

Een planproces kost tijd

De drijvende krachten achter de besluitvorming

Plannenmakerij in Nederland duurt vaak lang, maar kan het ook sneller? Veel blijkt af te hangen van de betrokkenheid van de plannenmakers en hun wil om te communiceren. Lennert Goemans van Bureau Mentink vertelt over de krachten die invloed hebben op de tijdsduur van een planproces.

Lennert Goemans

Mentink procesmanagement bv

l.goemans@bureaumentink.nl

Foto's:

Tessa van Duin

De vraag 'duurt planvorming lang' is niet eenduidig te beantwoorden. Het antwoord is bijvoorbeeld 'ja' als je een gemiddeld landinrichtingsproject in gedachten neemt (ca. 20 jaar), eveneens 'ja' voor de verlenging van de A4 van Delft naar Schiedam (daar spreekt men al decennia over). Maar het antwoord is 'nee' als je kijkt naar de ingrepen in het boezemwatersysteem na de veendijkdoorbraak in Wilnis. Hierbij werd voor het eerst de stroomrichting van het water geheel omgedraaid. Revolutionair, maar in een week bedacht én uitgevoerd. De briefwisseling tussen de verantwoordelijke overheden hierover liet echter twee maanden op zich wachten.

Om de vraag te kunnen beantwoorden zou je eigenlijk een internationale vergelijking moeten maken tussen ruimtelijke investeringen in groen, water, woningbouw en infrastructuur. Immers, de snelheid waarmee plannen tot uitvoering worden gebracht wordt in belangrijke mate bepaald door het nationale instrumentarium zoals wetgeving en financiële middelen. In Nederland is de publieke verantwoordelijkheid en zeggenschap verdeeld over een groot aantal partijen. Hierdoor zullen plannen altijd in samenwerking met een meerdere partijen (overheden, grondeigenaren, maatschappelijke organisaties) tot stand moeten worden gebracht. Wat wel gesteld kan worden is dat het langer duurt voordat een groen plan (natuur, recreatie) is gerealiseerd dan een rood plan.

Praktijkervaringen Zwethzone

Een internationale vergelijking is wellicht een aardig afstudeeronderwerp, maar voor deze bijdrage voert het te ver. Ik beperk me daarom tot het aangeven van een aantal in de praktijk gebleken ervaringen (best practices) die het besluitvormingsproces van groene plannen kunnen beïnvloeden c.q. versnellen. Dit doe ik aan de hand van een concreet praktijkvoorbeeld: het project Zwethzone. Bureau Mentink heeft recent een procesevaluatie uitgevoerd naar dit samenwerkingsproces¹.

De Zwethzone is de beleidsmatige benaming voor een ecologisch-recreatieve in-

richting van het voormalig riviertje de Zweth. Tegenwoordig ligt de Zweth midden in de stedelijke hectiek van Den Haag en het Westland. Aan de ene kant loopt de 'veilingroute' richting de veiling in Naaldwijk. Aan de andere kant rukt de stedelijke uitbreiding van Den Haag Zuid op met de VINEX-wijk Wateringse Veld. Als recreant moet je nu de grootst mogelijke moeite doen om bij de Zweth te komen. Als je er eenmaal bent is het een oase van rust in dit hoog verstedelijkte gebied. Het verder versterken van de recreatieve functie, met name door ontbrekende verbindingen aan te leggen is dan ook hoog nodig. Hiermee wordt het uitgestrekte Midden-Delfland ontsloten voor de omringende woongebieden.

De eerste ideeën voor een recreatieve invulling dateren uit het begin van de jaren '90. De eerste twee plannen zijn echter stukgelopen. Het derde, gestart in 2001, resulteerde in de ondertekening van een uitvoeringsconvenant in juni 2004. Nu kan mogelijk in 2005 de eerste schop de grond in. Het totale planvormingstraject besloeg dus pakweg 15 jaar voor 78 ha groen. Dit is 5,5 % van de regionale opgave.

Het onderzoek dat Bureau Mentink verrichtte concentreerde zich op de periode 2001-2004. Het doel was leerervaringen op te doen voor komende planvormingstrajecten in de regio.

In 2002 werd een proces van samenwerking tussen de betrokken gemeenten, stadsgewest, waterschap en provincie opgezet om te komen tot één gezamenlijk plan en financiële verdeling voor de Zwethzone. Evaluatie van dit proces leidde tot de volgende factoren die de snelheid van planvorming kunnen vergroten.

De externe motor

Zoals gezegd zijn twee plannen stukgelopen voordat in 2001 gestart werd met een traject dat wel succesvol was. Een cruciale factor voor het welslagen van het initiatief in 2001 was de koppeling tussen verstedelijking en groeninvesteringen. Op rijksniveau werd toen ingezet op één afsprakenstel met de verstedelijkingsregio's voor investeringen in bouwen, wegen en recreatief groen. Met de regio Haaglanden

werd naast de woningbouw ook afgesproken dat het rijk (LNV) voor 50% mee zou betalen aan regionaal groen. Daarvoor werden twee mogelijke projecten aangewezen, waarvan de Zwethzone er één was. Dat was niet geheel toevallig, omdat er in de planvorming voor de Zwethzone al reeds geïnvesteerd was.

De planvorming kreeg met koppeling vanuit de verstedelijkingsafspraken en de LNV-subsidie op meerdere manieren een flinke versnelling. Ten eerste moest er nu een initiatiefnemer ontstaan die het aanbod vanuit de rijksoverheid zou oppakken. Ten tweede vormde de randvoorwaarden waaronder LNV financierde een constante "druk op de ketel". Men moest bijvoorbeeld binnen een jaar komen met een subsidieaanvraag en binnen twee jaar met een

inrichtingsplan. Kortom, de druk van buitenaf om te komen tot gezamenlijke afspraken was georganiseerd: er was een externe motor ingebouwd.

Samenwerking tussen meerdere gemeenten verloopt immers niet vanzelf. Zwak aan de verstedelijkingsafspraken was dat rood en groen wel op papier gekoppeld waren, maar niet in de praktijk. Er was immers geen overkoepelende begroting/exploitatie voor rood en groen. Het gevolg is dat nu de meeste huizen zijn gebouwd, terwijl het groen dramatisch achterloopt. Een dergelijke koppeling is contractueel heel goed mogelijk, maar ligt met name bestuurlijk gevoelig. De eerste prioriteit is immers in de regel het bouwen van huizen.

De interne motor

Naast een externe motor is ook een interne motor binnen het proces nodig die partijen verleidt en stimuleert om gezamenlijke plannen te bedenken. In eerdere publicaties hebben wij de naam 'vaandeldrager' geïntroduceerd. Een betere benaming is wellicht 'best practician'. Er wordt veelvuldig gepraat over praktijker varingen, oftewel de do's en don'ts in een proces. Maar veel belangrijker nog zijn de persoonlijke drijfveer en competenties van de persoon of personen die het proces trekken. Voor de Zwethzone waren er twee best practicians: één ambtelijk en één bestuurlijk. Beiden werkten met een grote energie aan de tot-standkoming van het uiteindelijke uitvoeringsconvenant.



Plangebied de Zwethzone: ingeklemd in de stedelijke hectiek van Den Haag en het Westland



De Zwethzone met de N211, de Veilingroute, en VINEX-uitbreidingen op de achtergrond



Bestaande polderwaterberging met op de achtergrond de kassen van het Westland



VINEX-uitbreidingen, de overgang naar de verstedelijking

Sense of urgency

Er moet een bepaalde urgentie zijn om een project te starten. Voor de Zwethzone waren dit de verstedelijkingsafspraken en de daarmee samenhangende cofinanciering vanuit LNV. Tijdens het proces kwam daar waterberging bij. Door de verglazing van het Westland is er veel wateroverlast door het onderlopen van kassen bij zware regenbuien, zoals afgelopen zomer. Het waterschap had daarom haast om op zoek te gaan naar waterbergingslocaties, waarvan de Zwethzone er één is.

Een factor die de snelheid bevordert in procesmatige zin is daarom het koppelen van de centrale opgave (recreatieve verbinding) aan actuele ontwikkelingen die hoog op de politieke agenda staan of aan urgente opgaven waar partijen mee kampen. Vanuit de centrale opgave moet je dan een oplossing bieden voor dergelijke opgaven van anderen. Het gedeelde belang wordt daarmee groter evenals de wil om samen te werken. Je lift als het ware mee. Bestuurlijke aandacht is daarmee gegarandeerd en dat is in de regel een voorwaarde voor het verkrijgen van financiële steun. De recente koppeling van de luchtvervuiling aan gezondheidsproblemen bij de bevolking is een goed voorbeeld. Hoewel de vervuiling van NOx in absolute termen veel geringer is dan 10 jaar geleden, staat het milieu opeens weer prominent op de agenda.

Plan van aanpak

In het plan van aanpak staat wanneer over welk onderwerp wordt besloten en welke partijen daar op welk moment bij betrokken worden. Dit kan partijen doen besluiten samen te gaan werken, waardoor wordt voorkomen dat planprocessen onnodig lang duren.

In de procesevaluatie voor de Zwethzone kwam naar voren dat het ontbreken van de provincie in het beginstadium van het proces in de praktijk leidde tot vertraging. De bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de provincie ontbrak, terwijl de provincie toch een cruciale partij is als het gaat om recreatief groen en het ontsluiten van de LNV-middelen daarvoor.

Ook voorzag het daadwerkelijke plan van

Tijd (1)

aanpak dat gemaakt is, niet in een tussentijds bestuurlijk terugkoppelmoment, alvorens de eerste echte besluiten werden genomen waar ook een besluit van de achterliggende gemeenteraden, dagelijks bestuur waterschap en Gedeputeerde Staten voor nodig was.

Ondanks de genoemde factoren blijft een verstandig en goed plan het belangrijkste. Te vaak leiden samenwerkingsprocessen tot grijze compromissen. Daardoor heeft polderen een slechte naam gekregen. Een verstandig plan, dat opgesteld is vanuit een sterke inhoudelijke visie en recht doet aan de samenwerking tussen partijen, is geen compromis maar de beste oplossing voor allen. Tenzij er een calamiteit dreigt - zoals na Wilnis - is het advies hiervoor de tijd te nemen. Samenwerking kost nu eenmaal tijd. Soms hebben partijen tijd nodig om inspiratie op te doen en hun ambities helder voor ogen te krijgen. Deze tijd is weliswaar kostbaar, maar ook nuttig als het resulteert in een verstandig plan. Een verstandig plan is buiten alles ook communiceerbaar en verdedigbaar richting politiek en bevolking. Dit laatste is misschien wel het meest cruciaal: het wordt tijd dat we weer plannen maken die toegesneden zijn op de gebruikers en die begrijpelijk zijn.

Noot

¹ Bureau Mentink i.o.v. stadsgewest Haaglanden: "procesevaluatie met doorkijk naar de uitvoering van de groene schakel Zwethzone". September 2004.

Summary

The question 'Does the planning process in the Netherlands take too much time?' is not easy to answer. Evaluating the planning process of the 'Zweth', a small river in the Westland, shows there are some best-practices which can speed up the process. Important are people who function as the extern and intern drive in the process. There also needs to be a certain sense of urgency. Nevertheless, taking time for making a proper plan should be the most important.

De ontwikkeling van ons begrip van tijd is niet geïntegreerd in de huidige samenleving. We weten wel dat een auto hard rijdt, grote afstanden in korte tijd. De afstanden zitten als meetlinten in onze 'mental maps'. (heel anders dan de werkelijkheid zijn hierop dingen korter of juist langer dan in werkelijkheid). Je valt in slaap en je bent er. In het begin van de vorige eeuw was het achterop een fiets zitten genoeg om je misselijk van snelheid te maken. Daarna de locomotief, de boot, de auto, het vliegtuig. Misselijk worden we hoogstens nog in onze kindertijd, maar het went snel en ongemerkt. En juist dit onmerkbare karakter maakt dat tijd lastig te begrijpen is. Het fenomeen tijd is bij ons onderontwikkeld vergeleken met het begrip van ruimte. Maar nu kunnen we deze onder-ontwikkeling niet langer meer laten voor wat het is. Daarvoor is tijd een te bepalende factor in onze cultuur. Kunnen wij - ruimtelijk ontwerpers - ons verhouden tot tijd? Hebben wij een ruimtelijk antwoord, een tegenbod of een meegaande aard ...

Volgens mij vooral dat laatste. Snelheid overdondert ons en zal dingen onbevattelijk laten lijken. Wellicht is dit het meest doeltreffend te verklaren door te stellen dat wij ons wel onmetelijke ruimte kunnen voorstellen - met enige moeite en angst - maar niet onmetelijke tijd. Waar ruimte bevatbaar is tussen de begrippen ver weg, hier en dichtbij; glijdt de tijd door onze vingers in respectievelijk toekomst, heden en verleden. Vandaar zoveel vragen over de toekomst en het verleden en zo weinig antwoorden, zoveel mysteries. Geweldig. Een nog eenvoudigere verklaring zou ik kunnen geven door te stellen dat de tijd die wij in ons aardse bestaan beleven, tijdelijk is. Ruimtelijk is het echter groot, groter en wordt almaar groter. Wij zijn groter dan ons lichaam zegt de filosofe Hannah Arendt. Maar wij zijn niet ouder dan ons leven. Of toch wel? Ruimte is onbegrensd *in* ons dagelijks bestaan, maar de tijd is onbegrensd *buiten* ons dagelijks bestaan om, voorbij de dood. (of: zoals in ieder universum wel een paar wetenschappers geloven: voorbij de dimensie waarin je je bevindt).

Ons begrip van tijd wordt dus automatisch belemmerd door ons onvermogen over onze dood heen te kijken. Maar dat wil niet zeggen dat we geen bevredigende antwoorden kunnen vinden als we ons bezighouden met het begrip TIJD. De drijfveer om door te gaan met zoeken naar grip op tijd zou moeten liggen in het streven naar ontwikkeling van jezelf, met je eigen ideeën over de dood heen. Het probleem van de dood is net zo persoonlijk als je beleving van tijd. De tijd kan snel of langzaam lijken te gaan, kan afwezig lijken of aan je voorbijtrekken. Perceptie dus. Je eigen beleving van tijd, die nooit deelbaar zal zijn met de mensen om je heen maakt je tot een individu. Ik neem tijd waar vanuit mezelf. Alleen maar vanuit mezelf. Zo persoonlijk! Tijd is de equivalent van het leven. Ruimte die van de dood. Tijd is het leven, ruimte is de dood. Geconfronteerd worden met ruimte is oog in oog staan met de dood. Architectuur heeft daarom ook meer te maken met de dood, landschap heeft veel meer te maken met het leven, met tijd.

Paul Roncken

(Dit is deel 1 van de column, deel 2 staat op pagina 39)