



Karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie

Interactie en macht in theorie en praktijk

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in 1998 met het rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' een aanzet gegeven tot het concept ontwikkelingsplanologie. In deze afstudeerscriptie is onderzoek gedaan naar karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie. Om hiertoe te komen is eerst de opkomst van ontwikkelingsplanologie in Nederland onderzocht. Vervolgens is een aantal karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie benoemd en zijn twee karakteristieke processen uitgewerkt. Deze twee karakteristieke processen, interactie en macht, zijn vervolgens toegepast in de praktijk.

Joline Santen

Afgestudeerd student Landgebruiksplanning
joline@santenonline.nl

Introductie

In dit afstudeervak is eerst de geschiedenis van de ruimtelijke ordening vanaf 1960 behandeld, waarin drie typen planologie te onderscheiden zijn: blauwdrukplanning, procesplanning en omgevingsplanning. Onder andere naar aanleiding van discussies over omgevingsplanning heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1998 het rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek geschreven. Het begrip Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek werd al snel ontwikkelingsplanologie of gebiedsgericht werken (Ministerie van VROM, 2003).

Het is duidelijk dat ontwikkelingsplanologie, weliswaar in verschillende vormen, al vanaf 1998 wordt gebruikt. De vraag die al jaren speelt is echter wat ontwikkelingsplanologie is en welke processen karakteristiek zijn voor dit 'nieuwe' concept. Deze vragen zijn in dit afstudeervak onderzocht.

Uit een analyse van vijf rapporten over ontwikkelingsplanologie bleek dat met name interactief, gebiedsgericht, toekomstgericht en uitvoeringsgericht werken als karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie beschouwd worden. Met interactief werken wordt het integraal samenwerken met private partijen en maatschappelijke organisaties bedoeld. Gebiedsgericht werken betekent dat er rekening gehouden wordt met de regionale kenmerken van een gebied en dat er maatwerk plaatsvindt. Toekomstgericht werken wil zeggen dat open en verenigde planconcepten gebruikt worden, waarbij de toekomst in zekere mate flexibel is.

Uitvoeringsgericht werken betekent dat de planvorming gekoppeld wordt aan de financiering. Tijdens de planvormingsfase wordt al rekening gehouden met de uitvoeringsmogelijkheden.

De vier genoemde karakteristieke processen worden over het algemeen als karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie gezien. Maar wat houden deze karakteristieke processen in de praktijk in en wat maakt ontwikkelingsplanologie nieuw als deze processen al

bestonden?

Karakteristieken

Niet het interactief, gebiedsgericht, uitvoeringsgericht en toekomstgericht werken is nieuw aan ontwikkelingsplanologie, maar het schaalniveau waarop deze karakteristieke processen worden toegepast en de combinatie van karakteristieke processen.

Op basis van theorieën van Habermas (in: Healey, 1997), Healey (1997) en Forester (2000) is interactief werken in het theoretisch kader uitgewerkt.

Interactie is de basis van ontwikkelingsplanologie. Zonder interactie tussen verschillende beleidsvelden, maar ook tussen overheid, maatschappij en private partijen kan ontwikkelingsplanologie niet ontstaan. Doordat interactie een hele belangrijke karakteristiek is van ontwikkelingsplanologie en doordat interactie tussen veel verschillende partijen met diverse achtergronden, kennis en belang en plaatsvindt, is macht een karakteristiek die niet achterwege gelaten kan worden vanwege de vele koppelingen met interactie bij de toepassing van ontwikkelingsplanologie. Met de theorie van Habermas, communicatieve rationaliteit, wordt een relatie gelegd tussen interactie en macht (in: Healey, 1997). In deze theorie stelt Habermas onder andere dat alle actoren de kans moeten krijgen om hun standpunt te verdedigen, begrip tegenover elkaar moeten tonen en open kaart moeten spelen.

Daarnaast moeten bestaande machtsverschillen zoveel mogelijk geneutraliseerd worden zodat macht zo min mogelijk invloed heeft op het bereiken van consensus.

Om ontwikkelingsplanologie in de praktijk te analyseren is ervoor gekozen de twee karakteristieke processen interactie en macht te operationaliseren. Beide karakteristieke processen zijn onderverdeeld in drie subkenmerken.

Interactie

Volgens de communicatieve rationaliteitstheorie van Habermas (in: Healey, 1997) en volgens Healey (1997), Forester

(2000) en Hajer & Wagenaar (2003) is het van belang om alle actoren te betrekken bij een project waarbij ontwikkelingsplanologie wordt toegepast. Hierdoor kunnen belangen worden gedeeld en conflicten worden uitgesproken. Op deze manier kan een gemeenschappelijk gedragen inzicht worden gecreëerd. Volgens het machtsmodel van Innes en Booher (2000) zijn het ontstaan van netwerk(en) van nieuwe actoren en het creëren van afhankelijkheid van belang. Het ontstaan van een nieuw netwerk van alle betrokkenen is van belang om een gemeenschappelijke basis te creëren. Op het moment dat er een nieuw netwerk is ontstaan van alle betrokkenen zijn alle (tegenstrijdige) belangen en eventuele conflicten op tafel gelegd. Nadat er een nieuw netwerk is ontstaan, kan gesproken worden over de afhankelijkheid van partijen onderling. Daarbij kunnen afspraken gemaakt worden over samenwerking tussen partijen, waardoor het risico voor de ontwikkeling van het gebied door alle partijen gedragen wordt.

Het laatste subkenmerk van interactie is de interactie tussen actor en structuur. Hiervoor is de structuratietheorie van Giddens gebruikt (in: Healey, 1997). Het gaat erom dat een actor bewust invloed uitoefent op de structuur, ofwel dat een individu bewust invloed uitoefent op de maatschappij, zijn omgeving. Een actor kan door invloed uit te oefenen in elke fase van het project het eindresultaat van het project beïnvloeden. Idealiter, als er sprake is van een transparant proces, zal een actor niet zonder overleg met andere actoren het project bewust beïnvloeden. Ook het hele netwerk kan bewust invloed uitoefenen op het project, waardoor het hele netwerk en de afhankelijkheid sterker wordt.

Macht

Een subkenmerk van interactie is dat er een nieuw netwerk of meerdere nieuwe netwerken ontstaan. Elke actor is zich weliswaar bewust van de afhankelijkheid ten opzichte van andere actoren, maar

heeft zijn eigen rol omdat het zijn belangen vanuit de eigen achtergrond vertegenwoordigt (Burie, 1982). Het is zaak om deze verschillende belangen, die tegenstrijdig kunnen zijn, boven tafel te krijgen.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen twee type actoren: stakeholders en shareholders. Stakeholders worden gezien als gebruikers van het gebied. Shareholders zijn meer dan gebruikers alleen en hebben een financieel belang in het project. Doordat shareholders een financieel belang hebben in het project is het vaak zo dat shareholders dezelfde belangen vertegenwoordigen, ook al kan er tussen shareholders onderling concurrentie plaatsvinden.

Een tweede subkenmerk van macht is transparant handelen. Doordat er bij ontwikkelingsplanologie veel uiteenlopende partijen met verschillende achtergronden bij een project betrokken worden en iedereen zijn eigen belang heeft, is het voor het vertrouwen en de afhankelijkheid goed als actoren zo veel mogelijk transparant handelen. Transparant handelen helpt bij het versterken van het netwerk en de onderlinge afhankelijkheid.

Het derde subkenmerk zijn machtsbronnen. Elke actor heeft toegang tot bepaalde bronnen om macht uit te oefenen op het project, andere actoren of randvoorwaarden. Een sterk netwerk en onderlinge afhankelijkheid is van belang om ervoor te zorgen dat niet elke actor zijn eigen machtsbronnen inzet. Als elke actor duidelijk zijn beschikbare machtsbronnen communiceert kunnen de machtsbronnen van een individuele actor het hele netwerk ten goede komen. Burie (1982) heeft een vijftal machtsbronnen benoemd. De eerste is benodigheden, waaronder immateriële en materiële zaken als grond of financiële middelen vallen. Probleemoplossingen (technisch, juridisch of financieel) zijn de tweede bron. Informatie over het project, randvoorwaarden of betrokkenen is de derde machtsbron. De vierde machtsbron is de relatie met andere

actoren, die positief (bondgenootschap) of negatief (vijand) kan zijn. De laatste bron is identiteit. Een actor kan door zijn goede of juist slechte optreden in bijvoorbeeld een ander project een bepaalde identiteit hebben. Het is van belang dit te signaleren om transparant te kunnen handelen.

Toepassing karakteristieken

Ligging

Eén van de voorbeeldprojecten voor ontwikkelingsplanologie uit de Nota Ruimte is de Bloemendalerpolder / KNSF-terrein tussen Muiden en Weesp. Tussen Muiden en Weesp liggen de Bloemendalerpolder en de Gemeenschapspolder. Ten noorden van de A1 en ten westen van Muiden ligt het KNSF-terrein. KNSF staat voor Koninklijke Nederlandse Springstoffenfabriek. Dit terrein is in de 18^e eeuw ontstaan toen de kruitfabriek gebouwd werd. Nu is het KNSF-terrein in eigendom van KNSF Vastgoed, één van de private partijen betrokken bij het project. De Bloemendalerpolder is grotendeels in handen van drie projectontwikkelaars. De Gemeenschapspolder is voor het grootste gedeelte in handen van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL).

Project

Na de zware explosie van een vuurwerkfabriek in een woonwijk in Enschede (13 mei 2000) is een discussie begonnen over de sluiting van kruitfabrieken nabij woonwijken. Ook het KNSF-terrein in Muiden kwam zo ter discussie te staan. Daarnaast was de Bloemendalerpolder in het Streekplan Noord-Holland Zuid (2003) genoemd als mogelijke locatie voor woningbouwontwikkeling. Aangezien publieke partijen het niet eens leken te worden is begin 2005 besloten twee sporen te volgen, een creatief en een formeel spoor. In het formele spoor werd de nadruk gelegd op procedures als streekplanuitwerking en bestemmingsplannen. In het creatieve spoor werd besloten een zogenaamd Ontwerpatelier in te stellen,

waarin ontwerpers van gemeenten en provincie in het gebied gezamenlijk werkten aan een toekomstvisie. Hierbij zijn ook de private partijen zijdelings betrokken. Maatschappelijke organisaties en burgers hebben tijdens dit Ontwerp-atelier eveneens de kans gehad hun kennis en mening over het gebied en het ontwerp te delen met de ontwerpers.

Interactie

Namens de publieke partijen zijn de gemeenten Muiden en Weesp bij het project betrokken, evenals het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. De ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) zijn betrokken bij het project, maar minder actief dan gemeenten en waterschap. De provincie Noord-Holland is trekker van het project. Geconcludeerd kan worden dat de publieke partijen goed vertegenwoordigd zijn in het project. Private partijen zijn ook actief betrokken bij het project. Alle grote grondeigenaren, KNSF Vastgoed, Van Erk / Rehorst Bouw, Van Wijnen / Blauwhoed en AM Wonen / IJmere zijn als shareholders betrokken bij het project. Door het Ontwerp-atelier is de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties gewaarborgd.

Na een moeizame start van de samenwerking tussen publieke partijen onderling en private partijen met publieke partijen is bij het Ontwerp-atelier een nieuw netwerk ontstaan van publieke partijen. Ook de vier private partijen vormen een netwerk. Een publiek-private samenwerkingsovereenkomst is nog niet getekend, maar staat wel op de agenda, waardoor een derde netwerk zal ontstaan. Met dit netwerk tonen alle partijen afhankelijkheid ten opzichte van elkaar.

Een voorbeeld van interactie tussen actor en structuur is de invloed van de wethouder van Weesp op de negatieve instelling van de gemeenteraad van Weesp.

De wethouder heeft de gemeenteraad doen inzien dat het beter is positief mee te werken aan dit project dan een negatieve houding te tonen, aangezien het project uiteindelijk toch wel doorgang zou vinden.

Macht

Door het Ontwerp-atelier is invulling gegeven aan transparant handelen. Doordat het Ontwerp-atelier in het oude postkantoor in Muiden zat was het voor private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers mogelijk hun mening te geven over de ontwikkelingen in de Bloemendalerpolder en op het KNSF-terrein.

Voor tegenstrijdige belangen en conflicten en een juridische probleemoplossing (een machtsbron) is het niet verlenen van een kapvergunning een goed voorbeeld. KNSF Vastgoed vroeg bij de gemeente Muiden een kapvergunning aan om een gedeelte van het bos op het KNSF-terrein te mogen kappen. De gemeente Muiden heeft deze aanvraag de maximale termijn laten liggen en uiteindelijk niet gehonoreerd. KNSF Vastgoed is vervolgens naar de rechter gestapt. De rechter werd dus de probleemoplossing van het conflict.

Conclusies

Ontwikkelingsplanologie is geen nieuw concept, maar een combinatie van concepten die al bestonden. De combinatie van oude concepten en het regionale schaalniveau maakt ontwikkelingsplanologie een nieuw concept.

Karakteristieke processen van dit nieuwe concept zijn onder andere interactie en macht. Deze karakteristieke processen zullen ook in de toekomst bij toepassing van ontwikkelingsplanologie van belang zijn, aangezien interactie en macht de kern van het concept ontwikkelingsplanologie zijn. In de toekomst kan blijken dat deze karakteristieke processen andere subkenmerken hebben of dat er meerdere karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie zijn.

Literatuur

- Burie (1982) *Het machtsspel van mensen: over organisaties en hoe die met elkaar omgaan*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Forester, J. (2000) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Massachusetts: MIT Press.
- Hajer, M. & Wagenaar, H. (2003) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Innes, J. & Booher, D. (2000) 'Planning Institutions in the Network Society: Theory for Collaborative Planning' in: *The Revival of Strategic Planning*, Salet, W. & Faludi, A. (eds). Amsterdam: Koninklijke Akademie van Wetenschappen, pp. 175-189.
- Ministeries VROM, LNV, V&W, EZ. (2004) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: VROM
- Provincie Noord-Holland (2003) *Streekplan Noord-Holland Zuid*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- VROM (2003) *Van hindermacht naar ontwikkelkracht? Eindrapportage van de projectgroep ontwikkelingsplanologie*. Den Haag: VROM.

Summary

Development Planning Policy, a new planning concept, is introduced in the National Spatial Strategy (VROM, 2004). Many different characteristics and definitions are given to this new planning concept. In this thesis, interactivity and power are two characteristics that are made concrete. Three sub-characteristics are given for both interactivity and power to operationalize the two main characteristics. These sub-characteristics are applied to the case Bloemendalerpolder / KNSF-terrein (near Amsterdam), one of the twelve pilots out of the National Spatial Strategy (VROM, 2004). Development Planning Policy did not appear to be a total new concept. The combination of different concepts and the focus on regional scale make the concept of Development Planning Policy a new concept in the Netherlands.