

Samenvatting

In dit paper wordt ingegaan op ontwikkelingsplanologie. Deze manier van plannen wordt op verschillende manieren bekeken. Diverse auteurs leggen de nadruk op het ontwikkelaspect en zien ontwikkelingsplanologie dan ook als tegenhanger van toelatingsplanologie. Het ministerie van VROM (2003) daarentegen ziet ontwikkelingsplanologie als een combinatie van beide planningsvormen.

De voordelen van ontwikkelingsplanologie kunnen ruwweg in drie categorieën worden ondergebracht. Het gaat daarbij om voordelen ten aanzien van partijen, plannen en pecunia.

Ontwikkelingsplanologie kenmerkt zich door een goed overleg tussen de deelnemende partijen. In een vroeg stadium van het proces delen zij ideeën, wensen en doelen. Dit komt het project ten goede. Daarnaast legt een ieder zich toe op datgene waar hij goed in is.

Wat de plannen betreft, kan gezegd worden dat het voordeel is dat de partijen al in een vroeg stadium de afspraken vastleggen in de vorm van convenanten of intentieafspraken. Op deze manier wordt een ieder gehouden aan datgene hij in de beginfase van het project heeft beloofd te realiseren. Dit voorkomt onaangename verrassingen en het proces verloopt op deze manier soepeler en sneller.

De derde noemer waaronder de voordelen worden ondergebracht zijn de voordelen van pecunia. Hierbij gaat het om de voordelen die op het financiële vlak zijn te behalen. Projecten kunnen makkelijker gefinancierd worden door te werken met zogenaamde projectenvoloppen en verevening. Verliesgevende deelproject worden op deze manier verevend met winstgevende deelprojecten zodat uiteindelijk het gehele project financieel haalbaar is. Daarnaast kan de overheid via een join-venture zich bezighouden met risicodragende participatie. Op deze manier worden projecten uit de ambtelijke organisatie gehaald, hetgeen goed is voor de uiteindelijke realisatie van het project.

Nadelen zijn er natuurlijk ook. Allereerst is er een gevaar dat gebiedsgerichte aanpak, waar het bij ontwikkelingsplanologie vaak om gaat, zal leiden tot meer bureaucratie. Een voorbeeld daarvan is de zogenaamde Rotterdamwet. Ook kan het gebeuren dat projecten als een kaartenhuis in elkaar storten doordat één van de vele betrokken actoren de deelname beëindigen. Verder schuilt er een gevaar in een te grote behoefte aan het creëren van draagvlak. Woltjer (1997) heeft diverse keerzijden van het draagvlak op een rij gezet. Voorts is ook het gebrek aan strategische onderbouwing een valkuil waarin deelnemers van een ontwikkelingsplanologisch proces kunnen vallen. Daarnaast kan het gebiedsgerichte beleid leiden tot rechtsongelijkheid of in ieder geval de vraag oproepen of er niet sprake is van rechtsongelijkheid. Tot slot is er ook nog het gevaar dat planologen en politici zich blind staren op ontwikkelingsplanologie en daarbij andere vormen van planning zonder verdere argumentatie terzijde schuiven.

Geconcludeerd kan worden dat het van belang is om er in de discussie rond ontwikkelingsplanologie op te letten dat er bijna net zoveel verschillende definities van het begrip zijn als dat er actoren zijn die in de discussie meedoen. Verder wordt in deze paper gesteld dat de voordelen van ontwikkelingsplanologie over het algemeen vrijwel 'automatisch' worden gerealiseerd als men voor ontwikkelingsplanologie kiest. De nadelen zijn over het algemeen valkuilen waarin men niet per se hoeft te vallen. Belangrijk is wel de potentiële nadelen te onderkennen en daarop te anticiperen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Voordelen van Ontwikkelingsplanologie	7
	2.1 Partijen	8
	2.2 Plannen	9
	2.3 Pecunia	10
3	Nadelen van Ontwikkelingsplanologie	11
	3.1 Het kaartenhuis	11
	3.2 Nieuwe regels en bureaucratie	11
	3.3 Nadelen van draagvlak	12
	3.4 Strategische onderbouwing	13
	3.5 Rechtsongelijkheid	13
	3.6 Blindstaren op een nieuw paradigma?	14
4	Conclusie en Discussie	15
	4.1 Waarover spreekt men eigenlijk?	15
	4.2 Hype of "niet meer weg te denken"?	15
	Literatuur	17

1. Inleiding

De oorsprong van ontwikkelingsplanologie ligt in het jaar 1998. Dit was het jaar dat de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid het begrip ‘ruimtelijke ontwikkelingspolitiek’ heeft geïntroduceerd. Deze ruimtelijke ontwikkelingspolitiek bestond uit twee elementen (RPB, 2004); Ten eerste is veel ruimtelijk beleid in de ogen van de WRR te passief, hierbij kunnen we denken aan de term toelatingsplanologie. In een bestemmingsplan wordt aangegeven welke ontwikkelingen wel, en welke ontwikkeling niet mogen plaatsvinden. Maar het is niet mogelijk om de burgers te verplichten plannen te realiseren en andersom kan de overheid op haar beurt ook niet verplicht worden iets te ontwikkelen. De WRR vond dat dat ruimtelijk beleid veel effectiever zou zijn als de overheid zich actiever zou opstellen; hiermee wordt bedoeld met concrete projecten in bepaalde ontwikkelingen zou interveniëren (RPB, 2004).

Ten tweede moeten bij ruimtelijke ontwikkelingspolitiek private partijen vroegtijdig bij het proces worden betrokken. Dit zodat plannen ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd. Over deze twee elementen zegt het RPB het volgende: ‘het is duidelijk dat deze twee elementen van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek niet noodzakelijkerwijs iets met elkaar te maken hebben. Daarmee heeft de WRR een basis gelegd voor een ‘containerbegrip’. Al vrij snel werd het begrip ‘ruimtelijke ontwikkelingspolitiek’ ingeruild voor ontwikkelingsplanologie.

Ontwikkelingsplanologie is een dus containerbegrip en laat zich niet zo makkelijk definiëren. Het gevaar van containerbegrippen is dat een ieder er het zijne onder verstaat. Iedereen kan zich erover uitspreken zonder dat er ook maar sprake is van consensus. Wat wel mogelijk is, is een aantal kenmerken hiervan te geven: het Ministerie van VROM (2003) noemt de volgende:

Kenmerken van ontwikkelingsplanologie:

- (integrale) gebiedsontwikkeling; dat wil zeggen dat het altijd gaat om situaties waarin projecten op basis van een integrale visie tot uitvoering worden gebracht
- als een gezamenlijk (plan)proces
- van complementaire partijen; dat wil zeggen dat elke partij doet waarin hij goed is
- die een kwaliteitsslag nastreven
- door financiering en uitvoering van een projectenvelop; dat wil zeggen dat projecten in samenhang worden ontwikkeld waarbij verevening kan plaatsvinden.

Het Ministerie van VROM (2003) geeft tevens aan wat zij onder ontwikkelingsplanologie verstaat. Bij VROM gaat het om ruimtelijk beleid dat op ontwikkeling is gericht – de overheid in een actieve rol –

in een gezamenlijk proces met de betrokkenen en met goede afspraken over de financiering. Voor VROM is ontwikkelingsplanologie niet strijdig met toelatingsplanologie, maar is de toelatingsplanologie (de bestemmingsplannen) daarvan juist een onderdeel. In de woorden van Vrom: 'Ontwikkelingsplanologie is een huwelijk tussen strategische planning en projectontwikkeling'.

Ontwikkelingsplanologie is een nieuwe manier van werken waarmee impasses in de ruimtelijke ordening kunnen worden doorbroken (Directoraat Generaal Ruimte, 2003). Bij ontwikkelingsplanologie gaat het erom dat verschillende partijen het eens worden over de ruimtelijke visie en de ruimtelijke investeringen die daarmee te maken hebben. Te vaak komen interessante projecten niet van de grond en blijven ze steken in de uitvoering. Dit is te verklaren doordat de publieke en private partijen die nodig zijn om bepaalde projecten van de grond te krijgen vaak niet gezamenlijk tot een oplossing kunnen komen. Gebieden kunnen hierdoor niet een op een snelle manier en tegen relatief lage kosten worden ontwikkeld.

Bij ontwikkelingsplanologie gaat het om samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Er zijn dus veel partijen bij de samenwerking betrokken, ze hebben vaak verschillende en tegenstrijdige belangen en er zijn grote financiële onzekerheden. Kortom, het gaat om een complexe aangelegenheid.

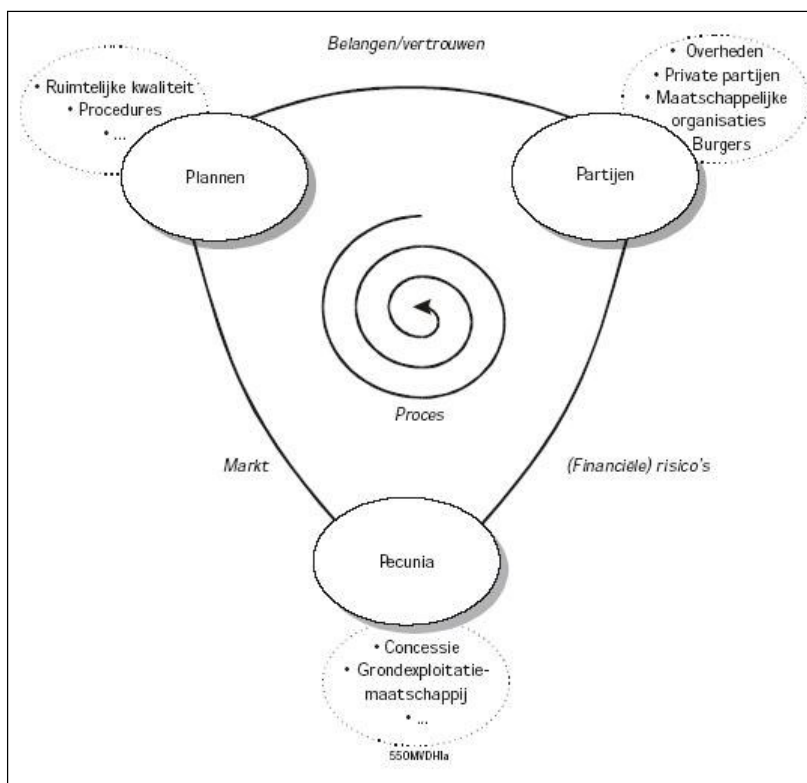
In dit paper wordt ingegaan op de voors en tegens van ontwikkelingsplanologie. In hoofdstuk 2 komen als eerste de voordelen aan de orde. Daarna wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op nadelen van ontwikkelingsplanologie. In het afsluitende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat verschillende partijen onder het begrip ontwikkelingsplanologie verstaan, en op de vraag of ontwikkelingsplanologie nu als hype of als een "niet meer weg te denken begrip" moet worden gezien.

2. Voordelen van ontwikkelingsplanologie

Volgens het Ministerie van VROM moet het grote voordeel van ontwikkelingsplanologie worden gezocht in de zogenaamde ‘ontwikkelingsturbo’. Het woord zegt het al; ontwikkelingen kunnen door deze ‘turbo’ worden versneld. De ontwikkelingsturbo is een model met de essentiële ingrediënten van ontwikkelingsplanologie.

In dit model zijn belangen, financiële risico's en markt als relaties afgebeeld.

VROM spreekt in marketingtermen en heeft het over in dit verband over de drie P's van ontwikkelingsplanologie; Partijen, Plannen en Pecunia (poen). De verbinding tussen deze drie P's komt tot stand door de vierde P van ontwikkelingsplanologie, namelijk het Proces. Door



Figuur 2.1: Ontwikkelingsturbo (VROM, 2003).

het proces vindt de koppeling tussen de drie P's plaats. In het rapport *Best practices ontwikkelingsplanologie* (Ministerie van VROM, 2003) staat een uitwerking over de koppeling van deze vier P's:

Partijen

Ontwikkelingsplanologie staat of valt met partijen die iets willen bereiken. Voortgang vereist samenwerking tussen overheden, private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers.

Plannen

Plannen geven richting en (juridische) zekerheid. Een aantal plannen is publiekrechtelijk ook verplicht voordat met de realisatie kan worden gestart. Bij ontwikkelingsplanologie is een plan echter vooral de resultante van een proces: het plan als drager van gezamenlijke afspraken.

Pecunia

Óf en de wijze waarop partijen in staat zijn ook harde elementen als macht en geld in het proces te incorporeren, bepaalt of plannen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd.

Volgens de analyse van het VROM (2003) is de essentie van het op een slimme wijze leggen van een koppeling tussen de vier P's gelegen in het volgende:

- *Belangen/vertrouwen*, tussen partijen en plannen: de belangen van partijen dienen centraal te staan om vertrouwen op te bouwen tussen de partijen onderling en het plan.
- *Markt*, tussen Plannen en Pecunia: of plannen ten uitvoer kunnen worden gebracht wordt bepaald door de markt, in figuurlijke zin bedoeld.
- *(Financiële) risico's*, tussen Pecunia en Partijen; alleen die partij die de financiële risico's kan overzien, zal de financiering voor zijn rekening nemen.

In de volgende paragraaf vindt een uitwerking plaats van de drie P's van ontwikkelingsplanologie. De voordelen van ontwikkelingsplanologie worden aan deze drie P's gekoppeld

2.1 Partijen

Partijen gaan meer samenwerken / Er wordt vanuit meerdere belangen geredeneerd.

Zoals gezegd in de inleiding, gaat het er bij ontwikkelingsplanologie onder andere om dat partijen met verschillende belangen gaan samenwerken. De gedachte is dat het mogelijk is de uitvoering van ruimtelijke plannen te versnellen door alle partijen aan tafel uit te nodigen en het samen eens te worden. Deze partijen beschikken over beslismacht, kennis, geld, grond of zij kunnen maatschappelijke steun mobiliseren; overheden die over plannen moeten beslissen of adviseren, of die zullen optreden als medefinancier. Private partijen met kennis van de markt, die in staat zijn projecten te realiseren en die investeerders achter zich hebben en maatschappelijke organisaties met een representatieve achterban. Ontwikkelingsplanologie is geen zuivere overheidsaangelegenheid of een kwestie van een onderonsje tussen overheden private partijen, maar een zaak van overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties sámen. Ontwikkelingsplanologie is geen shareholderplanning, maar stakeholderplanning (RPB, 2004). Een kenmerk hiervan is dat op deze manier plannen ontstaan waarvoor politiek- en maatschappelijk draagvlak bestaat, maar waarvoor ook investeerders klaar staan.

In de beginfase spreken partijen over de wederzijdse belangen, eisen en doelen. Dit levert respect en vertrouwen op en dit komt het gehele project weer ten goede. Daarnaast komen eventuele knelpunten en problemen op deze manier in een vroeg stadium van het proces aan het licht. Dit is een duidelijk voordeel, aangezien op deze manier tijdig oplossingen hiervoor kunnen worden gezocht. Dit levert winst op wat de tijdshorizon van het project betreft. Daarnaast kan het aanzienlijk schelen in de uitgaven voor het project. Concrete afspraken worden vastgelegd in convenanten en intentieverklaringen. Op deze manier is er duidelijkheid tussen de verschillende partijen. Ook over de investeringen worden tijdig afspraken gemaakt.

Een ieder die deelneemt aan het proces, doet datgene waar hij goed in is. Dit komt het uiteindelijke resultaat ten goede.

Het is van essentieel belang dat elke partij die betrokken is bij een bepaald project, datgene doet waar hij goed in is. Alle partijen moeten uiteraard samen de doelen, ambities en de werkwijze vaststellen. Maar het is natuurlijk niet de bedoeling dat iedere partij zich met elk aspect van het project bemoeit. Dat zou tot een ongeëvenaarde chaos leiden. Daarom is het belangrijk dat er een goede rolverdeling tussen de deelnemende partijen is. Met ieders kennis, kundigheid, invalshoek en betrokkenheid als uitgangspunt (VNO-NCW, 2001). Overheden en maatschappelijke organisaties kunnen zich gaan bezighouden met het formuleren van uitgangspunten en beleidslijnen op strategisch niveau. De marktpartijen en andere directbetrokkenen moeten zich vooral richten op concrete realisatie van en inbreng op projectniveau.

2.2 Plannen

Afspraken worden beter vastgelegd

Het is belangrijk voor het proces dat de deelnemende partijen de gemaakte afspraken in een vroeg stadium vastleggen. Meer dan voorheen kunnen door het vastleggen van afspraken in contracten of intentieverklaringen, partijen gehouden worden aan datgene ze in de beginfase van een project hebben verklaard. Plannen spelen een belangrijke rol bij ontwikkelingsplanologie. Het plan is een 'output' dat vooral de resultante is van een gezamenlijk proces; het plan als drager van gezamenlijke afspraken.

Ruimtelijke kwaliteit wordt makkelijker te realiseren/Er wordt kwaliteitswinst geboekt

In het rapport 'Van hindermacht naar ontwikkelingskracht 2003' wordt het thema ruimtelijke kwaliteit aangeoerd. Er wordt geconstateerd dat het in Nederland maar niet lukt om een goede ruimtelijke kwaliteit te bereiken. Ontwikkelingsplanologie kan haar steentje bijdragen aan het (meer dan vroeger) bereiken van deze ruimtelijke kwaliteit. Belangrijk in dit kader is een gebiedsgerichte aanpak. Dit is een voorwaarde voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. (Directoraat Generaal Ruimte, 2003).

Een gebiedsgerichte aanpak doet zoveel mogelijk recht aan de kenmerken van een regio. Als functies zodanig onderling worden verbonden en gecombineerd dat het geheel meer is dan de som der delen wordt deze ruimtelijke kwaliteit bereikt. De gebiedsgerichte benadering gaat uit van een saldobenadering. De optelsom van winst en verlies moet aan het einde positief zijn. Dit houdt in dat om een bepaalde ruimtelijke eindkwaliteit te bereiken, van de kwaliteit van een deelaspect afgeweken kan worden, in het belang van de totale eindkwaliteit van een gebied.

2.3 Pecunia

Een betere financiering van projecten/financiële arrangementen

Om plannen economische haalbaar te maken, moeten op sommige punten kwaliteiten worden ingeleverd. Dit kan gebeuren door middel van de zogenaamde 'projectenveloppen'. Binnen een nieuw te ontwikkelen gebied worden meerdere kleine gebiedjes aangewezen, waarin een integraal pakket van zowel water, natuur, infrastructuur, wonen en werken wordt gerealiseerd. Binnen zo'n gebied worden kosten en baten zoveel mogelijk tegen elkaar weggestreept, oftewel 'verevend'. De overwinsten van de lucratieve deelprojecten wordt aangewend voor de financiering van onrendabele deelprojecten. Zo ontstaat een goed uitzicht op een verwezenlijking van het project. Het is wel belangrijk dat in het plangebied in ieder geval een aantal winstgevende deelprojecten aanwezig zijn.

De uiteindelijke realisatie van plannen wordt voor een belangrijk deel bepaald door óf partijen in staat zijn om goede financiële afspraken te maken. In de Nederlandse ruimtelijke ordening is nog weinig ervaring met risicodragende participatie door de overheid. Een voordeel van ontwikkelingsplanologie is dat er meer aandacht komt hiervoor. Dit gebeurt in de vorm van joint-ventures als gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappijen en wijkontwikkelingsmaatschappijen (Van hindermacht naar ontwikkelingskracht, Directoraat Generaal Ruimte, 2003). Een voordeel hiervan is dat een project uit de ambtelijke organisatie wordt gehaald en in samenwerking met marktpartijen wordt uitgevoerd.

3. Nadelen van ontwikkelingsplanologie

Naast voordelen brengt ontwikkelingsplanologie ook nadelen met zich mee. In dit hoofdstuk zullen deze nadelen besproken worden. Als eerste wordt besproken hoe een ruimtelijk project als een kaartenhuis in elkaar kan storten indien één van de betrokken actoren er het bijltje bij neergooit. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op nieuwe regelgeving en bureaucratie die met ontwikkelingsplanologie gepaard kunnen gaan. Vervolgens wordt ingezoomd op de nadelen van draagvlakverwerving. Het verwerven van draagvlak speelt vaak een grote rol bij ontwikkelingsplanologie. In de vierde paragraaf wordt ingegaan op het gebrek aan strategisch kader bij veel gebiedsgerichte projecten. Ook komt rechtsongelijkheid als probleem naar voren. Ten slotte wordt ingegaan op het gevaar van blindstaren op het nieuwe paradigma van ontwikkelingsplanning.

3.1 Het kaartenhuis

Bij ontwikkelingsplanologie wordt over het algemeen met meerdere partijen aan een project gewerkt. Het is niet moeilijk om te concluderen dat wanneer één van de actoren zich halverwege uit een project terugtrekt het plan als geheel als een kaartenhuis ineen kan storten. Een voorbeeld daarvan is het Groen en Waterplan IJmond (Directoraat Generaal Ruimte, 2003). Dit plan heeft tot doel de natuurwaarden en de recreatieve aantrekkelijkheid van het duingebied te vergroten. Dit doel is betaalbaar gemaakt door het op te nemen in een integraal plan waarin ook de aan te leggen westelijk randweg Beverwijk, de herstructurering van het industriegebied van Corus en de herontwikkeling van het stationsgebied van Beverwijk deel uitmaken. Het moge duidelijk zijn dat als een actor als Corus of NS Vastgoed niet meer met zo'n integraal plan meedoet de betaalbaarheid van het duinplan wederom onder druk komt te staan.

3.2 Nieuwe regels en bureaucratie

Zoals beschreven is ontwikkelingsplanologie vaak gebiedsgericht. Dat betekent niet alleen dat voor elk gebied een aanpak op maat gemaakt kan worden, maar ook dat dit de bijbehorende bureaucratie met zich meebrengt. Hoewel het ministerie van VROM onder de vlag van ontwikkelingsplanologie ook naar minder regels wil (VROM, 2004), zijn er ook gevallen waarbij ontwikkelingsplanologie kan zorgen voor een noodzaak tot extra wetten en bureaucratie. Een voorbeeld daarvan is de zogenaamde Rotterdamwet. Deze wet vloeit voort uit de gebiedsgerichte aanpak voor met name de oude wijken van Rotterdam. In Rotterdam wordt door de politiek een dermate van het generieke beleid afwijkend beleid voorgestaan, dat dit niet binnen de huidige wetgeving mogelijk is. Een onderdeel van de Rotterdamwet zou het weren van kansarmen moeten worden (Volkskrant, 2004). Dit kan alleen worden bereikt met

nieuwe regels. Het generiek verruimen van de regels is in dit geval minder aantrekkelijk omdat het dan voor Rotterdam zijn effect zal verliezen. Als iedereen kansarmen mag en gaat weren schiet Rotterdam er immers niets mee op.

3.3 Nadelen van draagvlak

Bij omgevingsplanning is het creëren van draagvlak onder de betrokken actoren van belang (vgl. De Roo en Schwartz, 2001a). De auteurs constateren een toenemende behoefte aan het creëren van probleemgerelateerd draagvlak voor gebiedsgerichte projecten. Zij zien dit als één van de kanttekeningen die bij omgevingsplanning kunnen worden gemaakt (Schwartz en De Roo, 2001b).

Ondanks de in het vorige hoofdstuk genoemde voordelen van draagvlak ziet Woltjer (1997) veel nadelen in een op het creëren van draagvlak gerichte planning. Volgens hem zijn die nadelen er op een aantal gebieden. Eén van die onderdelen is het betrekken van andere actoren dan de overheid bij de plannen. Volgens Woltjer gebeurt dit vaak selectief. Niet elke organisatie draagt evenveel aan een project mee, en vele organisaties doen helemaal niet mee met de planvorming. Een gevolg van het werken met meerdere actoren is bovendien dat er een verschuiving optreedt van aandacht voor het algemeen belang, indien de overheid alleen plant, naar aandacht voor het gezamenlijke belang van de samenwerkende partijen. Verder constateert Woltjer op basis van praktijkvoorbeelden op het gebied van infrastructuurplanning dat er een wisselende bereidheid onder actoren is om aan een planningsproces mee te doen. Tot slot is ook het wettelijk kader van de inspraak een struikelblok. Bij inspraak hebben vooral tegenstanders van projecten de mogelijkheid hun zegje te doen. Voorstanders van projecten hebben vaak te maken met een grotere onzekerheid en minder middelen om hun stem te laten horen, aldus Woltjer (1997).

Een tweede gebied waarop de keerzijde van het draagvlak zich laat gelden is de complexiteit van ruimtelijke projecten. Woltjer (1997) constateert dat het planningsproces wordt gevolgd door relatief grote aantallen participanten. Dat kost niet alleen veel tijd en geld, maar zorgt er ook voor dat een project minder goed (door de overheid) gestuurd kan worden.

Het gebrek aan cohesie is een derde punt waarop Woltjer de zoektocht naar draagvlak aanvalt. Woltjer signaleert bij veel actoren veel nadruk op de korte termijn. Vaak voelen organisaties en individuen zich ook slechts betrokken wanneer het over de eigen achtertuin gaat waarbij individuele belangen in het geding komen.

Ten vierde ziet Woltjer dat professionele kennis ondergesneeuwd raakt als er slechts aandacht is voor het verwerven van draagvlak. De overheid kan volgens hem dan ook besluiteloos overkomen als er teveel aan andere actoren wordt overgelaten.

Een laatste kritiekpunt van Woltjer wat betreft draagvlakverwerving heeft is dat het kan leiden tot uniformiteit in de procedures. Volgens hem zullen uniforme procedures ertoe leiden dat de vorm belangrijker wordt dan de inhoud van een proces. Volgens Woltjer moet het juist zo zijn dat de bij draagvlakverwerving de vorm de inhoud volgt.

3.4 Strategische onderbouwing

Een ander probleem bij gebiedsgerichte projecten is het gebrek aan strategische onderbouwing (Schwartz en De Roo, 2001b). Wanneer voor een bepaald gebied een plan wordt gemaakt, wordt te weinig gekeken naar het grotere geheel. Ook Woltjer (1997) levert deze kritiek, die volgens hem samenhangt met het eerder genoemde nadeel van de draagvlakverwerving. Als actoren zich slechts met één project bemoeien, bestaat de kans dat men de strategische kaders zoals de Nota Ruimte uit het oog verliest.

Een mooi voorbeeld van bovenstaande is het toestaan van de provincie Groningen van de bouw van 46 chalets in de buurt van het megaproject Blauwe Stad in Oost-Groningen (Dagblad van het Noorden, 2004). Met het toestaan van de chalets wijkt de provincie af van het Provinciaal Omgevingsplan omwille van argumenten die betrekking hebben op het project Blauwe Stad. Omdat de provincie er vanuit gaat dat de bouw van de chalets een positieve bijdrage aan het project Blauwe Stad kan hebben, veronachtzaamt men de strategische plannen op provinciaal niveau.

3.5 Rechtsongelijkheid

In geval van generiek beleid weten organisaties en individuen waar men aan toe is. Bij gebiedsgericht beleid kan echter een situatie ontstaan waarbij er per gebied verschillende maatregelen worden genomen en andere voordelen voor organisaties en individuen kunnen gelden. Een voorbeeld daarvan is de eerder genoemde inkomenseis waarmee de gemeente Rotterdam in achterstandswijken experimenteert (Volkskrant, 2004). Mensen met een minimuminkomen krijgen zo minder keuzevrijheid dan mensen met hogere inkomens.

Ook bij het bovengenoemde voorbeeld van de Blauwe Stad speelt het probleem van rechtsongelijkheid. Een ondernemer die op 15 kilometer afstand van de Blauwe Stad chalets wil bouwen krijgt nul op het

rekest bij de provincie. Een aanvraag van iemand die dichterbij zijn camping heeft opgezet wordt echter wel gehonoreerd.

3.6 Blind staren op een nieuw paradigma?

Wanneer een bepaalde manier van wetenschapswetenschap niet meer voldoet kan na een korte periode van revolutionaire wetenschap een nieuw paradigma ontstaan (Kuhn, 1970). Indien toelatingsplanologie tegenover ontwikkelingsplanologie wordt geplaatst kan de laatste vorm van planologie worden gezien als het nieuwe paradigma wat het oude toelatingsplanologie vervangt. Het gevaar van deze manier van kijken is dat men zich blind staart op het nieuwe paradigma en toelatingsplanologie als gepasseerd station zou kunnen beschouwen. Gelukkig wordt in de literatuur over ontwikkelingsplanologie al op dit probleem gewezen. Schwartz en De Roo (2001b) stellen bijvoorbeeld dat ontwikkelingsplanologie niet alleen als vervanging van generiek beleid wordt toegepast, maar ook naast en ter aanvulling op dat generieke beleid. Het ministerie van VROM (2003) ziet het begrip ontwikkelingsplanologie op zichzelf zelfs als een combinatie van de ontwikkelingsplanologie zoals die door De Roo en Schwartz (2001a) wordt gedefinieerd, en het strategische beleid dat voor het grotere schaalniveau geldt.

4. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de conclusies die uit de opsomming van voor- en nadelen te halen zijn. Als eerste wordt ingegaan op het gebruik van het begrip ontwikkelingsplanologie. Helaas moet worden geconstateerd dat dit gebruik niet eenduidig is. In de tweede paragraaf wordt vervolgens aandacht besteed aan de vraag of ontwikkelingsplanologie meer is dan een hype van het moment.

4.1 Waarover spreekt men eigenlijk?

Een belangrijke conclusie in de discussie rond ontwikkelingsplanologie is dat niet iedereen hetzelfde onder dit begrip verstaat. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft het begrip in eerste instantie gebruikt als een vorm van planning waarbij actief in een gebied wordt ingegrepen, en er bovendien naast de overheid ook andere actoren vroegtijdig bij de plannen betrokken zijn (RPB, 2004). De Roo en Schwartz (2001a) zien ontwikkelingsplanologie als een dynamische vorm van omgevingsplanning. Omgevingsplanning wordt door beide auteurs gezien als ofwel een omvattend verzamelbegrip waaronder naast ruimtelijk ordening ook andere beleidsvelden zoals milieu en water kunnen vallen, danwel een integrale vorm van planning waarbij deze verschillende beleidsvelden in één plan worden samengebracht. De laatste definitie komt het dichtste in de buurt van de definitie zoals die door de WRR is uitgewerkt.

Ook het onderscheid tussen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie wordt op verschillende manieren bekeken. Het ministerie van VROM (2003) gebruikt het begrip ontwikkelingsplanologie, in tegenstelling tot andere auteurs, niet als tegenstelling van toelatingsplanologie. VROM geeft juist aan dat toelatingsplanologie een onderdeel is van ontwikkelingsplanologie. Hoewel dit verwarrend kan werken lijkt er in de praktijk niet een groot verschil te zijn in de manier waarop verschillende auteurs naar de relatie tussen de beide vormen van planologie kijken. Ook Schwartz en De Roo (2001b) geven aan dat ontwikkelingsplanologie vaak naast of als aanvulling op toelatingsplanologie een rol speelt

4.2 Hype of "niet meer weg te denken"?

Is ontwikkelingsplanologie een "niet meer weg te denken begrip", zoals Schwartz en De Roo (2001b) stellen, of is het vooral de hype van het moment die ook weer overwaait? Een duidelijk antwoord op deze vraag kan vooralsnog niet gegeven worden. Wel kan gesteld worden dat het huidige beleid er van uitgaat dat ontwikkelingsplanologie een steeds grotere rol zal gaan spelen (VROM, 2004). De voordelen, zoals in hoofdstuk 2 benoemt, zullen over het algemeen vrijwel automatisch vervuld kunnen worden wanneer gekozen wordt voor ontwikkelingsplanologie. Bij de nadelen uit hoofdstuk 3

is dat over het algemeen niet het geval. Het gaat hier vooral om valkuilen waarin actoren kunnen vallen als men iets te enthousiast en ondoordacht met ontwikkelingsplanologie aan de slag gaat. De nadelen kunnen echter grotendeels voorkomen worden door te erkennen dat zulke nadelen kunnen optreden en daarop te anticiperen. Dat VROM (2003) toelatingsplanologie als een onderdeel van ontwikkelingsplanologie ziet is al een goede reden om te geloven dat men niet snel in de valkuil van het blind staren op ontwikkelingsplanologie als nieuw paradigma zal vallen. Ontwikkelingsplanologie kan dus als veelbelovend worden aangemerkt. Zo lang men er maar voor zorgt niet in de genoemde valkuilen te stappen.

Literatuur

- Dagblad van het Noorden (2004) *De Bouwte heeft geluk: 46 chalets bouwen mag*. 24 november 2004.
- Directoraat Generaal Ruimte (2003) *Van hindermacht naar ontwikkelkracht*. Den Haag.
- Kuhn, Thomas (1970) *The structure of scientific revolution*. Tweede editie. The University of Chicago Press, Ltd. London.
- Ministerie van VROM (2003) *Best practices ontwikkelingsplanologie*. Den Haag.
- Ministerie van VROM e.a. (2004) *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag.
- Roo, Gert de en Marius Schwartz (2001a) *Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Ruimtelijk Planbureau (2004) *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Nai Uitgevers, Den Haag.
- Schwartz, Marius en Gert de Roo (2001b) *Omgevingsplanning. Een niet meer weg te denken begrip*. In: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening 2001, nummer 6 pp. 25-29.
- VNO-NCW (2001). *Samen, anders, beter*.
- Volkskrant (2004) *Rotterdam verscherpt woonregels*. 28 augustus 2004.
- Woltjer, J. (1997) *De keerzijde van het draagvlak. Ruimtelijke Ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie*. In: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening 1997, nummer 4, pp. 47-52.