

# Grenzen aan ontwikkelingsplanologie

Een nieuwe aanpak: problemen en oplossingen

Ontwikkelingsplanologie is politiek en maatschappelijk 'hot' na het verschijnen van de Nota Ruimte. Het begrip legt de nadruk op ontwikkelen, op decentralisatie naar regionale overheden en op het betrekken van marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Grondbeleid en verevening (bijvoorbeeld huizen mogen bouwen als ook wordt meebetaald aan groenontwikkeling) zijn belangrijke peilers onder ontwikkelingsplanologie. Burgers kunnen meer bij ontwikkelingsplanologie worden betrokken. Ontwikkelingsplanologie vraagt om een borgende en onderhandelende overheid wat op gespannen voet met elkaar kan staan. Ook aan ontwikkelingsplanologie zijn grenzen.

## Marcel Pleijte

Bestuurskundig onderzoeker Alterra  
marcel.pleijte@wur.nl

## Cartoon

Wilfried Jansen of Lonkeers



## Ontwikkelingsplanologie

De Nota Ruimte zet in op 'decentralisatie' en op 'ontwikkelingsplanologie'. Met deze nota moet het accent verschuiven van ordening naar ontwikkeling, maar ook van gedetailleerde Haagse sturing met veel regels en voorschriften naar sturing op hoofdlijnen, zodat anderen hun verantwoordelijkheden ook werkelijk kunnen nemen en waarmaken (VROM et al., 2004: 24).

Maar het rijk laat niet alles over aan de nieuwe sturingsfilosofie van decentralisatie en ontwikkelingsplanologie: "Het rijk zal zich intensief bemoeien met de uitwerking van het beleid en de uitvoering die betrekking heeft op de selectie van gebieden en netwerken die onderdeel uitmaken van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS) en het zal zich daarbuiten terughoudend en selectief opstellen." Ook buiten de RHS durft het rijk de ruimtelijke ontwikkeling niet helemaal los te laten. "Wel is in deze nota een beperkt aantal regels opgenomen om te zorgen voor een generieke basiskwaliteit in heel Nederland. Alle beleidsuitspraken in de Nota Ruimte zijn verbonden met deze basiskwaliteit of met de RHS" (VROM et al., 2004: 25).

Je kunt je afvragen in hoeverre de intro-

ductie van ontwikkelingsplanologie nu echt een trendbreuk vormt met het verleden, gezien de grip die het Rijk alsnog probeert te houden op de ruimtelijke planning met de RHS, basiskwaliteit en de invloed van het rijk op ontwikkelingsplanologie.

Ook het achterliggende streven, een sterkere doorwerking van de ruimtelijke planning in de feitelijke ontwikkeling van de fysieke omgeving (VROM-raad, 2004: 9), past in een reeds ingezette trend. Eigenlijk is het een zoveelste poging van het rijk om tot een betere koppeling te komen tussen planning en uitvoering. De discussies omtrent het motto van de Nota Ruimte 'wat decentraal kan en wat centraal moet' zijn dan ook alledaags. Zowel de VROM-raad als het Ruimtelijk Planbureau (Dammers et al., 2004) concludeerden al eerder dat ontwikkelingsplanologie niet eenduidig wordt opgevat. De VROM-raad vindt dat de term als vergaarbak wordt gebruikt voor uiteenlopende oplossingsmogelijkheden voor problemen en als voertuig voor uiteenlopende opvattingen van ruimtelijke planning (VROM-raad, 2004: 10).

De term ontwikkelingsplanologie kent een langere geschiedenis dan de Nota Ruimte. De term wordt voor het eerst in 1995 gebezigd. Ontwikkelingsplanologie verwijst naar een actieve interventie van de (rijks)overheid door middel van het afstemmen van investeringen en komt niet in plaats van toelatingsplanologie maar er *naast* te staan (Siraa et al., 1995:29). In 1998 verschijnt het rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek combineert volgens de WRR: “1) een selectief nationaal strategisch beleid met regionaal integrerend ontwerp, 2) ruimtelijke planvorming met ruimtelijke investeringen en vice versa en 3) expliciete doelformulering met de introductie van nieuwe onafhankelijke instanties?” (WRR, 1998).

Volgens de VROM-raad (2004:25) vraagt ontwikkelingsplanologie enerzijds om een borgende overheid die zich richt op het bewaken van een zorgvuldige procesgang en van de publieke kaders en anderzijds een onderhandelende overheid (contractplanologie), die ook voldoende instrumenten moet hebben om de (financiële) committering van de private partijen en het beoogde resultaat tot stand te brengen.

Ontwikkelingsplanologie dient het verbindend concept te zijn tussen de Nota Ruimte, de herziene WRO en het grondbeleid, zonder dat dit vanuit het kabinet en VROM al te zwaar wordt aangezet. De besluitvorming over de Nota Ruimte, de herziene WRO en het grondbeleid is van elkaar losgekoppeld en vindt plaats op verschillende besluitvormingsmomenten. Maar ontwikkelingsplanologie dient wel degelijk deze drie afzonderlijke beleidsinstrumenten met elkaar in verband te brengen. Daarmee vormt ontwikkelingsplanologie toch het sluitstuk en het integratiekader voor veel huidige en toekomstige ruimtelijke vraagstukken van ons land.

### **Grondbeleid, verevening en ontwikkelingsplanologie**

Ontwikkelingsplanologie is onlosmakelijk

verbonden met het grondbeleid. Veel grond is in privaat eigendom. Bij bovenlokale initiatieven zijn publieke en private partijen op elkaar aangewezen. Daarom worden concepten als ‘publiek-private samenwerking’ en ‘contractplanologie’ gehanteerd.

Het is een taboe om ruimtelijke planning in één adem te noemen met grondbeleid. Inbreuken op private eigendommen liggen politiek en maatschappelijk gevoelig omdat niet iedereen hiervoor het nut en de noodzaak ervaart. De volgende vragen zijn een illustratie van de politieke en maatschappelijke gevoeligheid. Hoe goed is nieuw te ontwikkelen ruimtelijke kwaliteit te rechtvaardigen? In hoeverre is functieverandering noodzakelijk? Waarom dienen eigenaren hun grond af te staan aan nieuwe gebruikers of beheerders? Kunnen oude eigenaren niet evengoed de nieuwe functies waarborgen? Ontwikkelingsplanologie doorbreekt het taboe om ruimtelijke planning en grondbeleid te koppelen. Vanuit ontwikkelingsplanologie wordt zelfs nieuw instrumentarium ontworpen. Zo zijn verevening en regionaal kostenverhaal belangrijke instrumenten om vorm te geven aan een samenhangende ruimtelijke ontwikkeling op bovenlokaal niveau. Hiermee wordt ontwikkelingsplanologie aan grondbeleid gekoppeld. Bij verevening gaat het om financiële koppeling tussen projecten, in principe op vrijwillige basis. Kostenverhaal is veelal een vorm van verevening en specifiek gericht op toerekening van kosten op basis van het profijtbeginsel aan profiterende grondeigenaren (OTB, 2004). De juridische basis van verevening is omstreden, vooral naar burgers en gemeenten toe. In hoeverre zijn vereveningsvraagstukken op bovenlokaal schaalniveau te bespreken met burgers of gemeenten? Vaak zijn die vereveningsvraagstukken niet transparant of bestaat druk om vereveningsvraagstukken goed te keuren. Verevening lijkt momenteel te veel alleen een zaak geworden van overheden en marktpartijen. Onder invloed van de Nota Ruimte en de daarin centraal gestelde sturingsbenadering van

ontwikkelingspolitiek, wordt de onderlinge constellatie van publieke en private investeerders en ook burgers flexibeler. In grove lijnen verloopt het planproces in de nieuwe situatie langs de volgende fasen:

- een initiatieffase, waarin meer of minder los van elkaar in een gebied initiatieven tot ontplooiing worden gebracht om de ruimtelijke structuur aan te passen;
  - een synthesefase waarin een provinciale of regionale overheid de verschillende initiatieven samenbrengt (in een zogenaamde project-enveloppe);
  - een vereveningsfase waarin rendabele en onrendabele planonderdelen in de gebiedsontwikkeling tegen elkaar worden uitgeruild in onderhandelingen tussen belanghebbenden;
  - een projectontwikkelingsfase, met particuliere projecten, overheidsprojecten en projecten in de sfeer van de publiek-private samenwerking.
- Bij synthese en verevening zouden niet enkel het samenbrengen van initiatieven en de financiële verrekening tussen lucratieve en minder lucratieve elementen van de gebiedsontwikkeling een rol moeten spelen, maar ook de terugkoppeling naar belanghebbenden (of participatie van belanghebbenden) in het bijzonder en de samenleving in het algemeen.

### **Meer betrokkenheid van burgers**

Ontwikkelingsplanologie kan het gevoel van een gesloten organisatiebolwerk oproepen, waar de burger nauwelijks aan te pas komt. Individuele burgers kunnen bij ontwikkelingsplanologie het gevoel hebben dat de macht verschuift tussen overheidslagen, of naar grote markt-partijen of maatschappelijke organisaties. Om burgers meer te betrekken bij de ruimtelijke ontwikkelingen zijn vanuit verschillende invalshoeken suggesties gedaan. Zonder hier compleet te kunnen zijn, worden een aantal geopperde mogelijkheden gepresenteerd.

#### *a. vraaggerichte ontwikkelingsplanologie*

Om burgers beter betrokken te krijgen bij ontwikkelingsplanologie wordt wel

geopperd om meer vraaggericht te werken in plaats van aanbodgericht (Zwiep, 2005). Burgers moeten als gebruikers zoveel mogelijk het eindproduct meebepalen. Particulier opdrachtgeverschap is hier een voorbeeld van.

#### *b. culturele planologie*

Volgens Mommaas (Goedman, 2001) is de inrichting van de ruimte steeds verder ontdaan van algemene overwegingen, om steeds nadrukkelijker te worden teruggeworpen tot haar kern, namelijk die van de menselijke smaak of betekenisgeving: "Cultuur met een grote C, de cultuur van de universaliteit, de objectiviteit, de beschaving en de wetenschappelijkheid, is vervangen door cultuur met een kleine c, de cultuur van de particuliere normativiteit of verbondenheid en de particuliere smaak".

Ruimtelijke kwaliteiten worden niet alleen vastgesteld door experts, maar ook door de manier waarop mensen betekenis geven aan gebieden of plekken. De culturele dimensie bevorderen bij ontwikkelingsplanologie betekent dus meer aandacht voor de dimensie van de smaak, de emotie, de betekenis, de identiteit of zelfs de moraliteit of het fatsoen. Soms werkt dit de-stabiliserend dan weer richtinggevend (Mommaas in Goedman, 2001).

#### *c. meer aan burgers overlaten door verschuiving naar het privaatrecht*

Needham (2005) heeft in opdracht van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) een essay geschreven over privaatrechtelijke mogelijkheden bij de inrichting en het beheer van de ruimte: "In Nederland is het ruimtelijk beleid een zaak waarmee overheidsinstanties zich intensief bemoeien, vaak in nauwe samenwerking met een commerciële projectontwikkelaar. Hierdoor wordt het initiatief voor het veranderen en het beheer van de ruimtelijke inrichting uit handen van de burger genomen en wordt de macht over die inrichting in enkele handen geconcentreerd" (Needham, 2005:7).

Een andere mogelijkheid om de burger meer bij de inrichting van de ruimte te betrekken is volgens Needham (2005) om meer gebruik te maken van het privaatrecht. De overheid bepaalt de ruimtelijke inrichting in Nederland nog steeds

grotendeels waarmee Nederland zich onderscheidt van andere landen. Privaatrechtelijke regels, verbonden aan het eigendom van grond en gebouwen, stellen burgers veel meer in staat om de ruimtelijke ontwikkeling zelf te regelen. De burger draagt dan ook zelf veel verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving (Needham, 2005:7). Een robuust stelsel van privaatrechten voor grond en gebouwen beschermt de burger tegen een overheid die onverschillig is voor de sociale kanten van de ruimtelijke inrichting.

#### *d. maatschappelijke discussie aangaan in de eerste fasen van ontwikkelingsplanning*

Volgens de VROM-raad (2004:57) is met ontwikkelingsplanologie ruimte gemaakt voor overleg en uitwisseling van gedachten, maar zijn nauwelijks kaders of institutionele verankeringen gecreëerd. Daarmee ontbreekt de institutionele inbedding om van een divergerende fase (ideevorming, formulering alternatieven) tot een convergerende fase te komen (keuze alternatief, planuitwerking, besluitvorming). De VROM-raad (2004: 62) wil daarom een procesarchitectuur "waarin burgers een substantiële, met waarborgen omgeven invloed hebben op de strategische beleidsvorming en projectdefiniëring, maar waarin de zwaarte van beroepsprocedures in de uitvoeringsplanning wordt beperkt en hogere drempels een beroepsgang ontmoedigen". Samengevat betekent dit meer invloed voor de burger bij strategische planning en een beperking van de reikwijdte van invloed in de operationele planning.

#### *e. biedt experimenteer ruimte aan voor burgers*

Le Roy<sup>1</sup> stelt voor om burgers zelf een stuk publieke ruimte te laten inrichten, ofwel het initiatiefrecht of ontwikkelingsrecht aan burgers te laten.

Burgers willen niet alleen gehoord worden en inspraak hebben, maar willen actief betrokken worden bij de ruimtelijke planning en inrichting van het landelijk gebied. Energie en creativiteit bij burgers vrijmaken in ontwerpen en de uitvoering. Vandaar dat bouwen in eigen beheer of particulier opdrachtgeverschap in een behoefte van een aantal burgers voorziet. Le Roy wil meer: "Als al die architecten, planners, bestuurders en politici en projectontwikkelaars nou eens één procent,

één procent maar, van de beschikbare ruimte in Nederland daadwerkelijk aan de burgers zouden geven voor de inrichting en zij zich daar niet mee zouden bemoeien". Een dergelijke liberalisering van de ruimte 'pur sang' treffen we echter niet aan.

#### **Spanning borgende en onderhandelende overheid**

De VROM-raad (2004:25) stelt dat ontwikkelingsplanologie enerzijds een *borgende* overheid vraagt en anderzijds een *onderhandelende* overheid. Deze twee worden makkelijk in één adem genoemd, maar ervaringen met PPS-projecten (Pleijte en Kranendonk, 2006 in voorbereiding) leren dat hier dilemma's uit voortkomen, die niet zomaar met het ontwerpen van procesarchitectuur of met institutionele verankering van ontwikkelingsplanologie zijn weg te nemen. Pleijte en Kranendonk hebben voor PPS-projecten een aantal dilemma's aangehaald, die Van Twist (2001) eerder in verband heeft gebracht met PPS. Een aantal dilemma's geeft de spanning aan tussen een borgende en onderhandelende overheid.

Een borgende overheid neigt naar openheid. Een onderhandelende overheid neigt naar verborgen agenda's. Ontwikkelingsplanologie leidt zeker niet automatisch tot versnelling van doelrealisering. Oorzaken van vertraging (en mislukking) bij ontwikkelingsplanologie zullen doorgaans in het politiek-strategische gedrag van publieke en private partijen liggen; private partijen nemen strategische grondposities in om concessies van overheden af te dwingen en publieke partijen stellen bepaalde benodigde besluiten nog even uit om te kijken of in ruil daarvoor nog bepaalde (aanvullende) afspraken met private partijen te maken zijn (Van Twist, 2001). Publieke en private partijen hebben nog een heel arsenaal aan middelen beschikbaar om ten koste van de ander winst te behalen. Partijen houden informatie achter of brengen selectief informatie naar buiten, het onderling uitspelen van informatie, het zo lang mogelijk uitstellen van financiële commitments, misbruik van bevoegdheden, spelen over de band van de media. Partijen die direct betrokken zijn, zullen niet geneigd zijn hun vermoedens en verlangens ten op-

zichte van andere partijen uit te spreken. Dit wordt ook door de andere betrokkenen niet verwacht. In ruil voor zwijgen, sociaal wenselijke, minder waarheidsgetrouwe projecties en pretenties richting de boze buitenwereld, laten zij elkaar de ruimte (Van Twist, 2001). Daarmee voltrekt zich bij ontwikkelingsplanologie een dubbelspel dat nooit tot de gewenste informatie zal leiden. Het dubbelspel bij ontwikkelingsplanologie betekent namelijk verborgen agenda's tussen de betrokkenen onderling en verborgen agenda's naar de buitenwereld (Van Twist, 2001).

Een borgende overheid neigt naar rolscheiding. Een onderhandelende overheid neigt naar rolstapeling. Overheidsorganisaties of directies stellen bij ontwikkelingsplanologie met private partijen contractvormen op over de rolverdeling tussen deelnemende overheden en private partijen.

Met ontwikkelingsplanologie worden veel rollen gestapeld: overheden zijn zowel toetsers van regelgeving, belangenbehartigers, procesbegeleiders, regisseurs, grondeigenaren, projectontwikkelaars en kennismakelaars. Sommigen pleiten voor helderheid door rolscheiding, omdat tegenstrijdige en meervoudige eisen aan overheden en private partijen kunnen zich vertalen in onduidelijkheid over taken, rollen en bevoegdheden. Anderen geven aan dat door die meervoudige rollen de rollen beter te vervullen zijn.

## Conclusies

Op basis van de bevindingen in de paragrafen over het grondbeleid en verevening, de betrokkenheid van burgers en de spanning tussen een borgende en een onderhandelende overheid bij ontwikkelingsplanologie, is de conclusie dat ontwikkelingsplanologie de kloof tussen politici en overheden enerzijds en burgers anderzijds vergroot. De politiek en de overheden zoeken nu de antwoorden in een soort protectionisme op institutioneel niveau via ontwikkelingsplanologie. Er is een spanning tussen hoe ontwikkelingsplanologie enerzijds vanuit de politiek en het beleid wordt opgevat en anderzijds door marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers wordt opgepakt. De veronderstelling vanuit de politiek en het beleid is toch dat de overheid de

spelregels bepaalt. De proefprojecten ontwikkelingsplanologie en projectenveloppen wijzen erop dat het rijk toch de totaalregie probeert te behouden. Dit lijkt vooral ingegeven door de vereveningsmogelijkheden die dit voor overheden kan bieden.

Het betrekken van de civil society bij ontwikkelingsplanologie verloopt nog moeizaam. Het zijn vooral marktpartijen en maatschappelijke organisaties die worden betrokken omwille van hun grondeigendom of financiële vermogensmogelijkheid voor het kunnen doen van investeringen. Ontwikkelingsplanologie is een voortzetting van het gesloten poldermodel, inclusief processen van in- en uitsluiting. Ontwikkelingsplanologie speelt zich af in een sterk interactief circuit dat niet altijd evengoed is ingebed naar het politieke en juridische circuit en ook qua besluitvorming concurrerend kan zijn voor deze circuits.

Ondanks de juridificering van de ruimtelijke ordening, worden veel projecten juridisch afgewezen vanwege vormfouten of ontbrekende kennis, maar nooit omwille van nut- of noodzaakdiscussies. Met ontwikkelingsplanologie valt wel te verwachten dat wij meer en meer Amerikaanse toestanden kunnen krijgen: het uitvechten van de strijd om de ruimte voor de rechter. Misschien dat voor 'mediation' hier een gouden toekomst in het verschiet ligt.

Ontwikkelingsplanologie is dus geen panacee voor alle kwalen van de ruimtelijke planning uit het verleden en is niet het concept van de onbegrensde mogelijkheden. Met ontwikkelingsplanologie wordt een nieuwe orde geschapen, maar ook een nieuwe complexe wanorde en chaos. Met ontwikkelingsplanologie worden vraagstukken opgelost, die met de oude ruimtelijke ordening niet op te lossen waren, maar er ontstaan met ontwikkelingsplanologie ook nieuwe problemen, nieuwe vraagstukken en daarmee nieuwe uitdagingen.

Noot

1 Lois le Roy is opgeleid als kunstenaar en bouwer van de eokathedraal (zie [www.stichtingtijd.nl](http://www.stichtingtijd.nl))

## Literatuur

- Dammers, Ed., Femke Verwest, Bastiaan Staffhorst en Wigger Verschoor, 2004. *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Goedman, 2001. *De culturele dimensie van de ruimte*. Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004.
- *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*.
- Needham, 2005. *Een andere marktwerking. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Pleijte, M., R.P. Kranendonk, 2006 in voorbereiding. *Ontwikkelingen op grond van rode en groene kwaliteiten in Meerstad; Rolverdeling PPS in relatie tot ILG*.
- Siraa, H.T., A.J. van der Valk en W.L. Wissink, 1995. *Met het oog op de omgeving; een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Twist, M.J.W. van, 2001. Voortgang en verborgenheid bij PPS. In: *Staatscourant*, 19 december 2001, p.3.
- VROM-raad, 2004. *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: OBT bv. Advies 039.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1998. *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*.
- Zwiép, N., 2005. *Ruimtelijke vastgoed-ontwikkeling in een veranderende context*. Toespraak bij Total Identity Amsterdam. Zie [www.totalidentity.nl](http://www.totalidentity.nl)

## Summary

In the *National Spatial Strategy: creating space for development*, the Dutch Government puts more emphasis on 'development planning' and less on 'access planning'. This shifts the emphasis from setting limitations to stimulating developments. Local and regional governments, market parties and social organisations and also citizens are explicitly invited to participate in considering and acting on spatial planning in order to arrive at a region-oriented, widely supported regional and local vision and policy implementation. In practice mainly people and institutions who own land and capital are involved at development planning. This article accents the important role of groundpolicy and swap transactions and shows how citizens without groundpositions and investment possibilities can be involved into these swap transactions. After this is described how citizens generally can be more involved to development planning. At least attention has been given to the double role of the government: guarantee and negotiate and accompanying dilemmas. The conclusion is that there are boundaries of development planning.