

Planologisch beheer in de stadsrandzone

Een onderzoek naar de mogelijkheden van een beheergericht beleid ter verbetering van ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone

C. Buts



Planologisch beheer in de stadsrandzone

Een onderzoek naar de mogelijkheden van een beheergericht beleid ter verbetering van ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone

Colofon

Auteur:	Carlijn Buts
Studentnummer:	3054500
Begeleider:	Drs. J. Gersie
Instelling:	Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit:	Managementwetenschappen
Opleiding:	Pre-master planologie
Jaar:	Juli 2010

Voorwoord

“Stadsrandzones zijn de overgangszones tussen stad en platteland; ze vormen de grillige schil om het bestaand stedelijk gebied en zijn vaak ‘de rafelranden van de stad’ waar veel ‘verrommeling’ plaatsvindt. De verstedelijkingsdruk is er hoog en de ruimtelijke dynamiek groot. Allerlei functies tuimelen er over elkaar heen (bedrijven, recreatie, verkeer, landbouw, wonen). De stadsrandzones zijn tot op heden nauwelijks object van integrale planning geweest” (Donkers, 2010).

Na het lezen van deze onderwerpsomschrijving voor een bachelorthesis was mijn interesse voor stadsrandzones gewekt. Vanuit mijn interesse in ruimtelijke vraagstukken wilde ik graag meer weten over deze ruimtelijke categorie. Vragen die direct in mij opkwamen waren: Hoe kan het toch zo zijn dat deze ruimtelijke categorie nauwelijks object van planning is geweest? En, praktijkgericht zoals ik ben, wat kan er aan deze problematiek worden gedaan?

Voor u ligt het onderzoeksresultaat van vier maanden intensief schrijven en herschrijven. Ik sluit met deze scriptie een leerzame periode af waarin ik veel kennis heb opgedaan over het opzetten en uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek. Als afgestudeerd HBO-er ben ik na een weloverwogen keuze in september 2009 gestart aan de pre-master planologie aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen. Ik heb dit schakeljaar met succes afgerond en kijk met trots en voldoening terug op dit studiejaar.

Dit voorwoord wil ik tevens aangrijpen om een aantal mensen te bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Allereerst de heer Van Sluis werkzaam bij het Project Management Bureau gemeente Utrecht voor het delen van zijn ervaringen bij project Rotsoord. Vervolgens wil ik bedanken mevrouw Span, senior landschapsarchitect gemeente Utrecht, voor het delen van haar expertise en het prettige gesprek. Als laatste wil ik bedanken van de gemeente Utrecht, juridisch adviseur mevrouw Savelsberg voor haar vrijgemaakte tijd om mij meer te vertellen over het ontwerpbestemmingsplan Noordelijke stadsrand.

Vanuit de faculteit Management Wetenschappen is dit onderzoek inhoudelijk begeleid door de heer Gersie en naar hem gaat eveneens mijn dank uit voor zijn kritisch feedback en het prettige verloop van het gehele onderzoekstraject.

Tot slot rest mij alleen nog, u veel leesplezier toe te wensen.

Carlijn Buts
Tienhoven, 1 juli 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting	IX
1 Inleiding.....	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Aanleiding	2
1.3 Doelstelling	3
1.4 Relevantie	4
1.5 Onderzoeksmodel	5
1.6 Vraagstelling.....	6
1.7 Werkwijze	7
1.8 Leeswijzer.....	9
2 Stadsrandzones: uitwerking van de doelstelling.....	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Definitie stadsrandzone	11
2.3 Definitie ruimtelijke kwaliteit	14
2.4 Definitie beheergericht beleid	16
2.5 Conclusie ruimtelijke kwaliteit door een beheergericht beleid in stadsrandzones	18
3 Theoretisch kader	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Theoretisch kader	19
3.2.1 De drie B's van publieke ruimte	20
3.2.2 Parkmanagment	21
3.2.3 Ancora-methodiek.....	25
3.3 Planologisch beheer	27
3.3.1 Positionering in de planologie	27
3.3.2 Conceptueel model	28
3.4 Van conceptualisatie naar operationalisatie.....	30
3.5 Conclusie planologisch beheer.....	32
4 Stadsrandzone Utrecht Noord	35
4.1 Inleiding.....	35
4.2 Methodische overwegingen	35
4.3 Gebiedskenmerken	38
4.4 Onderzoeksresultaten empirische analyse	39
4.4.1 Beleidsprioriteiten gemeente Utrecht	40
4.4.2 Wensen en behoeften belanghebbende	42
4.4.3 Afstemming gemeentelijke afdelingen.....	43

4.4.4	Afstemming publiek en privaat belang	45
4.4.5	Bestemmingsplan	47
4.4.6	Samenwerkingsverband	49
4.5	Conclusie planologisch beheer in de noordelijke stadsrandzone gemeente Utrecht.....	50
5	Conclusies, aanbevelingen en reflectie	53
5.1	Inleiding.....	53
5.2	Conclusies	53
5.3	Aanbevelingen	55
5.4	Reflectie op het onderzoek	56
	Literatuurlijst.....	59
	Bijlage 1: Interview guide.....	63

Samenvatting

In deze studie wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de mogelijkheden van een beheergericht beleid ter verbetering van ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *“In hoeverre kan een beheergericht beleid in de vorm van planologisch beheer bijdragen aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones?”*

De probleemstelling van dit onderzoek betreft het veelal ontbreken van ruimtelijk beleid voor stadsrandzones. Het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft zich altijd gefocust op de stad of het (platte)land. Het gebied tussen stad en het (platte)land is als ruimtelijke categorie nooit object geweest van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het gevolg hiervan is dat de stadsrandzone impliciet als expansiegebied voor de stad heeft gefungeerd. Ontwikkelingen waar de stad geen ruimte aan bood konden plaats krijgen in de stadsrandzone. Dergelijke gebieden zijn tot op zekere hoogte noodzakelijk om de aantrekkelijkheid van de stad te behouden. Maar uit een recentelijk onderzoek van Hamers et al. (2009) Blijkt dat de loyaliteit aan de markt wellicht te groot is geweest. Het onderscheidt tussen stad en land verwaterd door de veelheid van uiteenlopende en conflicterende functies. Stadsrandzones hebben hierdoor het imago van verrommeling. De open ruimte tussen verstedelijkte gebieden slipt dicht en de stadsrandzone verslechtert de toegankelijkheid naar het buitengebied. Gemeenten voeren veelal een gedoogbeleid in de stadsrandzone. Dit gedoogbeleid is mede de oorzaak geweest van de zojuist genoemde problematiek. Een gedoogbeleid houdt in dat zolang er geen voornemens zijn om een bepaald gebied te ontwikkelen tot stedelijk gebied, veel functies een plaats kunnen krijgen in de stadsrandzone. De stadsrandzone wordt zodoende gedomineerd door marktpartijen en gemeenten weten lang niet altijd wat hier allemaal gaande is.

Bevolkingsprognoses tonen aan dat bevolkingskrimp zal optreden. Deze krimp zal zich niet alleen beperken tot de uithoeken van Nederland. Ook groeisteden als Almere en Spijkenisse zullen te maken krijgen met krimp. Het voort zetten van een gedoogbeleid, waarbij volledig vertrouwd wordt op de snelle verstedelijking van de stadsrandzone, zal in bepaalde gemeenten tot nog veel meer problemen leiden dan nu al het geval is. De ontwikkelingsdrang van private partijen neemt af omdat zij hun draagvlak (bevolking) zien afnemen. De landelijk voorspelde bevolkingskrimp bepaalt voor een groot deel de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek wordt gevonden in de ontwikkeling van een nieuwe beleidsvorm voor stadsrandzones. In dit onderzoek wordt een beheergericht beleid voorgesteld in de vorm van planologisch beheer. Deze nieuwe beleidsvorm bevindt zich tussen de wetenschappelijke werelden van de toelatingsplanologie en de ontwikkelingsplanologie. In tijden waar de bomen tot in de hemel groeien is ontwikkelingsplanologie een goede ruimtelijke visie. Het tij is echter gekeerd; een stapje terug doen lijkt op zijn plaats.

In dit onderzoek is op basis van bestaande theoretische noties een nieuw begrip, planologisch beheer, geconceptualiseerd. De gekozen theoretische noties, de 3 B's van publieke ruimte, parkmanagement en de Ancora-methodiek hebben alle het realiseren van ruimtelijke kwaliteit tot doel. Dit is geheel in overeenstemming met de doelstelling van dit onderzoek: *“ Een bijdrage leveren aan de verbetering van ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones door een ex-ante evaluatie van een beheergericht beleid”*.

Een beheergericht beleid is in het kader van dit onderzoek anders dan ruimtelijk beheer. Het gaat niet om het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimte maar om het planningsproces dat daaraan voorafgaat. Dit beheergericht beleid heeft betrekking op de stadsrandzone. In dit onderzoek wordt onder de stadsrandzone het overgangsgebied tussen stad en land verstaan welke zich in het peri-urbaan gebied bevindt. De stadsrandzone bevindt zich als een schil rondom de compacte stad. De stadsrandzone wordt gekenmerkt door een ruimtelijke zachte stadsrand en in planologische zin harde stadsrand waar beleidsrestricties gelden voor verdere stadsuitbreiding.

De ruimtelijke kwaliteit zal in dergelijke gebieden niet gerealiseerd worden door (her)ontwikkeling. Onder ruimtelijke kwaliteit wordt in dit onderzoek verstaan:

- Samenhang en diversiteit;
- Contrast tussen stad en land;
- Toegankelijkheid naar het buitengebied;
- Behouden van karakteristieke- en cultuurhistorische waarden;
- Duurzaamheid en aanpasbaarheid.

De ruimtelijke kwaliteit van een (stadsrand) gebied wordt hoger geacht als meer van deze kenmerken in hogere mate worden gerealiseerd.

Het onderzoek is uitgevoerd door een ex-ante evaluatie. Er wordt een beoordeling gegeven van een beoogd beleid, in dit geval planologisch beheer. Een enkelvoudige casestudy is in dit onderzoek gecombineerd met de gefundeerde theoriebenadering. Er is één stadsrandzone geselecteerd die diepgaand en op kwalitatieve wijze geanalyseerd is. Er is bepaald in welke mate er in de onderzoekscasus al sprake is van planologisch beheer en welke factoren de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer bepalen.

Op basis van een conceptueel model, opgebouwd uit de geselecteerde bouwstenen uit de theoretische noties, is het begrip planologische beheer geconceptueerd. Planologisch beheer is een beleidsvorm die gericht is op consolidatie (toelatingsplanologie) en revitalisering (ontwikkelingsplanologie) van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones. Het is een taak van publieke en private partijen om een gedeelde visie te ontwikkelen die het draagvlak vergroot om zowel publieke- en private ruimten in stadsrandzones te verbeteren en te behouden. Met behulp van planologisch beheer dient de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones te worden verbeterd. De ruimtelijke kwaliteit is in dit onderzoek de afhankelijke variabele. De onafhankelijke variabelen van planologisch beheer zijn:

- Beleidsprioriteit gemeente (stadsrandzones hebben een hoge prioriteit);
- Wensen en behoeften belanghebbende (belanghebbende uiten hun wensen en behoeften);
- Afstemming gemeentelijke afdelingen (binnen het gemeentelijk apparaat worden belangen op elkaar afgestemd);
- Afstemming publiek- en privaat belang (inhoudelijke afstemming tussen publieke- en private belangen);
- Bestemmingsplan (het bestemmingsplan is recent en legt de gemaakte afspraken juridisch vast);
- Samenwerkingsvorm tussen partijen (er is enige vorm van samenwerking aanwezig).

De volgorde van deze zes variabelen is bewust gekozen. Het is een chronologisch volgorde welke de meest waarschijnlijke procesgang van planologisch beheer weergeeft.

In dit onderzoek is de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht geanalyseerd. Deze stadsrand heeft ruimtelijk een zacht ogende uitstraling door de aanwezigheid van diverse functies zoals, woningen, agrarische bedrijven, volkstuinten, een benzinestation en een groot tuincentrum. Planologisch gezien is de stadsrand hard, wat wil zeggen dat er beleidsrestricties gelden voor verdere uitbreiding van de stadsrand. Deze beleidsrestricties worden veroorzaakt door de aanwezigheid van karakteristieke- en cultuurhistorische waarden zoals het Groene Hart en een tweetal forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. In de analytische fase van dit onderzoek zijn de zojuist genoemde onafhankelijke variabelen beschreven en geanalyseerd. Er is voor elke afzonderlijke variabelen bepaald in hoeverre deze scoort op de kwalitatieve schaal (slecht, matig of goed) van planologische beheer.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Utrecht goed scoort op de schaal van planologisch beheer. De gemeente Utrecht geeft impliciet een hoge prioriteit aan haar stadsrandzones. Er heeft een goede afstemming plaatsgevonden tussen de gemeentelijke afdelingen. Een landinrichtingscommissie heeft er in de noordelijke stadsrandzone voor gezorgd dat diverse belangen vertegenwoordigt en op elkaar afgestemd zijn. Er is een nieuw bestemmingsplan in de maak, het bestemmingsplan "Noordelijke stadsrand". Dit bestemmingsplan is

actueel en zorgt er voor dat de bestaande situatie juridisch wordt vastgelegd. Door het inperken van bebouwingmogelijkheden wordt de bestaande ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd.

Uit de onderzoekscasus is gebleken dat het bereiken van ruimtelijke kwaliteit door planologisch beheer wordt versterkt door de aanwezigheid van:

- *Rode en groene contouren:*
De aanwezigheid van rode en groene contouren geeft aanzet tot intensief ruimtegebruik. Het verrommelen van stadsrandzones krijgt hierdoor weinig kans.
- *Gebrek aan groene- en recreatieve ruimten:*
Een gebrek aan recreatieve- en groene ruimten binnen gemeentegrenzen zorgt er voor dat het beperkte groene landschap dat aanwezig is, ook als waardevol element gezien wordt. Verrommeling krijgt hierdoor minder kans.
- *Aanwezigheid van natuur- en cultuurhistorische waarden:*
De aanwezigheid van structurerende elementen die een natuur- en cultuurhistorische waarden hebben, dwingen de gemeente een actieve aanpak te hanteren. Helemaal als het gaat om natuur- en cultuurhistorische waarden van nationaal belang. Ontwikkelingen zijn maar in beperkte maten mogelijk aangezien deze elementen, van bijzondere waarden, niet aangetast mogen worden.
- *Gedeelde belangen:*
Als er een overkoepelend belang aanwezig is brengt het partijen dichter bij elkaar en worden de kansen van planologisch beheer vergroot. Men is namelijk eerder bereid om consensus te doen.
- *De stadsrandzone heeft beleidsprioriteit:*
Als de gemeente de meerwaarde van haar stadsrandzones herkent en benoemd, schept dit kansen voor planologisch beheer.

Het gebrek aan *financiële middelen* en het ontbreken van een *initiatief vanuit de samenleving* zijn de belangrijkste beperkingen voor planologisch beheer

Het antwoord op de centrale vraag (In hoeverre kan een beheergericht beleid in de vorm van planologisch beheer bijdragen aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones?) luidt als volgt:

In de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht heeft planologisch beheer bijgedragen aan het verbeteren en behouden van de ruimtelijke kwaliteit. De aanwezigheid van rode- en groene contouren, het gebrek aan groene- en recreatieve ruimten, de aanwezigheid van natuur- en cultuurhistorische waarden, de aanwezigheid van partijen met gedeelde belangen en het hebben van beleidsprioriteit in de stadsrandzone zijn factoren die de mogelijkheden van planologisch beheer versterken.

De keuze van een enkelvoudige casestudy heeft gevolgen gehad voor de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Om planologisch beheer goed te kunnen evalueren moeten er meerdere stadsrandzones onderzocht worden. In een eventueel vervolgonderzoek is het interessant om de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer in een X aantal stadsrandzones te onderzoeken die verschillen van ligging en functionele samenstelling. Zodoende kan aan het licht komen in welke type stadsrandzone planologisch beheer succesvol is en in welke type niet. Het begrip planologisch beheer staat nog in de kinderschoenen en verdient verder onderzoek om zijn bijdrage aan de maatschappij en de wetenschap te kunnen bewijzen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De stadsmuren en vestingwerken van de Gouden Eeuw vormde de eerste harde grens tussen de stad en het platteland (Kooij, 2003). Deze stadsmuren, die in eerste instantie bedoeld waren als verdedigingswerken tegen stadsinvallen, konden de dynamiek van de stad echter niet onderdrukken. Buiten de stadsmuren werd illegaal gehandeld en gebouwd. Deze illegale activiteiten werden veelal gedoogd vanwege woningnood en het financiële belang van het stadsbestuur. Als reactie hierop ontwikkelde stadsbesturen uitbreidingsplannen voor de stad waarmee de verrommelde situatie werd aangepakt (Van der Cammen & De Klerk, 2003).

Dit traject van gedogen en ontwikkelen is een eigenschap die de stadsrandzone, het gebied tussen stad en (platte)land, kenmerkt en vandaag de dag nog steeds een rol speelt.

Het tijdperk waarbij stadsmuren en verdedigingswerken de grens vormde tussen stad en land ligt inmiddels decennia achter ons. Nederlandse steden hebben te maken gehad met diverse uitbreidingsschillen waarbij de open ruimte tussen steden steeds meer onder druk is komen te staan. Veel agrarisch gebied is, door stadsuitbreiding, getransformeerd tot stedelijk gebied. Door deze stadsuitbreidingen zijn stadsranden en daarbij behorende stadsrandzones verschoven en hebben zij een wisselend karakter gehad. In de jaren '30 werd de stadsrandzone gekenmerkt door laagbouw in het groen waardoor er een vloeiende overgang naar het platteland ontstond (b.v.: Vreewijk in Rotterdam en Tuindorp in Utrecht) (Kooij, 2003). In de wederopbouwfase van de jaren '50 werden nieuwe wijken in de stadsrandzone meestal afgesloten met grote flats op de grens van stad en land (Kooij, 2003). In de jaren '90 is onder het regime van het Vinex-beleid de druk op het buitengebied rondom steden toegenomen. Het Vinex-beleid resulteerde in een aantal grootschalige uitbreidingswijken op grotere afstand van bestaande kernen (b.v.: Leidsche Rijn nabij Utrecht) (Hamers et al., 2009).

Het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid is altijd gericht geweest op de beheersing van het verstedelijkingsproces (Hamers, et al., 2009). Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) streeft naar de compacte stad. Het ideaalbeeld van de compacte stad gaat er van uit dat door middel van groene bufferzones het contrast tussen stad en land gewaarborgd blijft (www.vrom.nl). Het uitgangspunt van de compacte stad werkt door in het bundelingsbeleid. Dit beleid moet voorkomen dat steden op ongestructureerde wijze aan elkaar groeien waardoor halfverstedelijkte zones met inefficiënt ruimtegebruik ontstaan (Hamers et al, 2009). Het toenemende ruimtegebruik in de stadsrandzones past binnen het bundelingsbeleid. Toch is het ruimtelijke resultaat niet zoals men voor ogen had. Door het ontbreken van een integrale visie op de verschillende ruimtelijke vraagstukken (wonen, werken, winkelen, recreëren) ontstaat er functiescheiding, fragmentatie en een slechte samenhang tussen deelgebieden. Dit veroorzaakt dat stadsrandzones onnodig uitdijen en het ontstaan er versnipperde, amorphe stadsrandzones. In gebieden waar de verstedelijkingsdruk hoog is staat het contrast tussen stad en land onder druk (Hamers et al, 2009).

Stadsrandzones zijn dynamische gebieden waar ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Er wordt ruimte geboden aan initiatieven uit de markt waar de stad geen plaats voor biedt. Een goed voorbeeld hiervan is Kidzcity in Utrecht of de vele meubelboulevards (VROM-raad, 2009). De stadsrandzone is daarmee een belangrijke ruimtelijke categorie voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Het belang van stadsrandzones klinkt echter nog maar weinig door in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft zich altijd gefocust op de stad óf op het (platte)land. De stadsrandzone is als ruimtelijke categorie nooit object geweest van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het gevolg hiervan is dat de stadsrandzone impliciet als expansiegebied fungeert (Hamers et al, 2009). In de stadsrandzone vind je daarom een ongeordende verscheidenheid aan

functies naast elkaar. Het ontbreken van een integrale visie is een belangrijke oorzaak voor de verrommeling die zo kenmerkend is voor vele Nederlandse stadsrandzones.

1.2 Aanleiding

Het veelal ontbreken van beleid en een integrale visie voor stadsrandzones vormt de aanleiding voor dit onderzoek en wordt als kern gezien van de problematiek in stadsrandzones.

De ontwikkelingsdrang in stadsrandzones leidt voor gemeente tot planologische onzekerheid over de toekomst. Gemeente voeren zodoende veelal een gedoogbeleid dat de instabiliteit en heterogeniteit in de stadsrandzone verklaard (Bennema et al, 1981). Het gedoogbeleid houdt veelal in dat zolang er geen voornemens zijn om een bepaald gebied te (her)ontwikkelen veel functies een plaats kunnen krijgen in de stadsrandzone. De stadsrandzone wordt zodoende gedomineerd door de markt (private partijen en particuliere initiatieven); de (lokale) overheid weet vaak niet wat hier gaande is. Dit wekt verrommeling in de hand. Net zoals het gedogen van illegale activiteiten buiten de stadsmuren in het verleden is het toestaan van de huidige activiteiten in de stadsrandzone ook een vorm van gedoogbeleid. De (lokale) overheid gaat er min of meer vanuit dat na een lange periode een projectontwikkelaar de touwtjes in handen neemt en brood ziet in een transformatie van het gebied. Maar wat als deze verwachte toekomstige verstedelijking uitblijft? Er resteert dan wellicht een gebied waarvan de ruimtelijke kwaliteit zo laag is dat deze niet meer aantrekkelijk is voor burgers.

Het voeren van een gedoogbeleid in de stadsrandzone leidt tot diverse problemen voor de stad en het omliggende buitengebied.

- Het onderscheid tussen stad en land verwaterd door de veelheid aan verschillende functies (Hamers et al., 2009). Er dreigen karakterloze gebieden te ontstaan. Stadsrandzones hebben namelijk zowel kenmerken van de stad als het platteland. Het contrast verdwijnt. Het is onduidelijk wat voor soort gebied het is: stad of land (Frijters et al., 2004). Het aantal storende elementen en de afwisseling van verschillende functies zonder duidelijk verband zijn in een stadsrandzone vaak hoog (Veeneklaas et al., 2006). Stadsrandzones krijgen hierdoor het imago van verrommeling. Naast het ontbreken van samenhang tussen functies binnen stadsrandzones is er ook nogal eens sprake van conflicterende functies (Hamers et al, 2009). Het gaat om functies waarbij de ene activiteit de ander bedreigt. Gedacht kan worden aan het combineren van afvalverwerkings-bedrijf en een recreatieve groenfunctie. Dit veroorzaakt inpassings- en afstemmingsproblemen. Omdat verschillende ruimtelijke vraagstukken elkaar ontmoeten in de stadsrandzone is het van belang dat deze integraal worden benaderd. Vermoedelijk wordt op dit moment voor veel stadsrandzones een integrale visie op deze ruimtelijke vraagstukken gemist.
- De uitdijende stad veroorzaakt dat open ruimte tussen verstedelijkte gebieden dichtslippen. Verstedelijkte kernen groeien steeds meer naar elkaar toe (Hamers et al., 2009). Volgens Hamers et al. (2009) was er vroeger sprake van open ruimte rondom steden terwijl vandaag de dag open ruimte veelal wordt omringd door verstedelijkte kernen. De toegankelijkheid van het buitengebied als recreatiefunctie verslechterd hierdoor. Stedelijke uitbreidingen zorgen ervoor dat men minder snel de stad kan verlaten. Waar men vroeger binnen 10 minuten de stad uitfietste moet men nu eerst een verlaten bedrijventerrein oversteken of komt men andere barrières tegen zoals ringwegen of snelwegen (Hamers et al., 2009).

Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone zal niet worden bereikt door het huidige gedoogbeleid voort te zetten; de knop moet om. Bevolkingprognoses tonen aan dat na jarenlange bevolkingstoename een landelijke bevolkingskrimp niet zal uitblijven (Roodenburg & van Vuuren, 2004). Bevolkingskrimp zal niet alleen gemeenten in de uithoeken van Nederland treffen. In de Atlas voor gemeente (2010) wordt aangetoond dat er ook krimpgevaar bestaat voor groeisteden zoals Almere en Spijkenisse. Bevolkingskrimp zal er voor zorgen dat steden niet verder zullen groeien en dat de succesfactor danwel

aantrekkelijkheid van een gemeente niet wordt bepaald door de expansiemogelijkheid maar door ruimtelijke kwaliteit. Hoe aantrekkelijker de stad, hoe kleiner de kans op leegloop (www.binnenlandsbestuur.nl).

Bevolkingskrimp is een belangrijke trend die van invloed zal zijn op bepaalde stadsrandzones.

Stadsuitbreidingen zorgden er in deze gebieden vaak voor dat de verrommelde situatie wordt aangepakt. Als er niet langer vertrouwd mag worden op stadsuitbreidingen dan zal de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones op een andere wijze verbeterd moeten worden. De (her)ontwikkelingsdrang van private partijen zal afnemen zij zien immers hun draagvlak (de bevolking) afnemen. Zodoende zal er een belangrijkere rol zijn weggelegd voor de overheid. De eerste opgave ligt vooral in het erkennen van de stadsrandzone als ruimtelijke categorie en het vormen van een visie en beleid voor dit gebied.

Niet alleen bevolkingskrimp zal er voor zorgen dat bepaalde stadsrandzones niet verder zullen groeien. In bepaalde gebieden zullen steden wellicht consolideren doordat een hoger bestuursorgaan dit beoogt in een provinciaal of nationale structuurvisie. Bijvoorbeeld in het kader van natuurbescherming. Ook in dergelijke situaties zal de overheid in toenemende mate een belangrijke rol gaan spelen om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen.

In het algemeen wordt gesteld dat veel gemeenten nog altijd gericht zijn op ontwikkeling en expansie. In gebieden waar consolidatie of krimp wordt verwacht moet het gedoogbeleid wellicht plaats maken voor een meer beheergericht beleid. Beheer wordt in dit kader niet gezien als ruimtelijk beheer in de zin van het (technisch)onderhoud aan de openbare ruimte. Een beheergericht beleid gaat er vanuit dat de huidige stadsrand in omvang dezelfde is als de toekomstige stadsrand; verdere uitdijning van de stad wordt niet verwacht. Beheer hoeft in eerste instantie niet alleen instandhouding van de huidige situatie te betekenen; enige vorm van ontwikkeling kan niet worden uitgesloten. Herinrichting is soms noodzakelijk aangezien de eisen en wensen van gebruikers constant aan verandering onderhevig zijn (Geluk & Leijs, 2007).

Een beheergericht beleid streeft naar het afstemmen van diverse functies waarbij ontwikkelingen tot een minimum worden beperkt met als doel de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones te verbeteren.

Maar wat is ruimtelijke kwaliteit? Het subjectieve karakter en de wisselende invulling in de tijd maken het moeilijk om aan te geven wat ruimtelijke kwaliteit is. In het onderzoek “Kwaliteit in meervoud” van Hooimeijer et al. (2001) wordt gesteld dat ruimtelijke kwaliteit bereikt wordt door samenwerking tussen zowel private- als publieke partijen zodat er een gedeelde visie ontstaat en voldoende draagvlak. In dit zelfde onderzoek wordt gesteld dat “het bereiken van ruimtelijke kwaliteit eisen stelt aan het proces van ruimtelijke inrichting” (Hooimeijer et al., 2001 p. 16). In dit onderzoek ligt de nadruk op de procesmatige weg om een beheergericht beleid te verwezenlijken. In paragraaf 2.3 zal een nadere invulling worden gegeven aan het begrip ruimtelijke kwaliteit in de context van dit onderzoek.

1.3 Doelstelling

Aan het eind van dit onderzoek zal duidelijk worden of een beheergericht beleid, anders dan het gevoerde gedoogbeleid, uitkomst kan bieden bij het verwezenlijken van ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones. Het doel van dit onderzoek is:

“Een bijdrage leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones door een ex-ante evaluatie van een beheergericht beleid in een stadsrandzone”.

De doelstelling in dit onderzoek zal dus verwezenlijkt worden door het uitvoeren van een ex-ante evaluatie. Een dergelijke evaluatie is toekomstgericht. Dat wil zeggen het gaat niet om de beoordeling van een gevoerd beleid maar om de beoordeling van een beoogd beleid of om beleidsvoornemens (Ministerie van Financiën, 2003). In het kader van dit onderzoek zal bekeken worden in hoeverre het gemeentelijke beleid, in de te selecteren stadsrandzones, gekenmerkt wordt door een nieuw te ontwikkelen vorm van beheergericht beleid. Zodoende

wordt deze nieuw beleidsvorm getoetst en zullen mogelijkheden en beperkingen van deze vernieuwde aanpak aan het licht komen.

Een beheergericht beleid, zoals in de voorgaande paragraaf is gesteld, streeft naar het afstemmen van diverse functies waarbij ontwikkelingen tot een minimum worden beperkt met als doel de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones te verbeteren. De stadsrandzone kan gedefinieerd worden als het overgangsgebied tussen stad en (platte)land. Met ruimtelijke kwaliteit wordt op dit moment volstaan met de huidige opvattingen rondom dit begrip. In hoofdstuk 2 zal een verdere uitwerking plaatsvinden van de belangrijkste begrippen uit de doelstelling, namelijk: stadsrandzones, ruimtelijke kwaliteit en beheergericht beleid.

1.4 Relevantie

Dit onderzoek vindt zijn relevantie op zowel maatschappelijk- als wetenschappelijk vlak. Beide worden hieronder toegelicht.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats ligt de maatschappelijke relevantie in het feit dat het jarenlang gevoerde gedoogbeleid tot een ruimtelijke kwaliteit heeft geleid die te wensen overlaat. In de stadsrandzones bevinden zich verschillende functies zonder duidelijk verband. Er zijn karakterloze gebieden ontstaan en er bevinden zich nogal eens conflicterende functies. Stadsrandzones hebben een negatief imago en voorkomen moet worden dat er “no-go area” ontstaan waar burgers liever niet komen. Daarnaast vormt de stadsrandzone dikwijls een belemmering, voor de stedeling, voor het bereiken van het buitengebied. In de tweede plaats is dit onderzoek maatschappelijk relevant vanwege de landelijke bevolkingskrimp die wordt voorspeld. Doordat de bevolking in bepaalde gemeenten zal afnemen, zal het draagvlak voor stadsuitbreidingen in deze gemeenten eveneens afnemen. Er mag niet langer vertrouwd worden dat de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones verbeterd wordt door (her)ontwikkeling. Het huidige gedoogbeleid zal niet bijdragen aan het vergroten en waarborgen van ruimtelijke kwaliteit zoals bedoeld in het nationaal ruimtelijk. Door te kijken naar de mogelijkheden van een beheergericht beleid wordt een bijdrage geleverd aan een nationaal doel ter verbetering en waarborging van de ruimtelijke kwaliteit. Het ontwikkelen van een nieuwe beleidsvorm voor stadsrandzones kan voor gemeente hulp bieden bij het proces van visie vorming en afstemming van belanghebbende. Zodoende is dit onderzoek maatschappelijk relevant en kan het feitelijk toegepast worden in praktijksituaties.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft ook in bijzondere mate een wetenschappelijke relevantie. Deze relevantie komt voort uit het feit dat er in dit onderzoek aanzet wordt gegeven voor een nieuwe beleidsvorm voor stadsrandzones. Deze vernieuwde aanpak en visie voor stadsrandzones kan binnen de planologie geplaatst worden tussen de welbekende ruimtelijke planningsvisies toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. De beperkte ontwikkelingsmogelijkheid was een punt van kritiek bij toelatingsplanologie. In tijden waar de bomen tot in de hemel groeiden is ontwikkelingsplanologie ontstaan. Bij ontwikkelingsplanologie wordt meer ruimte geboden aan dynamiek en fungeert de overheid in een netwerkomgeving. Nu is het tij echter wederom gekeerd en zorgt bevolkingskrimp ervoor dat ontwikkelingsplanologie wellicht niet meer de juiste ruimtelijke visie is. De stap terug naar toelatingsplanologie ligt echter niet voor de hand. Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschap aangezien er een nieuwe ruimtelijke visie wordt voorgesteld in de vorm van een beheergericht beleid.

Deze nieuwe beleidsvorm voor stadsrandzones krijgt invulling op basis van bestaande theorieën. Zodoende wordt er met dit onderzoek een bijdrage geleverd aan de theorievorming van ruimtelijke beleid in het algemeen. Het is wetenschappelijk interessant om te onderzoeken of elementen van bestaande theoretische noties en methoden uitkomst kunnen bieden voor de problematiek van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones. Zo wordt in dit onderzoek nieuwe beleidsvorm ontwikkeld (wetenschappelijke relevantie) om de bestaande problematiek van stadsrandzones aan te pakken (maatschappelijke relevantie).

1.5 Onderzoeksmodel

Een onderzoeksmodel is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die genomen moeten worden om dit doel te bereiken (Verschuren & Doorewaard, 2007).

De ex-ante evaluatie van een beheergericht beleid in de stadsrandzone zal gebaseerd worden op de voorwaarden die gesteld worden aan het nieuw te ontwikkelen begrip “planologisch beheer”. Vanuit bestaande theoretische noties zullen aspecten gebruikt worden om invulling te geven aan dit nieuwe begrip. Zodoende wordt in de eerste fase (a) van het onderzoek het theoretisch kader gevormd dat in de empirische fase van het onderzoek als leidraad zal dienen voor de beoordeling van de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer. Om een zo’n relevant mogelijk beoordelingskader te ontwikkelen is het noodzakelijk om een goede keuze te maken uit een veelheid aan bestaande theorieën, concepten en benaderingen. Voor dit nieuw te ontwikkelen begrip zullen de volgende theoretische noties ter inspiratie dienen:

- De drie B’s van publieke ruimte;
- Parkmanagement;
- Ancora-methodiek.

Hieronder zullen deze theoretische noties kort worden toegelicht. In hoofdstuk 3 van dit rapport zal een uitgebreide beschrijving plaatsvinden.

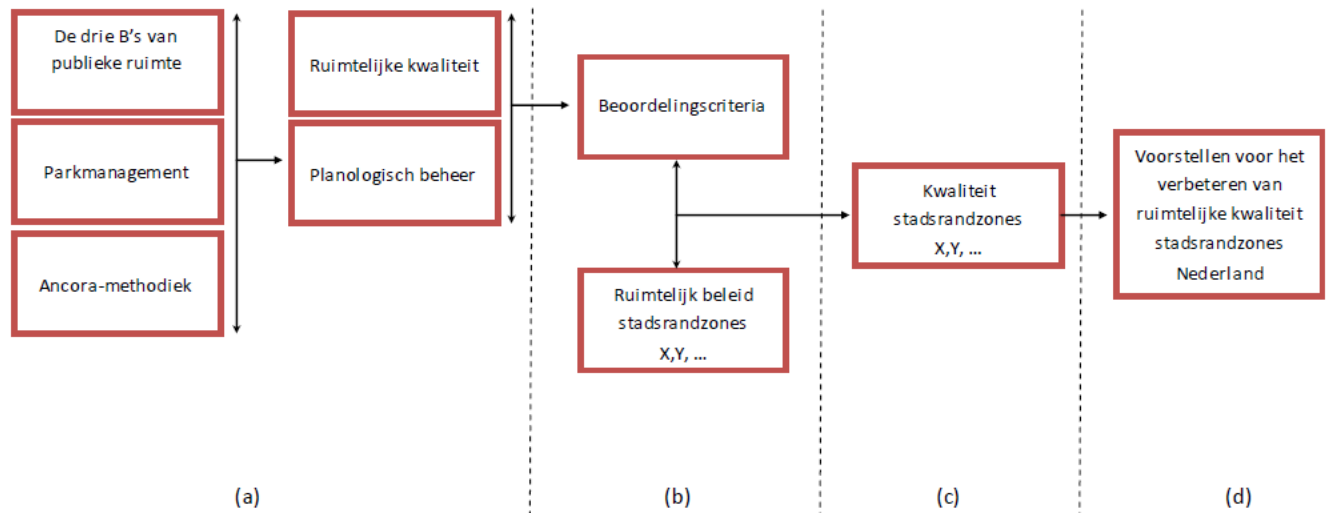
Uit een onderzoek van de VROM-raad (2009) komt naar voren dat de ruimtelijke kwaliteit van publieke ruimte bestaat uit drie kernelementen, namelijk: Beeld, Belang en Beheer. Wanneer er een goede balans is tussen deze drie B’s zal er veelal sprake zijn van een publieke ruimte waarvan de kwaliteit voor een langere periode in stand blijft. In de praktijk blijkt echter dat de kernelementen vaak niet integraal worden benaderd waardoor er frictie en onbalans ontstaan tussen de drie B’s (VROM-raad, 2009). Het uitgangspunt dat er evenwicht moet zijn tussen de kernelementen beeld, belang en beheer is een goed startpunt voor dit onderzoek. Immers om een gedegen bijdrage te kunnen leveren aan de beleidsontwikkeling van het beheer in stadsrandzone is het noodzaak om te zorgen voor balans tussen beeld en belang. Om samenhang tussen de drie B’s te bewerkstelligen is gezocht naar een methode die deze kernelementen integraal benaderd.

Parkmanagement is een steeds vaker toegepaste methode om de ruimtelijke kwaliteit op bedrijventerreinen te verbeteren. Parkmanagement wordt door het Ministerie van Economische zaken (2004, p. 3.) als volgt gedefinieerd: “Bij parkmanagement gaat het om het sturen van de inrichting van een terrein, het ‘managen’ van voorzieningen en het beheren van openbare en private ruimten. Marktpartijen en overheid hebben daarin een gedeelde verantwoordelijkheid. Samen zorgen zij voor een optimale kwaliteit van werklocaties, nu en op (zeer) lange termijn”. Effectief parkmanagement zal alleen tot stand kunnen komen indien de diverse belangen van de betrokken actoren goed in beeld worden gebracht en goed op elkaar worden afgestemd. Tevens zullen de betrokken actoren een gezamenlijke visie moeten opstellen die zij zullen nastreven. Het proces van parkmanagement zal zodoende een bijdrage kunnen leveren aan het creëren van balans tussen beeld, belang en beheer.

De Ancora-methodiek is ontwikkeld om op een praktische manier bestuurlijke vraagstukken aan te pakken. Het oplossen van bestuurlijke vraagstukken is al lang niet meer alleen een inhoudelijk proces. Het belang van communicatie en netwerkgerichtheid is in de huidige samenleving steeds belangrijker. De overheid maakt deel uit van een netwerk van organisaties waarin ze een gezamenlijk doel moeten zien te verwezenlijken. De Ancora-methodiek kan helpen om in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces deze netwerkgerichtheid te verwezenlijken. De Ancora-methodiek kan helpen bij het tot uitvoer brengen van planologisch beheer en kan zodoende een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van dit begrip.

Met elementen uit de bovenstaande theoretische noties wordt een beoordelingskader (conceptueel model) gevormd. Dit wordt ook wel aangeduid met de term onderzoeksoptiek. Aan de hand van de gestelde voorwaarden zal het huidige ruimtelijke beleid in de stadsrandzones X, Y, ... (het onderzoeksobject) in kaart

worden gebracht. Er is sprake van een zogenaamde “gap analyse” ofwel het spanningsveld tussen de feitelijke en gewenste situatie wordt onderzocht. Er zal onderzocht worden of dit “gat” voorstellen oplevert ter verbetering van het ruimtelijke beleid. Daarnaast zal gekeken worden in hoeverre de aanbevelingen die gedaan kunnen worden aan de stadsrandzones, generaliseerbaar zijn voor de Nederlandse stadsrandzone in het algemeen.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

1.6 Vraagstelling

Een vraagstelling wordt gebruikt om op een adequate manier tot de benodigde kennis te komen die nuttig is om de doelstelling te realiseren. Om in het kader van dit onderzoek de doelstelling te bereiken wordt gewerkt met één centrale vraag en daaruit afgeleide deelvragen. Bij de formulering van de centrale vraag en de deelvragen is rekening gehouden met de vereisten van efficiëntie en sturendheid (Verschuren & Doorewaard, 2007). De volgende centrale vraag is geformuleerd:

In hoeverre kan een beheergericht beleid in de vorm van planologisch beheer bijdragen aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones?

Om de centrale vraag meer sturend vermogen te geven is vanuit de centrale vraag een zestal deelvragen geformuleerd. Allereerst zal er een conceptualisatie moeten plaatsvinden van het begrip planologisch beheer. Welke positie neemt planologisch beheer in binnen de planologie? En, welke beoordelingscriteria kunnen er aan dit nieuwe begrip worden gesteld? Voor de conceptualisatie van het begrip planologisch beheer zijn de volgende twee deelvragen geformuleerd, namelijk:

1. *Wat is planologische beheer?*
2. *Welke beoordelingscriteria kunnen voor goed planologisch beheer worden opgesteld?*

In de empirische fase van het onderzoek zal een praktijkcasus worden geanalyseerd in een geselecteerde gemeente. Er zal onderzocht worden in hoeverre het huidige beleid van die gemeente overeenkomt met de criteria die gesteld zijn tijdens de conceptualisatie van het begrip planologisch beheer. De afwijking die zich kan voordoen tussen het huidige gevoerde beleid en de gewenste beleidsvorm planologisch beheer kan verklarende factoren opleveren die de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer weergeven. Voor de empirische fase van het onderzoek zijn de volgende twee deelvragen geformuleerd, namelijk:

3. *In hoeverre is er in stadsrandzones X, Y, ... al sprake van planologisch beheer?*
4. *Welke factoren bepalen de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer in de stadsrandzones X,Y, ...?*

Op basis van een kwaliteitsbeoordeling van het huidige beleid in de gemeenten X, Y,... zullen aanbevelingen gedaan worden ter verbetering van het huidige ruimtelijke beleid in de stadsrandzones. Deze aanbevelingen zullen gebaseerd zijn op het ontwikkelde begrip planologisch beheer. De volgende deelvraag is geformuleerd:

5. *Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor het verbeteren van planologisch beheer in de stadsrandzones X, Y,...*
6. *In hoeverre zijn de aanbevelingen voor de stadsrandzones X, Y,... generaliseerbaar voor Nederlandse stadsrandzones?*

1.7 Werkwijze

In dit onderzoek zal door middel van een ex-ante evaluatie een nieuwe ruimtelijke beleid voor de stadsrandzone worden beoordeeld. Een evaluatie ex ante is toekomstgericht, waarbij de verwachte effecten van beleidsvoornemens inzichtelijk worden gemaakt en beoordeeld (Ministerie van Financiën, 2003).

Een onderzoeksstrategie is de werkwijze waarop het onderzoek zal worden uitgevoerd en de daarbij behorende beslissingen. Bepaald moet worden op welke wijze relevante informatie verzameld moet worden om goede antwoorden op de onderzoeksvragen te geven. Er zijn een drietal belangrijke keuzen die gemaakt moeten worden bij de keuze van een onderzoeksstrategie, namelijk: de keuze tussen breedte of diepgang, kwantiteit of kwaliteit en tussen empirisch of bureauonderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007).

In Verschuren & Doorewaard (2007) worden een vijftal strategieën besproken die variëren op bovengenoemde kernbeslissingen.

In het kader van dit evaluatieonderzoek ex-ante is gekozen voor een combinatie van onderzoeksstrategieën. Het onderzoek zal een combinatie zijn van de enkelvoudige casestudy en de gefundeerde theoriebenadering. Beide onderzoeksstrategieën worden toegelicht en gemotiveerd. Vervolgens wordt het onderzoeksmateriaal/ ontsluitingsmethoden en de selectiecriteria van de onderzoekscasus besproken. Deze vraagstukken zijn eveneens van methodische aard en horen zodoende in deze paragraaf thuis.

Enkelvoudige casestudy

Bij een enkelvoudige casestudy wordt getracht om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één tijdruimtelijk begrensd object of proces (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) heeft een casestudy de volgende kenmerken:

- Een smal domein, bestaande uit een klein aantal onderzoekseenheden;
- Een arbeidsintensieve benadering;
- Meer diepte dan breedte;
- Een selectieve ofwel strategische steekproef;
- Het beweerde betreft in veel gevallen het geheel;
- Een open waarneming op locatie;
- Kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden;

Ondanks dat de deelvragen in dit onderzoek een meervoudige casestudy suggereren zal in dit onderzoek één te selecteren stadsrandzone onder de loep worden genomen. De keuze voor een enkelvoudige casestudy zal gevolgen hebben voor de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Bij de enkelvoudige casestudy zal door middel van een situatieanalyse de huidige functies en actoren in kaart worden gebracht. Een diepgaande beschrijving van het ruimtelijke beleid moet vervolgens inzicht geven in de huidige activiteiten die de gemeente X onderneemt om het gebied te beheren. De inzichten die verkregen moeten worden zijn voornamelijk kwalitatief en diepgaand van aard en zullen het best bereikt kunnen worden door een empirisch onderzoek. De casestudy is derhalve een geschikte onderzoeksstrategie die gevolgd kan worden. De inzichten die verkregen worden met behulp van de casestudy worden vergeleken met de vooraf gestelde beoordelingscriteria. Om tot een set van beoordelingscriteria te komen wordt gebruik gemaakt van de gefundeerde theoriebenadering.

Gefundeerde theoriebenadering

De gefundeerde theoriebenadering is een puur kwalitatieve benadering en heeft raakvlakken met de casestudy. Een combinatie van deze twee onderzoeksstrategieën is daarom denkbaar. Kenmerkend van de gefundeerde theoriebenadering is dat er voortdurend een vergelijking wordt gemaakt tussen zaken die in de werkelijkheid worden waargenomen en de theoretische uitgangspunten. Op deze wijze wordt een verklaring gezocht tussen de overeenkomsten en verschillen (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) heeft de gefundeerde theoriebenadering de volgende kenmerken:

- Een zoekende houding van de onderzoeker;
- Het voortdurend onderling met elkaar vergelijken van empirische gegevens en theoretische concepten;
- Een zorgvuldige en consequente toepassing van procedures en technieken.

In dit onderzoek zal de nadruk liggen op het voortdurend vergelijken van empirische gegevens, verkregen door middel van een casestudy, en het theoretisch ontwikkelde concept van planologisch beheer. Gekeken zal worden in hoeverre de reeds genoemde theoretische noties kunnen helpen aan de beleidsontwikkeling van planologisch beheer in de stadsrandzone. Een onderzoeksstrategie, vergelijkbaar met de gefundeerde theoriebenadering, lijkt hier op zijn plaats.

Onderzoeksmateriaal en ontsluitingsmethoden

Het gekozen onderzoeksmateriaal en de methode/techniek om dit onderzoeksmateriaal te vergaren is de brug die geslagen moet worden tussen theorie en empirie (Verschuren & Doorewaard, 2007). In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van, *literatuur, media, documenten, personen en situaties*. Het onderzoek is opgedeeld in vier fasen a, b, c en d (zie figuur 1). Per fase zal worden aangegeven welke bronnen geraadpleegd worden en middels welke ontsluitingsmethode deze het beste vergaard kunnen worden.

In *fase a* wordt het theoretisch kader gevormd op basis van theoretische noties over de 3 B's van publieke ruimte, parkmanagement en de Ancora-methodiek. Er zal daarbij voornamelijk gebruik worden gemaakt van literatuur. Voor het verkrijgen van deze literatuur zullen diverse zoeksystemen, zoals Google Scholar en Picarta, geraadpleegd worden. Ook de online catalogus van de Radboud Universiteit zal gebruikt worden om literatuur over deze theorieën te vinden. Omdat parkmanagement en de Ancora-methodiek vooral praktijk gerichte theorieën/concepten zijn zal, vermoedelijk, het internet als medium een goed bron zijn. Het gebruik van internet als bron vraagt wel om enige voorzichtigheid. "In nogal gevallen blijken deze gegevens door amateurs bij elkaar te worden gebracht, met als resultaat dat de validiteit ervan laag kan zijn" (Verschuren & Doorewaard, 2007).

In *fase b* van het onderzoek zal een onderzoekscasus geselecteerd worden. Het selecteren van de onderzoeksgemeente zal gedaan worden met behulp van de observatie techniek. Het aantreffen van diverse criteria op locatie moet aanleiding geven voor verdere toetsing. De observatie techniek kan ondersteund worden met een inhoudsanalyse in documenten zoals het fungerende bestemmingsplan in de desbetreffende gemeente. De onderzoekscasus zal gebruikt worden voor een inhoudelijke vergelijking tussen het huidige beleid, in de desbetreffende stadsrandzone, en het beoogde beleid middels planologisch beheer. Om relevante informatie te verkrijgen over het huidige beleid zal er gebruik worden gemaakt van face-to-face interviews. Op een dergelijke manier wordt geprobeerd om diepgaande kennis te vergaren. De geïnterviewde personen, werkzaam bij de geselecteerde onderzoeksgemeente, zullen dienen als informant en deskundige. Daarnaast zullen relevante beleidsdocumenten worden bekeken door middel van een inhoudsanalyse. Ook het internet, als bron, kan in deze fase een belangrijke rol spelen. Door het aanboren van diverse bronnen (triangulatie) wordt getracht de interne validiteit te versterken.

In hoofdstuk 4 zal een nadere uitwerking plaatsvinden van de onderzoekscasus, de beleidsdocumenten die geraadpleegd dienen te worden en welke personen interessant zijn om te benaderen voor een diepte interview.

In *fase c* van het onderzoek wordt er vanuit gegaan dat er voldoende kennis vergaard is om de waargenomen verschillen te analyseren en waar mogelijk te verklaren. Deze fase van het onderzoek, zal vermoedelijk, minder afhankelijk zijn van bronnen en ontsluitingsmethoden en zal meer neer komen op de analytische vaardigheden van de onderzoeker. Dit zelfde geldt voor *fase d* van het onderzoek. In deze fase zullen uiteindelijk aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van het ontwikkelde begrip, planologisch beheer.

Selectiecriteria onderzoekscasus

De keuze van een onderzoeksgemeente is in het kader van dit onderzoek voornamelijk een methodische kwestie. De casus die onderzocht zal worden is bedoeld ter beoordeling van het nieuw ontwikkelde begrip planologisch beheer. De keuze van een enkelvoudige casestudy zal gevolgen hebben voor de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. De mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer voor Nederlandse stadsrandzones in het algemeen is wellicht niet mogelijk. Aan de onderzoekscasus wordt een minimum aan inhoudelijke vereisten gesteld. Er zal naar eigen inzicht een interessante casus geselecteerd worden. De onderzoekscasus moet tenminste voldoen aan het begrip stadsrandzone dat in het volgende hoofdstuk zal worden uitgewerkt. De onderzoekscasus zal in hoofdstuk 4 geselecteerd en uitgewerkt worden.

1.8 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat uit vijf hoofdstukken. De vier hoofdstukken na dit inleidende hoofdstuk zullen hieronder kort worden toegelicht.

In hoofdstuk 2 staan de begrippen uit de doelstelling centraal. De meest belangrijke begrippen uit de doelstelling worden beschreven. Daarnaast wordt er aangegeven hoe elk begrip geïnterpreteerd moet worden in het kader van dit onderzoek. In de paragrafen 2.2 t/m 2.4 zullen respectievelijk de begrippen stadsrandzones, ruimtelijke kwaliteit en beheergericht beleid aan de orde komen. Hoofdstuk 2 is geschreven om een beter begrip te krijgen van de doelstelling en zodoende het gehele onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de deelconclusie: ruimtelijke kwaliteit door een beheergericht beleid in stadsrandzones (paragraaf 2.5).

In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader van dit onderzoek gevormd. Er zullen in dit hoofdstuk een drietal theoretische noties worden besproken die allen tot doel hebben om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren of te waarborgen. Op basis van de theoretische noties zal het nieuwe begrip planologisch beheer ontwikkeld worden. In paragraaf 3.3 zal het nieuwe begrip planologisch beheer gepositioneerd worden in het vakgebied van de planologie. Daarnaast worden er criteria en kenmerken aan dit begrip gekoppeld welke tot uiting komen in het conceptueel model. In paragraaf 3.4 wordt een eerste stap gezet in de richting van de operationalisatie van het begrip. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de deelconclusies (paragraaf 3.5) waarin antwoord wordt gegeven op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek.

In hoofdstuk 4 wordt een onderzoekscasus geanalyseerd. In paragraaf 4.2 wordt duidelijk welke casus onderzocht zal worden, welke personen interessant zijn om te interviewen en welke beleidsdocumenten geraadpleegd dienen te worden. In paragraaf 4.3 vindt vervolgens een inhoudelijke analyse plaats op basis van de operationalisatie. Het hoofdstuk eindigt met deelconclusies waarin antwoord wordt gegeven op de vraag, in hoeverre er in de onderzoekscasus al sprake is van planologisch beheer. Tevens zal duidelijk zijn welke factoren de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer bepalen.

Tot slot staat hoofdstuk 5 in het teken van de conclusies, aanbevelingen en kritische reflectie. In paragraaf 5.2 zal door middel van conclusies antwoord worden gegeven op de in dit onderzoek gestelde centrale vraag. In paragraaf 5.3 zullen aanbevelingen gedaan worden ter verbetering van planologisch beheer in de onderzoeksgemeente. In slotparagraaf 5.4 vindt een kritische reflectie plaats op, het onderzoeksproces, de onderzoeksresultaten en worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

2 Stadsrandzones: uitwerking van de doelstelling

2.1 Inleiding

“tussenland”, “restruimte”, “stadslandschap” zomaar wat benamingen die in de literatuur verschijnen als het gaat om stadsrandzones (Frijters et al., 2004). En dan is er nog niet eens gesproken over de vele definities voor ruimtelijke kwaliteit. De stadsrandzone is in de Nederlandse ruimtelijke ordeningsgeschiedenis een ruimtelijke categorie dat jarenlang genegeerd is, men heeft er weinig grip op. Dit zelfde geldt eigenlijk voor de definitie van ruimtelijke kwaliteit. Ook hier is weinig grip op te krijgen aangezien de heersende opvattingen over dit begrip in de tijd kunnen veranderen. Dit hoofdstuk is bedoeld om meer grip te krijgen op de definitie van stadsrandzones en de overige begrippen in de doelstelling. Het is belangrijk dat de begrippen uit de doelstelling helder worden gedefinieerd zodat de doelstelling van dit onderzoek voor iedere lezer duidelijk is.

De meest relevante begrippen uit de doelstelling zullen in het kader van dit onderzoek gedefinieerd worden. In de paragrafen 2.2 t/m 2.4 zal respectievelijk een beschrijving gegeven worden van de begrippen stadsrandzone, ruimtelijke kwaliteit en beheergericht beleid. Elke paragraaf zal afgesloten worden met een heldere definitie gerelateerd aan het onderzoek.

2.2 Definitie stadsrandzone

De stadsrandzone is het overgangsgebied tussen stad en land en maakt deel uit van een groter peri-urbaan gebied (Suurenbroek, 2007) (Hamers et al., 2009). Het peri-urbane gebied wordt gevormd door de bebouwde kom grens van de stad tot aan het perifeer gelegen landelijke gebied aan de andere kant. De stadsrandzone, als onderdeel van het peri-urbaan gebied, vormt een schil rondom de compacte stad en heeft zowel kenmerken van het stedelijk gebied als van het agrarisch gebied. In het onderzoek van Lucas & Van Oort (1993) wordt de stadsrandzone in drie deelgebieden onderscheiden. Zij gaan uit van de stadsrand, het stadsrandgebied en het overgangsgebied. De *stadsrand* is veelal de harde grens tussen stad en platteland, gedacht moet worden aan infrastructurele werken zoals ringwegen of natuurlijke barrières zoals kanalen. Het *stadsrandgebied* is het gebied wat direct grenst aan de stedelijke bebouwing. De stedelijke invloed en dynamiek zijn in dit deel van de stadsrandzone het grootst. In dergelijke gebieden tref je bijvoorbeeld kantoren, perifere detailhandel of vuilverwerkingsbedrijven. Als laatste onderscheiden Lucas & Van Oort (1993) het *overgangsgebied* welke voornamelijk de eigenschappen vertoont van agrarisch gebied. Gedacht kan worden aan volkstuinen, recreatiegebieden of leisure- activiteiten. Uit de driedeling van Lucas & Van Oort (1993) blijkt dat in de gebieden dicht bij de stad de verstedelijkingsdruk hoog is en dat deze druk afneemt naarmate het landelijke gebied inzicht is. De begrenzing tussen deze deelgebieden is echter moeilijk te maken aangezien de stadsrandzone per situatie kan verschillen in omvang en de harde stadsgrens in de tijd kan verschuiven waardoor ook de stadsrandzone verschuift. Om de complexiteit in te perken is in dit onderzoek gekozen om, net als in het onderzoek van Hamers et al. (2009), de stadsrandzone in zijn geheel te benaderen. De stadsrandzone zal dus niet worden ingedeeld in verschillende deelgebieden.



Figuur 2 Visualisering stadsrandzone

De omvang van stadsrandzones kan per lokale situatie verschillen. In het onderzoek van Hamers et al. (2009) wordt gesteld dat de doorsnede van de stadsrandzone wordt bepaald door de omvang van het stedelijke

gebied. Hoe groter en aantrekkelijker een bepaalde stad is hoe verder de stadsrandzone zich zal uitstrekken. In het algemeen kan gesteld worden dat hoe groter een stad is hoe groter de aantrekkende werking op economische activiteiten is. Stadsrandzones zijn vaak de gebieden waar plaats wordt geboden aan nieuwe marktinitiatieven. De grondprijzen zijn hier vaak nog laag, de autobereikbaarheid goed en er zijn ruime parkeermogelijkheden (Hamers et al, 2009). Functies waar de stad geen plaats voor biedt worden veelal in de stadsrandzone geplaatst. Eén van de bekendste voorbeelden hiervan zijn de woonboulevards die vanwege hun omvang en verkeersaantrekkende werking aan de rand van de stad zijn geplaatst. Hieruit blijkt dat de verstedelijking van stadsrandzones van binnen naar buiten doorwerkt. Dit houdt in dat de stadsrandzone veelal ten dienste staat van de stad. Een ander voorbeeld maakt dit evenzeer duidelijk. In de noordelijke stadsrandzone van Utrecht bevindt zich het zogenaamde Noorderpark, dit park is bewust ontwikkeld als recreatiefunctie voor de stedeling.

In het recentelijk uitgevoerde onderzoek van Hamers et al. (2009) wordt op lokale schaal onderscheidt gemaakt tussen vier voorkomende gebiedstypen in de stadsrandzone. Deze gebiedstypen verschillen naar ligging en functionele samenstelling. De volgende gebiedstypen worden onderscheiden:

1. Compact en monofunctioneel;
2. Compact en functioneel gemengd;
3. Verspreid en functioneel gemengd;
4. Geen bebouwing.

Gebiedstype 1: Compact en monofunctioneel

Dit gebiedstype wordt gekenmerkt door grootschalige, monofunctionele uitbreidingen. Gedacht kan worden aan grootschalige nieuwbouwlocaties en bedrijventerreinen. De stadsrand van dit gebiedstype is tamelijk hard, bijvoorbeeld in de vorm van infrastructuur of woonblokken. Kanttekening hierbij is wel dat een ruimtelijk “hard” ogende stadsrand echter wel planologisch zacht kan zijn. Dit betekent dat eventuele ontwikkelingen voorbij de stadsrand mogelijk zijn.

Gebiedstype 2: Compact en functioneel gemengd

Dit gebiedstype wordt veelal doorkruist door infrastructurele verbindingen zoals ringwegen, spoorwegen en snelwegen, etc. In de tussengebieden die ontstaan, bevindt zich een diversiteit aan functies die zowel een lokaal als een bovenlokaal belang kan dienen. Functies met een lokaal belang zijn bijvoorbeeld woningen, volkstuinen of sportvelden. Functies met een bovenlokaal belang die in dit gebiedstype voorkomen zijn kantoorparken, bedrijventerreinen en grootschalige detailhandelslocaties. Dit gebiedstype wordt gekenmerkt door een zachte stadsrand wat veelal wordt veroorzaakt door de afwisseling van bebouwd en onbebouwd gebied. Een zachte stadsrand kan echter planologisch gezien hard zijn. Beleidsrestricties verbieden toekomstige ontwikkelingen. In tegenstelling tot gebiedstype 1 heeft dit gebied een weinig planmatig karakter waardoor het een verrommelde indruk kan geven.



Figuur 3 compact en functioneel gemengd
Bron: Hamers et al. (2009)



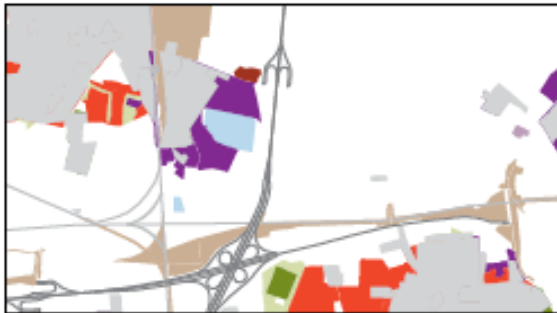
Figuur 4 compact en monofunctioneel gebied
Bron: Hamers et al. (2009)

Gebiedstype 3: Verspreid en functioneel gemengd

Dit gebiedstype wordt gekenmerkt door verspreide uitbreidingen op afstand van de compacte stad. Deze uitbreidingen bevinden zich in het peri-urbane gebied. Dergelijke uitbreidingen kunnen de openruimte tussen steden dusdanig verstoren indien de schaal van de uitbreiding groter wordt en de afstand tussen de uitbreidingen kleiner.

Gebiedstype 4: Geen bebouwing

In dit gebiedstype ontbreken stedelijke uitbreidingen doordat de stadsrand direct grenst aan water of beschermd natuurgebied. Ruimtelijke beperkingen en beleidsrestricties voorkomen dat een stad op een dergelijk plek uitbreidt. Er is sprake van een planologisch harde grens. Een fenomeen voorbeeld in Nederland is het Groene hart in de Randstad. Het groene, open karakter moet daar behouden blijven om te voorkomen dat steden aan elkaar groeien. Door middel van het aanwijzen van rijksbufferzones probeert de nationale overheid ook op andere plekken het landschap tussen steden open te houden. In Nederland zijn tien rijksbufferzones aangewezen. Een trend die de afgelopen jaren zichtbaar is, is dat rijksbufferzones worden gebruikt als recreatiegebied of dat er planmatig een recreatiefunctie wordt gerealiseerd. Het eerder genoemde Noorderpark in de Noordelijke stadsrand van Utrecht is planmatig gerealiseerd in de rijksbufferzone tussen Utrecht en Hilversum.



Figuur 5 Verspreid en functioneel gemengd
Bron: Hamers et al. (2009)



Figuur 6 geen bebouwing
Bron: Hamers et al. (2009)

Een beheergericht beleid in de vorm van planologisch beheer is bedoeld voor gebieden waar consolidatie of krimp verwacht wordt. Door een landelijke bevolkingskrimp zullen eventuele stadsrandzones niet (her)ontwikkeld worden in het kader van de stadsuitbreiding. Daarnaast zal planologisch beheer ook uitkomst moeten bieden in gebieden waar sprake is van een planologische harde grens en een ruimtelijk zachte stadsrand. De zachte uitstraling van het gebied kan een verrommelde indruk geven. Er bevinden zich uiteenlopende functies en het ruimtelijk beeld is gefragmenteerd (Hamers et al, 2009). Een planologisch harde grens betekent dat de aanwezigheid van cultuurhistorische- en natuurwaarden en/of beleidsrestricties verdere uitbreiding van de stadsrandzone belemmeren. Net als het effect van bevolkingskrimp zullen beleidsrestricties tot gevolg hebben dat (her)ontwikkeling in het kader van stadsuitbreiding niet mogelijk. Het verbeteren en behouden van kwaliteit in de ruimtelijk zachte stadsrand zal op een andere manier tot stand moeten komen. In dit onderzoek zal de volgende definitie voor stadsrandzones gehanteerd worden:

“De stadsrandzone bevindt zich in peri-urbaan gebied en is het overgangsgebied tussen stad en land. De stadsrandzone is de schil rondom de compacte stad en wordt gekenmerkt door een ruimtelijke zachte stadsrand en in planologisch zin harde stadsrand waar beleidsrestricties gelden voor verdere stadsuitbreiding”.

2.3 Definitie ruimtelijke kwaliteit

Zoals uit de doelstelling van dit onderzoek kan worden opgemaakt, moet een beheergericht beleid, in de vorm van planologisch beheer, bijdragen aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones.

Ruimtelijke kwaliteit is een begrip dat in de literatuur veelvuldig wordt toegepast en benoemd. De betekenis van ruimtelijke kwaliteit is echter nogal subjectief van aard en de heersende opvattingen hierover kunnen in de tijd veranderen. Toch zal in deze paragraaf een poging gedaan worden om dit begrip, in het kader van dit onderzoek, te operationaliseren.

In de Nota Ruimte (VROM et al., 2006) wordt aangegeven dat ruimtelijke kwaliteit kan worden uitgedrukt in de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Onder *gebruikswaarde* wordt verstaan dat een gebied veilig en voor meerdere functies te gebruiken is en dat deze functies elkaar niet hinderen. De gebruikswaarde houdt ook in dat het gebied toegankelijk is voor alle bevolkingsgroepen (VROM et al., 2006). De *belevingswaarde* heeft betrekking op de karakteristieke en cultuurhistorische waarden van een gebied. Een gebied moet een eigen identiteit uitstralen waarmee de bevolking zich graag identificeert. Menselijke maat en ruimtelijke diversiteit (Bijv. contrasten, drukte en stilte, hoog en laagbouw) worden door Ministerie van VROM (2006) als succesfactoren genoemd. Duurzaamheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit zijn kenmerken die de *toekomstwaarde* van het gebied bepalen. Ruimtelijke kwaliteit kan niet voor eeuwig gerealiseerd worden en door het subjectieve karakter van dit begrip kan het in de tijd veranderen. Als een gebied aanpasbaar is voor meerdere functies zal dit de toekomstwaarde van het gebied vergroten.

In een onderzoek van Hooimeijer et al. (2001) worden de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde gekoppeld met economische-, sociale-, ecologische- en culturele belangen om zodoende tot een operationalisatie van het begrip ruimtelijke kwaliteit te komen. Door het maken van een koppeling tussen waarden en belangen is een reeks ontwerpeisen voor ruimtelijke kwaliteit aangedragen die maatschappelijk waardering kunnen krijgen (Hooimeijer et al., 2001). Zoals in figuur 7 te zien is worden er vele ontwerpeisen aangedragen om ruimtelijke kwaliteit te bereiken. Uit de veelvoud aan ontwerpeisen blijkt maar weer eens hoe moeilijk ruimtelijke kwaliteit te definiëren is. In plaats van een concrete operationalisatie zorgen de vele kenmerken eerder voor een toenemende complexiteit rondom het begrip ruimtelijke kwaliteit. In dit onderzoek zullen de kenmerken van ruimtelijke kwaliteit tot een minimum beperkt worden.

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	Allocatie-efficiency	Toegang	Veiligheid, hinder	Keuzevrijheid
	Bereikbaarheid	Verdeling	Verontreiniging	Verscheidenheid
	Externe effecten	Deelname	Verdroging	Ontmoeting
	Multi-purpose	Keuze	Versnippering	
Belevingswaarde	Imago	Ongelijkheid	Ruimte, rust	Eigenheid
	Attractiviteit	Verbondenheid	Schoonheid	Schoonheid
		Veiligheid	Gezondheid	Contrast
Toekomstwaarde	Stabiliteit/flexibiliteit	Insluiting	Voorraden	Erfgoed
	Agglomeratie	Cultures of poverty	Ecosystemen	Integratie
	Cumulatieve attractie			Vernieuwing

Figuur 7 Kenmerken van ruimtelijke kwaliteit

Bron: Hooimeijer et al., 2001

In de aanleiding van dit onderzoek is reeds aangekaart dat er diverse problemen zijn in stadsrandzones. Op basis van deze problematiek kan afgeleid worden welke ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones dus wél wenselijk is. Hieronder zullen een aantal problemen nog eens kort worden aangekaart om zodoende gemotiveerd antwoord te kunnen geven op de vraag wat in dit onderzoek onder ruimtelijke kwaliteit verstaan moet worden.

- Eén van de problemen in stadsrandzones is over het algemeen de aanwezigheid van storende elementen en de afwisseling van verschillende functies zonder duidelijk verband. Gedacht kan worden aan de combinatie van volkstuinen, een pompstation en een tuincentrum. Hooimeijer et al. (2001) stellen dat meervoudig ruimtegebruik kan bijdrage aan het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit. Als voorbeeld, bedrijven met een consument trekkende functie kunnen de levendigheid op een bedrijventerrein vergroten. Om de gebruikswaarde van het gebied te behouden is het van belang dat het samenvoegen van conflicterende functies vermeden wordt en dat gezocht wordt naar functies die elkaar kunnen versterken. *Samenhang en diversiteit* zullen zodoende in het kader van dit onderzoek aangemerkt worden als kenmerken van ruimtelijke kwaliteit.
- De dominante rol van private partijen in combinatie met een gedoogbeleid van gemeenten leidt tot gebieden waar een veelheid aan verschillende functies bestaan. Er dreigen karakterloze gebieden te ontstaan die zowel kenmerken hebben van stad en land. Naast het creëren van samenhang en diversiteit betekend het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone dat het *contrast tussen stad en land* gewaarborgd moet blijven.
- Het verslechteren van de toegankelijkheid naar het buitengebied is eveneens een probleem die veroorzaakt wordt door stadsrandzones. In een rapport van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV & VROM, 2009) wordt het belang van de stadsrand als schakel tussen stad en land aangekaart. De stadsrand vormt voor de stedeling de poort tot het buitengebied. Onvoldoende regie op de stadsrand kan tot verrommeling en een verslechterde bereikbaarheid naar het buitengebied leiden. Het LNV en VROM (2009) stellen daarom dat een sterk landschap in de stadsrand bijdraagt aan een betere ruimtelijke kwaliteit. Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone vraagt dus om een betere focus en afstemming tussen het stedelijk gebied en het buitengebied. In het kader van dit onderzoek betekend het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone zodoende dat het *buitengebied voor alle bevolkingsgroepen toegankelijk* is.
- Stadsuitbreidingen, die meestal beginnen met een verrommelde stadsrandzone, zorgen er voor dat veelal agrarisch gebied getransformeerd wordt tot stedelijk gebied. Het voor bepaalde gebieden zo groene en open karakter wordt hierdoor aangetast. In het kader van dit onderzoek wordt geanticipeerd op een afnemende ontwikkelingsdrang van private partijen, veroorzaakt door bevolkingskrimp. Zodoende zal in dit onderzoek het *behoud van karakteristieke en cultuurhistorische waarden* kenmerkend zijn voor ruimtelijke kwaliteit.
- Stadsrandzones zijn gebieden waar veelal te makkelijk wordt om gegaan met de ruimte. In deze gebieden wordt op ongestructureerde wijze en vermoedelijk zonder duidelijke visie ruimte geboden aan marktinitiatieven. Door het ontbreken van beleid en visie kan er sprake zijn van inefficiënt ruimtegebruik. Stadsrandzones dijen hierdoor onnodig uit. Het verbeteren en waarborgen van ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones betekend daarom dat er meer oog is voor *duurzaamheid en aanpasbaarheid* van het gebied om inefficiënt ruimtegebruik te voorkomen.

Uit bovenstaande uiteenzetting over ruimtelijke kwaliteit blijkt dat ruimtelijke kwaliteit moeilijk te definiëren is. Samenvattend zal in dit onderzoek volstaan worden met een aantal, hier onder te noemen, kenmerken van ruimtelijke kwaliteit. In dit onderzoek betekend ruimtelijke kwaliteit:

- Samenhang en diversiteit;
- Contrast tussen stad en land;
- Toegankelijkheid naar het buitengebied;
- Behouden van karakteristieke en cultuurhistorische waarden;
- Duurzaamheid en aanpasbaarheid.

2.4 Definitie beheergericht beleid

Het begrip “beheer” zal veelal direct gerelateerd worden aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimten, zoals straten schoonhouden, afvalverwijdering, de zorg voor beplanting, parken, verharding etc. Beheer vormt vaak ook een belangrijke fase in ruimtelijke processen zoals herstructurering of gebiedsontwikkeling. In de beheerfase wordt getracht de beoogde en gerealiseerde kwaliteit te behouden. Bovenstaande activiteiten kunnen onder de noemer “ruimtelijk beheer” worden geplaatst. Ruimtelijk beheer vormt vaak een eigen afdeling binnen de gemeentelijke organisatie (www.leusden.nl). Ruimtelijk beheer gaat dus over het inrichten, beheren en onderhouden van (openbare)buitenruimten (www.ruimtelijkbeheer.com).

Beheer wordt in de Nederlandse ruimtelijke ordening veelal ook gerelateerd aan milieuzaken. Het gaat dan om beheer in het kader van water en natuur. Bij waterbeheer gaat het om het minimaliseren van nadelige effecten op de kwantiteit en kwaliteit van grond- en oppervlakte water. Dit beheer is vaak een taak van de waterschappen. Het rijk heeft met waterbeheer tot doel om voldoende handhaving te bieden tegen overstromingen (VROM et al., 2006). Natuurbeheer is erop gericht om agrariërs en particulieren actief te betrekken bij het in stand houden en ontwikkelen van natuur. Met natuurbeheer wilt het rijk o.a. de ecologische hoofdstructuur realiseren. De ecologische hoofdstructuur is een netwerk van grote- en kleine natuurgebieden waarin de natuur voorrang heeft en beschermd wordt (www.natuurbeheer.nu).

Bovenstaande vormen van beheer en met name ruimtelijk beheer is een vorm van ruimtelijke ordening. Het gaat om het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimte, veelal op basis van uitvoeringsprogramma's. De voorbereiding van deze uitvoeringsprogramma's noemt men ruimtelijke planning (Voogd, 2004). Beheer wordt in de dagelijks praktijk veelal in relatie gebracht met ruimtelijke ordening.

In dit onderzoek wordt beheer in relatie gebracht met ruimtelijke planning ofwel planologie. Planologie is de wetenschappelijke discipline waaruit de ruimtelijke planning haar theorieën, methoden, technieken en reflectie put (Spit & Zoete, 2009).

Een van de belangrijkste planningsinstrumenten de van ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is een belangrijk instrument voor het verwezenlijken van gemeentelijk ruimtelijk beleid en is bindend voor iedere grondgebruiker. Het bestemmingsplan is puur een bestuurlijk instrument en kan zodoende niet als theoretische of methodische grondslag dienen bij de conceptualisering van het begrip planologisch beheer. Toch wordt geacht enige kennis van de werking en de mogelijkheden van het bestemmingsplan te kennen aangezien dit bestuurlijk instrument een belangrijke rol kan spelen bij de consolidatie van stadsrandzones. Vermoedt wordt dat de problematiek in de stadsrandzone gedeeltelijk wordt verklaard doordat gemeenten hun handhavingsplicht, ten aanzien van het bestemmingsplan, niet goed naleven. De werking en functie van het bestemmingsplan zal hieronder worden toegelicht.

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een gemeentelijk instrument dat aansluiting biedt bij drie fasen in het planologisch proces, namelijk: bestemmen, inrichten en beheren. Bij het toekennen van een *bestemming* wordt de gebruiksfunctie van de grond bepaald. Het gaat in deze fase voornamelijk om planning. Bij het *inrichten* van de ruimte wordt de beoogde bestemming gerealiseerd en vervolgens wordt in de beheer fase er op toegezien dat de gerealiseerde bestemming in stand wordt gehouden. Het *beheren* van de beoogde bestemming moet ongewenste veranderingen tegen gaan. Alleen kleine, wenselijke aanpassingen en onderhoud mogen plaatsvinden (van Buuren et al., 2009).

In eerste instantie betekend een toegekende bestemming dat gronden en opstallen alleen gebruikt mogen worden voor zover het bestemmingsplan dit toelaat. Het bestemmingsplan is daarmee een instrument dat grote invloed kan hebben op de gebruiksvrijheid van de eigenaar. Zo kan bijvoorbeeld bepaald worden dat het

verboden is om op een kavel die bestemd is als agrarische doeleinden, commerciële activiteiten te verrichten zoals een camping of manage. Eigenaar danwel gebruiker mag zijn gronden slechts beperkt bebouwen en slechts voor een bepaald doel gebruiken, al het andere is hem verboden. Een eigenaar die zijn grond gebruikt in strijd met het bestemmingsplan is strafbaar bezig en kan strafrechtelijk worden veroordeeld. Het gemeentebestuur kan via bestuursdwang of middels het opleggen van een dwangsom, afdwingen dat voorschriften die in het bestemmingsplan zijn gesteld worden gehandhaafd. Het bestemmingsplan is echter alleen een instrument dat verboden aangeeft en geen geboden. De gemeente kan het instrument dus niet inzetten om eigenaar of gebruiker te dwingen een bepaalde bestemming te realiseren (positieve verplichting). Daarnaast kan in het bestemmingsplan alleen zaken geregeld worden die ruimtelijke relevant zijn en noodzakelijk zijn in het kader van goede ruimtelijke ordening (van Buuren et al., 2009). Het bestemmingsplan is een instrument dat gebruikt wordt om gebieden te beheren en ongewenste veranderingen tegen te gaan. Toch zijn er in praktijk diverse ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden om van het bestemmingsplan af te wijken, zoals binneplanse ontheffingen en het projectbesluit. Zodoende wordt er ruimte geboden aan nieuwe ontwikkelingen, initiatieven van grondgebruikers of van de overheid zelf.

Met behulp van een *binnenplanse ontheffing* kunnen Burgemeester & Wethouders in bepaalde gevallen afwijken van de voorwaarden en voorschriften die in het bestemmingsplan zijn aangegeven. Het gaat hierbij om kleine afwijkingen zoals de maximale grootte van het bouwwerk, hoogte, diepte, aantal bouwlagen en bebouwingspercentage maar ook om het gebruik van open terreinen, tuinen en erven. In stadsrandzones zijn de afwijkingsmogelijkheden van het bestemmingsplan vermoedelijk groter en zijn gemeenten veelal sneller bereid tot het verlenen van een binnenplanse ontheffing. Veel kleine afwijkingen van het beoogde bestemmingsplan kunnen echter tezamen een verrommeld gebied veroorzaken; de som is groter dan zijn delen.

De gemeente kan een *projectbesluit* nemen als het bestemmingsplan een bepaalde ontwikkeling of een bepaald project niet toestaat en men een dergelijke activiteit toch mogelijk wil maken, zonder meteen het hele bestemmingsplan aan te passen (www.wetruimtelijkeordening.net). Een dergelijk besluit kan alleen genomen worden indien er sprake is van een gemeentelijk belang en er een goede ruimtelijke onderbouwing aanwezig is. Gedacht moet worden aan het realiseren van een woonwijk in het kader van de woningnood.

Het bestemmingsplan wordt gezien als het belangrijkste planningsinstrument om bestemmingen te verwezenlijken en te beheren. De beheerfunctie van het bestemmingsplan kan echter in twijfel worden getrokken. Het vermoeden bestaat dat het inzetten van het bestemmingsplan alleen, niet voldoende is om de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones te waarborgen. In dergelijke gebieden ontstaan veelal functies die in eerste instantie niet in het bestemmingsplan beoogt zijn. In het kader van dit onderzoek zal er geen evaluatie plaatsvinden van het bestemmingsplan als beheerinstrument in stadsrandzones. Wel speelt het bestemmingsplan een dussdanige rol in het Nederlandse ruimtelijke ordeningstelsel dat het in de algehele context van het onderzoek van belang is. Zodoende zal hier en daar een koppeling gemaakt worden met de beheerfunctie van dit planningsinstrument.

In het kader van dit onderzoek betekend een beheergericht beleid niet het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimte om zodoende een gewenst ruimtelijk resultaat te bereiken. Nèe, een beheergericht beleid is ruimtelijke planning waarbij alleen ruimte wordt geboden aan kleine, noodzakelijke ontwikkelingen om zodoende de ruimtelijke kwaliteit in een gebied te behouden danwel te verbeteren. Een beheergericht beleid, zo zal later blijken, bevindt zich in de wetenschappelijke wereld tussen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie.

2.5 Conclusie ruimtelijke kwaliteit door een beheergericht beleid in stadsrandzones

In dit hoofdstuk heeft een uitwerking plaatsgevonden van de belangrijkste begrippen die in de doelstelling van dit onderzoek vermeld staan. De doelstelling van dit onderzoek luidt:

“Een bijdrage leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones door een ex-ante evaluatie van een beheergericht beleid in de stadsrandzone”.

Zoals uit de doelstelling blijkt moet een beheergericht beleid er voor zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones verbeterd. Een beheergericht beleid is anders dan ruimtelijk beheer. Het gaat niet om het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimte maar om het planningsproces dat daaraan voorafgaat. Het beheergericht beleid moet uitwerking krijgen in een nieuw te ontwikkelen begrip planologisch beheer. Dit begrip heeft betrekking op de stadsrandzone. De stadsrandzone is het overgangsgebied tussen stad en land en bevindt zich in het peri-urbaan gebied. De stadsrandzone bevindt zich als een schil rondom de compacte stad.

In dit onderzoek wordt de stadsrandzone gekenmerkt door een ruimtelijk zachte stadsrand en in planologische zin harde stadsrand waar beleidsrestricties gelden voor verdere stadsuitbreiding. In dergelijke gebieden is het niet aannemelijk dat de beoogde ruimtelijke kwaliteit wordt gerealiseerd door (her)ontwikkeling in de vorm van stadsuitbreidingen. De ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones wordt bepaald door:

- Samenhang en diversiteit;
- Contrast tussen stad en land;
- Toegankelijkheid naar het buitengebied;
- Behouden van karakteristieke en cultuurhistorische waarden;
- Duurzaamheid en aanpasbaarheid.

In het volgende hoofdstuk zal, op basis van bestaande theoretische noties, een theoretisch kader worden gevormd wat leidt tot een verdere conceptualisering van het begrip planologisch beheer.

3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Een geheel nieuw begrip; planologisch beheer. Dat vraagt om opheldering en een goede theoretisch onderbouwing. Dit hoofdstuk geeft het theoretische kader weer waarbinnen dit nieuwe begrip tot stand komt. Er zal antwoord gegeven worden op de deelvragen:

- *Wat is planologisch beheer?*
- *Welke beoordelingscriteria kunnen voor goed planologisch beheer opgesteld worden?*

In paragraaf 3.2 vindt een bespreking plaats van relevante theoretische noties die de bouwstenen moeten leveren voor de conceptualisatie van het begrip planologisch beheer.

Paragraaf 3.3 staat geheel in het teken van deze conceptualisatie (Wat is planologisch beheer?). In deze paragraaf zal duidelijk worden welk positie dit nieuwe begrip inneemt binnen de planologie en wordt er een conceptueel model gevormd. Dit model vormt de conceptuele bril waarmee een praktijk casus zal worden benaderd. In paragraaf 3.4 van dit hoofdstuk wordt een eerste aanzet gegeven van conceptualisatie naar operationalisatie. Het opstellen van beoordelingscriteria, voor het begrip planologisch beheer, is noodzakelijk om na te gaan in hoeverre er in een praktijkcasus al sprake is van planologisch beheer. Daarnaast is de operationalisatie noodzakelijk voor het doen van aanbevelingen en voor het aangeven van de mogelijkheden en beperkingen van dit nieuwe begrip. In de deelconclusie (paragraaf 3.5) wordt antwoord gegeven op de zojuist gestelde deelvragen.

3.2 Theoretisch kader

In deze paragraaf komen zorgvuldig geselecteerde theoretische noties aan de orde die allen in het teken staan van het realiseren en verbeteren van ruimtelijke kwaliteit. Dit is geheel in overeenstemming met de doelstelling van dit onderzoek namelijk, om een bijdrage te leveren aan de verbetering van ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone. Deze paragraaf is opgedeeld in de sub- paragrafen 3.2.1 t/m 3.2.3 Respectievelijk komen aan de orde de theoretische noties over de drie B's van publieke ruimte, parkmanagement en de Ancora-methodiek. De keuze van deze drie theoretische noties zal hieronder kort worden verantwoord.

In paragraaf 3.2.1 zal allereerst de theoretische notie van de Vrom-raad worden besproken. Zij stellen dat het in samenhang zijn van drie B's (Beeld, Belang en Beheer) de ruimtelijke kwaliteit van publieke ruimten langdurig kan verbeteren en in stand houden. Deze theorie geeft de al gehele setting weer waarin het nieuwe begrip "planologisch beheer" ontwikkeld wordt. Het is een benaderingswijze dat te allen tijde in het vizier moet blijven. Vervolgens is gezocht naar een praktische theorie dat de al gehele benaderingswijze van de drie B's tot uitvoer kan brengen. In paragraaf 3.2.2 zal parkmanagement zodoende centraal staan. Parkmanagement wordt ook wel aangeduid als kwaliteitsmanagement. Het stap-voor-stap proces van parkmanagement zal zodoende een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het begrip planologisch beheer. Planologische beheer zal vervolgens met name geregisseerd moeten worden door een bestuurlijk orgaan. Zodoende is gezocht naar een theorie dat de benodigde competenties voor het oplossen van bestuurlijke vraagstukken weergeeft. In paragraaf 3.2.3 zal de Ancora-methodiek worden toegelicht.

Elke subparagraaf kent een systematische opbouw waarbij allereerst een algemene beschrijving wordt gegeven van de theorie. Vervolgens zal de theoretische notie in relatie worden gebracht tot het onderzoek. Dit houdt in dat er beschreven wordt in hoeverre de theoretisch notie kan bijdragen aan het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones. Vervolgens zal aangegeven worden welke elementen uit de theoretische notie als bouwsteen zullen dienen voor het conceptueel model van planologisch beheer. Aan het eind van elke subparagraaf wordt met de geselecteerde bouwstenen een model weergegeven waarna dit model in de

daaropvolgende subparagraaf verder wordt uitgebouwd. Dit model zal uiteindelijk leiden tot het conceptueel model.

3.2.1 De drie B's van publieke ruimte

Algemene beschrijving

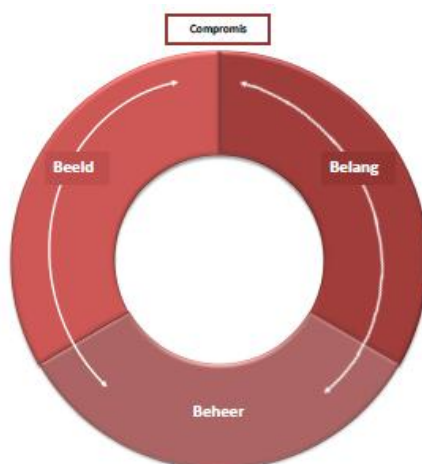
De drie B's van publieke ruimte is een integrale benaderingswijze om de ruimtelijke kwaliteit van publieke ruimte langdurig te verbeteren en in stand te houden. De VROM-raad (2009) stelt dat deze integrale benaderingswijze betrekking moet hebben op de kernelementen Beeld, Belang en Beheer. Wanneer er een goede balans is tussen deze 3 B's zal er veelal sprake zijn van een publieke ruimte waarvan de kwaliteit voor een langere periode in stand blijft. In de praktijk blijkt echter dat de kernelementen vaak niet integraal worden benaderd waardoor er frictie en onbalans tussen de kernelementen ontstaat (VROM-raad, 2009).

Het in samenhang zijn van de kernelementen kan ook betekenis bieden voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van publieke ruimten in stadsrandzones (VROM-raad 2009). Planologisch beheer streeft naar het verbeteren van zowel publieke- en private ruimten. Door het bestuderen van de benaderingswijze van de VROM-raad (2009) zal zodoende, ten aanzien van de publieke ruimte, een eerste stap gezet worden in de ontwikkeling van dit begrip.

Relatie tot het onderzoek

In de stadsrandzone wordt de publieke ruimte vermoedelijk hoofdzakelijk door de gemeente (publieke partij) beheerd. Door het gemengde karakter van stadsrandzones hebben gemeenten vaak moeite met de beeldvorming. Moet het gebied benaderd worden als bedrijventerrein, woongebied of als recreatiegebied? Hier ligt de opgave van de eerste "B", beeldvorming. De identiteit en inrichting van de publieke ruimten moeten bepaald worden. Een duidelijke visie schept een zeker verwachtingspatroon en gedrag van belanghebbende. Men weet zodoende welke gedrag passend is. Het probleem bij stadsrandzones is echter dat belanghebbende verschillende beelden ten aan zien van het gebied kunnen hebben. Hierin ligt de basis van de tweede "B", belang.

Het gemengde karakter van stadsrandzones zorgt er voor dat het gebied over het algemeen veel belanghebbende kent met elke een eigen beeld. Bij het kernelement "belang" gaat het om zowel het belang van de eigenaar als het belang van de gebruiker (VROM-raad, 2009). De gemeente ziet over het algemeen toe op het belang van de gebruiker, dit is veelal het publieke belang. In de stadsrandzones hebben private partijen echter een dominante rol en het publieke belang lijkt hier niet voldoende vertegenwoordigt. Dit uit zich in een ruimtelijke kwaliteit waar onvrede over heerst. Door publieke- en private belangen dicht bij elkaar te brengen wordt de betrokkenheid vergroot. Betrokkenheid moet de basis vormen voor kwaliteitsverbetering van de publieke ruimte in stadsrandzones.



Figuur 9 De 3 B's van publieke ruimte
Bron: Vrom-raad (2009), eigen bewerking

Samenhang tussen beeld en belang vormt de basis voor de derde en laatste "B", beheer. In het onderzoek van de VROM-raad (2009) wordt beheer gezien als ruimtelijke beheer. Simpelweg wordt gesteld dat door inzicht te verkrijgen in beeld en belang afgeleid kan worden hoe intensief het onderhoud aan de openbare ruimte moet zijn om de gewenste ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

Bouwstenen voor het conceptueel model

Vanuit de optiek dat voor stadsrandzones veelal een duidelijk beeld danwel visie ontbreekt (VROM-raad, 2009) evenals het feit dat er in stadsrandzones over het algemeen een grote diversiteit aan functies en belangen gevestigd zijn, zal

compromis vorming tussen beeld en belang een belangrijke stap zijn in het behouden en verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones. Een proces dat toeziet op beeldvorming en

consensusvorming tussen belanghebbende zal het draagvlak en de betrokkenheid van belanghebbende vergroten. Zodoende weten belanghebbende welk gedrag verwacht wordt om de ruimtelijke kwaliteit te realiseren en te behouden. De factoren beeld en belang zullen vanuit de drie B's van publieke ruimte opgenomen worden in het conceptueel model van planologisch beheer.

3.2.2 Parkmanagement

Algemene beschrijving

Parkmanagement is een instrument voor duurzame kwaliteit, zo wordt gesteld door het Ministerie van Economische Zaken (2004). Met parkmanagement kan de kwaliteit van een locatie worden afgestemd op de wensen van belanghebbende om zodoende een gewenst kwaliteitsniveau te bereiken en op peil te houden. Voldoende draagvlak bij belanghebbende (marktpartijen en overheid) is een succesfactor voor parkmanagement. Belanghebbende hebben namelijk gezamenlijk de taak en verantwoordelijkheid voor de inrichting, het managen van voorzieningen en het beheren van openbare- en private ruimten.

In Nederland wordt parkmanagement hoofdzakelijk ingezet op het gebied van bedrijventerreinen. Dit relatief nieuwe begrip is sinds het actieplan bedrijventerreinen 2004-2008 verplicht gesteld in Nederland. Parkmanagement moet de snelle veroudering van bedrijventerreinen tegen gaan. Tevens moet parkmanagement (hoge) kosten voor herstructurering voorkomen. De gestructureerde werkwijze van parkmanagement zorgt voor efficiënt ruimtegebruik en bescherming van het milieu. Doordat er wordt gestreefd naar de waarborging van ruimtelijke kwaliteit zijn nieuwe bedrijventerreinen in mindere mate nodig. De verplichtstelling van parkmanagement, bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen, duidt er op dat er vanuit het Rijk veel vertrouwen is in dit instrument.

Parkmanagement is vooral een effectief instrument bij de ontwikkeling van gebieden, er staan dan nog vele mogelijkheden open om een hoge kwaliteit te bereiken. Vooraf kan het gewenste kwaliteitsniveau gedefinieerd worden en kopers kunnen bij gronduitgifte contractueel verplicht gesteld worden om deel te nemen in de parkmanagement organisatie. Het opzetten van parkmanagement in een bestaand gebied is veelal een langdurig en moeizamer proces. De aanwezige partijen hebben vaak allerlei gevestigde belangen en rechten. Parkmanagement is niet afdwingbaar, bestaande partijen kunnen moeilijk geweerd worden. Dit neemt niet weg dat het opzetten van parkmanagement in een bestaand gebied onhaalbaar is.

Bij het opzetten van parkmanagement is het noodzakelijk om overeenstemming te vinden tussen de diverse wensen en behoeften van belanghebbende. Er moet overeenstemming gevonden worden tussen belangen van bijvoorbeeld gemeenten, ontwikkelaars, ondernemers, beleggers en bewoners. Daarnaast bevinden zich binnen de gemeentelijke organisatie diverse afdelingen die elk een bepaald belang vertegenwoordigen. Voor het effectief opzetten van parkmanagement zullen de verschillende gemeentelijke afdeling overeenstemming moeten vinden. Het gaat ondermeer om de afdelingen: Economische Zaken, Milieu, Grondzaken, Openbare Werken en Ruimtelijke Ordening (Ministerie van Economische Zaken, 2004).

Parkmanagement dan wel kwaliteitsmanagement kan voor de gemeente diverse voordelen opleveren, zoals:

- Optimaal gebruik van de ruimte;
- Optimaal beheer van de openbare ruimte;
- Terugdringen van de milieubelasting;
- Waardestijging leidt tot meer inkomsten uit de onroerende- zaakbelasting;
- Hoge kosten voor herstructurering worden voorkomen.

Pellenbarg (2004) stelt dat parkmanagement niet als een nieuw sturinginstrument voor de gemeente gezien moet worden. Parkmanagement moet ook voordelen opleveren voor de overige belanghebbenden. Alleen dan kan parkmanagement als effectief instrument ingezet worden voor kwaliteitsbehoud en verbetering.

Relatie tot het onderzoek

Parkmanagement is feitelijk een vorm van kwaliteitsmanagement zo wordt gesteld door het Ministerie van Economische Zaken (2004). Het stap-voor-stap proces van parkmanagement zal zodoende ook mogelijkheden bieden voor kwaliteit- behoud en verbetering van stadsrandzones. Een belangrijk element in het parkmanagement proces is het verwerven van draagvlak en betrokkenheid onder de verschillende belanghebbende. Parkmanagement is een instrument dat ingezet kan worden bij de compromisvorming tussen beeld en belang. Zodoende bouwt parkmanagement voort op de theoretische noties van de 3 B's van publieke ruimte.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft een stappenplan opgesteld voor het implementeren van parkmanagement. Dit stappenplan wordt in figuur 9 weergegeven. In praktijk zal dit lineair weergegeven proces meer cyclisch verlopen. Het stappenplan zal handvatten bieden om een verdere invulling te geven aan planologisch beheer. Elke stap in het stappenplan zal hieronder kort worden toegelicht.

Stap	Opzet van parkmanagement (in nieuwe en bestaande situaties)	Bij voorkeur gekoppeld aan de volgende stappen bij ontwikkeling, herstructurering of vitalisering
1	Bewust worden van de meerwaarde van parkmanagement	Idee/initiatief
2	Wensen en eisen inventariseren	Onderzoek en analyse
3	Een pakket van maatregelen samenstellen	Visie en strategie (masterplan)
4	Een organisatorische en financiële opzet maken	Opzet grondexploitatie en financiering
5	De fysieke consequenties vaststellen	Stedenbouwkundig (her)ontwerp, landscaping en segmentering
6	De (facilitaire) organisatie opbouwen	Ontwerp (herziening) bestemmingsplan
7	Aanbieders en afnemers contracteren	(Her) ontwikkeling en uitgifte
8	Exploiteren en optimaliseren	Beheer

Figuur 9 Stappenplan parkmanagement
Bron: Ministerie van Economische Zaken, 2004

Stap 1

De initiatiefnemer dient draagvlak te verwerven. Alle belanghebbenden moeten overtuigd worden van het voordeel dat parkmanagement/planologisch beheer zal opleveren. Als in een vroeg stadium de belangen worden gebundeld vergroot dit de levensvatbaarheid. Enthousiasme en overtuigingskracht zijn competenties die de initiatiefnemer in deze fase ten goede komen. Het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en gesprekken met belanghebbende zijn activiteiten die in deze fase kunnen worden ingezet.

Stap 2

In deze fase gaat het om het inventariseren van de wensen en eisen die door de verschillende belanghebbende worden gesteld. Er wordt een basis gelegd voor het opstellen van een gezamenlijk gedragen visie. De beleidsprioriteiten van de gemeente worden geïnventariseerd evenals de wensen en eisen van overige belanghebbende. Een consequent standpunt van de gemeente is wenselijk, afstemming tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen is dus noodzaak.

Stap 3

De uit de voorafgaande stap geïnventariseerde probleempunten, wensen en randvoorwaarden moet in deze fase resulteren in een visie/masterplan voor het desbetreffende gebied. Om de gestelde visie te verwezenlijken is het bij parkmanagement gebruikelijk dat er een basispakket van noodzakelijk te verrichten activiteiten wordt opgesteld. Daarnaast wordt er ook een facultatief pakket opgesteld met activiteiten die optioneel zijn.

Draagvlak is de basis voor succes en dat wordt in deze fase nog eens benadrukt. Vooral bij de revitalisering van een gebied (zoals beoogd met planologisch beheer) is nauwe betrokkenheid cruciaal. De gevestigde belanghebbende in het gebied moeten immers zorg dragen voor een groot deel van de kosten van parkmanagement. Zonder voldoende draagvlak is de kans op freeriders¹ groot.

Stap 4

Het parkmanagement zal vorm moeten krijgen in een bepaalde organisatiestructuur. In deze fase wordt voornamelijk geïnventariseerd welke invloed (welke rechten en plichten) bepaalde belanghebbenden willen hebben in het parkmanagement. Dit is namelijk van invloed op de keuze voor een bepaalde organisatievorm. Bij een bestaand gebied zullen vooral de gevestigde partijen een dominante inbreng in de organisatie willen hebben (Ministerie van Economische Zaken, 2004).

Stap 5

In het parkmanagement worden veelal afspraken vastgelegd die fysieke consequenties hebben voor de ruimte. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om afspraken over segmentering en clustering. Het juiste bedrijf op de juiste plaats. In een bestaand gebied zijn segmentering en clustering moeilijk te realiseren zonder grootschalige ontwikkeling in de vorm van herstructurering. Aangezien planologisch beheer streeft naar behoud en revitalisering zal het in deze fase gaan om andere ruimtelijke consequenties. Gedacht kan worden aan het overhevelen van private gronden naar de parkmanagement organisatie. Zodoende zal er minder versnipperd ruimtegebruik zijn, één kwaliteitsstandaard en minder beheerzorgen voor individuele partijen. In deze fase kan de ruimtelijke vertaling van parkmanagement resulteren in een herdefiniëring van de grens tussen private- en publieke gronden.

Stap 6

In deze fase wordt de juridische vorm van de organisatiestructuur bepaald. De coöperatieve vereniging is de meest effectieve rechtsvorm voor het realiseren van parkmanagement in een bestaand gebied. Bij deze meer bedrijfsmatige ondernemersvorm bepalen en betalen de leden. De winst kan over de leden verdeeld worden en er kunnen zakelijke afspraken gemaakt worden tussen leden onderling en ten opzichten van derden. In een situatie waarin het niet zeker is dat alle gevestigde partijen in een gebied deelnemen in het parkmanagement, is de coöperatieve vereniging een geschikte rechtsvorm. De vereniging kan namelijk incidenteel diensten aan derden verlenen en daar zodoende van profiteren.

Stap 7

In deze fase wordt de uitvoering van parkmanagement een feit. Er worden contracten opgesteld om de gevestigde partijen juridisch te binden aan het parkmanagement. Alle reeds besproken voorwaarden worden contractueel vastgelegd.

Stap 8

Als het parkmanagement eenmaal uitvoering heeft gekregen betekent dit niet dat men achterover kan leunen. Parkmanagement is een continu proces. Het is van belang om zoveel mogelijk gevestigde partijen in het gebied permanent bij de uitvoering en organisatie van het parkmanagement te betrekken. Zodoende blijft het draagvlak in stand of wordt het zelfs vergroot.

¹ Freeriders zijn belanghebbende die profiteren van de algehele kwaliteitsverbetering zonder dat zij daarvoor bijdragen.

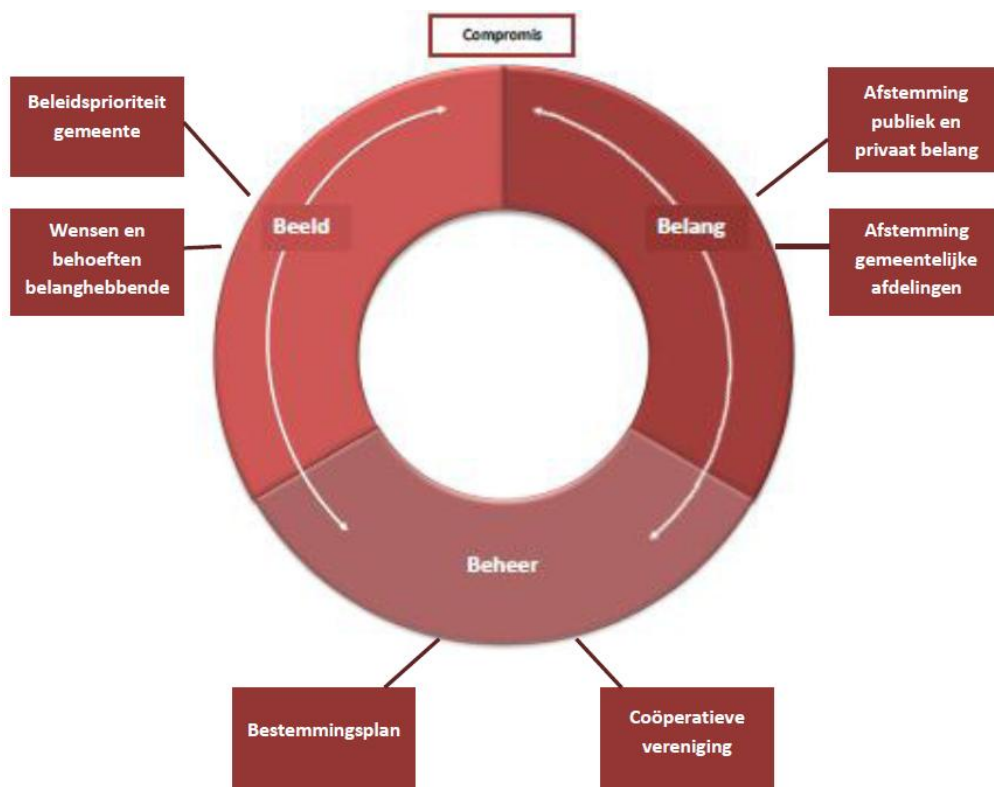
De kracht van parkmanagement ligt in het verkrijgen van voldoende draagvlak onder de belanghebbende. Publieke- en private partijen bepalen zelf het gewenste kwaliteitsniveau en de manier om dit kwaliteitsniveau te bereiken. De overheid participeert in een netwerkomgeving en kan daarom niet meer volstaan met een top/down benadering. Deze kenmerken van parkmanagement komen overeen met de gedachtegang van planologisch beheer.

Bouwstenen voor het conceptueel model

Vanuit het parkmanagement proces zullen de stappen 2 en 6 in het conceptueel model worden opgenomen. Het inventariseren van wensen en behoeften van zowel publieke- als private partijen en het afstemmen van gemeentelijke beleidsprioriteiten, zijn activiteiten die behoren bij stap 2 van het parkmanagement proces. Gemeenten opereren in een netwerkomgeving waarbij het noodzakelijk is dat belanghebbende gezamenlijk een voor ogen gestelde visie realiseren. Stap 2 van het parkmanagement proces zal meegenomen worden in het conceptueel model van planologisch beheer aangezien deze stap kan helpen bij het initiëren van planologisch beheer. Stap 2 van het parkmanagement proces wordt dus meegenomen om planologisch beheer van de grond te krijgen. Stap 6 kan vervolgens uitkomst bieden bij de juridische vastlegging van planologisch beheer.

Planologisch beheer kan uitvoer krijgen in een gemeentelijk bestemmingsplan maar daarnaast kan stap 6, van het parkmanagement proces, eveneens bijdragen aan de juridische vastlegging van planologisch beheer. Stap 6 betekent immers dat er een juridische vorm wordt gekozen waarin de gemaakte afspraken tussen de verschillende belanghebbende worden vastgelegd. De coöperatieve vereniging is in bestaande gebieden, zoals stadsrandzones, een geschikte juridische vorm aangezien het niet noodzakelijk is dat alle gevestigde partijen in het gebied hoeven deel te nemen in de vereniging.

In figuur 10 is het conceptueel model te zien dat ontstaan is door een koppeling van de theoretisch noties over de 3 B's van publieke ruimte en het proces van parkmanagement. In de volgende subparagraaf zal een laatste uitbreiding van het model plaatsvinden. Onderstaand model zal gekoppeld worden met de theoretische noties van de Ancora-methodiek.



Figuur 10 bouwstenen 3 B's en parkmanagement

3.2.3 Ancora-methodiek

Algemene beschrijving

Voor het verwezenlijk van doelen is de overheid steeds vaker aangewezen op samenwerking met bijvoorbeeld marktpartijen, belangenorganisaties, en woningcorporaties. Dit vergt van de overheid een meer netwerkgerichte aanpak waarbij de inhoud van het bestuurlijke vraagstuk niet vanzelfsprekend voorop staat. Het proces en de communicatie zijn daarbij evenmin van belang. In essentie gaat de Ancora-methodiek er vanuit dat inhoud, proces en communicatie evenveel aandacht vergen. De Ancora-methodiek van Adriaansen & Sax (2008) kan als volgt gedefinieerd worden :

“een methode die een bestuurskundige en een communicatieve benadering koppelt en steun biedt bij het oplossen van bestuurlijke vraagstukken. De Ancora-methodiek verbindt netwerkpartners en houdt rekening met ieders belang. Een juist gebruik van de Ancora-methodiek geeft houvast in een complexe netwerkomgeving en voorkomt dat wordt afgedreven van het doel.”

De kern van de Ancora-methodiek is het Ancora-model. Volgens dit model verloopt de aanpak van bestuurlijke vraagstukken in verschillende fasen, namelijk: de initiatiefase, de conceptfase, de ontwikkelfase en de projectfase.

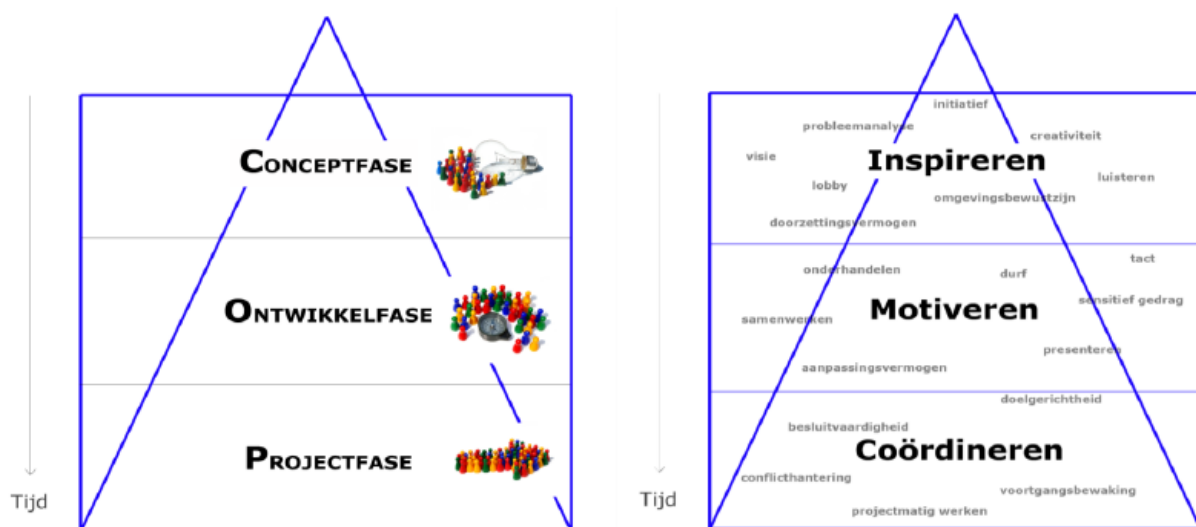
De *initiatiefase* is de fase waarin het bestuurlijke vraagstuk onder de aandacht wordt gebracht. Dit wordt ook wel agendasetting genoemd. In deze fase komt de informatiestroom op gang en wordt het idee gelanceerd. In de *conceptfase* is het van belang om de noodzakelijk te betrekken partners te identificeren. Het Ancora-model maakt onderscheidt tussen partijen die betrokken worden bij het proces en de partijen die betrokken worden bij het communicatietraject ofwel de procespartners en de communicatiepartners. Procespartners zijn de direct afhankelijke partijen. Zonder medewerking en draagvlak van deze groep is het moeilijk om het vraagstuk aan te pakken. Bij communicatie partners daarentegen is directe medewerking niet noodzakelijk echter bepaalt deze groep uiteindelijk wel het draagvlak voor het beleid. Het creëren van draagvlak staat in de conceptfase centraal. Daarnaast geldt dat in deze fase de aandacht voornamelijk ligt op de procesmatige kant en nog in minder mate op de inhoudelijke kant.

In de *ontwikkelfase* zijn alle partners (proces en communicatie) geïdentificeerd en krijgt de inhoudelijke kant steeds verder vorm. Het concept is uitgewerkt en er wordt al een zeker gedrag van de partners verwacht. Er wordt in deze fase overeenstemming bereikt over ieders bijdrage en de verdere voortgang van het traject. De laatste fase vormt de *projectfase*, hierin zijn de partijen het eens over de aanpak en neemt iedere partij zijn eigen verantwoordelijkheid en de noodzakelijke stappen om het vraagstuk op te lossen. Communicatie en aandacht blijven in deze fase noodzakelijk.

Het succes van de Ancora-methodiek zit hem niet in het simpelweg doorlopen van de verschillende fasen. Voor elke fase zijn competenties ontwikkeld die vragen om een bepaalde inzet van persoonlijke kwaliteiten, vaardigheden, kennis en overtuigingen. Elke fase kent zijn eigen competenties. Zo ligt het accent in de conceptfase voornamelijk op “inspireren” (lobby, creativiteit, doorzettingsvermogen, etc.). Bij de ontwikkelfase gaat het vooral om “motiveren” (durf, aanpassingsvermogen, samenwerken, etc.). Naar mate de laatste fase wordt bereikt is het accent steeds meer verschoven naar “coördineren” (voortgangsbewaking, projectmatig werken, besluitvaardigheid, etc.). Het succes van de Ancora- methodiek ligt hem in het onderkennen en het toepassen van de verschillende competenties om zodoende een stap dichterbij de oplossing van het bestuurlijk vraagstuk te komen.

Relatie tot het onderzoek

Het begrip planologisch beheer streeft naar het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones. Er is reeds aangegeven dat planologisch beheer inzet op compromisvorming tussen beeld en belang waarbij het creëren van draagvlak een succesfactor is. Om planologisch beheer succesvol toe te passen wordt er van het bestuurlijk orgaan (lees, gemeente) wellicht een andere aanpak verlangd dan de aanpak in het huidige beleid. Het huidige beleid in stadsrandzones heeft voornamelijk kenmerken van toelatingsplanologie en gedoogbeleid, planologisch beheer vraagt echter om een meer participerend, netwerkgerichte benadering. De Ancora-methodiek is een methode die bestuurlijke vraagstukken vanuit een zekere netwerkgerichtheid benaderd. Deze methode gaat er vanuit dat de overheid deel uit maakt van een netwerk van organisaties waarin zij een gezamenlijk doel moeten zien te verwezenlijken. Adriaansen & Sax (2008) hebben competenties opgesteld die de gemeente handvatten moeten bieden om in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces deze netwerkgerichtheid te verwezenlijken. De Ancora-methodiek kan helpen bij het tot uitvoer brengen van planologisch beheer en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van dit nieuwe begrip.



Figuur 11 Fasen en competenties van het Ancora-model
Bron: Adriaansen & Sax, 2008

Bouwstenen voor het conceptueel model

Het Ancora-model geeft inzicht in de competenties die het bestuursorgaan kan helpen om de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones te behouden of te revitaliseren. Planologisch beheer zal, net als bij parkmanagement, uitvoer moet krijgen in bepaalde (project)fasen om zodoende het bestuurlijk vraagstuk systematisch en efficiënt aan te pakken. Hierin vindt planologisch beheer de relatie met de Ancora-methodiek die er eveneens van uit gaat dat een bestuurlijk vraagstuk in verschillende fasen wordt aangepakt, namelijk de conceptfase, ontwikkelfase en projectfase. Bij de revitalisering van stadsrandzones zal het gehele proces van initiatief tot aan projectfase doorlopen moeten worden met toepassing van de daarbij behorende competenties. Daarnaast gaat planologisch beheer ook uit van een zekere mate van consolidatie van de ruimtelijke kwaliteit. Planologisch beheer vertoont dan voornamelijk de kenmerken van toelatingsplanologie waarbij de competenties rondom coördineren van belang zullen zijn.

Door de toevoeging van het Ancora-model aan het conceptueel model wordt deze verrijkt met een methodiek dat inhoud en proces koppelt. De fasen en competenties van het Ancora-model zullen geen bijdragen leveren aan de beoordelingscriteria van het nieuwe begrip planologisch beheer.

3.3 Planologisch beheer

In deze paragraaf wordt het begrip planologisch beheer geconceptualiseerd. Met andere woorden, het wordt duidelijk wat er verstaan moet worden onder het nieuwe begrip planologisch beheer. In subparagraaf 3.3.1 wordt bepaald welke positie planologisch beheer inneemt binnen het vakgebied van de planologie. Vervolgens wordt in subparagraaf 3.3.2 het conceptueel model besproken. Dit model is gebouwd uit de bouwstenen van de drie B's van publieke ruimte, parkmanagement en de Ancora-methodiek. Een conceptueel model geeft de afbakening van het onderzoekselement weer, de selectie van de eigenschappen (variabelen) en de relaties tussen deze eigenschappen.

3.3.1 Positionering in de planologie

Planologisch beheer is een nieuw te ontwikkelen beleidsvorm waarmee de ruimtelijke ordening in de stadsrandzone verbeterd kan worden. Het is een nieuwe ruimtelijke visie naast de reeds bestaande ruimtelijke visies toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie.

Planologisch beheer voor de stadsrandzone streeft in beginsel naar het behouden van de huidige stadsrand in haar bestaande omvang en met haar bestaande ruimtelijke kwaliteiten. De huidige stadsrand wordt gezien als de toekomstige stadsrand. Enige vormen van ontwikkeling zijn echter niet uit te sluiten; een eeuwig duurzame stadsrandzone is namelijk niet te realiseren. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door economische en maatschappelijke factoren die invloed uitoefenen op de ruimtelijke invulling van stadsrandzones.

Planologisch beheer heeft zowel kenmerken van toelatingsplanologie als ontwikkelingsplanologie.

Met *toelatingsplanologie* wordt gestreefd naar het beschermen van belangrijke waarden zoals natuur, veiligheid en gezondheid. De geldende regels vormen de toetsingsgrond voor wat mag en kan. Gemeenten voeren een passief grondbeleid en hebben zodoende weinig sturing op het ontwikkelingsproces.

Bij *ontwikkelingsplanologie* staat de realisatie van ruimtelijke visies, plannen en projecten centraal. Er wordt ruimte geboden aan dynamiek en ontwikkelingen worden gestimuleerd. Gemeenten voeren veelal een actief grondbeleid waarbij zij zelf gronden aankopen om zodoende invloed uit te oefenen op de ruimtelijke kwaliteit. Planologisch beheer kan in de volgende woordformule worden samengevat:

Planologisch beheer = consolidatie (toelatingsplanologie) + revitalisering (ontwikkelingsplanologie)

Consolidatie betekent het beheren en behouden van de bestaande ruimtelijke kwaliteiten. Het belangrijkste planningsinstrument dat de gemeente hiervoor tot haar beschikking heeft is het bestemmingsplan. Met het bestemmingsplan kan de gerealiseerde bestemming in stand worden gehouden en moet ongewenste verandering tegen worden gegaan (van Buuren et al., 2009). In de stadsrandzone bevinden zich vermoedelijk vele functies die niet in het bestemmingsplan zijn beoogd. Als voorbeeld de boer die een manage begint. Marktpartijen en marktinitiatieven voeren de boventoon. Er kan dus zachtjes gesteld worden dat toelatingsplanologie alleen, in de stadsrandzone niet werkt. Het nadeel van toelatingsplanologie is dan ook dat het weinig aanzet geeft tot ontwikkeling en de overheid heeft weinig invloed op de uitkomst aangezien deze alleen toetst aan de beleidskaders (Voogd, 2004).

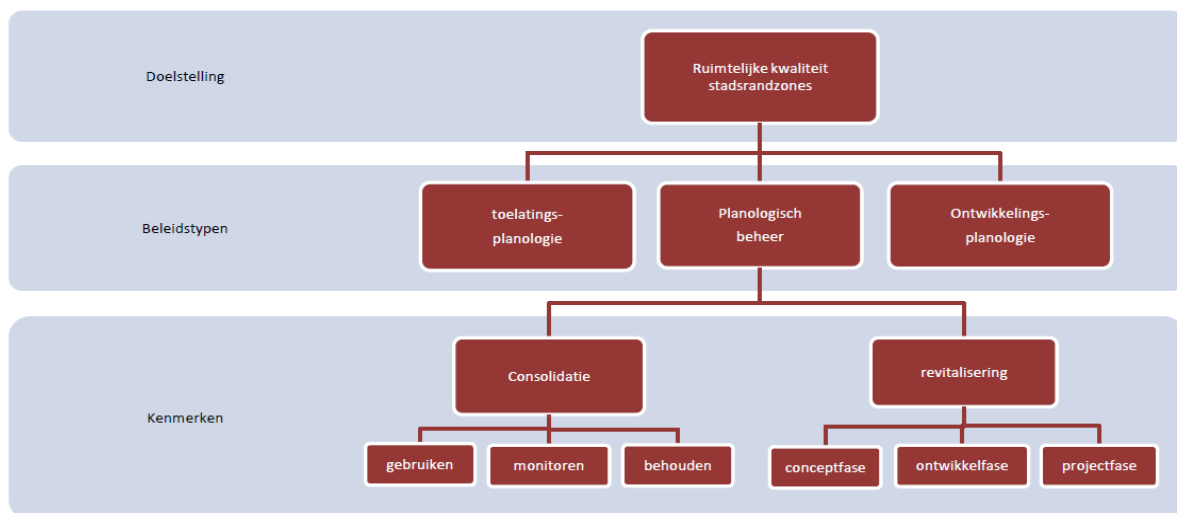
Enige vorm van ontwikkelingsplanologie is dus noodzakelijk om de beoogde ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone te bereiken. Het is van belang dat er ook in de stadsrandzone, net als bijvoorbeeld op bedrijventerreinen, een meer participierend instrument komt waarin niet alleen de gemeente maar ook andere belanghebbende streven naar het bereiken van ruimtelijke kwaliteit. Planologisch beheer streeft er naar dat publieke- en private partijen samen de ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone vasthouden en verbeteren.

Bij revitalisering gaat het om kwaliteitsverbetering van het huidige ruimte gebruik. Er is dus sprake van enige vorm van ontwikkeling. Om de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones te verbeteren is het noodzakelijk dat de

belanghebbende een gedeelde visie hebben. Een breed draagvlak moet de basis vormen om zowel de publieke- als de private ruimten aantrekkelijker te maken.

In het kader van dit onderzoek is de volgende definitie ontwikkeld voor planologisch beheer:

“Planologisch beheer is een beleidsvorm die gericht is op consolidatie en revitalisering van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones. Het is een taak van zowel publieke en private partijen om een gedeelde visie te ontwikkelen die het draagvlak vergroot om zowel publieke en private ruimten in stadsrandzones te verbeteren en te behouden”.



Figuur 12 Positionering in de planologie

In figuur 12 is te zien dat de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones afhankelijk is van het gekozen planologische beleid. In dit onderzoek zal planologisch beheer, als nieuw te ontwikkelen begrip, een bijdrage moeten leveren aan het verbeteren en behouden van ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone.

3.3.2 Conceptueel model

Het conceptueel model is een schematische weergave van het begrip planologisch beheer. Het model is ontstaan op basis van de eerder besproken theoretische noties over de drie B's van publieke ruimte, parkmanagement en de Ancora-methodiek. Het conceptueelmodel wordt weergegeven in figuur 13.

Het uitgangspunt van planologisch beheer is dat voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzones verschillende fasen doorlopen moeten worden. Deze fasen zijn afgeleid van de Ancora-methodiek en betreffen de conceptfase, de initiatieffase en de projectfase. Het belangrijkste kenmerk van planologisch beheer is dat er in elke fase overeenstemming wordt bereikt en wordt behouden tussen beeld en belang. Compromisvorming tussen beeld en belang is in figuur 13 gevisualiseerd door een cyclische ring die de verschillende fasen omringd. Zodoende is uit het conceptueel model af te lezen dat compromisvorming tussen beeld en belang een continu proces is.

Planologisch beheer vraagt dus om een proces dat toeziet op beeldvorming en consensusvorming tussen belanghebbende. Het draagvlak dat zodoende gecreëerd wordt zorgt er voor dat belanghebbende weten welk gedrag verwacht wordt om de gewenste ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones te realiseren of te behouden. Draagvlak en betrokkenheid van belanghebbende is dus een succesfactor voor planologisch beheer. Er is immers gebleken dat de overheid alleen, in deze gebieden geen vinger aan de pols krijgt. De publieke- en private belangen dienen beter op elkaar te worden afgestemd. Daarnaast dienen de belangen van de verschillende gemeentelijke afdelingen onderling op elkaar te worden afgestemd. Voor de gemeentelijke

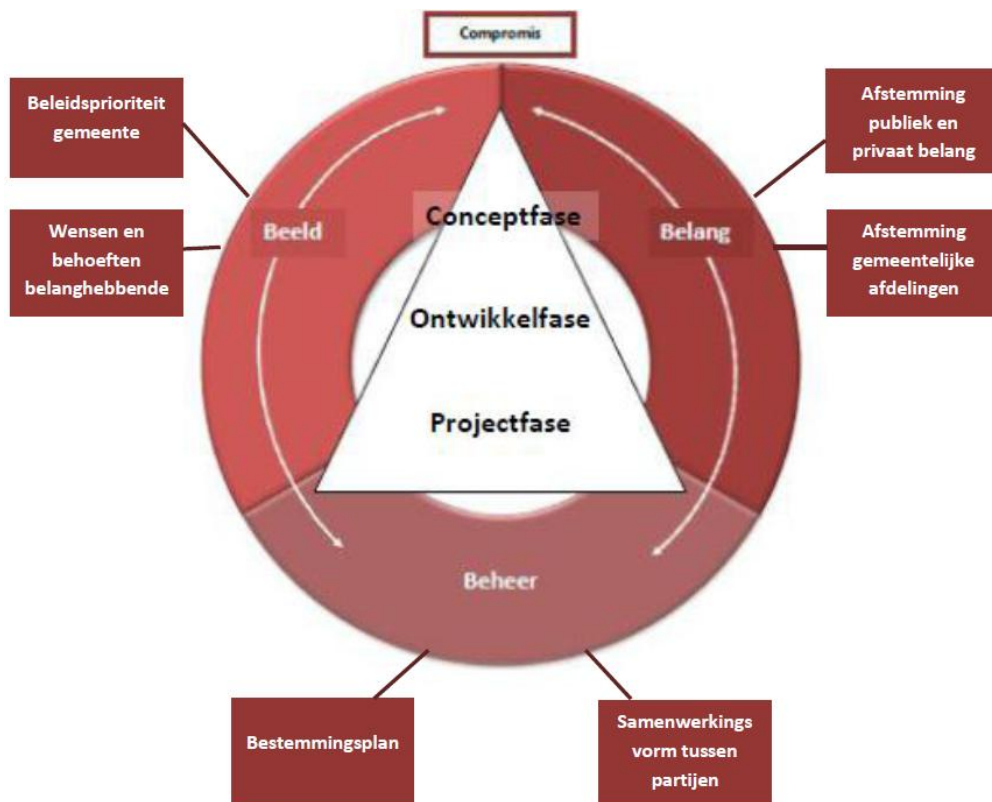
organisatie betekent planologisch beheer dus zowel interne afstemming van belangen als afstemming met externe belangen.

Naast het afstemmen van de diverse belangen is het bepalen van een visie voor de stadsrandzone een belangrijke fase bij planologisch beheer. Voor de beeld- en visievorming van stadsrandzones is het van belang om de beleidsprioriteiten van de gemeente af te stemmen op de wensen en behoeften van de belanghebbende in het gebied. Het is noodzakelijk dat de diverse partijen gezamenlijk een visie voor het gebied vormen. Zodoende weten partijen welk gedrag verwacht wordt om de gewenste ruimtelijke kwaliteit te realiseren.

Afspraken die partijen maken dienen vastgelegd te worden om de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones te kunnen waarborgen. Er moet een instrument zijn om partijen aan te kunnen spreken indien zij strijdig handelen ten aanzien van de gezamenlijk opgestelde visie. Eerder is gesteld dat planologisch beheer uitvoer moet krijgen in een coöperatieve vereniging. Om het begrip niet onnodig in te perken zal niet de aanwezigheid van een coöperatieve vereniging leidend zijn maar moet er sprake zijn van enige vorm van samenwerking tussen partijen. Planologisch beheer kan ook vorm krijgen in een meer dwingend planningsinstrument zoals het bestemmingsplan. Vermoedelijk wordt op dit moment alleen het bestemmingsplan ingezet om een bepaalde mate van ruimtelijke kwaliteit te behouden. Maar met behulp van het bestemmingsplan alleen is het echter moeizaam om een bepaald gedrag van partijen af te dwingen. In het bestemmingsplan kunnen alleen ruimtelijk relevante zaken geregeld worden.

De ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones is de afhankelijke variabelen in dit onderzoek. Met behulp van planologisch beheer dient de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones verbeterd te worden en behouden te blijven. Planologisch beheer bestaat uit de volgende zes variabelen:

- Beleidsprioriteit gemeente: stadsrandzones hebben een hoge prioriteit;
- Wensen en behoeften belanghebbende: belanghebbende uiten hun wensen en behoeften;
- Afstemming gemeentelijke afdelingen: binnen het gemeentelijk apparaat worden belangen op elkaar afgestemd;
- Afstemming publiek- en privaat belang; inhoudelijke afstemming tussen publiek- en private belangen;
- Bestemmingsplan: het bestemmingsplan is recent en legt de gemaakte afspraken juridisch vast;
- Samenwerkingsvorm tussen partijen: er is enige vorm van samenwerking aanwezig.



Figuur 13 Conceptueel model planologisch beheer

3.4 Van conceptualisatie naar operationalisatie

In deze paragraaf wordt een eerste stap gezet richting de operationalisatie van het begrip planologisch beheer. Het operationaliseren van het begrip is noodzakelijk om in de empirische fase van het onderzoek een beoordeling te kunnen geven over de mate waarin planologisch beheer zich al voordoet in stadsrandzone X. Daarnaast kan door het begrip te operationaliseren, de mogelijkheden en beperkingen van het begrip inzichtelijk worden gemaakt en kunnen er aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in de stadsrandzone. De zes variabelen in de “stadsrandzone” van het conceptueel model (figuur 13) zullen in deze paragraaf vanuit de meest ideale optiek worden beschreven. Kortom, in deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven over de meest ideale en effectieve inzet van planologisch beheer ten einde de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones te verbeteren. De volgorde waarin de zes variabelen besproken worden is bewust gekozen. Het is een chronologische welke de meest waarschijnlijke procesgang van planologisch beheer weergeeft.

Beleidsprioriteit gemeente: Stadsrandzones hebben een hoge prioriteit

In het meest ideale geval geven gemeenten de hoogste prioriteit aan hun stadsrandzones. Er wordt in diverse beleidsdocumenten over gesproken. De inhoud is kwalitatief hoog; er is een concrete visie met een langer-termijn perspectief dat aangeeft welke functies worden beoogd. De beleidsprioriteiten van de gemeente liggen in de stadsrandzones indien er zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende aandacht aan wordt geschonken. Om in de onderzoeksfase de mate van planologisch beheer te bepalen, zijn de volgende vraagstukken opgesteld ter ondersteuning:

- Wordt er in verschillende beleidsdocumenten aandacht geschonken aan de stadsrandzone?
- Is er een concrete visie met een langer- termijn perspectief?

Wensen en behoeften belanghebbende: belanghebbende uiten hun wensen en behoeften

In het meest ideale geval geven niet alleen gemeenten de hoogste prioriteit aan hun stadsrandzones maar uiten direct belanghebbende ook hun wensen en behoeften. Kortom: het initiatief wordt getoond vanuit de markt, er heerst onvrede over de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Dit initiatief is waarneembaar indien wensen behoeften kenbaar worden gemaakt middels protesten, spandoeken en mediaberichten. Belanghebbende uiten proactief hun wensen en behoeften in een ruimtelijke visie, alvorens de gemeente hier aanzet toe geeft. Om in de onderzoeksfase de mate van planologisch beheer te bepalen, zijn de volgende vraagstukken opgesteld ter ondersteuning:

- Hebben belanghebbende zelf initiatief getoond?
- Hebben belanghebbende proactief visies voor het gebied ontwikkeld?

Afstemming gemeentelijke afdelingen: binnen het gemeentelijk apparaat worden belangen op elkaar afgestemd

De verschillende gemeentelijke afdelingen zoals Economische Zaken, Grondzaken, Milieu, Openbare Werken en Ruimtelijke ordening zullen tot een compromis moet komen. Er is sprake van compromisvorming en afstemming van de diverse gemeentelijke belangen indien de betrokken afdelingen voldoende overleg hebben. Afstemming tussen gemeentelijke afdelingen kan in de praktijk onder meer herkend worden doordat beleidstukken door verschillende wethouders ondertekend zijn en dat er gezamenlijke nota's aanwezig zijn. Om in de onderzoeksfase de mate van planologisch beheer te bepalen, zijn de volgende vraagstukken opgesteld ter ondersteuning:

- Zijn er gezamenlijke nota's aanwezig?
- Hebben verschillende afdeling intern overleg?

Afstemming publiek- en privaat belang: inhoudelijke afstemming tussen publiek- en private belangen

In het ideaalbeeld van planologisch beheer is burgerparticipatie hoog en kunnen alle betrokken partijen hun probleemdefinities en oplossingen aandragen. Belanghebbende worden in een vroeg stadium betrokken zodat de probleemdefinitie en agendasetting voor een ieder duidelijk is. Partijen werken gezamenlijk aan het inhoudelijke aspect en bundelen kennis en informatie. Er worden informatieavonden georganiseerd en er zijn voldoende inspraakmogelijkheden aanwezig. Belanghebbende worden op de hoogte gehouden van de voortgang. In de meest ideale situatie wordt de besluitvorming zelfs in zijn geheel gedelegeerd aan de betrokken partijen. Het politiek bestuur verbindt zich aan de besluiten die genomen worden. Om in de onderzoeksfase de mate van planologisch beheer te bepalen, zijn de volgende vraagstukken opgesteld ter ondersteuning:

- Wordt de besluitvorming gedelegeerd aan de betrokken partijen?
- Worden er informatie/inspraak gelegenheden georganiseerd?

Bestemmingsplan: het bestemmingsplan is recent en legt de gemaakte afspraken juridisch vast

De beheerfunctie van het bestemmingsplan moet goed worden toegepast. Dit houdt in dat voor een optimale uitoefening van planologisch beheer een minimum aan flexibiliteitconstructies binnen het bestemmingsplan zijn aangegeven zoals het gebruik van open terreinen, tuinen, erven en bijvoorbeeld de maximale grootte van bouwwerken. Zodoende kan er meer samenhang en rust ontstaan wat de ruimtelijke kwaliteit van de stadsrandzone ten goede komt. Daarnaast moet het bestemmingsplan actueel zijn en de huidige functies overeenkomen met de bestemmingen die in het bestemmingsplan beoogd zijn.

Om in de onderzoeksfase de mate van planologisch beheer te bepalen, zijn de volgende vraagstukken opgesteld ter ondersteuning:

- Is het bestemmingsplan actueel?
- Komen de bestemmingen overeen met het huidige gebruik?
- Bevat het bestemmingsplan een minimum aan flexibiliteitconstructies?

Samenwerkingsvorm tussen partijen: er is enige vorm van samenwerking aanwezig

Een optimale uitoefening van planologisch beheer vindt plaats in enige vorm van samenwerking.

Belanghebbende en direct gevestigde partijen maken gezamenlijk afspraken ter waarborging van de ruimtelijke kwaliteit. Om in de onderzoeksfase de mate van planologisch beheer te bepalen, zijn de volgende vraagstukken opgesteld ter ondersteuning:

- Zijn direct belanghebbende in het gebied mede verantwoordelijk voor het beheer van het gebied en kunnen zij hierop aangesproken worden?
- Is er een externe partij die het beheer van het gebied voor rekening neemt?

3.5 Conclusie planologisch beheer

In dit hoofdstuk is op basis van een theoretisch kader het nieuwe begrip planologisch beheer geconceptualiseerd en vervolgens geoperationaliseerd. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op een tweetal deelvragen die achtereenvolgens besproken zullen worden.

Deelvraag 1: Wat is planologische beheer?

Planologisch beheer is een beleidsvorm die gericht is op consolidatie en revitalisering van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones. Het is een taak van zowel publieke- en private partijen om een gedeelde visie te ontwikkelen dat het draagvlak vergroot om zowel publieke en private ruimten in stadsrandzones te verbeteren en te behouden.

Deelvraag 2: Welke beoordelingscriteria kunnen voor goed planologisch beheer gesteld worden?

In figuur 14 zijn de variabelen van planologisch beheer chronologisch weergegeven. Het geeft de meest waarschijnlijke procesgang weer voor planologisch beheer. Eveneens wordt in dit figuur de beoordelingcriteria, in de vorm van operationalisatie vraagstukken, weergegeven. Deze vragen zullen als basis dienen voor de analytische fase. Figuur 14 (op de volgende pagina) geeft antwoord op deelvraag 2.

Variabelen	Operationalisatie vraagstukken
Beleidsprioriteit gemeente: stadsrandzones hebben een hoge prioriteit;	- Wordt er in verschillende beleidsdocumenten aandacht geschonken aan de stadsrandzone? - Is er een concrete visie met een langer- termijn perspectief?
Wensen en behoeften belanghebbende: belanghebbende uiten hun wensen en behoeften;	- Hebben belanghebbende zelf initiatief getoond? - Hebben belanghebbende proactief visies voor het gebied ontwikkeld?
Afstemming gemeentelijke afdelingen: binnen het gemeentelijk apparaat worden belangen op elkaar afgestemd;	- Zijn er gezamenlijke nota's aanwezig? - Hebben verschillende afdeling intern overleg?
Afstemming publiek- en privaat belang; inhoudelijke afstemming tussen publiek- en private belangen;	- Wordt de besluitvorming gedelegeerd aan de betrokken partijen? - Worden er informatie/inspraak gelegenheden georganiseerd?
Bestemmingsplan: het bestemmingsplan is recent en legt de gemaakte afspraken juridisch vast;	- Is het bestemmingsplan actueel? - Komen de bestemmingen overeen met het huidige gebruik? - Bevat het bestemmingsplan een minimum aan flexibiliteitsconstructies?
Samenwerkingsvorm tussen partijen: er is enige vorm van samenwerking aanwezig	- Zijn direct belanghebbende in het gebied mede verantwoordelijk voor het beheer van het gebied en kunnen zij hierop aangesproken worden? - Is er een externe partij die het beheer van het gebied voor rekening neemt?

Figuur 14 Variabelen en beoordelingscriteria planologisch beheer

In het volgende hoofdstuk zullen allereerst een aantal methodische overwegingen genomen worden waarna een onderzoekscasus beschreven en getoetst zal worden op basis van de, zojuist gepresenteerde, operationalisatie. In het hoofdstuk zal beoordeeld worden in welke mate de onderzoekscasus al voldoet aan planologisch beheer en welke factoren de mogelijkheden en beperkingen van dit nieuwe begrip bepalen.

4 Stadsrandzone Utrecht Noord

4.1 Inleiding

De koppeling tussen theorie en praktijk staat in dit hoofdstuk centraal. De conceptuele bril wordt opgezet en met de beoordelingscriteria op het netvlies zal een onderzoekscasus geanalyseerd worden. In dit hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op de deelvragen:

- *In hoeverre is er in stadsrandzones X, Y, ... sprake van planologisch beheer?*
- *Welke factoren bepalen de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer in de stadsrandzones X,Y, ...?*

In paragraaf 4.2 zullen een aantal methodische overwegingen gedaan worden. In deze paragraaf wordt bepaald welke casus geselecteerd wordt voor het onderzoek, welke personen interessant zijn om te interviewen en welke documenten geraadpleegd dienen te worden. In paragraaf 4.3 zal dieper worden ingezoomd op de onderzoekscasus; de gebiedskenmerken zullen worden beschreven. Paragraaf 4.4 presenteert en analyseert de onderzoeksresultaten. Voor elke afzonderlijke variabele uit het conceptueel model zal bepaald worden hoe deze scoort op de schaal van planologisch beheer. Het hoofdstuk zal afgesloten worden met deelconclusies (paragraaf 4.5) waarin antwoord wordt gegeven op de zojuist gestelde deelvragen.

4.2 Methodische overwegingen

De uitvoer van de empiristische fase vraagt om een aantal methodische overwegingen. Zo moet er bepaald worden welke gemeente in aanmerking komt voor het onderzoek, welke beleidsdocumenten geraadpleegd dienen te worden en welke personen interessant zijn om te benaderen voor een interview. Deze methodische kwesties zullen hieronder achtereenvolgens besproken worden.

Selectie onderzoekscasus

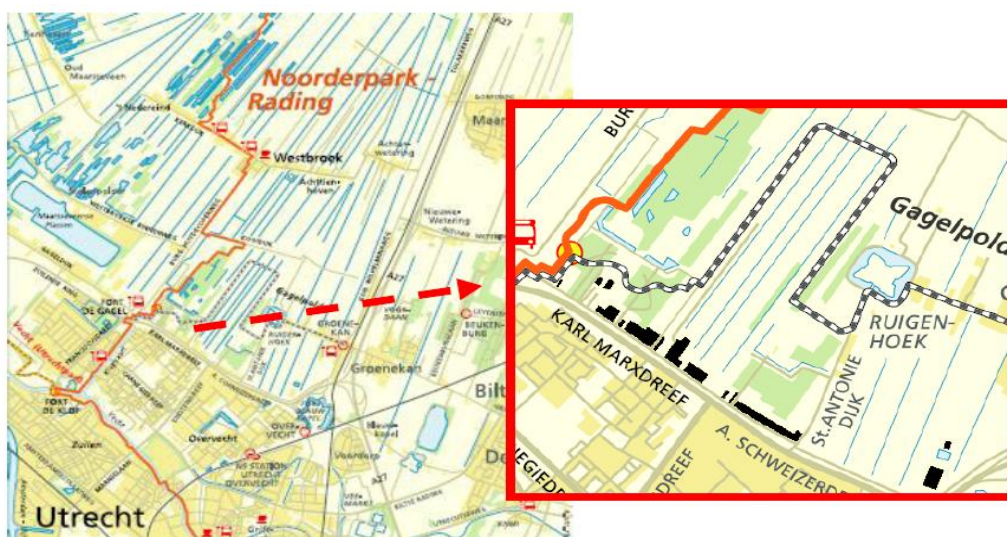
Zoals reeds in het inleidend hoofdstuk is besproken wordt aan de onderzoekscasus een minimum aan selectiecriteria gesteld. In dit onderzoek is de keuze van de onderzoekscasus voornamelijk een methodische kwestie, de onderzoekscasus zal alleen moeten voldoen aan de in dit onderzoek gehanteerde definitie voor een stadsrandzone. In hoofdstuk 2 is de volgende definitie voor stadsrandzones gesteld:

“De stadsrandzone bevindt zich in peri-urbaan gebied en is het overgangsgedebied tussen stad en land. De stadsrandzone is de schil rondom de compacte stad en wordt gekenmerkt door een ruimtelijke zachte stadsrand en in planologisch zin harde stadsrand waar beleidsrestricties gelden voor verdere stadsuitbreiding”.



Figuur 15 Gemeente Utrecht
Bron: Google Earth, eigen bewerking

In het kader van deze definitie is de noordelijke stadsrand van de gemeente Utrecht geselecteerd als onderzoekscasus. Deze stadsrandzone wordt onderbroken door de Karl Marxdreef, onderdeel van de Noordelijke Randweg Utrecht (NRU). De randweg is een verlengstuk van de Ring Utrecht Noord en vormt hiermee het verbindingsstuk tussen de rijkswegen A2 en A27. Door deze randweg is de bereikbaarheid naar het buitengebied voor voetgangers en fietsers niet ideaal. Achter de Karl Marxdreef bevindt zich de Gageldijk, een ventweg van de Karl Marxdreef met lintbebouwing (ruimtelijk, zachte stadsrand) welke aan de achterzijde direct grenst aan het Noorderpark (planologisch harde stadsrand), gelegen in de Rijksbufferzone tussen Utrecht en Hilversum. De casus is interessant aangezien de ruimtelijke kwaliteit van dit gebied vooral op het gebied van toegankelijkheid nog te wensen over laat. Daarnaast kan er wellicht leer worden getrokken uit de wijze waarop de gemeente Utrecht de planologisch harde stadsrand in stand probeert te houden. Het is in deze casus interessant om te kijken hoe het herinrichtingsproces is verlopen aangezien binnen het gebied zowel stedelijke als landelijke belangen gediend moesten worden. Een potentieel nadeel voor de keuze van deze enkelvoudige case is de externe geldigheid. Het is moeilijker om de bevindingen van toepassing te verklaren op alle Nederlandse stadsrandzones.



Figuur 16 Ruimtelijk zachte stadsrand en planologisch harde stadsrand; Utrecht Noord

Beleidsdocumenten

Uit een veelvoud aan beleidsdocumenten en plannen is gezocht naar documenten die inhoudelijk kunnen bijdragen aan de uitwerking van de casus. Documenten die toekomstvisies schetsen voor het gebied alsmede documenten die de prioriteiten aangeven zijn een verrijking voor het onderzoek.

Door het bestuderen van verschillende toekomstvisies kan bepaald worden in welke mate de verschillende bestuurslagen een gezamenlijke visie voor het gebied delen. Het behouden en versterken van ruimtelijke kwaliteit zal eerder bereikt worden als visies van gemeentelijke afdelingen en verschillende bestuurslagen op elkaar aansluiten. In het kader van dit onderzoek is gekozen voor de bestudering van de volgende documenten:

- Landinrichtingsplan voor de herinrichting van het Noorderpark (1995); Dit plan geeft inhoudelijk aan wat er in de noordelijke stadsrandzone moet gebeuren om het beoogde resultaat te bereiken.
- Streekplan provincie Utrecht; Dit plan beschrijft de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op middenlang- en langer termijn voor de Provincie Utrecht. Het streekplan geeft aan wat de provinciale visie is op de noordelijke stadsrandzone.
- Structuurvisie gemeente Utrecht; De structuurvisie beschrijft de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op middenlang- en langer termijn voor de gemeente Utrecht. De structuurvisie geeft aan wat de gemeentelijke visie is op de noordelijke stadsrandzone.
- Bestemmingsplan; De gemeentelijke- en provinciale structuurvisie worden vastgelegd in het bestemmingsplan. Dit plan is direct bindend voor eigenaren en gebruikers in het gebied. De

bestudering van het ontwerpbestemmingsplan “Noordelijke stadsrand” geeft inzicht in de afwijkingsmogelijkheden van het bestemmingsplan.

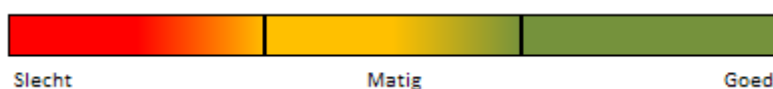
Interviews

Binnen de gemeentelijke organisatie is gezocht naar mensen die vanuit inhoudelijk- en procesmatig oogpunt iets kunnen vertellen over de geselecteerde onderzoekscasus en de mogelijke aanpak van stadsrandzones in het algemeen. Door planologisch beheer vanuit verschillende oogpunten (zowel procesmatig als inhoudelijk) te analyseren zal dit een verrijking betekenen voor de evaluatie van dit nieuwe begrip. Binnen de gemeentelijke organisatie zullen de volgende personen geïnterviewd worden (zie eveneens bijlage 1):

- Pieter van Sluijs, projectmanager bij het Project Management Bureau (PMB), gemeente Utrecht. Momenteel is Pieter van Sluijs projectleider in het gebied Rotsoord (voormalig stadsrandgebied). Het gebied wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan functies zonder enige samenhang. In het gebied bevindt zich onder meer een volkstuinencomplex, kleinschalige bedrijvigheid, ateliers, een illegaal gekraakt pand door de Harley Davidson groepering, appartementen en een school. Ondanks het feit dat het gebied inmiddels omgeven is door stedelijke bebouwing, heeft het nog altijd de specifieke kenmerken van een stadsrandzone. Als projectmanager is Pieter van Sluijs verantwoordelijk voor de procesgang van dit project, zijn ervaringen kunnen een nuttige bijdrage leveren bij de evaluatie van het begrip planologisch beheer.
- Mieke Span, senior adviseur landschapsarchitect, afdeling Stadsontwikkeling, gemeente Utrecht. Als landschapsarchitect is Mieke Span betrokken bij de herinrichting van het Noorderpark. Dit specifiek voor de stedeling ontwikkelde park bevindt zich gedeeltelijk in de noordelijk stadsrand van de gemeente Utrecht. Als landschapsarchitect is zij actief geweest bij het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in dit gebied en heeft zij om moeten gaan met een confrontatie tussen stedelijke en landschappelijke krachtvelden. De totstandkoming van het gebied en de instrumenten die ingezet worden om de ruimtelijke kwaliteit te behouden kunnen een interessante bijdrage leveren aan de inhoudelijke kant van het begrip planologisch beheer.
- Leentje Savelsberg, juridisch adviseur, afdeling Stadsontwikkeling, gemeente Utrecht. Als juridisch adviseur is Leentje Savelsberg momenteel bezig met het ontwerpbestemmingsplan “Noordelijke stadsrand”. Zij is zodoende inhoudelijk instaat de specifieke kenmerken en bijzonderheden van dit bestemmingsplan aan te geven. Haar kennis aangaande dit bestemmingsplan en juridische zaken in het algemeen kan een nuttige bijdrage opleveren voor de evaluatie van het begrip planologisch beheer.

Aanpak empirische analyse

Tijdens de empirische analyse zal bepaald worden in welke mate elke afzonderlijke variabele uit het conceptueel model scoort op de schaal van planologisch beheer. In paragraaf 4.4 zal een beschrijving en analyse plaatsvinden waarbij elke variabele in een aparte subparagraaf besproken zal worden. Er zal een systematisch opbouw gehanteerd worden waarbij begonnen wordt met een algemene beschrijving over de variabele in het kader van de onderzoekscasus. Vervolgens zullen de operationalisatie vraagstukken die in paragraaf 3.4 zijn gesteld worden beantwoord. Dit is noodzakelijk om te kunnen bepalen in welke mate de variabele scoort op de schaal van planologisch beheer. Elke subparagraaf zal visueel worden afgesloten met een waardering op onderstaande schaal (figuur 19). Het gaat om een kwalitatieve waardering zodoende is gekozen voor de schaalverdeling slecht, matig en goed.



Figuur 19 Schaalverdeling planologisch beheer

4.3 Gebiedskenmerken

De noordelijke stadsrand van de gemeente Utrecht heeft een aantal kenmerken die het gebied uniek maken, zoals de aanwezigheid van het Noorderpark en de Hollandse Waterlinie. De aanwezigheid van deze karakteristieke- en cultuurhistorische waarden staat in contrast met de uitvloeit van meer stedelijke functies die tevens in dit gebied gehuisvest zijn. In deze paragraaf zullen de gebiedskenmerken nader worden toegelicht. Achtereenvolgens zullen het Noorderpark, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de huidige functies aan de Gageldijk worden besproken.

Het Noorderpark

Het Noorderpark is een planologische bufferzone tussen Utrecht en Hilversum. Het gebied heeft tot doel om verstedelijking tegen te gaan en het landelijke karakter te versterken (www.noorderpark.org). Het Noorderpark heeft een oppervlakte van circa 5.900 ha verdeeld over vier gemeentelijke grondgebieden. Het betreft de gemeenten, De Bilt, Maarssen, Breukelen en Utrecht. Het Noorderpark wordt aan de noord kant begrenst door bos en heidegebieden van het Goois natuurreservaat en de Loosdrechtse plassen in het noordwesten. De woonkernen De Bilt en Bilthoven vormen de oostelijke grens van het park. In het oostelijke deel van het park ligt de nadruk voornamelijk op agrarische doeleinden. In westelijke richting, gaat het gebied steeds meer over in open weidegronden, moerassen en trilvenen met speciale vegetaties. Het zuidelijke gedeelte van het Noorderpark bevindt zich op het grondgebied van de gemeente Utrecht. Hier is, met de komst van het in 1995 vastgestelde landinrichtingsplan voor de herinrichting van het Noorderpark, gewerkt aan een gebied voor intensieve dagrecreatie. Naast het versterken van de recreatiefunctie heeft het herinrichtingsplan tot doel om de natuurfunctie van de in het Noorderpark gelegen reservaten en natuurontwikkelingsgebieden te versterken alsmede het versterken van de productieomstandigheden van de agrarische sector.

Recreatiegebied Ruigenhoek en het Gagelbos vormen de recreatieve groenzone voor de gemeente Utrecht. Deze gebieden bevinden zich in het zuidelijke deel van het Noorderpark en maken onderdeel uit van de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht. In het gehele gebied zijn fiets- en wandelpaden aangelegd om het natuurgebied en agrarisch gebied toegankelijk te maken voor recreatief medegebruik. De basisplannen voor het recreatiegebied Ruigenhoek zijn inmiddels afgerond. Maar de stedelijke dominantie is echter constant voelbaar. Momenteel wordt er gesproken over fase 2 ofwel Plusplan Ruigenhoek. In deze plannen wordt gesproken over de aanleg van een oefengolfbaan, een dagcamping, een forelvisvijver, een skatebaan en de aanleg van toiletgebouwen. Deze uitbreidingen staan op de planning voor 2011 en 2012 (www.debilt.nl). Het recreatiegebied zal, door alle uitbreidingsplannen, steeds meer ten dienste van de stad gaan functioneren.

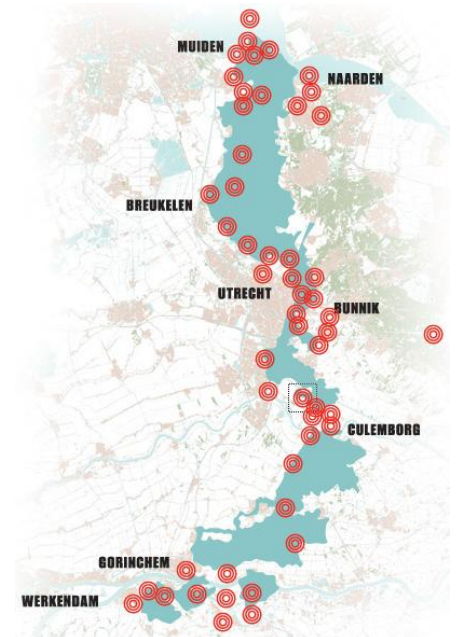
De Nieuwe Hollandse waterlinie

De Nieuwe Hollandse Waterlinie is een verdedigingslinie dat grotendeels in de 19^e eeuw tot stand is gekomen. Het verdedigingstelsel bestond uit forten en inundatiegebieden die het westen van Holland moest beschermen tegen vijanden uit het oosten en het zuiden van het land. De kracht van deze verdedigingslinie was het water. De linie bestond uit een gebied van 85 km lang van Muiden tot aan de Zuiderzee. Op 2 tot 5 km afstand van de linie kon door middel van kanalen en sluizen het omliggende gebied onder water worden gezet. In hoger gelegen gebieden werden forten gebouwd om het gebied te beschermen. De stad Utrecht was moeilijk met water te verdedigen. Rondom Utrecht zijn daarom de meeste forten te vinden (www.hollandsewaterlinie.nl) (www.utrecht.nl/forten).

In een halve cirkel ten noorden en oosten van de stad Utrecht bevinden zich acht forten die tot de Nieuwe Hollandse Waterlinie behoren. Twee van deze forten, Fort De Gagel en fort Ruigenhoek bevinden zich in het onderzoeksgebied en zijn van cultuurhistorische waarden. Alle forten die onderdeel hebben uitgemaakt van de Nieuwe Hollandse Waterlinie zijn aangemeld voor de Wereld Erfgoedlijst UNESCO (www.utrecht.nl/forten).



Figuur 17 Fort de Gagel, noordelijke stadsrandzone Utrecht
Bron: www.utrecht.nl/forten



Figuur 18 De Nieuwe Hollandse Waterlinie
Bron: www.hollandsewaterlinie.nl

Huidige functies Gageldijk

De gageldijk is een ventweg met lintbebouwing en loopt parallel langs de Karl Markxdreef (zie figuur 16). Langs deze ventweg bevinden zich diverse uiteenlopende functies. De meest in het oogspringende functies langs deze ventweg zijn:

- Fort de Gagel; fort behorende bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Regelmatig worden hier workshops en sessies georganiseerd door Mansur Organisatie adviesbureau.
- Nabij Fort de Gagel bevinden zich een tweetal woonwagens welke permanent bewoond worden.
- Benzineservicestation Iesbert; familiebedrijf welke begonnen is in de binnenstad van Utrecht. Sinds 1973 is dit benzineservicestation gevestigd aan de rand van de stad. Benzineservicestation Iesberts is leverancier van olie, gas en gasflessen.
- Tuincentrum Overvecht; grootste vestiging van de negentien tuincentrum Overvecht vestigingen. Deels overdekt tuincentrum van circa 20.000m² en grote parkeerplaats.
- Copijn; landschapsarchitect, bomenspecialist en hovenier. Het perceel wordt omgegeven door bomen waardoor bedrijfsvoering uit het zicht is.
- Car import service; bedrijf aan huis met diverse auto's op eigen terrein.
- Manage 't Hoogt; met binnen- en buitenbak.
- Diverse volkstuincomplexen.
- Agrarische bedrijfsvoering.
- Woningen.

4.4 Onderzoekresultaten empirische analyse

In deze paragraaf zullen de onderzoekresultaten van de bestudeerde casus worden weergegeven en geanalyseerd. Op basis van de gestelde operationalisatie in paragraaf 3.4 zal bepaald worden in welke mate elke afzonderlijke variabele scoort op de schaal van planologisch beheer. Deze paragraaf is opgedeeld in de subparagrafen 4.4.1 t/m 4.4.6. Elke subparagraaf zal één van de zes variabelen uit het conceptueel model bespreken. Deze paragraaf is dus als volgt opgebouwd:

- De gemeente heeft beleidsprioriteiten in het gebied (4.4.1);
- Belanghebbende uiten hun wensen en behoeften (4.4.2);

- Binnen het gemeentelijk apparaat worden belangen op elkaar afgestemd (4.4.3);
- Inhoudelijke afstemming tussen private- en publieke belangen (4.4.4);
- Het bestemmingsplan is recent en legt de gemaakte afspraken juridisch vast (4.4.5);
- Er is enige vorm van samenwerking aanwezig (4.4.6).

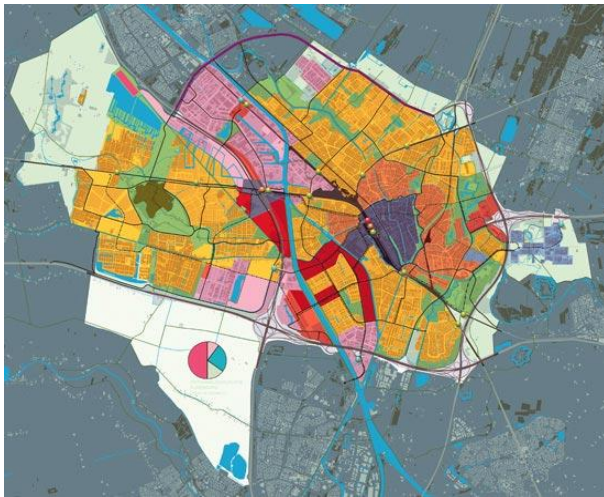
4.4.1 Beleidsprioriteiten gemeente Utrecht

Algemene beschrijving

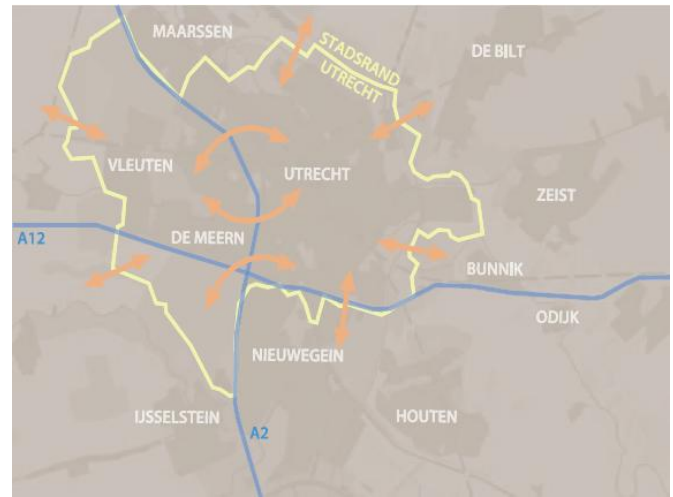
De beleidsprioriteiten op het gebied van ruimtelijke ordening zijn terug te vinden in de gemeentelijke structuurvisie 2015-2030. De structuurvisie beschrijft de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op middenlang- en langer termijn (www.utrecht.nl). De gemeente Utrecht heeft een drietal ontwikkelingsperspectieven voor de stad, namelijk: de markt, de binnentuin en het podium. In ontwikkelperspectief *“de Markt”* wordt de stad gezien als het centrum van een economische en dynamisch hoogstedelijke omgeving. In het perspectief *“de binnentuin”* speelt veiligheid en sociale cohesie een belangrijke rol. Men streeft naar rust en leefbaarheid in de stad. In Perspectief *“het podium”* is het versterken van de landschappelijke identiteit van Utrecht als ontmoetingsplaats de belangrijkste doelstelling (Gemeente Utrecht, 2004). Dit perspectief zal de komende jaren kaderscheppend zijn voor de noordelijke stadsrandzone.

De belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen doen zich momenteel voor aan de westkant van Utrecht. Hier is Leidsche Rijn volop in ontwikkeling en wordt er hard gewerkt aan het tweede centrum van Utrecht, Leidsche Rijn centrum. Samen met het stationsgebied van Utrecht vormt Leidsche Rijn het speerpunt van beleid. Zij hebben de grootste betekenis voor de ruimtelijke structuur en economische vitaliteit van de stad. Voor de gemeente ligt in deze gebieden het grootste financiële belang (Pieter van Sluis, gemeente Utrecht). Gemeenten hebben over het algemeen genomen een gebrek aan financiële middelen en de middelen die er zijn moeten zorgvuldig en verantwoord besteed worden (Pieter van Sluis, gemeente Utrecht). Projectmanager Pieter van Sluis stelt dat de beleidsprioriteiten van de gemeente Utrecht voor de komende jaren duidelijk zijn, door gebrek aan financiële middelen is het daarom niet te verwachten dat de stad op andere plekken zal uitbreiden dan op de, in de structuurvisie aangegeven locaties.

Ook aan de noordoost kant van de stad vinden kleinschalige ontwikkelingen plaats. Aan deze kant van de stad gaat het vaak om op zichzelf staande ontwikkelingen die er voor zorgen dat de stad aan deze kant meer gefragmenteerd is (Gemeente Utrecht, 2004). De structuurvisie gaat er vanuit dat aan deze kant van de stad de bestaande landschappelijke kwaliteit het kader vormt en de randvoorwaarden aangeeft. De gemeente Utrecht koestert de groene randen om de stad. Daarnaast bevinden zich in de noordelijke en oostelijke stadsrandzone diverse forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie die beeldbepalend zijn voor de stad. Het gebied huisvest specifieke kwaliteiten die de stad graag wilt behouden.



Figuur 19 Ontwikkelingsbeeld 2015
Bron: www.utrecht.nl



Figuur 20 creëren van ruimtelijke functionele samenhang tussen stadsdelen en de stad en het omliggende land
Bron: Gemeente Utrecht, 2004

De algehele problematiek van stadsrandzones is in de gemeente Utrecht niet zichtbaar. Écht verrommelde stadsrandzones kent de gemeente Utrecht niet. De voornaamste reden hiervoor is dat de ruimtedruk nog altijd hoog is en de beschikbare ruimte beperkt (Pieter van Sluis, gemeente Utrecht). Utrecht heeft stevige contouren waardoor de stad bijna uitontwikkeld is. De nadruk zal de komende jaren vooral gaan liggen op stedelijke verdichtingen. Die stevige contouren rondom de stad worden ondermeer gevormd door de rijkswegen A2, A12 en A27 (Mieke Span, gemeente Utrecht). Ondanks het feit dat de gemeente Utrecht de problematiek rondom stadsrandzones niet herkend wordt er in de structuurvisie aandacht aan deze ruimtelijke categorie besteedt. Dit is noodzakelijk aangezien de verstedelijking uitbreidt en ook de kernen rondom Utrecht groeien. Dit leidt er toe dat vanuit de bestaande wijken de afstand tot het buitengebied toeneemt. Daarmee staat één van de kwaliteiten van Utrecht, de nabijheid van het buitengebied, onder druk. De gemeente Utrecht wilt meer functionele afstemming en ruimtelijke vormgeving creëren tussen oude en nieuwe stadsdelen en tussen de stad en het omliggende land (Gemeente Utrecht, 2004). Hiermee anticipeert de gemeente Utrecht op het behoud van ruimtelijke kwaliteit.

Operationalisatie vraagstukken

De beleidsprioriteiten van de gemeente Utrecht worden gekwalificeerd door, antwoord te geven op de vragen die gesteld zijn bij de operationalisatie van het begrip planologisch beheer. Het gaat om de vragen:

- Wordt er in verschillende beleidsdocumenten aandacht geschonken aan de stadsrandzone?
- Is er een concrete visie met een langer- termijn perspectief?

De structuurvisie is het belangrijkste beleidsdocument als het gaat om de ruimtelijke ontwikkelingen van de toekomst. In de structuurvisie 2015-2030 (gemeente Utrecht, 2004) wordt specifiek aandacht geschonken aan de stadsranden van de gemeente Utrecht. De stadsranden worden gezien als kwalitatief vraagstuk voor de stad dat door samenwerking met verschillende partners tot een goed einde moet worden gebracht. In de structuurvisie wordt het geprofileerd tot ruimtelijk vraagstuk 3. Maar er wordt slechts in twee alinea's aandacht geschonken aan deze ruimtelijke categorie. In deze alinea's gaat het voornamelijk om kennisgeving over het bestaan van stadsrandzones. De alinea's hebben voornamelijk een informatief karakter en geeft in beperkte mate de ontwikkelopgave weer in stadsrandzones. Het volgende citaat uit de structuurvisie geeft het oppervlakkige niveau weer: "de ruimtelijke en functionele aansluiting tussen bestaande stad en Leidsche Rijn, inclusief Vleuten- de Meern moet de komende jaren vorm krijgen". Er wordt in de structuurvisie niet concreet gesproken over de mogelijke aanpak van stadsrandzones

De gemeente Utrecht heeft wel een concrete ruimtelijke visie; indirect wordt wel degelijk rekening gehouden met de stadsrandzones. De gemeente wilt een complete en vitale stad zijn waarbij aandacht wordt geschonken aan drie ontwikkelingsperspectieven. Ontwikkelvisie “het podium” heeft voornamelijk betrekking op de stadsrandzones. De gemeente wilt haar, van origine, groene stadsranden behouden en de recreatieve functie versterken. Men wilt een podiumfunctie creëren dat zowel het lokaal als bovenlokaal belang dient. Stedelingen en recreanten moeten elkaar kunnen ontmoeten in de Utrechtse stadsrandzones.

Kwalificering op de schaal van planologisch beheer

De gemeente Utrecht heeft een duidelijke en concrete visie en herkent het bestaan van stadsrandzones in haar structuurvisie. De gemeente heeft een hoge beleidsprioriteit in haar stadsrandzones. Zij wilt namelijk de groen- en recreatieve structuur rondom de stad versterken. De geografisch ligging en stevige stadscontouren van Utrecht hebben geleid tot een visie waarin ze het buitengebied liever rijk zijn dan kwijt. Dit in tegenstelling tot wellicht de middelgrote gemeenten in het buitengebied. Dergelijke gemeenten zijn vermoedelijk eerder bereid het buitengebied op te offeren voor stedelijke functies. Zij zijn het buitengebied liever kwijt dan rijk (Pieter van Sluis, gemeente Utrecht). Op de schaal van planologische beheer scoren de beleidsprioriteiten van de gemeente Utrecht goed.



Figuur 21 kwalificering beleidsprioriteiten gemeente Utrecht

4.4.2 Wensen en behoeften belanghebbende

Algemene beschrijving

In het kader van de herverkavelingswet hebben agrariërs, werkzaam en woonachtig in het Noorderpak, al in 1982 aanzet gegeven tot het verbeteren van het gebied voor agrarische productie (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995). Het kenmerkende slagenlandschap was niet effectief voor de agrarische productie. Vierkante kavels waren gewenst (Mieke Span, gemeente Utrecht). De Provincie Utrecht heeft vervolgens opdracht gegeven om het gehele gebied niet alleen te verbeteren voor landbouw maar ook voor natuur en recreatie. Gedupeerde Staten van Utrecht heeft een landinrichtingscommissie aangesteld. In deze commissie hebben diverse vertegenwoordigers van belanghebbende zitting. Gedacht moet worden aan partijen zoals landbouworganisaties, natuurbeschermingsorganisaties, het recreatieschap en de waterschappen. Deze partijen gaven niet de eerste aanzet tot herinrichting van het gebied maar vormde gedurende het proces een visie over het gebied. Projectmanager Pieter van Sluis en Senior Landschapsarchitect Mieke Span geven beide aan dat de aanzet van belanghebbende zeer van belang is om de gemeente in beweging te krijgen. De gemeente zal haar beperkte financiële middelen niet investeren in een stadsrandzone waar geen problemen worden ervaren. Daarnaast is het ook zo dat in gebieden waar stedelijke uitbreidingen gepland zijn geen actieve houding van de gemeente meer verwacht mag worden. Er zal geen geld geïnvesteerd worden in het tijdelijk verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit indien bekend is dat het gebied binnen nu en tien jaar ontwikkeld wordt (Mieke Span, gemeente Utrecht).

De geuite wensen en behoeften van de agrariërs in het Noorderpark hebben er echter toe geleid dat er een herverkaveling heeft plaatsgevonden. Momenteel is de landinrichtingscommissie bezig met het Plan van Toedeling. Hierbij wordt rekening gehouden met het algemene belangen maar ook met de belangen van individueel betrokkenen. Deze verschillende belangen zijn soms met elkaar in strijd. Het is de taak van de landinrichtingscommissie hierin zo evenwichtig mogelijke afwegingen te maken (www.noorderpark.org). De landinrichtingscommissie maakt samen met het Kadaster en Dienst Landelijk Gebied (DLG) het Plan van

Toedeling. Bij het maken van dit plan wordt zo mogelijk rekening gehouden met de wensen van belanghebbende die tijdens de wenszittingen zijn uitgebracht (www.noorderpark.org).

Operationalisatie vraagstukken

De mate waarin belanghebbende hun wensen en behoeften hebben geuit, wordt gekwalificeerd door antwoord te geven op de vragen die gesteld zijn bij de operationalisatie van het begrip planologisch beheer.

Het gaat om de vragen:

- Hebben belanghebbende zelf initiatief getoond?
- Hebben belanghebbende visies voor het gebied ontwikkeld?

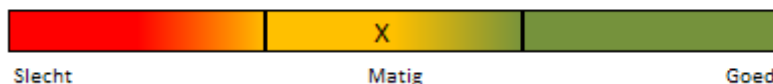
Agrariërs hebben in 1982 duidelijk hun wensen en behoeften geuit. Het kenmerkende slagenlandschap was niet effectief voor de landbouw. Kort gezegd heeft dit initiatief geleid tot het herinrichtingsplan Noorderpark.

Het aanstellen van de landinrichtingscommissie heeft er voor gezorgd dat diverse partijen visies gingen ontwikkelen voor het gebied. Er ontstond een gedragen visie om in de noordelijke stadsrandzone van Utrecht een gebied te realiseren voor de intensieve dagrecreatie. De bewoners in dit gebied hebben echter nooit aanzet gegeven en gepleit voor een dergelijk stadspark.

Kwalificering op de schaal van planologisch beheer

Belanghebbende, de agrariërs, hebben aanzet gegeven tot de herinrichting van het Noorderpark. De aanzet tot herinrichting van het Noorderpark is dus niet vanuit een overheidsinstantie ontstaan maar de behoeften aan verbetering is door direct belanghebbende aangekaart. Op de schaal van planologisch beheer zou dit als “goed” gekwalificeerd moeten worden. Echter de bewoners in de noordelijke stadsrand ervoeren geen problemen met het gebied en hebben geen aanzet gegeven tot het nu ontwikkelde stadspark.

Toen bekend werd dat het gebied in aanmerking kwam voor herinrichting hebben partijen zoals Staatsbosbeheer een visie over het gebied gevormd. Doordat dergelijke partijen niet proactief maar reactief hebben gehandeld zal de kwalificering op de schaal van planologisch beheer worden afgewaardeerd tot matig.



Figuur 22 Uiting van wensen en behoeften door belanghebbende

4.4.3 Afstemming gemeentelijke afdelingen

Algemene beschrijving

De structuurvisie geeft de ruimtelijke consequenties weer van verschillende beleidsvoornemens. Deze visie geeft het ruimtelijk beleid voor de gehele gemeente weer en komt er kort gezegd op neer dat men uitgaat van een vitale stad omringd door een groene- en recreatieve zone. Om een visie te ontwikkelen die op voldoende draagvlak kon rekenen heeft de gemeente Utrecht gewerkt met een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de meest betrokken afdelingen. In deze projectgroep hadden de volgende vertegenwoordigers zitting: Afdeling stedenbouw en monumenten, Verkeer, Milieu, Duurzaamheid, Economische Zaken, Wonen, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Utrecht, Dienst Stadsbeheer, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Secretarie- Algemeen Strategisch Beleid, Projectbureau Leidsche Rijn en de Projectorganisatie Stationsomgeving (gemeente Utrecht, 2004).

Door middel van workshops, overleggen en onderzoek is bij de diverse dienstonderdelen geïnventariseerd wat de wensbeelden zijn op de langer termijn en welke ruimtelijke consequenties die hebben. Bij het opstellen van de structuurvisie is constant een koppeling gemaakt tussen wensen en mogelijkheden.

Binnen de gemeente Utrecht is een afgewogen structuurvisie welke als grondslag dient voor de mogelijke ontwikkelingen in de noordelijke stadsrandzone. De verschillende gemeentelijke afdelingen zijn overeengekomen dat het gebied nu en op de langer termijn de functie moet hebben van stadspark voor de intensieve dagrecreatie. Landschapsarchitect Mieke Span verteld dat de gemeentelijke afdelingen deze visie ondersteunen. Maar het kan niet anders dan dat er ook wel eens onenigheid is tussen de verschillende afdelingen. Als voorbeeld een bouwvraag voor een klein woningbouwproject welke in strijd is met het behoud van natuur- en cultuurhistorische waarden. Mieke Span, eveneens vertegenwoordigster van de verschillende gemeenten binnen de landinrichtingscommissie Noorderpark, benadrukt nog maar eens dat kleine nieuwbouwontwikkelingen niet gehonoreerd worden, “als er gebouwd wordt in het Noorderpark dan wordt er ook echt gebouwd in het Noorderpark”.

Operationalisatie vraagstukken

De mate van afstemming tussen de gemeentelijke afdelingen wordt gekwalificeerd door, antwoord te geven op de vragen die gesteld zijn bij de operationalisatie van het begrip planologisch beheer. Het gaat om de vragen:

- Zijn er gezamenlijke nota's aanwezig?
- Hebben verschillende afdeling intern overleg?

Binnen de gemeente Utrecht is de structuurvisie het overkoepelende beleidsdocument waaraan verschillende gemeentelijke afdelingen gezamenlijk hebben gewerkt. De structuurvisie geeft het ruimtelijk beleid weer voor de gemeente Utrecht als geheel. De wensen en mogelijkheden van de verschillende gemeentelijke afdelingen zijn op elkaar afgestemd en de ruimtelijke consequenties zijn inzichtelijk gemaakt.

De structuurvisie is tot stand gekomen middels een werkgroep waarin vertegenwoordigers van verschillende afdelingen zitting hadden. De werkgroep organiseerde workshops, voerden overleg en deed onderzoek. Ontwikkelingen in het Noorderpark die in strijd zijn met de structuurvisie c.q. bestemmingsplan worden intern overlegd maar veelal afgewezen.

Kwalificering op de schaal van planologisch beheer

De gemeente Utrecht voert een ruimtelijk beleid welke gebaseerd is op een structuurvisie die ontstaan is door afstemming tussen verschillende gemeentelijke afdelingen. Men heeft op intensieve wijze een visie tot stand gebracht die binnen de gemeentelijke organisatie op veel steun en draagvlak kan rekenen. Ontwikkelingen die in strijd zijn met deze ruimtelijke visie zullen alleen gemotiveerd en in overleg met de betrokken afdelingen tot stand kunnen komen. De gemeente Utrecht komt over als een stabiel gemeentelijk apparaat waar gemeentelijke afdelingen regelmatig overleg hebben en een afgewogen ruimtelijk beleid voeren. Op de schaal van planologisch beheer scoort de gemeente Utrecht zodoende goed.



4.4.4 Afstemming publiek en privaat belang

Algemene beschrijving

De herinrichting van het Noorderpark is in opdracht van de Provincie Utrecht uitgevoerd (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995). Bij de planvorming zijn veel belangenhebbende direct en indirect betrokken. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat het gebied verdeeld is over vier gemeentelijke grondgebieden en anderzijds doordat het gebied natuurlijke- en cultuurhistorische waarden huisvest die een nationaal belang dienen zoals het Groene hart en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De provincie Utrecht heeft de opdracht gegeven aan een landinrichtingscommissie om het gebied te verbeteren voor landbouw, natuur en recreatie. De door de provincie Utrecht aangestelde landinrichtingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers en adviseurs die opkomen voor allerlei, in het gebied gevestigde, belangen. In de commissie zijn de landbouworganisaties, de natuurbeschermingsorganisaties, het recreatieschap en de waterschappen vertegenwoordigd. De commissie wordt bijgestaan door een adviseur van het kadaster, een vertegenwoordiger van de betrokken gemeenten en een adviseur van de Provincie Utrecht. Het Dient Landelijk Gebied vormt het projectmanagement en is zodoende verantwoordelijk voor de uitvoer en het secretariaat (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995). De landinrichtingscommissie heeft door het bundelen van kennis en informatie het Landinrichtingsplan opgesteld welke in 1995 is goedgekeurd door gedeputeerde staten van de provincie Utrecht.

In de noordelijke stadsrandzone van Utrecht hebben betrokken partijen een overkoepelend/ gezamenlijk belang. Dit is namelijk het bevorderen van de recreatie om de stad, het toegankelijk maken van het buitengebied en behoud van natuur- en cultuurhistorische waarden om uiteindelijk de aantrekkelijkheid van de gemeente en provincie Utrecht te vergroten (www.staatsbosbeheer.nl) (provincie Utrecht, 2004). Belanghebbende hebben een gedeelde visie en dat is een sterke basis om niet alleen op korter termijn maar juist op langer termijn de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen en in stand te houden.

Staatsbosbeheer is eigenaar van het recreatiegebied Ruigenhoek en eigenaar en beheerder van het Gagelbos en is zodoende direct belanghebbende in de noordelijke stadsrandzone van Utrecht. Een citaat op de website van Staatsbosbeheer toont aan dat de gemeente Utrecht en Staatsbosbeheer een gezamenlijk belang dienen en dit zoveel mogelijk proberen af te stemmen.

“In het Gagelbos werkt Staatsbosbeheer samen met het recreatieschap en de gemeente Utrecht. De gemeente ziet het belang van 'groen' voor haar inwoners, en werkt enthousiast mee aan de ontwikkeling van het gebied” (www.staatsbosbeheer.nl)

Recreatiegebied Ruigenhoek is na oplevering overgedragen aan recreatieschap Stichtse Groenlanden, zij hebben dit gebied in beheer. Het recreatieschap is nauw betrokken geweest bij het planproces. Zodoende heeft er afstemming plaatsgevonden tussen de factoren beeld, belang en beheer. Dit blijkt ondermeer uit een citaat op de website van het recreatieschap Midden Nederland.

“Het recreatieschap begeleidt dit en is nauw betrokken bij het proces, aangezien het gebied na aanleg in beheer wordt overgedragen aan het schap” (www.recreatiemiddennederland.nl)

De gemeente Utrecht bouwt met haar structuurvisie voort op het streekplan van de provincie Utrecht. De gemeente Utrecht wilt een groene schil ontwikkelen om de stad en de bereikbaarheid naar het buitengebied bevorderen (Mieke Span, gemeente Utrecht). De provincie Utrecht heeft een bovenregionale recreatieve functie die zij willen benutten en versterken. Zij willen het stedelijk toerisme bevorderen en staan positief tegenover het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in stedelijke uitloopgebieden (Provincie Utrecht, 2004). De gemeente Utrecht en de provincie Utrecht hebben een gezamenlijke visie.

Kortom het landinrichtingsplan is tot stand gekomen op basis van gedeelde belangen en is verwoord in een gezamenlijke visie.

Naast publieke instanties zijn er in het Noorderpark circa 15.000 mensen woonachtig. Het merendeel woont in de dorpen Tienhoven, Westbroek, Groenekan, Hollandsche Rading en Maartensdijk. Daarnaast bevinden zich in het gebied kleinere bewoningslinten. Alle grondeigenaren en bewoners zijn informatief op de hoogte gehouden van de voortgang in het Noorderpark. Dit is gedaan door middel van het verspreiden van voorlichtingskranten en nieuwsbrieven. Daarnaast zijn er informatieavonden georganiseerd en is er een informatieve website.

Operationalisatie vraagstukken

De mate van afstemming tussen private- en publieke partijen wordt gekwalificeerd door, antwoord te geven op de vragen die gesteld zijn bij de operationalisatie van het begrip planologisch beheer. Het gaat om de vragen:

- Wordt de besluitvorming gedelegeerd aan de betrokken partijen?
- Worden er informatie/inspraak gelegenheden georganiseerd?

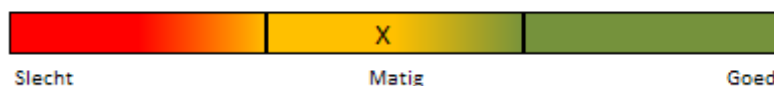
De besluitvorming aangaande het inrichtingsplan Noorderpark is door de Provincie Utrecht gedelegeerd aan de landinrichtingscommissie. Deze commissie heeft het herinrichtingsplan 1995 opgesteld welke is goed gekeurd door de Gedupeerde Staten Provincie Utrecht. In de commissie zitten vertegenwoordigers van betrokken partijen. De bewoners aan de Gageldijk en de overige bewoners in het Noorderpark zijn niet in deze commissie vertegenwoordigt.

De bewoners in het Noorderpark zijn middels nieuwsbrieven op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in het Noorderpark. Daarnaast is er een informatieve website en zijn er een aantal informatie- en inspraak avonden georganiseerd.

Kwalificering op de schaal van planologisch beheer

De noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht maakt deel uit van het Noorderpark. De besluitvorming voor dit gebied is gedelegeerd aan de landinrichtingscommissie Noorderpark. Op de schaal van planologisch beheer scoort dit hoog. Belanghebbende hebben gezamenlijk een visie opgesteld voor het gebied en de belangen zijn op elkaar afgestemd, het draagvlak is zondoende groot.

De landinrichtingscommissie bestond echter voornamelijk uit publieke organisaties zoals Staatsbosbeheer, het recreatieschap, de waterschappen etc. Er is in mindere mate sprake geweest van burgerparticipatie. Bewoners in het Noorderpark hebben zelf een stichting opgericht voor het behoud van het Noorderpark. Men was bang dat de belangen van de bewoners niet goed vertegenwoordigt zouden worden (www.behoudnoorderpark.nl). Planologisch beheer streeft er naar dat besluitvorming aan betrokken partijen wordt gedelegeerd. In de noordelijke stadsrandzones zijn de bewoners niet voldoende gezien als betrokken partij. Op de schaal van planologisch beheer scoort de gemeente Utrecht zodoende matig.



Figuur 24 Afstemming private- en publieke partijen

4.4.5 Bestemmingsplan

Algemene beschrijving

Het vingerende bestemmingsplan in de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht is het bestemmingsplan “Overvecht” en dateert uit 1987. In dit bestemmingsplan is een strook direct langs de Gageldijk bestemd als bebouwing, de achterliggende gronden hebben een gecombineerde bestemming van landbouw, natuur en recreatie (Dienst Landelijk Gebied Regio West, 2008). Het bestemmingsplan is oud en een eerdere poging tot vernieuwing van het bestemmingsplan is gestrand. Bewoners hebben een sterke wil en gevestigde belangen in het gebied (Leentje Savelsberg, gemeente Utrecht). Op dit moment werkt men aan het ontwerpbestemmingsplan “Noordelijke stadsrand” welke na de zomer ter inzage wordt gelegd.

Bij het opstellen van dit bestemmingsplan zijn een aantal bestemmingen overeenkomstig de praktijksituatie gewijzigd. Zo was er een perceel bestemd als wonen wat in praktijk een groothandel bleek te zijn. Tevens hebben er in de loop der jaren diverse uitbreidingen plaatsgevonden op de achterzijde van het perceel van benzineservicestation Iesberts. Deze bebouwingen in het achterlandchap waren in strijd met het zojuist genoemde bestemmingsplan “Overvecht” (1987).

Met het ontwerpbestemmingsplan “Noordelijke stadsrand” wordt de vertaalslag gemaakt met het herinrichtingsplan Noorderpark (1995), waarin een gebied voor intensieve dagrecreatie is beoogd. In het kader van deze recreatieve functie beoogt de gemeente een gebied met open verkaveling. Dit houdt in dat de kavels die nu vrij zijn van bebouwing ook vrij moeten blijven om de doorkijk naar het achterland te behouden (Leentje Savelsberg, gemeente Utrecht). Kenmerkend voor een slagenlandschap zoals aan de Gageldijk, zijn de grote langgerekte percelen. Om een open verkaveling te waarborgen heeft de gemeente in haar bestemmingsplan het achterland vaak bestemd als agrarische doeleinden en wordt er aangegeven dat bijgebouwen altijd in relatie tot het hoofdgebouw moeten staan. Hiermee wordt voorkomen dat midden in het agrarische gebied gebouwd wordt. In het bestemmingsplan zijn ook maximale afstanden tot zijdelingse percelen aangegeven om te voorkomen dat er aaneengesloten bebouwing ontstaat. Op de (ontwerp)bestemmingsplankaart is het hoofdgebouw bij de bestemming “wonen” omkaderd. Dit kader is het bouwvlak en geeft de maximale uitbouwmogelijkheden van het hoofdgebouw weer. Binnen het ontwerpbestemmingsplan “Noordelijke stadsrand” zijn de kaders strak om de hoofdgebouwen getrokken, er worden weinig uitbreidingsmogelijkheden toegelaten aan het hoofdgebouw (Leentje Savelsberg, gemeente Utrecht). De in het gebied gevestigde ecologische hoofdstructuur is bestemd als natuur. Dit ecologische kerngebied is zodoende volledig tegen bebouwing beschermd dit geldt eveneens voor de aanwezige ecologische verbindingzones (Leentje Savelsberg, gemeente Utrecht).

Om bewoners en gebruikers in het gebied te laten mee profiteren van de recreatieve functie van het gebied, is het bewoners en gebruikers toegestaan om enige vorm van beroep aan huis uit te oefenen. De eis die daaraan wordt gesteld is dat dit beroep van recreatief- en agrarische aard moet zijn. Zo is het bewoners bijvoorbeeld toegestaan om ijsjes te verkopen (Leentje Savelsberg, gemeente Utrecht). De recreatiefunctie van het gebied en de aanwezigheid van natuurlijke- en cultuurhistorische waarden hebben er toe geleid dat in het ontwerpbestemmingsplan bepaalde bebouwingen en verhardingen specifiek zijn bestemd. Als voorbeeld de benzineservicestation Iesberts, een bedrijf in een hoog belastende milieucategorie met een verstrekkende veiligheidszone dat gevolgen heeft voor de invulling van de recreatiefunctie rondom het perceel. Het perceel is specifiek bestemd wat inhoudt dat bij bedrijfsbeëindiging er alleen een soortgelijke bestemming voor in de plaats kan komen en dus geen bedrijf in dezelfde milieucategorie. Andere voorbeelden van specifieke bestemmingen in het gebied zijn: woonwagens, de manage, parkeerplaatsen, de crossbaan en de volkstuinten met als eis dat per tuin maximaal 10m² bebouwd mag zijn met een hoogte van maximaal 2,5 meter (Leentje Savelsberg, gemeente Utrecht).

Het bestemmingsplan “Noordelijke stadsrand” is nog in voorontwerp waardoor het niet mogelijk is om de plankaart weer te geven. Wel is in figuur 25 een gedeelte zichtbaar van de plankaart behorende bij het bestemmingsplan “fietsbrug de Gagel”. Op dit deel van de plankaart is een aantal percelen aan de Gageldijk te zien en geeft het een indicatie van de bebouwde vlakken op deze percelen. Het bestemmingsplan “fietsbrug de Gagel” wordt hier niet zonder reden aangestipt. Dit bestemmingsplan is voor de onderzoekscasus eveneens van betekenis. Het doel van dit bestemmingsplan is namelijk om het Noorderpark beter bereikbaar te maken middels een fietsbrug. De barrièrewerking van de Noordelijke Randweg Utrecht wordt hiermee deels verminderd (Gemeente Utrecht, 2010). Het bestemmingsplan draagt dus bij aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in de noordelijke stadsrandzone.



Figuur 25 percelen en bouwvlakken Gageldijk
Bron: Bestemmingsplan “Fietsbrug de Gagel”, Gemeente Utrecht (2010)

Operationalisatie vraagstukken

Om te bepalen of de beheerfunctie van het bestemmingsplan effectief is, moet er antwoord worden gegeven op de vragen die gesteld zijn bij de operationalisatie van het begrip planologisch beheer. Het gaat om de vragen:

- Is het bestemmingsplan actueel?
- Komen de bestemmingen overeen met het huidige gebruik?
- Bevat het bestemmingsplan een minimum aan flexibiliteitsconstructies?

Het oorspronkelijke bestemmingsplan dateert uit 1987. Momenteel wordt er gewerkt aan een nieuw bestemmingsplan; ontwerpbestemmingsplan “Noordelijke stadsrand”. Dit ontwerpbestemmingsplan zal na de zomer ter inzage gelegd worden.

Bepaalde functies aan de Gageldijk zijn strijdig met het oude bestemmingsplan daterend uit 1987. Ook in deze relatief kleine stadsrand zijn dus ontwikkelingen mogelijk geweest zonder dat de gemeente hier van op de

hoogte was. Met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan zijn alle functies opnieuw in kaart gebracht en eventuele strijdigheden aangepast.

Het nieuwe bestemmingsplan streeft naar open verkaveling waardoor de nodige beperkingen worden opgelegd ten aanzien van de bebouwingsmogelijkheden op de kavels. Voor wat betreft het gebruik van het perceel is er een flexibiliteitconstructie die aangeeft dat, recreatief- en agrarisch gerelateerd beroep aan huis mogelijk is.

Kwalificering op de schaal van planologisch beheer

De komst van het nieuwe bestemmingsplan Noordelijke stadsrand zorgt er voor dat het bestemmingsplan actueel is en dat de aanwezige functies in het gebied overeenkomen met het bestemmingsplan. Het nieuwe bestemmingsplan toont aan dat de gemeente prioriteit heeft in het gebied. Ook de naam van het nieuwe bestemmingsplan “Noordelijke stadsrand” toont aan dat de gemeente Utrecht de noordelijke stadsrandzone als ruimtelijke categorie herkent. De gemeente wilt het gebied graag geschikt houden voor intensieve dagrecreatie en de ruimtelijke kwaliteit waarborgen. Zodoende worden er diverse beperkingen gelegd op het aanleggen van verhardingen en het bebouwen van de percelen. Als flexibiliteitconstructie wordt aangegeven dat enige vorm van beroep aan huis mogelijk is, indien van recreatief- of agrarische aard. Bewoners en gebruikers kunnen hierdoor profiteren van de recreatieve functie van het gebied. Deze flexibiliteitconstructie kan de recreatieve functie versterken maar vraagt van de gemeente ook een sterke regiefunctie om verrommeling tegen te gaan. Al met al wordt het nieuwe bestemmingsplan “Noordelijke stadsrand” als goed gekwalificeerd op de schaal van planologisch beheer.



Figuur 26 Bestemmingsplan

4.4.6 Samenwerkingsverband

Algemene beschrijving

Een gedeelte van de noordelijke stadsrandzone, de Ruigenhoeksepolder, is als recreatiegebied in 2009 overgedragen aan recreatieschap Stichtse Groenlanden (www.noorderpark.org). Een recreatieschap ontwikkelt, beheert en exploiteert voorzieningen voor de openluchtrecreatie. De taken die een recreatieschap uitvoert zijn gemeentelijke taken die vanuit efficiency oogpunt zijn overgedragen aan een recreatieschap (www.recreatiemiddennederland.nl). Het recreatieschap zorgt voor het opstellen van beleidsplannen voor openluchtrecreatie, geeft advies en ondersteunt initiatieven van derden. Er wordt door een recreatieschap nauw samengewerkt met organisaties op het gebied van natuur- en landschapsbescherming en recreatie en toerisme (www.recreatieschapmiddennederland.nl).

Operationalisatie vraagstukken

Om te bepalen of er een samenwerkingsverband aanwezig is tussen publieke- en private partijen moet er antwoord worden gegeven op de vragen die gesteld zijn bij de operationalisatie van het begrip planologisch beheer. Het gaat om de vragen:

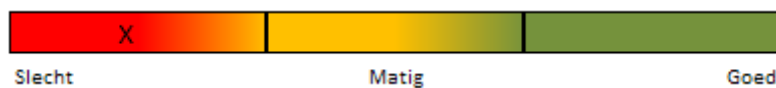
- Zijn direct belanghebbende in het gebied mede verantwoordelijk voor het beheer van het gebied en kunnen zij hierop aangesproken worden?
- Is er een externe partij die het beheer van het gebied voor rekening neemt?

Voor zover bekend, is er tussen de bewoners onderling en tussen de bewoners en de gemeente geen samenwerkingsvorm aanwezig. Voor direct belanghebbende zoals bewoners, bedrijven en gebruikers is het geldend bestemmingsplan van kracht.

Het recreatieschap ontwikkelt, beheert en exploiteert de voorzieningen in de Ruigenhoekse polder. Dit recreatieschap voert gemeentelijke taken uit. Het recreatieschap is een actieve partij dat samenwerkingsvormen aangaat met organisaties op het gebied van natuur, recreatie en toerisme. De gemeente Utrecht, gemeente de Bilt en Staatsbosbeheer zijn gezamenlijk een samenwerkingsverband met het recreatieschap aangegaan. Er is dus een externe partij aanwezig die het beheer van het gebied op zich neemt.

Kwalificering op de schaal van planologisch beheer

Tussen de gemeente Utrecht en de bewoners en gebruikers in de noordelijke stadsrandzone, bestaat geen samenwerkingsvorm. Het bestemmingsplan is het enige juridische instrument dat de gemeente inzet om de ruimtelijke kwaliteit te behouden en bewoners en gebruikers aan te spreken indien zij in strijd met dit bestemmingsplan handelen. Het samenwerkingsverband wat aanwezig is met het Recreatieschap Stichtse Groenlanden is een samenwerkingsverband tussen publieke partijen onderling. Daar waar het recreatieschap gemeentelijke taken uitvoert. Het neemt niet weg dat deze aanpak evenwel effectief kan zijn. Planologisch beheer vraagt om de aanwezigheid van enige samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen, deze is niet aanwezig. Op dit vlak scoort de gemeente Utrecht zodoende slecht.



Figuur 27 samenwerkingsvorm tussen publieke- en private partijen

4.5 Conclusie planologisch beheer in de noordelijke stadsrandzone gemeente Utrecht

In dit hoofdstuk is de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht als onderzoekscasus geanalyseerd. Voor elke afzonderlijke variabele uit het conceptueel model is bepaald hoe deze scoort op de schaal van planologisch beheer. De scores zijn samengebracht in figuur 28. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op een tweetal deelvragen die achtereenvolgens besproken zullen worden.

Deelvraag 4: In hoeverre is er in stadsrandzones X, Y, ... sprake van planologisch beheer?

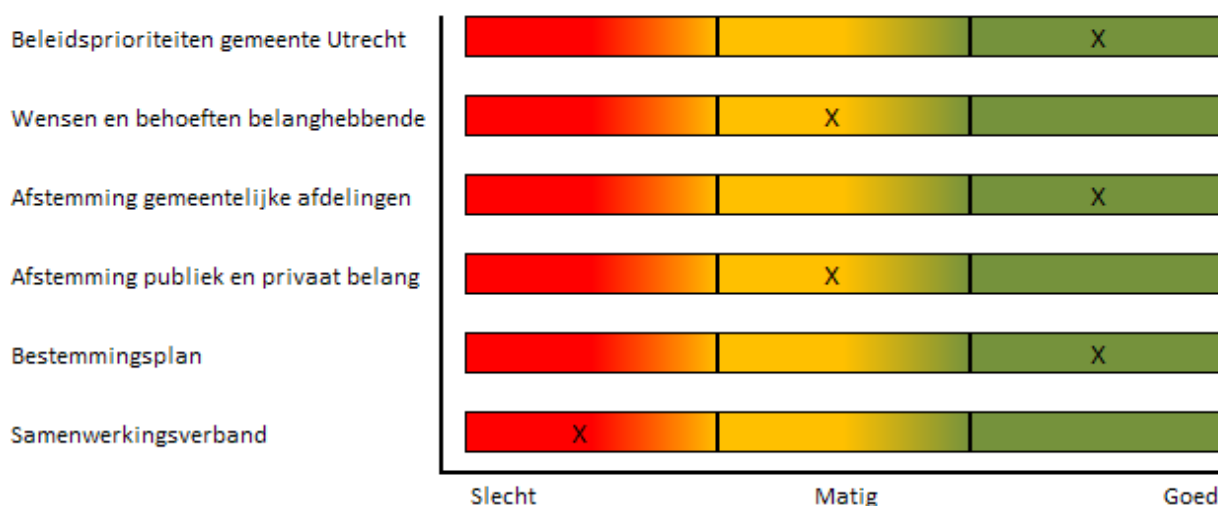
Uit figuur 28 blijkt dat het merendeel van de variabelen scoort aan de rechterzijde van de weegschaal wat betekent dat de gemeente goed scoort op de schaal van planologisch beheer. De planologische aanpak in de noordelijke stadsrandzone van Utrecht vertoont veel overeenkomsten met het nieuw voorgestelde begrip planologisch beheer.

De goede score van de gemeente Utrecht wordt voornamelijk veroorzaakt door de volgende vier variabelen:

1. De aanwezige beleidsprioriteiten die de gemeente heeft in haar stadsrandzones. De geografische ligging van Utrecht en de strakke contouren zorgen er voor dat Utrecht zo goed als uitontwikkeld is. Zij willen graag het van nature aanwezige recreatieve buitengebied rondom Utrecht benutten waarvoor de stadsrandzone een belangrijke schakel vormt. Voor de noordelijke stadsrandzone heeft de gemeente Utrecht een concrete visie waarin een gebied wordt beoogt voor de intensieve dagrecreatie.
2. De goede afstemming tussen de gemeentelijke afdelingen. De structuurvisie, waarin de beleidsprioriteiten worden aangegeven, is tot stand gekomen door de wensen en mogelijkheden van verschillende gemeentelijke afdelingen op elkaar af te stemmen. Hiervoor is een projectgroep aangesteld, is er veelvuldig intern overleg geweest en zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd.
3. De goede score op de schaal van planologisch beheer wordt ook veroorzaakt doordat de gemeente Utrecht de publieke- en private belangen goed op elkaar heeft afgestemd. In de noordelijke stadsrandzone heeft een herinrichtingcommissie er voor gezorgd dat de diverse belangen

geïnterviewd en op elkaar afgestemd werden. Er is een breed gedragen visie ontstaan om de natuurlijke- en cultuurhistorische waarden te behouden en extra te benutten door het gebied geschikt te maken voor recreatiemogelijkheden.

4. Het nieuwe bestemmingsplan “Noordelijke stadsrand”. Het nieuwe bestemmingsplan zorgt er voor dat de bestaande situatie geheel overeenkomt met de bestemmingen die dit nieuwe plan aangeeft. Alle aanwezige functies zijn geïnterviewd. Door het inperken van de bebouwingmogelijkheden probeert men een open kavel structuur te behouden en zodoende de natuurlijke- en cultuurhistorische waarden van het gebied te waarborgen.



Figuur 28 Waardering planologisch beheer gemeente Utrecht

Deelvraag 5: Welke factoren bepalen de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer in de stadsrandzones X,Y, ...?

Deze enkelvoudige casestudie heeft tot doel gehad om het begrip planologisch beheer te evalueren. De ex-ante evaluatie van de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht heeft een aantal factoren aan het licht gebracht die de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer aangeven. Factoren die de mogelijkheden van planologisch beheer versterken zijn:

- *Rode en groene contouren:*
De casestudie bij de gemeente Utrecht heeft inzichtelijk gemaakt dat de aanwezigheid van rode en groene contouren aanzet geeft tot intensief ruimtegebruik. Het verrommelen van stadsrandzones krijgt hierdoor weinig kans. Indien de ruimedruk in een gebied hoog is en de beschikbare ruimte beperkt is de slagingskans voor planologisch beheer groot.
- *Gebrek aan groene- en recreatieve ruimten:*
De gemeente Utrecht heeft binnen haar gemeentegrenzen een gebrek aan recreatieve- en groene ruimten. De schaarse groene ruimte die zij hebben willen ze daarom behouden en zien zij als waardevol element voor de stad. Pieter van Sluis (gemeente Utrecht) gaf aan dat dit waarschijnlijk anders ligt bij middelgrote gemeenten die omgeven zijn met veel groen landschap. Deze gemeenten vinden het groene landschap minder waardevol waardoor de kans op verrommelde stadsrandzones vermoedelijk groter is. Uit de onderzoekscasus kan daarom geconcludeerd worden dat het gebrek aan groene- en recreatieve ruimte de mogelijkheden voor planologisch beheer vergroot.
- *Aanwezigheid van natuur- en cultuurhistorische waarden:*
De aanwezigheid van structurerende elementen die een natuur- en cultuurhistorische waarden hebben dwingen gemeenten om een actieve aanpak te hanteren. Helemaal als het gaat om natuur- en cultuurhistorische waarden van nationaal belang zoals, in de onderzoekscasus, het Groene Hart en de Hollandse Waterlinie. Ontwikkelingen zijn maar in beperkte maten mogelijk aangezien deze elementen van bijzondere waarden zijn en niet aangetast mogen worden. De aanwezigheid van dergelijke

elementen schept vaak een gezamenlijk belang tussen belanghebbende en vergroot zodoende de mogelijkheden voor planologisch beheer.

- *Gedeelde belangen:*

In de onderzoekscasus is het overkoepelend belang van partijen, het bevorderen van de recreatie om de stad, het toegankelijk maken van het buitengebied en behoud van natuur- en cultuurhistorische waarden om uiteindelijk de aantrekkelijkheid van de gemeente en provincie Utrecht te behouden. Als er een overkoepelend belang aanwezig is brengt het partijen dichterbij elkaar en worden de kansen van planologisch beheer vergroot. Men is namelijk eerder bereid om consensus te doen.

- *De stadsrandzone heeft beleidsprioriteit:*

Als gemeenten de meerwaarde van haar stadsrandzones herkent en benoemd schept dit kansen voor planologisch beheer.

Factoren die planologisch beheer beperken zijn:

- *Financiële middelen:*

Een tekort aan financiële middelen binnen de gemeentelijke organisatie is een beperking voor planologisch beheer. Er kunnen nog zulke mooie visies en plannen ontwikkeld worden voor een gebied, zonder steun vanuit de markt is het voor de gemeenten veelal financieel onhaalbaar om de kwaliteit in het gebied volledig te verbeteren. Door financiële steun vanuit de markt en subsidies van het Rijk is het in de onderzoekscasus mogelijk geweest om het basisplan Ruigenhoek te verbeteren. Zo wordt met het Plusplan Ruigenhoek een stap dichterbij gezet in de richting van het ideaalbeeld (Mieke Span, gemeente Utrecht). Daarnaast heeft een tekort aan financiële middelen ook gevolgen voor gebieden waar stedelijke uitbreidingen gepland zijn. Er zal geen geld geïnvesteerd worden in het tijdelijk verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit indien bekend is dat het gebied binnen nu en bijvoorbeeld tien jaar ontwikkeld wordt (Mieke Span, gemeente Utrecht).

- *Geen initiatief vanuit samenleving:*

“voor wie is het een probleem?” moet afgevraagd worden als de stadsrandzone kenmerken heeft van verrommeling. Indien de samenleving geen problemen met het gebied ervaart zal de gemeente haar beperkte financiële middelen niet in het gebied investeren (Pieter van Sluis, gemeente Utrecht).

In het volgende hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op de centrale vraag die gesteld is in dit onderzoek. Daarnaast zullen er aanbevelingen gedaan worden aan de gemeente Utrecht en zal er een kritische reflectie plaatsvinden. Er zal daarbij aandacht besteed worden aan het onderzoeksproces, de onderzoeksresultaten en worden er eventuele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

5 Conclusies, aanbevelingen en reflectie

5.1 Inleiding

Met dit onderzoek is getracht een bijdrage te leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones. Er heeft een ex-ante evaluatie plaatsgevonden van een beheergericht beleid in de vorm van planologisch beheer. In dit hoofdstuk zal in de vorm van conclusies een terugkoppeling plaatsvinden naar de centrale vraag die aan het begin van dit onderzoek is gesteld:

In hoeverre kan een beheergericht beleid in de vorm van planologisch beheer bijdragen aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones?

In paragraaf 5.2 zal in de vorm van conclusies antwoord worden gegeven op de centrale vraag in dit onderzoek. Zoals de titel van dit hoofdstuk al aangeeft zullen in dit hoofdstuk niet alleen conclusies getrokken worden maar zullen er ook aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen worden gedaan aan de gemeente Utrecht ter bevordering van planologisch beheer in de noordelijke stadsrandzone. In paragraaf 5.3 zal zodoende antwoord gegeven worden op de deelvraag:

Deelvraag 5: Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor het verbeteren van planologisch beheer in de stadsrandzones X, Y, ...

In paragraaf 5.4 zal een kritische reflectie plaatsvinden over het gehele onderzoek. Het onderzoeksproces en de onderzoeksresultaten zullen kritisch worden geanalyseerd en er zullen aanbevelingen gedaan worden voor vervolgonderzoek. In deze slotparagraaf zal eveneens ingegaan worden op de laatst gestelde deelvraag.

Deelvraag 6: In hoeverre zijn de aanbevelingen voor de stadsrandzones X, Y, ... generaliseerbaar voor Nederlandse stadsrandzones?

Het antwoord op deze vraag staat in relatie tot bepaalde keuzes die gedurende het onderzoeksproces zijn genomen en past zodoende meer bij de kritische reflectie op dit onderzoek.

5.2 Conclusies

Het jarenlange gevoerde gedoogbeleid van gemeenten en het negeren van de stadsrandzone als ruimtelijke categorie in het rijksbeleid is de belangrijkste aanleiding geweest voor het doen van dit onderzoek. Het voeren van gedoogbeleid heeft er voor gezorgd dat veel functies een plaats konden krijgen in de stadsrandzone. Door het ontbreken van een integrale visie op dit gebied ontstonden er onsamenvhangende gebieden met uiteenlopende functies. Stadsrandzones zijn, zo vaak een toonbeeld van verrommeling. Omdat stadsrandzones gebieden zijn waar in de naaste toekomst plaats wordt geboden aan stedelijke uitbreidingen, vertrouwen gemeenten op een ontwikkelende partij die interesse heeft in de transformatie van het gebied. De ruimtelijke kwaliteit in het gebied zal zodoende op lange termijn verbeteren. Bevolkingskrimp heeft in dit onderzoek als uitgangspunt gediend voor het overwegen van een meer beheergericht beleid. Door het wegvallen van draagvlak (bevolking) zal de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones wellicht niet langer bereikt worden door stedelijke uitbreiding.

Een beheergericht beleid in de vorm van planologisch beheer streeft naar het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit door consolidatie en revitalisering. Planologisch beheer bevindt zich tussen de wetenschappelijk werelden van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Het is een taak van zowel publieke- en private partijen om een gedeelde visie te ontwikkelen die het draagvlak vergroot om zowel publieke als private ruimten in stadsrandzones te behouden en te verbeteren.

Uit de onderzoeksresultaten van de empirische analyse kan geconcludeerd worden dat planologisch beheer kan bijdragen aan het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit. De gemeente Utrecht scoort goed op de schaal van planologisch beheer en bereikt hiermee een ruimtelijke kwaliteit die dichtbij de gehanteerde definitie voor

ruimtelijke kwaliteit in dit onderzoek komt. In dit onderzoek werd de ruimtelijke kwaliteit gekarakteriseerd in termen van:

- Samenhang en diversiteit;
- Contrast tussen stad en land;
- Toegankelijkheid naar het buitengebied;
- Behouden van karakteristieke en cultuurhistorische waarden;
- Duurzaamheid en aanpasbaarheid.

Binnen de noordelijke stadsrandzone is sprake van *samenhang en diversiteit*. Het gebied herbergt diverse functies zoals de woonfunctie, bedrijvenfunctie, agrarische functie. De samenhang wordt in dit gebied bereikt door intensieve dagrecreatie als uitgangspunt voor het gebied te laten fungeren. Zo betekent dit ondermeer dat in het bestemmingsplan ruimte wordt geboden aan beroep aan huis. Als eis geldt dat dit beroep van recreatieve of agrarische aard moet zijn.

Het *contrast tussen stad en land* wordt gewaarborgd door het bestaande landschap als uitgangspunt te houden. Men streeft in het bestemmingsplan naar een open verkaveling waardoor de doorkijk naar het land in stand wordt gehouden. De gemeente Utrecht heeft een concrete visie om het gebied te laten functioneren als gebied voor de intensieve dagrecreatie.

De *toegankelijkheid* naar deze groen- en recreatiegebieden is een element waar de komende jaren hard aan gewerkt moet worden. Met behulp van subsidie zal een loop- en fietsbrug over de Karl Marxdreef gerealiseerd worden waardoor er een direct verbinding ontstaat tussen de woonwijken in Overvecht en het Noorderpark. Daarnaast zal in combinatie met het upgraden van de Noordelijke Randweg Utrecht gezorgd worden voor nog eens minimaal drie en het liefst vijf verbindingstukken.

De gemeente Utrecht is trots op de in het gebied *aanwezige karakteristieke en cultuurhistorische waarden* zoals de forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en het Groene Hart. Deze bijzondere waarden wil de gemeente Utrecht behouden en versterken. In het bestemmingsplan wordt dit behoud ondermeer vastgelegd door bepaalde functies specifiek te bestemmen en de bebouwingsmogelijkheden te beperken.

De duurzaamheid en aanpasbaarheid van het gebied wordt enigszins beperkt door de Noordelijke Randweg Utrecht. De regelgeving met betrekking tot geluid, luchtkwaliteit en fijnstof maakt dat deze weg een belemmering vormt voor aanpassingen in het gebied.

Uit de onderzoekscasus is gebleken dat het bereiken van ruimtelijke kwaliteit door planologisch beheer wordt versterkt door de aanwezigheid van:

- *Rode en groene contouren:*
De aanwezigheid van rode en groene contouren geeft aanzet tot intensief ruimtegebruik. Het verrommelen van stadsrandzones krijgt hierdoor weinig kans.
- *Gebrek aan groene- en recreatieve ruimten:*
Een gebrek aan recreatieve- en groene ruimten binnen gemeentegrenzen zorgt er voor dat het beperkte groene landschap dat aanwezig is, ook als waardevol element gezien wordt. Verrommeling krijgt hierdoor minder kans.
- *Aanwezigheid van natuur- en cultuurhistorische waarden:*
De aanwezigheid van structurerende elementen die een natuur- en cultuurhistorische waarden hebben, dwingen de gemeente een actieve aanpak te hanteren. Helemaal als het gaat om natuur- en cultuurhistorische waarden van nationaal belang. Ontwikkelingen zijn maar in beperkte maten mogelijk aangezien deze elementen, van bijzondere waarden, niet aangetast mogen worden.
- *Gedeelde belangen:*
Als er een overkoepelend belang aanwezig is brengt het partijen dichter bij elkaar en worden de kansen van planologisch beheer vergroot. Men is namelijk eerder bereid om consensus te doen.
- *De stadsrandzone heeft beleidsprioriteit:*
Als de gemeente de meerwaarde van haar stadsrandzones herkent en benoemd, schept dit kansen voor planologisch beheer.

Het *gebrek aan financiële middelen* en het *ontbreken van een initiatief vanuit de samenleving* zijn de belangrijkste beperkingen voor planologisch beheer.

Centrale vraag: In hoeverre kan een beheergericht beleid in de vorm van planologisch beheer bijdragen aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones?

De aanwezigheid van rode- en groene contouren, het gebrek aan groene- en recreatieve ruimten, de aanwezigheid van natuur- en cultuurhistorisch waarden, de aanwezigheid van partijen met gedeelde belangen en het hebben van beleidsprioriteit in de stadsrandzone zijn factoren die de mogelijkheden van planologisch beheer versterken. In de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht heeft planologisch beheer, mede gebaseerd op deze factoren, bijgedragen aan het verbeteren en behouden van de ruimtelijke kwaliteit.

5.3 Aanbevelingen

De in dit onderzoek uitgevoerde casestudy, naar de mate van planologisch beheer in de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht, heeft niet tot doel gehad om een adviesrapportage te schrijven aan de gemeente Utrecht. De casestudy diende als ex-ante evaluatie van het nieuwe begrip planologisch beheer. Toch zullen er in deze paragraaf een aantal aanbevelingen gedaan worden ter verbetering van planologisch beheer in de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht scoort goed op de schaal van planologisch beheer, toch is er altijd ruimte voor verbetering. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 5:

Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor het verbeteren van planologisch beheer in de stadsrandzones X, Y,...

Aanbeveling 1: Maak het belang van de stadsrandzone expliciet.

Uit gesprekken met de gemeente Utrecht is het belang van de stadsrandzone als schakel tussen de stad en het buitengebied gebleken. De gemeente Utrecht wilt een vitale stad met een recreatieve- en groene schil. Het belang van de stadsrandzone wordt echter maar kort aangekaart in de structuurvisie. Het belang van de stadsrandzone mag meer onderstreept worden en de concrete ruimtelijke consequenties benoemd worden. Impliciet heeft de gemeente Utrecht hoge beleidsprioriteiten in haar stadsrandzone ondermeer versterkt door de beperkte groene ruimten binnen de stad.

Aanbeveling 2: Meer burgerparticipatie

De totstandkoming van herinrichtingsplan Noorderpark had meer ruimte moeten bieden voor burgerparticipatie. Bewoners en gebruikers zijn voornamelijk informatief op de hoogte gehouden over de ontwikkelingen en hebben in beperkte mate inhoudelijk mee kunnen beslissen over het plan. Het nieuwe bestemmingsplan Noordelijke stadsrand zal na de zomer ter inzage gelegd worden. Doordat er in beperkte mate gewerkt is aan het verkrijgen van draagvlak bij de bewoners en gebruikers in het gebied kan dit tot bezwaar en vertraging leiden, zeker gezien het feit dat een eerdere poging tot een nieuw bestemmingsplan is gestrand. De positieve kanten van het plan hadden meer benadrukt kunnen worden. Nu is de kans aanwezig dat bewoners en gebruikers alleen maar de negatieve kanten zien van de beperkingen die in het bestemmingsplan worden gesteld.

Aanbeveling 3: Gemeente Utrecht ga vooral zo door...

Met de uitoefening van het herinrichtingsplan Noorderpark is de ruimtelijke kwaliteit in de noordelijke stadsrandzone verbeterd en worden de groene- en cultuurhistorische waarden in het gebied behouden. De gemeente Utrecht scoort goed op de schaal van planologisch beheer. Het advies aan de gemeente Utrecht is dan ook houdt deze focus vast en laat het proces en de inhoudelijke uitoefening van de noordelijke stadsrandzone als inspiratie dienen voor de invulling van bijvoorbeeld het te realiseren stadspark in de westelijke stadsrandzone nabij Haarzuilens.

5.4 Reflectie op het onderzoek

In deze slotparagraaf zal een kritisch reflectie plaatsvinden op het onderzoeksproces en de onderzoeksresultaten en zullen voorstellen voor vervolgonderzoek worden gedaan. Daarbij zal eveneens antwoord worden gegeven op de laatste deelvraag van dit onderzoek:

Deelvraag 6: In hoeverre zijn de aanbevelingen voor de stadsrandzones X, Y, ... generaliseerbaar voor Nederlandse stadsrandzones?

De beantwoording van deze vraag staat in relatie tot een aantal keuzes die tijdens het onderzoeksproces genomen zijn.

Het onderzoeksproces

In januari 2010 is gestart met het opstellen van een onderzoeksplan. Het recentelijk gepubliceerde onderzoek van Hamers et al. (2009) was een goed uitgangspunt bij de start van het onderzoek. Aan de hand van dit onderzoek en de gebruikte literatuur in dit onderzoek, is goede achtergrondinformatie verkregen over stadsrandzones en werd de problematiek rondom deze ruimtelijke categorie duidelijk. Na een uitgebreide literatuurstudie en een voorlopige vraagstelling is gewerkt aan het onderzoeksplan waarin vragen zijn beantwoord zoals: Wat wordt er onderzocht? Waarom wordt het onderzocht? En hoe gaat het onderzocht worden? Gedurende het opstellen van dit onderzoeksplan is de vraagstelling, doelstelling en aanpak van het onderzoek geconcretiseerd. Het uiteindelijk onderzoeksplan van maart 2010 heeft mij veel steun geboden en heeft ondermeer gezorgd voor het flexibele verloop van het verdere onderzoeksproces. Het onderzoeksplan heeft voor een groot gedeelte de input van hoofdstuk 1 in dit onderzoeksrapport geleverd.

De voorbereiding van het onderzoek was goed waardoor begin maart direct begonnen kon worden aan de inhoudelijke uitwerking van het theoretische kader. Dit onderdeel heeft in verhouding tot de rest van het onderzoek de meeste tijd in beslag genomen. Logisch, aangezien er een geheel nieuw begrip ontwikkeld moest worden op basis van bestaande theoretische noties. Vanwege tijdsdruk is gedurende het onderzoek besloten om één onderzoekscasus te selecteren voor de empirische analyse. Deze keuze heeft invloed gehad op de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Deze is vanzelfsprekend minder groot dan bij een meervoudige casestudy. De beperkte onderzoekstijd heeft er voor gezorgd dat de toetsing van het begrip planologische beheer niet van de grond is gekomen. De wisselwerking tussen theorie en empirie (gefundeerde theoriebenadering) waarbij het conceptueel model op grond van empirisch materiaal wordt bijgesteld heeft niet plaatsgevonden. Dat betekent dat het begrip planologisch beheer best nog wat kritische evaluatie kan gebruiken.

De onderzoeksresultaten

Kritisch terugkijkend op het onderzoek kan worden gesteld dat de onderzochte casus wellicht niet helemaal geschikt was. De onderzochte stadsrandzone huisvest specifieke gebiedskenmerken zoals forten van de Hollandse waterlinie en de ligging van het gebied in het Groene Hart. Door deze specifieke gebiedskenmerken zijn de resultaten van dit onderzoek maar in beperkte mate generaliseerbaar voor stadsrandzones in het algemeen. De unieke ligging van Utrecht zorgt er voor dat de gemeente door aanwezigheid van rode- en groene contouren niet verder kan uitbreiden. Utrecht wordt nog altijd gekenmerkt door een relatief streng ruimtelijk beleid waardoor verrommelde stadsrandzones niet voor komen. In het merendeel van de Nederlandse gemeenten wordt niet met rode en groene contouren gewerkt. Dit zelfde geldt voor de aanwezigheid van karakteristieke- en cultuurhistorisch waarden in de stadsrandzone. De aanwezigheid van karakteristieke- en cultuurhistorische waarden zorgen er in de noordelijke stadsrandzone van de gemeente Utrecht voor dat belanghebbende een overkoepelend belang hebben. Het vermoeden bestaat echter nog steeds dat in het merendeel van de Nederlandse stadsrandzone de belangen eerder tegenstrijdig zijn dan dat ze overeenkomen. De wellicht niet optimaal gekozen casus in dit onderzoek geeft extra aanleiding voor het doen van vervolgonderzoek.

Vervolgonderzoek

In dit onderzoek heeft dus geen toetsing plaatsgevonden van het begrip planologische beheer. Om dit nieuwe begrip goed te kunnen evalueren moeten er meerdere stadsrandzones onderzocht worden. In een eventueel vervolgonderzoek is het interessant om de mogelijkheden en beperkingen van planologisch beheer in een X aantal stadsrandzones te onderzoeken die verschillen van ligging en functionele samenstelling. Zodoende kan aan het licht komen in welke type stadsrandzone planologisch beheer succesvol is en in welke type niet. Het begrip planologisch beheer staat nog in de kinderschoenen en verdient verder onderzoek om zijn bijdrage aan de maatschappij en de wetenschap te kunnen bewijzen.

Literatuurlijst

Boeken en publicaties

- Adriaansen, S., Sax, R. (2008). *De Ancora-methodiek*.
- Bennema, S., te Boekhorst J., Coeterier J., Gerritse A., Van Kuijk M., Lahaye P., Peters R., Schipper-Andersson E., Teer M., De Wit A. (1981), *De overgangszone tussen stad en landelijk gebied. Onderzoek naar inrichtingsmogelijkheden ten behoeve van het woonmilieu in het algemeen en de recreatie in het bijzonder*.
- De Bruijn, J.A., Ten Heuvelhof E.F., In 't Veld, R.J. (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven.
- Buunk, W., de Groot, R. (2008). *Bouwen aan de rand van de stad*. Den Haag. Nirov.
- Van Buuren, P.J.J., De Gier, A.J.J., Nijmeijer, A.G.A., Robbe, J. (2009). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Kluwer, Deventer.
- Van der Cammen, H., De Klerk, L. (2003). *Ruimtelijke ordening; van grachtengordel tot VINEX-wijk*. Het Spectrum, Houten.
- Dienst Landelijk Gebied regio West (2008). *Habitattoets Herinrichting Noorderpark*. Haskoning Nederland B.V., Amsterdam.
- Donkers, H. (2010) *Thema's voor bachelortheses*. Blackboard, Radboud Universiteit te Nijmegen.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove (2006). *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek.
- Gemeente Utrecht, Dienst stadsontwikkeling (2004). *Structuurvisie Utrecht 2015-2030*. De Raat & De Vries, Amsterdam.
- Gemeente Utrecht, Dienst stadsontwikkeling (2010). *Ontwerpbestemmingsplan Fietsbrug de Gagel*. Uitgave gemeente Utrecht
- Frijters, E. et al. (2004). *Tussenland*. Den Haag. Ruimtelijk Planbureau.
- Geluk, M., Leijs, S. (2007). *Ruimtelijke kwaliteit en beheer geen vanzelfsprekendheid*. Een evaluerende casestudy naar het proces van afspraken maken over de ruimtelijke kwaliteit en het beheer van de buitenruimte bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Rotterdam. Erasmus Universiteit.
- Hamers, D., Nabielek, K., Piek, M., Sorel, N. (2009). *Verstedelijking in de stadsrandzone*. Een verkenning van de ruimtelijke opgave. Den Haag / Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hooimeijer, P., Kroon, H., Luttik, J. (2001). *Kwaliteit in meervoud*. Drukkerij A-twee, Waddinxveen.
- Kooij, P., 'Het Nederlandse platteland in de greep van de stad', in: M.A.W. Gerding (ed.), *Belvedere en de geschiedenis van de groene ruimte* (Groningen 2003) 139-164.
- LNV en VROM (2009). *Agenda Landschap, landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen*. Den Haag.

- Lucas, P. & G. van Oort (1993), *Dynamiek in een stadsrandzone. Werken en wonen in de stadsrandzone van de agglomeratie Utrecht*, Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Utrecht.
- Ministerie van Economische zaken (2004). *Kwaliteit wint terrein Parkmanagement*. Den Haag.
- Ministerie van Financien (2003). *Handreiking evaluatieonderzoek ex-ante*. Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en visserij (1995) *Herinrichting Noorderpark*.
- Pellenburg, p. (2004). Parkmanagement op bedrijventerreinen. In Rooilijn 37, nr. 3 (maart 2004), p. 124-139.
- Provincie Utrecht (2004). *Streekplan 2005-2015*. Plantijn Casparie, Utrecht.
- Roodenburg, H., Van Vuuren, D. (2004). *Arbeidsaanbod in de lange-termijnsce­nario's voor Nederland*. Den Haag, Centraal PlanBureau.
- Spit, T. & P.R. Zoete (2009), *Ruimtelijke ordening in Nederland*. Herziene editie. Den Haag: Sdu.
- Suurenbroek, F. (2007), *(On)begrensd land. De transformatie van de stadsrand van Haarlem*, Bussum: Thoth.
- Veeneklaas, F.R., Donders, J.L.M., Salverda, I.E. (2006). *Verrommeling in Nederland*. Wageningen: WUR.
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag, Uitgeverij Lemma.
- Voogd, H. (2004). *Facetten van de planologie, 6^e herziene druk*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- VROM-raad (2009). *Publieke ruimte*. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer. Den Haag.
- VROM, LNV, V&W, EZ (2006). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Internet

- Binnenlandsbestuur, Warbroek, B. Leegloop treft nieuwe steden, vinddatum 26 april 2010
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/all/leegloop-treft-nieuwe-steden.157037.lynkx>
- Gemeente De Bilt, Recreatie en toerisme, polder Ruigenhoek, vinddatum 31 mei 2010
<http://www.debilt.nl/algemeen/artikelen/vrije-tijd-en-cultuur/recreatie-en-toerisme.aspx>
<http://www.debilt.nl/~media/Upload/Recreatie/ProjectbeschrijvingPlusplanRuigenhoek211108%20pdf.ashx>
<http://www.debilt.nl/~media/Upload/Recreatie/Kaart%20Plusplan%20Ruigenhoekcollegebesluit26mei2009doc%20pdf.ashx>
- Gemeente Leusden, ruimtelijk beheer, vinddatum 15 maart 2010
<http://leusden.nl/infotype/webpage/view.asp?objectID=949>
- Gemeente Utrecht, Forten rondom utrecht, www.utrecht.nl/forten, vinddatum 30 mei 2010
<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=17672>
<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=17713>
<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=111901>
- Google, www.earth.google.com, vinddatum 27 mei 2010

- Iesberts Handelsmij B.V., www.iesberts.com, vinddatum 31 mei 2010
http://www.iesberts.com/over_ons.php

- Landinrichtingscommissie 'Noorderpark', www.noorderpark.org, vinddatum 31 mei 2010
<http://www.noorderpark.org/algemeen/gebied.php>
<http://www.noorderpark.org/algemeen/plan.php>
<http://www.noorderpark.org/algemeen/commissie.php>
<http://www.noorderpark.org/algemeen/nieuws.php>
<http://www.noorderpark.org/procedures/procedure.php>
[http://www.noorderpark.org/voorlichting/Nieuwsbrieven/Nieuwsbrief%2012%20\(2009\).pdf](http://www.noorderpark.org/voorlichting/Nieuwsbrieven/Nieuwsbrief%2012%20(2009).pdf)

- Moraal Juridisch Advies, www.wetruimtelijkeordening.net, vinddatum 27 april 2010
<http://www.wetruimtelijkeordening.net/page.php?4>

- Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie, www.hollandsewaterlinie.nl, vinddatum 30 mei 2010
<http://www.hollandsewaterlinie.nl/pages/wat-is-de-hollandse-waterlinie.aspx>
<http://www.hollandsewaterlinie.nl/items/fort-de-gagel.aspx>
<http://www.hollandsewaterlinie.nl/items/fort-ruigenhoek.aspx>

- Recreatie Midden Nederland, www.recreatiemiddennederland.nl, vinddatum 3 juni 2010
<http://www.recreatiemiddennederland.nl/organisatie/recreatieschap-stichtse-groenlanden.html>
<http://www.recreatiemiddennederland.nl/organisatie/recreatieschap-stichtse-groenlanden/nieuwe-projecten.html>
<http://www.recreatiemiddennederland.nl/organisatie/recreatie-midden-nederland/taken-recreatieschap.html>

- Ruimtelijk beheer, vinddatum 15 maart 2010
www.ruimtelijkbeheer.com

- Staatsbosheer, www.staatsbosheer.nl, vinddatum 3 juni 2010
<http://www.staatsbosbeheer.nl/Natuurgebieden/Groene%20Hart%20%20Vechtstreek/Meer%20info.aspx>
<http://www.staatsbosbeheer.nl/Nieuws%20en%20achtergronden/Dossiers/Recreatie%20om%20de%20Stad/Over%20Recreatie%20om%20de%20Stad.aspx>
<http://www.staatsbosbeheer.nl/Nieuws%20en%20achtergronden/Dossiers/Recreatie%20om%20de%20Stad/Recreatie%20om%20de%20Stad%20in%20de%20praktijk/Etalagebieden.aspx>

- Unie van Bosgroepen & Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, www.natuurbeheer.nu, vinddatum 15 maart 2010
http://www.natuurbeheer.nu/Beleid/Nederland/De_Ecologische_Hoofdstructuur_%28EHS%29/

- VROM, Innovatieregeling Mooi Nederland, vinddatum 1 maart 2010
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=45777>

Bijlage 1: Interview guide

Wie	Functie	Wanneer
Pieter van Sluijs	Projectmanager, Project Management Bureau gemeente Utrecht	25 mei 2010
Leentje Savelsberg	Juridisch adviseur, afdeling stadsontwikkeling gemeente Utrecht	16 juni 2010
Mieke Span	Senior landschapsarchitect, afdeling stadsontwikkeling gemeente Utrecht	2 juni 2010

Voorstellen

- Naam
- studierichting
- opleidingsinstantie
- studiejaar.

Introductie

De probleemstelling van dit onderzoek betreft het veelal ontbreken van ruimtelijk beleid voor stadsrandzones. Het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft zich altijd gefocust op de stad of het (platte)land. Het gebied tussen stad en het (platte)land is als ruimtelijke categorie nooit object geweest van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het gevolg hiervan is dat de stadsrandzone impliciet als expansiegebied voor de stad heeft gefungeerd. Ontwikkelingen waar de stad geen ruimte aan bood konden plaats krijgen in de stadsrandzone. Dergelijke gebieden zijn tot op zekere hoogte noodzakelijk om de aantrekkelijkheid van de stad te behouden. Maar uit een recentelijk onderzoek van Hamers et al. (2009) blijkt dat de loyaliteit aan de markt wellicht te groot is geweest. Het onderscheidt tussen stad en land verwaterd door de veelheid van uiteenlopende en conflicterende functies. Stadsrandzones hebben hierdoor het imago van verrommeling. De open ruimte tussen verstedelijkte gebieden slipt dicht en de stadsrandzone verslechtert de toegankelijkheid naar het buitengebied. Gemeenten voeren veelal een gedoogbeleid in de stadsrandzone. Dit gedoogbeleid is mede de oorzaak geweest van de zojuist genoemde problematiek. Een gedoogbeleid houdt in dat zolang er geen voornemens zijn om een bepaald gebied te ontwikkelen tot stedelijk gebied, veel functies een plaats kunnen krijgen in de stadsrandzone. De stadsrandzone wordt zodoende gedomineerd door marktpartijen en gemeenten weten lang niet altijd wat hier allemaal gaande is.

Doelstelling onderzoek

“Een bijdrage leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in stadsrandzones door een ex-ante evaluatie van een beheergericht beleid in een stadsrandzone”.

Vragen

Onderwerp	Hoofdvragen
Beleidsprioriteit gemeente: stadsrandzones hebben een hoge prioriteit;	- Wordt er in verschillende beleidsdocumenten aandacht geschonken aan de stadsrandzone? - Is er een concrete visie met een langer- termijn perspectief?
Wensen en behoeften belanghebbende: belanghebbende uiten hun wensen en behoeften;	- Hebben belanghebbende zelf initiatief getoond? - Hebben belanghebbende visies voor het gebied ontwikkeld?
Afstemming gemeentelijke afdelingen: binnen het gemeentelijk apparaat worden belangen op elkaar afgestemd;	- Zijn er gezamenlijke nota's aanwezig? - Hebben verschillende afdeling intern overleg?
Afstemming publiek- en privaat belang; inhoudelijke afstemming tussen publiek- en private belangen;	- Wordt de besluitvorming gedelegeerd aan de betrokken partijen? - Worden er informatie/inspraak avonden georganiseerd?
Bestemmingsplan: het bestemmingsplan is recent en legt de gemaakte afspraken juridisch vast;	- Is het bestemmingsplan actueel? - Komen de bestemmingen overeen met het huidige gebruik? - Bevat het bestemmingsplan een minimum aan flexibiliteitsconstructies?
Samenwerkingsvorm tussen partijen: er is een samenwerkingsvorm aanwezig.	- Is er een externe partij die het beheer van het gebied voor rekening neemt? - Zijn direct belanghebbende in het gebied mede verantwoordelijk voor het beheer van het gebied en kunnen zij hierop aangesproken worden?

Afronding

Dankwoord

Napraten, kleine social talk