

Stad en Land

Een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek

Deze studie werd uitgevoerd in opdracht van de Nationale Raad voor
Landbouwkundig Onderzoek en het Netwerk voor Onderzoek en Ontwikkeling
Ruimtelijk Beleid door:

Mw.Dr.Ir. M.C. Hidding Landbouwniversiteit Wageningen, Departement Omgevings-
wetenschappen

Prof.Dr. D.B. Needham Universiteit Nijmegen, Faculteit Beleidswetenschappen

Dr.Ir. J. Wissershof Universiteit Nijmegen, Faculteit Beleidswetenschappen

*Nationale Raad voor Landbouwkundig
Onderzoek*

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/nrlo/>

*Netwerk voor Onderzoek en
Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid*

Postbus 30833

2500 GV Den Haag

tel.: 070 3028439

ISBN: 90 - 5059 - 073 - X

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

NRLO-rapport nr. 98/17, Den Haag, juni 1998

Ten Geleide

Dit rapport bevat een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek naar de interactie en differentiatie van stad en land. Het komt voort uit een gezamenlijk initiatief van NRLO en Netwerk RO. De behoefte aan een dergelijk programma werd verwoord in een eerder rapport van NRLO en Netwerk RO 'Interactie stad-land' (NRLO rapport 96/20).

Het programma wordt gekenmerkt door de keuze van 'discoursen' als conceptueel kader. Het begrip discours verwijst naar een min of meer samenhangend geheel van denkbeelden over (aspecten van) de ruimtelijke organisatie van stad en land. Binnen het op dit moment nog overheersende discours van 'stad en land als tegenpolen' kunnen de processen die de verhouding tussen stad en land diepgaand beïnvloeden, slecht worden begrepen. Er zijn ander discoursen in opkomst zoals 'stad en land als netwerken' en 'stad en land als ecosysteem'. Elk discours biedt slechts zicht op een beperkt deel van de complexe werkelijkheid. In het programma wordt dan ook een benadering gevolgd waarbij onderzoeksthema's liggen op het snijvlak van verschillende discoursen. Uit dat onderzoek kunnen vernieuwende inzichten voortkomen.

In het programma wordt gebroken met de traditie van gescheiden kennisontwikkeling voor de problematiek van stad en die van land. Kennisontwikkeling voor stad en land vindt in het programma geïntegreerd plaats. Dat betekent dat er tijdens de uitvoering van het programma moet worden samengewerkt tussen op rurale vraagstukken georiënteerde onderzoekers en de meer op urbane vraagstukken georiënteerde onderzoekers.

Het programma dient kennis te ontwikkelen over de volle breedte van analyse, ordening en sturing van de stad-land interactie. De verschillende schaalniveaus (internationaal, nationaal en regionaal) komen alle aan bod. Zowel α - en β - als γ -disciplines, vooral die welke op ontwerp- en beleidsprocessen zijn gericht, zijn voor de uitvoering van het programma nodig.

Vanuit dit fundamenteel wetenschappelijk en strategisch programma kunnen verbindingen worden gelegd met het meer toegepaste DLO programma stad-land, dat in 1997 in uitvoering is genomen. De samenhang in de uitvoering van beide programma's is goed mogelijk en zou als meerwaarde hebben dat daardoor de nieuwe kennisontwikkeling beter kan aansluiten bij de realisering van nieuwe verhoudingen tussen stad en land op regionaal en lokaal niveau.

NRLO en Netwerk RO menen dat het hier gaat om een uitdagend programma. Het is wetenschappelijk complex en vernieuwend en het doorbreekt bestaande institutionele grenzen binnen de overheid en de wetenschapswereld. Een dergelijk programma komt alleen van de grond als een aantal personen en organisaties hun schouders daaronder zetten. Daarover zal nader overleg met NWO en departementen plaatsvinden.

Dr.Ir. A.P. Verkaik,
Directeur Bureau NRLO

Drs. J. Laan,
Voorzitter Netwerk voor Onderzoek
en Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid

Inhoudsopgave

Ten Geleide	i
Woord vooraf	iii
Covernotitie	v
Achtergrondrapportage	
Samenvatting	1
1. Onderzoekskader	5
1.1. Achtergrond	5
1.2. Doel- en probleemstelling	6
1.3. Opzet van het rapport	7
1.4. Begrippenkader	7
<i>Deel I: Conceptueel kader</i>	
2. Leeswijzer	9
2.1. Karakteristiek van deel I	9
2.2. Eisen aan het conceptuele kader	9
2.3. Bouwstenen voor het conceptuele kader	10
2.4. Opbouw Deel I	12
3. Discoursen	13
3.1. Inleiding	13
3.2. Stad en land als tegenpolen	14
3.3. Stad en land als netwerk van activiteiten	15
3.4. Stad en land als ecosysteem	17
3.5. Stad en land als stelsel van plekken	18
3.6. Stad en land als vastgoed	19
4. Theoretische invalshoeken	21
4.1. Inleiding	21
4.2. Drijvende krachten	21
4.3. Actoren	22

4.4. Structuren	23
4.5. Wisselwerkingen	24
4.6. Relatie met de discourses	25
5. Planconcepten	27
5.1. Inleiding	27
5.2. Patroonconcepten	29
5.3. Procesconcepten	30
5.4. Plekconcepten	34
5.5. Vastgoedconcepten	36
5.6. Relatie met de discourses	36
6. Interventiemogelijkheden	37
6.1. Inleiding	37
6.2. Hiërarchische sturing	37
6.3. Netwerksturing	39
6.4. Zelfsturing	41
6.5. Relatie met de discourses	41
<i>Deel II: Onderzoeksprioriteiten</i>	
7. Onderzoeksthema's	43
7.1. Inleiding	43
7.2. Discourses van stad en land	45
7.3. Stromen in de ruimte	48
7.4. Bundelingsbeleid in perspectief	50
7.5. Identiteiten van stad en land	52
Literatuur	55
Bijlagen:	
1. Overzicht van concepten en theorieën over stad en land	61
2. Oriëntatie op de praktijk	63
3. Lijst van geraadpleegde personen	71
4. Stellingen bij "Interactie en differentiatie van stad en land"	73
5. Verslag ronde-tafelconferentie	75
Summary	79

Woord vooraf

Dit rapport draagt als titel 'Interactie en differentiatie van stad en land; naar een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek'. Het behelst een voorstel voor een onderzoeksprogramma, bedoeld om bij te dragen tot een vernieuwing van het denken over de relatie tussen stad en land. Dit onderzoeksprogramma beoogt zowel nieuwe analytische inzichten te genereren als nieuwe inzichten omtrent inrichtings- en sturingsprincipes voor stad en land.

Het rapport bestaat uit twee delen: een *Covernotitie* en een *Achtergrondrapportage*. In de covernotitie wordt het voorgestelde programma in hoofdlijnen geschetst, met inbegrip van diverse uitvoeringsaspecten, zoals looptijd, organisatie en een globale begroting. De achtergrondrapportage is geschreven ter voorbereiding op de covernotitie, met name met het oog op de wetenschappelijke fundering ervan. In de achtergrondstudie is gezocht naar een geschikt en uitdagend conceptueel kader voor fundamenteel-strategisch onderzoek van stad en land, zijn actuele maatschappelijke vraagstukken met betrekking tot stad en land, die om nieuwe beleidsinzichten vragen, globaal in kaart gebracht en is een keuze voor prioritaire onderzoeksthema's gemaakt. De achtergrondrapportage kan worden geraadpleegd ter toelichting op het programmavoorstel in de covernotitie.

De onderzoekers danken allen die direct en indirect hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit rapport, in het bijzonder prof.dr. J. Buursink van de KUN en prof.dr. A.G.J. Dietvorst van de LUW voor hun stimulerende inbreng in de brainstormsessies in de beginfasen van de achtergrondstudie, de deelnemers aan de werkconferentie over het conceptuele kader in februari 1997, die aan de discussiebijeenkomst over actuele maatschappelijke vraagstukken met betrekking tot stad en land in april 1997 en de deelnemers aan de ronde-tafelconferentie ter wetenschappelijke toetsing van het programmavoorstel in maart 1998.

Tenslotte spreken de onderzoekers de hoop en verwachting uit, dat de in dit programmavoorstel ontvouwde denkbeelden zullen leiden tot wetenschappelijke vernieuwingen en beleidsinnovaties ten aanzien van de interactie en differentiatie van stad en land.

Covernotitie

Voorstel voor een onderzoeksprogramma “Nieuwe discoursen van stad en land”

Aanleiding tot dit voorstel

De relatie tussen stad en (platte)land is grondig aan het veranderen. Naast het traditionele, dichotomische beeld van stad en land komen in toenemende mate andere interpretaties, opvattingen en beelden van (aspecten van) stad en land naar voren. Het onderzoek naar de wetenschappelijke fundering en het strategisch potentieel van deze nieuwe denkbeelden over stad en land is tot nog toe beperkt gebleven.

De verscheidenheid aan beelden van stad en land blijkt onder andere uit diverse recente ontwerpprijsvragen en scenariostudies, waaronder Nederland 2030. Niettemin beheerst het traditionele beeld nog vaak de discussies over stad-landrelaties, zowel in beleid als in wetenschap. De in het overheidsbeleid gehanteerde concepten en strategieën voor stad en land lijken tot nog toe meer te berusten op bekende patroonkenmerken, dan dat zij aangrijpen bij de processen of drijvende krachten die aan de basis liggen van de veranderende relatie tussen stad en land. En in de wetenschap valt een tweedeling in het onderzoek naar stad en land te bespeuren tussen ‘rurale’ en ‘urbane’ disciplines, waardoor systematische kennis over de dynamische en pluriforme interactie van stad en land nog slechts beperkt voorhanden is.

Het overstijgen van de ruraal-urbane dichotomie wordt bemoeilijkt doordat deze dichotomie inmiddels tamelijk stevig is geïnstitutionaliseerd in zowel gouvernementele als non-gouvernementele organisaties. Zo worden het beleid voor de stedelijke gebieden en het beleid voor de landelijke gebieden deels binnen verschillende departementen ontwikkeld en vindt het onderzoek naar beide typen gebieden overwegend bij verschillende instituten plaats. Ook tal van belangengroepen en organisaties zijn georiënteerd op hetzij een stedelijke hetzij een landelijke context. Als markant voorbeeld kan het bestaan van respectievelijk de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen en de Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen gelden. De bestaande structuren in beleid, wetenschap en maatschappij lijken echter zowel in inhoudelijk als institutioneel opzicht te worden achterhaald door de dynamiek in de relatie tussen stad en land en de beeldvorming daaromtrent.

Kortom, de bestaande interpretatiekaders lijken onvoldoende recht te doen aan de krachten die op de stad-landrelatie inwerken, en bieden onvoldoende zicht op innovatief

beleid. Nieuwe denkbeelden voor stad en land zijn onvoldoende verkend en uitgewerkt, zowel in wetenschappelijk opzicht als wat betreft hun betekenis voor het beleid. Ook de relatie tussen tot nog toe dominerende interpretatiekaders en recent ontwikkelde denkbeelden is nog onvoldoende doordacht en onderzocht.

Een en ander is aanleiding tot het voorliggende onderzoeksprogramma.

Doel van het onderzoeksprogramma

Zowel in wetenschap als beleid is sprake van snel veranderende inzichten in en opvattingen over de relatie tussen stad en land. Het hierbij voorgestelde onderzoeksprogramma beoogt dit geheel van inzichten en opvattingen op een systematische wijze in kaart te brengen, de eraan ten grondslag liggende veronderstellingen kritisch te toetsen en het strategisch potentieel ervan grondig te exploreren.

In wetenschappelijk opzicht wil het onderzoek fundamenteel zijn: het moet nieuwe inzichten bieden in veranderende denkbeelden en praktijken ten aanzien van stad-landrelaties. In beleidsmatig opzicht wil het onderzoek strategisch zijn: het moet nieuwe ideeën genereren voor beleid op dit terrein in de komende 10 tot 15 jaar. Omdat het programma is gericht op vernieuwing in zowel de wetenschap als in het overheidsbeleid, is dit voorstel voorbereid met het oog op financiering uit het zogenaamde matchingfonds, dat gezamenlijk door de departementen en de NWO wordt bekostigd.

Ter voorbereiding van dit voorstel en met name met het oog op de wetenschappelijke fundering ervan is een achtergrondstudie verricht. Daarin is gezocht naar een geschikt en uitdagend conceptueel kader voor fundamenteel-strategisch onderzoek van stad en land. In dat verband is het discoursbegrip geïntroduceerd en zijn aanzetten tot nieuwe discourses van stad en land geïdentificeerd. De achtergrondstudie mondt uit in een keuze voor prioritaire onderzoeksthema's. Deze achtergrondstudie kan worden beschouwd als een nadere toelichting op dit voorstel.

Conceptueel kader

Theoretisch uitgangspunt voor het conceptuele kader is dat de relatie tussen stad en land een product van menselijk denken en handelen is. Wanneer dit als vertrekpunt wordt gekozen, valt op dat mensen uitgaan van verschillende perspectieven op stad en land. In dit verband kan worden gesproken van uiteenlopende *discourses* ten aanzien van de stad-landrelatie. Een discours is een min of meer samenhangend verhaal of vertoog over een bepaald verschijnsel, dat wordt gevoerd door bepaalde groepen in een samenleving. In het geval van het verschijnsel van stad en land is lange tijd sprake geweest van een dominant discours, dat wij 'stad en land als tegenpolen' hebben genoemd. Momenteel ontstaan echter ook alternatieve discourses, die hieronder nog zullen worden benoemd.

Een stad-landdiscours omvat vele aspecten: niet alleen ideeën over de relatie tussen stad en land in het algemeen maar ook de specifieke uitwerking daarvan in ruimtelijke inrichting, relevante instituties en de interventie in stad-landrelaties. In dit verband onderscheiden wij drie lagen in een discours: een analytische laag, een ordeningslaag en een sturingslaag. Analyse staat daarbij voor theoretische invalshoeken die kunnen bijdragen aan een beter begrip van de relatie tussen stad en land, ordening staat voor planconcepten voor de inrichting van stad en land en sturing voor mogelijkheden om in de relatie tussen stad en land te interveniëren.

In de huidige planning- en beleidspraktijk ten aanzien van stad en land onderscheiden wij de volgende vijf discourses:

- stad en land als tegenpolen;
- stad en land als netwerk van activiteiten;
- stad en land als ecosysteem;
- stad en land als stelsel van plekken; en
- stad en land als vastgoed.

Het eerste is het klassieke stad-landdiscours, dat lange tijd dominant geweest is, de vier laatste bieden alternatieven voor dit dominante discours. Vanwege hun tamelijk partiële karakter dienen zij eigenlijk nog als 'proto-discourses' te worden beschouwd. Het moet zeker niet worden uitgesloten dat er nog andere alternatieve discourses zijn of zullen ontstaan. Wij menen echter, dat met de genoemde vijf de huidige planning- en beleidspraktijk in voldoende mate gedekt wordt.

In het discours van stad en land als **tegenpolen** worden stad en land als duidelijk te onderscheiden entiteiten opgevat. Het onderscheid tussen stad en land is meerdimensionaal van karakter: functioneel, cultureel, morfologisch, ecologisch, etc. Analytische bijdragen aan dit discours betreffen met name structurele aspecten van de maatschappelijke en ruimtelijke organisatie van stad en/of land. De binnen dit discours gehanteerde planconcepten hebben een patroonkarakter: compacte stad, restrictief beleid, e.d. De interventiemogelijkheden in dit discours zijn vaak geïnspireerd op een hiërarchische besturingsfilosofie. Wanneer stad en land worden opgevat als **netwerk van activiteiten**, staan ruimtelijk-economische relaties centraal. Interacties tussen organisaties, met name ondernemingen, vormen de kern van dit discours. De impliciete theoretische invalshoek is vooral actor-georiënteerd. De voorgestane planconcepten, zoals het corridorconcept en het 'meerkernige oriëntatie' zijn geënt op ruimtelijke processen. Als besturingsfilosofie binnen dit discours wordt vaak aan netwerksturing gedacht.

Het discours van stad en land als **ecosysteem** heeft primair betrekking op het natuurlijke substraat, op te vatten als de natuurlijke onderlegger van de ruimtelijke inrichting. Centraal

staan de interacties tussen dit substraat en het maatschappelijke gebruik ervan. De interacties worden zowel vanuit een structuur- als een actor-georiënteerde theoretische invalshoek onderzocht. Enkele planconcepten in dit discours zijn de watersysteembenadering, de cascobenadering en de ecopolisstrategie. Als besturingsfilosofie geldt vooral zelfsturing in combinatie met meta-sturing.

In het discours van stad en land als **stelsel van plekken** staat de identiteit van openbare ruimten centraal. De nadruk ligt op de ruimtelijke kwaliteit en sfeer van de leefomgeving. In theoretische bijdragen aan dit discours ligt een sterk accent op ruimtelijke en maatschappelijke structuren. Enkele tot dit discours te rekenen planconcepten zijn het stadslandschap en de groene metropool. De belangrijkste voorgestane besturingsfilosofie is netwerksturing. Het discours van stad en land als **vastgoed**, tenslotte, betreft het eigendom van rechten in onroerend goed. Centraal staat de grondmarkt en de publiek-privaatrechtelijke regeling dienaangaande. Theoretisch steekt dit discours in op de wisselwerking tussen actoren (de eigenaren en gebruikers van vastgoed) en structuren (markten). Enkele van de schaarse planconcepten in dit discours zijn het prijslandschap en ontwikkelingspotenties van gronden. Zelfsturing met een lichte correctie en coördinatie is de dominante besturingsfilosofie.

Onderzoeksthema's

Uitgaande van de onderscheiden discoursen zijn vier centrale thema's voor fundamenteel-strategisch onderzoek gekozen. Deze keuze is mede gebaseerd op een globale inventarisatie van vraagstukken die in de komende 10 tot 15 jaar intensieve beleidsaandacht zullen vergen. De thema's zijn gesitueerd op het snijvlak tussen twee of meerdere discoursen. De reden hiervoor is, dat vernieuwende ideeën voor zowel de wetenschap als het beleid vooral daar kunnen ontstaan waar verschillende discoursen met elkaar corresponderen of juist conflicteren en met name waar het dominante discours wordt uitgedaagd door de proto-discoursen. Een en ander heeft geleid tot de volgende vier onderzoeksthema's:

- discoursen van stad en land;
- stromen in de ruimte;
- bundelingsbeleid in perspectief; en
- identiteiten van stad en land.

Het thema **discoursen van stad en land** maakt de discoursen als zodanig tot onderwerp van onderzoek. Onderzoeksvragen binnen dit thema hebben betrekking op de interne consistentie van de discoursen afzonderlijk, in inhoudelijk-analytisch, institutioneel-organisatorisch en politiek-bestuurlijk opzicht, en op de relaties tussen de verschillende discoursen.

Het thema **stromen in de ruimte** ligt op het snijvlak van het discours van stad en land als netwerk van activiteiten en dat van stad en land als ecosysteem. Op dit snijvlak ligt de belangrijke uitdaging om te zoeken naar strategieën die kunnen bijdragen tot een duurzame ontwikkeling van stad en land, waarin economie en ecologie harmonisch samengaan.

Het thema **bundelingsbeleid in perspectief** omvat een algehele sterkten-zwaktenanalyse van het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking. Daarmee ligt dit thema op het snijvlak van het tegenpolendiscours en de overige, meer recente discourses. Centraal staat de vraag naar de strategische kracht van het klassieke discours ten opzichte van de alternatieve discourses.

In het thema **identiteiten van stad en land** wordt, uitgaande van het discours van stad en land als stelsel van plekken, het snijvlak onderzocht van het tegenpolen- en ecosysteem-discours enerzijds en het netwerk- en vastgoeddiscours anderzijds. In deze beide paren van discourses vigeren min of meer tegengestelde identiteiten van stad en land: 'traditioneel' versus 'modern'. Het onderzoeksthema omvat vragen naar de wijze waarop plekken met een bepaalde identiteit worden geproduceerd: door wie, waar en hoe.

Elk thema is slechts globaal uitgewerkt. Een nadere uitwerking kan plaatsvinden in het kader van de voorbereiding van onderzoeksaanvragen. Dit rapport beoogt slechts een programmastructuur te bieden, die nog de nodige vrijheidsgraden in zich heeft.

Beoogde resultaten

Het onderzoeksprogramma moet niet alleen resulteren in een beter begrip van de wijze waarop de complexe en multi-dimensionale relatie tussen stad en land kan worden gezien maar ook nieuwe inzichten opleveren in het strategisch potentieel van diverse, veelal nieuwe benaderingswijzen van stad en land. Door de centrale plaats die het discoursbegrip in het programma inneemt valt onder andere te verwachten dat het onderzoek zal leiden tot meer inzicht in de institutionele inbedding van diverse stad-landbenaderingen en daarmee in mogelijkheden voor overheidsbeleid voor stad en land.

Tevens moet de verwachting --en de hoop-- worden uitgesproken dat het onderzoeksprogramma zelf tot institutionele verandering zal leiden. Denkbaar is dat de samenhangende benadering van stad en land die in dit programma voorop staat, na afloop daarvan blijft doorwerken in de institutionele structuur voor zowel het onderzoek naar stad en land als in beleidspraktijken, gericht op beïnvloeding van de ruimtelijke ontwikkeling van stad en land.

Aanpak, looptijd en omvang

Hoewel het ontwikkelen van nieuwe kennis over stad en land ten behoeve van de strategische beleidsvorming binnen Nederland een van de achterliggende doelstellingen van dit programma vormt, is het niet de bedoeling het onderzoek tot Nederland te beperken.

Integendeel, met dit programma wordt uitdrukkelijk beoogd te leren van de wetenschap en de beleidspraktijk in andere landen. Daarbij lijkt het wel wenselijk de vergelijking met Nederland te richten op landen in gebieden met een vergelijkbaar hoge ruimtelijke dynamiek, in het bijzonder Noordwest-Europa.

Internationaal vergelijkend onderzoek zal worden ingezet om kennis te verwerven omtrent wetenschappelijke discussies over de stad-landrelaties, zoals die in andere landen worden gevoerd, ter verrijking van de Nederlandse wetenschap en met het oog op eventuele toepassing in het Nederlandse beleid. Dergelijk onderzoek zal ook worden benut om de invloed van institutionele factoren op de interactie en differentiatie van stad en land bloot te leggen. Kennis van de beleidspraktijk in andere landen kan zicht bieden op mogelijkheden tot uitbreiding van mogelijke beleidsstrategieën in Nederland. In het kader van dit type onderzoek kan het zinvol zijn mensen van elders met een gedegen kennis van het beleid aldaar de gelegenheid te geven om hun kennis en ervaring met Nederlanders te delen. Daarbij gaat het niet alleen om wetenschappers maar ook om vertegenwoordigers van het openbaar bestuur (bijvoorbeeld ambtenaren van ministeries). Zij zouden kunnen worden gevraagd om bij te dragen aan het opstellen van onderzoeksprojecten, aan seminars en congressen, aan het bespreken van onderzoeksresultaten, aan de begeleiding van lopende projecten e.d.

Uitgegaan is van het gebruik van een grote diversiteit aan onderzoeksmethoden, waaronder: historisch onderzoek, om actuele ontwikkelingen in een breder perspectief te plaatsen en om verklaringen voor deze ontwikkelingen te leveren; 'what if'-studies, waarbij --bij wijze van gedachtenexperiment-- slechts één variabele wordt gewijzigd teneinde de invloed daarvan op stad-landrelaties na te gaan, gebruik makend van een beschikbare theorie of wiskundig model; ontwerpstudies met bijbehorende grafische technieken, om de ruimtelijke implicaties van bepaalde planconcepten, beleidslijnen of mogelijke maatschappelijke ontwikkelingen uit te werken; en survey-onderzoek met behulp van grootschalige enquêtering en dataverwerking.

Sommige van de bovengenoemde onderzoeksmethoden brengen hoge materiële kosten met zich mee. Dat geldt ook voor het voornemen om de onderzoeksresultaten breed te verspreiden, met het oog op de internationale aansluiting, ook in andere talen (wat vaak vertaalkosten met zich mee zal brengen). De gevolgen (namelijk, materiële kosten begroot gelijk aan de helft van personeelskosten) zijn in de voorgestelde begroting terug te vinden.

Het team onderzoekers zal een multidisciplinaire samenstelling moeten hebben. Voor fundamenteel-strategisch onderzoek naar de relatie tussen stad en land, waarbij zeer uiteenlopende maatschappelijke handelingen aan de orde komen ("land is the platform of

all human activities”) en waarbij sprake is van een voortdurende interactie met het natuurlijk substraat, is de inbreng vanuit slechts één of enkele disciplines onvoldoende. Meerdere disciplines moeten ieder hun eigen inbreng kunnen hebben. De setting van het onderzoek zal zodanig moeten zijn dat onderzoekers elkaar tot nieuwe inzichten en methodische toepassingen kunnen stimuleren.

De voorgestelde looptijd van het onderzoeksprogramma is zes jaar. In het eerste jaar wordt onderzoek met een omvang van ongeveer de helft van de begroting uitgezet, waardoor promotieprojecten nog gedurende het programma resultaten kunnen opleveren. In het laatste jaar wordt veel capaciteit ingezet om syntheses en samenvattende publikaties van de bevindingen te produceren, ter wille van een goede afronding van het programma.

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door zowel senior- als junioronderzoekers met een totale inzet van 12 mensjaren per jaar. Leiding wordt gegeven door een stuurgroep, waarvan de leden voor hun inbreng worden gecompenseerd. Uitvoering van de door de stuurgroep genomen beslissingen alsmede coördinatie van het programma en dagelijkse begeleiding is in handen van een programmacommissie bestaande uit twee ervaren wetenschappers, met een gezamenlijke inbreng van 1 fte per jaar.

Onder bepaalde veronderstellingen¹ leidt dit tot een omvang van ongeveer $M_f 12$. Indien daartoe aanleiding zou bestaan, is een zekere reductie van de omvang van het programma denkbaar. Voorwaarde is wel dat recht gedaan wordt aan de tweeledige doelstelling van dit programma; het onderzoek moet èn fundamenteel èn strategisch zijn. Als minimum zou een programma, met daarin opgenomen thema 1 (discoursen van stad en land) en thema 3 (bundelingsbeleid in perspectief) moeten gelden. Thema 1 is het meest fundamenteel van karakter, thema 3 scoort het hoogst vanuit een strategisch oogpunt. Dit minimumprogramma zou kunnen worden uitgebreid met thema 2 (stromen in de ruimte) of thema 4 (identiteiten van stad en land). Aangezien met betrekking tot thema 2 de afgelopen jaren reeds het nodige onderzoek op gang is gekomen, zou thema 4 wellicht prioriteit verdienen boven thema 2, wanneer het programma tot drie thema's zou worden beperkt. Volledige uitvoering van het programma impliceert de bewerking van alle

¹ Gemiddelde jaarlijkse personeelskosten per onderzoeker = $f 80.000$. Zes jaar à 12 fte's per jaar kost $f 5.760.000$.

Jaarlijkse personeelskosten voor de wetenschappelijke coördinatie = $f 150.000$. Zes jaar à 1 fte per jaar kost $f 900.000$.

Compensatie voor (evt. sommige van) de leden van de stuurgroep (4 leden à $f 10.000$ per jaar gedurende zes jaar) = $f 240.000$.

Personeelskosten totaal = $f 6.900.000$.

Overhead à 20% personeelskosten = $f 1.380.000$

Materiële uitgaven à 50% personeelskosten = $f 3.450.000$

Geen BTW verplicht.

Totale kosten = $f 11.730.000$

vier genoemde thema's. Het schrappen van een thema betekent een besparing van ongeveer f 2.500.000²; dit is minder dan een kwart van de totale kosten want de overheads van de wetenschappelijke coördinatie en van de stuurgroep blijven gelijk.

Organisatie van het programma

Het programma kent een tweeledige begeleidingsstructuur: een stuurgroep voor de begeleiding op hoofdlijnen en een programmacommissie voor de dagelijkse begeleiding.

De stuurgroep bestaat uit:

- vertegenwoordigers van de financierende departementen;
- vertegenwoordiger(s) van NWO; en
- een onafhankelijke voorzitter.

De programmacommissie bestaat uit twee wetenschappers die door de stuurgroep worden aangesteld. Gezien de zwaarte van de coördinerende taak (o.a. vanwege de nagestreefde multidisciplinariteit) moet deze functie worden vervuld op het niveau van een UHD of hoger. Tot de taken van de programmacommissie hoort het zorg dragen voor en het initiatief nemen tot het rapporteren en publiceren van de resultaten van het onderzoek. Het is te overwegen om in het laatste jaar de formatie ten behoeve van de coördinatie te versterken teneinde het gehele programma tot een goed einde te brengen (het voorbereiden van een synthese).

De stuurgroep in overleg met de programmacommissie splitst het programma in projecten, waaronder eventuele pilot-projecten. Vervolgens nodigt de stuurgroep per project enkele (door de groep voor dat project geschikt geachte) universiteiten of andere onderzoeksinstituten uit om tegen een vooraf bekend gemaakt bedrag een onderzoeksvorstel in te dienen. Hierdoor wordt de samenhang binnen het programma beter gewaarborgd dan door een volledig vrije indiening. De procedures voor het toetsen van de ingediende voorstellen zullen overeenkomstig de reguliere NWO-procedures zijn.

Het onderzoeksprogramma moet goed aansluiten op overig lopend fundamenteel-strategisch stad-landonderzoek en op het programma van onderzoeksscholen (m.n. NETHUR). Vereist kan worden dat universiteiten en andere onderzoeksinstituten aan wie projecten worden verleend capaciteit voor aanvullend onderzoek uit andere middelen aanwenden. Ook is internationale inkadering van groot belang. Het is de verantwoordelijkheid van de stuurgroep om deze zaken te bewerkstelligen.

² De 12 mensjaren per jaar inzet van onderzoekers zou met 3 mensjaren per jaar worden verminderd. Totale kosten over 6 jaar = f 1.440.000. Ook minder worden de overheads à 20% van de personeelskosten en materiële uitgaven à 50% van de personeelskosten.

Achtergrond- rapportage

Samenvatting

De relatie tussen stad en (platte)land is grondig aan het veranderen is. Naast het traditionele, dichotomische beeld van stad en land komen in toenemende mate andere interpretaties, opvattingen en beelden van (aspecten van) stad en land naar voren. Het onderzoek naar de wetenschappelijke fundering en het strategisch potentieel van deze nieuwe denkbeelden over stad en land is tot nog toe echter beperkt gebleven en daarbij nog te weinig toegesneden op de ontwikkeling van samenhangende denkbeelden over stad en land. In diverse gremia ontstond dan ook behoefte aan een fundamenteel-strategische bezinning op de relatie tussen stad en land, dat wil zeggen op de interacties tussen en de (regionale) differentiatie van beide. De voorliggende programmastructuur voor fundamenteel-strategisch onderzoek beoogt in deze behoefte te voorzien. Zij is opgesteld in opdracht van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) en het Netwerk voor Onderzoek en Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid (Netwerk RO) door onderzoekers van de Landbouwuniversiteit Wageningen en de Katholieke Universiteit Nijmegen.

De programmastructuur bestaat uit twee onderdelen. Het eerste is een conceptueel kader, waarmee de veranderende interpretaties en opvattingen over stad en land bespreekbaar en onderzoekbaar kunnen worden gemaakt. Het tweede omvat de prioritaire thema's voor fundamenteel-strategisch onderzoek, die op basis van het conceptuele kader en rekening houdend met belangrijke maatschappelijke vraagstukken ten aanzien van stad en land kunnen worden aangewezen.

Conceptueel kader

Centraal in het conceptuele kader staat de notie van *discoursen* over stad en land. Het begrip discours verwijst in dit verband naar een min of meer samenhangend geheel van denkbeelden over (aspecten van) de ruimtelijke organisatie van stad en land, dat wordt geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie tussen onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici en belangengroepen en dat institutioneel is ingebed in overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en hun organen.

Een discours is gelaagd: het kenmerkt zich door bepaalde theoretische invalshoeken (de laag van de analyse), enkele verwante planconcepten (de laag van ordeningsprincipes) en een besturingsfilosofie (de laag van sturingsprincipes).

De volgende vijf discoursen zijn onderscheiden:

- stad en land als tegenpolen;
- stad en land als netwerk van activiteiten;

- stad en land als ecosysteem;
- stad en land als stelsel van plekken; en
- stad en land als vastgoed.

In het discours van stad en land als **tegenpolen** worden stad en land als duidelijk te onderscheiden entiteiten opgevat. Het onderscheid tussen stad en land is meerdimensionaal van karakter: functioneel, cultureel, morfologisch, ecologisch etc. Analytische bijdragen aan dit discours betreffen met name structurele aspecten van de maatschappelijke en ruimtelijke organisatie van stad en/of land. De binnen dit discours gehanteerde planconcepten hebben een patroonkarakter: compacte stad, restrictief gebied e.d. De interventiemogelijkheden in dit discours zijn vaak geïnspireerd op een hiërarchische bestuursfilosofie.

Wanneer stad en land worden opgevat als **netwerk van activiteiten**, staan ruimtelijk-economische relaties centraal. Interacties tussen organisaties, met name ondernemingen, vormen de kern van dit discours. De impliciete theoretische invalshoek is vooral actor-georiënteerd. De voorgestane planconcepten, zoals het corridorconcept en de 'meerkernige oriëntatie', zijn gericht op ruimtelijke processen. Een vaak voorkomende bestuursfilosofie is netwerksturing.

Het discours van stad en land als **ecosysteem** heeft primair betrekking op het natuurlijk substraat, op te vatten als de natuurlijke onderlegger van de ruimtelijke inrichting. Centraal staan de interacties tussen dit substraat en het maatschappelijk gebruik ervan. Deze interacties worden zowel vanuit een structuur- als een actor-georiënteerde theoretische invalshoek onderzocht. Enkele planconcepten in dit discours zijn de watersysteembenadering, de cascobenadering en de ecopolis. Als bestuursfilosofie geldt vooral zelfsturing in combinatie met meta-sturing.

In het discours van stad en land als **stelsel van plekken** staat de identiteit van openbare ruimten centraal. De nadruk ligt op de ruimtelijke kwaliteit en sfeer van de leefomgeving. In theoretische bijdragen aan dit discours ligt een sterk accent op structurele aspecten. Enkele tot dit discours te rekenen planconcepten zijn het stadslandschap en de groene metropool. De belangrijkste voorgestane bestuursfilosofie is netwerksturing.

Het discours van stad en land als **vastgoed**, tenslotte, betreft het eigendom van rechten in onroerend goed. Centraal staat de grondmarkt en de publiek-privaatrechtelijke regeling dienaangaande. Theoretisch steekt dit discours in op de wisselwerkingen tussen actoren (de eigenaars en gebruikers van vastgoed) en structuren (markten). Enkele van de schaarse planconcepten in dit discours zijn het prijslandschap en ontwikkelingspotenties van gronden. Zelfsturing met een lichte correctie en coördinatie is de dominante bestuursfilosofie.

Onderzoeksprioriteiten

Uitgaande van de onderscheiden discoursen zijn, met inachtneming van belangrijke maatschappelijke vraagstukken ten aanzien van stad en land (veranderend ruimtegebruik, leefbaarheid van stad en land, ecologisch verantwoord ruimtegebruik en stuurbaarheid van stad-landrelaties), vier prioritaire thema's voor fundamenteel-strategisch onderzoek aangegeven:

- discoursen van stad en land;
- stromen in de ruimte;
- bundelingsbeleid in perspectief; en
- identiteiten van stad en land.

De thema's zijn gekozen op het snijvlak van twee of meer discoursen. De reden hiervoor is, dat vernieuwende ideeën vooral daar mogen worden verwacht waar verschillende discoursen met elkaar corresponderen of juist conflicteren. Het ene discours daagt het andere als het ware uit.

Het thema **discoursen van stad en land** maakt de discoursen als zodanig tot onderwerp van onderzoek. Onderzoeksvragen binnen dit thema hebben betrekking op de interne consistentie van de discoursen afzonderlijk, in inhoudelijk-analytisch, institutioneel-organisatorisch en politiek-bestuurlijk opzicht, en op de relaties tussen de verschillende discoursen.

Het thema **stromen in de ruimte** ligt op het snijvlak van het discours van stad en land als netwerk van activiteiten en dat van stad en land als ecosysteem. Op dit snijvlak ligt de belangrijke uitdaging om te zoeken naar strategieën die kunnen bijdragen tot een duurzame ontwikkeling van stad en land, waarin economie en ecologie harmonisch samengaan. Het thema **bundelingsbeleid in perspectief** omvat een algehele sterkten-zwaktenanalyse van het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking. Daarmee ligt dit thema op het snijvlak van het tegenpolendiscours en de overige, meer recente discoursen. Centraal staat de vraag naar de strategische kracht van het klassieke discours ten opzichte van de alternatieve discoursen.

In het thema **identiteiten van stad en land** wordt, uitgaande van het discours van stad en land als stelsel van plekken, het snijvlak onderzocht van het tegenpolen- en ecosysteemdiscours enerzijds en het netwerk- en vastgoeddiscours anderzijds. In deze beide paren van discoursen vigeren min of meer tegengestelde identiteiten van stad en land: 'traditioneel' versus 'modern'. Het onderzoeksthema omvat vragen naar de wijze waarop plekken met een bepaalde identiteit worden geproduceerd: door wie, waar en hoe.

De vier thema's zijn slechts globaal aangeduid. Van een volledig uitgewerkt, operationeel programma is nog geen sprake. Doelstelling van deze studie was dan ook slechts een

programmastructuur te bieden, die indieners van onderzoeksaanvragen nog de nodige keuzevrijheid moet laten. Nadere uitwerking van de thema's kan dan ook plaatsvinden in het kader van de voorbereiding van onderzoeksaanvragen.

Deel I:

Conceptueel kader

1. Onderzoekskader

1.1. Achtergrond

In toenemende mate lijkt te worden onderkend dat de relatie tussen stad en (platte)land grondig aan het veranderen is. Naast het traditionele, tamelijk statische beeld van stad en land (de stad als concentratiepunt van industrie, diensten en wonen en het land als open ruimte voor landbouw en natuur) komen andere, meer procesgeoriënteerde beelden naar voren, waarin zich uiteenlopende interpretaties en opvattingen van stad en land weerspiegelen. Die verscheidenheid aan beelden van stad en land blijkt bijvoorbeeld uit diverse recente ontwerpprijsvragen en scenario-studies, waaronder Nederland 2030. Niettemin beheerst het traditionele beeld nog vaak de discussies over stad-land relaties in beleid en wetenschap. De in het overheidsbeleid gehanteerde concepten en strategieën voor stad en land lijken tot nog toe meer te berusten op bestaande en/of gewenste patroonkenmerken, dan dat zij aangrijpen bij de processen of drijvende krachten die aan de basis liggen van de veranderende relatie tussen stad en land. In de wetenschap valt een tweedeling in het onderzoek van stad en land te bespeuren tussen 'rurale' en 'urbane' disciplines, waardoor systematische kennis over de dynamische en pluriforme interactie van stad en land nog slechts beperkt voorhanden is.

Het overstijgen van de ruraal-urbane dichotomie wordt bemoeilijkt doordat deze dichotomie inmiddels tamelijk stevig is geïnstitutionaliseerd in zowel gouvernementele als non-gouvernementele organisaties. Zo worden het beleid voor de stedelijke gebieden en het beleid voor de landelijke gebieden deels binnen verschillende departementen ontwikkeld en vindt het onderzoek naar beide typen gebieden overwegend bij verschillende instituten plaats. Ook tal van belangengroepen en organisaties zijn georiënteerd op hetzij een stedelijke hetzij een landelijke context. Als markant voorbeeld kan het bestaan van respectievelijk de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen en de Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen gelden. De bestaande structuren in beleid, wetenschap en maatschappij lijken echter zowel in inhoudelijk als in institutioneel opzicht te worden achterhaald door de dynamiek in de relatie tussen stad en land en de beeldvorming daaromtrent.

In diverse gremia ontstond dan ook behoefte aan een fundamentele bezinning op de relatie tussen stad en land. Zo hebben de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) en het Netwerk voor Onderzoek en Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid (Netwerk RO, voorheen PRO) in hun meerjarenvisies voor de jaren negentig met nadruk aandacht

gevraagd voor de zich snel wijzigende verhouding tussen stad en land. De recente discussies rond de Visie Stadslandschappen van het Ministerie van LNV hebben het belang van een fundamentele bezinning op stad-land relaties onderstreept. De NRLO en het Netwerk RO hebben inmiddels een programmeringsstudie laten verrichten, waarin de stad-land problematiek globaal is geanalyseerd en enkele thema's voor toepassingsgericht onderzoek zijn geformuleerd [Lensink et al., 1996]. Aangezien fundamenteel-strategisch onderzoek van stad-land interacties dreigde achter te blijven bij de op toepassing gerichte onderzoeksinspanningen, hebben de NRLO en het Netwerk RO vervolgens het initiatief genomen tot een programmeringsstudie voor fundamenteel-strategisch onderzoek van de interactie en differentiatie van stad en land. Het voorliggende rapport bevat de resultaten van deze laatstgenoemde onderzoeksprogrammering.

1.2. Doel- en probleemstelling

Tegen de hierboven geschetste achtergrond is het van belang dat de programmeringsstudie een basis biedt voor systematische studie van de interactie en differentiatie van stad en land. Het fundamenteel-strategische karakter van deze programmeringsstudie vraagt allereerst om een conceptueel kader dat zich leent voor het bespreekbaar maken van veranderende stad-land relaties en daarnaast om een zekere empirische toespitsing op maatschappelijke vraagstukken op de middellange termijn (10 à 20 jaar). Op grond daarvan kunnen prioritaire onderzoeksthema's worden geformuleerd.

De doelstelling van deze programmeringsstudie is dan ook tweeledig:

1. ontwikkeling van een conceptueel kader waarmee de interactie en differentiatie van stad en land integraal kan worden bestudeerd; en
2. selectie van prioritaire onderzoeksthema's op basis van het conceptuele kader en maatschappelijke vraagstukken op middellange termijn.

De studie heeft nadrukkelijk niet tot doel een 'state-of-the-art' van het onderzoek naar de interactie en differentiatie van stad en land te leveren. Een 'state-of-the-art' lijkt een minder geschikte basis voor een discipline-overstijgende en innovatieve programmastructuur. De programmeringsstudie vertrekt uitdrukkelijk vanuit een ruimtelijke invalshoek. De basis voor het ontwikkelen van een conceptueel kader zal dan ook bestaan uit concepten en theorieën ontleend aan disciplines, die georiënteerd zijn op ruimtelijke analyse en vraagstukken van ruimtelijke inrichting en sturing. In verband met de veranderingen die gaande zijn in het denken over stad-land relaties gaat het daarbij om uiteenlopende disciplines, waaronder sociale geografie, landschapsecologie, planologie, stedenbouwkunde en landschaps-

architectuur. De diepgang van het conceptuele kader wordt vooral gezocht op de raakvlakken van de relevante disciplines.

Hoewel de doelstelling in eerste instantie betrekking heeft op fundamenteel-strategisch onderzoek, wordt geen 'wetenschap om de wetenschap' beoogd. De programmeringsstudie dient ook ideeën te genereren voor mogelijke beleidsinnovaties ten aanzien van stad en land. De weg van fundamenteel-strategisch onderzoek is onder meer gekozen op grond van de overweging, dat het huidige denken over de relatie tussen stad en land een minder goede basis vormt voor innovatief beleid terzake. Vernieuwing zal dus uit de diepte moeten komen. De beoogde beleidsrelevantie van de programmeringsstudie blijkt reeds uit het adjectief 'strategisch' en komt tot uitdrukking in de hierboven beschreven selectie van onderzoeksthema's op basis van onder andere maatschappelijke vraagstukken.

Als probleemstelling laten zich de volgende vragen uit de doelstelling afleiden:

1. Welk conceptueel kader leent zich voor de ontwikkeling van een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek van stad-land relaties? en
2. Welke aspecten van stad-land interacties vragen om fundamenteel-strategisch onderzoek vanwege hun maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie?

1.3. Opzet van het rapport

Dit rapport bevat twee delen. Deel I biedt een conceptueel kader dat zich leent voor fundamenteel-strategische studie van stad-land relaties. Deel II bevat de prioritair onderzoeksthema's die op basis van dit conceptuele kader zijn aangewezen.

Alvorens over te gaan tot de ontwikkeling van het conceptuele kader, wordt in de volgende paragraaf nog kort stilgestaan bij de begrippen 'stad' en 'land'. Deze paragraaf vormt daarmee meteen een aanzet tot deel I van het rapport.

1.4. Begrippenkader

De begrippen 'stad' en 'land' zijn niet eenvoudig in een enkele definitie te vatten. Het zijn in feite containerbegrippen, waarvan de lading niet alleen varieert naar tijd en plaats, maar ook afhankelijk is van het beeld dat de planningsgemeenschap (planners, ontwerpers, wetenschappers, beleidsmakers) en de ruimtegebruikers zelf van stad en land hebben; het 'verhaal' dat zij (bewust of onbewust) over de leefomgeving vertellen. In elk van deze verhalen zullen bepaalde dimensies van stad en land en van de relaties daartussen worden belicht en blijven andere op de achtergrond. Nu eens zullen bijvoorbeeld

functionele of morfologische dimensies op de voorgrond treden (bijv. grondgebruik, bebouwingsdichtheid e.d.), dan weer sociale, culturele en/of ecologische dimensies (bijv. leefbaarheid, cultuurhistorie, natuurschoon e.d.). Nu naast het traditionele beeld van stad en land in toenemende mate ook andere beelden, interpretaties en opvattingen van stad en land opgeld doen, wordt het steeds lastiger om stad en land aan de hand van vaststaande dimensies te omschrijven.

In deel I zal een aantal samenhangende en overkoepelende 'verhalen' over stad en land, met hun relevante dimensies, voor het voetlicht worden gebracht. Deze worden aangeduid als 'discoursen' van stad en land, welke elk voor zich op een bepaalde wijze in de maatschappelijke werkelijkheid en de theorievorming daarover verankerd zijn. In het volgende hoofdstuk komen we op het discoursbegrip nog terug.

2. Leeswijzer

2.1. Karakteristiek van deel I

Het beoogde eindproduct van dit onderzoek is een programmastructuur, die mogelijkheden biedt voor het versterken van samenhang en diepgang in het fundamenteel-strategisch onderzoek ten aanzien van de relatie stad-land. In dit eerste deel van de studie wordt het conceptueel kader uiteengezet, dat kan dienen als basis voor een dergelijke programmastructuur.

2.2. Eisen aan het conceptuele kader

Uit de titel van dit onderzoek: 'interactie en differentiatie stad-land; naar een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek' kan een tweetal eisen aan het conceptuele kader worden afgeleid.

In de eerste plaats zal het conceptuele kader zo goed mogelijk toegesneden moeten zijn op het empirisch object van de studie, i.c. de interactie en differentiatie van stad en land. In het vorige hoofdstuk is reeds geconstateerd dat de relatie tussen stad en land sterk in beweging is. Dat geldt al evenzeer voor de wijze waarop deze relatie wordt geconceptualiseerd. Lange tijd zijn stad en land met name als tegenpolen opgevat. Het daarbij behorende ruimtelijk patroon is dat van punt en vlak. In toenemende mate wordt de relatie tussen stad en land echter ook op andere wijzen verwoord en verbeeld, waarbij het traditionele onderscheid tussen stad en land wordt overstegen. Er lijkt dan ook sprake te zijn van verschillende 'discoursen' ten aanzien van de relatie tussen stad en land. Ze onderscheiden zich bijvoorbeeld van elkaar in begrippenkaders, probleemdefinities en visies op inrichtings- en sturingsvraagstukken. De discoursen beperken zich overigens niet uitsluitend tot het domein van stad en land; hun wortels liggen veeleer in meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen en de theoretische reflectie daarop. Deze discoursen kunnen dienen als een belangwekkend potentieel voor de formulering van een innovatief onderzoeksprogramma.

Een tweede voorwaarde die zich uit de titel van dit onderzoek laat afleiden is dat het conceptuele kader geschikt moet zijn voor de programmering van zowel wetenschappelijk onderzoek van de stad-land relatie (de fundamentele component) als onderzoek dat

uitzicht biedt op ontwerp en evaluatie van interventiestrategieën voor de langere termijn (de strategische component). De discoursen lijken voor beide typen onderzoek interessante aangrijpingspunten te bieden; ze vormen tegelijkertijd een kader waarin deze twee onderzoeksoriëntaties met elkaar kunnen worden verbonden.

2.3. Bouwstenen voor het conceptuele kader

Het conceptuele kader voor de programmastructuur bestaat uit verschillende typen bouwstenen. De belangrijkste bouwstenen worden gevormd door de reeds genoemde *discoursen* ten aanzien van de stad-land relatie. Het begrip *discours*, ontleend aan Foucault [1988], staat in dit verband voor *een min of meer samenhangend geheel van denkbeelden, dat wordt geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie tussen onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici en belangengroepen*. Elk discours kent daarmee een eigen specifieke instutionele setting.

In deze studie worden vijf discoursen onderscheiden. Het eerste discours, namelijk dat van stad en land als tegenpolen, heeft verreweg de oudste papieren. Het kenmerkt zich door een veelheid van argumentaties, bestrijkt zeer uiteenlopende aspecten van stad en land en is instutioneel hecht verankerd in het tot nog toe gevoerde ruimtelijk beleid. De overige discoursen zijn alle van jongere datum en richten zich veelal op een beperkt aantal aspecten van stad en land, wat zowel doorklinkt in de argumentatie als in de instutionele setting van deze discoursen. Wellicht zou het daarom beter zijn hier te spreken van *proto-discoursen*; er is op dit moment nog niet veel meer dan een kern, waarom in potentie een bredere argumentatie en een meer omvattende instutionele setting zou kunnen groeien. Voor het gemak wordt echter ook in deze gevallen over discoursen gesproken. Het gaat daarbij achtereenvolgens om het discours van stad en land als netwerk van activiteiten, van stad en land als ecosysteem, van stad en land als stelsel van plekken en van stad en land als vastgoed. De selectie van deze discoursen zal op de daartoe bestemde plaats nader worden toegelicht, waarbij tevens een korte uitwerking van elk van de discoursen wordt gegeven.

Een centrale veronderstelling in deze studie is dat de kennisvragen met betrekking tot de interactie en differentiatie van stad en land gekleurd worden door de aard van het gevoerde discours in de onderzoeks-, plannings-, ontwerp- en beleidspraktijk.

De daarop volgende (tweede-orde) bouwstenen zijn gegeven in de opdracht tot deze programmeringsstudie van de NRLO en het Netwerk RO. Daarin wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen drie ingangen voor programmering, te weten: 'analyse', 'ordening'

en 'sturing'. Deze driedeling sluit aan op de tweede programma-eis die in de vorige paragraaf werd geformuleerd, namelijk een oriëntatie van het programma op zowel fundamenteel als op strategisch onderzoek. Elk van de drie genoemde ingangen leidt tot programmering van een ander type onderzoek. Globaal gaat het om de volgende typen:

- *Analyse*: onderzoek dat is gericht op het beschrijven, het verklarend interpreteren en het toekomstgericht verkennen van ontwikkelingen in de relatie stad-land, met bijzondere aandacht voor de wijze waarop een en ander tot uitdrukking komt in gebruik en inrichting van de ruimte (fundamenteel);
- *Ordering*: onderzoek gericht op het ontwikkelen en evalueren van planconcepten voor stad en land (strategisch);
- *Sturing*: onderzoek ten aanzien van de inrichting van plan- en besluitvormingsprocessen en de instrumentatie van beleid (fundamenteel en strategisch).

Elk van deze ingangen kan nog weer nader worden gedetailleerd. Bij de ingang 'analyse' kan een onderscheid worden gemaakt naar diverse theoretische invalshoeken die in onderzoek van stad-land relaties worden gevolgd. De onderzoekspraktijk laat ruwweg tenminste drie van dergelijke invalshoeken zien: een gerichtheid op 'drijvende krachten', een gerichtheid op actoren en een gerichtheid op structuren. Deze theoretische invalshoeken fungeren als bouwstenen voor het conceptuele kader binnen de ingang 'analyse'.

Bij de ingang 'ordering' kan een nader onderscheid worden gemaakt naar mogelijke ordeningsprincipes voor stad en land. Rond de vraag welke ordeningsprincipes mogelijk en wenselijk zijn, bestaat momenteel een levendige discussie. De verschillende typen planconcepten, die in dit verband naar voren komen, vormen de bouwstenen binnen de ingang 'ordering'. In deze studie wordt onderscheid gemaakt naar patroonconcepten, procesconcepten, plekconcepten en vastgoedconcepten, zoals op de bestemde plaats nog zal worden toegelicht.

Bij 'sturing', tenslotte, gaat het om een onderscheid naar interventiemogelijkheden ten aanzien van relaties tussen stad en land. In het kader van interventiewetenschappen als de beleids- en de organisatiewetenschappen zijn diverse concepten en theorieën ontwikkeld, die aangrijpingspunten voor besturing van (delen van) de samenleving suggereren. Deze concepten en theorieën vormen de 'sturings'bouwstenen voor het conceptuele kader.

Figuur 2.0 geeft een beeld van de structuur van het conceptuele kader, opgebouwd uit de discoursen (bouwstenen van de eerste orde) en de onderzoeksingangen 'analyse', 'ordering' en 'sturing' (bouwstenen van de tweede orde).

Figuur 2.0 Conceptueel kader

<i>Discours</i>		'tegen- polen'	'net- werk'	'eco- systeem'	'plek- ken'	'vast- goed'
<i>Ingang</i>						
Analyse	theoretische invalshoeken					
Ordening	planconcepten					
Sturing	interventiemogelijkheden					

Kennis, ontwikkeld vanuit de ingangen analyse, ordening en sturing sluit overigens niet zonder meer op elkaar aan. Een rationeel-empirische 'analyse' kan bijvoorbeeld wel aangeven op welke punten 'ordering' noodzakelijk is maar levert zelf nog geen ordeningsprincipes op. Ordeningsprincipes vloeien onder meer voort uit normatieve uitgangspunten en creatieve ingevingen. Zij zijn daarmee deels van buiten-wetenschappelijke oorsprong. Iets vergelijkbaars geldt voor de relatie tussen kennis, ontwikkeld vanuit de ingangen 'ordering' en 'sturing'. Een ordeningsprincipe suggereert wel een bepaalde fysiek-ruimtelijke inrichting (de 'inrichtingsopgave' [cf. Van Tatenhove et al., 1994]), waarop aangestuurd kan worden, maar impliceert nog niet de wijze waarop gestuurd zou moeten worden (de 'sturingsopgave' [ibid.]). Bij deze laatste opgave spelen ook weer buiten-wetenschappelijke overwegingen een rol.

2.4. Opbouw Deel I

In dit eerste deel van het rapport worden de verschillende bouwstenen van het conceptuele kader nader uitgewerkt. In hoofdstuk 3 komen de vijf onderscheiden discoursen aan de orde, in hoofdstuk 4, 5 en 6 achtereenvolgens de bouwstenen binnen de ingangen 'analyse', 'ordering' en 'sturing'. De relatie met de onderscheiden discoursen vormt daarbij een steeds terugkerend thema.

3. Discoursen

3.1. Inleiding

Eén van de aanleidingen tot de voorliggende programmeringsstudie was dat veel gangbaar onderzoek van stad-land relaties wordt gekenmerkt door een zekere versnippering en oppervlakkigheid. Het thema stad-land staat wel steeds nadrukkelijker in de belangstelling, zowel bij overheden en belangenorganisaties als bij ontwerpers en onderzoekers [cf. Lensink et al., 1996]. Een samenhangend wetenschappelijk fundament voor bestudering van de interactie van stad en land lijkt evenwel te ontbreken. Het onderzoek van stedelijke gebieden en dat van landelijke gebieden vindt veelal nog plaats langs twee gescheiden lijnen met ieder hun eigen concepten, theorieën en vraagstellingen. De ontwikkeling van post-agrarische en post-industriële samenlevingen, zoals de Nederlandse, laat echter een toenemende verweving van landelijke en stedelijke gebieden zien op verschillende schaalniveaus [cf. Huigen et al., 1992]. Noch het wetenschappelijk onderzoek noch het ruimtelijk beleid zullen aan deze ontwikkeling voorbij kunnen gaan en gaan daar ook niet aan voorbij. Indicatief voor dit laatste is de veelheid aan planconcepten voor stad en land die momenteel in het omgevingsbeleid opgeld doen. Te denken valt aan ecopolis, stads-landschap, corridor e.d. [Witsen & Zonneveld, 1996].

De hier geschetste situatie geeft aanleiding tot de veronderstelling dat het ruimtelijk onderzoek zich bevindt in een fase van paradigmaverschuiving. Het traditionele paradigma, waarin stad en land als tegenpolen werden gezien, sluit steeds minder aan op de huidige maatschappelijke dynamiek. Naast dit paradigma lijken nu alternatieve paradigma's hun intrede te doen in de wetenschappelijke gemeenschap. De discussies over stad-land relaties zijn echter geenszins beperkt tot de wetenschappelijke gemeenschap. Ook beleidsmakers, planners, ontwerpers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties spelen een rol. In deze studie wordt om die reden de voorkeur gegeven aan het begrip 'discours' boven 'paradigma', omdat dit laatste strikt genomen exclusief betrekking heeft op de wetenschappen [Kuhn, 1970]. Een discours, daarentegen, wordt gevoerd door uiteenlopende gemeenschappen in een samenleving [Foucault, 1988]. Onder de nieuwe discoursen zijn er wellicht die beter zijn toegesneden op de actuele stad-land interacties dan het traditionele discours van stad en land als tegenpolen. In het kader van deze programmeringsstudie lijkt het dan ook zinvol een aantal vigerende discoursen ten aanzien van de stad-land relatie in kaart te brengen en vervolgens te bezien wat de potenties van de diverse discoursen zijn voor ruimtelijk onderzoek.

In dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 2 reeds genoemde vijf discourses globaal in kaart gebracht, te weten:

- stad en land als tegenpolen (§ 3.2);
- stad en land als netwerk van activiteiten (§ 3.3);
- stad en land als ecosysteem (§ 3.4);
- stad en land als stelsel van plekken (§ 3.5); en
- stad en land als vastgoed (§ 3.6).

Deze vijf discourses, waarvan de vier laatste zoals eerder gesteld in feite nog niet meer zijn dan 'protodiscourses', zijn gedestilleerd uit de huidige wetenschappelijke en beleidsmatige discussies rond het thema stad-land. De verzameling is dan ook enigszins willekeurig in de zin dat zij is ingegeven door de actualiteit. Waar het er echter om gaat maatschappelijk en beleidsrelevant onderzoek te programmeren, kan dit moeilijk als een bezwaar worden aangemerkt. In de nu volgende paragrafen worden de vijf discourses achtereenvolgens kort gekarakteriseerd.

3.2. Stad en land als tegenpolen

Het discours 'stad en land als tegenpolen' behelst, zoals gezegd, de traditionele visie op stad-land relaties. Stad en land worden gezien als tegengesteld aan elkaar. In ruimtelijk opzicht kan de relatie tussen stad en land binnen dit discours worden uitgedrukt in termen van *punten* of *vlakken*. Stedelijke en landelijke gebieden zijn ruimtelijke eenheden die elkaar hoogstens overlappen maar veelal van elkaar zijn gescheiden en zeker niet zijn verweven. De ruimtelijk al dan niet overlappende tegenpolen manifesteren zich op het regionale schaalniveau.

Dit discours heeft zijn wortels ver terug in de geschiedenis [cf. Derks, 1986]. Karl Marx ging zelfs zover te stellen, dat "die ganze ökonomische Geschichte der Gesellschaft sich in der Bewegung dieses Gegensatzes (stad-land, red.) resümiert" [ibid.: 504]. Met hem hebben diverse 18^e- en 19^e-eeuwse wetenschappers de stad-land relatie vooral in termen van economische verhoudingen gedefinieerd. Tabel 3.0 geeft een overzicht van daarbij in beschouwing genomen aspecten. Het moge duidelijk zijn, dat deze interpretatie in belangrijke mate werd ingegeven door de industriële revolutie, die zich in de 19^e eeuw alom voltrok. Het proces van industrialisatie is tevens bepalend geweest voor de wijze waarop de relatie ook in de 20^e-eeuwse wetenschap is geconceptualiseerd [Derks, 1986: 505]. De industrialisatie kan dan ook als een belangrijke drijvende kracht achter het ontstaan van het onderhavige discours worden aangemerkt.

Tabel 3.0 Stad en land als (economische) tegenpolen [Derks, 1986: 19-20]

<i>Stad</i>	<i>Land</i>
ontwikkelde arbeidsdeling en handel	lokaliteit
individuen samengebracht	individuen naast productie-instrumenten
productie-instrumenten uit beschaving	productie-instrumenten uit natuur
individuen ondergeschikt aan arbeidsproduct	individuen ondergeschikt aan natuur
grondeigendom is macht van het kapitaal	grondeigendom is directe natuurlijke macht
individuen slechts door ruil gebonden	individuen door natuurlijke band gebonden
ruil tussen mensen onderling	ruil tussen mensen en natuur
deling geestelijke en lichamelijke arbeid	geestelijke en lichamelijke arbeid ongedeeld
macht op basis van geld	macht op basis van persoonlijke verhoudingen
industrie bestaat in en door arbeidsdeling	industrie bestaat zonder arbeidsdeling
eigendom gevolg van productie	eigendom voorwaarde voor productie

Het tegenpolendiscours heeft zich echter niet beperkt tot verschillen in economische zin. In de loop der tijd zijn diverse andere dimensies van het onderscheid tussen stad en land onderdeel geworden van dit discours. Dat gebeurde niet alleen in het kader van pogingen tot beschrijving en analyse van het onderscheid tussen stad en land maar ook en vooral naar aanleiding van concrete maatschappelijke vraagstukken op sociaal, cultureel, ruimtelijk en milieukundig terrein. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan vraagstukken van beheersing van mobiliteit en van ruimtelijke uitsortering van bevolkingsgroepen over stad en land.

Ondanks deze verbreding lijkt het discours van stad en land als tegenpolen nog altijd sterk verbonden met processen van industrialisatie. Nu de industriële samenleving in toenemende mate plaats maakt voor een post-industriële lijkt de perceptie van stad-land relaties in termen van tegenpolen steeds meer aan slijtage onderhevig. Het huidige tijdsgewricht lijkt dan ook rijp voor andere discourses van de relatie stad-land.

3.3. Stad en land als netwerk van activiteiten

Netwerkbenaderingen dienen zich steeds nadrukkelijker aan als alternatief voor het traditionele stad-land discours. Netwerken kunnen worden gedefinieerd als een structuur van elementen en hun onderlinge relaties. Deze structuur fungeert als drager van een proces; het netwerk is als het ware de 'bedding' van een bepaalde 'stroom' [Teunissen, 1997]. Deze metafoor is ook in die zin van toepassing, dat de 'stroom' de ligging en vorm van de 'bedding' bepaalt (althans in een natuurlijke situatie): de structuur wordt bepaald door het proces. Het primaat in netwerkbenaderingen ligt bij het proces; de structuur is secundair. Centraal staan de interacties in het netwerk.

Netwerken kunnen zowel van fysieke als van sociale aard zijn. Bij fysieke netwerken kan worden gedacht aan verkeers- en vervoersnetwerken en --al minder grijpbaar-- eco-

gische netwerken. Bij sociale netwerken gaat het om organisaties en interorganisationele samenwerkingsverbanden. Het netwerkdiscours kent dan ook zowel een fysiek-ecologische als een sociaal-economische invulling, afhankelijk van de gemeenschap die het discours voert. Heeft deze gemeenschap een technisch-natuurwetenschappelijke achtergrond, dan krijgt het begrip netwerk overwegend een fysiek-ecologische invulling. Is die achtergrond van sociaal-wetenschappelijke aard, dan overheerst veelal een sociaal-economische lading van het netwerkdiscours. Beleidsmakers en -wetenschappers denken weer in termen van beleidsnetwerken maar vanwege het niet direct ruimtelijke karakter van deze netwerken komen die hier niet voor bespreking in aanmerking. Op deze plaats is de sociaal-economische netwerkbenadering aan de orde. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de fysiek-ecologische pendant.

Het sociaal-economisch gekleurde netwerkdiscours heeft zijn wortels bij uitstek in economische relaties, zoals die zich aftekenen in de post-industriële samenleving. Stad en land worden in dat verband als een netwerk van activiteiten opgevat. De hoofdelementen van sociaal-economische netwerken zijn organisaties en hun onderlinge relaties. Centraal staan dan ook de interacties tussen organisaties. In de regionale economie is het inzicht ontstaan, dat deze interacties bepalend zijn voor het ontwikkelen van zogenaamde 'innovatiemilieus' [cf. Castells & Hall, 1994]. Economisch overleven vergt steeds meer de vorming van combinaties van ondernemingen met verschillende vaardigheden en sterkten. Doorslaggevend voor het innoverend vermogen van dergelijke combinaties is het tot stand brengen van betekenisvolle interacties tussen verschillende ondernemingen. Het gaat met andere woorden om het creëren van een 'netwerk' van ondernemingen. Vanwege de inherente uitwisseling van personen, goederen en informatie binnen zo'n netwerk zijn sociaal-economische netwerken ook gekoppeld aan infrastructurele netwerken. Op dit punt liggen er dus nauwe verbanden tussen sociale en fysieke netwerken. Belangrijke drijvende krachten achter het sociaal-economische netwerkdiscours zijn zelfs van technologische aard: de transporttechnologie, in het bijzonder de ontwikkeling van de auto, en de informatietechnologie. Door middel van deze technologieën zijn ondernemingen relatief plaatsonafhankelijk ('footloose') geworden. Zolang zij direct toegang hebben tot infrastructurele netwerken, kunnen zij zich overal vestigen. Daarbij speelt ook de algehele schaalvergroting van de economie een rol. Afzetmarkten breiden uit, waardoor afstanden steeds minder terzake doen.

Het discours vraagt om een herijking van het begrippenpaar stad en land. Ruimtelijk laat dit discours zich vertalen in een structuur van '*knopen*', '*lijnen*' en '*mazen*'. De gebieden met een hoge dichtheid aan sociaal-economische handelingsnetwerken zouden kunnen worden getypeerd als 'stedelijk' en gebieden waar deze dichtheid juist laag is, i.c. de mazen, als 'landelijk' maar 'stad' en 'land' zijn veeleer afgeleiden van de beschouwde

interacties. De geografische reikwijdte van het netwerk is bovendien niet aan het regionale schaalniveau gebonden, maar afhankelijk van de interacties en daarmee verbonden stromen van personen, goederen en informatie. Zo is het netwerk van het dagelijkse woon-werkverkeer van een heel andere schaal dan dat van het internationale goederenvervoer. Het netwerkdiscours heeft dus de potentie de urbaan-rurale dichotomie te overstijgen.

3.4. Stad en land als ecosysteem

Wordt de netwerkbenadering ingevuld vanuit een fysiek-ecologische optiek, dan wordt de leefomgeving geconceptualiseerd als ecosysteem. Uiteraard ontbreekt in deze conceptualisering de maatschappij niet maar het accent ligt op het natuurlijk substraat. Maatschappelijke ontwikkelingen worden geacht zich te voegen naar natuurlijke processen. Dit discours heeft zijn wortels in het streven naar een duurzame ontwikkeling, dat in het kader van de 'ecologisering' van de samenleving gestalte krijgt.

Centraal in dit discours staat de notie van *stromen of cycli*. Daarbij valt te denken aan het netwerk van waterstromen ofwel de hydrologische cyclus, maar ook aan netwerken die van belang zijn voor verplaatsing van dieren, bijvoorbeeld in het kader van dag- en nachtritmes of seizoenritmes, en de dispersie van planten. Ook deze netwerken kunnen, evenals de sociaal-economische, op meerdere schaalniveaus liggen, variërend van lokaal tot internationaal. In de huidige situatie van een zwaar beslag op het natuurlijke substraat zijn internationale ecologische netwerken echter schaars. Ecosystemen komen veelal versnipperd voor. In het natuurbeleid wordt echter onmiskenbaar gestreefd naar een nationale en Europese ecologische infrastructuur.

In dit discours wordt afstand genomen van een denkwijze waarin de ruimtelijke inrichting primair wordt afgestemd op de vervulling van maatschappelijke behoeften in de sfeer van wonen, werken, recreëren en dergelijke. In plaats daarvan worden de 'van nature' gegeven ruimtelijke stromen en cycli als uitgangspunt voor de toekomstige inrichting gekozen. Een duurzame ruimtelijke inrichting ontstaat dan wanneer de (negatieve) beïnvloeding van deze stromen en cycli door sociaal-ruimtelijke activiteiten minimaal is. Dit wordt onder andere bereikt door functies op een uitgekiende wijze ten opzichte van de ecologische stromen te positioneren, bijvoorbeeld door relatief schone activiteiten bovenstrooms te lokaliseren en meer vervuilende activiteiten juist benedenstrooms. Zo kan worden voorkomen, dat een heel ecosysteem vervuult. Ook zou gekozen kunnen worden voor concentratie van relatief vervuilende activiteiten in het ene ecosysteem, zodat een ander systeem schoon kan blijven [Kamphuis et al., 1995].

Het discours heeft een sterk normatieve en daarbij ontwerpde inslag. Toepassing van binnen dit discours gehanteerde ontwerpcriteria zou er toe kunnen leiden dat er heel andere functiepatronen ontstaan dan die welke ten grondslag liggen aan het traditionele onderscheid van stad en land. Doordat nauw wordt aangesloten bij specifieke gebiedseigenschappen [Witsen & Zonneveld, 1996: 28] kunnen deze patronen regionaal sterk verschillen. Of het begrippenpaar stad en land zich in dergelijke gevallen nog zinvol laat hanteren, is een nog open vraag.

3.5. Stad en land als stelsel van plekken

In een derde alternatief discours worden stad en land geconceptualiseerd als een stelsel van plekken. Dit discours lijkt primair verankerd in de postmoderne cultuur, met haar sterke accent op individuele betekenisgeving en belangstelling voor differentiële kenmerken van de leefwereld en uiteenlopende werkelijkheidsdefinities.

Centraal in het plekkendiscours staan noties als *identiteit*, *sfeer* en *kenmerkend van de plek* (genius loci). Elke ruimte heeft een eigen sfeer of kenmerkend, die uitnodigt tot een bepaalde betekenisgeving aan die ruimte en kansen biedt voor een bepaald soort gebruik. Daarmee impliceert dit discours een koerswijziging van ruimte ('space') naar plaats of plek ('place') [cf. Harvey, 1989]. Aan het begrip 'space' ligt de gedachte ten grondslag dat 'ruimte' leeg is en rationeel kan worden ingericht. Waar iets staat doet er niet zoveel toe, als het maar functioneel is in het kader van een sociaal-ruimtelijke structuur. De logische ordening van deze structuur is dominant over de eigen kenmerkend van de plek en de daaraan toegekende betekenissen. Een 'plek', daarentegen, is niet leeg en laat zich ook niet rationeel invullen. De ene plek spreekt bepaalde mensen wel aan, de andere niet; deze plek trekt bepaalde ruimtegebruikers, die plek weer andere. Dit wordt bepaald door specifieke lokale kwaliteiten en verschillen. Het discours van stad en land als stelsel van plekken kan dan ook worden gezien als een reactie op de tendensen van uniformering en versnelling die zich in de samenleving als geheel voordoen. Door de nadruk te leggen op de sferen en kwaliteiten die bepaalde plekken ademen of zouden moeten ademen, wordt aandacht gevraagd voor ruimtelijke differentiatie, bijvoorbeeld in termen van 'traag' en 'snel'. De uitdaging van dit discours voor de ruimtelijke ordening is het bewust creëren van plekken met uiteenlopende kwaliteiten en sferen. Zo zou de ruimtelijke inrichting weer een cultuur-politieke functie krijgen [cf. Hajer, 1996].

Zo er binnen dit discours aanleiding is om te spreken van een onderscheid tussen stad en land, dan moet dit met name worden gezocht in de wijze waarop ruimte betekenis gegeven wordt, al dan niet gestuurd door bewust gecreëerde 'images' van landelijkheid of stedelijk-

heid. Plekken kunnen op uiteenlopende schaalniveaus worden gedefinieerd. Opgevat als 'betekende' ruimte, kan een plek de maat hebben van een zitplaats (bijvoorbeeld onder een eeuwenoude eik) maar ook de maat van een ecosysteem als de Waddenzee of groter.

3.6. Stad en land als vastgoed

In het kader van dit discours wordt de interactie en differentiatie van stad en land beschouwd in termen van *eigendomsrechten*. Onroerend goed is alles wat --in juridische termen-- 'aard-, nagel-, tak- en wortelvast' met de grond is verbonden. De begrenzing van de afzonderlijke 'objecten' is eerder een zaak voor het recht (zoals geregistreerd in het Kadaster) dan voor de geografie, de bouwkunde, enz. Op één vastgoedobject kunnen meerdere rechten bestaan, in handen van meerdere rechtspersonen (bijv. de eigenaar van het juridische eigendomsrecht verkoopt het erfpachtrecht aan een andere). Omgekeerd kunnen meerdere materiële objecten (gebouwen, percelen) binnen één vastgoedrecht vallen (bijv. meerdere huurwoningen van één exploitant).

De wortels van dit discours liggen in een marktgerichte benadering van de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling, binnen de grenzen die daaraan door het publiek- en privaatrecht zijn gesteld. De inhoud van een eigendomsrecht op vastgoed kan namelijk door het publiekrecht worden beperkt (bijv. door een vigerend bestemmingsplan of een milieuvergunning) en ook door een privaatrechtelijke overeenkomst (de eigenaar van een openbare weg staat een precariorecht af). Meestal --althans in de westerse wereld-- kunnen deze rechten (al dan niet onderworpen aan de vastgestelde beperkingen) vrijelijk worden verhandeld. Er is een markt in eigendomsrechten. De ruimtelijke inrichting is volgens dit discours te verklaren als de uitkomst van deze markt in eigendomsrechten. Deze markt heeft bijzondere kenmerken, met name vanwege het 'onroerend' zijn van de rechten. Hierdoor spelen afstand tot activiteiten en de uitstraling van naburige objecten een belangrijke rol in de vraag naar en het aanbod van een eigendomsrecht en daardoor in de prijs ervan.

De eventuele beperkingen die van overheidswege op deze rechten worden opgelegd (en soms ook op de handel in deze rechten, zoals bij onteigening of uitoefening van het voorkeursrecht) zijn dan te beschouwen als een doelbewust ingrijpen in de vastgoedmarkt. Dit kan op verschillende manieren worden verantwoord [cf. Kruijt et al., 1990]. In de meeste gevallen geldt als uitgangspunt dat de ongeregelde (vrije) markt een (Pareto-) optimale situatie teweeg brengt, waardoor overheidsingrijpen slechts bij onvolkomenheden in het functioneren van de markt verantwoord is. Op de markt van vastgoedrechten kunnen onvolkomenheden betrekkelijk vaak voorkomen, ook weer voornamelijk vanwege het

'onroerend' zijn van de rechten [ibidem]. Dergelijke onvolkomenheden treden bijvoorbeeld aan het licht wanneer sprake is van externe effecten (schade of hinder voor anderen) en bij publieke goederen, waarvan kosten en/of baten moeilijk kunnen worden doorberekend. Daarnaast kan de overheid een vrije markt corrigeren door coördinerend op te treden, bijvoorbeeld door activiteiten zinvol ten opzichte van elkaar te (laten) plaatsen. Economisch rationele beslissingen van individuen leiden namelijk niet altijd tot een optimale lokatie van activiteiten, zoals het gedrag van ijsverkopers op het strand laat zien [Faludi, 1989: 13]. Sommigen pleiten ervoor dat de overheid de markt moet helpen zoveel mogelijk zelf deze onvolkomenheden te verhelpen [cf. Harrison, 1977] door bijvoorbeeld de exclusiviteit van eigendomsrechten vast te stellen (het zgn. 'property rights paradigm' [Alchian et al., 1973]). Al met al heeft de overheid in het vastgoeddiscours slechts een aanvullende en corrigerende rol ten opzichte van de markt.

Het discours van 'stad en land als vastgoed' vertrekt niet vanuit de idee van een dichotomie van stad en land. De ruimtelijke inrichting wordt geaccepteerd als de uitkomst van de (geregelde) markt in eigendomsrechten. Of deze uitkomst een dichotomie is of niet is niet van belang. In het verleden was het wel zo, dat de markt tot een groot verschil tussen stad en land leidde, in ieder geval tot een groot verschil tussen het centrum van de stad en het omringende platteland met eventueel een geleidelijke overgang tussen de twee. Het verschil openbaarde zich in zowel grondgebruik als grondprijzen. Die verschillen werden veroorzaakt door de wens van nabijheid en door de kosten van het overbruggen van afstand. Indien die wens verandert (bijv. het lijfelijk bezoek wordt door een telefoontje vervangen) of reiskosten afnemen (bijv. vanwege snelwegen) dan zal de markt tot een andere inrichting leiden. Mits de marktprocessen zich voltrekken na voor onvolkomenheden te zijn gecorrigeerd, wordt de uitkomst geaccepteerd.

4. Theoretische invalshoeken

4.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op het bestaan van verschillende discourses met betrekking tot de relatie van stad en land. De discourses steunen, voor een deel althans, op wetenschappelijke analyses van de stad-land relatie. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan verschillende theoretische invalshoeken die als vertrekpunt voor analyse kunnen dienen; het gaat achtereenvolgens om 'drijvende krachten', 'actoren' en 'structuren'. Per invalshoek worden voorbeeldsgewijs enkele belangrijke aandachtsvelden binnen de verschillende discourses genoemd.

4.2. Drijvende krachten

Onder drijvende krachten worden in dit rapport processen verstaan, waarvan verondersteld wordt dat ze een sterk sturende werking hebben op de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling.

Welke processen als zodanig worden aangewezen is theorie-afhankelijk. Een klassiek voorbeeld is te vinden in de onderbouw-bovenbouw discussie tussen Marx en Hegel. Volgens de historisch-materialistische opvatting van Marx wordt de maatschappelijke ontwikkeling primair bepaald door de economische onderbouw en daarmee door processen en verhoudingen van economische aard; volgens Hegel daarentegen liggen de sterkste drijvende krachten op het niveau van de culturele bovenbouw. In de visie van Habermas [1976] moeten de drijvende krachten in de samenleving gezocht worden op het terrein van het economisch, cultureel en politiek systeem; de wijze waarop deze zich tot elkaar verhouden, duidt hij aan als het 'maatschappelijk organisatieprincipe'. Deze verhouding kan naar tijd en plaats variëren. Aan de historische opeenvolging van organisatieprincipes in de Westerse samenleving verbindt hij zijn theorie van sociale evolutie. In zijn visie is de overgang van een liberaal-kapitalistische naar een georganiseerd kapitalistische samenleving te zien als een verandering in het organisatieprincipe; het organisatieprincipe van een vrije markt maakt plaats voor dat van een geleide markt. Ook in de verschillende discourses lijkt een zekere accentuering van een of meer van de hierboven genoemde domeinen van economie, politiek en cultuur aanwijsbaar.

Al eerder kwam naar voren, dat het tegenpolendiscours in sterke mate geworteld is in het proces van industrialisatie, zoals die zich in de 19^e eeuw in de westerse wereld alom voltrok. De sterke oriëntatie op het economisch systeem komt ook op theoretisch niveau naar voren; processen van *industrialisatie* en *agglomeratiewerking* spelen een belangrijke rol in theorieën over stad en land als tegenpolen. Ook het discours van stad en land als netwerk van activiteiten kenmerkt zich door een primair economische oriëntatie; deze keer echter staan economische relaties in de post-industriële samenleving centraal. In theoretische bijdragen aan dit discours ligt een sterk accent op de rol van nieuwe technologieën zoals *telecommunicatie*, *transporttechnologie* en daarmee samenhangende *processen van schaalvergroting*. In het ecosysteemdiscours is de oriëntatie op het domein van de economie minder nadrukkelijk aanwezig, zij het niet afwezig. In het streven naar *ecologisering van de samenleving* ligt een krachtig appèl besloten op een cultuuromslag; in het handelen zal meer dan tot dusver rekening moeten worden gehouden met de grensstellende, maar tegelijkertijd ook kansbiedende rol van *natuurlijke processen, zoals die verankerd liggen in natuurlijke organisatieprincipes*. Aansluitend bij het betoog van Habermas zou kunnen worden gesteld, dat dit discours een radicale inslag heeft; in feite wordt geanticipeerd op een omslag in het organisatieprincipe, in die zin dat culturele noties, zoals de *opkomst van een sterk milieubewustzijn*, in belangrijke mate de grenzen van de economische en maatschappelijke ontwikkeling dienen te bepalen. In het discours waarin stad en land als stelsel van plekken worden gezien, lijken belangrijke drijvende krachten zowel in het domein van de economie als dat van de (postmoderne) cultuur te worden gezocht. In diverse theoretische bijdragen worden bijvoorbeeld het proces van *flexibele accumulatie* [Harvey, 1989], het steeds meer *footloose* worden van economische en sociale activiteiten, het proces van *individualisering* en het daarmee gepaard gaande streven uitdrukking te geven aan de *eigen identiteit* als drijvende krachten aangemerkt. Het vastgoeddiscours heeft een sterke oriëntatie op het economisch systeem; in theoretische bijdragen worden bijvoorbeeld de toenemende *commercialisering* van de fysieke leefomgeving, de *opkomst van institutionele beleggers* en de *internationalisering van het beleggingskapitaal* als belangrijke drijvende krachten onderscheiden.

4.3. Actoren

Een tweede theoretische invalshoek die gehanteerd kan worden in het onderzoek van stad en land is, zoals gezegd, die van actoren. Vanuit een actorperspectief worden ontwikkelingen in de relatie tussen stad en land gerelateerd aan het handelen; de theoretische basis heeft hier het karakter van een handelingstheorie. Het kan daarbij gaan om uiteenlopende actor-categorieën als individuen, huishoudens, instellingen en bedrijven. Een andere indeling is die naar private, semi-private of publieke actoren. Gemeenschappelijk kenmerk

van actor-centrische benaderingen is dat de structuren waarbinnen de handelingen van actoren zich afspelen niet worden geproblematiseerd; zij worden als een gegeven context opgevat. Het zwaartepunt van de analyse ligt op micro-niveau.

De aard van het onderzoek vanuit deze invalshoek is soms nauw verbonden met een bepaald stad-land discours, ook wel met meerdere. Zo ligt bijvoorbeeld de *tijd-ruimtebenadering* van Hägerstrand als analytische basis onder meerdere discourses, zoals die van stad en land als tegenpolen en stad en land als netwerk. De idee van de ruimte als *meervoudige werkelijkheid*, zoals uitgewerkt door Mormont [1990], speelt met name in het discours van stad en land als stelsel van plekken een belangrijke rol. Ook aan de ecosystemendiscours zijn vanuit een actorperspectief specifieke bijdragen geleverd, bijvoorbeeld via de *bedrijfsstijlenbenadering* van Van der Ploeg [1991], het onderzoek naar *milieu-coöperaties*, *agrarische innovatiegroepen* en *machtsbalansen* binnen beleidsnetwerken. Bij het vastgoeddiscours wordt de nadruk gelegd op (*rechts-)*personen als handelende actoren. Zij vragen eigendomsrechten voor productie- of consumptiedoelinden, als beleggingsobject of verkoopobject. Ook bieden zij bestaande rechten aan (bijvoorbeeld een eigendomsrecht op grond) of creëren ze nieuwe rechten (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar die grond bebouwt, waardoor het te verkopen recht anders is dan vóór de ontwikkeling).

4.4. Structuren

Structuren vormen een derde theoretische invalshoek, van waaruit onderzoek kan plaatsvinden naar veranderingen in de relatie tussen stad en land. Aan structuren kunnen vaak meerdere dimensies worden onderscheiden, zoals een economische, culturele, politieke, institutionele of ruimtelijke dimensie. Zo vertoont de ruimtelijke structuur van de nodale stad een nauwe samenhang met de economische structuur van de industriële samenleving enz. Structuur-gerichte benaderingen richten zich op veranderingen in dergelijke structuren of ook op vergelijking van die structuren in verschillende landen.

Ook hier geldt weer dat het onderzoek dat vanuit deze invalshoek wordt verricht soms nauw verbonden is met een bepaald discours. Zo is onderzoek op basis van noties als *centrale plaatsen*, *stedelijk veld* of *stadsgewest* nauw verbonden met het discours van stad en land als tegenpolen. In deze structuurbegrippen is de ruimtelijke dimensie duidelijk aanwezig. Veel minder is dat het geval met andere begrippen en theorieën die eveneens binnen dit discours zijn te plaatsen, zoals het duo-structuurbegrip *Gemeinschaft/Gesellschaft* [Tönnies, 1979], waarin de culturele dimensie van stad en land meer op de voorgrond treedt, en de theorievorming rond het *neo-corporatisme* [cf. Frouws, 1993],

waarin de politieke dimensie van de relatie tussen stad en land dominant is. Nauw verbonden met het netwerkdiscours zijn structuurbegrippen als *chaosmos* [Boelens, 1996] of *agribusinesscomplex*, terwijl in het ecosysteemdiscours bijvoorbeeld de *eilandtheorie* of het *oikosbegrip* [Derks, 1986] kunnen worden geplaatst. In het discours waarin de relatie tussen stad en land primair wordt opgevat als stelsel van plekken valt te denken aan het begrip *locality* uit de culturele geografie, het begrip *contrastructuur* [Lengkeek, 1994], de *gestructureerde coherentie* van Harvey of de *veldtheorie* van Bourdieu. In het vastgoeddiscours is ook aandacht voor (economisch-juridische) structuren, zoals de marktstructuur en de prijsstructuur, maar in zeer nauwe relatie met de betrokken actoren, zoals hieronder zal worden toegelicht.

4.5. Wisselwerkingen

In analyses van stad-land relaties worden de hierboven genoemde invalshoeken veelal in combinatie toegepast. De invalshoek 'drijvende krachten' ligt vaak reeds vervat in de probleemstelling die aan het onderzoek ten grondslag ligt of in al dan niet geëxpliciteerde vooronderstellingen. Daarnaast is er sprake van theoretische benaderingen, waarin de aandacht in het bijzonder uitgaat naar wisselwerkingen tussen actor- en structuurniveau. Te denken valt aan de structuratietheorie van Giddens [1984], aan institutionele benaderingen binnen de economie [cf. Healey, 1992] en aan theorieën over interorganisationele netwerken in de organisatiewetenschap [cf. Godfroij, 1981]. Toegepast op het verschijnsel planning kan het werk van Kleefmann [1985] worden genoemd. Dergelijke benaderingen gaan uit van een dialectische of wederkerige relatie tussen actoren en structuren. Hoewel een product van menselijk handelen, beïnvloeden structuren --eenmaal tot stand gebracht-- op hun beurt het menselijk handelen. Daarbij worden structuren nadrukkelijk niet opgevat als onveranderlijke of natuurwetmatige gegevens. Zij worden voortdurend ge(re)produceerd door het handelen van de actoren.

De invalshoek van wisselwerkingen tussen actoren en structuren kan goed worden geïllustreerd aan de hand van het discours van stad en land als vastgoed. In dit discours wordt een economisch-juridische structuur verondersteld, waarbinnen de afzonderlijke actoren handelen. Deze structuur is enerzijds een optelsom van de resultaten van de afzonderlijke handelingen (bijvoorbeeld een structuur van grondprijzen [cf. Alonso, 1964]). Anderzijds is de structuur exogeen van aard, zoals de prijzen van goederen en diensten op de bovenregionale markt en --op een nog hoger niveau in het economisch systeem-- ook de structuur waarbinnen marktprocessen zich voltrekken (waar de zgn. institutionele economie de nadruk op legt [cf. Hodgson, 1988; North, 1990]).

4.6. Relatie met de discourses

De discourses worden gevoed vanuit uiteenlopende bronnen, waaronder bijdragen vanuit de wetenschap. Tabel 1.1 (Bijlage 1) geeft een indruk van diverse begrippen en theorieën, die als voeding dienen voor de verschillende discourses. Als kanttekening bij dit schema kan gelden dat het heel goed mogelijk is dat bepaalde wetenschappelijke benaderingen in verschillende discourses een rol spelen. Van een uitputtende opsomming is geen sprake. Zoals eerder ook al ter sprake kwam, wordt in deze studie immers niet beoogd een 'state of the art' te geven.

5. Planconcepten

5.1. Inleiding

Zoals werd uiteengezet in hoofdstuk 2, vloeit de ordening van stad en land niet logisch voort uit de analyse van stad-land vraagstukken. Ordeningsprincipes kunnen wel mede door wetenschappelijke inzichten gevoed zijn en in die zin dus (tevens) een wetenschappelijke basis hebben; zij zijn echter zeker ook het resultaat van creatief ontwerp. Een belangrijk veld van ordeningsprincipes vormt het (ruimtelijk) overheidsbeleid. In dit beleid vigeert een veelheid van planconcepten, die alle bepaalde ordeningsprincipes in zich hebben. Daarnaast vormen ideeën van ontwerpers en vrijdenkende wetenschappers een belangrijke bron van planconcepten met bijbehorende ordeningsprincipes. Op basis van deze twee categorieën bronnen is in tabel 5.0 een overzicht gegeven van enkele relevante planconcepten met bijbehorende ordeningsprincipes, die momenteel opgeld doen.

De in de tabel vermelde planconcepten zijn tamelijk heterogeen, niet alleen inhoudelijk maar ook qua institutionele status. Enkele van de concepten zijn reeds geïstitutionaliseerd in het (ruimtelijk) overheidsbeleid, andere circuleren inmiddels als mogelijkheid in de beleidsarena en nog weer andere zijn slechts als mogelijkheid geopperd door ontwerpers en wetenschappers. De laatste categorie is in de tabel herkenbaar aan de verwijzingen naar de betreffende literatuur. Verder is het overzicht niet uitputtend. Bepaalde concepten zijn bewust niet opgenomen, omdat zij niet lijken aan te slaan in de samenleving. Dit geldt bijvoorbeeld voor de concepten 'stedelijke knooppunten' en 'tussengebied' [Witsen & Zonneveld, 1996].

Al met al geeft de tabel echter een eerste indruk van mogelijke wijzen van ordening van stad-land interacties. Globaal kunnen de volgende typen planconcepten worden onderscheiden:

- patroonconcepten (stadsgewest/compacte stad, restrictief gebied, 'koersen');
- procesconcepten (corridor, meerkernige oriëntatie, 'netwerken en mazen', ecologische infrastructuur, ecopolis/ecoregio, watersysteembenadering, cascobenadering);
- plekconcepten (stadslandschap, gelijktijdige ruimte, groene metropool, groene technootop, heterotopia); en
- vastgoedconcepten (prijslandschap).

Deze groepering van planconcepten vertoont sterke overeenkomsten met de discourses die zijn uiteengezet in hoofdstuk 3. De discourses impliceren dan ook elk een bepaalde wijze van waarneming van stad-land interacties. Een discours fungeert mede als 'zoekraam'. Een zoekraam veronderstelt bepaalde ordeningsprincipes. Het verband tussen planconcepten en discourses is dan ook niet toevallig. In de nu volgende paragrafen worden de genoemde categorieën planconcepten nader toegelicht.

Tabel 5.0 Enkele relevante planconcepten

<i>Planconcept</i>	<i>Wetenschappelijke basis</i>	<i>Orderingsprincipe</i>	<i>Streefbeeld</i>	<i>Sturingsopgave</i>
casco	landschapsplanning	bundeling laag-dynamische functies	ordering van dynamiek	vergt coördinatie ruimtegebruik
watersysteem	hydrologie	afbakening stroomgebieden	duurzame waterhuishouding	vergt herstruct. openbaar bestuur
ecologische infrastructuur	ecologie	verbinding natuurgebieden	ecologische successie	vergt prioriteit natuurontwikkeling
ecopolis/ecoregio	ecologie	conditionering van water-/verkeersstromen	duurzame stedelijke ontwikkeling	vergt heroriëntatie R.O.
corridor	ruimtelijke economie	aansluiting bij hoofdtransportassen	ruimte voor economische activiteit	vergt minimale sturing
meerkernige oriëntatie	geografie	aansluiting bij hoofd(rail)infrastructuur	minimale (auto)mobiliteit	vergt heroriëntatie R.O.
stadslandschap	planologie, l.-architectuur	versterking samenhang stad en land	ruimtelijke kwaliteit	vergt heroriëntatie R.O.
stadsgewest/compacte stad	planologie	bundeling stedelijke functies	sterk stedelijk draagvlak	vergt zwaar instrumentarium
restrictief gebied	planologie	bescherming buitengebied	open landelijk gebied	vergt zwaar instrumentarium
netwerken en mazen ¹	landschaps-ecologie	geleiding sociaal-economische dynamiek	ruimte voor laag-dynamische functies	vergt heroriëntatie R.O.
gelijktijdige ruimte ²	antropologie	integratie van functies	multi-functioneel ruimtegebruik	vergt herstruct. instrumentarium
groene metropool ³	landschaps-architectuur	afstemming verstedelijking op landschap	samenhang natuur en cultuur	vergt heroriëntatie R.O.
groene technootop ⁴	cultuurfilosofie	bevordering natuur-expressie	duurzame infrastructuur	vergt herziening bouwvoorschriften
heterotopia ⁵	culturele geografie	creatie van openbare plekken	maatschappelijke integratie	vergt verbreding stedenbouw
prijslandschap ⁶	land economy	afstemming grondprijzen op markt	economisch optimale grondprijzen	vergt slechts corrigerende sturing

¹ Dietvorst & Hetsen, 1996; ² Bhalotra, 1996; ³ Van Blerck & Broess, 1995; ⁴ Kockelkoren, 1996;

⁵ Hajer, 1996; ⁶ Needham, 1992

5.2. Patroonconcepten

Een eerste categorie planconcepten is gericht op bepaalde ruimtelijke structuren, op historisch gegroeide patronen van grondgebruik. In deze categorie kan een tweedeling worden gemaakt tussen concepten die zijn georiënteerd op de (omlijnde) stad als ruimtelijk patroon en concepten die zijn gericht op het (om- en tussenliggende) landelijke gebied als 'open' of 'groene ruimte'. Bij de eerste groep planconcepten fungeert de traditionele stad als scherp omgrensde ruimtelijke eenheid als streefbeeld. Dit streefbeeld kan op diverse schaalniveaus worden geprojecteerd. Op lokaal niveau resulteert dit in het concept van de *compacte stad*, op regionaal niveau van het *stadsgewest* en op nationaal niveau van *gebundelde deconcentratie*, een planconcept dat ook is ingegeven door het streefbeeld van de stad als een duidelijk afgebakend geheel.

Het ordeningsprincipe achter deze planconcepten is een bundeling van stedelijke functies, zodat een ruimtelijk samenhangend en coherent stedelijk draagvlak blijft bestaan. Dit principe is vooral in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening uit 1966 met verve uiteengezet en vormt sindsdien de leidraad van het ruimtelijke ordeningsbeleid op rijksniveau. Met behulp van de bundelingsconcepten moest de snel voortgaande verstedelijking zoveel mogelijk worden tegengegaan. Sinds 1900 heeft zich in Nederland namelijk een proces van zowel morfologische als functionele suburbanisatie voorgedaan [cf. Verdiesen, 1996]. De strijd tegen deze suburbanisatietendens op basis van de bundelingsconcepten vergt een steeds zwaarder planologisch instrumentarium. Inmiddels zijn de bundelingsconcepten zelfs enigszins achterhaald door de ruimtelijke realiteit van een diffuser wordend stedelijk systeem. "Tegenover de complexiteit van polynucleaire steden en metropolen, 'edge cities' en de tapijtmetropool is het kartografische logo van de compacte stad, de stad als bolletje, van een onthutsende eenvoud. Het concept stadsgewest-als-compacte-stad lijkt, na dertig jaar trouwe dienst, zijn langste tijd nu toch te hebben gehad" [Witsen & Zonneveld, 1996: 27].

De pendant van de bundelingsconcepten zijn de groene ruimteconcepten. Gaat het bij de bundelingsconcepten om de stad als punt of bol, de groene ruimteconcepten zijn geïnspireerd op de vlakken tussen deze punten ofwel de landelijke gebieden. Deze vormen de contramale van de stedelijke gebieden. De bundelings- en de groene ruimteconcepten zijn dan ook beide gefundeerd in het discours van stad en land als tegenpolen. Ook groene ruimteconcepten kunnen op diverse schaalniveaus worden uitgewerkt; de groene ruimten kunnen variëren van 'snippergroen' (straal: 10 m) tot 'landschap' (straal: 30 km) [De Jong & Achterberg, 1996]. Planconcepten die zijn gericht op het instandhouden en realiseren van open, groene ruimte zijn met name de *restrictieve gebieden* en ook de *koersen* uit de VINEX.

Zoals de bundelingsconcepten dienen ter versterking van het stedelijk draagvlak, zo dienen de groene ruimteconcepten het landelijk gebied te versterken en tevens open en groen te houden. Het beleid voor restrictieve gebieden bouwt daarbij voort op de historisch gegroeide ruimtelijke inrichting. Het is voornamelijk gericht op handhaving van de ruimtelijke status quo. Het restrictief beleid is evenals het beleid op basis van de bundelingsconcepten onderdeel van het ruimtelijke ordeningsbeleid van de rijksoverheid. Dit beleid vergt, zoals gezegd, een steeds zwaarder instrumentarium vanwege de eerder vermelde, krachtige suburbanisatietendens. Een andere mogelijkheid is aan te haken bij de intrinsieke potenties van landelijke gebieden. Dit is de weg die bewandeld wordt in het koersenbeleid. Dit beleid beoogt primair aan te sluiten bij de verschillende ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen of koersen die zich aftekenen in de landelijke gebieden. Er worden vier koersen onderscheiden: agrarische concentratie, ontwikkeling van grondgebonden landbouw en andere functies, verbreding van de plattelandseconomie, extensivering en natuurontwikkeling. Voor de gebieden waarin zich agrarische concentratie voordoet, geldt een 'gele' koers; waar zich ontwikkeling van grondgebonden landbouw en andere functies voordoet een 'bruine' koers, voor gebieden waar de plattelands-economie verbreedt een 'blauwe' koers; en voor gebieden waar de landbouw extensiveert en natuurontwikkeling mogelijk is een 'groene' koers. De doorwerking van deze koersen in de ruimtelijke inrichting valt tegen [cf. Driessen et al., 1995b]. Ook dit planconcept lijkt derhalve niet te zijn opgewassen tegen de maatschappelijke dynamiek en een zwaar instrumentarium te vereisen.

5.3. Procesconcepten

Een tweede categorie planconcepten is geïnspireerd op het denken in termen van processen. Deze concepten zijn niet gebaseerd op gevestigde ruimtelijke structuren maar op de processen of 'drijvende krachten' die aan de basis liggen van (de verandering van) deze structuren. Zoals in hoofdstuk 4 is uiteengezet, zijn er drijvende krachten van zowel natuurlijke als maatschappelijke oorsprong. Zo zijn er ook planconcepten die primair aanhaken bij natuurlijke processen (water- en biostromen; bijv. de watersysteembenadering en de ecologische infrastructuur) en planconcepten die vooral zijn ingegeven door maatschappelijke processen (stromen van personen, goederen en informatie: verkeer; bijv. het corridorconcept en de 'meerkernige oriëntatie'). De eerste groep is gefundeerd in het discours van stad en land als ecosysteem, de tweede in het discours van stad en land als netwerk van activiteiten.

Ten aanzien van de procesconcepten is niet zozeer het materiële onderscheid tussen ecologische en sociaal-economische processen van belang (zoals ten aanzien van de discoursen) maar meer een formeel onderscheid, dat iets zegt over de complexiteit van de plannings-

opgave. Het betreft het onderscheid tussen enkelvoudige en geïntegreerde netwerken [Teunissen, 1997]. Netwerken en processen zijn nauw met elkaar verbonden. Netwerken vormen de structuren waarbinnen processen zich afspelen; zij zijn als het ware de 'bedding' waarin de betreffende 'stromen' bewegen, zoals reeds in hoofdstuk 3 werd vermeld. De planningsopgave is dan ook om zodanige beddingen te vormen, dat water- en biostromen en/of stromen van personen, goederen en informatie zich op de gewenste wijze en in de gewenste richting bewegen. Enkelvoudige procesconcepten zijn gericht op het creëren van een ideale bedding voor één bepaalde stroom. Andere stromen worden min of meer als afgeleiden 'ingebed'. Voorbeelden van dergelijke procesconcepten zijn de reeds genoemde watersysteembenadering, de ecologische infrastructuur, het corridor-concept en de 'meerkernige oriëntatie', zoals hieronder zal worden toegelicht. Meervoudige procesconcepten beogen de ontwikkeling van structuren waarbinnen meerdere stromen optimaal hun weg kunnen vinden. Voorbeelden van deze concepten zijn de cascobenadering, de ecopolis of ecoregio en het concept van 'netwerken en mazen'. Ook deze worden hieronder besproken.

De enkelvoudige procesconcepten van de *watersysteembenadering* en de *ecologische infrastructuur* zijn geïnspireerd op natuurlijke processen. Bij de watersysteembenadering, die in de Derde Nota Waterhuishouding tot uitgangspunt van het waterbeleid werd gemaakt, betreft het de hydrologische cyclus. Deze cyclus is de 'drijvende kracht' achter specifieke ruimtelijke patronen, zoals stroomgebieden, kwel- en wegzijgingsgebieden, delta's, wetlands e.d. De watersysteembenadering beoogt deze patronen tot uitgangspunt van de ruimtelijke ordening te maken. Zo zouden concentraties van menselijke activiteiten benedenstrooms moeten worden gesitueerd, omdat daarmee een stroomgebied als geheel minimaal wordt belast met afvalstoffen. Bovenstroomse gebieden kunnen dan dienen als recreatie- en/of natuurgebied. Een dergelijk ordeningsprincipe kan (in theorie) op diverse schaalniveaus worden toegepast, variërend van het stroomgebied van een beek tot dat van een grote rivier. In de praktijk lijkt de benadering voorlopig vooral geschikt op regionaal niveau. Op hogere schaalniveaus vergt zij (te) ingrijpende veranderingen in gevestigde ruimtelijke en bestuurlijke structuren. Streefbeeld achter de watersysteembenadering is het realiseren van een duurzame waterhuishouding, dat wil zeggen dat het maatschappelijk gebruik van watervoorraden het functioneren van watersystemen niet belemmert. Het functioneren van de systemen heeft daarbij een kwantitatieve, een kwalitatieve en een biotische component. Kwantitatief dienen (grond)watervoorraden niet te worden uitgeput, kwalitatief mogen concentraties van verontreinigingen niet te hoog worden en biotisch moet een gevarieerd aquatisch leven mogelijk zijn.

Het concept van de ecologische infrastructuur is gericht op realisatie van een netwerk van leefgebieden voor flora en fauna. Het concept heeft politiek zijn beslag gekregen in de

Ecologische Hoofdstructuur (EHS) uit het Natuurbeleidsplan. Aangrijpingspunten voor de ruimtelijke ordening in de ecologische hoofdstructuur zijn de fysieke condities voor habitat-locaties, (wederom) de positie ten opzichte van waterstromen, het functioneel oppervlak van het leefgebied en de verbindingen tussen de leefgebieden. Ook deze ordeningsprincipes kunnen op diverse schaalniveaus worden toegepast, variërend van regionaal tot internationaal. Zo wordt vanuit het natuurbeleid inmiddels gepoogd om behalve de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur ook een Europese Ecologische Hoofdstructuur te realiseren. De sterke nadruk op flora en fauna en de geringe aandacht voor ordeningsprincipes voor menselijk samenleven maken dat het concept van de ecologische infrastructuur in de praktijk nog maar moeilijk van de grond komt.

Twee enkelvoudige procesconcepten ingegeven door maatschappelijke processen zijn het *corridorconcept* en de *meerkernige oriëntatie*. Het corridorconcept beoogt ruimte te bieden voor economische activiteit. Het werd in 1995 gepresenteerd in een nota van de werkgeversorganisatie VNO-NCW, opgesteld door het Nederlands Economisch Instituut [NEI, 1995]. Het komt deels voort uit onvrede met het beleid voor de stedelijke knooppunten. Dit beleid zou teveel zijn gericht op het aantrekken van zakelijke dienstverlening nabij de steden, terwijl de aantrekkelijke vestigingsgebieden voor economische activiteit veeleer de brede zones langs de hoofdtransportassen voor verschillende vervoerswijzen zijn: de corridors [Witsen & Zonneveld, 1996: 27]. Daarmee heeft dit concept vooral betrekking op het nationale schaalniveau.

De meerkernige oriëntatie is gericht op minimalisering van de automobilititeit. Dit concept komt uit de koker van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat [V&W, 1995]. Achterliggende gedachte is dat de (auto)mobiliteit kan worden gereduceerd door stedelijke uitbreidingen zoveel mogelijk te laten aansluiten op het OV-net en nabij bestaand stedelijk gebied te projecteren. Een minimale mobiliteit wordt bereikt, wanneer de uitbreiding is georiënteerd op één stadsgewest (de 'een-kernige oriëntatie') maar wanneer de mogelijkheden voor dergelijke uitbreidingen zijn uitgeput, is 'meerkernige oriëntatie' het parool. Stedelijke uitbreidingen worden dan gerealiseerd langs het OV-net tussen de stadsgewesten in. Dit komt neer op nieuwe steden langs spoorlijnen [Witsen & Zonneveld, 1996: 30], waarmee dit concept vooral aanknopingspunten biedt voor de ruimtelijke planning op regionaal niveau.

Enkele meervoudige procesconcepten zijn, zoals gezegd, de *cascobenadering*, de *ecopolis of ecoregio* en het concept van 'netwerken en mazen'. Deze concepten wortelen alle in meerdere of mindere mate in zowel het discours van stad en land als netwerk van activiteiten als het ecosysteemd discours, met een accent op het laatste. Het cascoconcept, ontwikkeld in het kader van het landschapsbeleid, neemt zijn aangrijpingspunt in de ruimtelijke

dynamiek van functies. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen (ecologische) functies met een lage procesdynamiek en functies met een hoge dynamiek. De functies met een lage procesdynamiek worden ondergebracht in een 'raamwerk', gevormd door de ecologische infrastructuur. Dit raamwerk kan op verschillende schaalniveaus liggen. Binnen een hoofd-raamwerk kunnen fijnmazige raamwerken worden ontwikkeld. De raamwerken spannen een 'gebruiksruimte' op voor de hoogdynamische functies, in het bijzonder de landbouw. Deze vindt plaats op de vlakken in het raamwerk. Uit het laatste moge blijken, dat het casco-concept vooral is ontwikkeld voor het landelijk gebied. Voor hoog-dynamische functies die niet in 'vlakken' maar langs 'lijnen' plaatsvinden, biedt het concept geen eenduidig ordeningsprincipe. Zonder zover te gaan het concept daarom als 'versleten' te bestempelen [Teunissen, 1997: 148], kan wel worden geconcludeerd, dat het niet direct bijdraagt tot het overstijgen van de ruraal-urbane dichotomie.

In het concept van de ecopolis of ecoregio, inmiddels beter bekend als de 'strategie van de twee netwerken', staat het omgaan met water- en verkeersstromen centraal. De (infra-structurele) netwerken die fungeren als bedding voor deze stromen worden centraal gesteld als dragers van ruimtelijke ontwikkelingen. Economische functies zouden vooral moeten plaatsvinden aan het verkeersnetwerk, ecologische functies aan het waternetwerk. Ook dit ordeningsprincipe kan op meerdere schaalniveaus worden toegepast. Het concept van de ecopolis is, zoals de naam al zegt, echter in eerste instantie ontwikkeld voor stedelijke gebieden, dus voor het lokale tot stadsgewestelijke niveau. In landelijke regio's kan toepassing van het concept leiden tot onbedoelde ruimtelijke verschijnselen als lintbebouwing en versnippering. In stedelijke (uitbreidings)gebieden kan het concept echter richting geven aan de vorming van 'stadslandschappen', waarin traditioneel 'landelijke' functies zijn geïntegreerd in 'de stad'. Zo kunnen gebieden vorm krijgen die, ondanks hun hoge bevolkingsconcentraties, landschappelijk aantrekkelijk en milieuhygiënisch verantwoord zijn ingericht: de combinatie van de mooie en de schone stad [Tjallingii, 1991]. In hoeverre het concept bijdraagt tot de beoogde duurzame stedelijke ontwikkeling is een nog open vraag, aangezien de relaties tussen economische functies en het waternetwerk nog onvoldoende zijn uitgewerkt [Teunissen, 1997].

Het concept van 'netwerken en mazen' [Dietvorst & Hetsen, 1996] is bedoeld om ruimte te behouden danwel te creëren voor laag-dynamische functies. Dit zijn functies met een lange levenscyclus, zoals wonen, recreatie, natuur en grondgebonden landbouw. De dynamiek van functies met een relatief korte levenscyclus, zoals industrie, verkeer en vervoer, glastuinbouw en intensieve veehouderij, is dermate verhoogd, dat deze functies de laag-dynamische functies bedreigen. De 'mazen' van het 'netwerk', dat de drager vormt van de hoogdynamische functies, dreigen 'dicht te slibben'. Om dit te voorkomen of tegen te gaan, dient in de eerste plaats de sociaal-economische dynamiek binnen de lijnen van het netwerk te blijven en dient in de tweede plaats de functietoekenning aan de mazen te

worden afgestemd op de sociaal-economische dynamiek op het netwerk. De hoog-dynamische functies moeten zodanig geordend zijn, dat zij de mazen niet exploiteren. In zogenaamde overdrukgebieden zullen de mazen echter noodgedwongen klein zijn en is er dientengevolge weinig ruimte voor laag-dynamische functies. In 'onderdrukgebieden', daarentegen, is het tegenovergestelde het geval [Dietvorst & Hetsen, 1996]. Aangezien 'mazen' van op het lokale tot op het internationale schaalniveau kunnen worden onderscheiden, kan het concept van netwerken en mazen op al deze schaalniveaus worden toegepast. Op lokaal niveau kan het bijvoorbeeld gaan om ruimte voor volkstuinen en op internationaal niveau om de reeds genoemde Europese Ecologische Hoofdstructuur.

Voor alle besproken procesconcepten geldt, dat niet de ruimtelijke inrichting als zodanig het centrale aandachtspunt vormt maar de natuurlijke en maatschappelijke processen die zich in de ruimte afspelen. De betreffende planconcepten schrijven ook niet een specifieke ruimtelijke inrichting voor maar dienen vooral ter regulering en begeleiding van natuurlijke en maatschappelijke processen. Daarom wordt wel gesproken van strategische (i.p.v. ruimtelijke) concepten. De bijbehorende ruimtelijke inrichting ligt niet vast en kan per gebied anders uitpakken, afhankelijk van het aanwezige natuurlijk substraat (i.h.b. de watersystemen) en de maatschappelijke functies die het gebied vervult of zou moeten vervullen. Deze benadering staat haaks op de gangbare ruimtelijke ordeningspraktijk, waarin functies veelal worden ingepast in historisch gegroeide ruimtelijke patronen. De procesconcepten vragen dan ook om een omkering van gezichtspunt, die nog maar nauwelijks ingang heeft gevonden in de ruimtelijke ordeningspraktijk. Dit betekent dat de procesconcepten alle een meer of minder ingrijpende heroriëntatie van de ruimtelijke ordening vergen.

5.4. Plekconcepten

Plekconcepten zijn ingegeven door een streven naar ruimtelijke identiteit en kwaliteit. Centraal staat het creëren van plaatsen met een duurzame aantrekkingskracht op grond van hun eigenheid. De identiteit van plekken wordt gezocht in uiteenlopende aspecten van de ruimtelijke inrichting.

In concepten als *gelijktijdige ruimte* en *heterotopia* ligt het accent op het realiseren van een culturele meerwaarde van de ruimtelijke inrichting op lokaal niveau. De fysiek-ruimtelijke indeling heeft niet slechts een functionele waarde als accommodatie van bepaalde activiteiten op bepaalde plaatsen. Een bepaalde ruimtelijke inrichting heeft maatschappelijke consequenties; zij maakt bepaalde levensstijlen mogelijk en hindert andere in hun ontwikkeling. Ruimtelijke ordening is vormgeven aan de samenleving en vergt dan ook een

cultuurpolitieke benadering [Hajer, 1996]. Zowel in de 'gelijktijdige ruimte' als in 'heterotopia' staat de idee centraal dat één en dezelfde ruimte meerdere betekenissen heeft: economisch, sociaal en cultureel. In ruimtelijke planning en ontwerp zouden al deze betekenissen vorm en inhoud moeten krijgen, zodat multi-functionele plaatsen ontstaan. Met name knooppunten zoals stations en pleinen lenen zich voor deze benadering, omdat zij door een veelheid aan mensen worden aangedaan. Zij kunnen meerdere functies tegelijkertijd vervullen en tevens zodanig worden ingericht, dat mensen er de spreekwoordelijke 'ander' ontmoeten of ongedwongen kunnen observeren.

In concepten als *stadslandschap*, *groene metropool* en *groene technotoop* ligt het accent op verweving van cultuur en natuur op regionaal niveau. De uitdaging ligt in het realiseren van een harmonieus samengaan van cultuur en natuur. Dit wordt beoogd door bij groot-schalige cultuurexpressies, zoals het verstedelijkingsproces, rekening te houden met de natuurhistorie van een gebied. Interessant is juist, dat de cultuurhistorie hier vaak nauw mee samenhangt. Zo heeft de verstedelijking in het 'eilandenrijk van de voormalige Zuiderzee' ook een eilandsgewijs karakter [Van Blerck & Broess, 1995]. Deze 'eilanden' hebben een tamelijk eenduidige, mono-functionele cultuurkarakteristiek (vergelijk de 'slaapsteden' Almere en Lelystad). Het 'verhaal' van dit landschap is dan ook dat mensen eilanden verstevigen in de zee. Het verstedelijkingsproces zou in deze regio nu in zodanige banen moeten worden geleid, dat dit verhaal wordt verder verteld. In de rivierendelta en op de zandgronden vertelt het landschap weer een ander verhaal, dat ook zodanig moet worden voortgezet dat een nauwe samenhang van cultuur en natuur wordt gerealiseerd. Zodoende kan een 'stadslandschap' of een 'groene metropool' ontstaan. De 'groene technotoop' is concreter van aard. Dit concept heeft betrekking op de bouw van infrastructuur. Ook infrastructuur is op te vatten als een cultuurexpressie. In het bouwproces dienen optimale condities te worden geschapen voor natuurexpressie, bijvoorbeeld door de keuze voor een bepaalde helling en/of bekleding van de taluds van een dijk of spoorlijn.

Alle plekconcepten vergen een meer of minder ingrijpende koerswijziging van ruimtelijke ordening en/of stedenbouw. De gangbare rationeel-technische oriëntatie op 'ruimte' zal plaats moeten maken voor een sociaal-culturele oriëntatie op plaatsen of 'plekken'. De 'gelijktijdige ruimte' en de 'groene technotoop' vragen nog de minst ingrijpende verandering. Voor implementatie van deze planconcepten volstaat een amendering van onderdelen van het planinstrumentarium. Niettemin zijn er reeds voorbeelden van ruimtelijke inrichting op basis van plekconcepten, zoals de naoorlogse tuinsteden en meer recent een stads-uitbreiding als de wijk Kattenbroek in Amersfoort, die internationaal de aandacht trekt.

5.5. Vastgoedconcepten

Vastgoedconcepten zijn schaars. Dit ligt besloten in het discours van stad en land als vastgoed, waarin de markt (al dan niet in haar werking gecorrigeerd) als uitgangspunt geldt. Streefbeeld is een dusdanige ruimtelijke inrichting dat de economie in een Pareto-optimale toestand verkeert. Planconcepten, daarentegen, veronderstellen een vorm van overheidsbemoeienis met de uitkomsten van de markt.

Toch zijn in het discours van stad en land als vastgoed bepaalde ordeningsprincipes besloten. Zo kunnen de ruimtelijke verschillen in vastgoedprijzen zichtbaar worden gemaakt door een kaart van het *prijzlandschap* te tekenen. Wanneer deze kaart laat zien, dat tussen aangrenzende percelen een groot prijsverschil bestaat, wijst dit op een belemmering voor het functioneren van de markt. Als dit verschil onwenselijk wordt geacht, kunnen de grondprijzen middels een planologische maatregel eventueel meer in evenwicht worden gebracht. En als verwachtingen over stedelijke groei erop wijzen, dat op bepaalde lokaties de grondprijzen zullen stijgen, bezitten deze lokaties *ontwikkelingspotenties*. Ook hierop kan het ruimtelijk beleid dan inspelen. Overheidssturing blijft echter beperkt tot het aanvullen en corrigeren van de markt. Zij zal de marktwerking niet mogen vervangen. Vastgoedconcepten hebben vooral betrekking op het lokale en/of regionale schaalniveau.

5.6. Relatie met de discourses

Zoals werd aangegeven in de inleiding tot dit hoofdstuk, is er een nauw verband tussen de diverse categorieën planconcepten en de onderscheiden discourses. Een discours veronderstelt bepaalde ordeningsprincipes. Zo heeft het discours van 'stad en land als tegenpolen' de bundelings- en de groene ruimteconcepten in zich; het netwerkdiscours en ook het ecosysteemdiscours procesconcepten; het plekkendiscours de plekconcepten en het vastgoeddiscours de vastgoedconcepten. In Tabel 1.2 (Bijlage 1) zijn de besproken planconcepten ter afsluiting ingedeeld naar de vijf discourses.

6. Interventiemogelijkheden

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de laatste categorie bouwstenen voor het conceptuele kader, namelijk de interventiemogelijkheden gesuggereerd door diverse bestu-
ringsconcepten en -theorieën. De impliciete veronderstelling daarbij is dat interventie in de
ruimtelijke inrichting inderdaad mogelijk is. Ruimtelijke processen kunnen tot op zekere
hoogte worden beïnvloed door overheidsinterventie. De ervaringen met bijvoorbeeld de
pogingen tot deconcentratie van rijksdiensten in Nederland nopen echter wel tot gereser-
veerdheid bij het aangeven van interventiemogelijkheden.

Bij maatschappelijke interventie of (be)sturing spelen tenminste vier elementen een rol [In 't
Veld et al., 1996]:

- de organisatiestructuur van het besturend orgaan (*wie* bestuurt?);
- de missie van het dit orgaan (*waartoe* bestuurt dit orgaan?);
- de beleidsinhoud (*wat* bestuurt het?); en
- de besturingsfilosofie (*hoe* bestuurt het?).

Een uitputtende behandeling van interventiemogelijkheden is dus slechts mogelijk, wanneer
het besturend orgaan bekend is. Dat is in het kader van deze programmeringsstudie niet
het geval. De behandeling in dit hoofdstuk is dan ook noodzakelijkerwijs beperkt tot de
laatste twee van de genoemde elementen: de beleidsinhoud (stad-land relaties) en de
besturingsfilosofie, waarbij de nadruk ligt op het laatste.

In het hiernavolgende wordt onderscheid gemaakt naar de volgende typen besturings-
filosofieën [cf. Driessen et al., 1995a]:

- hiërarchische sturing;
- netwerksturing; en
- zelfsturing.

6.2. Hiërarchische sturing

Hiërarchische sturing wil zeggen, dat een centrale overheid ruimtelijke processen direct
probeert te beïnvloeden. Dit is de traditionele wijze van interveniëren. Een overheidinstantie

neemt maatregelen, teneinde de handelingen te beïnvloeden, die de ruimtelijke inrichting veranderen. Deze besturingsfilosofie staat in de planologie bekend als de handelingsgerichte benadering [cf. Muller & Needham, 1989]. Ook de instrumententheorie biedt aangrijpingspunten voor een dergelijke directe, hiërarchische sturing [cf. Klok, 1991].

In de instrumententheorie wordt onderscheid gemaakt tussen juridische, economische en communicatieve sturingsinstrumenten. Juridische instrumenten geven een overheidsinstantie de bevoegdheid om te sturen door middel van vergunningen e.d. In de ruimtelijke ordening gaat het voornamelijk om de toepassing van algemene ordeningen en ruimtelijke plannen. Bij algemene ordeningen heeft de overheidsinstantie principes vastgesteld, die ervoor moeten zorgen dat veilig en energiezuinig gebouwd wordt, dat een bedrijf geen overlast veroorzaakt voor burgers etc. (vgl. de 'safety, health and welfare' principes die in de Verenigde Staten dienen ter verantwoording van de ruimtelijke ordening). De overheidsinstantie past haar instrumenten overeenkomstig toe. Voorbeelden zijn het toetsen van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit en de gemeentelijke Bouwverordening, het toetsen van milieuaanvragen aan de Wet Milieubeheer e.d. In ruimtelijke plannen heeft de overheidsinstantie de door haar gewenste ruimtelijke inrichting beschreven. Die overheidsinstantie past haar instrumenten dan lokatie-afhankelijk toe, overeenkomstig het ruimtelijk plan. Een vergunning voor het bouwen van woningen, bijvoorbeeld, wordt dan wel afgegeven voor lokatie A maar niet voor lokatie B.

Economische instrumenten kunnen worden toegepast om relatieve prijzen te veranderen (d.m.v. heffingen en subsidies) en daardoor beslissingen van actoren te beïnvloeden. Communicatieve instrumenten worden ingezet om de afzonderlijke actoren anders te doen denken over hun voorgenomen handelingen ("de binnenstad kan best een dagje zonder uw auto", "een beter milieu begint bij je eigen deur", "water: het wonder uit de kraan" e.d.). Communicatieve instrumenten grijpen aan op de ideeën in een samenleving over hoe men wil leven en in wat voor soort ruimtelijke inrichting dit plaats zou moeten vinden. Dergelijke ideeën kunnen betrekking hebben op een bepaald stad-landdiscours. Er zou dan ook gesproken kunnen worden van 'discourssturing'. Een besturend orgaan dat zich richt op discourssturing poogt het (dominante) discours te beïnvloeden. Een discours wordt namelijk steeds opnieuw geproduceerd, zoals beschreven door de structuratietheorie. Elke actor kan in principe deelnemen aan de (re)productie van het discours. Ook overheidsinstanties kunnen deze reconstructie proberen te beïnvloeden en wel door middel van beleidsdocumenten die 'de toon zetten', die de termen bepalen waarin stad-land-vraagstukken worden besproken, die een sterke en aantrekkelijke visie bieden. In dit verband geldt "naming is framing".

Hiërarchische sturing kan ook minder direct plaatsvinden. Het kan voorkomen, dat een overheidsinstantie (A) het ruimtelijk handelen van actoren wil beïnvloeden, terwijl niet zij maar een andere overheidsinstantie (B) op een lager bestuurlijk niveau over passende instrumenten beschikt. In dat geval zal instantie A een beleid vaststellen, dat via instantie B zou moeten 'doorwerken'. Een dergelijke gelaagdheid is kenmerkend voor veel ruimtelijk beleid. Ruimtelijk rijksbeleid werkt al dan niet door in provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk beleid, en het provinciale ruimtelijk beleid werkt weer al dan niet door op gemeentelijk niveau. Naast deze 'verticale' doorwerking kan ook 'horizontale' doorwerking worden onderscheiden, waarbij bijvoorbeeld het ruimtelijk beleid van het ministerie van VROM wel of geen invloed heeft op het ruimtelijk beleid van de ministeries van EZ, LNV en/of V&W. Doorwerkingsonderzoek laat zien dat het beleid van de ene overheidsinstantie zelden mechanistisch en voorspelbaar doorwerkt in dat van een andere instantie [cf. De Lange, 1995]. De diverse overheidsinstanties hebben elk hun eigen doelstellingen en belangen. Het beleid van 'lagere' overheden is zeker niet vanzelfsprekend conform het beleid van 'hogere' overheden en ook horizontaal is de beleidsconformiteit beperkt [cf. Knot, 1996].

De ervaringen met hiërarchische sturing zijn niet onverdeeld gunstig. De ruimtelijke handelingen van de afzonderlijke actoren vinden in een sterk krachtenveld plaats (vgl. de 'drijvende krachten'; hoofdstuk 4), waardoor zij moeilijk zijn te beïnvloeden. Om ze wel te beïnvloeden, moeten soms draconische maatregelen worden genomen, waartegen groot maatschappelijk verzet is. De doelgroepen van het beleid trachten dergelijke maatregelen veelal te omzeilen. Maatregelen die teveel tegen 'de markt' ingaan, worden vaak bij voorbaat reeds afgeblazen, omdat zij schadelijk zijn voor de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven (de gevreesde 'Jutlandisering' van Nederland). De 'maakbaarheid' van de samenleving door een (centrale) overheid is dan ook beperkt. Ook de kenbaarheid van de samenleving heeft grenzen. Door de groeiende diversiteit van maatschappelijke groeperingen en de complexiteit van sociale processen wordt de samenleving minder voorspelbaar. Dit heeft tot gevolg dat sturingpretenties moeten worden bijgesteld. Een samenleving die niet goed 'kenbaar' is, zal immers ook minder voorspelbaar reageren op een sturingsimpuls [cf. Van Gunsteren & Van Ruyven, 1995]. Deze ervaringen hebben geleid tot de roep om minder pretentieuze vormen van beïnvloeding van ruimtelijke processen [cf. Den Hoed et al., 1983].

6.3. Netwerksturing

Een interventietheorie die rekening houdt met de beperkingen van hiërarchische sturing is de beleidsnetwerkbenadering. In een beleidsnetwerk staat een overheidsinstantie temidden van mede-verantwoordelijke instanties en de betrokken maatschappelijke actoren of

doelgroepen van het beleid. Een voorbeeld van een beleidsnetwerk dat uitsluitend uit overheidsinstanties bestaat is dat rond de VINEX-convenanten. Voorbeelden van 'gemengde' beleidsnetwerken zijn de PPS-constructies rond stadsvernieuwing en grote infrastructurele projecten. Dergelijke netwerken bieden alternatieve interventiemogelijkheden. Nieuwe aangrijpingspunten voor sturing zijn bijvoorbeeld de samenstelling van het netwerk, het aantal actoren dat participeert in het netwerk of de interdependenties tussen die actoren. In de configuratietheorie wordt in het bijzonder de nadruk gelegd op het waarborgen van de 'openheid' van het netwerk voor verandering [cf. Temeer, 1993]. Een dergelijke openheid biedt namelijk de mogelijkheid tot beleidsgericht leren.

Ook deze besturingsfilosofie is niet zonder critici. In beleidsnetwerken staan doelen en maatregelen niet van tevoren vast; deze komen pas gedurende de onderhandelingen binnen het netwerk tot stand. Dit kan ertoe leiden, dat opportunisme zegeviert over het algemeen belang. Gevreesd wordt dan, dat de deelnemende overheidsinstanties hun verantwoordelijkheid als hoeder van het algemeen belang uit het oog zouden kunnen verliezen in het algehele streven naar consensus in het netwerk. Een tweede kritiekpunt betreft de relatieve geslotenheid van een beleidsnetwerk. In een beleidsnetwerk kan slechts een beperkt aantal actoren participeren met uitsluiting van anderen, die wel belang kunnen hebben bij de gesloten bestuursakkoorden. En de overeenkomsten in een beleidsnetwerk worden niet democratisch gecontroleerd volgens de vaststaande wettelijke procedures. In dit opzicht kan netwerksturing worden opgevat als een vorm van neo-corporatisme. Verder is het mogelijk dat een achterban het achteraf oneens blijkt te zijn met haar vertegenwoordigers in het netwerk. Hiermee hangt een derde kritiekpunt samen, namelijk onduidelijkheid over de verhouding van netwerksturing tot de reguliere besluitvorming. Netwerksturing is informeel; de rechtsgeldige besluitvorming vindt plaats in andere beleidsarena's. Dit betekent, dat de informele (netwerk-)akkoorden via de rechter onderuit kunnen worden gehaald maar zij kunnen de wettelijke besluitvorming ook behoorlijk belasten, bijvoorbeeld in het geval van de uitbreiding van Schiphol.

De bestuurspraktijk tendeeft echter onmiskenbaar naar vormen van netwerksturing, waarin actoren op voet van gelijkheid trachten om gezamenlijk gedeelde doelstellingen te bepalen en te realiseren. De overheid heeft daarbij wel een enigszins bijzondere positie als procesmanager maar is in wezen 'partij onder de partijen'. Niettemin tekent zich ook reeds een nog weer andere vorm van sturing af.

6.4. Zelfsturing

Deze laatste besturingsfilosofie berust op vertrouwen in het zelforganiserend vermogen van een samenleving. Het 'primaat van de politiek' komt te vervallen; marktwerking en zelforganisatie worden heilzamer geacht dan overheidsinterventie. Dit blijkt bijvoorbeeld in het zogenaamde 'property rights paradigm', waarin externe effecten van een activiteit --die vaak de aanleiding vormen tot het voeren van ruimtelijk beleid-- de vorm van een recht krijgen (bijvoorbeeld een 'emissierecht'), dat dan kan worden verhandeld (negatieve externe effecten worden afgekocht) of via het privaatrecht worden geregeld. De filosofie van zelfsturing ligt ook besloten in het scenario 'Palet' uit het project 'Nederland 2030' van de RPD. Voorbeelden van zelfsturende organen zijn de nieuwe woningcorporaties in hun omgang met gemeenten en het Ministerie van VROM, alsmede de zgn. milieucoöperaties. Dit zijn samenwerkingsverbanden van agrariërs, die verantwoordelijkheid nemen voor het beheer van milieu, natuur en landschap als onderdeel van het agrarische productieproces [cf. Van Dijk, 1990]. Zij zijn ingegeven door de overtuiging, dat een gezamenlijke aanpak op initiatief van de boeren zelf betere resultaten zal opleveren dan het als stringent en weinig effectief ervaren landbouw-milieubeleid van de overheid.

Zelfsturing kan wel gepaard gaan met een bepaald soort interventie van de overheid. Een overheidsinstantie kan immers optimale randvoorwaarden scheppen voor het floreren van zelfsturende samenwerkingsverbanden. Dit wordt wel aangeduid als 'meta-sturing': sturing van de sturing [cf. Geerdinck, 1997]. Meta-sturing is inderdaad de nieuwe besturingsfilosofie van het ministerie van LNV [Vos et al., 1994; Minister van LNV, 1995]. Ook het beleid van het Ministerie van VROM voor het stimuleren van bedrijfsinterne milieuzorg is een voorbeeld van het scheppen van de benodigde voorwaarden voor vrijwillige en gezamenlijke actie van maatschappelijke actoren.

6.5. Relatie met de discourses

Er is wel een relatie tussen de besturingsfilosofieën en de vijf discourses maar dit is geen één-op-één relatie. Het is niet zo dat het ene discours uitsluitend de ene besturingsfilosofie veronderstelt en het andere discours uitsluitend een andere. Wel is het zo dat de ene besturingsfilosofie beter past in het ene discours dan in het andere. Het discours van 'stad en land als tegenpolen', bijvoorbeeld, vraagt om een min of meer hiërarchische sturing volgens een vooraf vastgesteld ruimtelijk plan. Netwerksturing past goed in het discours van 'stad en land als netwerk van activiteiten'. Het discours van 'stad en land als ecosysteem' zou kunnen worden bevorderd door meta-sturing, waardoor de externe milieueffecten (zowel positief als negatief) onder de deelnemende actoren worden geïnternali-

seerd. Het discours van 'stad en land als stelsel van plekken' vraagt om zogenaamde 'place production', die door middel van publiek-private samenwerkingsverbanden kan worden gerealiseerd: netwerksturing dus. Het discours van 'stad en land als vastgoed' suggereert marktwerking en leent zich dus voor zelfsturing. Dit zijn echter slechts enkele voor de hand liggende combinaties van discourses en besturingsfilosofieën. Afhankelijk van de bestuurlijke context en het ruimtelijke schaalniveau waarop een stad-land discours wordt uitgewerkt, kunnen ook andere combinaties vorm en inhoud krijgen. Een globaal overzicht van de relatie tussen discourses, besturingsfilosofieën en de bijbehorende interventiemogelijkheden is gegeven in Tabel 1.3 (Bijlage 1).

Deel II:

Onderzoeksprioriteiten

7. Onderzoeksthema's

7.1. Inleiding

Dit hoofdstuk, dat tevens deel II van deze programmeringsstudie uitmaakt, bevat een globale uitwerking van vier thema's voor fundamenteel-strategisch onderzoek naar veranderende stad-land relaties:

- discourses van stad en land;
- stromen in de ruimte;
- bundelingsbeleid in perspectief; en
- identiteiten van stad en land.

In elk van deze thema's staat een combinatie van de onderscheiden stad-landdiscourses centraal. Door het centraal stellen van discourses die in de planning- en beleidspraktijk (al dan niet impliciet) worden gehanteerd, sluit het programma aan bij actuele maatschappelijke vraagstukken in de ruimtelijke ordening. Door de discourses afzonderlijk en in onderling verband tot onderwerp van onderzoek te maken, kan bovendien de wetenschappelijke basis van het stad-land onderzoek aanzienlijk worden versterkt en verdiept.

In thema 1, 'discourses van stad en land' (§ 7.2), worden de discourses, die in belangrijke mate het uitgangspunt van deze studie vormen, als zodanig tot onderwerp van onderzoek gemaakt. Het gaat daarbij om vragen naar de interne consistentie van de discourses afzonderlijk, in inhoudelijk-analytisch, institutioneel-organisatorisch en politiek-bestuurlijk opzicht, en naar relaties tussen de verschillende discourses. Dit thema ligt dus op 'meta-niveau'.

De drie overige thema's zijn alle gesitueerd op het snijvlak van verschillende discourses. Daarvoor zijn meerdere redenen. Ten eerste hebben de meer recente discourses een betrekkelijk smalle basis; ze zijn ingegeven door tamelijk specifieke probleemstellingen en hebben betrekking op een beperkt aantal aspecten van de leefomgeving en de ruimtelijke organisatie daarvan. Het zijn eigenlijk nog 'proto-discourses'. De ontwikkeling van een meer omvattend vertoog over stad en land vraagt om kruisbestuiving van meerdere discourses. Ten tweede tekenen zich tussen verschillende discourses spanningsverhoudingen af, gebaseerd op verschillen in achterliggende visies en belangen. Deze spanningen vragen bij uitstek om nadere doordenking. Eenzijdige aandacht voor een enkel discours draagt het risico in zich, dat het onderzoek te veel gedomineerd wordt door

bepaalde disciplinaire invalshoeken en/of belangen, ten koste van andere. Al met al liggen juist op de snijvlakken van verschillende discoursen uitdagende vragen voor vernieuwend onderzoek, die perspectieven voor vernieuwend beleid kunnen bieden.

Thema 2, 'stromen in de ruimte' (§ 7.3), ligt op het snijvlak van de beide netwerkgeoriënteerde discoursen: stad en land als netwerk van activiteiten en stad en land als ecosysteem. De dynamiek die inherent is aan sociaal-economische netwerken versus het belang van passende en voor de langere termijn geldende omgevingsvoorwaarden voor kwetsbare functies, zoals natuur en drinkwaterwinning, maakt dat er belangrijke uitdagingen liggen in het ontwikkelen van strategieën die kunnen bijdragen aan een duurzame ontwikkeling van stad en land.

Thema 3, 'bundelingsbeleid in perspectief' (§ 7.4), betreft in belangrijke mate de confrontatie van het tegenpolendiscours enerzijds en de overige, meer recente discoursen anderzijds. Het omvat een fundamenteel-kritische sterkten-zwaktenanalyse van het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking. Centraal staat de vraag naar de strategische kracht van het klassieke discours ten opzichte van de alternatieve discoursen.

Thema 4, 'identiteiten van stad en land' (§ 7.5), tenslotte, betreft het plekkendiscours in relatie tot de overige discoursen. De confrontatie gaat hier vooral tussen de traditionele identiteiten van stad en land in tegenpolendiscours en ecosysteemdiscours enerzijds en nieuwere identiteiten in netwerkdiscours en vastgoeddiscours anderzijds. De productie van plekken met een bepaalde identiteit door publieke en private actoren vormt in dit thema een belangrijk onderwerp van onderzoek.

De uitwerking van de gekozen thema's is mede gebaseerd op een inventarisatie van beleidsrelevante aandachtsvelden ten aanzien van stad en land voor de middellange termijn (10-15 jaar). Deze inventarisatie is opgenomen als bijlage 2 bij dit rapport. De onderscheiden aandachtsvelden zijn:

- veranderend ruimtegebruik;
- leefbaarheid van stad en land;
- ecologisch verantwoord ruimtegebruik; en
- stuurbaarheid van stad-landrelaties.

Onderstaande matrix geeft een indicatie van de mate waarin de verschillende discoursen en aandachtsvelden in de onderzoeksthema's aan bod komen. De frequente relatie met het aandachtsveld 'stuurbaarheid' vloeit voort uit de strategische component van dit onderzoeksprogramma.

Tabel 7.1 Discoursen en aandachtsvelden binnen de onderzoeksthema's

Onderzoeksthema's	discoursen van stad en land	stromen in de ruimte	bundeling in perspectief	identiteiten van stad en land
<i>Discoursen</i>				
tegenpolen	X		X	X
netwerk van activiteiten	X	X	X	X
ecosysteem	X	X	X	X
plekken	X		X	X
vastgoed	X		X	X
<i>Aandachtsvelden</i>				
veranderend ruimtegebruik	X		X	X
leefbaarheid		X		X
ecol. Verantw. Ruimtegebruik		X		
stuurbaarheid	X	X	X	X

De vier thema's zijn slechts globaal uitgewerkt. Van een volledige uitwerking tot op operationeel projectniveau is nog geen sprake. Conform de doelstellingen uit hoofdstuk 1 wordt slechts een programmastructuur geboden, die nog nader moet worden ingevuld, afhankelijk van beschikbare financiële middelen, organisatiestructuur en dergelijke. Daarbij speelt ook de overweging, dat aan indieners van onderzoeksaanvragen nog de nodige vrijheidsgraden moeten worden geboden.

7.2. Discoursen van stad en land

Een discourspectief op de relatie van stad en land vormt de centrale ingang van dit programmavoorstel. Een belangrijk thema voor onderzoek is dan ook de nadere verkenning en uitwerking van de verschillende stad-landdiscoursen. Daarbij kunnen twee onderzoeklijnen worden onderscheiden:

- uitwerking van afzonderlijke discoursen; en
- confrontatie van alternatieve discoursen.

Uitwerking van afzonderlijke discoursen

In dit voorstel zijn vijf stad-landdiscoursen benoemd:

- stad en land als tegenpolen;
- stad en land als netwerk van activiteiten;
- stad en land als ecosysteem;
- stad en land als stelsel van plekken; en
- stad en land als vastgoed.

De uitwerking van afzonderlijke discoursen kan in eerste instantie gericht worden op deze vijf. Het mag echter zeker niet worden uitgesloten, dat nader onderzoek nog *andere discoursen* oplevert. Het onderzoek dient dan ook zodanig 'open' van opzet te zijn, dat eventuele andere discoursen of nieuwe combinaties van discoursen kunnen worden geïdentificeerd en in de uitwerking opgenomen.

Zoals in eerdere hoofdstukken werd uiteengezet, is een discours gelaagd: het bevat een niveau van analyse, een niveau van ordening en een niveau van sturing. De verschillende discoursen kennen dus elk een combinatie van analytische inzichten, ordeningsprincipes en sturingsprincipes. Nu kan de hypothese worden opgeworpen, dat per discours sprake is van een specifieke combinatie. Dit zou betekenen dat de theoretische invalshoek(en), planconcept(en) en interventiemogelijkheden binnen een discours onderling samenhangen. Dat is niet vanzelfsprekend. De diverse lagen worden immers door verschillende instanties gevoed: de analyselaag overwegend door onderzoeksinstellingen, de ordeningslaag door ontwerp- en adviesbureaus en de sturingslaag vooral door overheden en belangengroepen. Door de verschillende geaardheid van deze instanties en hun medewerkers is consistentie tussen de drie lagen niet bij voorbaat verzekerd. Voor een beter begrip van de interactie en differentiatie van stad en land en voor een verrijking van het maatschappelijk debat terzake is een *fundamentele analyse van de afzonderlijke discoursen* zeer gewenst.

Naast onderzoek naar de consistentie *tussen* de analyse-, ordenings- en sturingslaag van de afzonderlijke stad-landdiscoursen dient ook de consistentie *binnen* een discours onderzocht te worden. Het is immers denkbaar, dat een discours meerdere subdiscoursen omvat, met elk een eigen, consistente combinatie van theoretische invalshoek(en), planconcept(en) en interventiemogelijkheden. Voor verheldering van het maatschappelijk debat over stad en land is het van belang dat het bestaan van dergelijke subdiscoursen boven tafel komt. Ook is het denkbaar, dat een bepaald discours in inhoudelijk-analytisch opzicht zeer consistent is maar in institutioneel-organisatorisch opzicht weinig samenhang vertoont. Het discours wordt dan bijvoorbeeld alleen gedragen door wetenschappelijke instellingen en niet of nauwelijks door overheidsinstanties of maatschappelijke organisaties. Een ander discours kan weer sterk zijn ingegeven door de politieke prioriteiten van een bepaald moment en dus goed zijn ingebed in het beleids- en besluitvormingsproces inzake de ruimtelijke ordening in een land maar inhoudelijk minder consistent zijn. In de discoursanalyse dient dus aandacht te zijn voor de *verschillende rationaliteiten* die in één discours verdisconteerd kunnen zijn: o.a. een wetenschappelijke, een ambtelijke en een politieke rationaliteit.

Hoewel in eerste instantie fundamenteel van aard, kan een dergelijke discoursanalyse zinvolle bijdragen leveren aan het maatschappelijk debat over stad en land. Zo zal zichtbaar worden welke groepen in een samenleving de verschillende discoursen en

eventuele subdiscoursen steunen en op basis van welke argumenten: wetenschappelijk, ambtelijk, politiek etc. Dit kan niet alleen informerend en verhelderend werken maar heeft ook een kritische functie. Niet alle argumenten zullen bij nadere beschouwing immers de toets der kritiek kunnen doorstaan. In het onderzoek zou expliciet aandacht kunnen worden besteed aan een 'weging' van de verschillende argumenten als strategische bijdrage aan het maatschappelijk debat.

Van groot belang is een *internationaal-vergelijkende opzet* van de discoursanalyse. Het is niet ondenkbaar, dat de per land verschillende fysiek-ruimtelijke en maatschappelijk-ruimtelijke organisatie aanleiding heeft gegeven tot het ontstaan van verschillende stad-landdiscoursen. Kennis van deze verschillen zal in de eerste plaats verklarende inzichten bieden in de opbouw en consistentie van stad-landdiscoursen. In de tweede plaats mogen waardevolle lessen worden verwacht voor de planning- en beleidspraktijk. Het onderzoek kan immers leiden tot identificatie van de ideaal-typische ruimtelijke contexten van de verschillende discoursen. Zo zou kunnen blijken dat het vastgoeddiscours vooral gepast is in gebieden met een hoge druk op de grondmarkt en beperkte regulering van overheidswege, terwijl het ecosysteemdiscours juist in een omgekeerde situatie bij uitstek van toepassing zou kunnen zijn. Op basis van dergelijke ideaal-typische contexten kan worden bepaald welk discours zich meer of minder leent voor de context (fysiek- en maatschappelijk-ruimtelijk) in een gegeven land of regio, in casu in Nederland. Uit een oogpunt van toepasbaarheid van de bevindingen lijkt het daarbij wel wenselijk de vergelijking met Nederland te richten op landen in gebieden met een relatief hoge ruimtelijke dynamiek, in het bijzonder Noordwest-Europa.

Confrontatie van alternatieve discoursen

Zeker zo belangrijk als onderzoek van afzonderlijke discoursen is onderzoek naar de relaties tussen verschillende discoursen. In feite kunnen deze twee onderzoeklijnen ook niet strikt van elkaar worden gescheiden. De meest pregnante informatie over een afzonderlijk discours zal immers vaak worden verkregen door het te beschouwen in het licht van een ander discours. Pas in dit licht komen verzwegen veronderstellingen, impliciete reducties van de werkelijkheid, een specifieke institutionele inbedding e.d. van het discours scherp tot uiting. Daarom is het wenselijk de confrontatie van alternatieve discoursen expliciet tot onderwerp van onderzoek te maken.

Elk discours kan een zekere eenzijdigheid in zich hebben, omdat het selectief is in de fysiek- of maatschappelijk-ruimtelijke verschijnselen waarop het aangrijpt. Deze eenzijdigheden kunnen worden blootgelegd door de discoursen met elkaar te confronteren. Dit zal leiden tot scherper inzicht in de discoursen afzonderlijk maar het is ook niet ondenkbaar, dat de confrontaties bouwstenen opleveren voor een synthetiserend stad-landdiscours, dat wellicht

een alternatief kan vormen voor het traditionele discours van stad en land als tegenpolen. De confrontaties zouden ook kunnen uitwijzen, dat het ene discours (A) het andere (B) insluit. Dat is het geval als B wel kan worden beschreven in termen van A maar A niet of maar ten dele in termen van B. Een dergelijke beschouwingwijze zou kunnen leiden tot het opstellen van een rangorde van discourses, waarbij het meest omvattende discours in vrijwel elke ruimtelijke context van toepassing is en de ingesloten discourses slechts in specifieke contexten, die dan nader zijn te benoemen. Al met al mogen van een confrontatie van alternatieve discourses belangwekkende structurerende inzichten worden verwacht, die ook van nut zijn voor de planning- en beleidspraktijk. In de drie volgende onderzoeksthema's gaat het steeds om (een) andere confrontatie(s) van alternatieve discourses.

7.3. Stromen in de ruimte

Het denken over de ruimtelijke organisatie in termen van stromen tekent zich in een tweetal discourses van stad en land duidelijk af; zowel in het sociaal-economisch/sociaal-ruimtelijk gefinte discours van stad en land als netwerk van activiteiten als in het ecologisch/fysiek-ruimtelijk gefinte discours van stad en land als ecosysteem. Een dergelijke manier van denken over de ruimtelijke organisatie kan een belangrijke vernieuwing betekenen voor de planning van stad en land. Het vertrekpunt ligt niet bij een vooropgesteld ruimtelijk patroon. Primair aandachtspunt vormen veeleer stromen in de ruimte: waterstromen, biostromen, verkeersstromen etc. met de daarvoor relevante infrastructuur. Belangrijke beloften van een daarop geënte planningsbenadering lijken te liggen in mogelijkheden om: (1) stromen te hanteren als aangrijpingspunten voor ruimtelijke organisatie, met als belangrijke overweging: 'waar wat beweegt, valt ook wat te sturen'; (2) de analyse van stromen mede te benutten voor het identificeren en mobiliseren van het netwerk van betrokken actoren; en (3) een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting naderbij te brengen door het slaan van bruggen tussen beide discourses.

Een interessante vraag is of en hoe deze beloften waar gemaakt kunnen worden. Elk van beide discourses kent zijn eigen institutionele setting. Bijdragen aan het discours van stad en land als netwerk van activiteiten komen met name van spelers op het sociaal-economisch veld. Bereikbaarheid en mobiliteitsbeheersing vormen belangrijke aandachtspunten; verkeersstromen en infrastructuur worden gezien als belangrijke aangrijpingspunten voor ruimtelijke organisatie, met name van bedrijfslokaties en woonlokaties. Bijdragen aan het discours van stad en land als ecosysteem daarentegen komen vooral van spelers die zich bewegen op het veld van milieu, natuur en landschap. Overwegingen omtrent de kwaliteit van het abiotisch en biotisch milieu spelen een centrale rol; water- en biostromen worden

gezien als belangrijke aangrijpingspunten voor de ruimtelijke organisatie. Met het oog op het streven naar een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting van stad en land vormt het bouwen van bruggen tussen beide discoursen een belangrijke opgave. Doordat beide discoursen in min of meer gescheiden 'werelden' worden gevoerd is het echter niet vanzelfsprekend dat dat ook gebeurt. Via de weg van fundamenteel en strategisch onderzoek zou de vraag of en hoe bruggen geslagen kunnen worden tussen beide discoursen nader kunnen worden beschouwd. Eerste, veelbelovende stappen zijn hier met name gezet door Tjallingii.

Een eerste, fundamentele vraag die in dat verband rijst betreft een nadere precisering van het begrippenkader waarop een planningsbenadering, die zich in sterke mate oriënteert op stromen, zou moeten berusten. Speciale aandacht in dat verband verdient het begrip 'netwerk', daar dit in beide genoemde discoursen een centrale rol speelt. Het netwerk-begrip mag zich zowel waar het gaat om vraagstukken van inrichting als van sturing in een grote belangstelling verheugen; niet alleen in kringen van wetenschap maar ook van beleid. In het eerste geval wordt het begrip gebruikt als metafoor voor de ruimtelijke structuur van fysieke stromen, zoals waterstromen, biostromen, verkeersstromen etc. In het tweede geval dient het begrip netwerk als een metafoor voor een maatschappelijke structuur, die vorm krijgt via het samenhandelen van verschillende actoren, en die dit handelen op zijn beurt structureert. Onder invloed van veranderende opvattingen over overheidssturing, is de aandacht voor dit type netwerken --kortweg aan te duiden als 'handelingsnetwerken'-- sterk toegenomen. De populariteit, maar tegelijkertijd ook grote ambiguïteit van het netwerk-begrip leidt in de praktijk van wetenschap en beleid herhaaldelijk tot spraakverwarring, temeer daar bepaalde interpretaties sterk disciplinair zijn gekleurd. Het is een opgave voor fundamenteel-strategisch onderzoek in dit opzicht verheldering te bieden.

Cruciaal in het kader van dit thema, en deels nauw aansluitend bij de hiervoor genoemde kwestie, is de vraag waar mogelijkheden liggen voor het bouwen van bruggen tussen het netwerkdiscours en het ecosysteemd discours. Met behulp van welk conceptueel kader kan een samenhangende analyse en aanpak van een stromenbenadering vorm worden gegeven? In hoeverre zijn er in het kader van planningspraktijken aanzetten gegeven voor een samenhangende benadering van stromen in de ruimte en wat valt daarvan te leren? Daarbij valt zowel te denken aan oplossingen die te maken hebben met de samenstelling en instrumentatie van het veld van betrokken actoren, als aan oplossingen op het niveau van de ruimtelijke inrichting. Een vraag die zeker ook aan de orde moet komen is of door het sturen van stromen op basis van de twee discoursen het vestigingsgedrag kan worden beïnvloed.

Deze vraag kan nader worden uitgediept door onderzoek te richten op mogelijkheden voor het bouwen van bruggen tussen beide discoursen in verschillende ruimtelijke contexten met een verschillende omvang, geografische schaal en dynamiek van de diverse stromen. Welke aangrijpingspunten biedt bijvoorbeeld een samenhangende benadering van water- en verkeersstromen voor het streven naar duurzame ruimtelijke ontwikkeling op het niveau van een stad of een stedelijke regio? En hoe kunnen binnen de context van een rurale regio, waar de traditionele bestaansbronnen onder druk staan, ecologische structuren op een kansrijke manier 'verknoot' worden met 'dunne' verkeersstromen?

7.4. Bundelingsbeleid in perspectief

Een onderzoeksthema van groot strategisch belang is het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking, dat in Nederland in toenemende mate onderwerp van publieke discussie is. Het discours perspectief, dat centraal staat in dit programmavoorstel, kan in dit opzicht vernieuwende bijdragen leveren. Door het bundelingsstreven op te vatten als een --gelaagd-- discours: 'stad en land als tegenpolen', wordt het blikveld al bij voorbaat verbreed van de inhoudelijke aspecten van bundeling naar de institutionele inbedding ervan. Daarmee richt de aandacht zich mede op de dragende actoren van het bundelingsstreven in diverse gremia: wetenschap, overheid en maatschappij; op hun doelstellingen, belangen, machtsbronnen, rechten e.d. Een discoursanalyse heeft daarmee de potentie van een *omvattende evaluatie van het bundelingsbeleid*: inhoudelijk-analytisch, institutioneel-organisatorisch en politiek-bestuurlijk.

Centraal staat de confrontatie van het discours van stad en land als tegenpolen met de vier 'proto-discoursen'. Deze laatste kunnen worden opgevat als recente reacties op het tegenpolendiscours. Een interessante vraag ten aanzien van de proto-discoursen is die naar het waarom van deze reacties op het traditionele stad-landdiscours. Reeds het bestaan van minstens vier recente alternatieven voor het tegenpolendiscours lijkt te duiden op een groeiend aantal beperkingen van dit discours. Elk van de proto-discoursen zal met name zijn ingegeven door een andere beperking, een ander 'waarom'. Hier liggen dus vier deelprojecten voor nader onderzoek voor: de confrontatie 'tegenpolen' ↔ 'netwerken', 'tegenpolen' ↔ 'ecosysteem', 'tegenpolen ↔ plekken' en 'tegenpolen' ↔ 'vastgoed'. In wetenschappelijke zin mag van dit onderzoek een beter begrip van de traditionele stad-landverhoudingen en van de betekenis van actuele ontwikkelingen voor deze verhoudingen worden verwacht. Voor de planning- en beleidspraktijk zal het onderzoek inzichten bieden in de zwakke plekken van het tegenpolendiscours maar anderzijds ook mogelijkheden aangeven om dit discours te versterken.

Voorgesteld wordt een algehele, fundamenteel-kritische *sterkten-zwaktenanalyse van het tegenpolendiscours*. Daarin zijn dus zowel ruimtelijk-inhoudelijke als institutioneel-organisatorische en politiek-bestuurlijke aspecten van het bundelingsstreven onderwerp van onderzoek. Naast deze verticale gelaagdheid van de analyse is ook een horizontale spreiding gewenst, namelijk in de tijd en in de ruimte.

In de tijd zou de analyse zowel een historisch onderzoek als een toekomstverkenning moeten omvatten. Het *historisch onderzoek* dient om de ontstaansgeschiedenis van het bundelingsstreven te reconstrueren. Dergelijk onderzoek zal leiden tot verklarende inzichten in de waarde van bundelingsbeleid. Factoren die van invloed zijn geweest op het ontstaan van de traditionele beeldvorming van stad en land kunnen worden geïdentificeerd en hun functie in het bundelingsbeleid nader gedefinieerd. Door deze factoren te plaatsen in het licht van actuele ontwikkelingen kan worden onderzocht onder welke condities bundelingsbeleid in de huidige tijd nog een adequate strategie is.

De *toekomstverkenning* van het bundelingsstreven is erop gericht te achterhalen welke invloeden te voorziene ontwikkelingen hebben op het bundelingsbeleid. Daarbij gaat het om een variëteit aan ontwikkelingen: natuurlijke ontwikkelingen (zoals een stijging van de zeespiegel), sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen (zoals een toename van de vraag naar woonruimte) en politieke ontwikkelingen (zoals een toenemende prioriteit voor infrastructuur). Deze typen ontwikkelingen dienen te worden geïnventariseerd, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de vele scenariostudies terzake, en vervolgens geanalyseerd op hun implicaties voor het bundelingsbeleid. Een dergelijke analyse zal inzichten opleveren in de robuustheid en toekomstwaarde van dit beleid. Op basis van de ruimtelijke en politieke verkenningen kunnen immers voorspellingen worden gedaan over de houdbaarheid van het bundelingsstreven, eventueel gedifferentieerd naar uiteenlopende ruimtelijke contexten. Wat dit laatste betreft, zou het bundelingsstreven in *internationaal perspectief* moeten worden geplaatst. Bundelingsbeleid is geen strikt Nederlandse aangelegenheid. Ook in andere Noordwest-Europese landen krijgt bundelingsbeleid gestalte maar binnen andere instituties en met behulp van andere instrumenten. Vergelijkende studie naar deze varianten op het bundelingsstreven zal inzichten bieden in de merites van bundelingsbeleid in uiteenlopende ruimtelijke en institutionele contexten. Hieruit kunnen lessen getrokken worden voor de eventuele toekomstige vormgeving van bundelingsbeleid in Nederland.

Al met al zal een fundamenteel-strategische discoursanalyse van het bundelingsstreven leiden tot een verrijking van het maatschappelijk debat terzake door verdieping en verbreding van de kennisvoorraad, in de tijd (historie - toekomst) en in de ruimte (internationaal vergelijkend).

7.5. Identiteiten van stad en land

Binnen dit thema wordt primair aangehaakt bij het discours van stad en land als stelsel van plekken. Centraal in dit discours staat de idee dat mensen verbonden zijn met hun fysieke omgeving, doordat bepaalde plekken voor hen een bepaalde relevantie en betekenis hebben. Deze bindingen kunnen verschillend van aard zijn; er kan sprake zijn van een binding met de geschiedenis van de plek (bijvoorbeeld in verband met historische gebeurtenissen of figuren) of met de toekomst ervan (bijvoorbeeld in verband met een veelbelovend perspectief); er kan sprake zijn van een continue hier-en-nu binding (bijvoorbeeld van bewoners) of van incidentele relaties (bezoekers).

Zo bezien kan de fysieke leefomgeving worden opgevat als een sociaal geconstrueerd mozaïek van plekken, dat voor een deel persoonlijk wordt ingekleurd. Voor een ander deel worden betekenissen gedeeld, doordat ze tot cultuuroord worden en als zodanig worden overgedragen, bijvoorbeeld in interactie met anderen of via de media. Plekken dragen daarmee belangrijk bij aan de 'couleur locale' en aan de 'actions locales', doordat de betekenissen gevolgen hebben voor het handelen. Wellicht mede onder invloed van processen van uniformering en schaalvergroting, die zich in de samenleving voordoen, is er sprake van een toenemende aandacht voor de specifieke kwaliteiten van plekken. Centraal aandachtspunt binnen dit discours vormt daarom de *identiteit en kwaliteit van plekken*.

Traditionele identiteiten van stad en land lijken met name verankerd in het *tegenpolen-discours* en het *ecosysteemdiscours*. Bijvoorbeeld, bekende epitheta van de groene ruimte in het tegenpolendiscours zijn 'rust, ruimte en groen'. Wat de identiteit van de groene ruimte betreft leunt dit discours bovendien sterk aan tegen het ecosysteemdiscours; de natuur wordt gezien als een belangrijke vormende kracht in de identiteit van plekken. Onder invloed van economische dynamiek zijn dergelijke traditionele identiteiten van de groene ruimte sterk onder druk komen te staan; het bewaren ervan vraagt dan ook in toenemende mate om maatregelen in de sfeer van reconstructie, bijvoorbeeld van ruraliteit en 'natuurlijkheid'. Aangrijpingspunten voor een beter begrip van actuele transformaties van identiteiten van stad en land lijken met name te vinden in het sociaal-economisch netwerkdiscours en in het vastgoeddiscours.

Het *sociaal-economisch netwerkdiscours* focust op de dynamiek van sociaal-economische netwerken en processen, waarvan de schaal van een geheel andere orde is dan die van plekken. Via diverse vormen van infrastructuur raken plekken verbonden met zich in geografische zin steeds verder verwijdende sociaal-economische netwerken. Dat geldt echter niet voor alle plekken even sterk. Te verwachten valt dat de mate van bereikbaarheid

en toegankelijkheid vanuit grootschalige netwerken een belangrijke differentiërende factor zal vormen in de verdere ontwikkeling van de identiteit van plekken, bijvoorbeeld in termen van 'traag' en 'snel'.

Binnen het *vastgoeddiscours* speelt de bewuste ontwikkeling van 'images', waarmee gebieden zich ten opzichte van andere kunnen profileren een belangrijke rol; bijvoorbeeld op de markt van recreatie en toerisme of van zakelijke bedrijvigheid. Gesproken kan worden van 'place production'. In sommige gevallen worden 'images' letterlijk op plekken gedrukt, zonder dat er sprake is van enige lokale historische binding. Het Amerikaanse Las Vegas spant op dit punt wellicht de kroon; in de vorm van exclusieve hotels annex gokpaleizen staan hier de gekopieerde hoogtepunten uit de cultuur van onder andere Egypte ten tijde van de farao's, het klassieke Rome, het 19^e eeuwse Parijs en het 20^e eeuwse New York op een rij aan de fameuze 'Strip'.

Een belangrijk verschil tussen de traditionele identiteiten van de groene ruimte en nieuwe identiteiten lijkt de rol van endogene respectievelijk exogene factoren te zijn; traditionele identiteiten steunden nog in belangrijke mate op *endogene* kwaliteiten van de groene ruimte, zoals aspecten van de lokale of regionale cultuur, gebiedsspecifieke kenmerken van het natuurlijk substraat enz. De ontwikkeling van nieuwe identiteiten komt primair tot stand onder invloed van *exogene* factoren. Dit geldt ook voor de stedelijke ruimte. Was deze voorheen een weerspiegeling van de dominante bedrijvigheid (bijv. een 'textielstad' of een 'havenstad'), nu wordt deze steeds meer het product van 'city marketing'. Dat kan ertoe leiden dat aan de lokale samenleving functies en waarden worden toegekend, die daar geen worteling hebben. Daar waar identiteiten als het ware van buitenaf op plekken worden gedrukt, is identiteit nauw verbonden met kwesties van macht. Het gaat dan om vragen als: wiens waarden worden tot uitdrukking gebracht; blijft er ruimte voor dynamiek; hoe duurzaam is de verkregen identiteit? e.d.

Een eerste vraag die aansluit op deze thematiek is die naar de differentiërende invloed van bereikbaarheid en toegankelijkheid vanuit grootschalige netwerken op de identiteit van plekken. In hoeverre en in welke termen komt deze invloed aan de orde in respectievelijk het netwerkdiscours en het plekkendiscours? In hoeverre is het mogelijk om op dit punt begripsmatige bruggen te slaan tussen beide discoursen? En welke aangrijpingspunten kunnen daarin wellicht worden gevonden voor nieuwe ruimtelijke concepten van stad en land?

Een tweede vraag binnen dit thema betreft de relatie tussen 'place production' en de identiteiten van de plek. In welke termen spreken vertegenwoordigers van vastgoedsectoren over de identiteit van 'hun' plekken, welke concepties doen opgeld in kringen van planners,

ontwerpers en beleidsmakers, en in welke termen spreken lokaal betrokkenen over plekken? Hoe verhouden deze invullingen van het identiteitsbegrip zich tot elkaar, wat zijn achterliggende betekenis categorieën en in hoeverre worden er in het kader van planontwikkeling en -uitvoering bruggen tussen verschillende identiteitsbegrippen geslagen? In hoeverre is er --gelet op actuele praktijken van planontwikkeling en -uitvoering-- aanleiding om te spreken van dominantie of zelfs verdringing van bepaalde definities van identiteit van plekken door andere?

Een laatste kwestie betreft de vraag naar de positie van lokaal betrokkenen bij de transformatie c.q. het behouden van plekken. In hoeverre wordt in de verschillende discoursen aandacht besteed aan de consequenties van dergelijke transformaties voor de lokale gemeenschap en de leefbaarheid van het betreffende gebied, en in welke termen gebeurt dat? In hoeverre worden bijvoorbeeld processen van symbolische en materiële onteigening van plekken geproblematiseerd en in hoeverre wordt aandacht besteed aan kansen voor consolidatie of versterking van lokale identiteit? Welke ideeën kunnen worden ontleend aan confrontatie van het plekkendiscours met het netwerk- en vastgoeddiscours over het omgaan met lokale belangen en identiteiten in het kader van ruimtelijke planning? Welke sturingsconcepten en instrumenten kunnen bijvoorbeeld worden aangedragen om recht te doen aan belangen welke hun oorsprong vinden in zeer uiteenlopende contexten en op zeer verschillende schaalniveaus, waaronder ook lokale belangen?

Literatuur

- Alchian, A. & H. Demsetz. 1973. The Property Right Paradigm. *Journal of Economic History* 33, pp. 16-27.
- Alonso, W. 1964. *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bhalotra, A. 1996. De gelijktijdige ruimte. In: *Ruimte als voorraad. Vijf essays*. Den Haag: VROM-RPD, pp. 7-13.
- Blerck, H. van & H. Broess. 1995. Leve het Groene Hart. De levenscyclus van een waardevolle metafoor. *Groen* 51(3), pp. 33-41.
- Bourdieu, P. 1989. *Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip* (red. D. Pels). Amsterdam: Van Gennep.
- Bouwer, K. & P. Leroy (red.). 1995. *Milieu en ruimte. Analyse en beleid*. Meppel: Boom.
- Boelens, L. 1996. Randstad Holland. Haar meerdimensionale onoverzichtelijkheid en haar nieuwe opgave. *Archis* 11(1), pp. 66-80.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof. 1994. *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Houten: Stenfert Kroese.
- Castells, M. & P. Hall. 1994. *Technopoles of the World: The making of twenty-first-century industrial complexes*. London: Routledge.
- CBS. 1996. *Statistiek van het bodemgebruik*. Voorburg: CBS.
- Derks, H. 1986. *Stad en land, markt en oikos*. (Proefschrift Universiteit van Amsterdam)
- Dietvorst, A.G.J. & H. Hetsen. 1996. Landelijke gebieden en economische ontwikkeling: een netwerkbenadering. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 77(2), pp. 39-45.
- Dijk, G. van. 1990. *Is de tijd rijp voor de oprichting van milieucoöperaties?* Rijswijk.
- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen, P.P.P. Huigen & F. Hijmans van den Bergh. 1995a. *Vernieuwing van het landelijk gebied. Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Driessen, P.P.J., M.A. de Lange & P. Glasbergen. 1995b. *Koersen tussen Rijk en provincie. Evaluatie van de doorwerking van het koersenbeleid voor het landelijk gebied naar provinciaal ruimtelijk beleid*. Den Haag: Ministerie van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Eyerman, R. & A. Jamison. 1991. *Social movements: a cognitive approach*. Cambridge: Polity Press.
- Faludi, A. 1989. *Ruimtelijk onderzoek: discussiebijdrage voor het PRO*. 's-Gravenhage: Programmeringsoverleg Ruimtelijk Onderzoek.
- Foucault, M. 1988. *De orde van het spreken*. Meppel: Boom.

- Frouws, J. 1993. *Mest en macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970.* (Proefschrift Landbouwniversiteit Wageningen)
- Geerdinck, E. 1997. *Vernieuwing in het kwadraat. Een onderzoek naar bestuurlijke vernieuwing in het kader van plattelandsvernieuwing.* (Doctoraalscriptie Katholieke Universiteit Nijmegen)
- Giddens, A. 1984. *The constitution of society. Outline of the theory of structuration.* Cambridge: Polity Press.
- Godfroij, A. 1981. *Netwerken van organisaties. Strategieën, spelen, structuren.* 's-Gravenhage: VUGA.
- Goverde, H.J.M. 1987. *Macht over de Markerruimte.* s.l.; Vereniging tot Behoud van het IJsselmeer.
- Groenewegen, P.P. & P.P.P. Huigen. 1992. *Micro-macro vraagstukken in de sociologie en de sociale geografie.* Utrecht: KNAG/Rijksuniversiteit.
- Gunsteren, H. van & E. van Ruyven (red.). 1995. *Bestuur in De Ongekende Samenleving.* Den Haag: SDU.
- Habermas, J. 1976. *Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus.* Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Hajer, M.A. 1996. Heterotopia Nederland of wat Bunnik mist. De cultuurpolitieke opgave voor de ruimtelijke ordening. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 77(6), pp. 4-10.
- Harrison, A.J. 1977. *Economics and Land-Use Planning.* London: Croom Helm.
- Harvey, D. 1985. *The urbanization of capital.* Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. 1989. *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change.* Oxford: Blackwell.
- Healey, P. 1992. Urban policy and property development: the institutional relations of real-estate development in an old industrial region. *Environment and Planning A* 26, pp. 177-198
- Healey, P., A. Khakee, A. Motte & B. Needham (eds.) 1997. *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe.* London: UCL Press.
- Hidding, M.C. 1997. *Planning voor stad en land.* Bussum: Coutinho.
- Hodgson, G.M. 1988. *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics.* Oxford: Polity Press.
- Hoed, P. den, W.G.M. Salet & H. van der Sluijs. 1983. *Planning als onderneming.* Den Haag: WRR Voorstudies en Achtergronden 34.
- Hoggart, K., H. Buller & R. Black. 1995. *Rural Europe: Identity and Change.* London: Arnold.
- Horlings, L.G. 1996. *Duurzaam boeren met beleid. Innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw.* (Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen)

- Huigen, P.P.P., L. Paul & K. Volkers (eds). 1992. *The changing function and position of rural areas in Europe*. Utrecht: KNAG/Rijksuniversiteit, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.
- Jong, T.M. de & J. Achterberg. 1996. *25 Varianten voor 1mln inwoners*. Zoetermeer: Stichting MESO.
- Kamphuis, H., R. Kuiper en Y. van der Laan. 1995. *Plannen met stromen: ideeën voor de afstemming van ruimtegebruik, water en milieu*. Den Haag: RPD.
- Kleefmann, F. 1985. *Handelen, handelingscontext en planning. Een theoretisch-sociologische verkenning*. Wageningen: Landbouwhogeschool.
- Klok, P.J. 1991. *Een instrumententheorie voor milieubeleid. De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten*. Enschede: Universiteit Twente.
- Knot, H.P. 1996. *Werkt versnipperingsbeleid door? Onderzoek naar horizontale doorwerking van strategisch natuurbeleid*. Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- Kockelkoren, P. 1996. Natuurexpressie in een technotoop. In: *Ruimte als voorraad. Vijf essays*. Den Haag: VROM-RPD, pp. 24-30.
- Kruijt, B., B. Needham & T. Spit. 1990. *Economische grondslagen van grondbeleid*. Amsterdam: Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.
- Kuhn, T.S. 1970. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lange, M.A. de. 1995. *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid*. Amsterdam: Thesis.
- Lengkeek, J. 1994. *Een meervoudige werkelijkheid. Een sociologisch-filosofisch essay over het collectieve belang van recreatie en toerisme*. (Proefschrift Landbouwuniversiteit Wageningen)
- Lensink, E., S. Entrop & A. Augustijn, 1996. *Interactie stad - land. Uitdagingen voor beleid en onderzoek*. Den Haag: NRLO-rapport 96/20.
- LNV. 1992. *Nota Landschap. Regeringsbeslissing Visie Landschap*. Den Haag.
- LNV. 1995. *Discussienota Visie Stadslandschappen*. Den Haag.
- LNV, Minister van. 1995. *Dynamiek en vernieuwing. Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Tweede Kamer, 24140, nrs. 1-2.
- Marsden, T., J. Murdoch, P. Lowe, R. Munton & A. Flynn. 1993. *Constructing the countryside*. London: UCL Press.
- Mormont, M. 1990. Who is rural? or, how to be rural? Towards a sociology of the rural. In: T.K. Marsden, P. Lowe & S. Whatmore, *Rural restructuring. Global processes and their responses*. London: David Fulton, pp. 21-45.
- Muller, N. & B. Needham (red.). 1989. *Ruimtelijk handelen. Meewerken aan de ruimtelijke ontwikkeling*. Zeist: Kerckebosch.
- Needham, D.B. 1992. Pays Bas: le plat pays de prix fonciers. *Etudes Foncières* 54, pp. 46-50.

- NEI. 1995. *Ontwikkelingsstrategieën voor Nederlandse regio's en steden in internationaal perspectief*. Den Haag: VNO-NCW.
- North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostendorf, W.J.M. 1988. *Het sociaal profiel van de gemeente. Woonmilieudifferentiatie en de vorming van het stadsgewest Amsterdam*. (Proefschrift Universiteit van Amsterdam)
- Ploeg, J.D. van der. 1991. Bedrijfsstijlenbenadering ter discussie: toetsing van onderzoeksresultaten aan praktijk en beleid. *Spil* 99-100.
- Raad voor het Landelijk Gebied. 1997. *Stad en land in groen verband. Advies over de ordening van stad en land*. Amersfoort: Publicatie RLG 97/3.
- Tatenhove, J. van. 1993. *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. (Proefschrift Landbouwuniversiteit Wageningen)
- Tatenhove, J. van, M.J. van der Vlist & G. Blom. 1994. *Tussen houdbaar en haalbaar. Het ROM-project Gelderse Vallei als planningsopgave*. Wageningen: Landbouwuniversiteit.
- Termeer, C.J.A.M. 1993. *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Teunissen, A. 1997. *Planning op basis van stromen en netwerken. Een verkenning naar nieuwe concepten voor regionale planning*. (Doctoraalscriptie Landbouwuniversiteit Wageningen)
- Thrift, N. & K. Olds. 1996. Refiguring the economic in economic geography. *Progress in Human Geography* 20(3), pp. 311-317.
- Tjallingii, S.P. 1991. De verantwoordelijke stad. Omgaan met 'stromen' in het ecosysteem stad. *Stedebouw en Volkshuisvesting* 72(5), pp. 8-12.
- Tönnies, F. 1979. *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Udo de Haes, H.A. 1994. *Zijn alle ketens te sluiten? De rol van milieukundige analyse-instrumenten bij de onderbouwing van het milieubeleid*. Leiden: Rijksuniversiteit.
- V&W. 1995. *Visie op verstedelijking en mobiliteit*. Den Haag.
- Veld, R.J. in 't et al. 1996. *Rapportage onderzoek Besturingsconcepten VROM. Onderzoek naar het bestuurlijk denken en handelen van het Ministerie van VROM*. Den Haag: BESTAD Bestuurskundig Advies BV.
- Verdiesen, F. 1996. *Verstedelijking landelijke gebieden in het Land van Maas en Waal en het Rijk van Nijmegen*. Wageningen: LUW.
- Vos, G. et al. 1994. *Sturing op maat. Een andere benadering van milieuproblemen in de land- en tuinbouw*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Wirth, L. 1964. *On cities and social life. Selected papers* (ed. A.J. Reiss). Chicago: University of Chicago Press.

- Wisserhof, J. 1996. *Landelijk gebied in onderzoek. Ontwikkeling en toepassing van een interdisciplinair conceptueel kader*. Nijmeegse Planologische Cahiers 50.
- Witsen, P.P. & W. Zonneveld. 1996. Balkanisering in conceptenland? Planconcepten voor stad en economie. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 77(2), pp. 25-32.
- WRR. 1994. *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*. Den Haag: Sdu Uitgeverij (WRR-rapport nr. 44).
- Zonneveld, W.A.M. 1991. *Conceptvorming in de ruimtelijke planning. Patronen en processen*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut.
- Zonneveld, W. & W.J. Hellevoort. 1994. Stromend water in de harde bestuurspraktijk. Sterkten en zwakten van de watersysteembenadering. *Stedebouw en Volkshuisvesting* 75(9/10), pp. 7-11.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht van concepten en theorieën over stad en land

Tabel 1.1 Overzicht van discoursen en theoretische invalshoeken

<i>Discours Ingang</i>	<i>tegenpolen</i> (punten, vlakken)	<i>netwerk</i> (knopen, lijnen, mazen)	<i>ecosysteem</i> (stromen, cycli)	<i>plekken</i> (identiteiten, sferen)	<i>vastgoed</i> (rechten, grondprijzen)
<i>drijvende krachten</i>	industrialisatie	transporttechnologie telecommunicatie economische schaalvergroting	natuurlijke processen milieuvervuiling ecologisering van de samenleving	flexibele accumulatie 'foot-loose' worden individualisering/zoeken naar identiteit	commercialisering opkomst institutionele beleggers internationalisering beleggingskapitaal
<i>actoren</i>	tijd-ruimte benadering 'urbanism as a way of life' (Wirth)	tijd-ruimte benadering netwerken in de economie locatietheorie	agrarische bedrijfsstijlen milieucoöperaties agrarische innovatiegroepen 'machtsbalansen' (Goverde)	'meervoudige werkelijkheid' (Mormont) 'actor-network approach' (Marsden cs)	lokatietheorie 'place production'
<i>structuren</i>	centrale plaatsen stedelijk veld stadsgewest agglomeratiewerking regionale ontwikkeling neo-corporatisme (Frouws) 'Gemeinschaft/Gesellschaft' (Tönnies)	'chaosmos' (Boelens) agribusiness innovatiemilieus neo-corporatisme (Frouws)	eilandtheorie 'oikos' (Derks) 'theorie over milieubeleid' (Van Tatenhove) 'cognitieve praktijken' (Eyerman & Jamison)	'locality' veldtheorie (Bourdieu) 'contrastructuur' (Lengkeek) 'gestructureerde coherentie' (Harvey)	grondmarkt publiek-privaatrechtelijke regelingen

Tabel 1.2 Overzicht van discoursen en planconcepten

<i>Discours</i>	<i>tegenpolen</i> (punten, vlakken)	<i>netwerk</i> (knopen, lijnen, mazen)	<i>ecosysteem</i> (stromen, cycli)	<i>plekken</i> (identiteiten, sferen)	<i>vastgoed</i> (rechten, grondprijzen)
<i>planconcepten</i>	<i>patroonconcepten</i> compacte stad stadsgewest gebundelde deconcentratie restrictief beleid koersenbeleid	<i>procesconcepten</i> corridor meerkernige oriëntatie 'netwerken en mazen' (Dietvorst & Hetsen)	<i>procesconcepten</i> watersysteembenadering ecologische infrastructuur cascobenadering ecopolis/ecoregio	<i>plekconcepten</i> 'gelijktijdige ruimte' (Bhalotra) 'heterotopia' (Hajer) stadslandschap groene metropool 'groene technotoop' (Kockelkoren)	<i>vastgoedconcepten</i> kaart van prijslandschap/ prijscontouren ontwikkelingspotenties/ prijsstijgende/-dalende lokaties

Tabel 1.3 Overzicht van discoursen en interventiemogelijkheden

<i>Discours</i>	<i>tegenpolen</i> (punten, vlakken)	<i>netwerk</i> (knopen, lijnen, mazen)	<i>ecosysteem</i> (stromen, cycli)	<i>plekken</i> (identiteiten, sferen)	<i>vastgoed</i> (rechten, grondprijzen)
<i>besturings- filosofie</i>	hiërarchische sturing	netwerksturing	meta-sturing/zelfsturing	netwerksturing	zelfsturing
<i>aangrijpings- punten voor interventie</i>	instrumententheorie handelingsgerichte benadering doorwerkingstheorie beleidsnetwerkenbenadering	configuratietheorie beleidsnetwerk- benadering meet- en regeltechniek (verkeerskunde)	beleidsraamtheorie stolpbenadering milieugebruiksruimte milieueffectketen (Udo de Haes) milieuprobleemketen (Bouwer & Leroy) meet- en regeltechniek (waterbeheersing)	stedebouwkunde 'netwerk van plaatsen'	instrumententheorie micro-economische politiek/prijsmaatregelen macro-economische politiek (bijvoorbeeld investerings) beïnvloeding vraag/aanbod

Bijlage 2: Oriëntatie op de praktijk

In deze bijlage worden enkele aandachtsvelden benoemd, die naar verwachting een belangrijke rol zullen gaan of blijven spelen in het beleid ten aanzien van stad en land. Elk stad-landdiscours genereert weliswaar zijn eigen aandachtsvelden maar deze specificaties staan niet los van algemene ontwikkelingen in de relatie tussen stad en land. Daarom is in het kader van deze programmeringsstudie een globale inventarisatie verricht van dergelijke algemene ontwikkelingen. De inventarisatie is tot stand gekomen in samenspraak tussen de onderzoekers en derden (kennismakelaars, beleidsmedewerkers, andere onderzoekers; zie bijlage 3) en is dus gebaseerd op de praktijkervaring van de betrokkenen.

De inventarisatie heeft geleid tot identificatie van de volgende vier beleidsrelevante aandachtsvelden:

- veranderend ruimtegebruik;
- leefbaarheid van stad en land;
- ecologisch verantwoord ruimtegebruik; en
- stuurbaarheid van stad-land relaties.

Veranderend ruimtegebruik

De actualiteit en toekomstwaarde van het aandachtsveld 'veranderend ruimtegebruik' ligt in een combinatie van factoren; veranderingen in het ruimtegebruik zijn omvangrijk, vinden plaats in een hoog tempo en zijn omgeven met onzekerheden ten aanzien van ontwikkelingen op de wat langere termijn, o.a. onder invloed van sterke drijvende krachten op boven-nationaal niveau.

Landbouw

In dat verband verdient zeker de landbouw aandacht. Hoewel het economisch belang van de landbouw in diverse opzichten sterk is afgenomen ten opzichte van andere vormen van productie, is de landbouw nog altijd verreweg de belangrijkste ruimtegebruiker; in 1993 besloeg het areaal cultuurgrond 59% van het totale grondgebied van Nederland [CBS, 1996]. In het kader van de ruimtelijke planning is steeds behoedzaam omgegaan met het beschikbare areaal agrarische cultuurgrond. De keus voor bundeling van verstedelijking, die als een rode draad door het sinds de jaren vijftig gevoerde verstedelijkingsbeleid loopt, is op zijn minst voor een deel ingegeven door het streven naar behoud van ontwikkelingskansen voor de landbouw.

Gelet op de noodzaak tot ecologische herstructurering van de landbouw - deels te realiseren via extensivering van het agrarisch grondgebruik - mag verwacht worden dat de vraag naar grond vanuit bestaande bedrijven op de korte en middellange termijn (10 à 15 jaar) groot blijft. Stijgende prijzen van landbouwgrond, ook in het Noorden, zijn een indicator van de grote, actuele vraag naar landbouwgrond. Op de lange termijn is deze vraag echter minder zeker. Productietechnologie, markt, landbouw- en milieubeleid spannen samen een context op, waarin het met de Nederlandse landbouw - en daarmee met de vraag naar agrarische grond - nog vele kanten op kan gaan. Ook de maatschappelijke en politieke erkenning van de agrarische claim op het grootste deel van de beschikbare ruimte lijkt op de langere termijn niet bij voorbaat verzekerd. De verboddeling van het Groene Front, samenhangend met de teloorgang van het lange tijd in de landbouw zo succesvolle corporatistische model; het afnemende relatieve belang van de landbouw als economische en politieke kracht in de samenleving; het toenemende aandeel van intensieve, weinig areaal vragende productierichtingen in de totale agrarische productie; en last but not least voortdurende imago-problemen bij de landbouw zouden er mogelijk toe kunnen leiden dat er een keer komt in het tot nog toe gevoerde beleid ten aanzien van het landbouwareaal. Zeker bij een grote vraag naar ruimte voor andere doeleinden, zoals voor wonen, werken, natuurbeheer, drinkwatervoorziening en 'dumping' van ongewenste stoffen en activiteiten.

Verstedelijking

Ook nu al gaat de verstedelijking van Nederland, in de zin van de toename van het bebouwde oppervlak gestaag door. De zorg daarover klinkt door in uitspraken zoals 'bouwput Nederland', 'bouwplaats Nederland', de 'verstening van Nederland', 'Los Angeles van de Delta'. De verstedelijking gaat ten koste van het voortbestaan van veel open ruimte, groen en het behoud van hoog gewaardeerde en in de historie van Nederland gewortelde landschappen en stadsgezichten. De groei van het stedelijk grondgebruik bij een nauwelijks groeiend bevolkingsaantal zal naar verwachting ook het voortbestaan van vele voorzieningen in de binnensteden in gevaar zal brengen. Daarbij komt dat de voortgaande suburbanisatie gepaard gaat met groeiende mobiliteitsproblemen.

Ondanks de schaduwzijden van de voortgaande verstedelijking is er weinig reden om te veronderstellen dat aan de stedelijke groei een spoedig einde zal komen, ook niet na de VINEX. Veel Nederlanders hebben een woonvoorkeur waar vrijwel alleen aan kan worden voldaan door in relatief lage dichtheden te bouwen op nu nog onbebouwde grond. En het bedrijfsleven beweert dat de Nederlandse economie alleen dan internationaal concurrerend kan worden gehouden en de gewenste arbeidsplaatsen kan creëren, wanneer er genoeg ruimte is voor nieuwe bedrijfsterreinen, in lage dichtheden bebouwd. De vraag naar een kwalitatief hoogwaardige woon- en werkomgeving zal er naar verwachting toe leiden dat de druk op de open ruimte voor wonen en werken hoog blijft; bestaande

natuurlijke voorraden zullen vooral in kwalitatief opzicht in toenemende mate tekortschieten.

Daarnaast zal nu nog onbebouwde ruimte in toenemende mate worden gezien als voorraadgrootheid, waarmee een plaats kan worden geboden aan in stedelijke gebieden niet realiseerbare en/of ongewenste voorzieningen en stoffen. Te denken valt aan functies als luchthavens, overslagterminals, gasopslag, afvaldumping enz.

Natuurbeheer en drinkwaterwinning

Druk op nu nog door de landbouw gebruikte grond zal evenzeer worden uitgeoefend ten behoeve van natuurbeheer en drinkwaterwinning. Met de EHS is het ruimtelijk programma voor natuurbeheer voor de komende 10 à 15 jaar grotendeels bepaald; het proces van functieverandering is echter nog wel met de nodige onzekerheden omgeven, bijvoorbeeld over de precieze invulling van de EHS-gebieden in relatie tot andere functies en de financiering, ook op de langere termijn. De beoogde terugdringing van drinkwaterwinning uit het diepe grondwater en een sterkere nadruk op oppervlakkige winning zal maken dat ook van de kant van de waterbeheerders in toenemende mate harde claims op ruimte op tafel zullen komen; eventueel medegebruik door andere functies zal aan strikte milieuhygiënische voorwaarden worden gebonden.

Mobiliteit

Een belangrijke sturende factor in de verdere ontwikkeling van het ruimtegebruik is tenslotte de ontwikkeling van de mobiliteit. De in deze eeuw sterk toegenomen mobiliteit heeft heel andere verstedelijkingspatronen mogelijk gemaakt. De gerealiseerde ruimtelijke structuur dwingt omgekeerd ook mobiliteit af, wat heeft geleid tot problemen van congestie. Dat geldt ook voor 'groene' projecten in het landelijk gebied, zoals spraakmakende natuurontwikkelingsprojecten. Deze stimuleren ook de mobiliteit tussen stad en land, doordat invloedrijke publieke en private actoren (onder andere in de sfeer van openlucht-recreatie, natuurbescherming en plattelandsvernieuwing) recreatie in de groene, open ruimte als een groot goed beschouwen en propageren. Dit illustreert dat mobiliteit deels ook institutioneel bepaald is. Een belangrijk negatief effect van de groeiende mobiliteit en uitbreiding van infrastructuur is de voortgaande versnippering van het landelijk gebied. Nieuwe verkeers-, vervoers- en communicatiesystemen kunnen in de toekomst wellicht andere ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor stad en land 'ontsluiten' en tot nieuwe ruimtelijke inrichtingen leiden.

Leefbaarheid van stad en land

Het aandachtsveld 'leefbaarheid van stad en land' is bovenal ingegeven door de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving van bewoners en gebruikers van stedelijke en landelijke gebieden. Stad en land bieden hun bewoners en gebruikers zeer verschillende leefmilieus.

Terwijl stedelijke gebieden zich kenmerken door een relatief dichte pakking van mensen, voorzieningen en werkgelegenheid, zijn deze in landelijke gebieden juist relatief dun gezaaid. Terwijl rust en ruimte in stedelijke gebieden vaak ver te zoeken zijn, zijn deze in landelijke gebieden nog wel aanwezig.

Leefbaarheid, migratie en ruimtelijke uitsortering

Met dergelijke, min of meer objectief vast te stellen verschillen tussen stad en land is nog niets gezegd over de mate waarin deze omgevingen door bewoners en gebruikers ook leefbaar gevonden worden. Plaatsen we de relatie stad-land in historisch perspectief, dan zijn bepaalde perioden aanwijsbaar waarin het platteland voor velen niet langer leefbaar was door een gebrek aan mogelijkheden om er een inkomen te verwerven. De groot-scheepse trek van platteland naar stad tijdens de periode van opkomende industrie en agrarische crises in de tweede helft van de 19e eeuw kan als een uitdrukking daarvan worden gezien. Wat Nederland betreft lijkt de trek van platteland naar stad echter niet langer een sterke sturende kracht in de ruimtelijke ontwikkeling. Die rol werd de afgelopen decennia eerder gespeeld door processen van suburbanisatie op stadsgewestelijk niveau; daarmee is een uitwaartse trek vanuit de stad de boventoon gaan voeren.

Een en ander is gepaard gegaan met een sterke uitwaaiering van stedelijke gebieden en een ruimtelijke uitsortering van bevolkingsgroepen. Vooral binnen de stadsgewesten van de grote steden heeft dit proces zich de laatste decennia sterk afgetekend: "bovenmodale gezinshuishoudens verlaten de stad; alleenstaanden, tweepersoonshuishoudens en andere niet-gezinshuishoudens alsmede allerlei categorieën minderheden raken in toenemende mate in de grote steden geconcentreerd" [Ostendorf, 1987]. De uitwaartse trek en het selectieve karakter daarvan kunnen niet alleen worden gezien als een uitdrukking van problemen rond de leefbaarheid van bepaalde stedelijke gebieden, maar dragen ook bij tot verscherping daarvan. Veel onderzoek naar ruimtelijke uitsortering van bevolkingsgroepen is dan ook mede ingegeven door vrees voor getto-vorming en een tweedeling in de samenleving. Echter ook de leefbaarheid van delen van het landelijk gebied is niet onproblematisch. 'Klassieke' leefbaarheidsproblemen rond de leefbaarheid van kleinere kernen beperken zich inmiddels niet meer tot de perifeer gelegen delen van Nederland, maar worden - mede als gevolg van restrictief ruimtelijk beleid - inmiddels ook elders ervaren. Toenemende aanspraken op landelijke gebieden voor de realisering van groot-schalige projecten (bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, grootschalige natuurontwikkeling of recreatie) brengen inmiddels nog weer andere leefbaarheidsvraagstukken met zich mee, zoals de verminderde toegankelijkheid van de directe leefomgeving onder invloed van doorsnijding en privatisering van de ruimte. Nauw daarmee samen hangt de kwestie van de 'identiteit' van stad en land.

Percepties van stad en land

Diverse groepen binnen de samenleving hebben uiteenlopende percepties en verwachtingen ten aanzien van stad en land en kennen er verschillende identiteiten aan toe. De eigenheid van stad en land wordt daarmee in toenemende mate een kwestie van 'sociale constructie'. De betreffende sociale constructies werken door in het sociaal-ruimtelijk handelen van actoren en in het overheidsbeleid en beïnvloeden zo de ruimtelijke inrichting. De mate waarin deze door diverse groepen van actoren leefbaar wordt gevonden, kan sterk verschillen, afhankelijk van de perceptie.

De invloed van uiteenlopende sociale constructies op de inrichting van stad en land wordt vooral zichtbaar in internationaal vergelijkend perspectief. Reeds binnen Europa bestaan sterk uiteenlopende percepties van 'stedelijk' en 'landelijk' gebied met implicaties voor de ruimtelijke inrichting. In Groot-Brittannië, bijvoorbeeld, is het onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied scherper dan elders in Europa, onder meer tengevolge van de voormalige hegemonie van de landadel en de vroege industrialisatie. Meer dan elders wordt het landelijk gebied er vrijwel uitsluitend gezien als consumptieruimte voor stadsbewoners en heeft het wonen in de stad zelfs een lagere status dan in de 'countryside'. In andere West-Europese landen, daarentegen, hebben landelijke gebieden vanouds een eigen, agrarische productiefunctie en daarmee gepaard gaande identiteit, gekoppeld aan een andere perceptie van het stedelijk wonen. De inrichting van landelijke gebieden wordt hier dan ook niet zonder meer aangepast aan de wensen van stedelingen. Historisch en cultureel bepaalde percepties van stad en land lijken dus consequenties te hebben voor de ruimtelijke inrichting en voor de mogelijkheden tot beïnvloeding hiervan. Bij dit laatste spelen machtsverhoudingen tussen de 'draggers' van uiteenlopende percepties een belangrijke rol. Wordt de beleidsagenda voor stad en land bijvoorbeeld bepaald door inwoners of door extra-regionale machthebbers? Met andere woorden, om wiens leefbaarheidsperceptie gaat het bij de inrichting van stad en land? Al met al liggen hier vele vragen ten aanzien van de huidige en toekomstige ruimtelijke inrichting.

Ecologisch verantwoord ruimtegebruik

In het aandachtsveld 'ecologisch verantwoord ruimtegebruik' gaat het niet alleen om de leefbaarheid van stad en land voor (menselijke) bewoners en gebruikers, maar evenzeer om de leefbaarheid voor planten, dieren en ecosystemen, ook op de langere termijn.

Inrichtingsconcepten, milieueffecten en milieugebruiksruimten

Het besef dat met de menselijke omgang met het fysieke milieu een dringend vraagstuk is verbonden, is sinds de jaren zeventig sterk gegroeid; dit geldt vanaf lokaal tot op mondiaal niveau. Er wordt wel gesproken van 'ecologisering' van de samenleving. Deze tendens heeft vele facetten en werkt door in allerlei maatschappelijke sectoren. Ook de ruimtelijke

inrichting heeft ecologische aspecten. Sociaal-ruimtelijk handelen beïnvloedt het onderliggende natuurlijke substraat, dat omgekeerd bepaalde 'gebruiksruimten' biedt voor sociaal-ruimtelijk handelen. De afbakening van dergelijke 'gebruiksruimten' is overigens complex, mede als gevolg van de interactie tussen diverse gebruiksruimten en de afhankelijkheid van deels normatief bepaalde risico-percepties [WRR, 1994]. De afbakening van gebruiksruimten roept bovendien een verdelingsvraagstuk op, zowel tussen huidige categorieën gebruikers als tussen diverse generaties gebruikers, waaronder ook toekomstige.

De beïnvloeding van het natuurlijke substraat is in de loop van de tijd steeds ingrijpender geworden. Op veel plaatsen heeft de ruimtelijke inrichting geleid tot problemen als verdroging, versnippering en verstoring van ecosystemen. In een 'geëcologiseerde' samenleving is een meer evenwichtige relatie tussen de ruimtelijke inrichting en ecosystemen gewenst. Dat vergt op zijn minst inzicht in de milieu-effecten van diverse bestaande inrichtingsconcepten, i.e. de effecten op de kwaliteit van water, bodem en lucht. Nog belangrijker lijkt het bij de ontwikkeling van nieuwe inrichtingsconcepten van meet af aan rekening te houden met het functioneren van ecosystemen, zoals bijvoorbeeld is gepoogd bij de ontwikkeling van concepten als 'stadslandschap' en 'ecopolis'. Inzichten in de milieu-effecten van reeds toegepaste inrichtingsconcepten kunnen daarbij worden benut. Gezocht zou moeten worden naar mogelijkheden voor 'ecologisch verantwoord ruimtegebruik', waarin de milieu-effecten van het sociaal-ruimtelijk handelen minimaal zijn en de milieu-gebruiksruimten per inrichtingsconcept toch maximaal worden benut.

Water als ecologische drager

Een belangrijk aangrijpingspunt voor 'ecologisch verantwoord ruimtegebruik' vormt de factor 'water'. De geschiedenis van Nederland is in belangrijke mate verbonden met het water. Ruwweg zijn West- en Noord-Nederland veroverd op of beschermd tegen de Noordzee en grote delen van het Oosten en Zuiden zijn gevormd onder invloed van het landijs en de dynamiek van de rivieren Rijn, Maas en Schelde. Het element water is dan ook niet alleen bepalend voor de identiteit van landschap en bevolking van Nederland maar ook voor de mogelijkheden van ruimtegebruik.

Vele maatschappelijke activiteiten zijn op water aangewezen: landbouw, visserij, industrie, scheepvaart, delfstoffenwinning, electriciteitsvoorziening, drinkwatervoorziening, recreatie e.d. Wat de recreatie betreft, is wel gesteld dat Nederland zou moeten zijn voor de watersport wat Zwitserland is voor de wintersport. Ook de voor Nederland kenmerkende natuur is te vinden in 'wetlands'. Voor de ruimtelijke inrichting op diverse schaalniveaus impliceert het centraal stellen van zogenoemde watersystemen (de watersysteembenadering) bepaalde ordeningsprincipes. Maatschappelijke activiteiten worden zodanig gelokaliseerd ten opzichte van waterstromen, dat zij de omgeving minimaal belasten, bijvoorbeeld relatief

schone activiteiten bovenstrooms en meer vervuilende activiteiten benedenstrooms. Daarnaast roepen zeespiegelrijzing en verdroging vele vragen op ten aanzien van de ruimtelijke inrichting. Moet Nederland verdergaand worden bedijkt of 'meegroeien met de zee'? Bieden kustlokaties in dit opzicht soelaas? Moeten de droogmakerijen wel in stand worden gehouden? Welke mogelijkheden zijn er voor zoetwaterretentie? e.d. Een en ander vraagt ook een herbezinning op het openbaar bestuur, dat nog maar beperkt rekening houdt met de grenzen van watersystemen.

Stuurbaarheid van stad-land relaties

Het vierde en laatste aandachtsveld betreft de mate waarin stad-land relaties zich in ruimtelijke zin laten sturen. In de afgelopen decennia is reeds gebleken dat de verhouding tussen stad en land niet eenvoudig stuurbaar is. Ervaringen met en discussies over concepten als 'gebundelde deconcentratie', 'compacte stad' en 'het Groene Hart', waarbij stad en land in hoge mate als ruimtelijk gescheiden entiteiten werden opgevat, illustreren dat. Naar verwachting zullen de vragen rond de stuurbaarheid van stad en land in de toekomst zeker niet minder worden.

Veranderende institutionele setting

De institutionele setting waarbinnen het ruimtelijk beleid voor stad en land vorm kreeg, was er lange tijd een van 'gescheiden werelden'. Elk van beide kende een eigen spelersveld, dat slechts ten dele overlapte. Verschillen kwamen niet alleen tot uitdrukking in de mate van binding met bepaalde departementen en overheidsdiensten, maar ook in de rol van semi-publieke en private actoren. Wat het landelijk gebied betreft valt wat dit betreft bijvoorbeeld te denken aan natuur- en milieuorganisaties, agrarische standsorganisaties, agrarische coöperaties, verenigingen van kleine dorpen, verenigingen van plattelandsvrouwen enz. Wat het stedelijk gebied betreft valt te denken aan de rol van institutionele beleggers, woningcorporaties, gemeentelijke grondbedrijven en projectontwikkelaars. Behalve in de samenstelling van het spelersveld, verschilden stad en land ook in de wijze van samenspelen. Zo werd het samenspel van institutionele actoren in het landelijk gebied lange tijd sterk beïnvloed door de corporatistische verhoudingen tussen bij de landbouw betrokken actoren. De langdurige dominantie van agrarische belangen in het landelijk gebied tekende ook de planningsstijl binnen het landelijk gebied, in het bijzonder in het kader van landinrichting. Deze was sterk sectoraal en projectmatig en niet of nauwelijks geïnspireerd door meeromvattende doelen voor de langere termijn.

Inmiddels lijkt het institutionele veld van stad en land in meerdere opzichten in beweging geraakt. Deze beweging blijkt in de eerste plaats uit een aantal opvallende 'institutionele doorbraken', in die zin dat een aantal spelers zich buiten hun traditionele speelveld zijn gaan bewegen. De Visie Stadslandschappen van de hand van het Ministerie van LNV, de

recente actie van Natuurmonumenten tegen de aanleg van IJburg en de aankoop van het eiland Tiengemeten als beleggingsobject kunnen hier als voorbeeld gelden. Niet minder belangrijk lijkt de veranderende positie van publieke ten opzichte van private partijen. Deze komt onder andere tot uitdrukking in de toepassing van nieuwe sturingsconcepten. Een sterker accent op de werking van marktmechanismen in het overheidsbeleid lijkt overheden afhankelijker te maken van het ruimtelijk investeringsgedrag van private partijen, zoals projectontwikkelaars. Tekenen van een vergrote invloed van private partijen lijken vooral te vinden in de ruimtelijke ontwikkelingen rond de zogenoemde 'corridors' en de VINEX-lokaties. En tenslotte is het niet uitgesloten dat het spelersveld ook onder invloed van de verdere Europese integratie ingrijpend zal veranderen. Wat betekent dit bijvoorbeeld voor de besluitvorming rond de ontwikkeling van stad en land, welke positie nemen de diverse overheden daarbij in en welke rol is daarbij weggelegd voor politieke partijen?

Vormen van sturing

De ruimtelijke neerslag van maatschappelijke processen wordt deels bepaald door het ruimtelijk beleid van de overheid. Voorbeelden zijn het overheidsstreven naar gebundelde deconcentratie, de compacte stad en het openhouden van het Groene Hart. Dat de ruimtelijke ontwikkeling niet altijd de vorm krijgt die beleidsmakers willen, bewijst echter dat de verhouding stad-land moeilijk te sturen is. Sturing blijkt zelfs steeds moeilijker te worden, vanwege de toenemende keuzevrijheid van mensen o.i.v. een groeiende welvaart en mobiliteit, vanwege het terugtreden van de (nationale) overheid, de groeiende diversiteit in bestuursorganen en de steeds grotere invloed van buitenlandse en boven-nationale overheden. Toch leeft bij velen de behoefte aan een zekere mate van overheidssturing, zeker waar het gaat om een zaak van algemeen belang als de inrichting van de leefomgeving.

Er is dan ook vraag naar vormen van sturing die enerzijds recht doen aan de afnemende sturingspretenties en anderzijds mogelijkheden bieden voor effectief beleid. In het kader van het ruimtelijk beleid wordt meestal gestuurd met het oog op de realisering van een bepaalde vorm van ruimtelijke organisatie. Sturing kan echter ook gericht zijn op (sociaal-ruimtelijke) processen, waarbij de resulterende ruimtelijke neerslag wordt geaccepteerd voor wat zij is. Voorbeelden zijn financiële steun aan de landbouw, regionaal sociaal-economisch beleid, subsidies voor het openbaar vervoer. Ook kan de sturing ruimtelijk maar tevens sectoraal zijn, waarbij de resulterende ruimtelijke neerslag wederom wordt aanvaard zoals zij is. Een voorbeeld hiervan is ruimtelijke planning door middel van het aanleggen van infrastructuur. Wat zijn de mogelijkheden voor doelgerichte beïnvloeding van de verhouding tussen stad en land vanuit deze en dergelijke vormen van sturing? In hoeverre vragen zij om een nieuwe rolverdeling tussen overheden, marktpartijen en burgers? Welke rol spelen ruimtelijke plannen in de diverse vormen van sturing?

Bijlage 3: Lijst van geraadpleegde personen³

Drs. H.J.M. van Alphen	Netwerk voor Onderzoek en Ontwikkeling Ruimtelijk Beleid
Mw. drs. A.M. Bos	NWO, Stichting voor de Economische, Sociaal-Culturele en Ruimtelijke Wetenschappen
Prof.dr. F.M. Dieleman	Universiteit Utrecht, Vakgroep Geografie & Planologie
Ir. H.O. Faassen	Ministerie van LNV, Directie Natuurbeheer
Ir. W. de Haas	Dienst Landbouwkundig Onderzoek, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (Staring Centrum)
Dr. M.A. Hajer	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Dr. H. Hetsen	Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek
Prof.dr. T.M. de Jong	TU Delft, Faculteit der Bouwkunde
Ir. J.F. Jonkhof	Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst
Drs. A.F. van de Klundert	Ministerie van LNV, Directie Natuurbeheer
Drs. F.A. Knol	Sociaal en Cultureel Planbureau
Ir. F. Nicolas	Provincie Noord-Holland
Ing. A.M. Perik	Ministerie van LNV, Directie Natuurbeheer
Ir. J. Ploeger	Ministerie van V&W, Adviesdienst Verkeer en Vervoer

³ Het betreft hier de personen die tijd en gelegenheid hadden te reageren op concept-teksten van de onderzoekers. De lijst van aangeschreven personen is langer.

Prof.dr. W.G.M. Salet	Universiteit van Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut
Prof.drs. D. Strijker	Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Dr. S.P. Tjallingii	Dienst Landbouwkundig Onderzoek, Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek
Dr.ir. A.P. Verkaik	Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek
Mw. ir. F.W. van Welsenens	Ministerie van LNV, Directie Groene Ruimte en Recreatie

Bijlage 4: Stellingen bij 'Interactie en differentiatie van stad en land'

Ter voorbereiding op de ronde-tafelconferentie (bijlage 5) is de genodigden een aantal stellingen toegestuurd, aan de hand waarvan de discussie kon worden gestructureerd. Dit waren de volgende 10 stellingen:

1. De relatie tussen stad en land is in toenemende mate onderwerp van concurrerende interpretaties en opvattingen, zelfs zo dat sommigen de eigen identiteiten van stad en land ontkennen. Er is sprake van verschillende discourses van stad en land.
2. Aangezien stad en land de 'locus' van vele maatschappelijke activiteiten zijn, is onderzoek naar de wetenschappelijke fundering van de verschillende discourses, alsmede naar hun strategisch potentieel, van groot belang. De breedte en het maatschappelijk belang van het thema vragen om een grootschalig onderzoeksprogramma.
3. Onderzoek en beleid van stedelijke en van landelijke gebieden hebben zich langs gescheiden wegen ontwikkeld. Daardoor kunnen nieuwe relaties tussen stad en land moeilijk worden begrepen en beïnvloed. Het voorgestelde onderzoeksprogramma is een goed middel om tot integratie van inzichten te komen.
4. Een discoursesbenadering vormt een zinvolle en kansrijke ingang voor de programmering van fundamenteel-strategisch onderzoek van stad en land. Een discours wordt vanuit de theorie en vanuit de praktijk gevoed, waardoor het aanknopingspunten biedt voor zowel wetenschappelijke verdieping als beleidsondersteuning en -innovatie.
5. Discourses zijn meer dan planconcepten. Een discours is gelaagd; het bevat een niveau van analyse, van ordening en van sturing. Elk van deze niveaus wordt door verschillende groeperingen gevoed, respectievelijk door sociale en natuurwetenschappers, door ontwerpers (stedenbouwkundigen, (landschaps)architecten, planologen) en door beleidswetenschappers, beleidsmakers en politici. Een discoursesbenadering vergt daarom multi-disciplinair onderzoek.
6. Fundamenteel-strategisch onderzoek van stad en land moet een weg vinden tussen mono-disciplinariteit (voordeel van diepte en nadeel van 'group-think') en multi-

disciplinariteit (voordeel van breedte en nadeel van oppervlakkigheid). Het onderzoeksprogramma moet beide typen onderzoek omvatten.

7. De onderscheiden discoursen van stad en land ('tegenpolen', 'netwerken', 'ecosystemen', 'plekken' en 'vastgoed') dekken de verschillende denk- of zoekrichtingen in ruimtelijk onderzoek, planning en beleid in voldoende mate af; er zijn geen belangrijke discoursen over het hoofd gezien.
8. De vijf discoursen zijn niet gelijkwaardig. Het tegenpolendiscours heeft een lange historie en omvat zeer uiteenlopende en elkaar aanvullende aspecten en argumenten. De vier meer recente discoursen hebben een smallere inhoudelijke basis. Ook zijn zij met tamelijk specifieke belangen en visies verbonden. Het onderzoek naar mogelijke nieuwe relaties tussen stad en land moet zich daarom richten op het snijvlak van meerdere discoursen. Vergaande dominantie van specifieke belangen en visies kan daarmee worden voorkomen.
9. De meest intrigerende vragen voor fundamenteel-strategisch onderzoek liggen op de volgende snijvlakken van discoursen:
 - 'tegenpolen' - recente discoursen
 - 'netwerken' - 'ecosystemen'
 - 'plekken' - 'vastgoed'
10. Aangezien bij onderzoek op het snijvlak van verschillende discoursen meerdere belangen en visies betrokken zijn, zou het onderzoek mede door de betreffende belangenbehartigers moeten worden gefinancierd.

Bijlage 5: Verslag Ronde-tafel-conferentie

Op 12 maart 1998 vond in Utrecht een ronde-tafel bijeenkomst plaats, bedoeld om het concept-onderzoekprogramma 'Interactie en Differentiatie van Stad en Land' voor een laatste maal te toetsen aan inzichten van betrokkenen bij fundamenteel en strategisch onderzoek naar vraagstukken van stad en land. Ter voorbereiding op de discussie was het concept-programma vooraf aan de deelnemers toegezonden; tevens was hen gevraagd te reageren op een tiental stellingen, gericht op kernpunten van het programma.

Aanwezig waren: prof.dr. F.M. Dieleman (UU), prof.dr. A.G.J. Dietvorst (LUW, voorzitter), prof.dr. H.J.M. Goverde (KUN/LUW), ir. W. de Haas (DLG), dr. M.A. Hajer (WRR), dr. H. Hetsen (NRLO), mw.dr.ir. M.C. Hidding (LUW), prof.dr. T.M. de Jong (TUD), mw.ir. J. de Jonge (SC-DLO), prof.dr. D.B. Needham (KUN), dr. A. van der Valk (UvA), mw. M. Vintges (NWO) en dr.ir. J. Wisserhof (KUN).

Hieronder volgt een kort verslag, waarin de hoofdpunten van de discussie zijn weergegeven.

Discoursen als ingang

De keuze voor 'discoursen van stad en land' als centrale ingang voor de programmering van stad-land onderzoek wordt door de aanwezigen breed ondersteund. De gekozen discours-benadering biedt een opening voor nieuwe typen onderzoek. De dominante beeldvorming van stad en land als tegenpolen wordt erdoor geproblematiseerd; de aanwezigen delen de probleemsigalering van twee 'gescheiden werelden'. De 'proto-discoursen' zijn op te vatten als reacties om uit dit "knellende keurslijf" (Hajer) te komen. Onderzoek naar verschillende discoursen van stad en land en hun onderlinge verhouding is zinvol en uitdagend. In het discours-begrip ziet men de 'grote winst' van dit programma.

Discussie is er over de vraag in hoeverre in het programmavoorstel nadere invulling gegeven zou moeten worden aan theoretische noties rond het discours-begrip en aan de verschillende discoursen van stad en land. De Jong en Goverde pleiten voor nadere precisering. Naar de mening van De Jong zou een antwoord gezocht moeten worden op vragen als 'wat zijn de verzwegen veronderstellingen' en 'wat verwaarloos je uitgaande van een bepaald discours'? Hij wil het 'reductie-vraagstuk' op tafel zien. Anderen, waaronder Hajer en Dieleman, stellen dat dit programma als start dient voor nadere doordenking van de verschillende discoursen en hun onderlinge verhouding. Voor een programmavoorstel

is beantwoording van dergelijke vragen een brug te ver. De onderscheiden gelaagdheid in het discoursbegrip, in termen van analyse, ordening en sturing, wordt door de aanwezigen ondersteund. Van der Valk plaatst echter - mede namens Salet - kanttekeningen bij de interpretatie van het begrip 'ordering'. Naar hun mening wordt ordening te zeer geïnterpreteerd in termen van 'planconcepten' en krijgen institutionele dimensies te weinig aandacht.

De Jonge plaatst een kanttekening bij de complexiteit van het programma. Er worden zoveel ingangen onderscheiden dat het zicht op de grote lijn dreigt te verdwijnen. Deze probleemsigalering wordt door anderen ondersteund. Algemeen is men van mening dat de 'discoursen van stad en land' de rode draad van het programma vormen. Deze zou nog krachtiger naar voren moeten worden gebracht.

Prioritering van onderzoek

Het concept-onderzoekprogramma mondt uit in een aantal onderzoeksprioriteiten. Daartoe zijn vier thema's aangewezen, elk uiteengelegd in een aantal projecten. Over de door de opstellers van het programma gemaakte keuze thema's met name te situeren op het snijvlak van verschillende discourses wordt verschillend gedacht. De discussie spitst zich dan ook toe op stelling 8 (bijlage 4). Naast uitdrukkelijke instemming is er ook sprake van twijfel. Goverde, bijvoorbeeld, is van mening dat elk discours op zich de meest interessante onderzoeksthema's aan het licht brengt. Kruising van discourses kan leiden tot 'vergripping': de grootste gemene deler resteert. De Jong zou de aandacht vooral richten op de 'insluiting' van het ene discours door het andere. Dit is een wat andere insteek dan de 'snijvlakken' maar komt in wezen wel overeen: het gaat om de relaties tussen de verschillende discourses.

Wat de onderzoeksprioritering betreft, wordt gesteld dat:

- de huidige uitwerking van de thema's in 17 (voorbeeld)projecten te gedetailleerd is;
- de geformuleerde projecten te weinig uitdagend zijn; riskante ondernemingen dienen niet te worden geschuwd;
- de uitwerking in onderzoeksthema's helder en aansprekend moet zijn, zowel in de richting van NWO als departementen;
- een duidelijk ruimtelijk (geografisch) accent in de prioritering aanbeveling verdient;
- het niet zozeer dient te gaan om intenties, maar om een concreet programma; met andere woorden, wat dient te worden voorgelegd is geen intentiedocument, maar een programmadocument; en
- dat de prioritering indieners van onderzoek nog enige keuzeruimte moet laten.

Organisatie van het programma

Ten aanzien van de organisatie van het programma merkt Vintges op, dat:

- bij NWO de voorkeur uitgaat naar een tweelagige begeleidingsstructuur: een stuurgroep met daarin vertegenwoordigers van de financiers met een onafhankelijke voorzitter uit wetenschappelijke kring, die de voortgang van het programma marginaal toetst; en een programmacommissie met een wetenschappelijke samenstelling, die de dagelijkse begeleiding voor haar rekening neemt; en
- een differentiatie in de begroting de voorkeur verdient. Geef aan wat uitvoering van het gehele programma aan kosten met zich meebrengt (maximum); geef ook aan wat het minimum bedrag is, op basis waarvan uitvoering nog zinvol is en maak duidelijk wat in dat geval wegvalt.

Summary

Hidding, M.C., D.B. Needham and J. Wisserhof, *Town and country in interaction; a programme for basic strategic research*. The Hague (The Netherlands), National Council for Agricultural Research (NRLO), 1998. NRLO Report 98/17.

[Original title: Interactie en differentiatie van stad en land; naar een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek]

There has arisen a great variety in the way we think about the relationship between town and country and in how those ideas are translated into practical policy. The old certainties of the isolated town in a country setting have disappeared and new ideas are competing for attention and application. However, there has as yet been only limited research into the academic foundations and practical potential of those new ideas.

In various circles the need was felt for a fundamental reconsideration of the relationship between town and country and of the possible implications for policy. This report is the result of such a reconsideration, in the form of a proposal for the structure of a large-scale research programme into the interaction and differentiation of town and country. The report was commissioned by the National Council for Agricultural Research (NRLO) and by the R&D Network for Spatial Planning Policy (Netwerk RO).

The variety of ideas about town and country can be analysed in terms of discourses: distinct ways of speaking and writing and of carrying out a discussion. Within the current debate about town and country five separate discourses can be identified:

- town and country as separate entities;
- town and country as networks;
- town and country as ecosystems;
- town and country as locales;
- town and country as real estate.

Each of these discourses has three dimensions:

- concerning the theoretical perspective (the analytical dimension);
- concerning the related plan concepts (the dimension of spatial organisation);
- concerning the management strategy (the dimension of how to influence spatial processes).

The research programme is based on the reasoning that research within any one of the discourses is unlikely to be innovative; that a comparison of discourses would be academically interesting but would not necessarily lead to innovative ideas for practice; that new insights are more likely to arise when two or more discourses are applied to explaining the same phenomenon or tackling the same problem.

The proposed structure is that research projects be chosen around four themes, where each theme arises out of the conjuncture of two or more discourses. The themes are:

- **discourses about town and country**

Here it is the discourses themselves which are the object of the research. Do they overlap each other, do they offer competitive explanations or narratives, does one discourse subsume another logically, and so on.

- **flows and networks**

The discourse of town and country as networks and the discourse of town and country as ecosystems, when confronted with each other, lead to research questions about sustainable development, with economy and ecology complementing each other.

- **a future for concentration**

The classical discourse is of town and country as separate entities, with building development concentrated in towns and cities. This theme compares this one discourse with all the others, which can be seen as recent alternatives

- **the identity of town and country**

Here, the two discourses of town and country as locales, and town and country as real estate, are brought together, in order to investigate how places and spaces acquire specific identities.

The report recommends that both the Netherlands Organization for Scientific Research (NWO) and the ministries of central government concerned with town and country jointly fund a large scale research programme based on the above ideas and structure.