

Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave

Van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording

Met de Nota Ruimte zet het kabinet in op ontwikkelingsplanologie als oplossing voor ruimtelijke spanningen waar klassieke planning tekortschiet. Ontwikkelingsplanologie lijkt de nieuwe mantra van de ruimtelijke ordening, hoewel nog beslist niet helder is wat er concreet onder wordt verstaan. De een brengt ontwikkelingsplanologie in verband met interactieve planvorming, de ander met een 'ruim baan' voor projectontwikkelaars en weer een ander met gebiedsgericht beleid. Het woord dreigt slechts te worden, voordat het de kans heeft gehad zich te ontpoppen tot een werkbaar begrip.

Het Rathenau Instituut en Habiforum proberen met deze publicatie de sluier over ontwikkelingsplanologie op zijn minst ten dele op te lichten. Ontwikkelingsplanologie blijkt niet een nieuw gereedschap voor planologen, maar een sociaal-culturele opgave voor bestuurders, ambtenaren, burgers en ondernemers. Deze publicatie plaatst ontwikkelingsplanologie naast bestaande vormen van planning, schetst opvattingen over ontwikkelingsplanologie, geeft een indicatie van wat ontwikkelingsplanologie betekent voor het openbaar bestuur en plaatst haar in historisch perspectief.



Een kwart van de ruimte van Nederland zal de komende decennia van functie moeten veranderen, terwijl kennis, competenties en cultuur niet toereikend zijn om dat op een kwalitatief hoogwaardige wijze te doen. Dit leidt nu al tot bijvoorbeeld verrommeling van de groene open ruimte en tot realisatie van slechts de helft van het jaarlijkse woningbouwprogramma. De ruimtelijke opgave is in hoge mate een politieke opgave en de uitdaging om Nederland in economisch, ecologisch en sociaal-cultureel opzicht gezond te houden. Hiervoor zijn andere werkwijzen nodig dan in de twintigste eeuw, waarschijnlijk zelfs een trendbreuk in denken en doen. De eenentwintigste eeuw vereist een nieuw evenwicht tussen ordenen en ondernemen en tussen publieke en private partijen. De rol van de overheid zal fors moeten veranderen.

Inhoud

| | |
|---|----|
| Denken over ruimte in de tijd | 2 |
| Opvattingen over ontwikkelingsplanologie | 5 |
| Betekenis voor het openbaar bestuur | 8 |
| Overwegingen voor de politiek | 10 |
| Noties van ontwikkelingsgericht werken op basis van praktijkvoorbeelden | 12 |

Denken over ruimte in de tijd

Stratenplannen begin van ruimtelijke ordening

Wie het fundament zoekt van de ruimtelijke ordening in Nederland komt uit bij de stratenplannen in het kader van de Woningwet van 1901. In de tweede helft van de negentiende eeuw trokken boeren massaal naar de toen relatief kleine steden, op zoek naar werk in de industrie en naar geluk. Aan de randen van de toenmalige kernen, tussen ontelbare fabrieksschoorstenen, werden woonwijken uit de grond gestampt. Mensen werden dicht op elkaar in kleine huisjes gehuisvest. Daglicht in huis en schone lucht waren een luxe. De volksgezondheid had hier flink onder te lijden. Toch zou het vele jaren van politiek debat kosten voordat in 1901 de Woningwet werd aangenomen door het parlement. Deze wet bepaalde onder meer dat gemeenten voorafgaande aan nieuwbouw zogeheten stratenplannen moesten opstellen, waarin een minimumafstand tussen woningen werd gegarandeerd.

Ook kregen gemeenten de mogelijkheid particuliere gronden te onteigenen voor publieke doelen en mochten ze voortaan voor woningbouw financiële steun verlenen aan minder draagkrachtige particulieren. Dit laatste was het begin van de zogeheten woningwetwoningen. Na leniging van de hoogste noden trad in

1927 de Welstandswet in werking, waardoor architectuur en esthetiek meer aandacht kregen. De stratenplannen zijn de voorlopers van de ons bekende bestemmingsplannen, waarin de bestemming van elke vierkante meter ruimte juridisch bindend is vastgelegd. De stratenplannen zijn ook het begin van de strikte scheiding van ruimtelijke functies, tot en met het scheiden van reguliere woningen en recreatiewoningen.

Maakbaarheid van Nederland

Nadat het fundament van de ruimtelijke ordening in de vorm van de Woningwet was neergelegd, bouwde de overheid het ruimtelijke beleid verder uit. In 1960 verscheen de Eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening, waarin het Rijk voor tien jaar vastlegde hoe de ruimte zich zou ontwikkelen. Vanwege de snelle ontwikkelingen, onder meer door de enorme groei van de bevolking, volgde al in 1966 de Tweede Nota. In 1965 werd de Wet op de ruimtelijke ordening aangenomen: voor burgers een doorbraak voor de openheid van planvorming voorafgaande aan ruimtelijke plannen. In 1974 verscheen het begin van de Derde Nota en in 1988 de Vierde Nota. De laatste vormt het fundament voor alle VINEX-wijken, de iconen van het Nederlandse denken over ruimte in de twintigste eeuw: maakbaar, monofunctioneel, scherpe scheiding tussen stad en land en in een aantal gevallen een architectuur die letterlijk en figuurlijk amper boven het maaiveld uitstijgt.

Maakbaarheidsdenken



Op papier was Nederland maakbaar, maar in de praktijk bleek dat minder eenvoudig. Zo is het zogeheten Groene Hart sneller verstedelijkt dan welk ander landelijk gebied ook. De nog bestaande openheid staat lokaal onder grote druk, omdat daar de eeuwenoude melkveehouderij in bedrijfseconomisch opzicht verzwakt en steeds minder tegendruk kan bieden tegen 'rode' initiatieven. Het bedrijvenlint langs de A2 was evenmin gepland en vormt toch het meest uitgestrekte bedrijventerrein van ons land.

Al te zeer vonden ontwikkelingen plaats *ondanks* overheden, in plaats van *dankzij*. In politieke debatten in de twintigste eeuw bleek ruimtelijke ordening ook allesbehalve een seculiere aangelegenheid. De stad was de achtertuin, zo niet voortuin, van de sociaal-democraten. Het platteland was van de christen-democraten. De liberalen hielden zich hooguit bezig met de financieel-economische aspecten van ruimtelijke ordening.

*Vinexatie van Nederland voorbij?*

Stellingname tegen het maakbaarheidsdenken

De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening is onder het tweede Paarse kabinet niet meer vastgesteld en zal als zodanig ook niet meer worden vastgesteld. Was het voorheen voor een deel al fictie om de ruimtelijke maakbaarheid af te dwingen met nota's, thans is de dynamiek in de samenleving zo groot dat voor tien jaar vooruit plannen en vervolgens alle nieuwe initiatieven langs die lat leggen, als regel niet meer werkt. Een nieuwe nota in de geest van de voorgaande vier zou een hindernis vormen voor ontwikkelingen die Nederland hard nodig heeft om weer op te klimmen uit het economische dal. Waar Jan Pronk als minister van VROM nog inzette op strakke rode en groene contouren, nam zijn opvolger Henk Kamp stelling tegen de zogeheten toelatingsplanologie (zie kader op pagina 5).

In zijn Stellingnamebrief van november 2002 pleit Kamp voor een planologie die de speelruimte van regionale

overheden, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld activeert. In zijn optiek zijn meer ondernemerschap en creativiteit nodig om de grote ruimtelijke opgaven (water, wonen, werken, landbouw, natuur) te kunnen realiseren en tot meer ruimtelijke kwaliteit te komen. De overheid komt er in haar eentje niet meer uit vanwege een kloof tussen beleid en praktijk, een afwachtende en bureaucratische cultuur en een gebrek aan middelen. Sybilla Dekker heeft met de portefeuille van Henk Kamp ook zijn signaal opgepakt en streeft naar een ruimtelijke ontwikkeling waarmee maatwerk mogelijk is. Anders gezegd: behoud van het goede van toelatingsplanologie en inpassing van vernieuwing. Onlangs heeft zij de Nota Ruimte aan het parlement voorgelegd. Eveneens in 2004 zal de fundamenteel herziene Wet op de ruimtelijke ordening naar verwachting door het parlement worden behandeld. ■



Aanleiding Woningwet

Van overleven naar identiteit

Omgaan met ruimte staat aan de vooravond van een nieuw stadium van ontwikkeling. In een ver verleden begon het met het stadium van *overleven*. Mensen zochten de beste plaatsen om te wonen en te werken. Indien succesvol groeiden die plaatsen uit tot nederzettingen, dorpen of steden. Waterschappen werden

opgericht om de waterwolf te temmen. Een tweede stadium is dat van *volksgezondheid*. Gevolgen van de massale trek naar de stad aan het einde van de negentiende eeuw waren aanleiding voor de Woningwet, die een basiskwaliteit voor wonen introduceerde. Een derde stadium is dat van *welvaart*. Wonen, wer-

ken en mobiliteit van een snelgroeiende bevolking moesten ruimtelijk worden gestuurd om kwaliteitsverlies te voorkomen. De nota's over de ruimtelijke ordening waren exponenten van op welvaart georiënteerd maakbaarheidsdenken. Een vierde stadium staat op doorbreken: *identiteit*. In een tijd van globalise-

ring en individualisering groeit de behoefte aan ruimtelijke expressie en vormgeving van de eigen leefomgeving. Zonder dat geen betrokkenheid. Binnen voorwaarden geeft de Nota Ruimte de complexe samenleving gelegenheid voor zelfontplooiing op regionale schaal.

Opvattingen over ontwikkelingsplanologie

In aanloop naar de Nota Ruimte is het op congressen en in wandelgangen een en al ontwikkelingsplanologie wat de klok slaat. Het lijkt de nieuwe mantra van planologen. De een brengt ontwikkelingsplanologie in verband met interactieve planvorming, de ander met alle ruimte voor projectontwikkelaars of juist voor zelf ondernemende overheden en weer een ander met voortzetting van wat al jaren in het kader van gebiedsgericht beleid wordt gedaan. Het ontbreekt voorsnog aan eenduidige noties. VROM spreekt in een concept van de Nota Ruimte van 'een planologie die de speelruimte van regionale overheden vergroot en het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties activeert.' Een eeuw van volledig overheidsgedomineerde ruimtelijke planning is echter niet binnen enkele jaren om te vormen naar een planning waar publieke, private en particuliere partijen gezamenlijk inzetten op het best denkbare maatschappelijke resultaat. Op korte termijn zou het volledig operationaliseren van de Stellingnamebrief van voormalig minister van VROM Henk Kamp enerzijds kunnen leiden tot onsamenhangende initiatieven en daardoor tot teloorgang van de ruimtelijke kwaliteiten die er nu nog zijn. Anderzijds zijn overheid en bedrijfsleven niet eerder zo ver van elkaar verwijderd geweest als nu en loopt het in de praktijk niet zo'n vaart met publiek-private samenwerking. Opvallend is dat Nederlandse projectontwikkelaars jaarlijks tientallen miljarden in de publieke ruimte van andere landen investeren, naar eigen zeggen door gebrek aan mogelijkheden in Nederland.

Vormen van planning

Toelatingsplanologie (TP)

Een initiatief wordt formeel pas toegelaten als het voldoet aan ruimtevoren door overheden gestelde ruimtelijke eisen. Streek- en bestemmingsplannen leggen vast wat is ontstaan (Terugblikplanologie) en waar wat kan ontstaan (Toekomstplanologie). Toelatingsplanologie heeft ertoe geleid dat in het dichtstbevolkte land van Europa sprake is van zowel grote steden als kleine kernen en grote open ruimte.

Centralistische planning (CP)

Het Rijk legt verplichtingen op, zoals in het geval van de Betuwelijn, de HSL en in zekere zin ook de ecologische hoofdstructuur. Voorafgaande aan het proces staat het eindresultaat al min of meer vast.

Projectontwikkeling (PO)

Gemeenten – en sinds kort de provincies – participeren actief in ontwikkelingsmaatschappijen voor de realisatie van bijvoorbeeld woningbouw. PO kan een uitwerking zijn van TP, CP en OP.

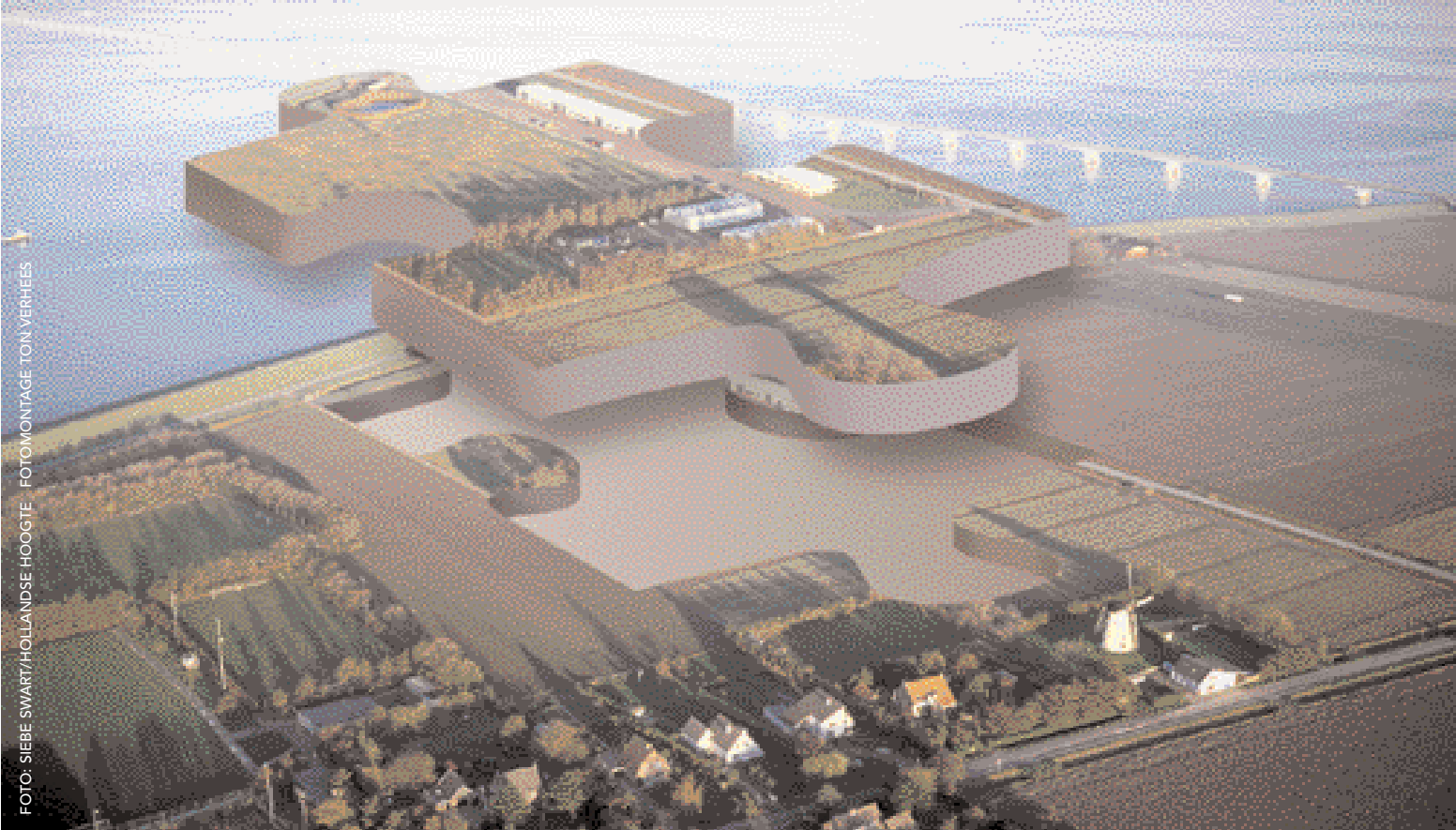
Ontwikkelingsplanologie (OP)

Overheden stellen en scheppen voorwaarden waarbinnen maatschappelijke initiatieven kunnen worden ontwikkeld en nemen besluiten tussen gefaseerde deelprocessen. Het resultaat komt voort uit het proces. Het initiatief en de regie kunnen in handen zijn van publieke, private of particuliere partijen.

Aanleg HSL: de hogesnelheidslijn doorsnijdt het polderlandschap diagonaal



SIEBE SWART/HOLLANDE HOOGTE



Bij ontwikkelingsplanologie wordt als het ware een stuk uit de toelatingsplanologische puzzel van een gebied gelicht, om het jaren later met een hele andere tekening terug te leggen in de puzzel.

Karakteristieken van ontwikkelingsplanologie

Hoewel nog niemand precies kan aangeven welke spelregels horen bij ontwikkelingsplanologie, ziet het er niet naar uit dat het de panacee is voor alle ruimtelijke kwesties. Veeleer is ontwikkelingsplanologie een nieuw mentaal perspectief. Het is een nieuwe werkwijze in aanvulling op de andere vormen van planologie (toelatingsplanologie, centralistische planning en projectontwikkeling), die hun waarde behouden.

Habiforum heeft op grond van praktijkvoorbeelden een begin gemaakt met het in kaart brengen van karakteristieken van ontwikkelingsplanologie. Veel wijst erop dat zij bij uitstek geschikt is voor gebieden waar sprake is van grote dynamiek, een hoge mate van complexiteit en urgentie van oplossing van een (majeur) probleem. Waar verder behoefte bestaat aan integrale ruimtelijke oplossingen en waar vanuit heldere verantwoordelijkheden kan worden gewerkt aan coproducties van overheden, ondernemers en bewoners. Met een ontwikkelingsgerichte benadering van een gebied wordt als het ware een stuk uit de toelatingsplanologische puzzel gelicht om na een aantal jaren hetzelfde stuk, maar dan met een geheel andere tekening, weer terug in de puzzel te leggen. Inherent hieraan gelden dan voor het puzzelstuk voor de duur van het proces andere regels, bijvoorbeeld op het gebied van milieu. Het puzzelstuk kan niet los van de ruimtelijke omgeving worden

beschouwd, omdat het juist gaat om de meerwaarde van de som der delen.

Ontwikkelingsplanologie is vooral een andere manier van werken. Zij vraagt andere competenties van betrokken personen; zij vraagt om bevoegdheid, om een vorm van maatschappelijk idealisme en om een fundamenteel andere rol van overheden. Het samenspel tussen publieke, private en particuliere partners is een continue en herhaalde beweging tussen *moeten*, *kunnen* en *willen*. Als niet alle betrokken partijen noodzaak en urgentie onderschrijven (het *moeten*) valt het fundament onder een ontwikkelingsgericht proces weg. Zonder zicht op haalbare en betaalbare oplossingen (het *kunnen*) leidt het proces niet tot handelen, ook al is alle creativiteit op het gebied van techniek en financiering op tafel gelegd. Als niet alle hoofdrolspelers zich ervoor inzetten (het *willen*), strandt het proces voortijdig.

Ontwikkelingsplanologie is een gezamenlijke trektocht, geen georganiseerde reis waarvan het eindbeeld bij voorbaat vaststaat. Om niet te blijven hangen in praten over doen, worden waar mogelijk al tijdens het planproces passende projecten uitgevoerd en wordt daarvan geleerd voor het vervolg van het proces. Dat leidt tot investeringen in de ruimtelijke kwaliteit en genereert mentale energie voor het vervolg. Ruimtelijke ordening wordt zo ruimtelijke 'wordening'. ■

Praktijkvoorbeeld van ontwikkelingsplanologie

Hoewel nog dungezaaid, zijn er al wel praktijkvoorbeelden van ontwikkelingsplanologie. Een actueel en aansprekend voorbeeld is een project gericht op een duurzame inrichting van de Overdiepse polder, aan de Bergsche Maas ter hoogte van Waalwijk. Naar aanleiding van berichten over de noodzaak van meer ruimte voor de grote rivieren, hebben de honderd bewoners van de polder de ruimtelijke spanning in hun leefomgeving gesignaleerd. Als volwaardige partij hebben zij met overheden en maatschappelijke organisaties noodzaak en nut van een gezamenlijk project onderschreven. Gezamenlijk hebben alle partijen visies en kwaliteitsbeelden voor de toekomst van de polder ontwikkeld.

Parallel hieraan hebben overheden voorwaarden gesteld waaraan de oplos-

singen moeten voldoen. Het resultaat is dat alle woningen en bedrijven worden afgebroken en dat terpen worden aangelegd voor nieuw te bouwen woningen en bedrijven. Na de herinrichting is akkerbouw uitgesloten, krijgt de melkveehouderij een impuls, gaan natuur en recreatie erop vooruit en kan de polder bij extreem hoog water in de Maas onderlopen. Hierdoor wordt bijvoorbeeld de waterpiek ter hoogte van 's- Hertogenbosch met tien centimeter afgetopt. De keuze voor terpen is de opbrengst van het gezamenlijke proces en blijkt kosteneffectiever en duurzamer dan de oplossingen die parallel achter bureaus zijn bedacht. Het proces heeft twee jaar in beslag genomen en is verlopen via zelfsturing. Het planproces was formeel gescheiden van het besluitvormings-

proces. Informeel was het ermee vervlochten.

In voorbeelden als de Overdiepse polder spelen overheden een wezenlijk andere rol dan de bekende van ambitieuze plannemaker, die een toontje lager gaat zingen als het vervolgens om de (kwalitatief hoogwaardige) uitvoering daarvan gaat. Voor de Overdiepse polder lag geen vooropgezet idee of plan klaar, waarvoor een draagvlakmachine in werking zou moeten worden gesteld. De opbrengst van het proces was een gezamenlijk resultaat, dat voortkwam uit het proces zelf. Een vrijblijvende opstelling van de zijde van overheden was niet geoorloofd, omdat het proces ging over de toekomst van mensen van vlees en bloed, die rechtstreeks met ambtenaren aan tafel zaten. Kennis werd ontwikkeld met het

oog op beantwoording van actuele vragen uit de praktijk en burgers bleken essentiële kennisdragers. Positioneel of hiërarchisch handelen tijdens het planproces was niet aan de orde, want wat zijn posities in een proces waar mensen zich samen inzetten voor het meest wenselijke maatschappelijk resultaat? Zo'n resultaat is aangeboden aan de verantwoordelijke bestuurders, die aan het begin van het proces voorwaarden hebben gesteld en aan het einde een besluit hebben genomen. De Stuurgroep Ruimte voor de Rivier heeft aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat positief advies geadviseerd over de plannen. Naar verwachting zal de staatssecretaris medio 2004 een definitief besluit nemen over het beschikbaar stellen van de noodzakelijke middelen voor realisatie.

Overdiepse Polder



Betekenis voor het openbaar bestuur

In ontwikkelingsgerichte processen zijn overheden partners die op twee manieren kunnen sturen. De eerste manier van sturen is het vooraf stellen en scheppen van heldere en doordachte voorwaarden, die het midden houden tussen gemeenplaatsen en van tevoren uitgewerkte doelstellingen. Dit impliceert wel een andere werkwijze. Overheden zijn immers niet altijd de beste opdrachtgevers. Ze definiëren vaak slecht wat zij voorstaan en blijven hangen in wensen en aansprekende ontwerpen, zonder een beeld van haalbaarheid en realiteitszin. Zodra een project concreet wordt, hebben ze de neiging te komen met voorschriften tot op het niveau van details. Dit kan leiden tot frustratie bij andere partijen, ernstige vertraging van de uitvoering en verhoging van de kosten.

De tweede manier waarop overheden kunnen sturen is door heldere besluiten te nemen. Waar 'dit en dat' doorgaat voor een werkbare opdracht, terwijl 'dit of dat' op zijn plaats is, geven bestuurders te kennen niet te kunnen of te willen kiezen. Vanwege de verkokering, bureaucratie en cultuur van overheden zijn private en particuliere partijen onmisbaar om sneller te komen tot investeringen in zaken waar de maatschappij voor warmloopt. Hiervoor moeten overheden leren loslaten, leren andere partijen te vertrouwen en leren coproduceren. Ook veel private en particuliere partijen zullen een cultuurverandering moeten ondergaan en hun verantwoordelijkheid moeten kennen en nemen.

Primaat van de maatschappij

Om als overheden op cruciale punten te kunnen sturen, is het van belang een proces op te delen in gefaseerde deelprocessen, zoals een voorverkenning, een verkenning, een planstudie en de realisatie. Tussen deze deelprocessen kunnen (zo nodig) knopen worden doorgehakt. Bijkomend voordeel van het definiëren van deelprocessen is de mogelijkheid binnen de Europese aanbestedingsregels tot open samenwerking te komen tussen publieke en private partijen. In een tijd van relatief hoog opgeleide, mondige en goed geïnformeerde burgers blijken overheden niet langer te kunnen volstaan met het raadplegen van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Overheden zullen ook rechtstreeks met burgers om de tafel moeten zitten om te weten wat er leeft. Burgers laten zich steeds minder representeren, zelfs niet door het bestuur van hun eigen bewonersvereniging. Waar bijvoorbeeld een provincie door de hoofdrolspelers wordt gevraagd de regie van een ontwikkelingsgericht proces op zich te

nemen, is het noodzakelijk dat de leidende kracht zich verantwoordelijk voelt, voldoende mandaat krijgt voor zowel proces als inhoud en wordt gesteund door de formeel verantwoordelijke bestuurder(s).

Bestuurskundige kwesties

De rol van de overheid staat in toenemende mate ter discussie. Zeker in ontwikkelingsgerichte processen speelt de vraag of de overheid nog wel bestaat. Gaat



het in de praktijk niet veeleer om verschillende overheden die al dan niet met elkaar samenwerken? Of zelfs om individuele bestuurders die met elkaar verantwoordelijkheid nemen, aan de slag gaan en daardoor voor de duur van een proces een positie verwerven? In de praktijk wordt vaak nog gesproken als zou er één overheid bestaan, terwijl rollen en verantwoordelijkheden wel degelijk zijn verdeeld over meer overheden en portefeuillehouders. Publiek-

publieke samenwerking is als conditie minstens zo belangrijk als de veelbesproken publiek-private samenwerking. Publiek-publieke samenwerking is een kwestie van cultuur van het openbaar bestuur. Waar sprake is van concurrentie tussen overheden of bestuurders is sprake van ontkenning dat Nederland alle kracht, kennis en competentie zal moeten benutten om internationaal in de eenentwintigste eeuw een stevige positie te verwerven.

denken, wordt het vertrouwen in de overheid op het spel gezet en wordt een streep getrokken door een gezamenlijk proces. Wellicht is het mogelijk om voorwaarden aan het begin van een proces een dusdanige status te geven dat later slechts zeer zwaarwegende argumenten tot een koerswijziging kunnen leiden.

Ontwikkelingsplanologie binnen een duaal stelsel impliceert dat verantwoordelijke portefeuillehouders in alle

openheid communiceren met staten- of raadsleden. Tegelijkertijd moeten portefeuillehouders bij hen voldoende vertrouwen genieten om alert en adequaat actie te kunnen ondernemen. Waar zij het strategisch vinden grond aan te kopen voordat een initiatief openbaar is, doet zich mogelijk een dilemma van formaat voor. Een voortijdige aankoop voorkomt namelijk dat private partijen om speculatieve redenen een grondpositie verwerven, die het voor overheden te duur maakt aan de financiering van een initiatief deel te nemen. Politieke behandeling van het voornemen om gronden aan te kopen maakt dat voornemen vanwege de Wet openbaarheid bestuur (Wob) echter openbaar. Voor speculanten is het dan zeer aantrekkelijk om grond aan te kopen. In

de regel opereren private

Inherent aan ons democratisch bestel is de vierjaarlijkse wisseling van de wacht, terwijl ruimtelijke processen veelal meer tijd in beslag nemen. Nieuwe bestuurders kunnen eerder gemaakte afspraken weer ter discussie stellen of afdoen als ancien régime. Soms kunnen harde argumenten en voortschrijdend inzicht dit rechtvaardigen en is een koerswijziging uit te leggen aan betrokkenen. Waar echter het openbreken van gemaakte afspraken zijn oorsprong vindt in partijpolitiek machts-

partijen op dergelijke momenten sneller dan overheden. Hoewel veel gemeenten in het verleden hebben leren omgaan met deze problematiek, stelt het dualisme in de politiek hen voor nieuwe dilemma's. Het vergt openheid, zonder te vervallen in naïviteit, en onderling vertrouwen met behoud van scherpte. Om effectiever te kunnen handelen, klinkt de roep om een nieuw instrument – bijvoorbeeld een Wet op de grondexploitatie – steeds luider. ■

Overwegingen voor de politiek

Omgaan met ruimte in het dichtstbevolkte land van Europa is een culturele opgave. Meervoudig ruimtegebruik is noodzakelijk. Ruimtegebruik is niet alleen een ecologische en economische aangelegenheid, maar omvat ook sociaal-culturele aspecten. Ruimtelijke kwaliteit houdt verband met de identiteit van een plaats en met de beleving daarvan. Samenwerking tussen de meest uiteenlopende partijen is inherent aan ontwikkelingsplanologie. Geen enkele actor weet nog alles, niemand is de baas en op zijn minst de publieke partijen hebben een vetorecht. Ontwikkelingsplanologie vergt innovatieve financieringsarrangementen en nieuwe samenwerkingsvormen op basis van inventiviteit, creativiteit en lef. In dit licht is de Nota Ruimte bij voorkeur een bron van inspiratie voor velen. Op basis van het voorgaande en debatten rondom de Nota Ruimte zijn de volgende overwegingen voor de politiek gedestilleerd.

1 Zet in op proeftuinen

Combineer het ordenende van toelatingsplanologie met het ondernemende van ontwikkelingsplanologie. Zie ontwikkelingsplanologie als een manier van werken die per definitie verbonden is met een gebied waar zoveel aan de hand is, dat toelatingsplanologie niet meer werkt. Creëer voor dergelijke gebieden experimenteer-ruimte door als Rijk andere regelgeving toe te staan. Zet in op proeftuinen, waar actoren de kans krijgen al doende nieuwe praktijken van handelen te ontwikkelen. Laat het Rijk zich hier beperken tot hoofdlijnen en draag het formele stokje daadwerkelijk over aan provincies en gemeenten. Maak voor de verschillende bestuurslagen wel helder wat hun rollen en verantwoordelijkheden binnen ontwikkelingsgerichte processen zijn. Put hierbij uit goede voorbeelden die er nu al zijn. Claim als overheid niet de regie als ook andere partijen hieraan invulling kunnen en willen geven. Zet in op een evaluatie van wat er van ontwikkelingsplanologie in de praktijk terecht komt. Lost zij de eerder gesignaleerde obstakels adequaat op, introduceert zij nieuwe obstakels en hoe moet daar vervolgens mee om worden gegaan?

2 Investeer in mensen

Zet in op ontwikkelingsplanologie als een leerproces. Opleiding, training en coaching van procesregisseurs, bij voorkeur verbonden aan concrete ontwikkelingsgerichte processen, is onontbeerlijk. Het succes van ontwikkelingsplanologie staat of valt immers met competente personen die processen kunnen leiden, sociaal vaardig zijn, betekenis kunnen geven aan uitspraken

van anderen, niet zichzelf als dé hoofdrolspeler zien, kunnen omgaan met media, gevoel hebben voor formele en informele verbanden, et cetera. In dit licht kan ook worden geleerd van ervaringen in andere landen.

3 Kom met een omschrijving

Om vruchteloze discussies te voorkomen over wat ontwikkelingsplanologie wel of niet is, zorg voor een omschrijving van wat zij in grote lijnen behelst (zie bijvoorbeeld kader op pagina 11). Geef op zijn minst noties van ontwikkelingsplanologie op basis van reeds beschikbare praktijkvoorbeelden. Het kan het veelgehoorde 'dat doen we toch al jaren' naar het rijk der fabelen verwijzen.

4 Beperk nieuw instrumentarium tot het strikt noodzakelijke

Vlucht niet in het ontwikkelen van nieuwe instrumenten. De bestaande zijn merendeels toereikend, maar worden beperkt benut. Dit betekent niet dat er geen veranderingen nodig zijn. Zo verdient ontschotting van beleid en ontpotting van middelen aandacht. De huidige keur aan bestemmingsgelden maakt het schier onmogelijk als publieke partijen te investeren in integrale oplossingen. Wat verder ontbreekt of tekortschiet is het instrumentarium voor verevening van baten en kosten op het niveau van gebieden. Vrijwillig overeengekomen spelregels voor verevening kunnen via de rechter weer worden opengebroken, omdat het juridisch kader (vooralsnog) te beperkt is. Verder is mogelijk een Wet op de grondexploitatie noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de realisatie van ruimtelijk beleid betaalbaar blijft en niet voornamelijk ten goede komt aan speculanten op de grondmarkt.

5 Koester pluriformiteit

Leer van de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid. Programma's zoals de ruilverkaveling binnen de landbouw en de 'vinexatie' van steden hebben landschappelijke en culturele waarden onder (grote) druk gezet. Uniformiteit was destijds het stramen waarop is ingezet. Onze dynamische en complexe tijd van globalisering en tegelijkertijd individualisering vereist maatwerk en pluriformiteit. Zie ontwikkelingsplanologie als mogelijkheid om geleidelijk te ontdekken wat wel en wat niet past bij een specifieke ruimte. Ontwikkelingsplanologie is bij uitstek een werkwijze om in de praktijk te ontdekken welke kleuren in welke verhouding bij elkaar passen. ■

Aanzet voor schets van ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie is het interactief ontwikkelen van integrale en op uitvoering gerichte gebiedsafspraken, die per definitie uit samenwerking voortkomen, tot maatschappelijke meerwaarde leiden

en kunnen rekenen op 'commitment' van betrokkenen. Het is een kwestie van cultuur, van competenties en condities, en van verbinden, versnellen en vernieuwen.

De Nieuwe Kaart van Nederland brengt alle ruimtelijke ordeningsplannen van diverse instanties in kaart (bijv. van overheden, maar ook visies van projectontwikkelaars of andere organisaties). Deze plannen hebben betrekking op bijvoorbeeld nieuwe woningbouw, bedrijventerreinen, natuur, waterberging en infrastructuur.

De Nieuwe Kaart maakt de 'plannen-berg' van deze honderden instanties op één plek toegankelijk.



Noties van ontwikkelingsgericht werken op basis van praktijkvoorbeelden

Terugkomende en deels parallele 'stappen' in een proces

- 1 Signaleren van de urgentie van ruimtelijke en maatschappelijke spanning in een bepaald gebied.
- 2 Hoofdrolspelers¹ delen de probleemidentificatie en onderschrijven de noodzaak van een gezamenlijke aanpak.
- 3 Delen van beelden van beoogde kwaliteiten van de ruimte en benoemen van kennisvragen.
- 4 Ontwerpen en organiseren van een gezamenlijk proces (spelregels, budget, planning, menskracht).
- 5 Schetsen van ontwikkelingen in verleden en heden en van de te verwachten dynamiek in de toekomst.
- 6 Hoofdrolspelers en visionairen ontwikkelen gezamenlijk kijkrichtingen voor de toekomst.
- 7 Verrijken van de kijkrichtingen door andere spelers en ontwikkelen van een financieringsarrangement.
- 8 Ontwikkelen en uitvoeren van (gezamenlijke) projecten die vrijwel zeker geen spijt opleveren.
- 9 Stellen van voorwaarden waarbinnen kijkrichtingen zich kunnen ontwikkelen.²
- 10 Scheppen van de voorwaarden voor de ontwikkeling van kijkrichtingen.³
- 11 Gezamenlijk ontwikkelen en uitvoeren van projecten die passen binnen de kijkrichtingen.
- 12 Toetsen van de projecten aan de gestelde voorwaarden: handhaven en/of aanpassen van de voorwaarden.

¹ Publiek en/of privaat en/of particulier, voortkomend uit een iteratieve actoranalyse.

² Bijvoorbeeld ten aanzien van water, bodem, cultuurhistorie of de prijsklasse van nieuwbouwwoningen.

³ Bijvoorbeeld ten aanzien van infrastructurele ontsluitingen, voorzieningen of (co)financiering.

Karakteristieken van geslaagde praktijkvoorbeelden

- De insteek is gebiedsgericht en gericht op een tastbare (geen papieren) maatschappelijke opbrengst.
- Het resultaat, als uiteindelijke opbrengst, volgt uit het proces en is niet voorgekookt.
- Het proces is niet reactief, maar interactief: er is sprake van wederzijdse beïnvloeding en aantrekkelijkheid.
- Burgers zijn in beginsel volwaardige (hoofdrol)spelers en essentiële kennisdragers.
- De werkwijze is gaandeweg ontwikkelen en onderzoeken, en leren door te doen.
- De te faseren deelprocessen zijn zelf slechts informeel vervlochten met het besluitvormingsproces.
- Het iteratief doorlopen van de 'stappen' is een continu en organisch proces.
- Papier en overleg dienen het proces en vormen geen (on)bedoelde hindermacht.
- De actoren staan open voor positieve kritiek als het 'oude' sectorale belangendenken opspeelt.
- Het betere is vaak de vijand van het goede. ■

De verkenning die ten grondslag ligt aan deze publicatie is uitgevoerd door het Rathenau Instituut in samenwerking met Habiforum. De verkenning is gebaseerd op de bij Habiforum bestaande kennis over ontwikkelingsgericht werken en op publicaties over ontwikkelingsplanologie, die vooruitlopend op de Nota Ruimte zijn verschenen. Na inventarisatie en analyse van de rode draden is een notitie opgesteld die in een werksessie met 25 deskundigen is doorgesproken. Van deze sessie is een verslag gemaakt, dat opnieuw met de betrokkenen is besproken. Het verslag en de commentaren daarop staan aan de basis van deze gezamenlijke publicatie van het Rathenau Instituut en Habiforum, in samenwerking met Nirov.

Colofon

Het Rathenau Instituut is een onafhankelijke organisatie die tot taak heeft maatschappelijke en politieke oordeelsvorming te ondersteunen rond vraagstukken die te maken hebben met wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. Het instituut geeft opdracht om dergelijke vraagstukken breed te onderzoeken. Het richt zich met de resultaten van zijn onderzoek tot het Nederlandse parlement.

Habiforum is een netwerk van publieke en private partijen dat de ontwikkeling van nieuwe praktijken van handelen in de wereld van de ruimtelijke ordening actief stimuleert. Het programma Vernieuwend Ruimtegebruik (2004-2009) richt zich op doorbraken in denken en doen rond het vraagstuk van ontwikkelingsplanologie.

Nirov is netwerkpartner van Habiforum.

Auteurs

Peter van Rooy
(Accanto/Habiforum/Nirov)
Lydia Sterrenberg
(Rathenau Instituut)
Ab van Luin (Habiforum)

Eindredactie

Rathenau Instituut

Fotografie

Spaarnestad Fotoarchief
Hollandse Hoogte
Provincie Noord-Brabant
Nirov, Den Haag

Vormgeving

Ton Verhees

Grafische productie

Herbschleb & Slebos

Drukwerk

Meboprint

Rathenau Instituut
Postbus 85525
2508 CE Den Haag
T 070 3421 542
F 070 3633488
info@rathenau.nl
www.rathenau.nl

Habiforum
Postbus 420
2800 AK Gouda
T 0182-540655
F 0182-540656
info@habiforum.nl
www.habiforum.nl