

Stadsranden: tijd voor een eigentijds perspectief

Daamen, T.A.; Verdaas, J.C.; Boeve, M.N.

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Daamen, T. A. (null), Verdaas, J. C. (null), & Boeve, M. N. (null). (2023). Stadsranden: tijd voor een eigentijds perspectief., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/stadsranden-tijd-voor-een-eigentijds-perspectief/>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

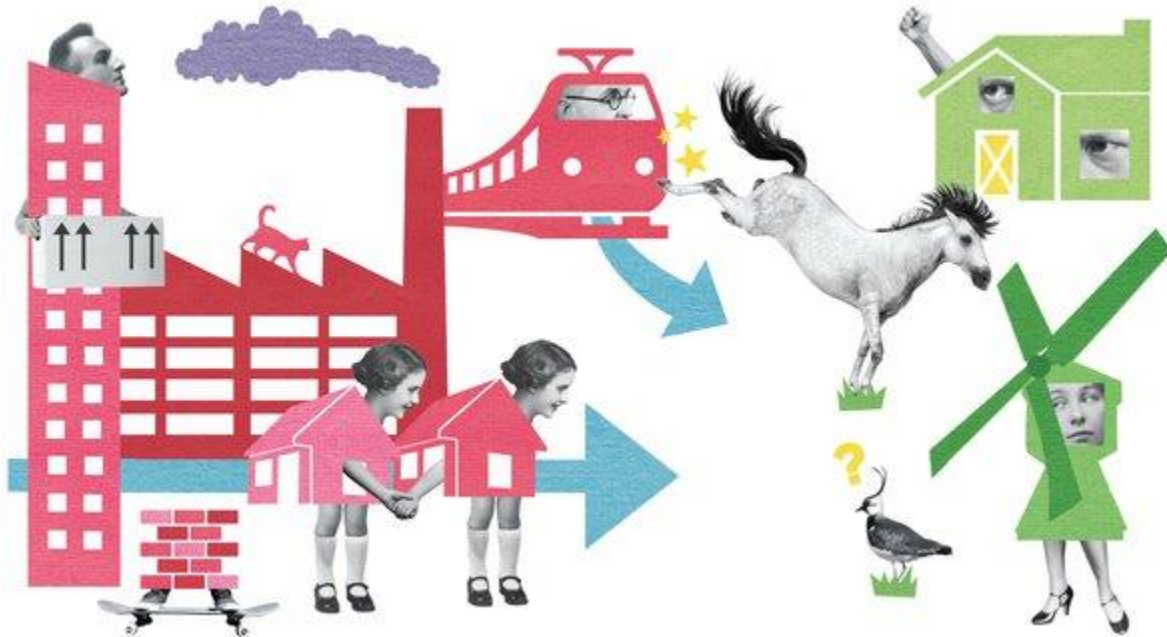
Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Stadsranden: tijd voor een eigentijds perspectief



[Tom Daamen](#) - Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft

[Co Verdaas](#) - Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland

[Marlon Boeve](#) - Marlon Boeve is hoogleraar omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft

4 juli 2023

[Analyse](#) Stadsranden dringen zich in ons vakgebied in allerlei hoedanigheden op, vooral als het gaat om de vraag of we deze overgangszones moeten oprekken. Maar wat standsranden zijn is immer omstreden, terwijl voor gebiedsontwikkelaars een eigentijds begrip ervan onontbeerlijk is. Hoogleraren Co Verdaas en Marlon Boeve en SKG-directeur Tom Daamen geven daarvoor een aanzet.

Dit is – de uitgebreide versie van – het openingsartikel van de Zomereditie 2023 van de Gebiedsontwikkeling.krant. De krant staat in het teken van ‘de stadsrand’ en verschijnt eind deze week.

Een discussie over stadsranden zal voor sommigen in gebiedsontwikkeling al snel gaan over binnen- of buitenstedelijk bouwen. Uiteraard is de Leerstoel Gebiedsontwikkeling regelmatig bevraagd over welke positie zij inneemt in dit ‘debat’, maar het antwoord is iedere keer dezelfde: op de vraag of je binnen of buiten de stad moet bouwen is geen wetenschappelijk sluitend antwoord te geven. Collega David Hamers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vatte het onlangs in het NRC juist samen: “Het is geen kwestie van óf-óf, maar én-én.” De vraag waar woningbouw gepleegd moet worden zal gevoed moeten worden door wetenschappelijke inzichten, maar de keuze ligt in ons land bij het openbaar bestuur. Als we toch een aanbeveling moeten doen, dan roepen we graag op tot meer kwaliteit in het debat. Meer feiten, robuuste kennis

en historisch besef zijn daarvoor onontbeerlijk. Maar ook de moed om na een stevige uitwisseling van argumenten tot ‘ruimtelijke ordening’ te komen. Ook langs de randen van de stad.

Een korte geschiedenis

Stadsranden zijn zo oud als de stad zelf. Sterker, ook voordat we ons vestigden in steden had de mens de neiging de – tijdelijke – nederzetting of het kampement te begrenzen. Toen was dat vooral om wilde dieren en ongenode gasten buiten te houden. Het illustreert vooral dat onze behoefte aan ‘afbakenen’ diep zit.

Toen we ons gingen vestigen in permanente nederzettingen en steden, werd de begrenzing omgezet in een meer permanente fysieke structuur. Deze was vooral bedoeld om de vijand buiten te houden en daarmee veiligheid te bieden aan de mensen binnen de omwalling; de talloze kastelen en stadsmuren in ons (West-Europese) landschap zijn de stille getuigen van die periode. Stadsmuren hadden in de middeleeuwen ook een fiscale en economische betekenis. Als van de landheer of machthebber toestemming was verkregen een stadsmuur op te richten, bood dit ook de mogelijkheid inkomsten te genereren. Wie naar binnen wilde voor doorgang, handel, andere zaken of een (veilige) overnachting, moest vaak betalen voor de toegang.



‘Dorpslandschap’ door MPPPhotograph (bron: [Shutterstock](#))

Gaandeweg werden fysieke stadsranden als verdedigingslinie minder relevant: de bevolking groeide en het was simpelweg ondoenlijk om de contouren van de stadsmuren daarmee gelijke tred te laten houden. Steeds vaker werden nederzettingen buiten de stadsmuren gerealiseerd. Daarnaast veranderden de technieken om steden aan te vallen, met name door de uitvinding van het buskruit. In de 18e en 19e eeuw werden de meeste stadsmuren daarom afgebroken of ontmanteld.

In al die perioden bleven stad en ommeland met elkaar verweven. De stad kon niet zonder de oogsten van het ommeland, de stad bood ruimte voor handel, veiligheid en vermaak en was vaak het centrum waar de macht zetelde. De stadsrand transformeerde door de jaren heen van een harde fysieke begrenzing in de vorm van een wal of muur in een zone waar stad en ommeland als het ware in elkaar overliep, soms met een duidelijke grens, soms meer vloeiend.

Maatschappelijk fenomeen

De stadsrand is in de 20e eeuw verder getransformeerd tot een zone die als het ware meebeweegt met de groei (of eventuele krimp) van de stad. Wie met enige stedenbouwkundige kennis een blik werpt op de plattegrond van steden als Zwolle, Nijmegen, Arnhem, Utrecht en tal van

andere Nederlandse steden, ziet hoe deze steden zich door de jaren heen hebben geplooid in hun omgeving.

Nieuwe kansen voor gebiedsontwikkeling doen zich niet alleen langs de randen van steden, maar juist ook in het landelijk gebied voor

Middeleeuwse centra zijn vaak herkenbaar aan het stratenpatroon (grid of radiaal, veelal aan een van onze wateren) en soms is de contour van de oude stadsmuren nog terug te vinden. De eerste uitbreidingen, de industrialisatie, de komst van het spoor (en dus het station), de fase van wederopbouw, bloemkoolwijken, de uitbreidingen van recenter tijden; elke periode laat herkenbare sporen na in de plattegrond van een stad. Logischerwijze bewogen de stadsranden mee met deze ontwikkelingen. Oude randen gingen als het ware op in de stad.

Gelaagde relatie

Hoewel we stadranden fysiek-ruimtelijk nog altijd duidelijk beleven en kunnen aanwijzen, is de vraag wat stadranden zijn en waar deze zich (moeten) bevinden vandaag de dag lang niet zo zwart-wit als een stad-land-discussie doet vermoeden. Regelmatig wordt immers het idee geopperd dat Nederland één groot verstedelijkt landschap is,

een werkelijkheid waar we in sociaal-maatschappelijke zin echt niet meer omheen kunnen. In de periode tijdens en na de coronapandemie heeft menig stedelijk kenniswerker zich buiten de stad een plek ‘in het groen’ veroverd.

Of er daadwerkelijk sprake is van een (blijvende) trek van platteland naar de stad laten de eerste onderzoeken

nog niet overtuigend zien. Duidelijk is wel dat door verbeterde mobiliteit en ICT-mogelijkheden op het platteland al geruime tijd een steeds ‘stedelijker’ leven mogelijk maken. Stedelijke banen en voorzieningen zijn voor een deel van de plattelanders toegankelijker geworden (terwijl ze dichterbij huis verdwenen). Verschillende typen bedrijven openen filialen, centra of kantoren op plekken in de periferie, om zo aan de nieuwe wensen van medewerkers en klanten tegemoet te komen.

Op een vergelijkbare manier is de vraag naar lokaal, biologisch en/of zelfgeproduceerde levensmiddelen niet meer uit de hedendaagse stad weg te denken. Van stadslandbouw tot microbrouwerijen en hyper-lokale keukens, de stedeling ‘consumeert’ graag wat van oudsher onderdeel is van het dorpse leven. Op vele manieren veroveren plattelandfenomenen zo een plek in de hedendaagse stedelijke ruimte, economie én cultuur. Daarnaast is de maatschappelijke behoefte aan meer hoogwaardig groen en biodiversiteit in en om de stad groeiende. Mede door klimaatverandering en de noodzaak om onze leefomgeving gezonder te maken is de kennis (en het plezier) om stedelijk groen goed aan te leggen en te onderhouden enorm in trek. Uit recent onderzoek blijkt dat op dit punt [de stadsrand tot nog toe onbenutte kansen biedt](#) – plattelandskennis is hard nodig om de stad toekomstbestendiger te maken.



‘Tom Daamen, Marlon Boeve en Co Verdaas’ door Sander van Wettum (bron: Gebiedsontwikkeling.nu)

De relatie tussen stad en platteland is dus een gelaagde. De opgave voor gebiedsontwikkelaars in de stadsrand is hierdoor zeer gevarieerd, van natuurversterking tot woningbouw en van waterberging tot energielandschap. Dit betekent onder andere dat nieuwe kansen voor gebiedsontwikkeling zich niet alleen langs de randen van steden, maar juist ook in het landelijk gebied zullen gaan voordoen. Dit lijkt in lijn met marktontwikkelingen die, voor velen tegen de verwachting in, de afgelopen jaren in de provincies Overijssel, Friesland en zelfs Zeeland zijn opgekomen. Hier zijn interessante nieuwe kansen voor gebiedsontwikkelingen ontstaan.

Rode en groene druk

Stadsranden zijn voor beleidsmakers en onderzoekers interessante zones omdat verschillende (ruimtelijke) opgaven elkaar hier treffen. ‘Stadsranden hebben een belangrijke schakelfunctie in het vormgeven en afstemmen van beleid op verschillende bestuurlijke niveaus’ constateert het PBL in 2018.

Het PBL maakt in zijn [studie naar stadsranden](#) onderscheid tussen de rode de groene druk. De stadsranden staan als het ware symbool voor de strijd om de ruimte. Die strijd is doorgaans heftiger wanneer de ‘rode’ en ‘groene’ grenzen ook samenvallen met bestuurlijke grenzen. Groene plattelandsgemeenten zien het oprukken van de stadsrand zelden verwachtingsvol

tegemeet. Het kan immers een aanleiding vormen voor een gemeentelijke herindeling en bedreigt de eigen identiteit. Er zijn voorbeelden waarbij de ‘rode druk’ vooral leidt tot groene impulsen bij de buurgemeenten. Of meer populair geformuleerd: een oprukkende stadsrand kan de behoefte versterken de stad te begrenzen. Een stadsmuur bouwen doen we niet meer, maar er zijn andere manieren om de stadsrand en daarmee de oprukkende stad te begrenzen.

Zo is de groei van Arnhem ten zuiden van de Rijn en de sprong van Nijmegen over de Waal richting noorden een krachtige impuls geweest voor de komst van Park Lingezege. Dit landschapspark van zo’n 1700 hectare diende te voorkomen dat Arnhem en Nijmegen aan elkaar vast zouden groeien. Het zou voor de (toekomstige) bewoners in het zogeheten middegebied ruimte bieden voor landbouw, natuur, water en recreatie. Het laat zich raden dat – in eerste instantie – het enthousiasme om Park Lingezege te realiseren bij de colleges van b. en w. en gemeenteraden van de kleinere gemeenten tussen Arnhem en Nijmegen een stuk groter was dan in Arnhem en Nijmegen zelf. De gemeenten tussen Arnhem en Nijmegen zagen het Park (onuitgesproken) vooral als een kans om de verstedelijking van het groene middegebied een halt toe te roepen.

Heel Nederland

In het nationale ruimtelijke beleid worden de randen van de stad al sinds de jaren ’80 van de vorige eeuw als het ware ‘bewaakt’. Al in de Structuurschets stedelijke gebieden van 1983 werd ingezet op een zogenaamd ‘bundelingsbeleid’ waarbij functies als wonen, werken, recreatie en voorzieningen worden gebundeld met als doel het stedelijk draagvlak te ondersteunen en de groei van de mobiliteit en een verdere verstedelijking

van het landelijke gebied te beperken.

In daaropvolgende ruimtelijke nota’s – zowel Vinex als Nota Ruimte – wordt dit bundelingsbeleid voortgezet en is er extra aandacht voor bufferzones tussen stedelijke gebieden. Daarbij vindt zoals bekend vanaf begin deze eeuw (onder andere met de Nota Ruimte uit 2004) een verschuiving plaats van verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke ordening van het Rijk naar provincies en gemeenten met behulp van het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’.

Wie weet bieden stadsranden ‘oplossingsruimte’ in de puzzel van het huidige kabinet om Nederland te ‘helen’

Inmiddels schuift de aandacht op nationaal niveau naar ‘Heel Nederland’

in plaats van (centrum)steden en stadsranden alleen. Minister De Jonge heeft deze werktitel al aan de aangekondigde nieuwe Nota Ruimte meegegeven. Steden, stadsranden en omliggende gebieden zullen in de ruimtelijke ordening nadrukkelijker als een in-elkaar-overlopend geheel worden gezien. Op zich is dit niet nieuw, maar na een periode van afwezigheid zal het Rijk — naast een inhaalslag op kennisvlak — zich ook een afgewogen sturingsrepertoire moeten gaan aanmeten. Een aanbeveling van het [WRR-rapport ‘Stad en land’](#) (pdf) uit 2002 (!) is wat dat betreft nog steeds actueel: “In plaats van zich via een restrictief contourenbeleid af te zetten tegen de bestaande ruimtelijke dynamiek, zou de overheid zich proactiever [bij] deze dynamiek

kunnen aansluiten door [...] selectief kwaliteiten te ontwikkelen.” [Niet sterker maken wat al sterk is, maar ‘wat sterk moet worden’ lijkt hierbij het nieuwe devies.](#)

Zorgvuldig ruimtegebruik

Natuurlijk is het verleggen van stadsranden en het versterken van kwaliteiten niet louter een beleidskeuze. Deze keuzes zullen zich moeten verhouden tot de lijn van zorgvuldig ruimtegebruik in ons kleine landje, dat juridisch onder meer vorm heeft gekregen in de ‘ladder voor duurzame verstedelijking’. De ladder dwingt de (bestemmings- of straks omgevings-) planwetgever tot het motiveren van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bovendien moet bij een ontwikkeling buiten het stedelijk gebied of in stedelijk groen worden gemotiveerd waarom niet binnen het stedelijk gebied

in de behoefte kan worden voorzien. De voorkeur gaat dus uit naar gebiedsontwikkeling binnen het bestaande stedelijke gebied in plaats van daarbuiten. Hoewel de laddertoets ook onder de Omgevingswet terugkomt, staat deze steeds meer onder druk met het oog op de woningbouwopgave. Om versnelling van de woningbouw te bewerkstelligen zouden belemmeringen voor buitenstedelijke bouw

uit de ladder moeten worden gehaald. Dit sluit ook aan bij het aangekondigde beleid van de nieuwe Nota ruimte.



‘Naarden, Noord-Holland’ door Geza Kurka_Hungary (bron: [Shutterstock](#))

Het loslaten van de uitgangspunten van de ladder zou een opmaat kunnen zijn naar een verdere vervaging van de stadsranden door bebouwing. In het licht van ander nationaal beleid zou dit opmerkelijk zijn. In de beleidsbrief ‘water en bodem sturend’ wordt juist ingezet op de ladder voor duurzame verstedelijking om bodemafdekking tegen te gaan en op minder ‘netto landgebruik’.

Dit past ook bij Europese ontwikkelingen zoals het uitgangspunt van ‘*no net land take*’ in 2050 (hoewel dit uitgangspunt

, ook op Europees niveau, nog wordt bediscussieerd).

Ook andere Europese ontwikkelingen zijn relevant voor de discussie over de stadsranden. Zo zet het voorstel voor een EU-natuurverordening inzake natuurherstel

vanuit een oogpunt van behoud van de biodiversiteit in op herstel in zowel natuurgebieden als daarbuiten, zoals steden en landbouwgronden. Het voorstel bevat onder meer streefdoelen voor 2030 om ervoor te zorgen dat er geen nettoverlies aan groene ruimte is in (kleinere) steden en voorsteden en er een minimumniveau aan boombedekking is. Voor 2040 en 2050 is het doel de groene ruimte en boombedekking daar verder te vergroten.

Hoewel ook dit voorstel (zwaar) wordt bediscussieerd (onder andere door Nederland), is duidelijk dat een vervaging van stadsranden door verdere bebouwing niet altijd past bij deze Europese ontwikkelingen die zijn ingegeven door duurzame (gebieds)ontwikkeling met behoud van biodiversiteit.

Land zonder (scherpe) randen

De opgaven waar we in ons land voor staan overstijgen de stadsrand uiteraard: 1 miljoen woningen, een energietransitie, de verandering van het klimaat, het streven water en bodem sturend te maken, de verduurzaming van de economie (in stedelijk en landelijk gebied). Het zijn opgaven die veel verder reiken dan de vraag of de stadsranden zullen opschuiven en al dan niet van kleur zullen verschieten.

Tegelijkertijd typeerde onze minister voor Ruimtelijke Ordening de stadsrand in zijn recente planologielezing niet voor niets als een plek waar veel onbegrip en wantrouwen heerst tegenover de keuzes die concreet over onze ruimte gemaakt worden. Nederland mag dan een klein land zijn waarin de stedelijke centra dominant zijn, als we de puzzel willen gaan leggen zullen de mensen in de lands- en stadsranden

zich er weer bij betrokken moeten gaan voelen. In de nieuwe Nota Ruimte zal de minister dus inzetten op een Nederlands zonder (scherpe) randen, maar dit bevat wel een dubbele boodschap. Enerzijds zal Nederland in zijn geheel benut dienen te worden willen we alle ruimtevragen en -

transities een plek bieden, maar anderzijds zal het zaak zijn aan heel Nederland perspectief te bieden (en dus niet meer te denken in randen).

Op zoek naar oplossingsruimte

Zolang er steden zijn zullen er stadsranden zijn. Dat we zelden spreken van plattelandsranden zegt overigens iets over onze blik op de ruimte: de stad als centrum, met een rand en daarbuiten het platteland. Wie weet bieden stadsranden ‘oplossingsruimte’ in de missie van het huidige kabinet om Nederland ‘te helen’. Na een periode van harde stadsmuren en een fase van meer dynamische stadsrandzones breekt hierdoor mogelijk een nieuwe fase aan waarin stad en platteland elkaar fysiek, economisch en sociaal-cultureel weer nadrukkelijk tegemoet gaan treden.

Cover: ‘Illustratie stadsranden’ door Esther Dijkstra (bron: Gebiedsontwikkeling.nu)
