participeren in het proces. Een dergelijke processtructuur kan echter in complexe situaties als de stadsrandzone tijdrovend en vertragend uitwerken.

De tijdelijkheid en wisselende samenstelling van de samenwerkingsverbanden maakt dat de continuïteit en samenhang van beleid en besluitvorming niet vanzelfsprekend zijn. Verder is de vraag of de zwakkere functies in een dergelijk planningsproces voldoende tegendruk kunnen bieden aan de economisch sterkere functies. Proactief handelen van overheden kan hierbij helpen om richtlijnen op te stellen waarin bijvoorbeeld de verevening en compensatiemaatregelen worden vastgelegd. Naast de economische doelen (welvaart) kan de overheid hiermee ook bijdragen aan de balans met welzijn.

Met de rechts liberale koers wordt de economie bepalend voor de investeringen van het Rijk. Het beleid richt zich op de economische kern van Nederland, de main-, brain- en greenports. Het rijksbeleid krijgt hiermee een sterkere focus op de Randstad. Groei is hiermee impliciet de doelstelling en de verwachting. Echter op nationale schaal lopen naar verwachting de komende jaren de ontwikkelingen steeds verder uiteen. Op nationale schaal wordt in dit 'Randstad beleid' nauwelijks aandacht besteed aan de eveneens complexe opgave van krimp in de periferie van Nederland. De focus op de economische kern van Nederland roept de vraag op of het Rijk de garantie van basiskwaliteit ook in perifere regio's en economisch marginale zones kan blijven waarborgen.

Met dit regeerakkoord wordt de lange tijd aanwezige trend van decentralisatie verder door gezet. Een gerichte en scherpe rijksagenda is noodzakelijk om met de beperkte middelen, haar kennis en faciliterende rol te kunnen blijven uitvoeren in een meer flexibele ruimtelijke ordening.

## 8. Aanbevelingen

### *Advies rol/ verantwoordelijkheid voor het Rijk/ DG Ruimte*

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit het onderzoek doorvertaald naar aanbevelingen voor DG Ruimte. In hoofdstuk 2 is expliciet ingegaan op het sturingsvraagstuk in de ruimtelijke ordening in Nederland, specifiek voor de stadsrandzone. Het biedt daarmee de context voor het handelen van DG Ruimte. De gepresenteerde discoursen in dit onderzoek bieden een overzicht van de benaderingswijzen van beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening. Zodoende geeft het inzicht in mogelijke handelsruimte voor DG Ruimte in het overgangsgebied.

#### **Context**

Vanuit de context (paragraaf 2.2) kan worden geconcludeerd dat in de sociale context van het binnenlands bestuur en de ruimtelijke ordening het Rijk op een gepaste afstand handelt op het schaalniveau van de regio. Het Rijk is verantwoordelijk voor de ruimtelijke hoofdstructuren. Dit past binnen de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan'.

Elke stadsrandzone is uniek, zo blijkt uit dit onderzoek. Hier ligt een situatie specifieke en gebiedsgerichte aanpak voor de hand. Het is navenant de verantwoordelijkheid voor de provincie, regio en samenwerkende gemeenten om de ruimtelijke kwaliteit van stadsrandzones invulling te geven. Ondanks dat het Rijk geen primaire verantwoordelijkheid heeft in de stadsrandzone heeft DG Ruimte in de periode 2007-2010 het thema stadsrandzone op de agenda gezet. Uit dit onderzoek blijkt dat de regio en de provincie een dergelijke stimulerende en faciliterende rol van DG Ruimte op prijs stellen.

Met het regeerakkoord van kabinet Rutte I worden steeds meer ruimtelijke ordeningstaken overgedragen naar de provincie. De kenmerkende problemen van de stadsrandzone zoals aangehaald in hoofdstuk 2, komen hiermee bij de provincie te liggen. Denk hierbij aan de regeldichtheid, het gebrek aan toezicht en de scheiding van financieringsstromen. De vraag is welke rol DG Ruimte in deze context nog moet spelen.

Alvorens de concrete aanbevelingen voor het handelen van DG Ruimte in de stadsrandzone te presenteren, wordt eerst ingegaan op de huidige positie van het rijksbeleid gekoppeld aan de in dit onderzoek onderscheidde discoursen.

#### **Rijksbeleid en discoursen**

Uit dit onderzoek blijkt dat DG Ruimte de stadsrandzone lange tijd vanuit een traditioneel discours heeft bekeken, met concepten die een duidelijke scheiding tussen stad en land kennen. Dit traditionele discours zit diepgeworteld. Echter met het programma Mooi Nederland is er specifieke aandacht voor de stadsrandzone, waarbij de identiteit van de stadsrandzone voorop staat. Hiermee sluit het programma aan bij het discours van de unieke plek. De opgaven voor de stadsrandzone (paragraaf 2.4) die DG Ruimte heeft geformuleerd sluiten goed aan bij de vragen en problemen die in de praktijk naar voren zijn gekomen.

Deze opgaven zijn echter wel geformuleerd vanuit een 'urban-rural' perspectief, waarbij de recreatieruimte wordt gereserveerd voor de stedeling en de afstand tot open ruimte een bepalende factor is. Deze benadering gaat uit van de afstand tot de open ruimte *an sich* en niet vanuit het karakter en de waarde van deze open ruimte.

Een van de deelopgaven die DG Ruimte centraal stelt in de stadsrandzone gaat in op samenwerking tussen stad en land, met het versterken van functies door verwevenheid. Dit sluit aan op het discours van 'verweven' stadsranden. Uit dit onderzoek blijkt dat een dergelijke opgave een nieuwe manier van sturing vereist, waarin niet vanuit strakke, relatief grove contouren wordt geredeneerd, maar vanuit fijnmazige zonering en afstemming. Om de gewenste kwaliteit te realiseren is flexibele sturing noodzakelijk. Van het stimuleren en organiseren van bestuurlijke wil voor grensoverschrijdende samenwerking tot het aanpassen van bestaande wet- en regelgeving.

Vanuit de diverse discoursen wordt de handelingsruimte van DG Ruimte ook verschillend benaderd. De aanbevelingen beginnen bij een lichte rol en invloed van DG Ruimte en eindigen bij een DG Ruimte met een zwaardere rol, duidelijke visie, kaders en richtlijnen voor de stadsrandzone.

#### **Aanbevelingen voor DG Ruimte**

- *Bewust handelen naar de discoursen*

De vier discoursen vormen vier verschillende manieren waarop men naar het overgangsgebied stad en land kan kijken. De handelingsruimte voor het Rijk is afhankelijk van de lokale context en de daarin overheersende benaderingswijzen. In een meer flexibele ruimtelijke ordening is het de taak van DG



Ruimte om vanuit de sociale en symbolische context te handelen. Zo sluit het traditionele discours vaak aan bij relatief eenvoudige en eenduidige ruimtelijke opgaven, waarbij de ontwikkeling van de stedelijke activiteiten centraal staat. Binnen dit discours handelt DG Ruimte vanuit contouren, met een scherpe scheiding tussen stad en land, bijvoorbeeld de Rijksbufferzones.

Echter waar afstemming en betekenissen verder uit een lopen en de context complexer is, kan vanuit de regio behoefte zijn aan de kennis en advies van DG Ruimte in het proces. DG Ruimte kan hier ondersteunen in het proces, kennis van de mogelijk diverse benaderingswijzen van actoren helpt om sociale verhoudingen helder te krijgen en processen te coördineren.

- *Stimuleren en faciliteren van kennisontwikkeling en –uitwisseling, met focus op processturing*

Inhoudelijk heeft DG Ruimte weinig zeggingskracht in de stadsrandzone, maar de sociale en symbolische complexiteit van het overgangsgebied maakt dat DG Ruimte als gewenste partner wordt gezien voor de procesondersteuning en uitwisseling en ontwikkeling van kennis. DG Ruimte heeft de capaciteit en middelen in huis om kennis en informatie te verzamelen en te verspreiden. Meedenken en medewerking vanuit DG Ruimte geeft de regio een extra stimulans om tot uitvoering of nadere invulling van ruimtelijke kwaliteit te komen.

- *Heldere financieringsstructuur.*

Een van de opgaven gaat specifiek in op de complexe en gescheiden financieringsstructuur in stadsrandzones. Dit blijkt eveneens een belangrijk punt te zijn in de praktijk. De scheiding tussen bijvoorbeeld ILG- en ISV-gelden, zorgt voor onduidelijke budgettering voor het overgangsgebied, waardoor de stadsrandzone tussen wal en schip dreigt te vallen. Hier liggen kansen voor een betere regionale afstemming. Met de decentralisering van gelden, komt verantwoordelijkheid voor de verdeling van budgetten eveneens bij de provincie te liggen. Het Rijk heeft hierin geen rol meer.

Evenwel met de decentralisering van budgetten blijft er een Rijksoverheid die in enkele gevallen moet inspringen in ruimtelijk complexe vraagstukken van nationaal belang. Samenwerking en afstemming van middelen en processen tussen departementen moet worden verbeterd. Samenwerkingsverbanden zoals de huidige MIRT-convenanten vormen een voorbeeld waarin middelen worden gebundeld en de ruimtelijke kwaliteit van ontwikkelingen prominenter aandacht krijgt.

- *Aanwijzen experimenteergebieden, met soepelere omgang wet- en regelgeving*

Stadsrandzones worden onder andere gekenmerkt door kleinschalige, marginale ontwikkelingen, die een bepaalde vrijheid nodig hebben. DG Ruimte kan door het vereenvoudigen van nationale wet- en regelgeving meer kansen creëren voor het ontwikkelen van dynamiek, innovatie en experimenten in ruimtelijke milieus. Kadern en richtlijnen dienen door de provincies te worden opgesteld met oog voor de lokale/ regionale context. Openheid van landschap moet geen doel zijn op zich, maar een bewuste keuze. De context moet ook ruimte bieden aan 'rommelzones', ook deze gebieden hebben een eigen karakter, identiteit, gebruikswaarde.

- *Toepassen van regionaal perspectief op stadsrandzones*

Overgangsgebieden blijken uit dit onderzoek veel potenties te hebben, veel opgaven komen hier terecht. Om deze potenties optimaal te benutten is een regionaal perspectief gewenst. Voor Nederland als geheel kunnen scherpe keuzes worden gemaakt, afhankelijk van de aanwezige kwaliteiten per gebied. DG Ruimte kan met een heldere visie ontwikkelingsalternatieven presenteren. Hierin kan aandacht worden besteed aan een alternatieve aansprekende en herkenbare conceptualisatie voor de relatie tussen stad-land.

Deze visie kan op haar beurt richting geven aan de provinciale invulling van de stadsrandzone, die op dat moment geen *stad(s)landzone*<sup>6</sup> meer is maar een overgangsgebied met eigen kwaliteit en identiteit. DG Ruimte maakt hier als vanouds gebruik van de strategische visievorming om discussie te voeden en provincies en gemeenten te stimuleren na te denken over de invulling en potenties van hun eigen overgangsgebieden.

De discourses uit dit onderzoek zorgen voor een bewustwording van diverse benaderingswijzen op stadsrandzone. Hiermee kan het eigen handelen en het handelen van overige actoren beter worden geplaatst. De verschillende discourses zijn niet goed of fout, afhankelijk van de aanwezige kwaliteiten en eigen kracht van het gebied kan een bepaald discours behulpzaam zijn bij de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit. Zo kan in een kleinschalig agrarisch landschap het transformatiediscours houvast

<sup>6</sup> Term geopperd tijdens de Projectenparade: stadsrandzones op 11-11-2010 te Amersfoort. Georganiseerd door het ministerie I&M.

bieden door op zoek te gaan naar inpassingsmogelijkheden voor nieuwe functies en gebruik. Het traditionele discours biedt meer houvast bij uitbreiding in grootschalige landschappen.

Vanuit de meer informele flexibele planning ligt de uitdaging voor DG Ruimte om met de beperkte middelen, de regio daar waar nodig zo goed mogelijk te ondersteunen en adviseren in het ontwikkelingsproces voor ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzone. Met een scherpe agenda en een visie om ter discussie te stellen kan het Rijk ruimtelijke ontwikkelingen op regionaal niveau richting geven. Ook zonder concrete verantwoordelijkheid in de stadsrandzone moet DG Ruimte haar symbolische betekenis (advies, goedkeuring) voor de praktijk niet onderschatten!



## Literatuur

- Abbing, H.J. (2004), Stadsranden gestuurd. Een introductie van ontwikkelingsgerichte sturing in stadsranden. Doctoraal scriptie Faculteit der ruimtelijke wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen.
- Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008), Sneller en beter (Commissie Elverding) [online]. [Geciteerd op 14 december 2010]. World Wide Web: <[http://english.verkeerenwaterstaat.nl/Images/webversieRapportelverdingsnijtekenstijd1146\\_tcm195-219331.pdf](http://english.verkeerenwaterstaat.nl/Images/webversieRapportelverdingsnijtekenstijd1146_tcm195-219331.pdf)>.
- Arend, S. van der (2007), Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie. Delft: Eburon.
- Asbeek-Brusse, W., H. van Dalen, B. Wissink (2002), Stad en land in een nieuwe geografie: maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek. Den Haag: Sdu Uitgevers, WRR Voorstudies en achtergronden V112.
- Atelier Overijssel (2010), Overijssel is een contrast tussen stad en land in Overijssel; samen vormgeven aan stadsrandzones [online]. [Geciteerd op 24 november 2010]. World Wide Web:< <http://www.atelieroverijssel.nl/advies/stadsrandzones/advies-stadsrandzones.pdf>>.
- Barry, J. & J. Proons (1999), Seeking sustainability discourses with Q methodology. *Ecological Economics* 28, pp. 327-345.
- Bengston, D.N., J.O Fletcher & K.C. Nelson (2003), Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning* 69, pp. 271–286.
- Bomans, K., e.a. (2010), Underrated transformations in the open space- The case of an urbanized and multifunctional area. *Landscape and Urban Planning* 94, pp. 196-205.
- Brody, S. D., W.E. Highfield & S. Thornton (2006), Planning at the urban fringe: an examination of the factors influencing nonconforming development patterns in southern Florida. *Environment and Planning B: Planning and Design* 33, pp. 75- 96.
- Bryant, C.R., L. H. Russwurm, A. G. MacLellan (1982), *The city's countryside: land and its management in the rural-urban fringe*. Longman: London.
- Bryant, C.R. (1995), The role of local actors in transforming the urban fringes. *Journal of Rural Studies* 11, pp. 255-267.
- Bryman, A. (2008), *Social Research Methods*. Third edition. Oxford: Oxford University Press.
- Buitelaar, E. & P. Witte (2011), *Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitaties*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, te verschijnen.
- Burg, A. van der (2004), Ruimtelijk beleid in Nederland op nationaal niveau. In: R. M. van Heeringen, E. H. P. Cordfunke, M. IJssink & H. Sarfatij, red., *Geordend Landschap, 3000 jaar ruimtelijke ordening in Nederland*. Hilversum: Verloren, pp. 159- 173.
- Caffin, A. & M. Dahlström (2005), Urban-rural interdependencies: Joining up policy in practice. *Regional Studies* 39, pp. 283-296.
- Carruthers, J. I. (2003), Growth at the fringe: The influence of political fragmentation in United States metropolitan areas. *Papers Regional Science* 82, pp. 475–499.
- Couch, C. (2007), *Urban sprawl in Europe: landscapes, land-use change & policy*. Blackwell: Oxford.

- CPRE, Natural England (2010), Green Belts: a greener future [online]. [Geciteerd op 21 april 2010]. World Wide Web:< <http://naturalengland.etraderstores.com/NaturalEnglandShop/NE196>>.
- Crossley, N. (2010), Networks and Complexity: Directions for Interactionist Research? *Symbolic interaction* 33, pp. 341-363.
- Dekkers, J. (2010), Externalities, land use planning and urban expansion. Enschede: PrintPartners Ipskamp.
- Duinen, L.B.J. van (2004), Planning Imagery. The emergence and development of new planning concepts in Dutch spatial policy. Leerdam: PrintPartners Ipskamp (PPI).
- Dwyer, J.F., G. M. Childs (2004), Movement of people across the landscape: a blurring of distinctions between areas, interests, and issues affecting natural resource management. *Landscape and Urban Planning* 69, pp. 153–164.
- Eijk, S.C.H.J. & W.J.B. Rozendaal (2002), Stadsranden, rood en groen. Een inrichtingsconcept ontwikkeld aan de hand van de noordelijke Randstad. Wageningen: Alterra.
- Eiter, S. (2010), Landscape as an Area Perceived through Activity: Implications for Diversity Management and Conservation. *Landscape Research* 35, pp. 339-359.
- Fine, G.A. & S. Kleinman (1983), Network and Meaning: An Interactionist Approach to Structure. *Symbolic interaction* 6, pp. 97-110.
- Frenkel, A. (2004), The potential effect of national growth management policy on urban sprawl and the depletion of open spaces and farmland. *Land Use Policy* 21, pp. 357–369.
- Gallent, N. (2006), The Rural–Urban fringe: A new priority for planning policy? *Planning Practice & Research* 21, pp. 383-393.
- Gallent, N., M. Bianconi, J. Andersson (2006), Planning on the edge: England's rural - urban fringe and the spatial-planning agenda 33, pp. 457-477.
- Gemeente Enschede (2008), Buitenkans, Gids voor het buitengebied. Gemeente Enschede, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, afdeling ruimtelijk beleid.
- Gemeente Zwolle (2008), Strategie Zwolle, structuurplan 2020. Zwolle: Gemeente Zwolle.
- Gennaio, M. P, A. M. Hersperger, M. Burgi (2009) Containing urban sprawl-Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swiss Land Use Plan. *Land use policy* 26, pp. 224-232.
- Golafshani, N. (2003), Understanding reliability and validity in qualitative research. *The Qualitative Report* 8, pp. 597-607.
- Gorp, B. van (2003), Bezienswaardig? Historisch-geografisch erfgoed in toeristische beeldvorming. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Groot, W. T. de & R. J. G. van den Born (2003), Visions of nature and landscape type preferences: an exploration in The Netherlands. *Landscape and Urban Planning* 63, pp. 127-138.
- Hajer, M.A. (2006) Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In: M. van den Brink en T. Metzke (red.) *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*. Nethur, Utrecht
- Hidding, M.C., D. B. Needham, J. Wisserhof (1998), Stad en Land, een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek. Den Haag: NRLO-rapport nr. 98/17.
- Hidding, M. (2006), Planning voor stad en land. Bussem: Uitgeverij Coutinho.

- Heins, S. (2002), *Rurale woonmilieus in stad en land: Plattelandsbeelden, vraag naar en aanbod van rurale woonmilieus*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Immink, I. (2007), *Voorbij de risiconorm. Nieuwe relaties tussen ruimte, water en risico*. Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Kaltenborn, B.P., Bjerke, T. (2002) Association between environmental value orientations and landscape preferences. *Landscape and Urban Planning* 59 pp. 1-11.
- Keil, R. & D. Young (2009), Fringe explosions: risk and vulnerability in Canada's new in-between urban landscape. *Canadian Geographer* 53, pp. 488-499.
- Keil, R. & D. Young (2010), Reconnecting the disconnected: The politics of infrastructure in the in-between city. *Cities* 27, pp. 87-95.
- Kooman, E., e. a. (2008), Open-space preservation in the Netherlands: Planning, practice and prospects. *Land Use Policy* 25, pp. 361-377.
- Lacour, C., S. Puissant (2007), Re-urbanity: urbanising the rural and ruralising the urban. *Environment and planning A* 39, pp. 728-748.
- Larsen, S.C., e.a. (2011), Environmental learning and the social construction of an exurban landscape in Fremont County, Colorado. *Geoforum* 42, pp. 83-93.
- Lier, G., & T. de Bruijn (2009), *Economische effecten stadsrandgebied. Een onderzoek naar de economische en werkgelegenheidseffecten van investeringen in het stadsrandgebied, alsmede de mogelijkheden hoe deze effecten te realiseren*. Enschede: Saxion Kenniscentrum Leefomgeving.
- Lucas, P. & G. van Oort (1993), *Dynamiek in een stadsrandzone. Werken en wonen in de stadsrandzone van de agglomeratie Utrecht*. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Utrecht.
- Maruani, T. & I. Amit-Cohen (2007), Open space planning models: A review of approaches and methods. *Landscape and Urban Planning* 81, pp. 1-13.
- Ministerie van Landbouw Natuur en Visserij (LNV) (1995), *Discussienota Visie Stadslandschappen*. Den Haag: ministerie van landbouw, natuur en visserij.
- Ministeries van LNV & VROM (2009), *Agenda Landschap, landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen*. Den Haag: OBT bv.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (2010) *Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)* [online]. [Geciteerd op 28 oktober 2010]. World Wide Web: <<http://www.vitaalplatteland.nu/beleidsdossiers/investeringsbudget-landelijk-gebied.html>>.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2004), *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2006), *Uitvoeringsagenda Ruimte 2006*. Den Haag: ministeries VROM, LNV, VenW, Ez en OC&W.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2008a), *Realisatie nationaal ruimtelijk beleid onder de nieuwe Wro*. Den Haag: ministeries VROM, LNV, VenW, Ez, OC&W en Defensie.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2008b), *50 jaar Rijksbufferzones*. Den Haag: ministerie van VROM.

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2010a), De stadsrandzone centraal, de ruimtelijke opgave voor de stadsrandzone verkent. Den Haag: ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2010b), Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing [online]. [Geciteerd op 26 april 2010]. World Wide Web:< <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=4621>>.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2010c), Mooi Nederland [online]. [Geciteerd op 22 februari 2010]. World Wide Web:<<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=32952>>.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2010d), Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing [online]. [Geciteerd op 26 april 2010]. World Wide Web:< <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=4002>>.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2010e), Rijksbufferzone [online]. [Geciteerd op 28 oktober 2010]. World Wide Web: < <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/landschap/rijksbufferzones>>.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2010f), Vereenvoudiging gebiedscategorieën (intern document). Den Haag: ministerie van VROM.
- Nirov (2008), Nirov Quickscan 7, Bouwen aan de randen van de stad [online]. [Geciteerd op 8 maart 2010]. World Wide Web: <[http://www.nirov.nl/Upload/media/Projecten/Nieuwe\\_Kaart/QuickScan7\\_Stadsranden\\_def.pdf](http://www.nirov.nl/Upload/media/Projecten/Nieuwe_Kaart/QuickScan7_Stadsranden_def.pdf)>.
- Nirov (2010), Nieuwe kaart van Nederland [online]. [Geciteerd op 31 mei 2010]. World Wide Web: <[http://www.nirov.nl/Home/Projecten/De\\_Nieuwe\\_Kaart/Website.aspx](http://www.nirov.nl/Home/Projecten/De_Nieuwe_Kaart/Website.aspx)>.
- Nuijten, D. & M. Plaatzter (2005), Herkenbare stad. Visualisatie van de stadsidentiteit in de stadsrand. Leerstoelgroep Sociaal-Ruimtelijke Analyse, Wageningen Universiteit.
- Oxford References (2010a), 'Symbolic interactionism' Dictionary of the Social Sciences. Craig Calhoun, ed. Oxford University Press 2002. Oxford Reference Online. Oxford University Press. Utrecht University Library [online]. [Geciteerd op 5 december 2010]. World Wide Web: <<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t104.e1649>>
- Oxford References (2010b), 'Interpretation' A Dictionary of Sociology. John Scott and Gordon Marshall. Oxford University Press 2009. Oxford Reference Online. Utrecht University Library [online]. [Geciteerd op 27 juni 2010]. World Wide Web: <<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t88.e1161>>.
- Parlement & Politiek (2010), kabinetten per tijdvak [online]. [Geciteerd op 14 december 2010]. World Wide Web: <<http://www.parlement.com/9291000/modulesf/hiejjis3>>.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2009a), Verstedelijking in de stadsrandzone. Een Verkenning van de ruimtelijke opgave. Den Haag/ Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2009b), Ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied: dynamiek stedelijke milieus 2000-2006. Den Haag/ Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2010a), Staat van de Ruimte 2010: deerschikking van stedelijke Nederland. Den Haag/ Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2010b), Ex-durante evaluatie Wet Ruimtelijke Ordening, eerste resultaten. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Pijnenburg, B. & J. Reus (2003), *Dialogo stad en Platteland, ervaringen van het project ruraal debat van overlegplatform Duinboeren*. Wageningen: Wetenschapswinkel Wageningen UR, rapport 189, maart 2003.
- Provincie Overijssel (2009), *Omgevingsvisie Overijssel. Visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Qviström, M. (2008), *A waste of time? On spatial planning and 'wastelands' at the city edge of Malmö (Sweden)*. *Urban forestry and urban greening* 7, pp. 157-169.
- Rauws, W. & G. de Roo (2009), *Peri-Urban dynamics: towards managing transitional change*. Faculty of Spatial Science, University of Groningen.
- Reynolds, L. T. & N.J. Herman-Kinney (2003), *Handbook of symbolic interactionism*. Walnut Creek: AltaMira Press.
- Richardson, H.W., C.H.C. Bae (eds) (2004), *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*. Aldershot Ashgate.
- Rij, E. van (2008), *Improving institutions for green landscapes in metropolitan areas*. Amsterdam: IOS Press BV.
- Rij, E. van, J. Dekkers & E. Koomen, (2008), *Analysing the success of open space preservation in the Netherlands: the Midden-Delfland case*. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 99, pp. 361-377.
- Rijksplanologische Dienst (RPD) (1984), *Jaarverslag Rijksplanologische Dienst 1983. Ruimtelijke planning in de stadsrandzone*. Den Haag: Rijksplanologische dienst.
- Ruimtelijke Planbureau (RPB) (2004), *Tussenland*. Den Haag: Ruimtelijke Planbureau.
- Ruimtelijke Planbureau (RPB) (2005), *De landstad, landelijk wonen in de netwerkstad*. Den Haag: Ruimtelijke Planbureau.
- Ruimtelijke Planbureau (RPB) (2006), *Indelen en afbakenen. Ruimtelijke typologieën in het beleid*. Den Haag: Ruimtelijke Planbureau.
- Ruimtelijke Planbureau (RPB) (2007), *Het nieuwe ommeland. Veranderingen in stad-landrelaties*. Den Haag: Ruimtelijke Planbureau.
- Samenwerkingsverband Nationale Parken (2010), *Het verhaal van de Nederlandse natuur* [online]. [Geciteerd op 24 april 2010]. World Wide Web: <<http://www.nationaalpark.nl/documents/home.xml?lang=nl>>.
- Severin-Barbouti, B. (2010), *A new political approach for urban edges. The Développement Social des Quartiers (DSQ) in France*. Paper presented at the EURA Workshop „Governance and Change at the Urban Fringe“, Oslo, Norway, 6-7 May 2010.
- Sieverts, T. (2003), *Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstad*. London: Spon Press.
- Sorensen e.a. (2004), *Towards Sustainable cities, perspectives on managing urban regions* [online]. [Geciteerd op 28 oktober 2010]. World Wide Web: <[http://books.google.com/books?id=wYS-Nqq6HS4C&printsec=frontcover&dq=urban+fringe+france&lr=&source=gbs\\_similarbooks\\_s&ad=1#v=onepage&q=urban%20fringe%20france&f=false](http://books.google.com/books?id=wYS-Nqq6HS4C&printsec=frontcover&dq=urban+fringe+france&lr=&source=gbs_similarbooks_s&ad=1#v=onepage&q=urban%20fringe%20france&f=false)>.
- Spit, T. & P. Zoete (2006), *Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.



SURF project (2010a), Conceptual and Analytical Framework [online]. [Geciteerd op 12 november 2010]. World Wide Web: <<http://www.sustainablefringes.eu/nmsruntime/saveasdialog.asp?IID=98&SID=27>>.

SURF project (2010b), About SURF [online]. [Geciteerd op 28 oktober 2010]. World Wide Web: <<http://www.sustainablefringes.eu/AboutSURF/AboutTheProject.asp>>.

Suurenbroek, F. (2007), (on)begrensd land. DE transformatie van de stadsrand van Haarlem. Bussum: Uitgeverij THOTH.

Trochim, W., M., K. (2010), Research methods knowledge base [online]. [Geciteerd op 11 december 2010]. World Wide Web: <<http://www.socialresearchmethods.net/kb>>.

Volkscrant, De (2009), Hoezo verrommeling? 17 oktober 2008, p. 3.

VROM, IPO, VNG (2006), Evaluatie Nota Ruimte. Thema Functieverandering in het buitengebied, samenvatting onderzoeksresultaten. Den Haag: ministerie van VROM, IPO en VNG.

VVD & CDA (2010), Vrijheid en Verantwoordelijkheid, regeerakkoord VVD & CDA [online]. [Geciteerd op 14 december 2010]. World Wide Web: <[http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeerakkoord?ns\\_campaign=M-AZ&ro\\_adgrp=Regering-regeerakkoord&ns\\_mchannel=sea&ns\\_source=google&ns\\_linkname=%2Bregeerakkoord%20%2B2010&ns\\_fee=0.00](http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeerakkoord?ns_campaign=M-AZ&ro_adgrp=Regering-regeerakkoord&ns_mchannel=sea&ns_source=google&ns_linkname=%2Bregeerakkoord%20%2B2010&ns_fee=0.00)>.

Wezenaar, J.A. (1994), Buiten Westen. Planologie op avontuur aan de stadsrand. Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat.

Willis, K., K. Turner & I. Bateman (2001), Urban Planning and Management. Florida: Edward Elger Publishing Ltd. Hieruit: Introduction pag. xii-xxv en part I: General Overview: pag. 3-39. Uit: Literatuurbundel Beleidswetenschappelijke verdieping: Governance, beleidsanalyse en ruimtelijk procesmanagement. Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.

Zandee, R. (red) (2006), Bundeling een gouden greep? De betekenis van bundeling van verstedelijking en infrastructuur in verleden, heden en toekomst. Rotterdam: KpVV, Programma Ruimte & Mobiliteit.

Zhao, P. (2010), Sustainable urban expansion and transportation in a growing megacity: Consequences of urban sprawl for mobility on the urban fringe of Beijing. Habitat International 34, pp. 236-243.

Zonneveld, W. (2007), Een mooi Nederland volstaat niet. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Zuidvleugelkrant (2010), Dutch Green Belts. Bestuurlijk platform Zuidvleugel, nr. 6, maart 2010.

## Bijlage

Bijlage I	Lijst van geraadpleegde personen
Bijlage II	Operationalisatie
Bijlage III	Vragenlijst interview
Bijlage IV	Codering en verwerking
Bijlage V	Overzichtstabel termen A en B
Bijlage VI	SWOT-analyse per discours

**I Lijst van geraadpleegde personen**

<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Functie</b>
Debbie Nuijten	Ministerie van VROM	Programmadirectie Mooi Nederland, Kennisaccount Stadsrandzone
Madeleine Schilder	Ministerie van VROM	Gebiedsontwikkeling, regio account Noord Brabant.
Suzanne in 't Veld	Ministerie van VROM	Gebiedsontwikkeling, Schaalsprong Almere
Tom Gronheid	Provincie Overijssel	Projectleider stadsrandzone
Marcel Stein	Provincie Fryslan	Projectleider Nieuw Stroomland
Jean van Zeeland	Stadsregio Eindhoven (SRE)	Programmamanager Ruimte
Rolf Oldejans	Gemeente Enschede	Beleidsadviseur
Helga van der Haagen	Gemeente Amsterdam (DRO)	Stedenbouwkundig ontwerper
Ivonne Nood	Gemeente Almere	Beleidsmedewerker Strategie en Ruimte (schaalsprong)
Rienko Baarslag	Gemeente Zwolle	Beleidsmedewerker, ruimte en strategie
Ruud Weijers	Gemeente Heerlen	Projectleider Caumerbeekdal
Zeger Woudenberg	Freelancer	Programmamanager, adviesbureau
Hilde Blank	BVR adviesbureau	Landschapsarchitect, directeur
Paul Makken	ANWB	Algemeen ledenbelang
Ellen Verkoelen	Milieufederatie Zuid-Holland	Ambassadeur, ex-directeur MFZ, adviseur Raad Landelijk Gebied.

**II Operationalisatie**

<i>Begrip</i>	<i>Operationalisatie</i>	<i>Indicatoren</i>
Fysieke ruimte	Type overgang stad- land	- compact en monofunctioneel - compact functioneel gemengd - verspreid en functioneel gemengd
Sociale ruimte	-Ruimtelijke Ordening (DG Ruimte)	- Nota Ruimte - Agenda Landschap - Inspiratiedocument stadsrandzone
	Rijksbelang	- doelen en verantwoordelijkheden DG Ruimte
	Rijksstrategie	- zweep (wet- en regelgeving) - peen (financiële prikkels) - preek (communicatie, stimulering)
	Actor	- beleidsmedewerkers RO gemeenten - beleidsmedewerkers RO provincie - beleidsmedewerkers RO rijk - projectontwikkelaar - beleidsmedewerker RO stadsregio - medewerker, MF, ANWB etc.
	Handelen	- visiedocument - programma - advies
Symbolische ruimte	Betekenis	- beeld - toekomstbeeld - gebruik
	Perceptie	- problemen - oplossingen - ambitie
	Beschrijving	- definitie - functie - morfologie - type overgang
	Discours - praktijk - wetenschapsdiscours	- vocabulaire - argumentatiestructuur - concepten & thema's

### III Vragenlijst interview

1. Kunt u een korte toelichting geven op uw werkzaamheden en daarbij aangeven welke relatie u heeft met het thema stadsrandzone.
2. Wat verstaat u onder de stadsrandzone?
  - a. Welke associaties heeft u met de stadsrandzone?
  - b. Welke betekenis heeft de stadsrandzone
    - i. voor u persoonlijk
    - ii. in relatie tot u werk
  - c. Zijn er volgens u regionale verschillen tussen de stadsrandzones (bijvoorbeeld Oosten versus Randstad)?
3. Kunt u een beschrijving geven van de ontwikkelingen in de stadsrandzone van de afgelopen jaren?
  - a. Welke functies komen in dit gebied voor? In hoeverre verschillen deze functies met ongeveer 10 jaar geleden?
  - b. Wat vindt u persoonlijk van de ontwikkelingen?
  - c. In hoeverre is er sprake van functiemenging in de stadsrandzone?
  - d. Is de stadsrandzone opgeschoven, vergroot?
  - e. Zijn er veranderingen in vorm (bijvoorbeeld van compact en harde grenzen naar verspreid en zacht?)
4. In hoeverre wordt er in de ruimtelijke ontwikkeling specifiek aandacht besteed aan de stadsrandzone? Stad-Land relaties? *Schuift hij op, ligt hij vast, nieuwe ontwikkelingen blijft in ontwikkeling, allemaal strak gepland, rekening met verbinding stad-land?*
  - a. Is er binnen uw organisatie bijvoorbeeld een specifieke visie of concept waarmee de stadsrandzone wordt benaderd? (waarom wel/ niet)
  - b. Welke ambitie heeft u persoonlijk (evt. organisatie) voor de stadsrandzone?
5. Als u aan de stadsrandzone (van ...) denkt wat ziet u als sterke punten van de stadsrandzones? Waar liggen volgens u kansen voor de stadsrandzone?  
  
(veranderende opgaven)
6. Wat zijn voor juist u zwakke punten of aandachtspunten bij de ontwikkeling van stadsrandzones?
7. Komt u tijdens uw werkzaamheden in de stadsrandzone specifieke problemen tegen? Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling of beheer?
8. Heeft u misschien al mogelijke oplossingen voor deze problemen?
  - a. Welke rol zou het Rijk kunnen spelen bij het oplossen van deze problemen?
9. Welke taken en verantwoordelijkheden ziet u voor het Rijk in de stadsrandzone?
  - a. Rolverdeling tussen gemeenten, provincie, Rijk.
  - b. Heeft u ideeën voor de inzet van instrumenten voor het Rijk in de stadsrandzone? (hoe is nu de relatie? Wat is merkbaar van het Rijk?)
10. Hoe ziet u de stadsrandzone over pakweg 20 jaar voor u? Wat is u toekomstbeeld?
  - a. Welke ambitie/ bijdrage levert u zelf aan dit toekomstbeeld?

## Bijlage IV Codering en verwerking

### *Codering*

Om structuur en samenhang in en tussen de verschillende data te onderscheiden vindt het proces van codering plaats. Een code is een label of segment dat een potentieel significant onderdeel uitmaakt van de tekst. De afzonderlijke codes zijn potentiële indicatoren voor een concept (Bryman, 2008, p. 542). Het proces van codering vindt plaats in een aantal stappen, onder andere beschreven door Strauss en Corbin en Charmaz (in Bryman, 2008, p. 543). In dit onderzoek wordt de onderstaande methode van Strauss en Corbin gehanteerd:

1. Open coding: de interviews worden opgeknipt in stukken en ideeën en een eerste beeld van het interview wordt verkregen. De uitkomst van deze eerste stap levert input voor latere categorieën.
2. Axial coding: de data worden op nieuwe manieren gecombineerd, waarbij wordt gezocht naar relaties tussen categorieën. De codes worden in context geplaatst en relaties tussen oorzaak- gevolg en tussen codes worden onderzocht.
3. Selective coding: in deze fase worden de hoofdcategorieën geselecteerd. De categorieën worden aangevuld, bijgewerkt en opnieuw systematisch geordend. De hoofdcategorieën vormen de focus waarin alle categorieën terugkomen, de hoofdcategorieën krijgen hier vorm in de afzonderlijke discoursen (Bryman, 2008, p. 545).

### *Van data tot eerste resultaten*

Allereerst zijn de data verdeeld in globale teksteinheden als beschrijving, betekenis van het object en sturing en beleidsaspecten. Vervolgens zijn de data opnieuw geheel doorlopen en is er een onderscheid gemaakt in de specifieke codes. De codes zijn deels van tevoren vastgesteld, zoals de code definitie, functie en gebruik. Anderen zijn direct uit de tekst afgeleid zoals 'sluipende ontwikkeling' en 'cowboylandschap'.

Na een eerste stap zijn de hoofdlijnen van de respondenten vastgesteld. Hierbij is onderscheid gemaakt in benadering van het object en de sturingsvraag. De hoofdlijnen zijn bepaald met behulp van de codes 'definitie', '(toekomst)beeld', 'functie' en 'gebruik' van het overgangsgebied en de codes sturing en beleid voor het sturingsvraagstuk. In latere stappen wordt dit eerste beeld aangevuld en waar nodig gecorrigeerd.

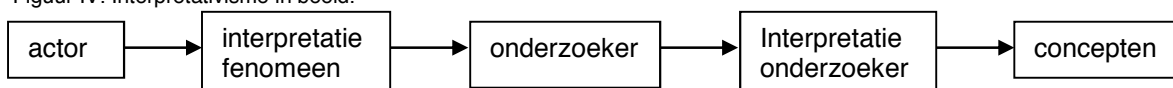
Vervolgens zijn alle data voor de derde keer doorlopen waarbij codes zijn gespecificeerd, samengevoegd en gecreëerd. Tijdens dit proces zijn tevens gewichten van 0-100, aan tekstsegmenten toegewezen. De gewichten zijn een hulpmiddel bij verdere analyse, en vormen een schaal voor het belang van een uitspraak. In deze stap wordt eveneens aandacht besteed aan lading en context waarin codes en concepten naar voren komen. Door deze stappen te doorlopen ontstaat per respondent een overzicht van belangrijke aspecten in de vorm tekstsegmenten.

De verschillende codes zijn uiteindelijk samengebracht in een aantal terugkerende thema's en concepten. Deze thema's en concepten zijn geanalyseerd op onderlinge relaties en verhoudingen en bijvoorbeeld op verschil in uitdrukking, dit is de stap van Axial coding. Tot slot is gezocht naar samenhang tussen de concepten waaruit de hoofdcategorieën en de discoursen onderscheiden worden. Het discours is hiermee het samenhangende geheel van concepten, categorieën en ideeën die terug komen in het verhaal van de respondenten. Het discours is daarmee een weergave van de houding van actoren in de praktijk van ruimtelijke planning in Nederland.

### *Betekenis van het interpretivisme voor de uitkomsten van het onderzoek*

In het onderzoek naar betekenissen is de rol van interpretatie een belangrijke factor voor de interpretatie en plaatsing van het onderzoek als geheel. In het onderzoeksproces zijn meerdere momenten waarop interpretatie van belang is. Figuur 4.2 laat de invloed van het interpretivisme zien, met de relatie tussen: actor, onderzoeker en uiteindelijke resultaten. De concepten zijn een constructie van de werkelijkheid die gevormd is door verschillende interpretaties.

Figuur IV: Interpretativisme in beeld.



De onderzoeker heeft een eigen interpretatie van de data. De toewijzing van codes is daarmee een creatief proces van de onderzoeker. Om het creatieve proces navolgbaar te maken biedt het coderingsschema de nodige structuur.

Bijlage V Overzichtstabel termen A en B<sup>7</sup>

Tabel A: Overzichtstabel getelde termen

Respondent	rood/rode		stedel* <sup>8</sup>		totaal rood		Bedrijf*		infra		route		pad*		totaal infra		Verbind*		Groen		totaal per respondent	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
4	1	1,5	5	7,7	6	9,2	11	16,9	0	0,0	0	0,0	1	1,5	1	1,5	3	4,6	16	24,6	65	100
13	2	3,9	5	9,8	7	13,7	1	2,0	3	5,9	0	0,0	1	2,0	4	7,8	9	17,6	7	13,7	51	100
15	0	0,0	5	22,7	5	22,7	0	0,0	2	9,1	0	0,0	0	0,0	2	9,1	0	0,0	5	22,7	22	100
14	5	4,5	7	6,4	12	10,9	3	2,7	3	2,7	2	1,8	0	0,0	5	4,5	12	10,9	18	16,4	110	100
12	0	0,0	1	1,5	1	1,5	14	20,6	6	8,8	0	0,0	2	2,9	8	11,8	8	11,8	14	20,6	68	100
7	1	1,1	18	18,9	19	20,0	24	25,3	1	1,1	1	1,1	0	0,0	2	2,1	0	0,0	22	23,2	95	100
8	0	0,0	9	7,4	9	7,4	20	16,4	3	2,5	10	8,2	4	3,3	17	13,9	3	2,5	2	1,6	122	100
9	0	0,0	16	16,0	16	16,0	1	1,0	0	0,0	4	4,0	0	0,0	4	4,0	3	3,0	16	16,0	100	100
2	1	0,9	14	12,7	15	13,6	2	1,8	4	3,6	0	0,0	1	0,9	5	4,5	21	19,1	25	22,7	110	100
11	10	6,1	10	6,1	20	12,2	3	1,8	0	0,0	0	0,0	8	4,9	8	4,9	0	0,0	19	11,6	164	100
3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	3,2	0	0,0	1	1,6	5	8,1	6	9,7	2	3,2	27	43,5	62	100
5	0	0,0	10	10,2	10	10,2	21	21,4	2	2,0	1	1,0	0	0,0	3	3,1	7	7,1	32	32,7	98	100
1	0	0,0	18	17,0	18	17,0	3	2,8	3	2,8	4	3,8	0	0,0	7	6,6	3	2,8	5	4,7	106	100
6	6	3,8	9	5,6	15	9,4	16	10,0	5	3,1	2	1,3	15	9,4	22	13,8	6	3,8	32	20,0	160	100
10	10	6,9	6	4,2	16	11,1	14	9,7	4	2,8	3	2,1	3	2,1	10	6,9	6	4,2	21	14,6	144	100
<b>totaal</b>	<b>36</b>	<b>2,4</b>	<b>133</b>	<b>9,0</b>	<b>169</b>	<b>11,4</b>	<b>135</b>	<b>9,1</b>	<b>36</b>	<b>2,4</b>	<b>28</b>	<b>1,9</b>	<b>40</b>	<b>2,7</b>	<b>104</b>	<b>7,0</b>	<b>83</b>	<b>5,6</b>	<b>261</b>	<b>17,7</b>	<b>1477</b>	<b>100,0</b>

<sup>7</sup> De tabellen A en B dienen gelezen te worden als één tabel, echter vanwege de leesbaarheid is de tabel opgesplitst. De kolom- en rijpercentages lopen dan ook door.

<sup>8</sup> De astrix geeft aan dat er diverse uitgangen achter het woord stedel\* kunnen komen bijvoorbeeld stedelijk, stedelijke etc.

Tabel B: Overzichtstabel getelde termen

Respondent	agrar*	boer	landbouw	totaal agrarisch	Recre*	identiteit	Rommel*	totaal per respondent	
	abs %	abs %	abs %	abs %	abs %	abs %	abs %	abs	%
4	1 1,5	1 1,5	2 3,1	4 6,2	6 9,2	3 4,6	4 6,2	65	100,0
13	0 0,0	1 2,0	0 0,0	1 2,0	7 13,7	1 2,0	2 3,9	51	100,0
15	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	1 4,5	0 0,0	2 9,1	22	100,0
14	0 0,0	2 1,8	13 11,8	15 13,6	6 5,5	1 0,9	6 5,5	110	100,0
12	0 0,0	1 1,5	1 1,5	2 2,9	2 2,9	4 5,9	4 5,9	68	100,0
7	1 1,1	0 0,0	0 0,0	1 1,1	4 4,2	0 0,0	1 1,1	95	100,0
8	0 0,0	13 10,7	0 0,0	13 10,7	14 11,5	4 3,3	1 0,8	122	100,0
9	1 1,0	12 12,0	0 0,0	13 13,0	10 10,0	4 4,0	0 0,0	100	100,0
2	1 0,9	4 3,6	3 2,7	8 7,3	2 1,8	0 0,0	4 3,6	110	100,0
11	10 6,1	16 9,8	10 6,1	36 22,0	14 8,5	0 0,0	0 0,0	164	100,0
3	1 1,6	2 3,2	1 1,6	4 6,5	10 16,1	0 0,0	1 1,6	62	100,0
5	0 0,0	1 1,0	1 1,0	2 2,0	2 2,0	0 0,0	6 6,1	98	100,0
1	5 4,7	5 4,7	2 1,9	12 11,3	7 6,6	6 5,7	8 7,5	106	100,0
6	3 1,9	3 1,9	1 0,6	7 4,4	15 9,4	0 0,0	3 1,9	160	100,0
10	0 0,0	13 9,0	3 2,1	16 11,1	12 8,3	5 3,5	2 1,4	144	100,0
totaal	23 1,6	74 5,0	37 2,5	134 9,1	112 7,6	28 1,9	44 3,0	1477	100,0



**Bijlage VI**

## SWOT analyse 'Traditionele verhouding stad en land.'

<p><b>Sterkte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel (groene) ruimte</li> <li>- Bereikbaarheid</li> <li>- Groene kwaliteit</li> <li>- Dynamiek</li> <li>- Interessant gebied door botsing van functies en geschiedenis</li> </ul>	<p><b>Zwakte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruimtelijke kwaliteit laat te wensen over (blokkendozen)</li> <li>- Restricties vormen een belemmeringen voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkelingen</li> <li>• Functiemenging</li> <li>• Grote bezoekersstromen</li> </ul> </li> <li>- Verrommeling: grens wordt niet ervaren, beleefd</li> <li>- Hoge beheerskosten (relatief) veel groen.</li> <li>- Slechte inpassing in het landschap</li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overgangszone als strategisch gebied benaderen i.p.v. losse ontwikkelingen</li> <li>- Verbindingen tussen dorpen, dorp en stad verbeteren</li> <li>- Toegankelijk maken voor directe bewoners <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recreatie, aanleg fiets- en wandelpaden</li> </ul> </li> <li>- ontwikkelingskansen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duurzame, innovatieve bedrijvigheid</li> <li>• Geen restgebied</li> <li>• Regionale woningbouwopgave</li> <li>• Overlast gevende functies, zones vastleggen</li> </ul> </li> <li>- Leegstaande bedrijvengebouwen gebruiken voor tijdelijke functies</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebrek aan overkoepelend verhaal, losse ontwikkelingen</li> <li>- Sluipende ontwikkelingen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkelingsdrang</li> <li>• Beleid wordt niet nageleefd, gedogen; verrommeling</li> </ul> </li> <li>- Druk op de ruimte</li> <li>- Infrastructuur aanleiding voor ontwikkeling met kans op dichtslibben.</li> <li>- Kleine functieveranderingen, staan grotere plannen in de weg</li> <li>- Huidige goedwerkende functies passen niet in nieuwe visie.</li> <li>- Geen integrale aanpak voor verbinding vanuit de wijk naar buiten</li> <li>- Vervuiling</li> <li>- Binding overlast gevende bedrijven en bevolking daalt</li> <li>- Weinig financiële middelen.</li> <li>- Grondaankoop moeilijk door diverse eigenaren</li> <li>- Conflicterende belangen</li> </ul>

## SWOT analyse 'Overgangsgebied als transformatiezone'

<p><b>Sterkte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruimte voor ontwikkeling</li> <li>- Grootste stedelijke dynamiek</li> <li>- Belangrijk als recreatief uitloopgebied.</li> <li>- Groene ruimte biedt kwaliteit en waardering voor de leefomgeving.</li> </ul>	<p><b>Zwakte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Versnippering <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gescheiden functies</li> </ul> </li> <li>- Eendimensionaal gebruik</li> <li>- Laagwaardig groen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontbreken van doorontwikkeling groenstructuur</li> <li>• Beperkte financiële middelen buitengebied</li> </ul> </li> </ul>
---	---

<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkelingskansen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toevoeging nieuwe functies, voorzieningen</li> <li>• Uitbreiding stedelijk gebied, aanleiding verbetering ruimtelijke kwaliteit overgangsgebied</li> <li>• Duurzame functie landbouw</li> <li>• Gebiedsmakelaar om initiatieven verder te helpen</li> </ul> </li> <li>- Opstelling landschappelijk ontwikkelingsplan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keuzes maken tussen functies.</li> </ul> </li> <li>- Afstemming financiële middelen tussen Rijksdepartementen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heldere financieringsstroom.</li> </ul> </li> <li>- Verbindingen verbeteren tussen wijk en buitengebieden (recreatiezone) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toegankelijker maken</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke druk <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sluipende ontwikkeling, verbreekt verbindingen stad-land</li> <li>• Verrommeling</li> <li>• Psychische druk op agrariërs, oorspronkelijke bewoners buitengebied (verplaatsing, uitkopen)</li> <li>• Laagwaardig groen eenvoudig opgegeven voor rode functies met weinig toegevoegde waarde</li> </ul> </li> <li>- Landelijk wonen tast karakter landschap aan</li> <li>- Vele belangen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spanningen en conflicten tussen bewoners/gebruikers</li> </ul> </li> <li>- NIMBY <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanleg paden, routes lastig om draagvlak te creëren</li> </ul> </li> <li>- Conservatief denken en handelen van mensen</li> </ul>
--	---

## SWOT analyse 'Overgangsgebied als unieke plek'

<p><b>Sterkte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruimte; beschikbaarheid ruimte, rust</li> <li>- Dynamiek in ontwikkeling</li> <li>- Waardering</li> <li>- Gebruiksfunctie</li> </ul>	<p><b>Zwakte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontbreken visie/ ontwerp <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezien als restgebied</li> <li>• Ad hoc incidenten</li> <li>• Geen aandacht afstemming functies.</li> <li>• Opeen stapeling van toevalligheden.</li> </ul> </li> <li>- Mobiliteitsstructuren zitten elkaar dwars</li> <li>- Slechte verbinding stad-land <ul style="list-style-type: none"> <li>• Barrière</li> </ul> </li> <li>- Onherkenbaar <ul style="list-style-type: none"> <li>• Functies onttrekken zich aan het landschap</li> <li>• Gebrek aan identiteit</li> <li>• Functionele indeling negeert historische patronen</li> </ul> </li> <li>- Bestuurlijk grensgebied</li> <li>- Onduidelijke financieringsstroom, gescheiden potjes ILG en ISV <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheerskosten openbare ruimte</li> </ul> </li> <li>- Verantwoordelijkheden onduidelijk <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversiteit aan grondeigenaren</li> <li>• Verschillende beheersovereenkomsten bij diverse grondeigenaren</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruimtelijke en programmatische afstemming <ul style="list-style-type: none"> <li>• Functiemenging en functiecombinatie</li> <li>• Meekoppelende effecten meenemen, belangen samenvoegen en gemeenschappelijke opgave definiëren.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel plannen, weinig samenhang <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleid biedt te weinig houvast, sturing en controle in overgangsgebieden</li> <li>• Ontwikkelen op projectbasis zonder overkoepelende visie</li> <li>• Ervaren als achterkant van de stad</li> </ul> </li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functies meer openbaar maken, profileren richting routes</li> <li>• Niet de bestuurlijke grenzen, maar de landschappelijke grenzen bepalend voor de wet en regelgeving</li> <li>- Blick vanuit stedelijk veld (hoger schaalniveau) meer potentie en kansen voor zowel stad als land</li> <li>- Visie en ontwerp       <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen dichtslibben en verrommeling</li> <li>• Ontwikkeling eigen betekenis</li> <li>• Discussie op gang brengen over de identiteit</li> <li>• Scherpe keuzes maken</li> <li>• Landschappelijk raamwerk met flexibele invulling van plekken</li> </ul> </li> <li>- Waarde creatie door nieuwe bestemming toe te voegen       <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andere vormen werkgelegenheid</li> <li>• Sociale werkplaatsen</li> </ul> </li> <li>- Lokale dynamiek benutten, initiatieven stimuleren       <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdelijke functies</li> <li>• experimenteergebieden</li> </ul> </li> <li>- Binnen MIRT regio meer sturen op stadsrandzone</li> <li>- Verweven van gebieden door meer routemogelijkheden te creëren</li> <li>- Zoeken naar inspirerende voorbeelden nationaal en internationaal</li> <li>- Belang en functie van agrariërs       <ul style="list-style-type: none"> <li>• Boeren onderhouden fiets- en wandelpaden in het buitengebied</li> <li>• Onderhoudsactiviteiten boeren betalen i.p.v. compenseren</li> </ul> </li> <li>- Mensen verantwoordelijk maken voor hun omgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ad hoc beslissingen; te weinig mogelijkheden voor een goede afweging       <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontstaan lossen entiteiten</li> <li>• Geen aandacht; ontstaan illegale situaties.</li> <li>• Sluipende ontwikkeling, verdichting</li> </ul> </li> <li>- Stedelijke druk       <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stereotype invulling overgangsgebieden.</li> <li>• Ontbreken van afronding</li> <li>• Economische crisis, nadruk op werkgelegenheid en rode ontwikkelingen</li> </ul> </li> <li>- Barrièrewerking door toenemende dichtheid infrastructuur.</li> <li>- Ontwikkelingen sluiten niet aan op het landschap       <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projecten met specifiek doel om stad op afstand te houden.</li> <li>• Recreatiegebieden in cultuurlandschap tasten open landschap aan, terwijl mensen daar ook behoefte aan hebben</li> </ul> </li> <li>- Veel actoren, conflicterende belangen</li> <li>- Uitvoering van de visie; hoe maken we het werkbaar</li> <li>- Compromissen</li> <li>- Beheerskosten openbare ruimte; verloedering en verrommeling</li> <li>- Boeren verliezen agrarische functie (vertrekken, stoppen, recreatieve druk)</li> </ul>
---	---

## SWOT analyse 'Het verweven overgangsgebied'

<p><b>Sterkte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruimte; mogelijkheden voor ruimtevragende functies.</li> <li>- Ruimte voor dynamiek</li> <li>- Goede ontsluiting.</li> </ul>	<p><b>Zwakte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadsrandzone als barrière <ul style="list-style-type: none"> <li>• Slechte toegankelijkheid, beperkt tot utiliteitswegen.</li> </ul> </li> <li>- Grootschalige activiteiten, voor één doel, niet uitnodigend.</li> <li>- Verrommelde bedrijventerreinen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziel en identiteit verdwenen.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Kansen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creëren van aantrekkelijke ruimte ter bevordering van eigen investeringen in ruimtelijke kwaliteit.</li> <li>- Betere afstemming van functies <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zoeken naar slimme functiecombinaties</li> </ul> </li> <li>- Publiek toegankelijk maken van het overgangsgebied. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanleg wandel- en fietspaden.</li> </ul> </li> <li>- Visie ontwikkelingen in maatschappelijke driehoek van maatschappij, markt en overheid.</li> </ul>	<p><b>Bedreigingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stedelijke druk <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sluipende ontwikkeling, processen niet tegen te houden.</li> <li>• Financieringsstructuur draagt bij aan ontwikkelingsdrang gemeenten.</li> </ul> </li> <li>- Uitvoering projecten zonder visie. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeringsgerichtheid beperkt inpassing in leefomgeving.</li> </ul> </li> <li>- Verrommeling <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedogen door gemeenten</li> <li>• Dumpplaats; te duur of lastig om in te passen in het stedelijk weefsel.</li> </ul> </li> <li>- Conservatief denken</li> <li>- Onduidelijke verantwoordelijkheid, verantwoordelijkheid wordt niet opgepakt.</li> </ul>