

## Duurzame Ontwikkeling, Tussen Stad en Land

Theo de Bruijn

Huibert Haccoû

Bauke de Vries

lectoraat Duurzame Leefomgeving

### Inleiding

Jarenlang zijn we gewend geweest om te denken over 'stad' en 'land' als twee gescheiden werelden. De stad staat dan voor bebouwing in hoge dichtheid, stedelijke voorzieningen, cultuur, werkgelegenheid, verkeersknooppunten en winkelgebieden. Bij land denken we meer aan landbouw, natuur, landschap en spaarzame bebouwing. Vanuit deze perceptie markeert de stadsrand slechts de grens tussen beide. Ook in de wetenschap waren het lange tijd gescheiden velden met verschillende concepten en andere wetenschappers die zich hetzij bezig hielden met stedelijke ontwikkeling of met het landelijk gebied. De laatste jaren zien we een kentering die resulteert in meer aandacht voor de stadsrandzone zelf, zowel in wetenschappelijke kringen als in de praktijk. Enkele voorbeelden: Van Dijk (2009) stelt dat *'as the importance of a green living environment receives increasing attention, the implementation of strategies for controlling where the urban fringe can and cannot move becomes a prominent issue'*. Adler et al (2008) beschouwen daarbij de stadsrandzone als bij uitstek het gebied waar een actieve levensstijl kan worden geïncorporeerd in de ruimtelijke structuur ten behoeve van gezondheid. In de regio Twente is een regionale visie ontwikkeld voor hun gemeenschappelijke stadsrandzone met het oog op het versterken van de samenhang in ruimtelijke plannen, het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en de concurrentiepositie van de regio (Regio Twente, 2011). En zo kan de lijst worden aangevuld.

Kenniscentrum Leefomgeving van Saxion doet al enkele jaren onderzoek naar de veranderende relatie tussen stad en land. Het uitgangspunt daarbij is dat stad en land geen gescheiden werelden zijn maar juist in toenemende mate met elkaar zijn verweven. Stadsranden markeren die verwevenheid en samenhang en zijn daarmee een eigenstandig veld van onderzoek.

De probleemstelling die we in dit paper adresseren luidt als volgt:  
*Hoe kunnen lagere overheden in samenwerking met andere betrokkenen (burgers, bedrijfsleven, andere overheidslagen) vorm en richting geven aan hun stadsranden op een zodanige manier dat deze meerwaarde krijgen voor de stad en haar omgeving?*

Dit paper bouwt voort op onderzoek dat we hebben verricht in het kader van het project Sustainable Urban Fringes (SURF; deel uitmakend van het Interreg IVB North Sea Region Programme). In dit project werken lokale en regionale overheden uit vijf landen samen (UK, België, Duitsland, Zweden en Nederland), ondersteund door twee kennispartners: de University of Leeds and Saxion. Het onderzoek voeren we uit in nauwe samenwerking met alle partners in het Interregproject, en met name de Nederlandse gemeenten daarbinnen: Hengelo, Almelo en Enschede. Onze rol bestond vooral uit het identificeren van instrumenten die lagere overheden inzetten om tot

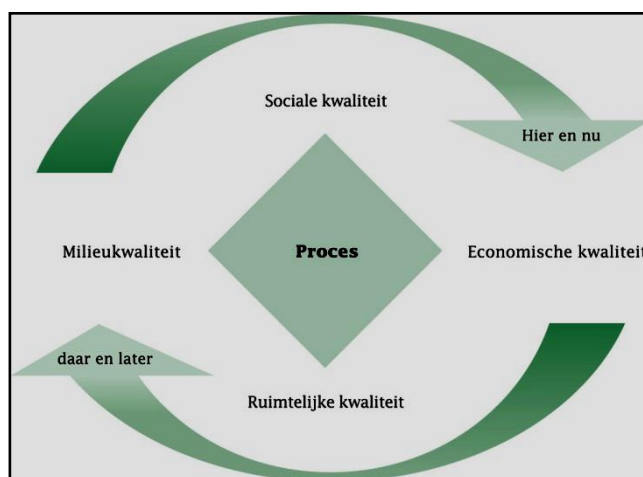
duurzame stadsranden te komen. In dat kader hebben we ook op ruime schaal studenten ingezet, bijvoorbeeld in een tweedejaars module voor de opleidingen Milieukunde en Ruimtelijke Ordening en Planologie, en afstudeerders. Daarnaast hebben we in het kader van het programma Mooi Nederland van het voormalige ministerie van VROM ook een kennisakkoord gehad waarin we samenwerkten rond stadsranden. Tot slot hebben we ook betrokkenheid bij provinciale programma's in Overijssel met betrekking tot stadsranden.

In dit paper geven we eerst onze visie op duurzame stadsranden. Vervolgens beschrijven we de governance-arrangementen die nodig zijn om duurzame stadsranden te realiseren. Tot slot geven we enkele voorbeelden van instrumenten die lagere overheden inzetten in dit kader om vervolgens de probleemstelling te beantwoorden.

## **Wat is een Duurzame Stadsrand?**

Om te kunnen spreken over duurzame stadsranden moeten we eerst bepalen wat deze begrippen betekenen. Stadsranden kennen vele definities. In essentie gaat het om de zone tussen stad en land, daar waar stedelijke en rurale invloeden beide merkbaar zijn. Een in Nederland ook wel gebruikte term is tussenland (Frijters e.a. 2004). Zoals eerder gesteld zijn dit vaak wat vergeten gebieden, die soms wat verrommeld zijn (denk aan de industrieterreinen aan de rand van de stad) maar soms ook gebieden van hoge kwaliteit betreffen. In stadsranden treffen we soms hoogwaardige woonmilieus, uitloopgebieden voor stadsbewoners en plekken waar boeren nieuwe mogelijkheden voor economische activiteiten benutten.

Duurzaamheid is al net zo'n containerbegrip. In essentie gaat het om het voorkomen van afwenteling naar plaats en tijd, dus om het voorkomen van het neerleggen van negatieve effecten bij anderen of toekomstige generaties (Commissie Brundtland 1987). In ons werk gaan we uit van een kwaliteitsbegrip, in vijf dimensies (zie figuur 1).



*Figuur 1: Duurzame ontwikkeling in vijf kwaliteiten (De Bruijn 2004)*

De kern van duurzame ontwikkeling is daarmee het streven naar kwaliteit in verschillende dimensies, het bereiken van synergie daarin vanuit een proces waarin alle relevante partijen betrokken zijn. Daarbij moeten de verschillende kwaliteiten concreet gemaakt worden voor het gebied en project waarover het gaat. Voor stadsranden betekent dat onder andere:

- vanuit de milieudimensie: het sluiten van materiaalkringlopen bijvoorbeeld via energielandschappen, het beschermen van ecologische kwaliteiten, goed watermanagement;
- vanuit economische kwaliteit: het bieden van kansen aan ondernemers, een goede ontsluiting van het gebied;
- vanuit ruimtelijke kwaliteit: het combineren van passende functies, functioneel en zuinig ruimtegebruik;
- vanuit sociale kwaliteit: veiligheid, sociale cohesie en bereikbaarheid voor iedereen;
- tot slot vanuit proceskwaliteit: transparante besluitvorming én leiderschap.

Duurzame stadsranden betekent het streven naar dit type kwaliteiten maar vooral naar samenhang tussen de verschillende kwaliteitsbegrippen, vanuit een sterk toekomstgericht perspectief. Een concreet voorbeeld: het combineren van waterretentie in de stadsrand (noodzakelijk vanwege de te verwachte effecten van klimaatverandering) met toeristische functies die fraai ingepast in het landschap ook ruimte bieden aan recreatieve ondernemers. Dit kan tegelijkertijd nieuwe mogelijkheden bieden aan agrarische ondernemers in de stadsrand die steeds verder in de verdrukking komen door bijvoorbeeld de schaalvergroting in de landbouw, waarvoor in de stadsrand weinig ruimte is. De ontwikkeling naar verbrede bedrijven is een trend die onmiskenbaar is. Op bijna een kwart van de boerderijen zijn er inmiddels verbredingsactiviteiten, met name op kleinere bedrijven (CBS 2012). In een eerder onderzoek noemden we dit typische 'stadsrandondernemingen': bedrijven met een van oorsprong vaak agrarische oorsprong aangevuld met zorg-, recreatieve of streekproductgerichte functies (De Bruijn en Lier, 2009).

## **Governance-Arrangementen voor Duurzame Stadsranden**

De vraag die we in dit paper centraal stellen is hoe lagere overheden kunnen werken aan duurzame stadsranden. Duurzame stadsranden vragen om het combineren van kwaliteiten en functies en vereisen daarmee samenwerking tussen tal van partijen, zowel publiek als privaat. Het vraagt met andere woorden om sturen in een netwerksetting (De Bruijn, 2008). Overheden zijn slechts een van de partijen in dat netwerk en zijn voor het formuleren van beleidsdoeleinden en/of het bereiken daarvan afhankelijk van vele anderen (Terpstra 2001). De kunst is daarbij om vele verschillende belangen en motieven te combineren. Van Ham en Koppenjan (2002) noemen dit soort processen een 'mixed-motive game'. Om dit spel goed te spelen is niet alleen een focus

op de inhoud nodig (dus bijvoorbeeld welke functies gecombineerd kunnen worden in de stadsrand) maar vooral ook een procesaanpak: hoe betrekken we de juiste spelers en hoe zorgen we dat hun belangen voldoende tot uiting komen?

De opgave in stadsranden is daarmee tweeledig:

- *het betrekken van anderen bij de beleidsopgave;*  
Cruciaal is het creëren van netwerken om gezamenlijk plannen te maken en uit te voeren. Alle relevante betrokkenen dienen hierin vertegenwoordigd te zijn: boeren en andere ondernemers, bewoners en burgers, overheden, natuurorganisaties, waterschappen, en waar nodig projectontwikkelaars en woningcorporaties. Juist in stadsranden is dit een extra uitdaging door de cultuurverschillen die soms bestaan tussen meer stedelijke partijen enerzijds en meer landelijke partijen anderzijds.
- *het creëren van meerwaarde vanuit een breed, toekomstgericht kwaliteitsconcept.*  
Duurzame ontwikkeling vraagt om het combineren van functies zodanig dat meerwaarde ontstaat vanuit ecologische, economische, sociale en ruimtelijke perspectief. Juist in stadsranden zijn ook goede mogelijkheden om nieuwe economische activiteiten te ontplooiën waarbij de opgave dan is om ook in bijvoorbeeld landschappelijke en sociale zin kwaliteit toe te voegen.

De programmalijn Gezondheid & Bewegen vindt zijn oorsprong in het domein van het menselijk bewegen en heeft daardoor een sterke affiniteit met de opleidingen fysiotherapie en podotherapie. De laatste jaren was door de sterke externe gerichtheid de relatie met de initiële opleidingen minder intens dan wenselijk zou zijn. Inmiddels is met de vorming van het nieuwe competentiegericht curriculum de betrokkenheid van de programmalijn structureel en substantieel in het onderwijs programma verankerd. De genoemde deelprogrammalijnen zijn als differentiatie in de beroepsopleiding benoemd en vormen door minoren en projectonderwijs in de bachelor en aansluitende professionele masters in deze domeinen een continue doorlopende leerlijn.

## **Instrumenten voor Duurzame Stadsranden**

Traditioneel worden instrumenten voor overheidshandelen vaak ingedeeld in regels, financiële instrumenten en communicatieve instrumenten (zie onder andere Fenger en Klok 2008). Hoewel zeker niet onbelangrijk, zijn deze instrumenten niet toereikend voor het werken aan een duurzame stadsrand. Het gaat immers niet alleen om de juiste regels af te kondigen, of via subsidies of heffingen gedrag te beïnvloeden, of het overtuigen van mensen. Het veel meer om het werken vanuit een netwerksetting aan de inhoudelijke opgave van stadsranden. Dat vraagt om andere instrumenten, om zogenaamde horizontale instrumenten in plaats van de traditionele instrumenten die uitgaan van een hiërarchische positie van de overheid (De Bruijn 2008). Hierboven hebben we betoogd dat duurzame stadsranden zowel vraagt om netwerkbouw als om het creëren van synergie tussen verschillende kwaliteiten. Op basis van het SURF-onderzoek presenteren we hieronder enkele instrumenten die overheden in dit kader inzetten, in twee categorieën: netwerkbouw en synergie creëren.

De Groene Kennispoort, een gemeenschappelijk initiatief in Twente om ondernemers, overheden en onderwijsinstellingen te verbinden rond innovatieve onderwerpen, is een goed voorbeeld van een instrument om netwerken te bouwen. Binnen de Groene Kennispoort ontmoeten deze partijen elkaar regelmatig, worden gemeenschappelijke onderzoeksagenda's gebouwd en projecten benoemd. Deze projecten worden door studenten uitgevoerd. Het motto is "Samen werken, samen leren". Doordat een eenvoudig overlegmechanisme is geconstrueerd, met een coördinatiefunctie daarbij, ontmoeten partijen elkaar die voorheen niet automatisch met elkaar in contact kwamen. Ook Saxion is overigens betrokken bij de Groene Kennispoort.

Een voorbeeld van een instrument dat zich richt op het creëren van synergie is de Provinciale Kwaliteitskamer van de provincie Oost-Vlaanderen. Afhankelijk van de opgave worden experts in contact gebracht met de initiators van projecten om de ruimtelijke kwaliteit van een project te versterken temidden van andere kwaliteiten. De kracht van deze aanpak is de flexibiliteit en het feit dat de benadering is gestoeld op het inspireren van initiators in plaats van het werken met vergunningen voorschriften. Juist door met hen mee te denken, zijn mooie voorbeelden ontstaan die ook weer in een boekwerk zijn samengebracht.

## Conclusies

De vraag die we in dit paper centraal stelden luidde:

*Hoe kunnen lagere overheden in samenwerking met andere betrokkenen (burgers, bedrijfsleven, andere overheidslagen) vorm en richting geven aan hun stadsranden op een zodanige manier dat deze meerwaarde krijgen voor de stad en haar omgeving?*

Daarbij hebben we betoogd dat duurzame stadsranden vragen om een aanpak waarbij zowel het proces van samenwerking centraal staat als het creëren van synergie tussen verschillende kwaliteiten. Kort hebben we enkele voorbeelden laten zien van hoe lagere overheden op dit moment invulling geven aan deze uitdaging. Ons onderzoek laat overigens ook zien dat het definitieve antwoord nog niet is gegeven en dat er nog twee belangrijke uitdagingen overblijven:

1. Ontwikkelen, toepassen en testen van geschikte instrumenten voor publiek-private strategieën voor duurzame stadsranden. Hoewel al enkele interessante instrumenten zijn geïdentificeerd is het palet nog onvoldoende breed om de uitdaging daadwerkelijk het hoofd te kunnen bieden.
2. Het *begrijpen* waarom sommige instrumenten effectief zijn. Het feit dat sommige instrumenten op in een bepaalde context en situatie werken, betekent niet dat deze overal kunnen worden toegepast. Meer inzicht is nodig in de factoren die de effectiviteit bepalen.

## Referenties

- Adler, Sy et al (2008). Advocating for Active Living on the Rural-Urban Fringe: A Case Study of Planning in the Portland, Oregon, Metropolitan Area. *Journal of Health Politics. Policy and Law*, Vol. 33, No. 3, pp 525 – 558. June 2008.
- Bruijn, Theo de (2004). *Samen werken aan duurzame ontwikkeling*, lectorale rede, Saxion.
- Bruijn, Theo de (2008). Samenwerken in beleidsnetwerken [Collaborating in policy networks], in: A. Hoogerwerf and M. Herweijer, *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bruijn, Theo de en Goos Lier (2009). *Economische effecten stadsrandgebied Een onderzoek naar de economische en werkgelegenheidseffecten van investeringen in het stadsrandgebied, alsmede de mogelijkheden hoe deze effecten te realiseren*, KCL Saxion.
- CBS, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/landbouw/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-boerinnen-bijbanen-2010-art.htm>
- Commissie Brundtland (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Dijk, Terry van (2009). Who is in Charge of the Urban Fringe? Neoliberalism, Open Space Preservation and Growth Control. *Planning, Practice & Research*, Vol. 24: No. 3: 343–361.
- Fenger, H.J.M. en P-J. Klok (2008), Beleidsinstrumenten, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Frijters, Eric, David Hamers, Rainer Johann, Juliane Kurschner, Han Lörzing, Kersten Nabielek, Reinout Rutte, Peter van Veelen, Marijn van der Wagt (2004). *Tussenland*. Rotterdam: NAI.
- Ham, Hans van en Joop Koppenjan (red.) (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur*. Den Haag: Lemma.
- Regio Twente (2011). *Stadsranden netwerkstad Twente*. Regio Twente, Enschede.
- Terpstra, J., Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid, in: *Beleidswetenschap*, jrg.15, nr.2, 2001, pp.141-168