

2010

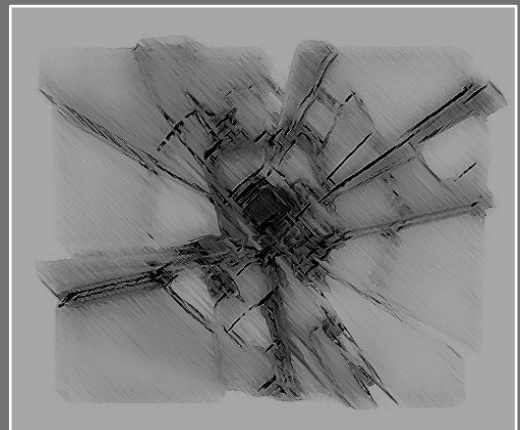
Marcel Seubring

De structuurvisie,

meer dan een ruimtelijk planinstrument

over gemeentelijke strategische planning en beleidsvoering

in het licht van de Wet ruimtelijke ordening 2008



Colofon:

Marcel Seubring ¹
1285777

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, thesis master Planologie

Groningen

Van Dale (Online) (2009)

struc·tuur *de; v -turen* manier waarop een samengesteld geheel is opgebouwd

vi·sie *de; v -s* kijk, mening: *hij heeft een interessante ~ op dat probleem*

¹ De teksten in dit rapport zijn allen geschreven door M. Seubring, met uitzondering van de casussen 'Groningen' en 'Maastricht' uit hoofdstuk 5, welke - buiten enkele passages - zijn geschreven door dhr. R. van Vliet. De casussen uit hoofdstuk 5 vloeien voort uit een gezamenlijk initiatief van Seubring en Van Vliet tot het onderzoeken van 21 gemeenten in Nederland (zie ook toegelicht in het voorwoord).

Voorwoord

Achtergrond

Nederland kent een cultuur van zorgvuldige planning van de ruimte. Het plannen van deze 'ruimtelijke orde' heeft zich vanaf het begin van de voorgaande eeuw langzaam aan gevormd tot een essentieel onderdeel van het takenpakket van de overheid. Met de komst van de Wet ruimtelijke ordening (Wro 2008)², en de daarin opgenomen verplichtstelling van de structuurvisie als planinstrument voor rijk, provincies en gemeenten - waarin men de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen voor het betreffende grondgebied dient vast te leggen -, heeft de rijksoverheid getracht een nieuwe impuls te geven aan deze planningstraditie. De wetgever voorziet met de structuurvisie de overheden van een krachtig bestuurlijk instrumentarium, waarmee inhoud kan worden gegeven aan het strategische beleid van de organisatie.

De ontwikkeling van een integraal, stadsbreed strategisch kader - zoals met het structuurvisie instrumentarium wordt beoogd - zal voor veel gemeenten een nieuw fenomeen zijn, die bovendien gepaard zou kunnen gaan met een forse uitbreiding van het takenpakket van de betreffende overheid en de nodige aanpassingen binnen haar organisatiestructuur. Het vervaardigen en implementeren van dergelijke (nieuwe) planfiguren binnen een reeds bestaande beleidsstructuur vormt dan ook een interessante, maar bovenal complexe uitdaging. In deze verhandeling wordt ingegaan hoe op een succesvolle wijze inhoud kan worden gegeven aan deze uitdaging. Zo wordt onder meer aandacht geschonken aan de bevoegdheden en regelgeving van het herziene planningstelsel, en de bedoelingen hierbij van de wetgever. Ook wordt vanuit een wetenschappelijk oogpunt beschouwd op welke wijze invulling zou kunnen worden gegeven aan deze nieuwe gemeentelijke taakstellingen.

Het rapport is geschreven als thesis voor de master Planologie aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. De inhoud van de studie in deze scriptie steunt voor een deel op een gezamenlijk initiatief van dhr. R. van Vliet en ondergetekende, waarin eenentwintig grote tot middelgrote gemeenten zijn onderworpen aan een breed ingestoken onderzoek naar de stadsplanning in Nederland. Daar vanuit deze gemeenten veelvuldig te kennen is gegeven dat er onder de gemeenten een sterke behoefte bestaat om ervaringen te delen, is gekozen om de casussen bijeen te brengen en nader uit te werken. In dit rapport biedt de auteur aan de hand van eenentwintig volledige verslagleggingen van de betreffende gemeentelijke studies, een uitgebreid overzicht van de ervaringen en praktijklessen van deze gemeenten aangaande het strategisch plannen en uitvoeren van integraal, stadsbreed beleid in Nederland en de wijze waarop zij gehoor denken te geven aan het nieuwe instrumentarium uit de Wro. Dit alles is ondergebracht in een apart onderzoeksdeel, te weten in bijlage I.

Dankwoorden

Tot slot wens ik enkele woorden van dank uit te spreken naar diegenen die op een directe dan wel indirecte wijze hebben bijgedragen aan de inhoud van dit rapport.

Allereerst wil ik de medewerkers³ van de 21 gemeenten die in dit rapport aan een casestudie zijn onderworpen bedanken voor hun medewerking. Met dezelfde woorden wil ik mij richten tot dhr. Noud Jansen, die als representant van het Ministerie van Vrom eveneens zijn medewerking aan het onderzoek heeft verleend. Naast de zojuist genoemde mensen wil ik via deze weg ook al die mensen bedanken - van organisatie tot sprekers -, die het congres over het structuurvisie instrumentarium⁴ tot een succes hebben weten te maken. Twee sprekers wens ik hierbij in het bijzonder te noemen: dhr. Gert de Roo⁵ en dhr. Zef Hemel⁶. Dank voor jullie inspirerende woorden tijdens het congres als ook daarbuiten. Ik meen dat dergelijke verfrissende, soms eigenzinnige, maar bovenal *uitgesproken* visies een welkome aanvulling zijn in het debat inzake de stedelijke planning. Ik hoop met dit rapport eenzelfde aanvulling op dit debat te mogen betekenen.

Graag bedank ik ook dhr. Rob van Vliet voor het begeleiden van mijn afstuderen en de prettige samenwerking gedurende het gezamenlijke gedeelte van het onderzoek. Rob, dank voor het geduld, de geboden ruimte en het vertrouwen bij het invullen en uitwerken van mijn individuele gedeelte van het onderzoek en het schrijven van mijn scriptie. Daarnaast wil ik je bedanken voor het delen van je kennis van en ruime ervaring uit de (stedelijke) planningspraktijk gedurende onze vele stedentochten, en de aan mij geboden mogelijkheid om actief betrokken

2 De inwerkingtreding van de Wro vond plaats op 1 juli 2008.

3 Zie allen genoemd in bijlage III van dit rapport.

4 Congres *Structuurvisies, wat is de meerwaarde?*, gehouden op 9 april 2009 in het Martiniplaza te Groningen.

5 Hoogleraar Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

6 Adjunct-directeur DRO Amsterdam.

te geraken bij de organisatie en uitvoering van een leerzaam en bovenal inspirerend congres. Ik wil je tenslotte veel succes wensen bij je eigen promoveren.

Als laatste wil ik graag enkele persoonlijke woorden richten aan mijn ouders en vriendin. Lieve ouders, bedankt voor de vele steun die ik door de jaren heen - ook buiten mijn studie om - van jullie heb mogen ontvangen. Het betekent veel voor mij. Met veel liefde en gepaste trots wens ik derhalve, als blijk van mijn waarderen, deze masterthesis aan jullie op te dragen.

Lieve Karin, mijn laatste dankwoorden wil ik graag aan jou wijden. Bedankt voor de vele steun en liefde die je mij hebt gegeven. Ik hoop - met jou afstuderen eveneens in het zicht - spoedig een mooie nieuwe periode met jou in te kunnen gaan.

Marcel Seubring

Groningen, januari 2010

Inhoud

Voorwoord \	iii
Inhoud \	v
Lijst met tabellen en figuren \	vii
Lijst met afkortingen \	ix

De voorbereiding

1 Verantwoording \ 3

1.1	Inleidende beschouwing \	3
1.2	Onderzoekskader \	4
1.3	Leeswijzer \	9

2 Verkenning van de contouren van het object van studie \ 11

2.1	Enkele elementaire begripsbepalingen \	11
2.2	Ruim een halve eeuw stadsplanning in vogelvlucht \	16
2.3	Een denkkader voor strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering \	22
2.4	Slotbeschouwing \	28

Het onderzoek (deel A)

3 Naar een nieuw ruimtelijk planningstelsel \ 31

3.1	De gedachteconstructie van een ruimtelijk planningstelsel \	31
3.2	Ontstaan en ontwikkeling van het ruimtelijke planningstelsel in Nederland \	34
3.3	Fundamentele herziening van het oude planningstelsel \	39
3.4	Slotbeschouwing \	49

4 Naar een spectrum voor planning theorie \ 51

4.1	Een pluriform perspectief op theorievorming \	51
4.2	Wetenschapsfilosofie in beweging \	55
4.3	Planologie in beweging \	58
4.4	Slotbeschouwing \	67

De bevindingen

5 Resumé: conclusies en aanbevelingen \ 71

5.1	Het nieuwe ruimtelijke planningstelsel, de Wet ruimtelijke ordening (Wro) \	71
5.2	Strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering \	72
5.3	Een voorstel \	80
5.4	Uitleidende beschouwing \	81

De bijlagen: het onderzoek (deel B)

I De casestudies: 21 gemeenten \ 85

- Almere \ 87
- Amersfoort \ 93
- Amsterdam \ 99
- Apeldoorn \ 109
- Arnhem \ 115
- Breda \ 121
- Den Bosch \ 127
- Den Haag \ 133
- Dordrecht \ 141
- Eindhoven \ 147
- Enschede \ 153
- Groningen \ 161
- Haarlem \ 165
- Leiden \ 171
- Maastricht \ 177
- Nijmegen \ 183
- Rotterdam \ 189
- Tilburg \ 197
- Utrecht \ 203
- Zoetermeer \ 211
- Zwolle \ 217

II De resultaten: 21 gemeenten in beeld \ 223

III De geïnterviewde personen \ 233

Referenties \ 239

Lijst met tabellen en figuren

Tabellen

- B II.1 De vigerende plandocumenten van de 21 gemeenten \ 224
- B II.2 De wettelijke status van de plandocumenten van de 21 gemeenten \ 225

Figuren

- 1.3.1 Opbouw onderzoeksrapport \ 10
- 2.1.1 Componenten beleids- c.q. planningproces \ 13
- 2.1.2 Sector- en facetplanning gevisualiseerd \ 14
- 2.3.1 De planningdriehoek \ 25
- 2.3.2 Succesbepalende bouwstenen voor planinstrumenten \ 27
- 4.1.1 Onderzoeksdomeinen zeshoek van Van den Bersselaar \ 55
- 4.2.1 a Aristoteles versus Plato \ 58
- 4.2.1 b Modernisme versus postmodernisme \ 58
- 4.3.1 a Raamwerken voor planninggericht handelen \ 63
- 4.3.1 b ... met de oriëntatie op de delen, het geheel en de context van het planningvraagstuk \ 63
- 4.3.1 c ... met een relatie tussen doeltreffendheid en doelmatigheid \ 63
- 4.3.1 d ... met een relatie tussen doelen van en interactie in planning op basis van complexiteit \ 63
- 4.3.2 a Differentiatie van vraagstukken aan de hand van 'de mate van complexiteit' \ 64
- 4.3.2 b Differentiatie van vraagstukken in termen van 'zekerheid en onzekerheid' \ 64
- 4.3.3 Een brug tussen 'de mate van complexiteit van vraagstukken' en 'de rationaliteit van planningtheoretische benaderingen' \ 65
- 4.3.4 a Twee extremen \ 66
- 4.3.4 b Het grootste gedeelte van de vraagstukken \ 66
- 4.3.5 a Scenario planning \ 66
- 4.3.5 b Actor-consulting \ 66
- 4.3.6 a Naar een nieuwe beleidsas \ 67
- 4.3.6 b Object-georiënteerd versus intersubject-georiënteerd \ 67
- 5.3.1 Visualisatieschema: opbouw van strategische plandocumenten binnen gemeentelijke strategische beleidskaders \ 81
- B I.1 Kaart structuurplan 'Almere 2010' (2003) \ 87
- B I.2 Kaart structuurplan Amsterdam 'kiezen voor stedelijkheid' (2003) \ 99
- B I.3 Kaart ruimtelijke ontwikkelingsvisie 'Apeldoorn 2020' (2003) \ 109
- B I.4 Kaart structuurplan 'Arnhem 2010' (2000) \ 115
- B I.5 Kaart structuurvisie Breda 2020 'stad in evenwicht' (2007) \ 121
- B I.6 Kaart structuurvisie Den Haag 2020 'wéreldstad aan zee' (2005) \ 133
- B I.7 Kaart structuurvisie 'Dordrecht 2020' (2008) \ 141
- B I.8 Kaart ruimtelijke visie Eindhoven 2030 'aangenaam kennis maken' (2004) \ 147
- B I.9 Kaart ruimtelijke visie 'Enschede biedt ruimte voor de toekomst' (2001) \ 153
- B I.10 Kaart structuurvisie Groningen 'stad op scherp' (2008) \ 161
- B I.11 Kaart ruimtelijke visie Nijmegen 'actualisatie kansenboek' (2007) \ 183
- B I.12 Kaart stadsvisie 'Rotterdam 2030' (2007) \ 189
- B I.13 Kaart structuurvisie Tilburg 2020 'Tilburg: stad van contrasten' (2005) \ 197
- B I.14 Kaart structuurvisie 'Utrecht 2015-2030' (2003) \ 203
- B I.15 (Groene) kaart Zoetermeer 2030 'jong, groen en actief!' (2008) \ 211
- B I.16 Kaart structuurplan 'Zwolle 2020' (2008) \ 217
- B II.1 a Tijdslijn (ruimtelijke) beleidsplannen, nota's en wetten (periode 1970 tot en met 1990) \ 226
- B II.1 b Tijdslijn (ruimtelijke) beleidsplannen, nota's en wetten (periode 1990 tot en met 2010) \ 227

Lijst met afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BRO	Besluit op de Ruimtelijke Ordening
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BRU	Bestuursregio Utrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appèl
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EK	Eerste Kamer
Grex-wet	Grondexploitatiewet
GS	Gedeputeerde Staten
GSB	Grotestedenbeleid
HOV	Hoogwaardig openbaar vervoer
HSL	Hogesnelheidslijn
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget voor Stedelijke Vernieuwing
KAN	Knooppunt Arnhem-Nijmegen
m.e.r.	Milieueffectrapportage
MER	Millieueffectrapport
MOP	Meerjarig Ontwikkelingsprogramma
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NIMBY	Not in my backyard
NIROV	Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NvT	Nota van Toelichting
PGM	Programma management
Pkb	Planologische kernbeslissing
PPS	Publiekprivate samenwerking
PvdA	Partij van de Arbeid
RIJP	Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders
RHS	Ruimtelijke Hoofdstructuur
TK	Tweede Kamer
VINEX	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra
VINO	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening

WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsv	Wet stedelijke vernieuwing
WW	Woningwet

De voorbereiding

- **Verantwoording**
- **Verkenning van de contouren van het object van studie**

1 Verantwoording¹

1.1 Inleidende beschouwing

Nederland kent een cultuur van zorgvuldige planning van de ruimte. Het plannen van deze ‘ruimtelijke orde’ heeft zich vanaf het begin van de voorgaande eeuw langzaam aan gevormd tot een essentieel onderdeel van het takenpakket van de overheid. Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, en de daarin opgenomen verplichtstelling van de structuurvisie als planinstrument voor rijk, provincies en gemeenten teneinde de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen voor het betreffende grondgebied vast te leggen, tracht de rijksoverheid een nieuwe impuls te geven aan deze planningstraditie.

Onderstaand citaat biedt ons een bondig en inleidend beeld van de wijze waarop de rijksoverheid in de afgelopen vijftig jaar dit facet van het overheidsbeleid, de ruimtelijke ordening, heeft omschreven en willen vormgeven²:

“Ruimtelijke ordening is het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen. Daarbij dient dan te worden bedacht, dat het begrip ruimtelijke ordening ruimer is dan het uitvoeren van wettelijke voorschriften met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Deze voorschriften geven aan de overheid specifieke bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld het vaststellen van bestemmingsplannen. Behalve die bevoegdheden hebben de regering en lokale overheden tal van mogelijkheden om een goede ruimtelijke ordening tot stand te brengen. In het bijzonder kunnen en moeten zij immers bij al hun overige activiteiten de ruimtelijke aspecten daarvan onder het oog zien en bij hun beslissingen laten meespreken”.

Eén en ander omtrent het aansturen op en het bewaken van een bekwame overheidsuitvoering van dit ruimtelijke beleid is tevens vastgelegd als één van de sociale grondrechten binnen de Grondwet, Artikel 21 Grondwet³:

“De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van het leefmilieu”.

Middels ruimtelijke plannen leggen Rijk, provincies en gemeenten vast hoe de ruimte nu en in de toekomst dient te worden bestemd. Het juridische kader en instrumentarium voor ‘het beleid inzake de ruimtelijke ordening, alsmede de regels omtrent het gebruik van de instrumenten’ behoren tot het recht van de ruimtelijke ordening⁴. Het stelsel van verantwoordelijkheden en bevoegdheden betreffende deze ruimtelijke ordening krijgt wettelijk gestalte binnen de Wet ruimtelijke ordening (Wro 2008)⁵, de verschillende onderdelen van de wet worden nader geregeld en van toelichting voorzien in een aan de wet gerelateerde Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB); het Besluit ruimtelijke ordening (Bro 2008).

Het zwaartepunt van de ruimtelijke planning als overheidsactiviteit en het hiervoor aangeboden instrumentarium ligt van oudsher bij het gemeentelijke schaalniveau⁶. Een deel van dit instrumentarium richt zich op het vastleggen van het voorgestane inhoudelijke, (strategische) ruimtelijke beleid. Sinds de inwerkingtreding van de Woningwet (WW) 1901 hebben gemeenten kunnen beschikken over verschillende planinstrumenten, waaronder het uitbreidingsplan, het structuurplan en de structuurvisie. Naast de wettelijke planfiguren werk(t)en gemeenten in de praktijk dikwijls met diverse buitenwettelijke beleidsplannen, veelal uit onvrede over het ‘star en juridice-rend’ te boek staande structuurplan instrumentarium onder het voormalige stelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

Heden ten dage beschikt een groot aantal gemeenten over één of meerdere planvormen ten behoeve van de ontwikkeling van (een deel van) het eigen stedelijke grondgebied⁷. Met behulp van strategische, ruimtelijke planning trachten gemeenten onder meer ‘de resultaten van bepaalde voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang en de ruimtelijke samenhang met betrekking tot verschillende bestuursbesluiten inzichte-

1 Een beknopt gedeelte van de tekst uit dit eerste, inleidende hoofdstuk is reeds in een eerder stadium ter ingeleide opgenomen binnen de congresmap *Structuurvisies, wat is de meerwaarde?* van het gelijknamige congres, welke op 9 april 2009 plaatsvond in het Martiniplaza te Groningen.

2 Memorie van antwoord bij de behandeling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO 1965): Kamerstukken TK (1958/59: 4233, nr. 6: 2) en Memorie van toelichting van de Wet ruimtelijke ordening (Wro 2008): Kamerstukken TK (2002/03: 28.916, nr. 3: 9).

3 Grondwet voor het koninkrijk der Nederlanden: Hoofdstuk 1 grondrechten, artikel 21.

4 P.J.J. van Buuren [et al.] (2009: 1) *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*.

5 Naar: F.A. van Doorn en M.E. Pietermaat-Kros (2008: 13) *RO bij de hand*.

6 Kijkend naar de ontstaansgeschiedenis van het ruimtelijke planningstelsel is dit niet geheel toevallig (zie ook: Hoofdstuk 3 van dit rapport). De activiteiten van het Rijk en de provincies winnen echter in toenemende mate aan belangrijkheid. Zie ook: Van Buuren [et al.] (2009: 9).

7 Hierbij dient overigens te worden opgemerkt, dat het ambitieniveau en functioneren van de verschillende planvormen tussen gemeenten zeer uiteenlopend is.

lijk te maken'⁸. Het strategische, ruimtelijke planinstrument kan hier bij fungeren als 'een afwegingskader voor ruimtelijk relevante activiteiten en waarden'⁹.

Het effectief en efficiënt vervaardigen en implementeren van strategische, ruimtelijke planinstrumenten binnen een spectrum aan gemeentelijk ruimtelijk beleid vormt een complexe, maar interessante uitdaging. Deze complexiteit kan worden toegedicht aan een groot aantal planologische en niet-planologische aspecten en spanningsvelden. Zo bevatten deze plannen een groot aantal verschillende sectoren die tegen elkaar worden afgewogen en tezamen worden geïntegreerd tot één politiek-strategisch, ruimtelijk en stedelijk perspectief. Dit toekomstperspectief moet vervolgens worden vertaald naar een meerjarig ontwikkelingsplan, dat tevens moet zijn ingekaderd in een regionaal en landelijk perspectief. Daar komt bij, dat de gekozen strategie moet steunen op een ruim draagvlak vanuit de samenleving en tot slot ook uitvoerbaar dient te zijn.¹⁰

Deze verhandeling heeft het succesvol vervaardigen en implementeren van strategische plannen binnen het totaalspectrum aan ruimtelijk beleid op het gemeentelijke schaalniveau als object van studie.

1.2 Onderzoekskader

Aanleiding: een nieuw ruimtelijk wettenstelsel

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro officieel van kracht gegaan¹¹. Hiermee is tegemoet gekomen aan een breed uitgedragen behoefte voor een ingrijpende herziening van de oude WRO. De afgelopen decennia was de WRO als kaderwetgeving steeds verder van haar primaire doel komen te staan, namelijk het aanbieden van een helder en eenduidig juridisch verankerd stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden teneinde overheden en overige actoren in staat te stellen te komen tot een systematische en gefundeerde beleidsvoorbereiding ten aanzien van de ruimtelijke orde.

Sinds het verschijnen van de WRO in 1965 is de wet onder invloed van onder meer politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen blootgesteld aan vele bijstellingen en herzieningen. Als gevolg van deze veranderingen is de wet door de jaren heen steeds onoverzichtelijker geworden en er kwalitatief op achteruit gegaan. De wet kreeg veelvuldig het karakteristiek van 'een lappendeken' toebedeeld¹². Het complexe web van regelgeving bemoeilijkte het proces van beleidsontwikkeling en -uitvoering op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau ernstig. Mede ingegeven door de zware procedurele eisen van diverse planfiguren werd dan ook vanaf midden jaren tachtig, bij het vervallen van de wettelijke verplichtstelling van het structuurplan (WRO 1985), vrij spoedig een duidelijke stagnatie zichtbaar ten aanzien van de ontwikkeling van strategisch ruimtelijke planvormen door (lokale) overheden¹³.

Het in werking treden van het nieuwe ruimtelijke wettenstelsel kan met recht worden beschouwd als een nieuwe mijlpaal binnen de historie van het Nederlands ruimtelijk bestuursrecht¹⁴. De invoering van de nieuwe wet heeft geresulteerd in vele, soms fundamentele aanpassingen binnen dit ruimtelijk bestuursrecht. Naast de interne wijzigingen betreffende de Wro, heeft zich - vanwege de nauwe verwevenheid tussen de Wro en aanverwante wet- en regelgeving - eveneens een aantal ingrijpende wijzigingen binnen deze aanverwante wet- en regelgeving voorgedaan¹⁵.

Het instrumentarium voor Rijk, provincies en gemeenten is onder de nieuwe wet flink aangepast, zo zijn nieuwe plan- en rechtsfiguren toegevoegd en oude elementen komen te vervallen. Kenmerkend voor de opbouw van het nieuwe stelsel is, dat de drie bestuursniveaus in beginsel hetzelfde instrumentarium krijgen aangeboden. De wetgever maakt hierbij een duidelijk onderscheid, zo niet een scheiding, tussen enerzijds het op- en vaststellen van (ruimtelijk) beleid (middels indicatieve, strategische instrumenten) en de uitvoering van dit beleid (middels juridisch bindende instrumenten).¹⁶

8 Naar: O.A. Dijkstra (2006: 42) *Inleiding Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting* en T.H.H.A. van der Schoot (2008-I: 32-33) *Nieuwe Wro: bedoeling en bevoegdheden*.

9 Van der Schoot (2008-I: 32-33).

10 Zie onder meer: R. van Vliet (2006) *Collegedictaat Stadsplanning: 'Stadsplanning in theorie en praktijk'*.

11 Naast de Wro zijn op 1 juli 2008 eveneens de nieuwe Bro, de Grondexploitatiewet (ondergebracht binnen de Wro) en de Invoeringswet Wro van kracht gegaan.

12 Zie onder meer: M.C. Hidding (2006: 116) *Planning voor stad en land*.

13 Zie ook: Bijlage II van dit rapport; figuren BII.1 a en b.

14 Onder het ruimtelijk bestuursrecht wordt verstaan: 'het recht van de ruimtelijke ordening zoals dat is geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en enkele aanverwante wetten, het algemeen bestuursrecht in relatie tot het recht van de ruimtelijke ordening en de relaties tussen het recht van de ruimtelijke ordening en andere wetten'. Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 1).

15 Van Buuren [et al.] (2009: IX).

16 Zie onder meer: Van Buuren [et al.] (2009: 18 e.v.) en Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 13 e.v.).

Het is de wetgever aan gelegen om Rijk, provincies en gemeenten aan te zetten tot het neerleggen van strategisch ruimtelijk beleid binnen daarvoor bestemde beleidsdocumenten, de structuurvisies. Met de komst van deze structuurvisies komen de planologische kernbeslissing (pkb), het streekplan en het structuurplan te vervallen als wettelijke planfiguren voor inhoudelijk, ruimtelijk beleid. Hoofdstuk 2 van de Wro behandelt de regelgeving omtrent de structuurvisies. Artikel 2.1 Wro betreft de gemeentelijke structuurvisie, artikel 2.2 en 2.3 Wro behandelen respectievelijk de structuurvisie van provincie en Rijk.¹⁷

De wettekst van artikel 2.1 Wro staat hieronder weergegeven¹⁸.

Hoofdstuk 2 Structuurvisies

Artikel 2.1

1. *De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het grondgebied van de gemeente of een gedeelte hiervan een structuurvisie vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*
 2. *De gemeenteraad kan voor aspecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van die aspecten. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*
 3. *De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten voor een gebied behorende tot het grondgebied van de betrokken gemeenten een structuurvisie vaststellen.*
-

Krachtens lid 1 van artikel 2.1 Wro worden de gemeenteraden verplicht tot het vaststellen van één of meerdere structuurvisies voor het gehele grondgebied. Dit gebod wordt echter in de Wro geen kracht bij gezet middels een sanctie bij het niet-naleven van deze wettelijke verplichtstelling door de betreffende raden. De wetgever meent hier voldoende af te kunnen met aansporende wetgeving. Naast de in het eerste lid verplichte ‘algemene’ structuurvisie biedt de wetgever in het tweede lid de gemeenteraden de bevoegdheid tot het vaststellen van één of meerdere sectorale of thematische structuurvisies. Het betreft hier dus twee verschillende typen planfiguren, waarvan alleen de uit lid 1 aangeboden structuurvisie voor de raden verplicht wordt gesteld. Tenslotte verleent artikel 2.1 lid 3 Wro de gemeenteraden de bevoegdheid om met de raden van buurgemeenten een gezamenlijke structuurvisie, welke betrekking heeft op het grondgebied van de betrokken gemeenten, op- en vast te stellen. Hoewel dit niet rechtstreeks in de wettekst naar voren komt, kan worden aangenomen dat deze bevoegdheid betrekking heeft op de beide (lid 1 en 2) genoemde planfiguren¹⁹.

Krachtens artikel 2.4 Wro biedt de wetgever de mogelijkheid om bij AMvB nadere regels te kunnen stellen betreffende de voorbereiding, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling van structuurvisies. Daarnaast biedt het Bro de mogelijkheid om via ministeriële regeling nadere regels te stellen betreffende de vormgeving en inrichting van structuurvisies (artikel 1.2.6 Bro) en betreffende de voorbereiding van structuurvisies (artikel 2.1.2 Bro). Het Bro regelt verder ‘de elektronische vastlegging, vaststelling en beschikbaarstelling van de structuurvisies alsmede de ondergrond en de geometrische plaatsbepaling (artikel 1.2.1 tot en met 1.2.5 Bro)’.²⁰

De wetgever stelt met de Wro slechts in beperkte mate en ‘in weinig juridisch taalgebruik omschreven’ eisen aan de inhoud van de onder lid 1 bedoelde ‘algemene’ structuurvisie²¹. Een structuurvisie dient te worden opgesteld ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’ en dient ‘de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid’ te bevatten. Ten slotte dient de structuurvisie in te gaan ‘op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken’. Aanvullend op de Wro stelt het Bro, dat ‘in de structuurvisie moet worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van de structuurvisie zijn betrokken’ (Artikel 2.1.1. Bro). Tevens is in artikel 1.3.1 Bro opgenomen, dat ‘een meldingsplicht geldt zodra er een voornemen bestaat om een structuurvisie, waarin ruimtelijke ontwikkelingen zijn opgenomen, voor te bereiden’²².

17 Zie onder meer: Van Buuren [et al.] (2009: 23 e.v.) en Van der Schoot (2008-I: 31 e.v.).

18 Wettekst van de Wet ruimtelijke ordening (2006).

19 Zie ook: Van Buuren [et al.] (2009: 23-24).

20 Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 31-32).

21 Van Buuren [et al.] (2009: 24).

22 Van der Schoot (2008-I: 36) en Tekst van het Besluit ruimtelijke ordening (2008).

Probleemstelling

Gemeenten worden middels de Wro door het Rijk aangespoord om de hoofdlijnen van het voorgenomen ruimtelijk beleid voor het gehele grondgebied onder te brengen in structuurvisies. Het valt in de lijn der verwachting, dat de ontwikkeling van een dergelijk wettelijk planfiguur voor veel gemeenten een nieuw fenomeen zal zijn²³.

In 2007 is onderzoek verricht onder tien grote tot middelgrote steden in Nederland naar hetgeen in deze steden aan strategisch ruimtelijk beleid wordt beoefend en in hoeverre men daarbij gebruik maakt van integrale, toekomstgerichte stadsplannen²⁴. Het onderzoek richtte zich hierbij niet louter op het formele ruimtelijke planfiguur ‘structuurplan’, maar op een breder scala aan toekomstplannen, onder meer ingegeven door regionale en intergemeentelijke samenwerkingen en het Grotestedenbeleid (GSB)²⁵. In het betreffende onderzoek wordt dan ook gebruik gemaakt van de terminologie ‘stadsplan’ om strategische ruimtelijke planfiguren mee aan te duiden, in plaats van de termen structuurplan of structuurvisie.

Het betreffende onderzoek en de hieruit voortvloeiende resultaten zijn opgenomen in het onderzoeksrapport: *“Analyse van de stadsplannen van tien grote gemeenten in Nederland ten behoeve van de stedelijke planningspraktijk”*. Uit het onderzoek blijkt, dat een consistente lijn in het uitbrengen van bovengenoemde planfiguren bij de meeste steden minimaal te ontdekken valt of zelfs geheel ontbreekt. Het aantal steden met een stadsplan conform de toentertijd van kracht zijnde WRO is beperkt. Tevens dient opgemerkt te worden, dat de actualiteitswaarde van diverse stadsplannen veelal te wensen over laat. Trekken we deze lijn hypothetisch door naar een landelijk overkoepelend niveau en in het licht van het nieuwe stelsel van de Wro, dan kan worden gesteld, dat er voor veel gemeenten een flinke opgave ligt wat betreft het voorzien in een actuele visie ten aanzien van het voorgenomen ruimtelijke beleid voor het gehele grondgebied.

Het succesvol vervaardigen, implementeren en bewaken van strategische planfiguren binnen het totaalspectrum aan ruimtelijk beleid verlangt van de gemeenten onder meer een heldere sturingsfilosofie en (her-)bezinning op de eigen rol in dit totaalproces²⁶. Het valt dan ook te verwachten, dat het takenpakket bij de (meeste) gemeenten de komende jaren flink zal (moeten) worden uitgebreid. Met name de kleinere gemeenten, welke doorgaans zullen beschikken over een relatief kleine productiecapaciteit, kunnen hier de negatieve gevolgen van gaan ondervinden, zeker wanneer zij al op de korte termijn willen voldoen aan de eisen van de nieuwe wet. Bij dit alles is nog thans de wettelijke verplichtstelling van het vastleggen van actuele (gemeentelijke) bestemmingsplannen voor het gehele grondgebied zelfs geheel buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek uit 2007 laat eveneens zien, dat een groot aantal van de door de gemeenten ontwikkelde stadsplannen tot stand is gekomen op basis van eigen ervaringen uit voorgaande plannen, volgens ‘trial-and-error’ principes. Het uitwisselen van kennis tussen gemeenten of het funderen van het eigen beleidsinstrumentarium op een reflectief en wetenschappelijk onderbouwd kader blijkt bij een groot aantal van de onderzochte gemeenten slechts in geringe mate plaats te vinden. Veel gemeenten achten de eigen problematiek dermate uitzonderlijk of lokaal gevoelig, dat men een eigen methodische visie en een op maat gesneden planinstrument prefeert voor de eigen planningsopgaven²⁷. Deze laatste redenering is ten dele gegrond. Immers, zo komt ook in het betreffende onderzoek naar voren, de planningsvraagstukken en de context waarin deze vraagstukken zich voordoen kunnen zeer uiteenlopen tussen de verschillende onderzochte gemeenten. Dit gegeven is in veel gevallen bepalend voor de methodische aanpak van de gemeenten. Om een eenvoudig voorbeeld te geven, gemeenten die relatief veel van de te ontwikkelende gronden reeds in het eigen bezit hebben, kunnen doorgaans steviger de rol van regisseur bekleden bij het aansturen op gewenste ontwikkelingen, dan gemeenten die ontwikkelingen willen initiëren op gronden die veelal in handen zijn van ontwikkelaars of andere derden. In dergelijke situaties zullen gemeenten terugvallen op een andere strategie en instrumentarium om de gewenste ontwikkelingen van de grond te krijgen, bijvoorbeeld middels consensusvorming en publiekprivate samenwerking (PPS-constructies)²⁸.

Ondanks bovenstaande concludering, dat de gehanteerde beleidsstrategieën en methodieken van gemeenten bij het vervaardigen van stadsplannen variëren, toont het onderzoek ons ook veel onderlinge overeenkomsten en aanknopingspunten. Het zijn deze overeenkomsten en aanknopingspunten, die gemeenten wellicht van enige houvast kunnen voorzien bij het ontwikkelen van nieuwe planfiguren. Het loont dan ook de moeite om de ‘ca-

23 Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 49-50).

24 Dit onderzoek is uitgevoerd door vier studenten, waaronder dhr. M. Seubring, in opdracht van dhr. R. van Vliet namens de dienst RO/EZ van de gemeente Groningen en de Rijksuniversiteit Groningen in het kader van het groepsproject voor de master Planologie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

25 Een bredere uiteenzetting van deze beleidsdoorwerking vindt plaats in hoofdstuk 3 *naar een nieuw ruimtelijk planningstelsel*.

26 Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 63-64).

27 Groepsproject master Planologie (2007: p. 6) *Analyse van de stadsplannen van tien grote gemeenten in Nederland ten behoeve van de stedelijke planningspraktijk*.

28 De Wro biedt overigens met de Grondexploitatiewet en de regels omtrent het voorkeursrecht een nieuw instrumentarium voor gemeenten om de eigen positie te versterken.

sussen' van de verschillende steden nader te bestuderen. In dit onderzoek zal, in navolging op de 'quick-scan' analyse binnen het aangehaalde onderzoek uit 2007, uitgebreid aandacht worden besteed aan de praktijk omtrent strategische planvorming aan de hand van de casussen van eenentwintig grote tot middelgrote gemeenten in Nederland naar hetgeen aan strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering wordt vormgegeven.

Zonder in dit vroege stadium uitvoerig te willen ingaan op de algehele en specifieke karakteristieken van strategische ruimtelijke planfiguren, wordt vanwege een goed begrip van de complexiteit omtrent stadsplannen, toch bondig ingegaan op één van de primaire oorzaken voor deze complexiteit; namelijk het integrale karakter van deze plannen. Illustratief voor veel stadsplannen is het onderbrengen van meerdere beleidsvelden binnen één sectoroverstijgend toekomstperspectief. Het afstemmen - en zeker het volledig integreren - van (op de fysieke omgeving gerelateerde) beleidsvelden tot één ontwikkelingsperspectief teneinde een consistente en eenduidige beleidsvoering binnen een gemeentelijke organisatie te bewerkstelligen, brengt meerdere aandachtspunten met zich mee. Voogd heeft een aanzet gegeven om de verschillende aandachtspunten in beeld te kunnen brengen door de complexiteit van omgevingsplanning (hier in het kader van provinciale omgevingsplannen) te illustreren aan de hand van verschillende te onderscheiden kenmerken voortkomend uit de (sectorale of thematische) beleidsvelden en de accentverschillen die hierbij per beleidveld kunnen worden aangegeven²⁹. Voogd onderscheidt in het betreffende voorbeeld de beleidskenmerken in politiek-bestuurlijke, organisatorische, inhoudelijke en juridische componenten. Vanuit deze vier componenten constateert Voogd grote, anders gezegd, fundamentele verschillen tussen de beleidsvelden.

Ten aanzien van het voorbeeld van Voogd dient wel opgemerkt te worden, dat hij zich hier richt op de beleidsvelden ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterbeheer. Het gemeentelijke stadsplan zal zich in veel gevallen beperken tot het afstemmen en integreren van beleidsdisciplines binnen de ruimtelijke ordening zelf. De bredere stadsvisionen welke tegemoet komen aan het GSB vormen hierop een (enkele) uitzondering. In deze plannen tracht men naast de beleidsvelden afkomstig uit de fysieke pijler, ook economische en sociale 'pijlers' te integreren. Desondanks kan het voorbeeld van Voogd, ook bij een beperkte integratie van beleidsdisciplines binnen één ontwikkelingsperspectief, een zinvolle bijdrage leveren bij het inzichtelijk maken van knelpunten omtrent het strategische planfiguur op gemeentelijk niveau. In navolging op Voogd en het onderzoek uit 2007 zijn reeds een aantal belangrijke oorzaken voor de complexiteit van stadsplannen en de hieraan hangende afstemmingsproblemen te benoemen, namelijk³⁰: 'verschillen in onderlinge doelstellingen, verschillen in ingangsdata en tijdshorizonten / fasering van plannen, verschillen in voorbereidings- en uitvoeringsprocedures, en (al dan niet bewust) gebrek aan horizontaal overleg en gebrekkige informatie-uitwisseling tijdens de planvorming door een verkokerde externe en interne belangenbehartiging'.

Deze paragraaf resumerend, rijst de vraag of gemeenten gebaat zouden zijn bij een meer uniforme en systematische methode waarmee stadsplannen, in het bijzonder structuurvisies, kunnen worden ontwikkeld. Immers, het zou veel tijd, geld en verloren energie schelen, wanneer beleidsmakers konden terugvallen op een reflectief en wetenschappelijk onderbouwd theoretisch kader, dat als onderlegger zou kunnen fungeren bij het vervaardigen van strategische ruimtelijke planinstrumenten in Nederland. Te meer, daar een groot aantal gemeenten zich niet zal kunnen berusten op eerder opgedane ervaringen bij het vervaardigen van een wettelijk verankerd planfiguur.

Opgaven

De bovenstaande probleemschets biedt voldoende aanleiding om de ontwikkelingsmogelijkheden van het strategisch ruimtelijk planfiguur, de structuurvisie, als planinstrument voor stedelijke planning aan een nadere verkenning te onderwerpen. Alvorens kan worden nagegaan of een ondersteunend kader daadwerkelijk kan bijdragen aan een verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van strategische ruimtelijke planinstrumenten binnen een spectrum aan gemeentelijk ruimtelijk beleid - en een stap verder - op welke wijze een dergelijk kader dan gestalte dient te krijgen, zal eerst moeten worden afgevraagd welke ontwikkelingsmogelijkheden van het stadsplan eigenlijk mogelijk en gewenst zijn. Diverse trends en ontwikkelingen, in zowel de planningspraktijk als in de planologische wetenschapsdiscipline, bieden genoeg voer voor een boeiende discussie omtrent dit onderwerp. In dit rapport wordt getracht een bijdrage te leveren aan deze discussie.

Bij onze verkenning naar de ontwikkelingsmogelijkheden van het strategisch planinstrument dient te worden gekeken naar de ontwikkelingsruimte van het planfiguur an sich en als een onderdeel van een breder ruimtelijk beleidsinstrumentarium. Vanwege het belang van een juiste afstemming en doorwerking van de plannen binnen dit bredere ruimtelijke beleidskader is het dan ook waardevol om ontwikkelingen en verschuivingen binnen dit totaalpakket aan ruimtelijke planfiguren in beeld te krijgen en van daaruit parallellen te trekken naar de context

29 H. Voogd, opgenomen in: G. De Roo (red.) (1996: 197-198) *Milieuplanning in vierstromenland* (eerder verschenen als hoofdstuk in: NIROV (1994) *Omgevingsplannen op provinciaal niveau*).

30 Uit: Voogd, opgenomen in: De Roo (red.) (1996: 195), zie ook: Groepsproject master Planologie (2007: 75-76).

van de structuurvisie. Recente trends en vernieuwingen binnen de planologie in brede zin kunnen hierbij dienen als goede aanknopingspunten om de ontwikkelingsmogelijkheden van de structuurvisie nader uiteen te zetten. Zo is binnen het beleid gericht op de fysieke omgeving een duidelijke opmars te zien van sectoroverstijgende, geïntegreerde processen in plannen en op projectniveau. Deze processen worden ook wel samengevat met het begrip ‘omgevingsplanning’³¹. Naast de verschillende te signaleren trends uit de planningspraktijk is er ook een hoop in beweging binnen de ruimtelijke planning op intellectueel niveau; of ruimtelijke planning als wetenschapsdiscipline. Dit wordt ook aangehaald in een rede van De Roo³²:

“Er is in planologisch Nederland van alles gaande, wat duidt op fundamentele veranderingen van het vakgebied”.

Hij doelt hier onder meer op de sterke verbreding van het vakgebied en de toegenomen aandacht voor de ‘wederkerige relatie tussen de fysieke leefomgeving en het maatschappelijk proces’. Ook op het gebied van het bestuurlijke aspect van de planologie zijn er belangrijke ontwikkelingen zichtbaar³³.

De recente ontwikkelingen in de planologie en de nu gaande discussies betreffende het (te voeren) stedelijke beleid gericht op de ruimtelijke orde kunnen een interessante bijdrage leveren bij het zoeken naar handvatten voor gewenste ontwikkelingsrichting(-en) van integrale, meerjarige ruimtelijke plannen voor het stedelijke gebied. In dit rapport wordt getracht een raamwerk uiteen te zetten waarbinnen deze planfiguren zich zouden kunnen bewegen. De centrale opgave voor het onderzoek is te voorzien in dit overzichtelijke raamwerk. Dit alles moet bijdragen aan een vermindering van onduidelijkheden en knelpunten voor en tijdens het opstellen van strategische ruimtelijke planfiguren.

Doelstellingen

Het onderzoeksrapport dient een aantal doelen:

- Het bieden van een overzicht van hetgeen aan strategisch ruimtelijke planning en beleidsvoering wordt beoefend onder eenentwintig gemeenten in Nederland. De knelpunten en de context waarin deze knelpunten zich voordoen bij het ontwikkelen van een planfiguur zullen worden belicht.
- Het bieden van een helder inzicht betreffende het nieuwe ruimtelijke wettenkader en het aangeboden instrumentarium. De positie en functie van de gemeentelijke structuurvisie binnen dit instrumentarium zal hierbij centraal staan.
- Het bieden van handvatten middels een reflectief en wetenschappelijk onderbouwd kader voor het succesvol ontwikkelen, implementeren en bewaken van strategische ruimtelijke planfiguren binnen een breder stedelijk beleidskader.

Het onderzoek moet bijdragen aan een meer doelmatige en systematische aanpak voor en tijdens het ontwerpproces van het stadsplan, en hierdoor, aan een hogere mate van uniformiteit tussen de stadsplannen, teneinde een beter afgestemd ruimtelijk / stedelijk beleid te bereiken. Tevens wordt getracht - door een koppeling te maken tussen de planningstheorie en de Nederlandse planningspraktijk en wetgeving - de kloof tussen *theorie en praktijk*, maar ook tussen *praktijk en praktijk*, te verkleinen. Hiermee tracht het onderzoek tevens te dienen als (mede) initiator van (nieuwe) planologische discussies betreffende stedelijke planningsstrategieën en het stadsplan an sich.

Vraagstellingen

In deze paragraaf zijn tot dusver de achtergronden van het object van studie uit het voorliggende onderzoeksrapport behandeld. Naast het schetsen van de aanleiding tot het onderzoek en de probleemstelling ten aanzien van de gekozen thematiek uit deze studie, zijn enkele opgaven en doelstellingen inzake het onderzoeksvraagstuk benoemd. Aan de hand van dit onderzoekskader kunnen enkele onderzoeksvragen worden opgesteld. Deze vragen staan centraal binnen deze studie en zijn derhalve ook leidend voor de opbouw van het onderzoeksrapport. Deze opbouw zal in de volgende paragraaf nader worden toegelicht. We onderscheiden hier allereerst een drietal deelvragen, vervolgens zullen we ons richten op het formuleren van de hoofdvraag van deze studie.

Het voorgaande in ogenschouw nemend - in het bijzonder de gestelde doelstellingen - kunnen hier een drietal deelvragen (met subvragen) worden geformuleerd:

31 G. de Roo en M. Schwartz (red.) (2001) *Omgevingsplanning, een innovatief proces*.

32 Uit: G. de Roo (2002: 51) *De Nederlandse Planologie. In weelde gevangen. Van ruimtelijk paradijs, naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering...*

33 De Roo (2002).

- I. *Op welke wijze geven gemeenten in Nederland gehoor aan strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering voor het eigen grondgebied en welke functie en positie vervult een strategisch planinstrument binnen deze vormen van planning en beleid?*
- II. *Op welke wijze is door de wetgever het nieuwe ruimtelijke planningstelsel vormgegeven en welk planinstrumentarium krijgen gemeenten aangeboden, teneinde hun strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering te kunnen vormgeven voor het eigen grondgebied?*
- III. *Op welke wijze kunnen - vanuit een planologisch / wetenschappelijk oogpunt - contouren worden geboden voor de invulling van strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering door gemeenten voor het eigen grondgebied en op welke wijze kunnen - op basis van dit kader - handvatten worden aangereikt voor de toepassing van een strategisch planinstrument binnen deze vormen van planning en beleid?*

De drie deelvragen hebben elk betrekking op een specifiek onderdeel van de brede werkingssfeer van de ruimtelijke ordening; namelijk de gemeentelijke beleidspraktijk (praktijk), het door de wetgever ontwikkelde wettenkader (juridisch kader) en de planologie als wetenschapsdiscipline (theoretisch kader).

In navolging op de drie deelvragen kan de volgende hoofdvraag voor deze studie worden geformuleerd:

- IV. *Op welke wijze dienen gemeenten in Nederland hun strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering van en voor het eigen grondgebied vorm te geven middels de toepassing van het door de wetgever aangeboden planinstrumentarium afkomstig uit het nieuwe ruimtelijke planningstelsel, hierbij lettend op de ervaringen van gemeenten uit het verleden met deze vormen van planning en beleid, de mogelijkheden en beperkingen die het planningstelsel met zich meebrengt en de handvatten die vanuit een planologisch / wetenschappelijk oogpunt kunnen worden aangereikt?*

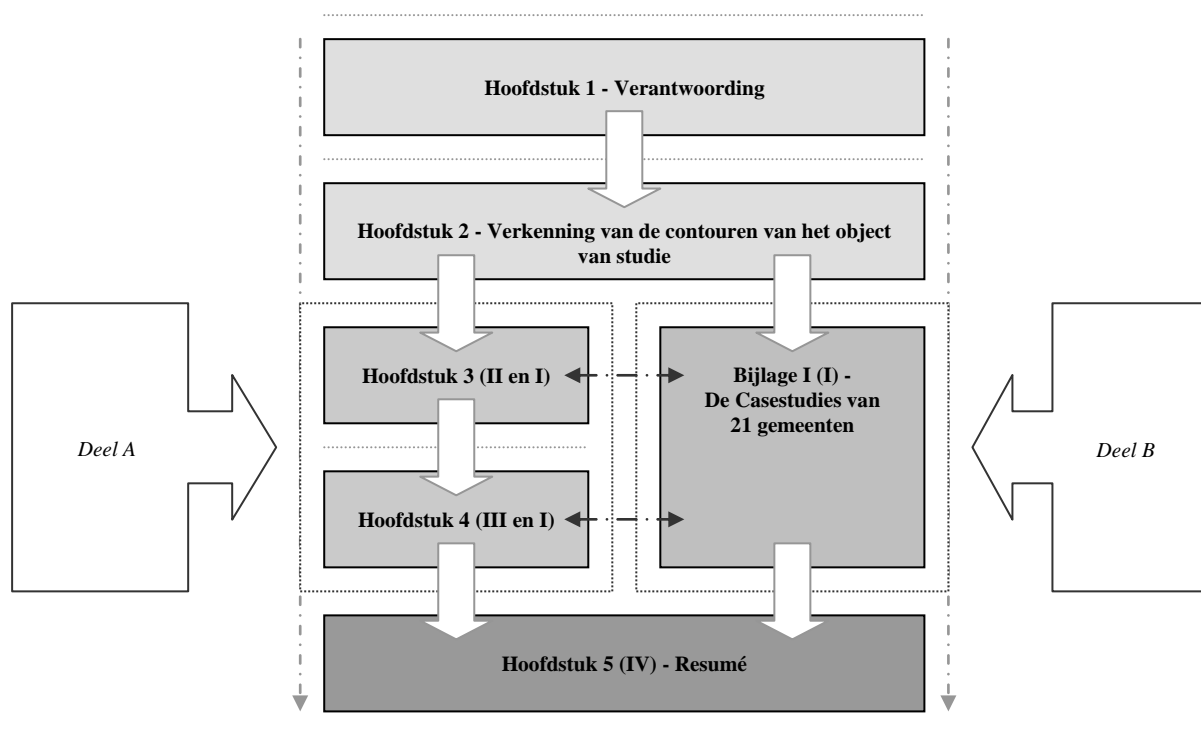
1.3 Leeswijzer

Het rapport is inhoudelijk opgebouwd uit een drietal blokken. Het eerste blok betreft *de voorbereiding*. In dit blok worden de achtergronden van het onderzoek en de contouren van het object van studie belicht. Het blok dient als een fundering voor een verdere uitwerking van de onderzoeksvragen in de navolgende blokken van het rapport. Met dit huidige hoofdstuk is reeds een eerste stap gezet richting deze fundering. In het tweede blok *het onderzoek* richt de studie zich tot het bestuderen en beantwoorden van de drie opgestelde deelvragen (I, II en III) van het onderzoek. In het derde blok *de bevindingen* trachten we te komen tot een synergie van de verkregen resultaten. Naast het vormen van conclusies zullen tevens enkele aanbevelingen worden gedaan, dit alles teneinde een antwoord te kunnen bieden op de gestelde hoofdvraag (IV) van het onderzoek.

Het onderzoeksgedeelte binnen het tweede blok is opgesplitst in een tweetal delen; een deel A en B. De ervaringen van gemeenten met strategische planning en beleidsvoering, en de wijze waarop zij gehoor denken te geven aan het nieuwe instrumentarium uit de Wro, zijn bijeengebracht en uitgewerkt aan de hand van eenentwintig casestudies. Deze studies zijn - lettend op de brede insteek en omvang van deze casussen - ter bevordering van de algehele leesbaarheid van het rapport ondergebracht in een eigen onderzoeksdeel (deel B) in bijlage I, hetgeen als een volledig zelfstandige verhandeling valt te lezen³⁴. In dit deel richt de aandacht zich in het bijzonder op het beantwoorden van de eerste deelvraag (I). In deel A wordt de nadruk met name gelegd op het beantwoorden van de tweede en derde deelvraag van het onderzoek (II en III), het planningstelsel en de planning theorie. Niettemin zal de eerste onderzoeksvraag ook in dit deel duidelijk naar voren komen. De casussen fungeren hierbij als een inhoudelijke ondersteuning, derhalve zal - indien nodig - bij de betreffende uiteenzettingen worden gerefereerd naar bijlage I. Het laatste hoofdstuk van het rapport, waarin wordt toegewerkt naar enkele samenvattende conclusies en aanbevelingen, steunt op de beide delen van het onderzoek. Ook hier zal - daar waar gewenst - worden verwezen naar bijlage I.

In figuur 1.3.1 wordt de opbouw van het onderzoeksrapport geschematiseerd, vervolgens volgt een korte toelichting van de hoofdstukken. De drie blokken (en onderzoeksdelen) uit het rapport zijn in het schema ter verduidelijking middels verschillende grijstinten geaccentueerd.

³⁴ Bijlage I *de casestudie: 21 gemeenten* is het resultaat van een gezamenlijke veldstudie, welke in 2008 is uitgevoerd door de onderzoekers dhr. R. van Vliet en dhr. M. Seubring. De studie is in april 2009 tevens als afzonderlijk (concept-)rapport aangeboden aan de betrokken gemeenten.



Figuur 1.3.1: Opbouw onderzoeksrapport

- In hoofdstuk 2 *verkenning van de contouren van het object van studie* vindt een verkenning plaats van de contouren van het object van studie. Het hoofdstuk verschaft een fundering voor het vervolg van de studie. Naast de behandeling van enkele kernbegrippen, wordt een historisch overzicht verschaft betreffende de wijze waarop strategisch(e) ruimtelijke planning en beleid in de afgelopen halve eeuw in Nederland is beoefend. Tenslotte wordt een kader geboden, waarbinnen de daarna volgende onderdelen uit deze studie zijn te plaatsen.
- In hoofdstuk 3 *naar een nieuw ruimtelijk planningstelsel* wordt de aandacht gevestigd op het beantwoorden van de tweede deelvraag (II) en spitsen we ons toe op het nieuwe ruimtelijke planningstelsel, de Wro. Het hoofdstuk biedt een kader voor hetgeen een planningstelsel in brede zin behelst. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan de historische ontwikkeling van het Nederlandse ruimtelijke planningstelsel, de aanleiding en het proces tot de herziening van dit stelsel en de mogelijkheden en beperkingen van het nieuwe stelsel.
- In hoofdstuk 4 *naar een spectrum voor planning theorie* richten we ons op het beantwoorden van de derde deelvraag (III) en werken we toe naar een spectrum, waarbinnen verschillende planningsmethodieken zijn te plaatsen, teneinde te kunnen komen tot een doelgerichte aanpak van ruimtelijke vraagstukken. Dit alles wordt verankerd binnen een wetenschapsfilosofische discussie. Het abstractieniveau ligt in dit hoofdstuk dan ook hoger dan in de andere delen van het onderzoek.
- In hoofdstuk 5 *resumé: conclusies en aanbevelingen* worden de bevindingen naar aanleiding van de vraagstellingen uit het onderzoeksrapport (I, II en III) gebundeld en herleid tot de formulering van enkele eindconclusies ter beantwoording van de hoofdvraag van deze studie (IV). Aan de hand van deze conclusies worden enkele aanbevelingen gedaan, teneinde te kunnen komen tot een succesvolle vervaardiging en implementatie van strategische plannen binnen het totaalspectrum aan ruimtelijk beleid op het gemeentelijke schaalniveau.
- In bijlage I *de casestudies: 21 gemeenten* treft men tenslotte de gemeentelijke casestudies aan van eenentwintig grote tot middelgrote gemeenten in Nederland. Het hoofdstuk biedt een uitgebreid overzicht van de wijze waarop gemeenten in Nederland het strategisch ruimtelijke beleid vormgeven. De studie kent een brede insteek en gaat in op diverse facetten van het beleid, waaronder de organisatie, het planproces en uiteraard de inhoudelijke kant van het beleid. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan de relatie met het nieuwe ruimtelijke planningstelsel.

2 Verkenning van de contouren van het object van studie

De verkennende studie in dit onderzoeksrapport richt zich op het aanreiken van handvatten teneinde te kunnen komen tot een succesvolle vervaardiging en implementatie van strategische planfiguren binnen een totaalspectrum aan ruimtelijk beleid op het gemeentelijke schaalniveau. In dit hoofdstuk wordt het onderzoek voorzien van een wetenschappelijke onderlegger. Middels de hier te schetsen contouren van het object van studie zal worden toegewerkt naar een denkkader, van waaruit de verschillende onderdelen van dit onderzoek - in hun onderlinge samenhang - kunnen worden gezien. Daarnaast voorziet dit kader het onderzoek van enige afbakening en geeft het inhoud aan de onderzoeksopzet van de casussen uit Bijlage I. De contouren worden aangereikt aan de hand van enkele begripsdefiniëringen met de bijbehorende discussie(s) en een historische beschouwing aangaande de stedelijke planning in Nederland.

2.1 Enkele elementaire begripsbepalingen

In deze paragraaf wordt begonnen met het inbedden van een aantal centrale begrippen behorend tot het object van studie binnen enkele gestelde kaders uit de hiervoor voorhanden zijnde wetenschappelijke literatuur.

Ruimtelijke ordening en planning

Ondanks het in § 1.1 reeds aangehaalde gegeven, dat het plannen en ordenen van de ruimte zich in de afgelopen eeuw heeft verheven naar een sterk geïnstitutionaliseerde ‘vorm van conflictregulering’¹, biedt de literatuur ons geen eenduidige definiëring aangaande het begrip ‘ruimtelijke ordening’ en het aanverwante begrip ‘ruimtelijke planning’². Dit gebrek aan eenduidigheid wordt onder meer ingegeven door een aantal spanningsvelden waarmee de beide begrippen zijn omgeven³. Voor een goed begrip van de thematiek van het in dit hoofdstuk uiteen te zetten onderzoek wordt hier begonnen met een nadere uitdieping van beide begrippen. Middels onderstaande definiëringen, door Voogd geformuleerd⁴, wordt een eerste aanzet tot inkadering en discussie beoogt. Deze discussie zal volgen in § 2.3.

- *“Ruimtelijke ordening kan worden omschreven als het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde via fysieke maatregelen en regelgeving, teneinde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren”.*
- *“Ruimtelijke planning is de systematische voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, en op de organisatie van deze interventies, teneinde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren”.*

Het ordenen van de ruimte richt zich in bovenstaand verband op het daadwerkelijke ingrijpen in de ruimte, het plannen van de ruimte richt zich in de eerste plaats op de voorbereiding van deze ingrepen. Spit en Zoete brengen daarentegen enig accentverschil aan door in hun definiëring een zekere hiërarchie te veronderstellen tussen de beide begrippen, hierbij wordt het werkveld van de ruimtelijke ordening onderverdeeld in een praktijkdeel (ruimtelijke planning) en een deel dat plaats biedt voor wetenschappelijke reflectie (planologie)⁵. Het begrip ruimtelijke ordening krijgt binnen deze uiteenzetting een wat grotere reikwijdte toebedeeld en wordt door de auteurs als volgt gedefinieerd⁶:

- *“Ruimtelijke ordening omvat het zoekproces voor de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op lange(re) termijn ontwikkeling, inclusief de reflectie daarop”.*

Vanwege het nauwe samenhangende verband tussen de planning en ordening van de ruimte (als ook planologie) worden deze begrippen in de praktijk veelal als synoniemen toegepast. Daar deze studie zich primair richt op de voorbereiding van ruimtelijke beleidsvoornemens voor het stedelijke gebied met behulp van het strategisch plan-

1 P. Ekkers (2006: 32-33) *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*.

2 Eenzelfde conclusie wordt ook getrokken door: Van der Schoot (2008-I: 2) *Nieuwe Wro: bedoeling en bevoegdheden*.

3 Hoewel de begrippen ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning worden omgeven door een veelvoud aan spanningen, betreft het in dit verband de ruimte tot (een verschil in) interpretatie ten aanzien van de reikwijdte van de beide begrippen. Dit zal overigens ook duidelijk worden gemaakt in het verloop van dit hoofdstuk.

4 Uit: H. Voogd (2001: 5) *Facetten van de planologie*, zie tevens: H. Voogd (1995: 9) *Methodologie van de ruimtelijke planning*.

5 T. Spit en P. Zoete (2002: 11-12) *Gepland Nederland*.

6 Uit: Spit en Zoete (2002: 13).

instrument ‘structuurvisie’, zal in het vervolg van deze verhandeling - tenzij dit nadrukkelijk anders wordt vermeld - worden gesproken over ruimtelijke *planning*.

Binnen de ruimtelijke planning zijn diverse subdisciplines te onderscheiden naargelang bijvoorbeeld het omgevingstype of beleidsthema; zoals omgevingsplanning en stadsplanning, als ook milieuplanning en verkeersplanning. In deze studie richten we onze pijlers nadrukkelijk op het brede werkveld van de stadsplanning.

Planning als wetenschappelijke discipline

In ruimere en meer algemene zin kan het begrip ‘planning’, in navolging op Voogd, worden aangeduid met ‘de systematische voorbereiding van activiteiten’⁷. De Ridder formuleert het begrip meer expliciet⁸: ‘het bedenken en formuleren van een ontwerp van een eindtoestand of van handelen (van een plan dus)’. De methodologie van ruimtelijke planning, ofwel ‘de wetenschappelijke methoden en technieken van ruimtelijke planning als ook de context waarbinnen deze methoden en technieken binnen een planningproces kunnen worden toegepast’, kan dan ook worden gezien als een verbijzondering van de ‘algemene’ planningmethodologie⁹. Een deel van de methodologie van ruimtelijke planning treft men tevens aan in niet-ruimtelijk georiënteerde disciplines. De ruimtelijke planningmethodologie onderscheidt zich echter nogal eens van deze disciplines, doordat zij zich berust op een stevige praktijkervaring¹⁰.

Het wetenschapsgebied dat ‘de bezinning over en de operationalisatie van de ruimtelijke ordening en planning’ tot het kernobject van studie heeft, wordt zagezegd aangeduid met planologie¹¹. In navolging op het hierboven staande kenmerkt ook de planologie zich vanzelfsprekend door de brede wortels binnen uiteenlopende wetenschapsvelden, van (sociale) geografie tot bestuurskunde. Dit alles maakt het wetenschapsveld van de planologie zowel interessant als complex.

Aangaande de ‘semantische betekenis’ van de term ‘planologie’ zijn een tweetal verklaringen te plaatsen¹². In de eerste verklaring wordt de term afgeleid van de Latijnse woorden ‘planum’, ofwel ‘plat vlak’, en ‘logia’, wat ‘leer’ of ‘kunde’ inhoud. De tweede verklaring betreft een samenvoeging van de woorden ‘plan’, in de zin van ‘een voorbedacht ontwerp voor (collectief) handelen’¹³, en ‘logica’, wat duidt op wetenschappelijke bezigheden. Ook binnen deze verklaringen komen dus respectievelijk de ruimtelijke dimensie als ook de plan- cq. planningsdimensie van het vakgebied aan het licht. Bij deze laatste dimensie wordt voortdurend een *toekomstgericht* handelen centraal gesteld; ofwel (ruimtelijke) planning kent een duidelijke doel- en actiegerichtheid¹⁴.

Beleids- en planningprocessen

Bij het definiëren van het begrip ruimtelijke planning in deze paragraaf is meerdere malen het woord ‘beleid’ ter sprake gekomen, beide begrippen onderhouden dan ook een sterk onderling verband. Voogd geeft de volgende omschrijving ten aanzien van beleid¹⁵:

- “ [...] een complex van handelingen ten aanzien van een probleem of doelgroep. Dit complex kan worden vastgelegd in een plan, doch dit is niet strikt noodzakelijk”.

Indien beleid daadwerkelijk wordt vastgelegd in plannen zal worden gesproken over ‘planvorming’. Het proces dat aanzet tot de vervaardiging van deze plannen wordt wel aangeduid als ‘planvormingsproces’¹⁶. Hoewel beleids- en planningprocessen in vele varianten verschijnen, kan binnen elk proces een tweetal hoofdstadia worden onderscheiden¹⁷, te weten: een beleids- of *planvormings*proces en een beleids- of *planuitvoerings*proces. Deze stadia kunnen eveneens in verschillende componenten worden opgedeeld. Zo laat het eerste stadium van een proces zich doorgaans kenmerken door activiteiten die (achtereenvolgens) gericht zijn op de voorbereiding van be-

7 Voogd (1995: 9).

8 J. de Ridder (1999) *De WRO in de wolken*, opgenomen in: J. de Ridder en N.S.J. Koeman (1999: 14) *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*.

9 Naar: Voogd (1995: 9).

10 Voogd (1995: 9).

11 Voogd (2001: 6).

12 Voogd (2001: 4-5) en De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 13-14).

13 De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 13).

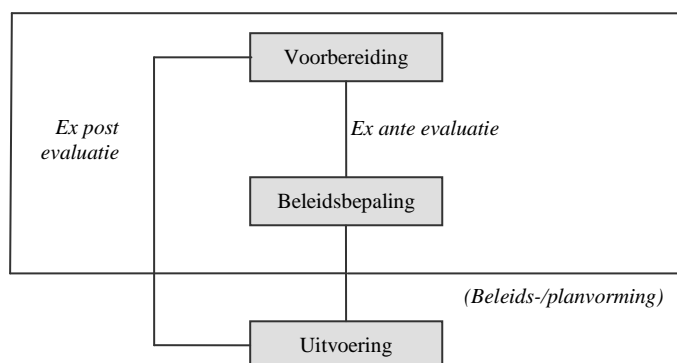
14 Voogd (2001: 4-5) en De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 13 e.v.).

15 Uit: Voogd (2001: 7).

16 Voogd (2001: 9).

17 Naar: Voogd (2001: 8).

leidsvoornemens, de (ex ante) evaluatie¹⁸ van deze voornemens en de bepaling van de hieruit voortvloeiende keuzemogelijkheden¹⁹. Dit alles wordt in figuur 2.1.1 gevisualiseerd.



Figuur 2.1.1: Componenten beleids- c.q. planningproces²⁰

Enkele karakteristieken van ruimtelijke planning en beleid

Het begrip ruimtelijke planning heeft, zoals in het voorgaande reeds uitvoerig ter sprake is gekomen, betrekking op 'de voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende activiteiten'. De voorbereiding en uitvoering van deze activiteiten gaan gepaard met een complex van handelingen. Teneinde enig inzicht te verschaffen in de complexiteit en veelzijdigheid van dit complex aan handelingen zijn vanuit zowel de planologische wetenschap als de beleidspraktijk diverse analytische indelingen cq. denkmodellen ontwikkeld. Hoewel het onderscheid binnen dit complex aan handelingen dat in veel van deze 'denkpatronen' wordt gesuggereerd in de dagelijkse praktijk veelal niet zo scherp blijkt voor te komen en hierdoor soms aan betekenis heeft ingeboet, hebben een aantal van deze denkpatronen weldegelijk hun meerwaarde getoond in de praktijk en onder meer bijgedragen aan de inrichting van het wettenstelsel van de ruimtelijke ordening. Hieronder zal derhalve bondig op drie van deze analytische denkpatronen worden ingegaan.

Een veel gemaakt onderscheid, zowel binnen ruimtelijk beleid als het ruimtelijke bestuursrecht²¹, is dat tussen sector- en facetplanning, hetgeen in 1970 door de Commissie De Wolff werd geïntroduceerd²². Het onderscheid draagt bij aan een verduidelijking van de relatie tussen de verschillende beleidsvelden die door de ruimtelijke ordening worden omhelst. 'Sectorplanning' betreft 'de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit (veelal samenvallend met een departement of een dienst van een departement), gericht op een zo effectief en efficiënt mogelijk verloop van deze activiteit'²³. Deze vorm van planning laat zich doorgaans kenmerken door een technisch en op uitvoering gericht karakter. Bij 'facetplanning' wordt getracht 'tot een integratie te komen van alle overheidsactiviteiten vanuit één gezichtspunt'²⁴.

In figuur 2.1.2 is de relatie tussen de verschillende beleidsvelden van planning in beeld gebracht; hierin representeren de 'taartpunten' en de 'ringen' respectievelijk de sectoren en de facetten van planning.

18 Voor een nadere uiteenzetting van 'ex ante en ex post evaluatietechnieken' wordt verwezen naar: J.C. Hellendoorn (red.) (2001: 3e.v.) *Evaluatiemethoden ex ante, een introductie*.

19 Zie ook: Voogd (2001: 8 e.v.).

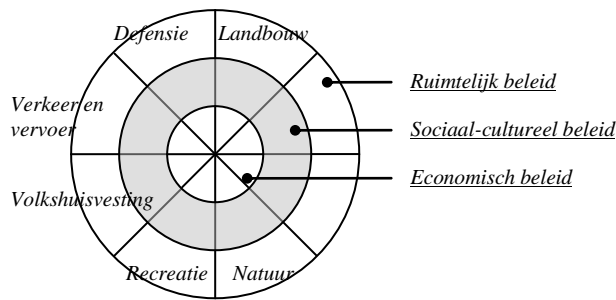
20 Naar: Voogd (2001: 9).

21 Zie ook: P.J.J. van Buuren [et al.] (2009: 3) *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, M.C. Hidding (2006: 56-57) *Planning voor stad en land*, Spit en Zoete (2002: 18-19) en Voogd (2001: 20-21)

22 Commissie De Wolff (1970: 4 e.v.) *Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur*, TK 1970-1971, 10 914, nr. 2.

23 Naar: Commissie De Wolff (1970: 4 e.v.), uit: Hidding (2006: 56-57).

24 Naar: Commissie De Wolff (1970: 4 e.v.), uit: Hidding (2006: 56-57).



Figuur 2.1.2: Sector- en facetplanning gevisualiseerd²⁵

Een terugkerend element bij planning (in algemene zin) is het toekomstgericht handelen. Zo is ‘het creëren en bespreken’ van toekomst gerichte studies middels scenario’s en visies, waarin men bepaalde lijnen tracht uit te zetten voor een (na te streven) toekomst, een veel beoefende bezigheid van planners²⁶. De complexiteit van planning wordt mede veroorzaakt door deze ‘toekomstcomponent’, doordat deze component onlosmakelijk is verbonden met onzekerheden. De hoeveelheid en de mate van deze onzekerheden neemt beduidend toe naarmate de planninghorizon verder wordt vooruit geschoven. Een nadere bestudering van de complexiteit waarmee de component ‘toekomst’ is omgeven, biedt ons mogelijk ook een beter begrip van de complexiteit omtrent het toekomstgericht *handelen*. Ten aanzien van het bestuderen, voorspellen en vormgeven van de ruimtelijke toekomst valt een aantal analytische indelingen te maken. Spit en Zoete noemen een drietal componenten die in ogenschouw genomen dienen te worden, te weten²⁷:

- *the past component of the future*
een groot deel van de reeds aanwezige massa vormt de basis voor de inrichting van de toekomst,
- *the present component of the future*
de huidige ontwikkelingen bieden ons eveneens zicht op de (gewenste) toekomst,
- *the future component of the future*
de toekomst wordt tenslotte bepaald door toekomstige en (nog) niet te voorspellen ontwikkelingen.

Naast een toekomstgerichte insteek laat planning zich karakteriseren naar het object van planning. Ruimtelijke planning onderscheidt zich in deze zin van andere vormen van planning door het handelen te oriënteren op de inrichting en het gebruik van de ruimtelijke orde²⁸; ofwel de ruimte als ‘materieel object’ van planning. De aard van het materiële object van de ruimtelijke planning - ook wel het planobject genoemd - kan sterk uiteenlopen. Dit geldt ook voor de complexiteit, en dus, de methodische aanpak van ruimtelijke planning. Zo zal de aanpak verschillen tussen thematische planningsvraagstukken als wegenplanning en woningbouwplanning (sectoraal), en vraagstukken bij gebiedsgerichte planning (integraal). Daar - zo zal blijken - in dit onderzoek de aandacht in het bijzonder zal uitgaan naar de structuurvisie als integraal en gebiedsgericht planinstrument, is deze gebiedsgerichte vorm van planning voor ons hier (wellicht) het meest relevant. Gebiedsgerichte planning kan worden gekarakteriseerd naar een territoriaal schaalniveau, zoals bijvoorbeeld nationale planning, regionale planning of stedelijke planning²⁹.

Een samenvoeging van de hier beschreven componenten ‘toekomst en ruimte’ brengt ons bij een volgend aan te halen onderscheid binnen planning, namelijk een indeling naar tijdsduur en schaalniveau³⁰:

- *strategische planning*
taakstellend voor de lange termijn, op het hoogste territoriale schaalniveau,
- *tactische planning*
taakstellend voor de middellange termijn, op een ruime territoriale schaal,

25 Naar: Hidding (2006: 57).

26 Naar: Spit en Zoete (2002: 16-17).

27 Naar: Spit en Zoete (2002: 16).

28 Hidding (2006: 93) en Voogd (1995: 9).

29 Voogd (2001: 18).

30 Voogd (2001: 18-19).

- *operationele planning*
taakstellend voor de korte termijn, op een beperkte territoriale schaal.

Ten aanzien van de bovenstaande indeling dient te worden opgemerkt, dat het hier gesuggereerde onderscheid in de beleidspraktijk niet zo scherp terugkeert. In het verlengde hiervan merkt Voogd op dat ‘veeleer wordt gesproken over een driedeling ‘strategisch - operationeel - uitvoerend’, waarbij een koppeling wordt gelegd met beleidsplannen, uitvoeringsprogramma’s en beheersplannen’³¹.

Een hier (voorlopig) als laatste te noemen en tevens veelvuldig gehanteerd onderscheid binnen de ruimtelijke planning en het ruimtelijk bestuursrecht betreft de driedeling ‘bestemming, inrichting en beheer van gronden’³². De gedachtegang achter deze driedeling berust op het werk van De Haan³³, waarin hij veronderstelt dat binnen een planologisch proces drie fasen (bestemmen, inrichten en beheren) vallen te onderscheiden en dat het recht van de ruimtelijke ordening middels wetgeving een passend instrumentarium dient aan te bieden voor elk van deze drie fasen³⁴.

De drie begrippen zijn door De Haan als volgt gedefinieerd³⁵:

- *“Bestemming: zowel de vaststelling van het doel van het gebruik van de onroerende zaak als het eenmaal vastgestelde doel zelf”.*
- *“Inrichting: zowel de verandering van de feitelijke gesteldheid van de onroerende zaak, met name door uitvoering van werken en/of herindeling van grondgebruik, teneinde deze zaak aan bepaalde doeleinden te doen beantwoorden, als die feitelijke gesteldheid zelf”.*
- *“Beheer: de zorg voor de onroerende zaak of voor bepaalde aspecten daarvan, met name door instandhouding van een behoorlijk gebruik, eveneens teneinde deze zaak aan bepaalde doeleinden te laten beantwoorden”.*

In de fase van bestemming richt men zich dus op het toekennen van een gebruiksfunctie aan de grond, planning staat in deze fase voorop. Vervolgens volgt een operationele fase, de inrichting. In deze fase worden de plannen in uitvoering gebracht. Na de operationele fase treedt een fase van beheer in, hierin dient het accent te worden gelegd op ‘de bescherming van de aangewezen en gerealiseerde bestemming tegen ongewenste veranderingen, op regulering en beheersing van kleine, wel wenselijke aanpassingen en op onderhoud’³⁶. Tenslotte zullen te zijner tijd de fasen (her-)bestemming, (her-)inrichting en beheren opnieuw aanbreken.

Uit de begripsdefinieringen van De Haan valt een duidelijke inhoudelijke relatie af te leiden tussen bestemming enerzijds en inrichting en beheer anderzijds. Zo volgt uit de passage ‘teneinde deze zaak aan bepaalde doeleinden te doen beantwoorden’, dat bij zowel de inrichting als het beheer ‘de voorwaarden dienen te worden aangebracht ter vervulling van een bepaald doel, zoals dat ten tijde van de bestemming is omschreven’³⁷. Daar er sprake is van nauwe onderlinge relaties tussen de drie fasen is het wenselijk om naast de bestemmingsfase, welke binnen de ruimtelijke planning doorgaans de meeste aandacht geniet, eveneens aandacht te hebben voor de inrichtings- en beheersfase.³⁸ Hier dient aan toegevoegd te worden, dat de drie fasen in de praktijk veelal door elkaar heen lopen en het hier beschreven analytische onderscheid niet zo scherp kan worden teruggevonden in bijvoorbeeld de beleidspraktijk of de wetgeving. Desondanks heeft het werk van De Haan wel degelijk een invloed gehad op deze wetgeving, hetgeen onder meer in de naamgeving van enkele wetten is terug te vinden³⁹. Een recent voorbeeld uit het nieuwe wettenkader betreft de term en de opzet van de ‘beheersverordening’⁴⁰.

In het vervolg van dit rapport zal dieper worden ingaan op de hier behandelde kernbegrippen en de hieruit voortvloeiende denkpatronen. Echter, alvorens we hier tot over gaan, wordt begonnen met een historische uiteenzetting, waarbinnen de praktijk van de (stedelijke) ruimtelijke ordening centraal wordt gesteld. Dit alles vindt plaats in de volgende paragraaf.

31 Naar: Voogd (2001: 19).

32 Zie ook: Van Buuren [et al.] (2009: 4), Hidding (2006: 44-45) en A.W. Klaassen (2002: 34-35) *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*.

33 P. de Haan (1973) *Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed*.

34 Van Buuren [et al.] (2009: 4).

35 De Haan (1973), uit: Hidding (2006: 44-45).

36 Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 4).

37 Naar: Hidding (2006: 44-45).

38 Naar: Hidding (2006: 44-45).

39 Zie ook: Van Buuren [et al.] (2009: 4).

40 Zie ook: § 3.3.

2.2 Ruim een halve eeuw stadsplanning in vogelvlucht

In deze paragraaf wordt een overzicht geboden van de ontwikkeling van de stedelijke planning in Nederland. Dit overzicht vindt plaats in een historisch perspectief, welke we na een korte inleidende beschouwing - ter ijkning van het navolgende - aanvangen rond het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw. Het is in deze periode kort na het beëindigen van de Tweede Wereldoorlog, dat de ruimtelijke ordening zich in een flink tempo laat professionaliseren. Ruimtelijke planning wordt algemeen aanvaard als *het* sturingsmechanisme, waarmee de samenleving in haar geheel kan worden vormgegeven. In 1965 leidt dit alles met de inwerkingtreding van de WRO en het hier aanhangende BRO tot een verdere formalisering van de ruimtelijke ordening.

In de hiernavolgende beschouwing zal het accent worden gelegd op de wijze waarop de ruimtelijke planning voor het stedelijke gebied onder destijds vigerende juridische kaders gestalte heeft gekregen en hoe deze zich vervolgens binnen deze kaders heeft geëvalueerd. Het uitdiepen van deze juridische kaders behoort in dit stadium niet tot het primaire doel⁴¹. De aandacht zal in de eerste plaats uit gaan naar (1) de verschillende te onderscheiden planologische denkwijzen en (2) de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context waarbinnen deze denkwijzen gestalte hebben kunnen krijgen.

Het is hier de auteur echter niet aangelegen geweest om een uitputtende en volledig omvattende uiteenzetting te leveren betreffende de geschiedenis van de ruimtelijke ordening in Nederland. Voor dergelijke historische perspectieven wordt verwezen naar de talrijke naslagwerken die omtrent dit thema binnen de Nederlandse literatuur zijn verschenen⁴². De hier aangehaalde literatuur bood ook voor deze beschouwing het gewenste kader.

Preludium: planning, langzaam aan in de ban van het modernisme

Hoewel reeds in tijden van de Oudheid handelingen werden verricht die heden ten dage onder het begrip ‘planning’ worden geplaatst⁴³, wordt planning wel beschouwd als een kind van de Moderne Tijd of zelfs als ‘een uitvinding van de twintigste eeuw’⁴⁴. De wortels van planning berusten op de principes van de moderniteit. De moderniteitsgedachte stoelt op de aanname, dat ‘de maatschappelijke ontwikkeling, [...], voortvloeit uit de toepassing van ‘de rede’, van wetenschappelijke kennis’⁴⁵. Dit gedachtegoed bouwt voort op de wetenschapsfilosofische uitgangspunten van het rationalisme en deed haar intrede ten tijde van de verlichting. Deze laatst genoemde politiek-filosofische stroming kwam voort als reactie op een destijds veelal heersend ‘dogmatische autoriteitsgeloof’. In de context van de ruimtelijke planning houdt het ‘moderne’ gedachtegoed in, dat planning kan worden beschouwd als een ‘rationele, systematische en veelzijdige activiteit’; ruimtelijke problemen dienen te worden aangepakt volgens een wetenschappelijke beleidsvoorbereiding.⁴⁶

Het rationalistische gedachtegoed begon zich rond het einde van de negentiende eeuw te ontwikkelen tot een dominante stroming binnen de architectuur en stedenbouwkunde in Nederland. Mede ingegeven dankzij een toenemend maatschappelijk besef van de noodzaak tot het ordenen van de ruimte en de centrale taak die hierbij voor de overheid diende te zijn weggelegd, werd in 1901 de Woningwet ingevoerd⁴⁷. Met deze wet werden grote en snel groeiende steden verplicht tot het opstellen van Uitbreidingsplannen. Deze ontwikkelingen betekenden een (weder) opbloei voor de stedenbouw in Nederland en de ontwikkeling van sociaal-politieke concepten binnen de planvormen, welke zich lieten karakteriseren door de implementatie van twee pijlers: ‘gemeenschapsvorming’ en ‘schoonheid’.⁴⁸ Kenmerkend voor deze periode zijn ook het in de jaren dertig ontstane ‘plandenken’⁴⁹ en een toenemende inbedding van een op het modernisme berustende planningsfilosofie binnen de praktijk van de ruimtelijke ordening⁵⁰. Echter, met het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog werd deze ruimtelijke ordening, evenals vele andere beleidsdisciplines, vrijwel tot stilstand gebracht. Na de Tweede Wereldoorlog stond het overheidsbeleid in het teken van het wegwerken van de woningnood en het herstellen van de aangerichte oorlogs-

41 Voor een nadere uitwerking van deze kaders wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

42 Zie in dit verband onder meer: H. van der Cammen en L. de Klerk (2003) *Ruimtelijke Ordening. Van grachtengordel tot VINEX-wijk*, Spit en Zoete (2002) en Hidding (2006).

43 Zie ook: J. de Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 13-14). De Europese geschiedenis wordt traditioneel onderverdeeld in drie perioden: de Oudheid, de Middeleeuwen en de Nieuwe Tijd. De Moderne Tijd of Nieuwste Tijd wordt wel geplaatst als onderdeel of als opvolger van de Nieuwe Tijd.

44 H. Voogd en J. Woltjer (2009: 26) *Facetten van de planologie*.

45 Naar: Voogd en Woltjer (2009: 26) Voor een meer diepgaande verankering van de diverse denkwijzen van planning in een wetenschapsfilosofische context wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

46 Naar: Voogd en Woltjer (2009: 28), zie tevens: Hidding (2006: 47 e.v.).

47 Een uitgebreide uiteenzetting van de ontwikkeling van het juridisch- en bestuurlijk kader voor de ruimtelijke ordening wordt geboden in hoofdstuk 3.

48 Van der Cammen en de Klerk (2003: 81 e.v.).

49 Hidding (2006: 44).

50 Het modernisme kan worden gezien als een verzamelnaam voor vernieuwende stromingen in ‘kunsten en de maatschappij’ uit de eerste helft van de twintigste eeuw die berusten op de uitgangspunten van het rationalisme; voor een nadere omschrijving van het rationalisme wordt verwezen naar § 4.2.

schade. Dit alles ging gepaard met een stevig handelen door de rijksoverheid. De periode van wederopbouw, gevolgd door een periode van economische groei en toenemende welvaart, betekenden het hoogtepunt voor het modernistische gedachtegoed binnen de ruimtelijke planning.⁵¹

De naoorlogse periode: van 'technisch naar comprehensive' planning

De eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog karakteriseerden zich middels een dominante sturing en planning door de centrale overheid ten aanzien van tal van disciplines, waaronder ook de ruimtelijke inrichting van het land. Om de oorzakelijke context en beweegredenen achter deze sterke overheidsbemoediging in een juist licht te kunnen plaatsen, dient een breder perspectief ten aanzien van het overheidshandelen uit deze periode in ogenschouw te worden genomen. Ten tijde van (en de jaren na) de wederopbouw stond Nederland, naast het werkstelligen van de talrijke en hoogst noodzakelijke fysieke opgaven, tevens 'voor de moeilijke opgave in het betrekkelijk kleine, maar dichtbevolkte land een politieke en maatschappelijke structuur te ontwikkelen, waarmee aan de opvallende variëteit van nogal verschillende (religieuze) belangengroepen tegemoet diende te worden gekomen'⁵². De ontwikkeling van deze structuur, tezamen met een sterker wordend geloof in 'een planmatige, geleide ontwikkeling door de overheid', resulteerden in een centralistische, maar doorgaans wel geaccepteerde overheidsstructuur⁵³. Dit gegeven werd mede in de hand gewerkt, doordat de centrale overheid op tal van terreinen door eigen investeringen grote invloed kon uitoefenen op zowel de fysieke als sociale 'leefwereld'⁵⁴, veelal met een succesvol eindresultaat. Het is dan ook niet geheel verwonderlijk, dat in deze periode het zogeheten 'maakbaarheidsdenken' en het concept van de verzorgingsstaat furore maakten. Daar het ruimtelijke beleid in Nederland vanaf het begin van de vorige eeuw langzaam aan is ingebed in een breed geïnstitutionaliseerd kader, kregen de zeer centralistische tendensen in deze periode ook duidelijk vat op de wijze waarop de ruimtelijke ordening werd vormgegeven.

De wederopbouw bracht, buiten de vele herstelwerkzaamheden in het stedelijke gebied, ook enkele neveneffecten met zich mee die van invloed waren op de ontwikkeling in het landelijke gebied (en hierdoor tevens (in)direct op de ontwikkeling van het stedelijke gebied). Ontwikkelingen als 'uitbreiding van de nijverheid, rationalisatie en schaalvergroting' hebben geleid tot hervormingen in de landbouw, deze hervormingen gingen echter gepaard met een hoge uitstoot van arbeid⁵⁵. Door de toenemende werkloosheid in het landelijke gebied ontstond zodoende een trek naar het stedelijke gebied. Afgaande op de trek naar het stedelijke gebied en de aanhoudende naoorlogse geboortegolf verwachtte men in het begin van de jaren zestig een flinke bevolkingstoename - met name in de steden (binnen de huidige Randstad) - en dus een grotere woningbehoefte⁵⁶. Deze extra woningbehoefte resulteerde derhalve, tezamen met de reeds bestaande woningnood, tot de ontwikkeling van vele uitbreidingsprojecten in en rond de middelgrote en grote steden.

Uit angst voor het uiteenvallen van de compacte industrie- en handelssteden als gevolg van een toenemende suburbanisatie en een verdergaande congestie in westelijk Nederland besloot de overheid over te gaan tot een spreidingsbeleid als de kern van het nationaal ruimtelijk orderingsbeleid. Dit beleid zette in 'op de beheersing van de groei van de bevolking en industrie in de Randstad en andere stedelijke gebieden'⁵⁷. Het concept van de Randstad - zijnde 'een gelede verstedelijking in een stedenring'⁵⁸ - heeft overigens haar wortels reeds liggen in de begin jaren vijftig als reactie op een toenemende clustering van de (vier) grote steden in deze regio⁵⁹. Met behulp van bufferzones en een centrale open ruimte diende te worden voorkomen, dat deze steden aan elkaar zouden gaan groeien. Het concept van de Randstad is - met het uitbrengen van de Eerste (1960) en Tweede Nota (1966) inzake de ruimtelijke ordening in Nederland - in een later stadium verder 'uitgewerkt en geïnstrumenteerd door de departementen, provincies en grote steden'⁶⁰.

Rond 1960 begon Nederland zich in een duidelijke expansiefase te verkeren, zo ook het ruimtelijke beleid. Deze expansie ging hand in hand met een verdere professionalisering en specialisering van de ruimtelijke planning. Dit alles resulteerde tevens in een toenemend vertrouwen in het oplossende vermogen van ruimtelijke planning aan sich ten aanzien van ruimtelijke, economische, maar ook sociale problemen. Binnen Nederland had men er al-

51 Spit en Zoete (2002: 28) en Hidding (2006: 47).

52 Naar: Spit en Zoete (2002: 28).

53 Spit en Zoete (2002: 28).

54 Zie ook: Voogd (1995: 24).

55 Spit en Zoete (2002: 28).

56 Zo voorspelde men op basis van de destijds gemaakte bevolkingsprognoses ter voorbereiding op de 'Tweede Nota' uit 1966, dat Nederland in het jaar 2000 over de 20 miljoen inwoners zou tellen.

57 Naar: Spit en Zoete (2002: 29).

58 Spit en Zoete (2002: 29).

59 Werkcommissie Westen des Lands (1958) *Ontwikkeling van het westen des lands*.

60 Naar: Spit en Zoete (2002: 29).

le vertrouwen in, dat bijvoorbeeld de regionale ongelijkheid kon worden teruggedrongen middels een daadkrachtig (ruimtelijk) overheidshandelen⁶¹. De eerste 'Nota' uit 1960 geeft een duidelijk blijk van dit vertrouwen. Desondanks slaagde de gewenste ruimtelijke spreiding binnen Nederland beduidend minder dan de door suburbanisatie geïnitieerde spreiding binnen West-Nederland⁶². De centralistische sturingsaanpak faalde in dit opzicht dan ook in een zekere zin. De 'Tweede nota over de ruimtelijke ordening' uit 1966 zou inhoudelijk veel sterker worden dan de eerste nota en uiteindelijk ook een duidelijkere stempel drukken op de inrichting van Nederland⁶³.

Een verdere institutionalisering van de R.O. binnen een snel veranderende maatschappelijke context

Tot aan 1959 steunde de opbouw van de welvaartsstaat op een brede politieke basis opgebouwd uit confessionelen en democratisch socialisten, onder het bewind van deze rooms-rode coalitie werd een streng planmatig beleid op alle terreinen gevoerd⁶⁴. Sinds de beëindiging van de oorlog werden planning en ordening - in brede zin des woord - algemeen aanvaard als instrumenten waarmee op doeltreffende wijze de economie kon worden hersteld en de schaarse middelen op een rechtvaardige manier kon worden verdeeld. Mede ingegeven door het ontwikkelde 'overlegmodel van de verzorgingsstaat', waarmee in een zekere zin de na 1900 ingezette lijn van het 'pacificatiemodel' opnieuw werd opgepakt en gecontinueerd, kon na jaren van oorlogsherstel een succesvolle periode van economische groei worden aangekondigd.⁶⁵ Onder de rook van de stijgende welvaart bouwde men aan complexe stelsels van sociale wet- en regelgeving, hetgeen eveneens een toename van het bureaucratisch apparaat inhield⁶⁶.

In 1959 viel het rooms-rode bewind echter uit elkaar en werd deze opgevolgd door een liberaalconfessionele coalitie. Onder dit nieuwe bewind verschoof het tot dusverre veelal strikt en planmatig gehanteerde beleid naar een meer liberaal overheidshandelen. Deze verschuiving leidde tot een normalisatie van de markt, waardoor in het begin van de jaren zestig explosieve loonstijgingen konden plaatsvinden.⁶⁷ De periode van economisch herstel werd, zoals reeds eerder is opgemerkt, opgevolgd door een periode van hoogconjunctuur. Deze periode van bloei ging gepaard met een sterk groeiende consumptiemaatschappij, economische modernisering, schaalvergroting, maar ook een flinke toename van de overheidsuitgaven. Opkomend met de stevige economische bloei ontstonden echter nieuwe sociale en economische problemen, en dus ook voer tot nieuwe maatschappelijke discussie. De toenmalige 'pacificatiepolitiek' kwam rond 1965 meer en meer onder druk te staan door een nieuw geluid, te weten de 'participatiepolitiek'.⁶⁸ De aandacht richtte zich hierbij op maatschappelijke vernieuwing en de betrokkenheid van burgers.

In de bovenstaande beschouwing zijn een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen aan het licht gekomen. Economische groei, uitstoot van arbeidskrachten uit de landbouw, (sub)urbanisatie en veranderende woon / werkpatronen hebben geleid tot nieuwe en versterkte functionele relaties tussen stad en ommeland. Hieruit voortvloeiende verschijnselen als verstedelijking van de regio, een toenemend aantal forensen, verkleuring van bestemmingsfuncties en veranderende sociale patronen brachten nieuwe opgaven met zich mee. Mede ingegeven door deze opgaven en de grote 'ontvankelijkheid' voor planning en ordening in de directe naoorlogse periode kon de ruimtelijke ordening in deze periode als beleidsdiscipline uitgroeien van een veelal lokaal toegepaste stedenbouwkundige (technisch-functionele) discipline tot een stevige en breed omvattende 'institutie'.⁶⁹ Deze institutionalisering liet zich kenmerken aan de hand van een stelsel van inhoudelijke planconcepten en de inwerkingtreding van een eigen ruimtelijk planningstelsel, de WRO, en was volgens Van der Cammen en de Klerk te typeren als 'institutioneel vernieuwend, maar inhoudelijk traditioneel'⁷⁰.

Het ruimtelijk ordenen groeide uit tot een instrument voor zowel economische als sociale politiek, hierbij werd het traditionele functionalisme uitgebouwd en volmaakt, en tevens uitgebreid met 'veelomvattende sociaal-ruimtelijke concepten voor de langere termijn'⁷¹. Ook binnen de planologie als professionaliserend en verzelfstandigend vakgebied vond in toenemende mate een bewustwording plaats van de (neven-)effecten van beleid, waar-

61 Spit en Zoete (2002: 29).

62 Spit en Zoete (2002: 30), zie ook: Van der Cammen en de Klerk (2003).

63 Het succes van het facetbeleid uit de Tweede nota, waarmee werd getracht de overloop uit de grote steden op te vangen en te concentreren in de regio (het gebundelde deconcentratiebeleid), is overigens ook mede te wijten aan de steun vanuit de sector volkshuisvesting middels geldstromen en de daar aanhangende regelgeving. Spit en Zoete (2000: 30).

64 Van der Cammen en de Klerk (2003: 168).

65 Van der Cammen en de Klerk (2003: 165).

66 Voogd (1995: 24).

67 Van der Cammen en de Klerk (2003: 168).

68 Naar: Van der Cammen en de Klerk (2003: 167-168).

69 Naar: Van der Cammen en de Klerk (2003: 173).

70 Van der Cammen en de Klerk (2003: 173).

71 Van der Cammen en de Klerk (2003: 174).

onder sociaal-maatschappelijke gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen. Het is eveneens in deze periode, dat langzaam aan een verschuiving zichtbaar wordt van een op economisch-technische planning beruste denkwijze naar een meer alomvattend perspectief of ‘comprehensive planning’.⁷² De combinatie van deze alomvattende en institutionaliserende planning, en een toenemende liberalisering van het overheidsbeleid resulteerde echter ook in verschillende ‘planningsparadoxen’⁷³. Zo werden bijvoorbeeld tegelijk met het uitbrengen van de Tweede Nota liberaliseringmaatregelen voor de volkshuisvesting gepresenteerd en ging de subsidiëring van het openbaar vervoer gepaard met grotere fiscale aftrekmogelijkheden voor autoforensen⁷⁴.

In de tweede helft van de jaren zestig resulteerde de sterke groei van de forensendorpen rond de grote tot middelgrote steden tot de ontwikkeling van een nieuw planconcept, het ‘stadsgewest’. Binnen deze nieuwe ruimtelijke basiseenheid diende de toenemende verstedelijking te worden geacommodeerd. Het concept van het stadsgewest stelde op de gedachte een evenwichtige toedeling van activiteiten na te streven, teneinde de toenemende mobiliteit enigszins binnen de perken te kunnen houden⁷⁵. Op een meer lokaal schaalniveau begon het principe van ‘integrale planning’ aan aandacht te winnen. Deze benadering houdt in, dat alle facetten van een geheel in de onderlinge samenhang dienen te worden bestudeerd en gepland. Dit kwam tot uitdrukking in nieuwe gemeentelijke structuurplannen, gericht op de toekomstige ontwikkeling van de steden als geheel. Binnen deze integrale en toekomstgerichte stadsplannen werden verschillende (nieuwe) plan- en inrichtingsconcepten geïmplementeerd, waaronder de ‘wijkgedachte’ en ‘cityvorming’⁷⁶. Ook hier werd ruimtelijk beleid veelvuldig toegepast als instrument voor economische en sociaal-culturele aspecten.

Omstreeks de eind jaren zestig en begin jaren zeventig nam ‘de ambitie tot het versterken van de nationale coördinatie en integratie’ toe⁷⁷. Binnen de overheidssfeer kwam men, op initiatief van Commissie de Wolff (1970), tot een indeling van sector- en facetplanning. De gedachtegang achter deze indeling was, dat de ruimtelijke planning cq. ordening zich uitstrekt over een spectrum van meerdere sectoren, maar dat dit spectrum ook vanuit één bepaald gezichtspunt in zijn totaliteit kan worden belicht. In navolging op dit principe kreeg de ruimtelijke planning een centrale rol toebedeeld waar het de afweging ten aanzien van de fysieke omgeving betrof. Gesteund op eenzelfde gedachtegang, dienden de economische planning en de sociaal-culturele planning het sectorale beleid te coördineren vanuit respectievelijk het economische en het sociaal-culturele facet⁷⁸. Echter, daar de coördinatie en geleiding van toekomstige ontwikkelingen vanuit de economische en sociaal-culturele planning niet tot nauwelijks plaatsvonden, werden deze taakstellingen vrijwel geheel onder de vleugels van de ruimtelijke ordening tot uitvoering gebracht. Zodoende kon de ruimtelijke ordening zich verder evolueren tot omvattende gebiedsplanung.⁷⁹

Voorbij het ‘blauwdruk’ denken: naar procesplanning en participatieve planvorming

Gelijk aan de vrijwel onafgebroken praktische en ideologische verschuivingen binnen de ruimtelijke ordening zelf volgden eveneens nieuwe veranderingen in een meer brede, maatschappelijke zin elkaar in een hoog tempo op binnen de Nederlandse samenleving. Door een stagnatie van de economische groei, de toenemende politisering en bureaucratisering van het openbaar bestuur, de ontwikkeling van nieuwe (sociale) structuren en een vergrotende milieuproblematiek, werd de toekomstige stedelijke ontwikkeling onzeker en dienden prognoses voortdurend te worden bijgesteld. De eindbeelden uit de met onderzoek onderbouwde ‘blauwdrukken’ voor de stedelijke ontwikkeling kwamen op een steeds frequentere basis van de feitelijke ontwikkelingen verwijderd te liggen. Dit alles leidde derhalve tot een (fundamentele) herbezinning op de methodieken van de ruimtelijke ordening, waarbij de aandacht voor aanpassing en uitvoering meer centraal kwam te staan.⁸⁰ De invulling van de ruimtelijke ‘orde’ moest niet langer voortkomen vanuit een centralistisch gestuurde ‘black box’, maar tot stand worden gebracht middels een op participatie berustend en ‘bottom-up’ gestructureerd planningsproces.

Binnen de wetenschapsdiscipline van de ruimtelijke ordening - de planologie - werd het uitgangspunt dat de maatschappij volledig zou zijn te bevatten ‘als een statisch gegeven waaraan op een functioneel-rationele manier en op een hiërarchische wijze sturing kan worden gegeven’⁸¹, langzaam aan verlaten. De Roo meldt aangaande

72 Zie ook: G. de Roo (2001: 93 e.v.) *Planning per sé, planning per saldo*.

73 Naar: Van der Cammen en de Klerk (2003: 169).

74 Van der Cammen en de Klerk (2003: 169-170).

75 Van der Cammen en de Klerk (2003: 175-176).

76 Zie ook: Van der Cammen en de Klerk (2003: 176 e.v.).

77 Spit en Zoete (2002: 31).

78 Spit en Zoete (2002: 31), zie ook: Van der Cammen en de Klerk (2003: 174).

79 Spit en Zoete (2002: 31).

80 Van der Cammen en de Klerk (2003), Hidding (2006) en Van Vliet (2006) *Collegedictaat Stadsplanning*.

81 Naar: G. de Roo (2001: 93).

dit verschuivende inzicht het volgende ⁸²: "...het is verschoven naar een visie waarbij de beperkingen van ruimtelijke sturing worden erkend, mede als gevolg van de aanwezigheid van niet te negeren autonome factoren en ontwikkelingen, een snel en voortdurend veranderende maatschappij, een toenemende complexiteit en dynamiek van ruimtelijke ontwikkelingen, en niet in de laatste plaats door beperkingen van de overheid zelf". De traditionele eindbeeldplanning, of 'unitary approach', diende te evolueren tot procesplanning, ofwel volgens een 'adaptive approach' ⁸³. Op basis van deze inzichten werden nieuwe planningsmethodieken als scenarioplanning en 'contingency planning' aangewend. Bij deze planningsbenaderingen werd het accent verlegd naar het behalen van doelstellingen en het oplossen van problemen. ⁸⁴

De (begin) jaren zeventig in Nederland karakteriseerden zich door de opkomst van een nieuw politiek-bestuurlijke cultuur, hetgeen de directe resultante was van een periode van maatschappelijk protest en beroering. De hierboven beschreven verschuiving binnen het planologisch denken richting een meer procesmatige en op keuzen gebaseerde beleidsbenadering sloot echter prima aan bij deze nieuw intredende bestuurscultuur, waarbij meer dan voorheen politiek-maatschappelijke stellingnamen de leidraad vormden binnen een planningsproces ⁸⁵. Ruimtelijke planvorming raakte op alle bestuurslagen in de greep van politisering, hierbij werden belangentegenstellingen veelal 'onversneden opgediend' in de vorm van alternatieven en bijbehorende keuzeprocedures teneinde de 'juiste keuzen' te kunnen garanderen ⁸⁶. De geleidelijke ontwikkeling en vaststelling van de 'Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening', welke zijn voltooiing vond over een periode van tien jaar (1973 tot 1983), is wellicht het meest spraakmakende voorbeeld van de verschuiving naar procesplanning en de verdergaande democratisering en bureaucratisering als gevolg van participatie en een toegenomen facetbeleid ⁸⁷.

Een postmodernistisch geluid: naar een 'communicative approach'

In de periode omstreeks 1979 tot 1984 bevond de Nederlandse economie zich in een stevige recessie. Dit leidde onder meer tot een structurele werkloosheid, lage bedrijfsomzetten en tekorten van de staat ⁸⁸. Zodoende rees ook de vraag op welke wijze de ruimtelijke ordening een bijdrage zou moeten en kunnen leveren ten aanzien van een economisch herstel. Als gevolg van de teruglopende staatsfinanciën werden bezuinigingen noodzakelijk geacht en ingelast. Een onderdeel van de bezuinigingen betrof ook het terugdringen van het actieve financiële aandeel van de staat in de woningbouw. Deze maatregel betekende het verlies van een belangrijke steunende pijler voor het uitvoeringsgerichte ruimtelijke orderingsbeleid. Het ruimtelijke facetbeleid moest derhalve, als gevolg van de verminderde ondersteuning in operationele zin door de sector volkshuisvesting, sterk in effectiviteit inboeten. ⁸⁹ Dit alles bracht wederom een herbezinning ten aanzien van de rol en het functioneren van de ruimtelijke ordening teweeg.

Buiten deze bezinning zocht men als reactie op 'de economische recessie, de maatschappelijke veranderingen en de veranderingen in de politieke partijen en hun electoraat' naar een andere, minder centralistische overheidsstructuur ⁹⁰. De marktpartijen, 'het maatschappelijke middenveld' van verenigingen en instellingen, en de lagere overheden dienden wegens de beperkte financiële reikwijdte van de rijksoverheid meer invloed te krijgen binnen deze alternatieve structuur ⁹¹. De rol van de overheid kwam zodoende te veranderen van regisseur tot slechts participant binnen de 'planning arena'; als organisator of facilitator. De geleiding van de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland geschiedde voortaan veelal in samenspraak met marktpartijen, bij voorkeur in de vorm van een publiekprivaat samenwerkingsverband (PPS-constructie), middels een projectmatige benaderingswijze. Deze vergrotende marktwerking binnen de ruimtelijke ordening resulteerde in een duidelijke herschikking van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. ⁹²

Diverse maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland zorgden er toe, dat 'het idee van een collectieve, door de staat geleide en geordende maakbaarheid van de samenleving' geleidelijk aan werd vervangen door dat van 'een

82 Uit: De Roo (2001: 93).

83 Zie voor een nadere beschrijving van de hier gebruikte termen: D.L. Foley [et al.] (1964) *Explorations into Urban Structure*, uit: Van der Cammen en de Klerk (2003: 240)

84 Zie onder meer: Voogd (1995: 17 e.v.). Voor een meer diepgaande beschrijving wordt ook verwezen naar hoofdstuk 4 van dit rapport.

85 Van der Cammen en de Klerk (2003: 241).

86 Naar: Van der Cammen en de Klerk (2003: 241).

87 Van der Cammen en de Klerk (2003: 240).

88 Van der Cammen en de Klerk (2003: 296).

89 Zie: Spit en Zoete (2002: 32).

90 Naar: Spit en Zoete (2002: 32).

91 Spit en Zoete (2002: 32).

92 Zie ook: Van der Cammen en de Klerk (2003: 404).

meer particulier (door het individu en zijn organisaties) georganiseerde maakbaarheid' ⁹³. Met deze verschuiving in denken werd definitief de lijn met het modernisme doorbroken en raakte men de kern van een bredere theoretische discussie aangaande het 'postmodernistische' denken. Dit postmodernisme plaatst enige relativisering ten aanzien van de mogelijkheden tot 'maakbaarheid'. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in deze periode het postmodernistische gedachtegoed ook binnen de planologie en ruimtelijke ordening gehoor kreeg. Hierdoor verschoof het accent in de ruimtelijke ordening van 'een sociaaleconomische programmering gebaseerd op behoefteberekening' naar het bereiken van 'een communis opinio over de plandoelen' voortkomend uit een interactief proces; ofwel volgens een door Habermas bepleitte 'communicative approach' ⁹⁴.

Naast de opkomst van het postmodernisme kan nog een tweede stroming worden aangehaald die voortkwam als een tegenreactie op de traditie van de modernistische, technisch-rationele planningsbenadering. Deze stroming is ook wel middels het begrip 'estheticisme' aan te duiden. ⁹⁵ De kern van deze esthetische benadering treft een accentverschuiving in de wijze waarop de sociale component in relatie met het object van planning tot uitdrukking wordt gebracht; namelijk 'van een maatschappelijk wenselijk programma naar de wijze waarop mensen hun omgeving kennen of zich er in herkennen' ⁹⁶. Beide stromingen brachten een verdere bezinning over de kerntaak van de ruimtelijke ordening. Waar in de periode van 1960 tot 1980 het organiseren en vormgeven van de samenleving in het geheel centraal stonden, slook nu de kerntaak in tot 'slechts' het ordenen van het ruimtegebruik en het inrichten van de leefomgeving. Binnen deze ordening en inrichting van de ruimte ontwikkelden zich in deze periode een viertal belangrijke concepten cq. uitgangspunten, welke elkaar in een zekere mate aanvulden ⁹⁷:

- de esthetische benadering,
- de conceptuele stedenbouw,
- marktwerking en strategische projectsturing,
- het beginsel van duurzaamheid, hetgeen weerklank vond in het begrip omgevingsplanning.

Het postmoderne karakter van de nieuw ontstane planningscultuur kwam tot uitdrukking in een toenemend aantal ruimtelijke projecten. Het beginsel van 'projectbenadering' ontleende zich hier aan de strategische planning afkomstig van de grotere bedrijven en karakteriseert zich door het nastreven van overzichtelijkheid, uitvoeringsgerichtheid en openheid ⁹⁸. Daar binnen de ruimtelijke ordening nieuwe samenwerkingsstructuren ontstonden tussen publieke en private partijen, en een grote mate van flexibiliteit werd verlangd bij de ontwikkeling en uitvoering van ruimtelijke projecten en programma's, begon men de verouderde organisatie van het overheidsbestuur in toenemende mate als beknellend te ervaren. Zodoende werden een vereenvoudiging van het planningstelsel en een vermindering van de 'stropelige procedurebureaucratie' dan ook als noodzakelijk geacht. ⁹⁹ Middels nieuwe wetgeving ¹⁰⁰ trachtte de wetgever tegemoet te komen aan de wens tot versnelling en versoepeling van diverse planprocedures. Dit alles gebeurde echter met een wisselend effect ¹⁰¹.

De toenemende aandacht voor het economische aspect van ruimtelijke ordening, de nieuw ontstane planningscultuur binnen planologisch Nederland en de gewijzigde taakopvatting van de overheid ten aanzien van de ruimtelijke ordening vonden ook duidelijk gehoor in de uitwerking van nieuwe nationale beleidsplannen; de 'Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening' (1988) en de 'Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra' (VINEX) (1993) ¹⁰².

Planning in het begin van de eenentwintigste eeuw: naar nieuwe bestuurlijke en inhoudelijke perspectieven

Met de verschijning van de Nota Ruimte (2006) en de herziening van het ruimtelijke wettenstelsel (2008) is een nieuwe periode binnen de ruimtelijke ordening ingegaan. Middels de Nota Ruimte biedt de centrale overheid de hernieuwde ruimtelijke kaders voor de toekomstige inrichting van Nederland. Het beleidsdocument schetst daarbij waar in haar visie opgaven en opdrachten dienen te liggen voor zowel rijksoverheid als provincies en ge-

93 Naar: Van der Cammen en de Klerk (2003: 303).

94 Naar: Van der Cammen en de Klerk (2003: 304-305), zie onder meer ook: Voogd (1995: 48).

95 Van der Cammen en de Klerk (2003: 306).

96 Naar: L. Boelens, uit: Van der Cammen en de Klerk (2003: 306).

97 Uit: Van der Cammen en de Klerk (2003: 306-309).

98 Van der Cammen en de Klerk (2003: 309).

99 Zie onder meer: Van der Cammen en de Klerk (2003: 310).

100 Onder meer de wetwijziging van de WRO (1985) en de invoering van de Tracéwetgeving en de Kaderwet Bestuur in Verandering (1994). Zie ook: § 3.2.

101 Van der Cammen en de Klerk (2003: 444-445).

102 Naar: Spit en Zoete (2002: 32-33) en Van der Cammen en de Klerk (2003: 306).

meenten. Centraal in de nota staat het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’¹⁰³. Binnen de Wro krijgt dit kader van bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor alle overheidslagen een juridische verankering.

De invoering van de Wro biedt overheden zagezegd een nieuw stelsel van planvormen en regelgeving. Dit stelsel zal leiden tot nieuwe, wellicht fundamentele bestuurlijke hervormingen. Sinds het verschijnen van de WRO uit 1965, waarbij de wetgever destijds koos voor een decentrale verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, is dankzij talloze wetswijzigingen, nieuwe planinstrumenten en veranderende planningstructuren vele malen inbreuk gedaan op het (decentraal) ontworpen planningsstelsel en bestuursstructuur¹⁰⁴. Dit alles heeft geleid tot een opeenvolging van centralistische en meer decentralistische ‘golfbewegingen’. Met het uitbrengen van de Wro, en in een eerder stadium de Nota Ruimte, tracht de centrale overheid het evenwicht (terug) te brengen tussen decentrale vrijheid en doelmatigheid enerzijds en centrale sturing en correctie anderzijds. Zo wordt onder meer aan het bestemmingsplan een meer centrale functie toebedeeld en krijgen (hogere) overheden in de vorm van het inpassingsplan een nieuw instrumentarium teneinde meer regie te kunnen uitoefenen¹⁰⁵.

Uit het hier beschreven historische overzicht hebben we kunnen afleiden dat de ruimtelijke ordening, zowel binnen de planningspraktijk als ook binnen de planologische wetenschapsdiscipline in een sterke mate maatschappij volgend is gebleken¹⁰⁶. Ook de huidige veranderingen ten aanzien van de bestuurlijke context van de ruimtelijke planning zullen ogenschijnlijk navolging krijgen van nieuwe planningsmethodieken en denkwijzen. Zo biedt De Roo ons middels het begrip ‘adaptieve planning’ reeds een mogelijke ontwikkelingsrichting teneinde aan hedendaagse planningsvraagstukken tegemoet te kunnen komen¹⁰⁷. In hoofdstuk 4 van deze verhandeling zullen een aantal van deze ‘jonge’ methodieken en denkwijzen worden uitgediept en in een breder denkraam worden geplaatst.

2.3 Een denkkader voor strategische planning en beleidsvorming

In § 2.1 zijn enkele basisbegrippen die in deze studie centraal staan uiteengezet, deze begrippen zijn in § 2.2 vanuit een historisch perspectief nader belicht. In deze paragraaf worden de begrippen dieper ontleend en binnen een theoretisch raamwerk geplaatst, teneinde het veldwerk te kunnen voorzien van een onderlegger om zodoende het onderzoek enigszins af te bakenen en te concretiseren. Het hier vorm te geven raamwerk keert eveneens terug in hoofdstuk 4. In dat hoofdstuk wordt gezocht naar de theorie achter de (ruimtelijke) planning. Van daaruit zal een spectrum voor planningmethoden worden aangereikt, waarmee uiteenlopende planningvraagstukken kunnen worden aangepakt.

Plannen en ordenen van ruimte nader bekeken

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk hebben we reeds vermeld, dat er geen volledige eenduidigheid bestaat over het definiëren van de begrippen ruimtelijke ordening en planning. In diezelfde paragraaf hebben we het verschil in opvattingen gekoppeld aan een aantal aanwezige spanningsvelden, waarmee de beide begrippen zijn omgeven. In het navolgende zullen we onze discussie betreffende deze begripsbepalingen aan de hand van een drietal kanttekeningen voorzetten, hierdoor zullen tevens enkele van deze spanningsvelden verder aan het licht worden gebracht. De hier te plaatsen kanttekeningen zijn mede een voortvloeisel uit het geboden historisch perspectief en het handelingsgerichte karakter dat aan planning kan worden toegeschreven¹⁰⁸. Dit handelingsgerichte karakter van planning valt vanuit een drietal verschillende invalshoeken te bezien: ‘*doelgerichtheid*’, ‘*beslisingsgerichtheid*’ en ‘*institutiegerichtheid*’, en zal ons tevens enig houvast verschaffen voor de te plaatsen kanttekeningen. De Roo biedt ons middels een drietal assumpties, die ‘van beleidswege interessant kunnen zijn bij het bestuderen van ruimtelijke vraagstukken’, een eerste aanzet tot een verdere verkenning van de drie invalshoeken van de handelingsgerichtheid van planning en het werkveld van de ruimtelijke planning an sich. Deze assumpties luiden¹⁰⁹:

103 Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte*.

104 M. Lurks (2001: 1) *De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening*.

105 Spit en Zoete (2002: 36) In hoofdstuk 3 zal de inhoud van de Wro nader worden uitgediept.

106 Zie onder meer ook: Voogd (1995) en Van der Cammen en de Klerk (2003).

107 Zie nader toegelicht in § 5.2.

108 Het handelingsgerichte karakter van planning is reeds eerder in deze verhandeling bondig ter sprake gekomen en wordt uitvoering behandeld in onder meer: De Roo (2001: H4).

109 Uit: De Roo (2001: 90).

- *“Beleid en besluitvorming zal idealiter gebaseerd zijn op een consistent en voldoende aanvaard beeld van de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid, waarin met een bepaalde reden of bepaald vooropgezet doel (wat?) wordt ingegrepen, om (a) een gesignaleerd probleem het hoofd te kunnen bieden, of om (b) de werkelijkheid in de richting van een wensbeeld te kunnen sturen.*
- *Deze ingrepen in de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid (als het object van planning) vragen om keuzen (hoe?) die in het kader van het besluitvormingsproces tot uitdrukking dienen te komen.*
- *Daarnaast zal er in beginsel ook naar gestreefd worden het beleid te laten corresponderen met mogelijkheden en wensen van individuen (actoren), organisaties, of, meer in het algemeen, instituties (wie?) en institutieverbanden. Deze zullen immers gestalte moeten geven aan de ontwikkelingen en de uitvoering van beleid. Maar ook kunnen instituties door beleidsontwikkelingen in hun handelen worden beïnvloed, wat tot weerstanden kan leiden indien wensen en visies van verschillende actoren onvoldoende corresponderen.”*

Het bovenstaande resumerend, kan in navolging op De Roo worden gesteld dat het in de planning gaat om ‘*wat* men wil bereiken, *hoe* men dit wil bereiken en met *wie* dit bereikt kan worden’. Voogd¹¹⁰ formuleert ten aanzien van dit alles, dat het veelal gaat om “toekomstgerichte activiteiten [...], waarbij doelgerichtheid [...], de selectie van middelen en mogelijkheden [...], het nemen van beslissingen [...], en de eigen handelingsdimensies van het subject [...] kernthema’s zijn”. Vanuit deze context zullen we ons nu opnieuw toespitsen op de begrippen ruimtelijke ordening en planning, ofwel het voorbereiden en/of uitvoeren van ruimtelijke beleidsactiviteiten.

Een eerste kanttekening heeft betrekking op *wat* het onderwerp van handelen betreft bij het voorbereiden en/of uitvoeren van ruimtelijke beleidsactiviteiten. De ruimtelijke ordening en planning zijn gericht op ‘de ruimtelijke consequenties van planmatig handelen’¹¹¹ (en het voorbereiden van en het anticiperen op dit handelen). Beide begrippen onderhouden een sterke relatie met de ruimtelijke component, of anders geformuleerd: de ruimtelijke orde vormt het materieel object van handelen. Ofschoon men veelal het criterium van een *directe* betrekking op de ruimtelijke ondergrond aanhoudt, lijkt het inhoudelijk verdedigbaar om enige ruimte voor discussie te reserveren betreffende de afbakening en werkingssfeer van het onderwerp van handelen en dit criterium wellicht breder te trekken¹¹². Het historische overzicht liet ons reeds zien, dat de ruimtelijke ordening als beleidsdiscipline een grote invloed kan uitoefenen op andere, naastverwante beleidsvelden. Zo breidde vanaf de periode van wederopbouw het takenpakket van de ruimtelijke ordening zich sterk uit en nam, als gevolg hiervan, ook de werkingssfeer beduidend toe. De grenzen tussen verschillende beleidsterreinen zijn hierbij komen te verschuiven en te vervagen¹¹³. De invloed van de ruimtelijke ordening strekt zich dus nogal eens uit tot voorbij enkel deze ruimtelijke relevantie. Beleidsmakers en andere betrokken actoren dienen zich bij het ontwikkelen of uitvoeren van strategisch beleid bewust te zijn van deze kracht van ruimtelijke ordening. Omgekeerd dient men er eveneens voor te waken om niet elk planmatig handelen, met ruimtelijke consequenties als gevolg, aan te duiden als zijnde ruimtelijke ordening dan wel planning.

Een tweede kanttekening heeft betrekking op *hoe* het onderwerp van handelen gestalte krijgt bij het voorbereiden en het uitvoeren van ruimtelijke beleidsactiviteiten. Voogd legt met de formulering ‘de systematische voorbereiding van beleidsvormende en -uitvoerende handelingen’ het accent op het doelrationele karakter van beleid. Beleid kan hier in het licht worden gezien van ‘een min of meer weloverwogen streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken’¹¹⁴. De nogal eens weerbarstige beleidspraktijk van het interveniëren in de ruimtelijke orde laat ons echter ook een ander beeld zien¹¹⁵. In veel situaties vindt een beleidsactiviteit plaats in navolging op ‘onverwachte ontwikkelingen of niet voorziene gevolgen van eerder beleidshandelen’¹¹⁶. Ruimtelijk beleid kent een zekere mate van padafhankelijkheid, waar men zich bij het ontwikkelen van beleid van bewust dient te zijn. Dit verschijnsel is ook reeds in een eerder stadium van dit hoofdstuk aan het licht gebracht.

Een derde kanttekening heeft betrekking op *wie* het onderwerp van handelen kan zijn bij het voorbereiden en/of uitvoeren van ruimtelijke beleidsactiviteiten. Hoewel in beginsel één ieder kan bijdragen aan deze beleidsactiviteiten, wordt het begrip ‘beleid’ veelal gelijkgetrokken met overheidshandelen. De vraag is of deze veronderstelling (nog) ten alle tijden te rechtvaardigen is en niet te beperkend is (geworden). Het overzicht uit § 2.2 liet ons zien, dat de wijze waarop stadsplanning in het laatste halve eeuw tot stand is gekomen en de rol die overheden

110 Voogd (1995) (Facetten van de planologie), uit: De Roo (2001: 96).

111 Spit en Zoete (2002: 13).

112 Zie en vergelijk in deze discussie ook: Spit en Zoete (2002: 13) en De Roo (2002: 30 e.v.).

113 Soortgelijke ontwikkelingen en tendensen keren eveneens terug binnen het bestuursrecht en de verschillende wetgeving (o.a. rond milieuwetgeving).

114 Naar: A. Hoogerwerf (1984) *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*, uit: Ekkers (2006: 20) en A. Hoogerwerf (red.) (1992: 13) *Het ontwerpen van beleid*.

115 Dit beeld wordt overigens ook door Voogd zelf nadrukkelijk onderstreept en in diens publicaties veelvuldig besproken.

116 Ekkers (2006: 19).

vervulden ten aanzien van deze planning, onder invloed van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke veranderingen, aan continue verschuivingen onderhevig zijn geweest. De min of meer ‘traditionele’ machtsverhouding binnen de (stedelijke) ‘planningsarena’ is in de laatste decennia meer en meer versplinterd geraakt en ten nadele van de overheden komen te verschuiven. De invloed van private actoren op ruimtelijke planningsprocessen is toegenomen, sterker nog, ruimtelijke ontwikkelingen worden in een toenemende mate geïnitieerd door semipublieke en private partijen. Ook bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid bekleden deze partijen doorgaans een stevige positie. Ondanks de verschuivingen en veranderingen in het handelen van actoren bij het voorbereiden en/of uitvoeren van het ruimtelijke beleid blijft een duidelijke overheidsbemoediging ten aanzien van de vele en gedifferentieerde claims op de schaarse fysieke leefomgeving noodzakelijk, dit om misstanden ten gevolge van scheve machtsverhoudingen te beperken¹¹⁷ en een enige mate van rechtsbescherming voor de burgerij te kunnen garanderen. In dit opzicht zal de invoering van het nieuwe ruimtelijke wettenkader en het bijbehorende planinstrumentarium wellicht kunnen gaan leiden tot een interessant proces aangaande een nieuwe verdeling en invulling van de rollen en machtsposities onder de verschillende actoren.

Met de bovenstaande kanttekeningen en discussies zijn de begrippen ordening en planning van de ruimte in dit hoofdstuk in een belangrijke mate neergezet en afgebakend. In het vervolg van deze paragraaf worden de beide begrippen ontleed naar verschillende componenten, die tezamen ‘het werkkterrein van het vakgebied structureren’¹¹⁸. Dit gebeurt aan de hand van een tweetal te benoemen (analytische) denkkaders.

Het eerste denkkader betreft een indeling naar een veelvuldig toegepast onderscheid in *dimensies van planning*¹¹⁹, een drietal dimensies verzorgen tezamen voor de opbouw van dit kader. De elementen ‘*wat?*, ‘*wie?* en ‘*hoe?*’, welke in de voorgaande discussie(s) al aan het licht werden gesteld, vormen eveneens binnen dit onderscheid een leidraad¹²⁰.

- *inhoudelijke dimensie*

De inhoudelijke dimensie heeft betrekking op ‘de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid waarin doelbewust al dan niet ingegrepen wordt of gaat worden’¹²¹. Het materieel of inhoudelijk object van planning wordt in deze dimensie centraal gesteld en kan aan de hand van ‘*wat-vragen*’ worden uitgewerkt (wat dient er te worden bereikt?). Deze vragen raken aan een specifieke opgave van planning, hier aan te duiden als de ‘*inrichtingsopgave*’¹²².

- *actor/structuur dimensie*

In de actor/structuur dimensie¹²³ wordt de aandacht gevestigd op ‘de actoren en de verbanden waarbinnen deze opereren’¹²⁴. De dimensie krijgt nader vorm middels het stellen van ‘*wie-vragen*’ (wie dient hierbij te worden betrokken?). ‘De organisatie van, communicatie over en de deelname aan besluitvorming en beleid’¹²⁵ kunnen binnen deze dimensie als centrale opgaven worden gezien, ook wel aan te duiden als de ‘*sturingsopgave*’.

- *proces dimensie*

De proces dimensie richt de aandacht op ‘de organisatie van het plan- en besluitvormingsproces en de (invulling van de) keuzes die in deze beide procesdelen dienen te worden gemaakt’¹²⁶, ‘*hoe-vragen*’ kunnen hierin ondersteunen (hoe dient dit te worden bereikt?). Daar de wijze waarop naar antwoorden wordt gezocht op de eerdere genoemde ‘*wat-* en ‘*wie-vragen*’ in een sterke mate wordt beïnvloed door

117 Zie hier ook: Ekkers (2006: 32-33).

118 Afgeleid van: Spit en Zoete (2002: 15).

119 Zie onder meer: De Roo (2001: 91) en M.C. Hidding en M. Kerstens (2001) *Omgevingsplanning, een verkenning*, opgenomen in: G. de Roo en M. Schwartz (red.) (2001: H2: 21-22) *Omgevingsplanning, een innovatief proces*.

120 Ter volledigheid dient hier te worden opgemerkt, dat de inhoudelijke volgorde van de hier te plaatsen dimensies ten gevolge van het overkoepelende karakter van de laatste dimensie licht afwijkt van het hetgeen in het voorgaande is aangehouden (wat, hoe, wie → wat, wie, hoe).

121 Uit: De Roo (2001: 91).

122 In navolging op Hidding en Kerstens dient hieraan te worden toegevoegd, dat ‘tot deze inrichtingsopgave ook opgaven in de sfeer van bestemming en beheer dienen te worden gerekend’. Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: H2: 21).

123 Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: H2: 21) voegen hier het volgende nog aan toe: “reden om [...] te spreken van de actor/structuur dimensie, is gelegen in het feit dat planningsactoren vaak opereren binnen voorgestructureerde, meer of minder geïnstitutionaliseerde kaders (organisaties, wetgeving, procedures, enzovoort) die hun handelen mede bepalen. Omgekeerd vormen zich nieuwe structuren op basis van min of meer duurzame interactiepatronen van planningsactoren”.

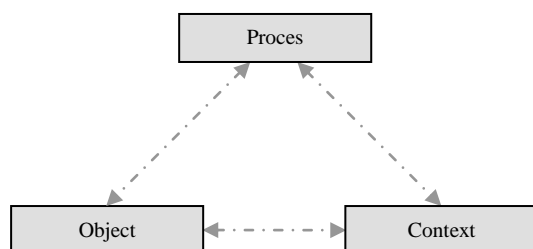
124 Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: H2: 21).

125 Uit: De Roo (2001: 91).

126 Naar: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: H2: 22) en De Roo (2001: 91).

de organisatie van het plan- en besluitvormingsproces, vervult de procesdimensie in een zekere zin een overkoepelende positie binnen de ‘hedendaagse’ planningtheorie¹²⁷. Hidding en Kerstens¹²⁸ stellen dat ‘deze overkoepelende positie tot uitdrukking kan worden gebracht in de vraag hoe recht kan worden gedaan aan voorwaarden van inhoudelijke kwaliteiten enerzijds en (politiek, bestuurlijk en maatschappelijk) draagvlak anderzijds’. De vraag hoe recht kan worden gedaan aan voorwaarden van het rationaliseren van keuzes kan binnen de planningtheorie als ‘een cruciale kwestie’ worden beschouwd¹²⁹, de procesdimensie raakt dan ook aan de ‘planningopgave in brede zin’.

Spit en Zoete¹³⁰ hanteren een aanverwant kader, ook wel aangeduid als de ‘planningdriehoek’. Binnen deze driehoek worden een drietal componenten onderscheiden die tezamen het werkteerrein van de ruimtelijke planningpraktijk moeten vormgeven. Deze componenten zijn achtereenvolgens: ‘object, proces en context’ (zie ook weergegeven in figuur 2.3.1).



Figuur 2.3.1: De planningdriehoek¹³¹

Binnen de planningdriehoek representeert het ‘object’ de inhoudelijke component van het vraagstuk waarmee de planoloog zich bezighoudt. Bij de procedurele component richt men zich op het selecteren van actoren en middelen en wordt tevens zicht geboden op de organisatie en termijnstelling van het plan- en besluitvormingsproces. Tenslotte wordt vanuit de contextuele component de randvoorwaardelijke condities geschapen, waarmee inhoudelijke (object) en procedurele (proces) doelstellingen dienen te worden nagestreefd. De drie beschreven componenten kunnen binnen alle planningactiviteiten ‘in een wisselende mate’ worden teruggevonden.¹³²

Met het ‘framework’ van de drie dimensies van planning en dat van de componenten afkomstig uit de planningdriehoek hebben we twee veel toegepaste theoretische denkkaders beschreven, waarmee de praktijk van de ruimtelijke planning kan worden gezien en geanalyseerd. Aangaande het positioneren van praktijkvoorbeelden binnen deze opgestelde denkkaders kan geen algehele invulling worden gegeven. Echter, doormiddel van het benoemen van de uiterste posities binnen de dimensies of componenten van deze kaders kunnen wel de contouren worden geschetst waarbinnen planningvraagstukken en -methodieken kunnen bewegen. Aan de hand van ‘plaatsbepalende factoren’ ten aanzien van de positionering van vraagstukken en methoden binnen een denkkader en de benoemde contouren van dat kader, zijn we in staat ‘ideaaltypische casussen’ in een denkmodel te situeren.¹³³

Een planningsproces nader bekeken

In dit hoofdstuk hebben we tot nu toe kunnen zien, dat het begrip ‘planningproces’ een veelzijdig en gecompliceerd begrip is gebleken¹³⁴. Het historische overzicht uit § 2.2 liet zien hoe het planningproces zich in de laatste decennia in verscheidene varianten ontwikkelde en is toegepast. Diverse procesbepalende factoren kunnen hier voor worden aangewezen. In het eerste deel van deze paragraaf is tevens duidelijk geworden, dat vanuit de planningtheorie aan het ‘proces’ een overkoepelende positie kan worden toegewezen binnen het domein van de ruimtelijke planning. De sterke interactie tussen proces, inhoud en maatschappelijke en bestuurlijke context leidt er toe, dat binnen een planningproces verschillende ‘karakteristieke activiteiten’ kunnen worden ondergebracht¹³⁵.

127 Naar: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: H2: 22).

128 Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: H2: 22).

129 Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: H2: 22). Zie in dit verband ook onder meer: De Roo (2001: 91 e.v.).

130 Spit en Zoete (2002: 15 e.v.).

131 Naar: Spit en Zoete (2002: 15).

132 Naar: Spit en Zoete (2002: 15).

133 In hoofdstuk 4 wordt aan dit alles gehoor gegeven. Zo zal er onder meer gekeken worden naar de ‘uiterste posities’ binnen een denkkader voor planningtheorie, de ‘plaatsbepalende factoren’ voor de positionering van planning casussen en een bindend element hierbij (in de vorm van het begrip ‘complexiteit’) tussen de verschillende geboden perspectieven, en het beschrijven en uitwerken van ‘ideaaltypische casussen’.

134 Zie onder meer ook: Voogd (1995).

135 Voogd (1995: 21).

Deze activiteiten kunnen worden onderscheiden naar min of meer zelfstandige componenten, welke binnen eigen deelprocessen kunnen worden ondergebracht. Eén en ander is door Voogd nader uitgewerkt¹³⁶. Voogd onderscheidt in zijn werk een viertal deelprocessen binnen een planningproces die allen de nodige aandacht verdienen, teneinde het succes en falen van veel planningcasussen te kunnen bevatten. Op basis van het werk van Voogd zullen de vier deelprocessen van planning hieronder worden uitgediept¹³⁷.

- *planning als maatschappelijk proces*
In een planningsproces heeft men rekening te houden met een maatschappelijke component van planning. Kijkend naar het materieel object van planning, dient, naast de aandacht die ‘traditioneel’ uitgaat naar de fysieke leefomgeving, sterk rekenschap te worden gehouden met ‘de wederkerige relatie tussen deze fysieke leefomgeving en het maatschappelijk proces’¹³⁸. De maatschappelijke component is hiermee als planobject en -context van grote invloed op het ruimtelijke planproces. Vanzelfsprekend speelt in relatie tot dit maatschappelijke aspect van planning ook de component ‘tijd’ een cruciale rol, het denken over het object van planning als wel de methodische aanpak ten aanzien van dergelijke vraagstukken wordt in een sterke mate beïnvloed door de maatschappelijke vraagstukken en ideeën op een zeker moment¹³⁹. Anders formulerend, kan planning worden gezien als een resultante van maatschappelijke krachten, waarbij een voortdurende aandacht voor aspecten ‘als wilsvorming, machtsvorming en -uitoefening, inspraak en participatie’ een belangrijke voorwaarde behoort te zijn¹⁴⁰.
- *planning als politiek-bestuurlijk proces*
Planning is een instrument waarmee kan worden getracht op een gesystematiseerde wijze¹⁴¹ sturing en inhoud te geven aan beleidsactiviteiten gericht op het interveniëren in de fysieke leefomgeving. De werkelijkheid laat zich echter slechts in een beperkte mate sturen, talrijke nevenprocessen en -factoren kunnen hieraan ten grondslag liggen¹⁴². § 2.2 toonde onder meer aan dat de context waarbinnen planningsactiviteiten gestalte krijgen door maatschappelijke en bestuurlijke factoren wordt beïnvloed. Zo kunnen zich situaties voordoen, waarbij een gewenst eindbeeld en de benodigde middelen en inspanningen teneinde dit eindbeeld te bereiken, te ver verwijderd liggen van de bestaande situatie, de beschikbare middelen en/of de wensen van betrokken actoren. Men dient dan ook rekening te houden met de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke haalbaarheid van plannen, het verwerven van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak kan hierin een cruciale rol spelen. Aan een planningproces is derhalve ook een politiek-bestuurlijke component toe te kennen, aspecten als ‘overleg, meningsvorming, consensusvorming en politieke besluitvorming’ kunnen hierin als belangrijke middelen fungeren¹⁴³.
- *planning als organisatorisch proces*
In de twee bovenstaande beschreven deelprocessen van planning is de aandacht gelegd op een aantal inhoudelijke en contextbepalende factoren die een rol spelen bij het voorbereiden en uitvoeren van beleidsactiviteiten. Daar dit complex aan werkzaamheden doorgaans gestalte krijgt binnen een veelzijdige en hoogdynamische omgeving, wordt veel gevraagd van de organisatorische kwaliteiten gedurende deze werkzaamheden. Het planvormingsproces, ‘waarmee alle werkzaamheden worden aangeduid die met voorbedachten rade verricht worden ten dienste van de totstandkoming van een plan’¹⁴⁴, vormt dan ook een essentieel onderdeel van een planningproces. Derhalve dient in een planningsproces op weloverwogen wijze aandacht te worden geschonken aan de organisatorische component van dergelijke processen.
- *planning als intellectueel proces*
In dit hoofdstuk is meerdere malen stilgestaan bij het gegeven, dat een planvormingsproces niet volledig te systematiseren valt en er veelal een ruimte ontstaat tussen hetgeen men op voorhand wenselijk achtte en hetgeen men ook daadwerkelijk realiseert. Teneinde op een optimale wijze invulling te kunnen geven aan de inrichting van de ruimte, verlangt de ruimtelijke planningspraktijk een flexibele handelingswijze, waarbij continu ruimte dient te worden geboden voor veranderende inzichten en situaties. De planoloog

136 Voogd (1995).

137 Naar: Voogd (1995: 21 e.v.).

138 De Roo (2002: 51).

139 Voogd (1995: 23).

140 Naar: Voogd (1995: 23).

141 Ten aanzien van deze systematiek zijn echter enkele kanttekeningen te plaatsen, zoals reeds eerder in deze paragraaf ook ter sprake is geweest. Deze discussie zullen we hier dan ook niet opnieuw voeren.

142 Voogd (1995) en Ekkers (2006: 19-20).

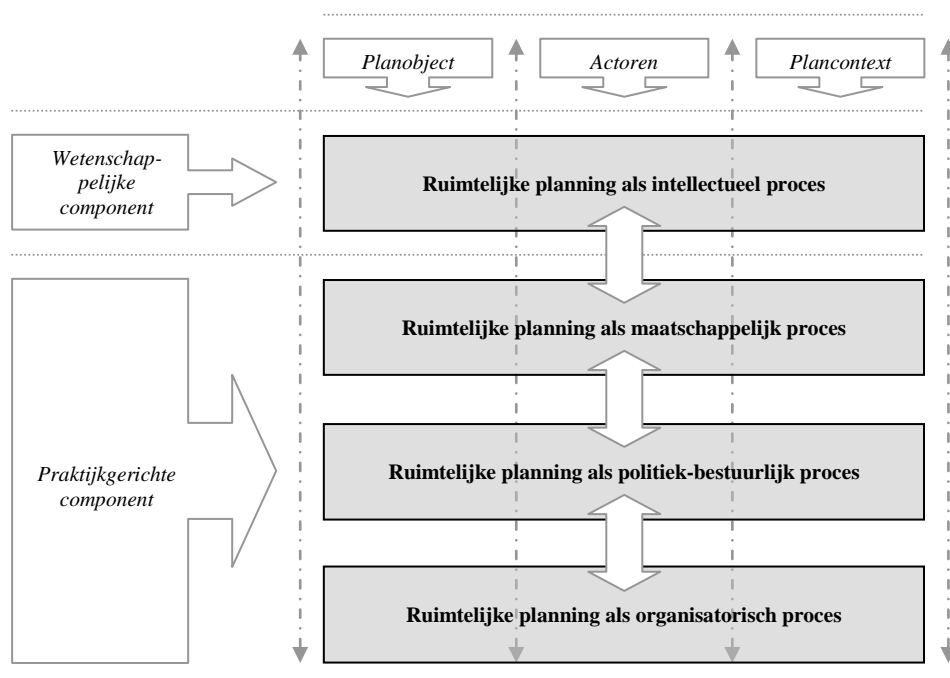
143 Voogd (1995: 51).

144 Voogd (1995: 65).

kan zichzelf echter voorzien van een aantal methoden en technieken, waarmee op een wetenschappelijk verantwoorde wijze ondersteuning kan worden geboden om het hoofd te bieden aan de complexe handlingspraktijk. Zo geeft Voogd een drietal vraagstellingen ¹⁴⁵; *wat is wezenlijk?*, *wat is mogelijk?* en *wat zijn de middelen?*, waarbij hij veronderstelt, dat ‘in essentie alle ‘denkspanningen’ in de ruimtelijke planning kunnen worden teruggebracht tot het vinden van antwoorden op deze drie vragen’ ¹⁴⁶. Aan een planningsproces kan tenslotte dus ook een intellectuele component worden toegewezen ¹⁴⁷.

Inkaderen van een strategisch ruimtelijk planfiguur voor stedelijke planning

In deze paragraaf hebben we de begrippen ruimtelijke ordening en planning ontleed in een aantal dimensies cq. componenten aan de hand van een tweetal analytische denkkaders. Binnen deze kaders bleek een sleutelpositie te zijn gereserveerd voor het proces. Het planningsproces is derhalve nader bekeken en onderscheiden in een vier-tal deelprocessen die van belang worden geacht bij het bewerkstelligen van een effectief en efficiënt plannings-traject. Dit alles kan worden herleid tot één overzichtelijk theoretisch ‘werkkader’, waarmee we een aantal analytische en succesbepalende ‘bouwstenen’ voor het vervaardigen en implementeren van (strategische) planinstrumenten kunnen aanreiken. Deze bouwstenen vormen een belangrijke leidraad (en afbakening) voor de navolgende hoofdstukken van het rapport en het veldwerk van deze studie; de casestudies van de eenentwintig onderzochte grote tot middelgrote gemeenten ¹⁴⁸. In figuur 2.3.2 wordt het werkkader geschematiseerd. Dit schema, en de bouwstenen waaruit het is opgebouwd, worden vervolgens voorzien van een bondige toelichting.



Figuur: 2.3.2: *Succesbepalende bouwstenen voor planinstrumenten*

Het bovenstaande schema visualiseert de bouwstenen waarvan de onderzoeker veronderstelt, dat deze allen dienen te worden meegewogen bij een succesvolle toepassing van een planinstrument voor strategische ruimtelijke planning en beleids(uit)voering ¹⁴⁹. Hoewel de bouwstenen in het schema weliswaar zijn afgebakend wordt middels deze visualisatie geen op zichzelf staande en onafhankelijke onderdelen binnen een planvormingsproces gesuggereerd, integendeel. De onderdelen dienen te worden beschouwd als wederzijds beïnvloedbare aandachtsvelden binnen een totaalproces van planning. De invulling van deze bouwstenen zal niet eenduidig, maar casusgevoelig zijn. Met andere woorden; afhankelijk van het gestelde doel, de beschikbare actoren en middelen en de

¹⁴⁵ Voogd (1995: 99).

¹⁴⁶ Naar: Voogd (1995: 99).

¹⁴⁷ Betreffende deze intellectuele component wijst Voogd ons wel op het gevaar van (mis-) gebruik van methodische hulpmiddelen om gevoelige politiek of bestuurlijk geladen kwesties (onterecht) te rechtvaardigen of kracht bij te zetten. Voogd (1995: 99).

¹⁴⁸ Dit veldwerk wordt in bijlage I van dit rapport uitvoerig behandeld. De voor elke gemeente onderzochte onderdelen en de gehanteerde onderzoeksmethodologie worden aan het begin van deze bijlage uiteengezet en toegelicht.

¹⁴⁹ Met de hier gemaakte veronderstelling wordt een belangrijke hypothese voor het onderzoek neergezet, deze zal ook als een rode draad door het vervolg van het (veld)onderzoek lopen.

kaders die voortvloeien uit de planningscontext zal moeten worden gezocht naar een optimale invulling van de te volgen beleidsstrategie, ofwel strategische planning behelst maatwerk! Hieruit wordt reeds eveneens duidelijk, dat strategische planning meer omvat dan enkel het vervaardigen van een (goed) planfiguur.

2.4 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is een denkkader uiteengezet waarbinnen de verschillende onderdelen van het onderzoek zijn te plaatsen en in hun onderlinge samenhang kunnen worden gezien. In het volgende hoofdstuk richt de aandacht zich op de juridische kaders - in het bijzonder die van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening - die het werkveld van de ruimtelijke ordening tot een zekere hoogte omsluiten.

Het onderzoek (deel A)

- **Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel**
 - **Naar een spectrum voor planning theorie**

3 Naar een nieuw ruimtelijk planningstelsel

De aanleiding om het ruimtelijke planningstelsel van Nederland te voorzien van een nieuw wettelijk kader kan worden gevonden in de stevige inhoudelijke en politiek-bestuurlijke discussies van de laatste decennia en de daaruit voortvloeiende constatering cq. conclusies ten aanzien van het functioneren van het oude wettelijke kader. In 2000 komt de VROM-raad in een préadvies over een herziening van de WRO tot een volgende samenvattende probleemstelling betreffende het instrumentarium van het oude wettenkader ¹:

“Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is er veel veranderd. Daardoor is de wet, ondanks het feit dat al veelvuldig wijzigingen zijn doorgevoerd, niet meer toegesneden op de eisen van de tijd. In de praktijk blijkt behoefte te bestaan aan een slagvaardiger stelsel. Procedures worden als te ingewikkeld ervaren en worden daarom ontweken, zoals het veelvuldig gebruik van de artikel 19-procedure laat zien. Ook schaalvergroting is een belangrijke ontwikkeling. De decentrale opzet van de WRO leidt tot problemen bij ruimtelijke ontwikkelingen van boven-lokaal belang: de verantwoordelijkheden liggen niet altijd op het niveau waar zij, gezien de aard van de te nemen besluiten, thuishoren. Daarnaast is het toegenomen belang van marktpartijen een ontwikkeling waarmee in het huidige wettelijk stelsel geen rekening is gehouden.”

Voor een goed begrip van de invulling van het nieuwe wettenkader is nader inzicht in de hierboven aangehaalde discussie(s) en de ontwikkeling van het oude planningstelsel van belang. In dit hoofdstuk zal een overzicht worden geboden van de belangrijkste gebeurtenissen en verschuivingen betreffende dit ontwikkelingsproces om in dit inzicht te kunnen voorzien. Er wordt ingegaan op de knelpunten ten aanzien van het functioneren van de WRO en het totstandkomingsproces van de Wro. Daarnaast worden de bedoelingen en bevoegdheden van het nieuwe wettenkader belicht. Hierbij wordt ook aandacht geschonken aan de wijze waarop beleidsmakers van de onderzochte gemeenten tegen het nieuwe stelsel aankijken. De functie en positie van de gemeentelijke structuurvisie binnen het ruimtelijke planningstelsel staat centraal.

Om een ruimtelijk planningstelsel aan een analyse te kunnen onderwerpen en van reflectief commentaar te kunnen voorzien, dient helderheid te worden geboden ten aanzien van de moeilijkheden bij het construeren en functioneren van een planningstelsel en het aanbrengen van wijzigingen binnen een aan dit stelsel verwant wettenkader. Dit hoofdstuk zal derhalve worden begonnen met een theoretische verkenning naar de grondslagen van een ruimtelijk planningstelsel en het hieruit voortvloeiende wettenkader.

3.1 De gedachteconstructie van een ruimtelijk planningstelsel

In dit hoofdstuk bezinnen we ons op het functioneren van het ruimtelijk planningstelsel in Nederland. In deze paragraaf wordt op basis van een gedachteconstructie begonnen met het belichten van de grondslagen van een planningstelsel in algemene zin. Deze constructie fundeert voor een belangrijk deel op het werk van De Ridder en Schut (1995) en De Ridder (1999). Voor een meer uitvoerige verdieping betreffende de onderstaande uiteenzetting wordt verwezen naar deze beide publicaties ².

Functies en kenmerken van een planningstelsel

Het begrip planningstelsel kan worden gezien als ³: ‘een bestuursstructuur (institutie) ofwel een set van regels voor georganiseerde complexe beleidsvorming, hetgeen veelal meerdere bestuurslagen betreft’. Deze institutie laat zich nader karakteriseren aan de hand van een tweetal componenten; namelijk ‘vormgeving’ en ‘functies’. Het vormgeven van een planningstelsel geschiedt middels de ‘instanties’ die deel uitmaken van het stelsel en de ‘spelregels’ die het verkeer tussen deze instanties geleiden ⁴. Aanvullend op deze ‘bouwstenen’ kan worden opgemerkt, dat de instanties die deel uitmaken van een planningstelsel, doorgaans niet specifiek zijn ontwikkeld en ingevoerd ten behoeve van dit stelsel. Dit geldt voor de spelregels daarentegen veelal wel.

Een planningstelsel staat ten dienste van ‘georganiseerde, complexe beleidsvorming’. Derhalve liggen aan een dergelijke bestuursstructuur een aantal veronderstellingen ten grondslag betreffende de wijze waarop de beleidsvorming binnen deze structuur gestalte dient te krijgen. Dit complex aan veronderstellingen wordt ook wel aangeduid als het ‘ideaalmodel’ van een planningstelsel en wordt opgebouwd uit ‘een combinatie van empirische in-

1 Uit: VROM-raad (2000: 9) *Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie.*

2 J. de Ridder en D. Schut (1995: H1) *De WRO in de steigers. De gevolgen van recente wetgeving voor het planningstelsel van de ruimtelijke ordening.* en J. de Ridder (1999) *De WRO in de wolven*, opgenomen in: J. de Ridder en N.S.J. Koeman (1999) *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*

3 Naar: De Ridder en Schut (1995: p. 13) en De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 13).

4 De Ridder en Schut (1995: 13).

zichten en normatieve opvattingen over planning en de inrichting van de bestuurlijke organisatie' ⁵. Het ideaalmodel van een planningstelsel kan ook worden opgebouwd naar de functies die aan een dergelijk stelsel worden toebedacht. Hieronder staan een aantal verschillende functies uiteengezet die veelal als motief gelden bij de inrichting van een planningstelsel ⁶:

- interne samenhang,
- taakverdeling,
- horizontale coördinatie,
- verticale coördinatie,
- wetenschappelijke, althans systematische beleidsvoorbereiding,
- democratische inbedding van de beleidsvoorbereiding,
- externe binding / bescherming burgerlijke rechten.

Een planningstelsel kan zagezegd worden gezien als een gedachteconstructie. Deze constructie krijgt neerslag in 'de hoofden van de betrokkenen', de instanties, en de (spel)regels van de desbetreffende wetgeving. Dit stelsel van bestuursstructuren en wetgeving steunt op meerdere onderliggende veronderstellingen en dient daarmee tevens een aantal verschillende functies. Dit alles valt nog verder te specificeren middels een drietal te onderscheiden niveaus van waaruit een planningstelsel kan worden bestudeerd, deze niveaus volgen uit een indeling van De Ridder en Schut ⁷:

1. Het eerste niveau behelst de denkbeelden ten aanzien van de inrichting van een planningstelsel en het verloop van de beleidsprocessen die binnen dat planningstelsel gestalte dienen te krijgen, ofwel het 'ideaalmodel' van een planningstelsel. Dit model kan worden beschreven middels de functies van een planningstelsel.
2. Het tweede niveau behelst de wetgevende component van een planningstelsel. Een planningstelsel omvat per definitie een juridische constructie. In de wetgeving worden instanties aangewezen en/of opgesteld, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bepaald en toegewezen, en spelregels omtrent het verkeer tussen de instanties vastgelegd. De wetgeving kan eveneens worden geanalyseerd middels de functies van een planningstelsel.
3. Het derde en laatste niveau behelst een empirisch planningproces betreffende een planningstelsel, ofwel het stelsel in werking. Dit empirische proces richt zich op het gedrag van de mensen en instanties bij de totstandkoming van plannen onder 'vigueur' van de betreffende wetgeving.

In het voorgaande hoofdstuk zijn de dynamiek en 'grilligheid' van de (ruimtelijke) planning, en de (maatschappelijke en bestuurlijke) context waarbinnen deze planning gestalte dient te krijgen, meerdere malen ter sprake gekomen. Daar een ruimtelijk planningstelsel een belangrijk onderdeel vormt van deze bestuurlijke context, treffen deze kenmerken dan ook zeker het stelsel en diens context. Dit alles leidt tot een welhaast continue behoefte aan reflectie, dan wel aanpassing van het ruimtelijke planningstelsel. Deze behoeften zorgen ook voor een druk op de juridische vormgeving van het planningstelsel. Indien veranderingen worden doorgevoerd, betekent dit dus tevens aanpassing(en) aan de grondslagen van het stelsel. Dergelijke 'veranderingsprocessen' zijn als processen van beleidsvorming te analyseren. De Ridder en Schut onderscheiden beleidsvorming in een tweetal deelprocessen, welke onderling zijn verstrengeld 'als draden in een koord' ⁸. In dit onderscheid betreft het eerste deelproces (de 'groene draad') de intellectuele kant van beleidsvorming, ofwel het bedenken van beleid en de keuzeactiviteiten die hierbij komen kijken. Het tweede deelproces (de 'rode draad') raakt aan de maatschappelijk-politieke kant van beleidsvorming, ofwel het bepalen en beslissen omtrent beleid en beleidskeuzen en de invloedsuitoefening die hierbij komt kijken. ⁹

Construeren van een ruimtelijk planningstelsel en wettenkader

In het eerste deel van deze paragraaf zijn we ingegaan op de algemene kenmerken van een planningstelsel. In het nu volgende deel zullen we ons nader wenden op de complexe werking van een ruimtelijk planningstelsel en de moeilijkheden die komen kijken bij het aanpassen dan wel geheel herzien van een dergelijk stelsel.

⁵ Naar: De Ridder en Schut (1995: 13).

⁶ Uit: De Ridder en Schut (1995: 13-14) Voor een meer uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar de betreffende referentie.

⁷ Naar: De Ridder en Schut (1995: 15-16).

⁸ De Ridder en Schut (1995: 17).

⁹ Naar: De Ridder en Schut (1995: 17-19).

Het ruimtelijke planningstelsel in Nederland is met de inwerkingtreding van de Wro en de ingebouwde grondexploitatiewetgeving aan een fundamentele herziening onderworpen. Het totstandkomingsproces en het huidige beheer en gebruik van dit stelsel kunnen om meerdere redenen als een flinke uitdaging worden beschouwd. Een eerste hiervoor aan te wijzen reden is dat een ruimtelijk planningstelsel een ‘organisch gegroeide sociale structuur’ betreft¹⁰, welke zich diep heeft geworteld binnen diverse betrokken bestuursstructuren. Bij het aanpassen of herzien van een stelsel dient men zich bewust te zijn van het ‘verleden’ van dit stelsel en de padafhankelijke doorwerking die daarbij gemoeid gaat, anders geformuleerd: het ontwerpen van een nieuw planningstelsel begint niet met een ‘schoon blad’. In het werk van De Ridder wordt ten aanzien van dit (ontwerp)proces dan ook de vergelijking getroffen met ‘de praktijk van piecemeal engineering’¹¹, waarbij hij tevens wijst op de doorgaans permanent heersende onvrede betreffende de resultaten van dit proces.

Het ontwerpen van een planningstelsel, of anders gezegd, institutionele vormgeving valt te bezien als een wijze van beleidsvorming; middels institutionele structuren worden ‘premissen’ voor een latere beleidsvoering vastgelegd¹². Daar een beleidsorganisatie kan worden beschouwd als een grove versimpeling van de werkelijkheid, blijkt het eveneens onmogelijk te zijn om binnen deze structuren de mogelijke belangen en vereisten ‘in gelijke mate’ een institutionele positie te verschaffen¹³. Zo komen bij het vraagstuk omtrent de inrichting van een ruimtelijk planningstelsel meerdere tegenstrijdigheden aan het licht. In navolging op De Ridder noemen we hier een vijftal van deze tegenstrijdigheden die veelvuldig plaatsvinden¹⁴:

- eigendomsrecht vs overheidsregulering,
- rechtszekerheid vs flexibiliteit,
- inspraak en rechtsbescherming vs slagvaardigheid,
- centraal vs decentraal,
- facet vs sector.

Het complexe programma van vereisten en de hieruit voortvloeiende tegenstrijdigheden noopt De Ridder betreffende het ontwerpen van een planningstelsel tot de vergelijking met ‘de kwadratuur van de cirkel’; een verbetering op het éne punt resulteert in een verschraling op het ander punt¹⁵. Bij het ontwikkelen en implementeren van een (nieuw) ruimtelijk planningstelsel dient er rekening te worden gehouden met deze ‘potentiële spanningsvelden’; hier kan middels een tweetal ‘ontwerpstrategieën’ richting aan worden gegeven¹⁶:

- *een complexiteit-reducerende strategie*
In deze strategie wordt getracht ‘de bronnen van spanning zoveel mogelijk uit het stelsel weg te organiseren, met een relatief eenvoudig en efficiënt stelsel van besluitvorming, dat allerlei keuzes, coördinatievragen en conflicten externaliseert, als resultaat’.
- *een complexiteit-vergrotende strategie*
In deze strategie wordt getracht ‘de ingewikkeldheid en veelvormigheid van de te besturen processen zoveel mogelijk binnen het planningstelsel te kopiëren, met een relatief complex stelsel van besluitvorming, dat allerlei keuzes, coördinatievragen en conflicten internaliseert, als resultaat’.

De Ridder pleit in zijn werk voor de eerste strategische richting: een planningstelsel dient zo eenvoudig mogelijk te worden ingericht. Deze strategie is ook duidelijk zichtbaar terug te vinden in de opzet van de nieuwe Wro, hetgeen ook in een later stadium van dit hoofdstuk zal worden belicht.

Het ruimtelijke planningstelsel krijgt een juridische neerslag binnen de wetgeving van de Wet ruimtelijke ordening. Bij dergelijke wetten, waarin een planningstelsel wordt vastgelegd en geregeld, spreken we van ‘institutionele arrangementen’. Een institutioneel arrangement betreft ‘een geheel van organisatievormen, bevoegdheden en regels, dat de betrekking tussen een aantal actoren beheerst’¹⁷. Dit houdt in, dat deze arrangementen aan de hand van een stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in zekere zin aansturen en invloed kunnen uitoefenen op het gedrag van de betreffende actoren, bijvoorbeeld doormiddel van het opnemen van geboden en

10 De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 3).

11 De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 3).

12 De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 4).

13 Naar: De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 4).

14 Uit: De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 4-6) Zie ook: P.J.J. van Buuren [et al.] (2009: 7 e.v.) *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. In het overzicht van § 3.2 zullen deze tegenstrijdigheden eveneens terugkeren.

15 De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 6).

16 Naar: De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 6-7).

17 Naar: De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 7).

verboden. Echter, het gedrag van actoren is niet enkel af te leiden uit ‘de aard van de relevante instituties’¹⁸, in andere en scherpere bewoording: over de mate waarin de geboden institutionele kaders daadwerkelijk aanzetten tot de gewenste gedragskeuzen van actoren kunnen geen verstrekkende garanties worden gegeven. Actoren betrekken deze ‘institutionele gegevens’ namelijk in hun afwegingen als ‘kostenverhogende factoren of onvermijdbare verplichtingen, maar ook als kostenverlagende mogelijkheden of hulpmiddelen’¹⁹. Dit alles beïnvloedt de uiteindelijke gedragskeuze(n) van de actoren.

Daar de geringe voorspelbaarheid van het gedrag van actoren op basis van de geboden kaders zich nadrukkelijker laat gelden naarmate deze kaders en het hiermee beoogde gedrag gedetailleerder en specifiek van aard zijn, meent De Ridder dat ‘de ontwerper van een institutioneel arrangement de gedragsbeïnvloedende kaders van dit arrangement tot een noodzakelijke minimum dient te beperken’²⁰. De praktijk laat zien dat de gebruikers uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de definitieve richting en invulling van het handelen. Derhalve dient het ontwerp van een planningstelsel de ruimte te bieden aan actoren en enigszins behoudend te zijn waar het directieve regels betreft. In het verlengde van deze aanbeveling pleit De Ridder voor het inpassen van ‘redundante voorzieningen’ in een planningstelsel, dit houdt in dat een institutionele kader verschillende voorzieningen bevat die allen dezelfde functie(s) kunnen bekleden²¹. Zodoende kan indien een voorziening tegen de verwachting in niet optimaal blijkt te functioneren, worden opgevangen en vervuld door een andere, nevenstaande voorziening.

In het voorgaande zijn een tweetal wenselijke uitgangspunten neergezet voor het construeren van een planningstelsel. Ten eerste dient men bij het ontwerpen en inrichten van een stelsel de complexiteit van de gekozen constructie tot een minimum te beperken. Ten tweede dient men binnen de constructie van het desbetreffende stelsel ruimte te bieden voor de gebruikers van dit stelsel, ofwel: soberheid wat betreft directieve regels en redundantie wat betreft gebruiksregels. Tenslotte dient men zich bij het ontwerpen en inrichten van een planningstelsel rekening te houden met ‘de complexiteit en variëteit van de in de institutionele wetgeving in te passen processen’ en de wijze waarop deze processen en het ‘conceptuele kader’ waarbinnen deze processen zijn te plaatsen, op een bepaald moment kunnen worden gezien²². Derhalve is men ten gunste van de werking van wetgeving, ‘de rechtszekerheid en de feitelijke zekerheid’, gebaat bij een zuinige invulling en bovenal duurzaam ontwerp van een planningstelsel²³.

3.2 Ontstaan en ontwikkeling van het ruimtelijke planningstelsel in Nederland

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de totstandkoming en evoluering van het ruimtelijke planningstelsel in Nederland. De rol en functie van het strategisch ruimtelijk planfiguur vormt een rode draad binnen deze beschouwing. Naast het wettenkader van de WRO komen ook nevenstaande en aanvullende regels en bevoegdheden uit het ruimtelijke bestuursrecht en het beleidskader van het Rijk, voor zover deze van invloed zijn (geweest) op de rol en functie van het strategische ruimtelijk planfiguur, aan het licht.

Van de Woningwet naar de Wet op de Ruimtelijke Ordening

De totstandkoming van de Woningwet (WW) 1901 kan worden beschouwd als het startpunt van de geschiedenis van de ‘moderne’ ruimtelijke (en stedelijke) planning²⁴. Middels deze volkshuisvestingswet werd door de Rijksoverheid voor het eerst aan gemeenten een juridisch instrumentarium met bijbehorende bevoegdheden en verplichtingen ter bevordering van de stedelijke planning geboden. Hoewel de WW 1901 in eerste instantie een verbetering van de volkshuisvesting beoogde, verkregen gemeenten in de vorm van het bouwverbod, het uitbrei-

18 De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 7) Voor een uitdieping met voorbeelden omtrent deze thematiek wordt verwezen naar het hier gerefereerde werk van De Ridder.

19 De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 7).

20 De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 9).

21 De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 9) Een zeer treffend voorbeeld van de werking en behoefte van een dergelijke voorziening kan worden gevonden in de voormalige invulling van de Artikel-19-procedure. Deze procedure zal in het vervolg van dit hoofdstuk worden toegelicht.

22 Naar: De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 12).

23 Naar: De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 12).

24 Zie onder meer: P.J.J. van Buuren [et al.] (1991) *25 Jaar WRO*, Van Buuren [et al.] (2009), H. van der Cammen en L. de Klerk (2003) *Ruimtelijke ordening*, A.W. Klaassen (2002) *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk* Uiteraard werd voordien ook beleid gevoerd, wat hedendaags kan worden gezien onder de noemer ‘ruimtelijke ordening’. Echter, dit beleid was veelal ‘een uitvloeisel van andere bestuurstaken’ en niet aangestuurd door een centrale overheid (Van Buuren [et al.] (2009: 11)). Zie voor een meer uitvoerige beschouwing over het ontstaan en de ontwikkeling van de volkshuisvesting in Nederland ook: P. Ekkers (2006: 55 e.v.) *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*.

dingsplan en nieuwe onteigeningsmogelijkheden enkele (weliswaar eenvoudige) planinstrumenten voor het beoefenen van ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau²⁵.

In de eerste jaren na de inwerkingtreding van de WW 1901 verliep het inzetten van het geboden instrumentarium stroef. Het uitbreidingsplan had slechts het karakter van een gejuridificeerd stratenplan en tot primair doel het behartigen van volkshuisvestingsbelangen²⁶. Ook na de eerste wetwijziging van de WW in 1921, waarin weliswaar het karakter van het uitbreidingsplan werd verruimd van een louter ‘infrastructureel plan’ tot een plan van uitbreiding waarbinnen ‘bestemmingen voor de toekomst in hoofdzaak kon worden aangegeven’²⁷, bleef de sterke verwevenheid tussen de beleidsterreinen volkshuisvesting en stedenbouw ongewijzigd²⁸. De tweede wetwijziging van de WW in 1931 verschafte een eerste aanzet tot het loskoppelen van het beleid van de ruimtelijke ordening aan dat van de volkshuisvesting. Vanaf omstreeks 1937 begon de praktijk van de uitbreidingsplannen zich in grotere mate af te splitsen van het volkshuisvestingsbeleid en werd de stedenbouw cq. de ruimtelijke ordening ‘een zelfstandige tak van bestuur’²⁹. Een toenemende bewustwording van het belang van een goede stedelijke planning en het toekennen van ruimtelijke planning als taak van de overheid, voedde de behoefte voor het ontwikkelen van een adequaat wettelijk kader ten behoeve van de ruimtelijke ordening³⁰. In 1956 resulteerden de wetsvoorstellen van de Commissie-Van de Bergh tot twee nieuwe wetsontwerpen, deze wetsontwerpen mondden in 1962 uit in de nieuwe Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Beide wetten zijn op 1 augustus 1965 in werking getreden.

Met de komst van de WRO 1965 kreeg Nederland een ‘nieuw stelsel van verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening’³¹, welke voor het eerst waren ondergebracht in een eigen daarvoor bestemd wettelijk kader. Het wettelijke kader voor de ruimtelijke ordening beschrijft de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen. De verschillende onderdelen van de WRO werden nader geregeld en toegelicht in het gelijktijdig vastgestelde Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1965 (BRO). Met de komst van de WRO werd een hiërarchisch planstelsel geïntroduceerd³², hierbinnen werden drie bestuursniveaus onderscheiden die het ruimtelijk beleid middels het geboden instrumentarium gestalte dienden te geven. De wetgever ging hierbij uit van een gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling³³, het zwaartepunt van het ruimtelijk beleid bleef zo op het gemeentelijke bestuursniveau.

Op het bestuursniveau van het Rijk en de provincies voorzag de WRO 1965 slechts in indicatieve, beleidsmatige planinstrumenten³⁴, te weten het facetplan op rijksniveau en het streekplan op provinciaal niveau³⁵. Op het bestuursniveau van de gemeenten konden de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor het grondgebied (of delen daarvan) van de betreffende gemeente worden vastgelegd in een structuurplan³⁶. Rechtstreekse juridische binding voor burgers en overheid kon voortaan worden bereikt in het gemeentelijke bestemmingsplan. Krachtens het ‘beruchte’ Artikel-19 WRO kregen de gemeenten tevens de beschikking over een algemene vrijstellingsmogelijkheid (voor projecten). Op grond van de artikel-19-procedure bood de WRO de mogelijkheid om, ten behoeve van allerlei nieuwe ontwikkelingen en inzichten, aan een met het geldende bestemmingsplan strijdig bouwplan of ander strijdig gebruik vrijstelling te verlenen van dat geldende bestemmingsplan³⁷.

De wetwijziging van 1985

Daar onder meer de verticale coördinatie onder de WRO 1965 stroef verliep³⁸, heeft de wetgever de WRO meerdere malen aan aanpassingen onderworpen³⁹. De wetwijziging van de WRO uit 1985 verwezenlijkte ‘een

25 Van Buuren [et al.] (2009) en Klaassen (2002).

26 Klaassen (2002).

27 Van Buuren [et al.] (2009) en Klaassen (2002: 23).

28 De beleidsdiscipline ‘ruimtelijke ordening’ kan in deze periode op gelijke voet worden beschouwd aan dat van ‘stedenbouw’ (Klaassen (2002)).

29 Van Buuren [et al.] (2009) en Klaassen (2002: 23 e.v.).

30 Deze bewustwording van het belang van een goede stedelijke planning en de behoefte voor een centraal gestuurd wettelijk kader voor ruimtelijke planning kreeg verder gestalte door de onderzoeksrapporten van respectievelijk de Commissie-Frederiks en de Commissie-Van den Bergh. Zie ook: Van Buuren [et al.] (2009) en Klaassen (2002) Vergelijk tevens met: Ekkers (2006: 36 e.v.), Van der Cammen en de Klerk (2003: 173 e.v.) en H. Voogd (2001: 114) *Facetten van de planologie*.

31 Naar: F.A. van Doorn en M.E. Pietermaat-Kros (2008: 13) *RO bij de hand*.

32 Van Buuren [et al.] (2009).

33 Lurks (2001: 1).

34 T.H.H.A. van der Schoot (2008-I: 5) *Nieuwe Wro: bedoelingen en bevoegdheden*.

35 Zie onder meer: Van Buuren [et al.] (2009) en Voogd (2001).

36 Naar: Voogd (2001: 69) *De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening*.

37 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 13).

38 Van der Schoot (2008-I: 5).

39 Het wettelijke planstelsel voor de ruimtelijke ordening is in haar bestaan vele malen herzien. In § 3.3 wordt op een meer uitgebreide wijze inhoud gegeven aan de ontstane knelpunten in het wettelijke kader.

aantal als dringend aan te merken wijzigingen en aanvullingen⁴⁰. De wetgever heeft aan het gebrek aan verticale coördinatie tegemoet willen komen, door onder anderen de aanvulling van de planologische kernbeslissing (pkb) als planinstrument op rijksniveau op te nemen binnen het wettelijke planstelsel⁴¹ en de mogelijkheid te bieden tot de opname van concrete beleidsbeslissingen (die een bestemmingsplanvervangend karakter hadden) in de pkb of het streekplan⁴². Overigens functioneerden deze nieuwe maatregelen verre van optimaal en hadden zij bovendien veel jurisprudentie tot gevolg. Op basis van aanvullende sectorale wetgeving (waaronder de Tracé-wet en het NIMBY-instrumentarium) kon in een later stadium alsnog worden ingegrepen in het planstelsel van de WRO. Het planstelsel werd door deze ingrepen echter zeer complex.⁴³

De WRO 1985 kende ook ten aanzien van het gemeentelijke bestuursniveau een aantal belangrijke wijzigingen. Zo heeft het veelvuldige (mis)gebruik van de Artikel-19-procedure door de gemeenten⁴⁴ de wetgever doen besluiten om aanpassingen te maken (verkorting) in de procedure van totstandkoming van het bestemmingsplan en de regeling van de vrijstellingsmogelijkheden⁴⁵. Daarnaast zijn de juridische verplichtstelling van het gemeentelijke structuurplan voor gemeenten en de eis dat het structuurplan primair betrekking moet hebben op het langer termijnbeleid⁴⁶, komen te vervallen. Dit heeft mede ten gevolge gehad, dat aanzienlijk minder gemeenten met een juridisch bindend structuurplan zijn gaan werken. In plaats hiervan werden (onder diverse creatieve benamingen) alternatieve beleidsplannen ontwikkeld, welke niet aan de formele procedures hoefden te voldoen. Doordat hiermee de lange inspraakprocedures (deels) konden worden vermeden, kon het planproces beduidend worden versneld.

Ondanks deze ontwikkelingen nam het totale aantal gemeenten dat in Nederland bleef werken met strategische, ruimtelijke stadsplannen na 1985 aanzienlijk af⁴⁷. Sinds de inwerkingtreding van de WRO 1965 zijn de positie van de overheid als 'actor' in de 'planning arena' en haar rol binnen het 'planningsspel' aan sterke veranderingen onderhevig geweest⁴⁸. Deze verschuivingen hebben in de laatste decennia duidelijke sporen achtergelaten in het planninggericht handelen van gemeenten en geleid tot een herbezinning onder de gemeenten over de wijze waarop men tegen stadsplanning in het algemeen aankeek⁴⁹. De behoefte van gemeenten om het ruimtelijke beleid in te richten naar de hand van strategische, integrale stadsplannen verminderde dan ook in de periode rond de eind jaren tachtig. Het gemeentelijk ruimtelijke beleid werd in veel gevallen vormgegeven op basis van projectbesluitvorming en 'anticipatiemaatregelen'⁵⁰. De ruimtelijke beleidsvoering op het gemeentelijke niveau verliep hierdoor zelden gefaseerd volgens de trits 'bestemming-inrichting-beheer'⁵¹.

Nieuwe aanzetten tot integrale gebiedsontwikkeling: Wgr-plus, GSB en ISV

Omstreeks de jaren tachtig begon de invloed van marktpartijen op het planningsproces te vergroten. In veel gemeenten leidde dit tot een sterke toename van het aantal door marktpartijen gestuurde ontwikkelingsinitiatieven en PPS-constructies. Mede ingegeven door de sterke economische groei van de (begin) jaren negentig dreigde in bepaalde gemeenten welhaast een wildgroei van losse projecten en ontwikkelingen te ontstaan⁵². Deze wildgroei van projecten en ontwikkelingen voedde in de betreffende gemeenten de behoefte om opnieuw te gaan denken in termen van integrale, stadsomvattende ruimtelijke planning. In slechts een beperkt aantal gevallen leidde dit overigens tot de vaststelling van een nieuw stadsbreed strategisch beleidsplan conform de WRO⁵³. Naast de zojuist beschreven (project) ontwikkeling zijn tenminste nog twee belangrijke aanleidingen aan te wijzen voor een opleving van de strategische beleidsplanning (en het vervaardigen van stadsplannen) in de midden jaren negentig, te weten de opkomst van regionale structuurplanning cq. de intergemeentelijke samenwerkings-

40 Uit: Klaassen (2002: 25-26) De inwerkingtreding van de wetwijziging heeft gefaseerd plaatsgevonden. De wijzigingen op rijks- en provinciaal niveau zijn op 1 maart 1986 in werking getreden, de wijzigingen op gemeentelijk niveau en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO 1985) op 1 juli.

41 De voornaamste planologische beslissingen van de regeringen doorlopen reeds sinds het begin van de jaren zeventig de procedure van planologische kernbeslissing (de pkb-procedure). De pkb-procedure is echter pas in 1985 na veel politiek touwtrekken formeel opgenomen in de WRO (Voogd (2001: 60)).

42 Van der Schoot (2008: 5).

43 Van der Schoot (2008: 5).

44 Zie onder meer: J. de Ridder en N. S. J. Koeman (1999: e.v.) *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* en J. de Ridder, G. A. Dijkstra en R. H. C. Kemkers (2002: 13 e.v.) *Artikel 19 in de praktijk*.

45 Klaassen (2002: 25-26).

46 Zie onder meer: Voogd (2001: 69).

47 Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007) *Analyse van de stadsplannen van tien grote gemeenten in Nederland ten behoeve van de stedelijke planningspraktijk* en bijlagen I en II van dit rapport.

48 Een fraaie beschrijving van deze 'planologische metaforen' kan worden gevonden in: E.J. Kaiser [et al.] (1995: 5 e.v.) *Urban Land Use Planning*.

49 M.C. Hidding (2006: 58 e.v.) *Planning voor stad en land*.

50 De Ridder en Koeman (1999: 26), Groepsproject Master Planologie (2007) en bijlage I van dit rapport.

51 De Ridder en Koeman (1999: 26) en Van Buuren [et al.] (2009: 4).

52 Zie onder meer: bijlage I van dit rapport.

53 Bijlagen I en II van dit rapport.

verbanden (o.a. de Wgr-plus regio's), en het Grotestedenbeleid (GSB) en het hier uit voortvloeiende Investeringsbudget voor Stedelijke Vernieuwing (ISV) afkomstig van de rijksoverheid.

In 1994 treedt de Kaderwet 'bestuur in verandering' in werking. Deze tijdelijke wet was van toepassing op een zevental samenwerkingsgebieden, waarin de betrokken gemeenten verplicht werden gesteld 'in regionaal verband een aantal taken op het terrein van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische zaken en milieu uit te voeren, waarbij lokale en regionale belangen tegen elkaar worden afgewogen'⁵⁴. In een later stadium is de Kaderwet komen te vervallen en zijn een aantal bepalingen ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in zogeheten Plusregio's⁵⁵ opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Begin 2006 doet de Wijzigingswet Wgr-plus haar intrede, hiermee werden de mogelijkheden voor een verplichtende samenwerking tussen gemeenten voortgezet en verruimd. De Wgr-plus dient ondermeer om gemeenten in staat te stellen om specifieke afstemmingsproblemen op het ruimtelijke vlak effectiever en efficiënter aan te pakken⁵⁶. De ontwikkeling van regionale structuurplannen en -visies voor deze Plusregio's vroegen om een visionaire inbreng van de betrokken gemeenten. Voor veel gemeenten was dit een aanleiding om te komen tot een heroverweging van het eigen te voeren strategische ruimtelijke beleid en na te denken over de positionering van de eigen gemeente binnen de regio. Tevens diende ook het regionaal vastgestelde ruimtelijke beleid een neerslag te krijgen in het eigen gemeentelijke beleid.

Naast de genoemde wettelijke bepalingen zorgde ook het strategisch ruimtelijke beleid van de rijksoverheid, destijds vastgelegd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO) en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), tot een aanzet om te komen tot een steviger regionaal afgestemd en integraal strategisch ruimtelijk beleid. Kijkend naar het aantal nieuw vervaardigde gemeentelijke ruimtelijke visies en de motivering van de gemeenten betreffende de aanleiding om te komen tot deze nieuwe visies, kan geconcludeerd worden, dat bovengenoemde rijksaansturingen (zowel middels indicatieve nota's als juridische kaders) hebben bijgedragen aan het bewerkstelligen van (regionale) doelstellingen van het Rijk en een toename in het aantal gemeentelijke strategische ruimtelijke plannen⁵⁷.

Een andere stimulans voor gemeenten om te komen tot het vastleggen van nieuw strategisch (ruimtelijk) beleid in een daarvoor bestemd gemeentelijk beleidsplan wordt omstreeks eind jaren negentig ingegeven door de komst van het GSB en een aan het GSB hangend financieel instrument, het ISV. Het GSB vloeide in 1994 voort uit een initiatief van de vier grote steden in Nederland (de G4)⁵⁸ en tracht een impuls te bieden aan de revitalisering van steden op sociaal, economisch en fysiekruimtelijk niveau⁵⁹. Het beleid afkomstig uit het GSB ontstond in eerste instantie door de zorg van de vier steden over de scheefgroei op de arbeidsmarkt en de stedelijke woningvoorraad⁶⁰, hedendaags omvat het GSB een bredere stedelijke reikwijdte en beoogt men 'in te spelen op de specifieke noden van de gehele stedelijke samenleving'⁶¹.

Het GSB behelst een reeks van geldstromen en afspraken vanuit de rijksoverheid naar de gemeenten toe, met als doel deze gemeenten in staat te stellen maatregelen te nemen met betrekking tot een aantal beleidsterreinen, waaronder wonen, werk, ruimte en stadseconomie, ter bevordering van de vitaliteit van deze steden. De rijksoverheid legt met de betrokken gemeenten middels convenanten een aantal prestatievelden vast voor een vaste periode. Om aanspraak te kunnen maken op het beschikbare GSB-budget dienen de betreffende gemeenten ontwikkelingsprogramma's op te stellen waarin aan de prestatieafspraken tegemoet moet worden gekomen. Deze ontwikkelingsprogramma's worden verankerd in een Meerjarig Ontwikkelingsprogramma (MOP). Aan het einde van de beleidsperiode dienen de gemeenten verantwoording af te leggen over de behaalde resultaten.⁶²

De aanpak van het GSB liet zich gedurende de periode van 1995 - 1998 (GSB I) kenmerken door een sterk projectmatig karakter⁶³. In de 'doorstart convenanten' voor de periode 1999 - 2004 (GSB II) zijn de vijf themavelden uit het GSB I herleid tot drie dimensies of 'pijlers': economie en werk, fysieke infrastructuur en sociale in-

54 Naar: Stadsregio's (2009) www.stadsregios.nl.

55 Eind 2005 vielen honderdenacht gemeenten onder een plusregio. In 2006 telde Nederland acht van deze plusregio's, zie onder meer Stadsregio's (2009).

56 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerie van VROM) (2009), www.vrom.nl.

57 Zie: Groepsproject master Planologie (2007) en bijlage I van dit rapport.

58 Het GSB is in 1994 naar initiatief van de vier grote steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht opgenomen binnen het stedelijk beleid van de rijksoverheid.

In 1995 sloot het Rijk drie convenanten af met de vier genoemde steden (GSB I). In een later stadium zijn daar meerdere gemeenten aan toegevoegd. Het GSB richtte zich toentertijd op een vijftal themavelden, te weten: werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. Inmiddels is het GSB (middels het GSB II en het GSB III) uitgegroeid tot een volwaardig beleidsstelsel, dat haar pijlers richt op tweënderdertig grote tot middelgrote steden (de G32).

Zie onder meer: Grotestedenbeleid (2009) www.grotestedenbeleid.nl, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties (2002: 4 (publiekversie)) *Steden op Stoom. Tussenstand Grotestedenbeleid 1994 - 2002* en Ekkers (2006: 237-238).

59 D. Kamphorst en G. de Roo (2003: 9) *Stedelijke vernieuwing en lokaal milieubeleid: een verkennende studie naar lokaal milieubeleid in het ISV I*.

60 Ekkers (2006: 237).

61 Naar: Ministerie van BZ en K (2002: 3).

62 Ekkers (2006), Kamphorst en De Roo (2003) en Ministerie van BZ en K (2002).

63 Ministerie van BZ en K (2002: 7).

frastructuur. Met het GSB II heeft de overheid geprobeerd een meer integraal en programmatische manier van beleidsvoering onder de steden te bewerkstelligen. Van de gemeentelijke beleidsdepartementen werd ondermeer verwacht dat zij ‘binnen en tussen de drie pijlers meer integraal en in ketens zouden gaan denken en werken’⁶⁴, ten einde te streven naar een betere afstemming en samenwerking tussen de afzonderlijke beleidsvelden. Tevens zijn de voorstellen in de nieuwe convenanten omtrent afspraken en bekostiging meer gericht op programma- en minder op projectniveau⁶⁵. Inmiddels loopt de derde GSB periode tegen het einde, 2005 - 2009.

In 1999 werd het ISV ingesteld als een belangrijk financieel instrument voor gemeenten bij stedelijke planning. Het ISV bundelt subsidies van een drietal ministeries, welke voorheen via afzonderlijke regelingen werden uitgekeerd, en heeft daarbij het karakter meegekregen van een brede doeluitkering om gemeenten in staat te stellen fysieke maatregelen te treffen omtrent stedelijke vernieuwing. Dit houdt voor gemeenten in, dat om aanspraak te kunnen maken op dit overkoepelende budget, de voornemens voor het gemeentelijke beleid gericht op stedelijke vernieuwing eveneens een neerslag moeten krijgen binnen een ontwikkelingsprogramma (MOP). De ISV-gelden worden voor het grootste gedeelte rechtstreeks toebedeeld aan de tweeëndertig (GSB) steden, dit gebeurt volgens een controle en toekenning door het Rijk. Een deel van het overige budget wordt verdeeld over de overige gemeenten, de toekenning hiervan verloopt via de betreffende provincie.

De gemeenten worden, binnen de gestelde beleidskaders van de Wet stedelijke vernieuwing (2000), vrijgelaten in de besteding van het investeringsbudget. De ISV kaders krijgen gestalte op basis van procesmatige en inhoudelijke prestatievelden. Binnen het beleidskader van ISV I werden twaalf prestatievelden omschreven, in het beleidskader van ISV II wordt de nadruk meer gelegd op hetgeen bereikt dient te worden aan de hand van output-doeleinden.⁶⁶ Gemeenten dienen met het MOP (betreffende de prestatievelden) een samenhangend perspectief te bieden op de noodzakelijke maatregelen ten aanzien van verbetering van de stedelijke kwaliteit. De rijksoverheid geeft hiermee middels het GSB en het ISV een impuls aan de strategische beleidsvoering op gemeentelijk niveau.⁶⁷

De MOP's hebben veelal gefungeerd als onderlegger bij het opstellen van brede toekomstvisies door gemeenten voor de eigen stad. Na enkele jaren van GSB-beleid en het opstellen van meerjarige, integrale stadsplannen door steden moet echter worden vastgesteld, dat er van het implementeren van deze pijlers, laat staan van integratie tussen deze pijlers, niet of nauwelijks sprake is in de uitgebrachte stedelijke plannen. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen; verschil in werkculturen, fase en looptijd verschillen betreffende de uitvoeringsplannen, de scheidingen tussen bestuurslagen, de politieke portefeuilles en de kleur van het College van B&W.

De wetswijziging van 2000: op weg naar een herziening van het planningstelsel

Op 3 april 2000 gaat de laatste ingrijpende wetswijziging met betrekking tot het stelsel van de WRO van kracht, alvorens zou worden besloten definitief over te gaan tot de invoering een nieuw ruimtelijk wettenstelsel, de Wet ruimtelijke ordening. Een eerste belangrijke wijziging betreft de introductie van de ‘zelfstandige projectprocedure’ of ‘zelfstandige projectvrijstelling’⁶⁸. Met deze wijziging werd bij het verlenen van vrijstelling op grond van het Artikel-19 de band met het (toekomstige) bestemmingsplan beduidend verminderd. In de praktijk was een veelvuldig oneigenlijk gebruik van het voorbereidingsbesluit reeds geruime tijd zichtbaar, de wetgever volgde met de wetswijziging in een zekere zin hetgeen zich in de praktijk al enigszins voordeed.

Een tweede belangrijke wijziging in de wet betreft de verplichtstelling tot de expliciete opname van concrete beleidsbeslissingen in de ‘hogere plannen’ (pkb, streekplan en regionaal structuurplan) die door gemeenten bij het opstellen van de gemeentelijke plannen in acht dienen te worden genomen, hetgeen een toenemende betekenis van de plannen’ betekent ten aanzien van de gemeentelijke plannen, in het bijzonder het bestemmingsplan. Overigens geldt voor provinciale plannen een gelijke binding aan concrete beleidsbeslissingen in een pkb. De wetgever zette middels de wijziging ‘een nieuwe stap in het proces van voortschrijdende centralisatie in de ruimtelijke ordening’⁶⁹. Binnen het gemeentelijke structuurplan kunnen echter geen concrete beleidsbeslissingen worden opgenomen, het planinstrument blijft daarmee volledig indicatief. Het structuurplan is wel bij voorkeur het kader om te fungeren als ruimtelijke onderbouwing voor vrijstellingen krachtens Artikel-19. Met deze koppeling voorzag de wetgever in een nieuwe aanzet voor gemeenten om te gaan werken met een structuurplan conform de WRO.⁷⁰

64 Grottestedenbeleid (2009).

65 Ekkers (2006: 237).

66 Het beleid van ISV I liep in de periode 2000 - 2004, het beleid van ISV II bestrijkt de periode 2005 - 2009.

67 Kamphorst en De Roo (2003).

68 Art. 19, lid 1 WRO, zie ook: Van Buuren [et al.] (2009: 16) en Klaassen (2002: 26).

69 Klaassen (2002: 26).

70 Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 16) en Klaassen (2002: 26).

Op 1 juli 2008 is de fundamentele herziening van de WRO, de Wro 2008, van kracht gegaan. Het nieuwe ruimtelijke planningstelsel biedt aan Rijk, provincies en gemeenten een sterk aangepast instrumentarium, waaronder de structuurvisie, het bestemmingsplan, de beheersverordening en het projectbesluit. In beginsel dient men zich op alle bestuurslagen te voorzien in een actuele en juridisch vastgestelde structuurvisie op hoofdlijnen voor het beoogde ruimtelijke beleid.

3.3 Fundamentele herziening van het oude planningstelsel

Uit de voorgaande historische beschouwing is naar voren gekomen, dat het ruimtelijke planningstelsel sinds haar verschijning continu aan kritiek en veranderingen onderhevig is geweest. Een voortdurende herbezinning op het functioneren van het in de wet aangeboden instrumentarium resulteerde in vele wijzigingen van de WRO. We hebben daarbij ook kunnen constateren, dat de wetgever bij deze wijzigen veelvuldig het spoor van de planningspraktijk heeft gevolgd. Het meest in het oog sprekende voorbeeld betreft hier de vele discussies en aanpassingen omtrent het Artikel-19 WRO.

Het is dan ook niet verwonderlijk, dat gaandeweg de jaren negentig de eerste aanzetten tot een fundamentele herziening van het ruimtelijke planningstelsel voortvloeiden na wederom een herbezinning op het functioneren van de WRO, in het bijzonder in relatie tot de Artikel-19 WRO procedure. In reactie op het in 1996 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de WRO, is het de Raad van State die, in het advies met betrekking tot het voorontwerp, haar twijfel uitspreekt ten aanzien van de samenhang tussen de componenten binnen het ruimtelijke planningstelsel, en derhalve (als eerste) concreet het advies opwerpt om te komen tot een fundamentele herziening van het wettenkader⁷¹. Dit advies zou in een later stadium ook de steun genieten van onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de VROM-raad.

In deze paragraaf richten we ons op de herziening van het oude planningstelsel. Allereerst worden de belangrijkste knelpunten in het oude stelsel behandeld. Van hieruit wordt ingegaan op het totstandkomingsproces en vaststellingstraject van het nieuwe planningstelsel. Tenslotte bespreken we de belangrijkste uitgangspunten en instrumentele elementen van dit stelsel.

Knelpunten in het oude planningstelsel

De behoefte om de WRO aan een ingrijpende herziening te onderwerpen vloeide voort uit een toenemende onvrede over de wijze waarop het ruimtelijke planinstrumentarium uit het juridische stelsel binnen de dagelijkse beleidspraktijk een invulling kreeg. Een aantal achterliggende oorzaken van deze onvrede zijn reeds op bondige wijze verwoord aan het begin van zowel het eerste als het huidige hoofdstuk. Samenvattend kan worden gesteld, dat het functioneren van het planningstelsel en de kwaliteit van de wetgeving op meerdere terreinen (soms ernstig) te kort schoten ten gevolge van de vele aanpassingen en wijzigingen binnen het stelsel en de voortdurende maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek waarbinnen het stelsel diende te functioneren. Aanvullend hierop heeft men moeten constateren, dat het daterende stelsel van de WRO ‘niet meer was toegesneden op de eisen van deze tijd’⁷². Hieronder zal dieper worden uitgewijd aan een aantal (relevante) geconstateerde en veel bediscussieerde knelpunten omtrent het oude planningstelsel.

Het planningstelsel van de WRO, zoals deze in 1965 inwerking is getreden, kende een sterke decentrale opzet van bevoegdheden en verplichtingen. Het zwaartepunt van het aangeboden instrumentarium lag op het gemeentelijke bestuursniveau bij het bestemmingsplan, welke als enig planinstrument rechtstreeks bindende bepalingen voor burgers kon bevatten. Op de bestuurslagen van het Rijk en de provincies voorzag het planningstelsel enkel in indicatieve, beleidsmatige planinstrumenten, het juridisch binden van deze beleidsvoornemens diende derhalve te geschieden middels een doorvertaling in bestemmingsplannen op het gemeentelijke niveau⁷³. Daar ruimtelijke belangen (ten gevolge van schaalvergroten ontwikkelingen) zich in toenemende mate aandienden op een bovenlokaal schaalniveau, kwamen de verantwoordelijkheden bij besluitvorming veelal niet op het daarvoor gewenste bestuursniveau te liggen⁷⁴. De wetgever heeft dit getracht te corrigeren door de mogelijkheid te bieden binnen deze planvormen concrete beleidsbeslissingen op te nemen, welke een ‘bestemmingsplanvervangend

71 Kamerstukken TK: 1996/97, 25.311, A-1. Zie ook: N.S.J. Koeman (1999: 58) *Naar een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening*, opgenomen in: J. de Ridder en N.S.J. Koeman (1999) *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* en J. Struiksma (2004: 4) *Van het een komt het ander*, opgenomen in: J. Struiksma en H.J.M. Besselink (2004) *De fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening*.

72 VROM-Raad (2000: 25).

73 Van der Schoot (2008-I: 5).

74 Zie ook: VROM-Raad (2000: 26).

karakter' meekregen⁷⁵. Deze aanvullende bevoegdheid leidde echter tot veel jurisprudentie, waardoor het instrumentarium nog steeds niet naar behoren kon functioneren en nieuwe ingrepen noodzakelijk werden geacht. Zo werden (sectorale) procedures voor het Rijk en de provincies opgenomen binnen het ruimtelijke bestuursrecht; een voorbeeld van een dergelijke procedure betreft het NIMBY-instrumentarium. De nieuwe procedures resulteerden echter in een sterke versnippering van het planningstelsel en een verdere toename in juridisering van beleidsprocessen⁷⁶. De verticale coördinatie tussen de verschillende bestuurslagen kon ondanks de vele aanpassingen en aanvullingen van het planningstelsel slechts marginaal worden verbeterd. Het ontbrak de WRO aan 'princiële keuzen' over de verdeling van verantwoordelijkheden voor de verschillende bestuurslagen, daarnaast werd in de wetgeving onvoldoende rekening gehouden met centralistische tendensen⁷⁷.

Naast een verstoorde verticale coördinatie ondervond men onder de werking van het oude instrumentarium eveneens problemen omtrent de horizontale, inhoudelijke coördinatie van beleidsprocessen. De afgelopen decennia is het sectorbeleid in toenemende mate het facetbeleid van de ruimtelijke ordening gaan domineren en heeft het daarbij ook 'eigen' ruimtelijk beleid geformuleerd⁷⁸. Het planningstelsel bood onvoldoende voorzieningen om dit ruimtelijk relevante sectorbeleid integraal te kunnen afwegen⁷⁹. Deze problematiek kan verder worden blootgelegd door een ontwikkeling die door de WRR en de VROM-raad is aangeduid als 'het wegvallen van meekoppelende belangen'⁸⁰. De Raad omschrijft dit begrip als volgt⁸¹: "van meekoppelende belangen wordt gesproken, indien maatschappelijke belangen en daaraan verbonden sectorbeleid van de overheid leiden tot investeringen in, c.q. tot vormen van gebruik van de bebouwde of onbebouwde omgeving, die ook in het kader van het ruimtelijk beleid als gewenst zijn aan te merken". Een voorbeeld uit het verleden betreft het volkshuisvesting; 'door forse investeringen kon dit beleid bijdragen aan de realisatie van woningbouw op plaatsen waar deze in het destijds vigerende ruimtelijke beleid was voorzien'⁸². Het wegvallen van dergelijke te verenigende belangen brengt ons tot de kern van het probleem, de toenemende druk op de schaarse (open) ruimte en het hieruit voortvloeiende spanningsveld tussen 'vormwil en accommodatie'⁸³. Behalve de moeilijke 'horizontale afstemming' tussen verschillende sectorale onderdelen van beleid, raken beleids- en besluitvorming binnen een sectoraal spoor ook vaak aan meerdere bestuurslagen. Dit bemoeilijkt de afstemming tussen beleidsprocessen evenzeer. De meerwaarde van zowel een integrerend strategisch planinstrument, een goede samenhang tussen de verschillende (ruimtelijke) beleidsvelden als ook een constructief en consistent communicatietraject op bestuurlijk en ambtelijk niveau wordt met het bovenstaande nader onderstreept⁸⁴. Het is derhalve spijtig te moeten constateren, dat gemeenten slechts in beperkte mate (effectief) gebruik hebben gemaakt van het structuurplan instrumentarium (als indicatief planfiguur voor strategische beleidsvorming)⁸⁵.

De (organisatorische) knelpunten in het oude planningstelsel werden naast een inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit ook gevoed door een juridische complexiteit. Deze complexiteit betrof met name het gebruik van het bestemmingsplan en de vrijstellingsmogelijkheden middels de Artikel-19 WRO procedure, en het hierbij opspelende spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit⁸⁶. In het oude systeem van het planningstelsel dienden de gemeentelijke bestemmingsplannen (achteraf) te worden goedgekeurd door de Gedeputeerde Staten (GS), de Afdeling bestuursrechtspraak toetste vervolgens dit goedkeuringsbesluit⁸⁷. Het is met name deze juridische toetsing geweest, die het zojuist aangehaalde spanningsveld met zich mee bracht. Enerzijds dienden de voorschriften 'concreet, ondubbelzinnig en duidelijk' te zijn, ten einde rechtszekerheid te kunnen garanderen voor de burger⁸⁸. Anderzijds was de ruimtelijke ordening, vanwege diens dynamische en bestuurlijke karakter, gebaat bij het stellen van flexibele voorschriften, teneinde op effectieve en efficiënte wijze in te kunnen spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen⁸⁹. Het bestemmingsplan bevatte hierdoor in feite een tweetal tegenstrijdige in-

75 Van der Schoot (2008-I: 5).

76 Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 5).

77 Zie onder meer: VROM-Raad (2000: 25 e.v.) en Van der Schoot (2008-I: 5-7).

78 VROM-Raad (2000: 25-26).

79 Van der Schoot (2008-I: 7).

80 WRR (1998) *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* en VROM-Raad (2000).

81 Uit: VROM-Raad (2000: 25).

82 Naar: VROM-Raad (2000: 25).

83 Het hier aangegeven spanningsveld duidt op een kloof die nogal eens optreedt tussen de beoogde ruimtelijke invulling vanuit de overheid en de daadwerkelijke invulling van deze ruimte in de alledaagse praktijk, zie ook: VROM-Raad (2000: 25).

84 Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 6-7), VROM-Raad (2000: 57) en de resultaten uit de casestudies uit bijlage I van dit rapport.

85 Zie ook: de resultaten uit de casestudies uit bijlage I van dit rapport.

86 Zie ook: Van der Schooten (2008-I: 6) en De Ridder (1999), opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 39 e.v.). Dit spanningsveld kwam reeds ter sprake in § 3.1.

87 Van der Schoot (2008-I: 6) Overigens was de taak van de Afdeling bestuursrechtspraak eerder gereserveerd voor de Kroon. Deze beoordeelde destijds naast de rechtmatigheid ook de doelmatigheid van de bestemmingsplannen (Van der Schoot (2008-I: 6).

88 Naar: Van der Schoot (2008-I: 6).

89 Van der Schoot (2008-I: 6).

strumentele functies; die van een verordening en van een plan⁹⁰. Daar rechters (en voorheen de Kroon) de prioriteit doorgaans legden bij de rechtszekerheid, werden de minder gedetailleerde plannen veelal niet goedgekeurd. Dit betekende in de praktijk, dat de vastgestelde bestemmingsplannen meestal ‘star en snel verouderd waren’⁹¹ en de vrijstellingsmogelijkheden middels de Artikel-19 WRO procedure veelvuldig werden toegepast⁹². In veel gevallen werd de toepassing van vrijstellingsmogelijkheden niet opgevolgd door een herziening en actualisatie van de betreffende bestemmingsplannen⁹³. Het bestemmingsplan werd zodoende ‘als juridisch instrument uitgehold’ en verloor ook ‘als sturend beleidsinstrument’ aan betekenis⁹⁴. De wetgever heeft op meerdere momenten getracht deze problematiek middels enkele aanpassingen in het planningstelsel te verhelpen⁹⁵, deze aanpassingen hadden echter niet het beoogde succes. Het bestemmingsplan verloor in de loop der jaren, ondanks de oorspronkelijk toegekende ‘prominente’ positionering van het planinstrument binnen het wettenstelsel, ‘meer en meer aan betekenis’⁹⁶. In de praktijk groeide de Artikel-19 WRO procedure uit tot het belangrijkste instrument voor de ruimtelijke ordening.

Het laatste hier aan te halen knelpunt⁹⁷ betrof het beperkende instrumentarium ten behoeve van het voeren van een actieve grondpolitiek, waardoor ook de uitvoeringsgerichtheid van het planningstelsel werd bemoeilijkt⁹⁸. Een groot aantal gemeenten voerde tot aan 1990 een doorgaans actief grondbeleid⁹⁹; hierbij verwierf men in eerste instantie zelf de gronden, vervolgens werden deze gronden bouwrijp gemaakt en kavelgewijs uitgegeven¹⁰⁰. De laatste twee decennia zijn projectontwikkelaars zich echter steeds actiever op de grondmarkt gaan roeren, waardoor de concurrentiepositie van de overheden op de grondmarkt verslechterde. Deze ontwikkeling bemoeilijktte een sturende houding van overheden, temeer daar het planningstelsel onvoldoende (instrumentele) middelen bood om dit probleem te ondermijnen. Dit alles had tot gevolgen, dat de gemeenten veelal met de kosten van ‘maatschappelijk gewenste, maar onrendabele voorzieningen’ bleven zitten en derhalve niet bij machte bleken te zijn om de beoogde beleidsdoelen te realiseren¹⁰¹. Een bijkomend probleem was een gebrek aan transparantie van het grondbeleid, dit betekende dat derden ‘in beginsel geen invloed konden uitoefenen op de manier van exploiteren’¹⁰². Teneinde ook vanuit het volkshuisvestingsbeleid op effectieve wijze aan te kunnen sturen op de particuliere grondexploitaties, ontstond tenslotte de vraag naar ‘een publiekrechtelijk instrument voor het opstellen van locatie-eisen’¹⁰³.

Totstandkomingproces en vaststellingstraject van het nieuwe planningstelsel

Bij het indienen van het voorontwerp voor een wetwijziging van de WRO aan de Tweede Kamer in 1996¹⁰⁴ plaatste de Raad van State zogezegd een aantal kritische noten in haar advies, ook vanuit de Kamer zelf werden verscheidene kanttekeningen ten aanzien van het wetsvoorstel geplaatst. In 1998 presenteerde de WRR het rapport ‘Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek’. De WRR concludeerde hierin eveneens, dat het wenselijk is het wettenkader ten behoeve van de ruimtelijke ordening te herzien¹⁰⁵. Mede na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) presenteerde de regering bij nota van wijziging een definitief voorstel¹⁰⁶. Het nieuwe wetsvoorstel kende ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel een aanzienlijk vereenvoudigde opzet. Naar aanleiding van dit voorstel toonden vrijwel alle fracties in de Tweede Kamer hun bezorgdheid over de samenhang van het ruimtelijke planningstelsel¹⁰⁷. In navolging op de zorgelijke

90 Van der Schoot (2008-I: 6).

91 Naar: Van der Schoot (2008-I: 6).

92 In het begin stadium als een anticipatiemogelijkheid, in een later stadium als een zelfstandige vrijstellingsprocedure.

93 Zie ook: VROM-Raad (2000: 39).

94 Naar: Van der Schoot (2008-I: 6).

95 Wetaanpassingen van 1985 en 2000, zie ook § 3.2.

96 Naar: Van der Schoot (2008-I: 7).

97 Dit wil echter niet suggereren dat de knelpunten van de WRO beperkt blijven tot de hier geboden opsomming. Wel kunnen de meeste problemen worden teruggevoerd tot de hier besproken punten. Daarnaast kunnen deze punten worden beschouwd als de belangrijkste beweegredenen om te komen tot de discussie betreffende de herziening van het oude planningstelsel.

98 Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 7 en 25) en Koeman (1999) opgenomen in: De Ridder en Koeman (1999: 62 e.v.).

99 Dit gegeven zal eveneens nadrukkelijk aan het licht komen in de casestudies uit bijlage I van dit rapport.

100 Naar: Van der Schoot (2008-I: 8).

101 Naar: Van der Schoot (2008-I: 8).

102 Naar: Van der Schoot (2008-I: 8).

103 Naar: Van der Schoot (2008-I: 8).

104 Kamerstukken TK: 1997/98, 25.311, nr's 1-2.

105 Van Buuren [et al.] (2008: 1).

106 Kamerstukken TK: 1997/98, 25.311, nr. 7.

107 Kamerstukken TK: 1997/98, 25.311, nr. 5, zie voor een meer diepgaande beschrijving ook: Struiksmas (2004), opgenomen in: Struiksmas en Besselink (2004: 7).

reacties uit de Kamer zegde de toentertijd zittende Minister van VROM, dhr. Pronk van de PvdA, een notitie toe over de vraag of de WRO toe is aan een fundamentele herziening¹⁰⁸. De Tweede Kamer stemde tenslotte toe, na wederom een aanpassing van Artikel-19 WRO (en Artikel-33 WRO, hoofdzakelijk om redactionele redenen), met het laatste wetsvoorstel¹⁰⁹.

Op 2 december 1999 verzocht de Minister de VROM-raad om een advies uit te brengen ‘over de noodzakelijke wijzigingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in het licht van de gewenste beïnvloeding van ruimtelijke ontwikkelingen’¹¹⁰. Tevens vroeg de Minister de VROM-raad, ‘onder verwijzing naar de discussie daarover in het kader van het destijds lopend Interdepartementaal Beleidsonderzoek’¹¹¹, om in dit advies aandacht te besteden aan het onderwerp grondbeleid. Met dit advies wenste de Minister, mede in aanloop op het verschijnen van de aan de Tweede Kamer toegezegde verkennende notitie betreffende de herziening van de WRO, de visie van de Raad te horen ten aanzien van een voorgenomen fundamentele herziening van de wet. In februari 2000 bracht het Ministerie van VROM de toegezegde notitie uit, de Discussienota ‘Op weg naar een nieuwe WRO’ geheten. De Discussienota benadrukte de positie van het bestemmingsplan en richtte haar aandacht hierbij met name op de actualiteitswaarde van het plan. De Kamer sloot zich in algemene zin aan bij de stellingname in de Discussienota door het Ministerie van VROM¹¹². Het advies van de VROM-raad werd op 23 maart 2000 uitgegeven, getiteld ‘Het instrument geslepen’. In navolging van de Discussienota zijn een aantal onderzoeksinstituten in opdracht van het Ministerie van VROM gaan kijken naar de in de nota aangeboden oplossingsrichtingen. In juni 2000 leidde dit tot de publicatie ‘Bouwstenen voor een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening’, hierin worden een aantal constatering en préadviezen gedaan. Op 28 juni 2000 voerde de vaste commissie van VROM van de Tweede Kamer overleg over de Discussienota, het ‘Algemeen Overleg’. Vrijwel alle fracties onderschreven tijdens dit overleg de uitgangspunten uit de nota.

Mede op basis van bovengenoemde studies verscheen op 30 augustus 2001 het voorontwerp voor een nieuwe ruimtelijke ordeningswet, welke door de minister van VROM per brief aan de vaste commissie van VROM werd verzonden¹¹³. In dit voorontwerp stonden een negental ambities geformuleerd, de vereenvoudiging van het wetstelsel en planinstrumentarium vormden hierbij belangrijke speerpunten. Het planningstelsel uit het voorontwerp kende ten opzichte van het oude (als ook het huidige stelsel) een sterk versoberd karakter. Zo werd onder meer de vrijstellingsbevoegdheid (conform het voormalige artikel-19 lid 1 en 2 WRO) in het voorontwerp vermeden, teneinde een centrale positie van het bestemmingsplan te benadrukken en de actualiteitswaarde van dit plan te bevorderen¹¹⁴. Overigens ontbrak in dit voorontwerp nog thans de (huidige) invulling van het structuurvisie instrumentarium, ook de krachtens artikel 2.1 in de wet opgenomen verplichtstelling van de ‘algemene’ structuurvisie werd nog niet dusdanig geformuleerd¹¹⁵.

Een centrale discussie gedurende de aanloopperiode naar het uiteindelijke wetsvoorstel voor een Wet ruimtelijke ordening betrof de positie en verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende beleidsorganen en de vraagstelling: ‘moet je beleidsorganen verplichten om beleid te maken?’¹¹⁶. Uitgaande van een gedecentraliseerd democratisch staatsbestel, waarin van ‘betamelijke bestuurders en beleidsbepalers’ verwacht mag worden dat zij op een gedegen wijze met de ruimtelijke ordening omgaan¹¹⁷, trachtte men toe te werken naar een constructie, waarbinnen een grote mate van eigen verantwoordelijkheid werd verlangd en gereserveerd voor de betreffende beleidsorganen op de verschillende bestuurlijke niveaus. Dit leidde tot zogenaamde ‘kan-bepalingen’, waarin werd gesteld, dat organen de bevoegdheid dienen te hebben om beleid te formuleren (en niet de plicht). Deze uitgangspunten konden echter vanuit de Tweede Kamer rekenen op het nodige commentaar, met name vanuit de fractie van de PvdA. De grote vrijblijvendheid zou namelijk een goede ruimtelijke ordening in gevaar kunnen brengen.¹¹⁸

108 Kamerstukken TK: 1997/98, 25.311, nr. 6.

109 Kamerstukken TK: 1998/99, 25.311, nr. 46.

110 VROM-raad (2000: 3).

111 VROM-raad (2000: 3).

112 Kamerstukken TK: 1999/00, 27.029, nr. 2. Zie ook: Struiksmā (2004: 10), opgenomen in: Struiksmā en Besselink (2004).

113 Memorie van toelichting wetsvoorstel van de Wet ruimtelijke ordening (2002: 5).

114 Struiksmā (2004: 15), opgenomen in: Struiksmā en Besselink (2004).

115 Interview met dhr. Noud Jansen, medeschrijver Wet ruimtelijke ordening, Ministerie van VROM.

116 Interview met dhr. Noud Jansen, medeschrijver Wet ruimtelijke ordening, Ministerie van VROM.

117 Interview met dhr. Noud Jansen, medeschrijver Wet ruimtelijke ordening, Ministerie van VROM.

118 Ten aanzien van het voorontwerp kon de minister zich overigens verheugen op een brede belangstelling, ook buiten de Tweede Kamer en de betrokken adviserende instanties. In de reacties op het voorontwerp werd de noodzaak van een fundamentele herziening van het ruimtelijke wettenstelsel wederom breed onderschreven. De opvattingen over de te bepalen strategische richting van het nieuwe stelsel liepen evenwel uiteen. Hoewel de opvatting betreffende een vereenvoudiging van het stelsel doorgaans werd gesteund, heerste er een zekere onzekerheid over de werking van het nieuwe stelsel. Hierdoor ontstond bij menigen de neiging om de verschillende onderdelen van het ontwerp nader ‘in te kaderen en te regelen’, hetgeen een zekere afbreuk zou doen aan de wens ‘tot vereenvoudiging en deregulering’. Memorie van toelichting wetsvoorstel van de Wet ruimtelijke ordening (2002: 5-6).

Naar aanleiding van het voorontwerp verleende het Ministerie van VROM in september 2001 aan Peters en Gilhuis de opdracht om advies uit te brengen over de bestemmingsplanprocedure, zoals opgenomen in het voorontwerp¹¹⁹. Dit advies werd in 2002 gepubliceerd. Ten behoeve van de verdere vormgeving van een aantal onderdelen van het wetsvoorstel werd ook advies gevraagd betreffende ‘het stelsel van algemene normstelling in de praktijk, de gevolgen van het voorstel voor de werklust van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en ter zake van ten onrechte verleende vergunningen’¹²⁰. Op basis van de reacties naar aanleiding van het voorontwerp en de hier aanhangende onderzoeksresultaten werd het ontwerp aangepast door het Ministerie van VROM. Vervolgens werd op 6 februari 2002 op voordracht van de Minister van VROM ‘een voorstel van wet met memorie van toelichting houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening’ ter advisering aangeboden bij de Raad van State¹²¹. Op 12 juli 2002 bracht de Raad zijn advies uit¹²². Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State verscheen in december 2002 een intern ambtelijk document ‘ter voorbereiding van ministeriële besluitvorming’¹²³.

Tussentijdse verkiezingen en een wisseling van de regeringscoalitie resulteerden in de zomer van 2002 in een wisseling van de ministersposten. Dhr. Kamp van de VVD volgde op 22 juli 2002 dhr. Pronk op als Minister van VROM. Dit leidde ook tot een nieuwe koers van het planproces voor de herziening van de wet RO. Minister Kamp pleitte nadrukkelijk voor een liberale koers van de wet door beleidsontwikkeling niet verplicht te willen stellen voor de daarvoor verantwoordelijke organen. De reden hiervoor was, dat wanneer men beleidsontwikkeling zou gaan verplichten, men ook moest bepalen waar dat beleid over zou moeten gaan. Dit zou wellicht leiden tot het opleggen van allerlei inhoudelijke eisen, hetgeen beperkend en beknellend werkt.¹²⁴ Het onrustige politieke klimaat aan het begin van de eenentwintigste eeuw leidde in 2003 wederom tot een wisseling van de regeringssamenstelling en de ministersposten. Mw. Dekker, eveneens afkomstig uit de VVD, werd op 27 mei 2003 benoemd tot de opvolger van de dhr. Kamp als Minister van VROM. Op 23 mei 2003, kort voor de wisseling, werd het wetsvoorstel ‘Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening’ met toelichting¹²⁵ aangeboden aan de Tweede Kamer. Met het indienen van dit wetsvoorstel startte, na veelvuldig onderzoek en discussie en het verschijnen van een voorontwerp, de (langdurige) parlementaire behandeling van de Wet ruimtelijke ordening¹²⁶.

Na een eerste brief van de nieuwe minister aan de Tweede Kamer op 2 juli 2003¹²⁷ werd in augustus 2003 het wetsvoorstel voor commentaar voorgelegd aan ‘vertegenwoordigers van wetenschap, overheid en de bouwwereld’, waarna op 5 september 2003 een eerste Nota van Wijziging volgde¹²⁸. Het oorspronkelijke wetsontwerp zou uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van minister Dekker, mede onder druk van de Tweede Kamer, aan de hand van een viertal nota’s van wijzigingen en enkele ingediende amendementen nog een flink aantal aanpassingen ondervinden¹²⁹. Zo werd onder meer de verplichtstelling van beleidsontwikkeling door overheidsorganen toch opgenomen. Ondanks deze verplichtstelling werd aan het structuurvisie instrumentarium geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van vormgeving en inhoud. Het gewenste onderscheid tussen beleidsformulering (‘wat wil je doen?’) enerzijds en uitvoering en normstelling anderzijds (‘hoe wil je dat gaan doen en hoe wil je dat vastleggen?’) werd versterkt.¹³⁰ Dit alles betekende ook, dat het planinstrumentarium aangevuld en nader gedefinieerd diende te worden; structuurvisies, bestemmingsplannen, beheersverordeningen, projectbesluiten etc. Derhalve vond een verdere invulling van het planningstelsel deels plaats aan de hand van concrete voorstellen afkomstig van de Raad van State en diverse vertegenwoordigers uit de wetenschap.

Tijdens de parlementaire behandeling werd eveneens een voorstel ingediend de wet te wijzigen en aan te vullen teneinde een betere grondexploitatie te kunnen bewerkstelligen. Deze aanpassingen hebben geleid tot een samengevoegde kaderwetgeving gericht op zowel ruimtelijke ordening als grondexploitatie; de Wet ruimtelijke ordening (Wro) met daarin opgenomen de Grondexploitatiewet.¹³¹ Hoewel op 22 mei 2007 de parlementaire behan-

119 T. Peters, P.C. Gilhuis (2002) *De werkbaarheid van de nieuwe bestemmingsplanprocedure*.

120 Memorie van toelichting wetsvoorstel van de Wet ruimtelijke ordening (2002: 6).

121 Memorie van toelichting wetsvoorstel van de Wet ruimtelijke ordening (2002: 7).

122 Advies RvS I en Nader Rapport I: Advies van de Raad van State en Nader Rapport. Kamerstukken TK: 2002/03, 28.916 A.

123 Struiksma (2004: 21) opgenomen in: Struiksma en Besselink (2004).

124 Interview met dhr. Noud Jansen, medeschrijver Wet ruimtelijke ordening, Ministerie van VROM.

125 Kamerstukken TK: 2002/03, 28.916, nr. 3. MvT I: Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel ‘Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening’.

126 Van der Schoot (2008: 8) en Struiksma (2004), opgenomen in: Struiksma en Besselink (2004: 23). De parlementaire behandeling werd in februari 2006 afgerond in de Tweede Kamer, de Eerste Kamer volgde op 17 oktober 2006.

127 Kamerstukken TK: 2002/03, 28.916, nr. 4.

128 Struiksma (2004: 24), opgenomen in: Struiksma en Besselink (2004) en N.S.J. Koeman [et al.] (2008: 9) *Parlementaire geschiedenis wet ruimtelijke ordening: inclusief de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening*.

129 Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 8).

130 Interview met dhr. Noud Jansen, medeschrijver Wet ruimtelijke ordening, Ministerie van VROM.

131 Zie onder meer: Van der Schoot (2008-I: 8).

deling van de Grondexploitatiewet door de Eerste Kamer werd voltooid en daarmee beide wetsvoorstellen door de Staten-Generaal waren goedgekeurd, lag er nog geen definitieve wettekst.

Op 24 januari 2007 werd de Invoeringswet Wro aan de Tweede Kamer aangeboden¹³², hierdoor zouden in een later stadium alsnog wijzigingen worden aangebracht binnen de wetteksten van zowel de Wro als de Grondexploitatiewet. De Invoeringswet regelde daarnaast het overgangsrecht en resulteerde in noodzakelijke wijzigingen ten aanzien van een groot aantal sectorale wetten.¹³³ Het ontwerp-Besluit ruimtelijke ordening werd op 24 april 2007 aangeboden aan de beide Kamers der Staten-Generaal¹³⁴, een ministeriële regeling werd hierbij in het vooruitzicht gesteld¹³⁵. De definitieve tekst van het Besluit ruimtelijke ordening verscheen op 29 april 2008. Ook de tekst van het Invoeringsbesluit Wet ruimtelijke ordening werd in deze periode beschikbaar gesteld. Sectorale Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) zijn hierbij aan de nieuwe wetgeving aangepast. Uiteindelijk ontstond pas op 29 mei 2008 duidelijkheid over de (destijds voorlopig) 'definitieve' wettekst. Dit gebeurde nadat de Eerste Kamer had ingestemd met de Wet tot wijziging van diverse wetten 'in verband met het aantreden van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en diverse andere wijzigingen'¹³⁶, hetgeen ook (weer) wijzigingen betekenden voor onder meer de Invoeringswet Wro, de Wro en de Woningwet.

De Wro (inclusief de Grondexploitatiewet), het Besluit ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wro zijn allen, na een langdurig en complex wetgevingsproces, op 1 juli 2008 in werking getreden¹³⁷. Resumerend kan worden gesteld, dat het herziene ruimtelijke planningstelsel uiteindelijk een sterk politieksturend en politiek gestuurd product is geworden.

Bedoelingen van de wetgever

Het nieuwe planningstelsel is, evenals het oude stelsel, te karakteriseren als een kader- of instrumentele wetgeving. De ruimtelijke ordeningswet omvat een stelsel met hoofdzakelijk bevoegdheden en verplichtingen, welke zijn gericht 'op het nemen van bepaalde besluiten en het waarborgen van het democratisch en juridisch gehalte van deze besluiten'¹³⁸. Het stelsel geeft via deze bevoegdheden en verplichtingen nauwelijks inhoudelijke, de burgers rechtstreeks bindende bepalingen mee¹³⁹. Voor bestuursorganen betekent dit, dat zij relatief veel inhoudelijke vrijheid genieten bij de invulling van het aangeboden planinstrumentarium.

In de 'considerans' van de Wro stelt de wetgever, dat nieuwe regels noodzakelijk worden geacht ter bevordering van een 'duurzame ruimtelijke kwaliteit'. Deze regels dienen de positie van het bestemmingsplan te versterken, de doelgerichtheid en doeltreffendheid van het ruimtelijke beleid te vergroten en bij te dragen aan een vereenvoudiging van de ruimtelijke regelgeving.¹⁴⁰ De wetgever streeft met het nieuw aangeboden stelsel 'naar duidelijke, eenvoudige en snelle procedures, het zo veel mogelijk wegnemen van belemmeringen voor de afstemming op andere beleidsterreinen, het synchroniseren van wettelijke procedures en het versterken van de samenhang in besluitvorming'¹⁴¹. Met behulp van het geboden instrumentarium voor grondpolitiek tracht de wetgever de gemeentelijke bestuursorganen in de mogelijkheid te voorzien om bij grondexploitatie kosten te kunnen verhalen en nadere eisen te stellen aan de inrichting, de kwaliteit of de realisatie van bouwlocaties, teneinde de (grond-) positie van gemeenten te versterken en de uitvoering van voorgenomen ontwikkelingen te stimuleren¹⁴².

Bij de ontwikkeling en invoering van het oude planningstelsel is de wetgever uitgegaan van een sterk gedecentraliseerde insteek ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de verschillende bestuursorganen. In de vijf decennia waarin het stelsel van kracht is geweest, heeft de wetgever zich middels het aanpassen van de wetgeving meerdere malen volgend opgesteld ten aanzien van een aantal centralistische tendensen uit de beleidspraktijk. Deze ingrepen betekenden een inbreuk op de oorspronkelijke decentrale opzet¹⁴³. In de opzet van het nieuwe planningstelsel is de wetgever uitgegaan van een enigszins afwijkende sturingsfilosofie. Hoewel het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening weliswaar blijft liggen op het gemeentelijke

132 Kamerstukken TK: 2006/07, 30.938, nr. 1 (Invoeringswet Wro).

133 Van der Schoot (2008-I: 9).

134 Kamerstukken EK: 2006/07, 28.916 (Wro) en 30.218 E (Grondexploitatiewet).

135 In deze ministeriële regeling zou de betreffende regelgeving worden uitgewerkt. Van der Schoot (2008-I: 9).

136 Van der Schoot (2008-I: 9).

137 De eerste wetswijzigingen na de inwerkingtreding hebben overigens met dit schrijven reeds plaatsgevonden.

138 Van der Schoot (2008-II: 3) *Nieuwe wetgeving ruimtelijke ordening. In theorie en praktijk*.

139 Zie onder meer: Van der Schoot (2008-II: 3). Een uitzondering betreft overigens de verbodsbepalingen van artikel 7.10 Wro.

140 Van der Schoot (2008-II: 3).

141 Naar: Van der Schoot (2008-I: 12).

142 Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 11-12).

143 Zie ook: § 3.2.

bestuursniveau, krijgen Rijk en provincies daar waar bovenlokale belangen in het geding zijn de verantwoordelijkheid voor besluitvorming toegekend en de beschikking over eigen bevoegdheden¹⁴⁴. De wetgever heeft deze sturingsfilosofie verwoord met ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’¹⁴⁵. Het bewerkstelligen van een duurzame ruimtelijke kwaliteit wordt door de wetgever gezien als een gezamenlijke taakstelling voor zowel Rijk, provincie als gemeente, waarbij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten worden gepositioneerd bij het daarvoor meest geschikte bestuursorgaan¹⁴⁶. Daar de grenzen tussen nationaal, provinciaal en gemeentelijk belang niet eenduidig zijn te schetsen¹⁴⁷, dient het maken van afspraken over de taakverdeling tussen de verschillende bestuursorganen te geschieden middels onderling bestuurlijk overleg¹⁴⁸. Het indicatieve beleid uit de structuurvisies van de verschillende bestuursorganen kan hierbij ondersteuning bieden¹⁴⁹.

Een ander belangrijk uitgangspunt en tevens ‘structuurbepalend element’¹⁵⁰ binnen het nieuwe planningstelsel is het aanbrengen van een scheiding in het instrumentarium tussen enerzijds beleidsbepalende bevoegdheden voor bestuursorganen en anderzijds normstellende bevoegdheden voor diezelfde bestuursorganen¹⁵¹. De structuur van het planningstelsel wijkt hiermee af van het oude stelsel. Zo bood de WRO aan het Rijk en de provincies de mogelijkheid om in een PKB of streekplan de burgers bindende bepalingen (concrete beleidsbepalingen met een bestemmingsplanvervangend karakter) op te nemen¹⁵².

Het planningstelsel biedt in beginsel elk overheidsniveau hetzelfde instrumentarium¹⁵³. De Wro verplicht bestuursorganen tot het vastleggen van inhoudelijk ruimtelijk beleid in een structuurvisie¹⁵⁴. Dit beleidsdocument is enkel zelfbindend voor het vaststellende bestuursorgaan en mag geen juridisch bindende elementen (normen) bevatten¹⁵⁵. Het stelsel biedt daarnaast bestuursorganen de mogelijkheid om de burgers bindende bepalingen vast te leggen, hiervoor gelden inhoudelijke en juridische voorschriften teneinde de rechtszekerheid voor een ieder te kunnen garanderen¹⁵⁶. Naast de zojuist genoemde ‘directe’ regels, die voor iedereen rechtstreeks bindend zijn, biedt het wettenstelsel voor de hogere overheden overigens ook de mogelijkheid tot het stellen van ‘indirecte’ regels, waarmee richting kan worden gegeven aan de besluitvorming van de lagere overheden¹⁵⁷. De wet legt, om (onnodige) jurisprudentie te beperken, geen juridische koppeling tussen beleidsbepalende en normstellende instrumenten¹⁵⁸. Desondanks benadrukt de wetgever het belang van een zekere (inhoudelijke) consistentie en samenhang tussen het geboden instrumentarium. Zo kunnen ‘de motivering voor normstellende plannen of besluiten, de onderzoekspllicht en het overleg’ worden beperkt¹⁵⁹, indien deze overeenstemming vinden met de vigerende structuurvisie¹⁶⁰.

Bevoegdheden en verplichtingen voor bestuursorganen: het instrumentarium en de gebruiksregels

In het laatste gedeelte van deze paragraaf richten we ons nader op de verschillende onderdelen van het instrumentarium van de Wro en de regelgeving omtrent het gebruik van dit instrumentarium. De meeste aandacht zal hierbij uitgaan naar de toepassing van het beleidsinstrument structuurvisie. Daar de Wro een instrumentele wetgeving betreft, waarbij de bevoegdheden en regelgeving ‘in een bepaalde onderlinge samenhang’ geïnterpreteerd

144 Van der Schoot (2008-II: 5).

145 Zie onder meer: Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte* en Kamerstukken EK: 2007/08, 30.938 C (MvA III).

146 Het als eerste aangewezen bestuursorgaan betreft in beginsel het orgaan op het gemeentelijke bestuursniveau. Zie ook: Van der Schoot (2008-II: 5 en 7).

147 Zo hebben de achtereenvolgende betrokken ministers tijdens de parlementaire behandeling van de Wro aangegeven, dat de toekenning van verantwoordelijkheden aan bestuursorganen situatiegebonden kan zijn. Het afwegen van bestuurlijke en maatschappelijke belangen is onder meer afhankelijk van ‘de aard van de problematiek, het schaalniveau van een gebied en de politieke, sociaaleconomische en maatschappelijke opvattingen op een bepaald moment’ (naar: Van der Schoot (2008-II: 8)).

148 De gemaakte afspraken over deze taakverdeling kunnen worden vastgelegd in bestuursconvenanten (Van der Schoot (2008-II: 8)).

149 Van der Schoot (2008-II: 8).

150 Van der Schoot (2008-I: 17).

151 Het blijft voornamelijk echter de vraag of het daadwerkelijk mogelijk blijkt te zijn om het gewenste onderscheid tussen beleid en normstelling succesvol te vertalen naar een strikte scheiding binnen het instrumentarium. Zie omtrent deze discussie ook: Van der Schoot (2008-I: 17).

152 Zie in dit verband ook de eerder gevoerde discussie in het begin van deze paragraaf betreffende de knelpunten in het oude planningstelsel aangaande flexibiliteit versus rechtszekerheid.

153 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 13).

154 Deze verplichtstelling treft het Rijk, de provincie en de gemeente. Het planningstelsel bevat geen bevoegdheden voor het bestuursorgaan van een Wgr-plusregio. Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 25 e.v.) en Van der Schoot (2008-II: 6-7).

155 Van der Schoot (2008-II: 14) en Van der Schoot (2008-I: 17).

156 Zie onder meer: Van der Schoot (2008-II: 14).

157 Van der Schoot (2008-I: 103) Betreffende de normstelling binnen het nieuwe planningstelsel onderscheid de Wro dus twee ‘soorten’ regels.

158 Van der Schoot (2008-II: 14).

159 Naar: Van der Schoot (2008-II: 14).

160 Dit principe wordt door de wetgever aangeduid als ‘beloning op visie’. Zie ook: Van der Schoot (2008-II: 14), Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 15).

en toegepast dienen te worden teneinde een duurzame, goede ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen¹⁶¹, worden naast de structuurvisie ook andere belangrijke elementen van het instrumentarium toegelicht. De auteur tracht hier echter geen uitputtelijke opsomming van het totaalpakket aan bevoegdheden en verplichtingen van het planningstelsel te bieden.

De wetgever verplicht bestuursorganen (op drie bestuursniveaus) om ruimtelijk beleid te ontwikkelen en neer te leggen in inhoudelijke, indicatieve beleidsplannen, de structuurvisies. Hoofdstuk 2 van de Wro behandelt de regelgeving betreffende deze structuurvisies voor gemeente, provincie en Rijk.

▪ *Structuurvisie*

De structuurvisie betreft een strategisch beleidsdocument met een uitvoeringspakket, waarin het betreffende bestuursorgaan de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen van een gebied en het te voeren beleid vastlegt en daarbij inzicht verschaft over de wijze waarop het bestuursorgaan zich voorstelt deze voorgenomen ontwikkelingen te doen verwezenlijken¹⁶². In de Wro worden een tweetal varianten van de structuurvisie onderscheiden; de algemene en de thematische structuurvisie¹⁶³. Alleen de eerste variant is verplicht gesteld voor alle bestuursniveaus. Daar de Wro uitgaat van een scheiding tussen beleid en normstelling, kan de structuurvisie geen burgers bindende normen bevatten en is derhalve geen beroep mogelijk bij de rechtelijke macht¹⁶⁴.

De wetgever geeft slechts in beperkte mate wettelijke eisen mee omtrent de inhoud en vormgeving van de structuurvisie. Het beleidsdocument dient te worden opgesteld 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening van het grondgebied'¹⁶⁵, waarmee de verantwoordelijkheid van elk bestuursorgaan wordt benadrukt. Daarnaast dient de structuurvisie in te gaan op de hoofdlijnen van de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van het betreffende bestuursorgaan en de wijze waarop men deze doelstellingen wenst te realiseren¹⁶⁶. Artikel 2.1.1 Bro bepaalt verder dat de structuurvisie moet aangeven 'op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van de structuurvisie zijn betrokken'¹⁶⁷. Tevens gelden een meldingsplicht (artikel 1.3.1 Bro) en een verantwoordingsplicht.¹⁶⁸

In de structuurvisie moet 'het beleid, de bestemming en de benodigde beheers- en gebruiksvoorschriften worden vastgesteld', indien dit ten behoeve van een goede ruimtelijke kwaliteit noodzakelijk wordt geacht¹⁶⁹. Hoewel de structuurvisie zelf geen bindende normen bevat, dient ook de wijze van normstelling in de structuurvisie te worden beschreven¹⁷⁰. Verder kunnen inhoudelijke eisen voor de structuurvisie voortvloeien uit de grondexploitatie en het vestigen van voorkeursrecht voor gronden. Zo kan een bestuursorgaan alleen bovenplanse kosten 'voor meerdere locaties of gedeelten daarvan' in de vorm van een fondsbijdrage meenemen in een exploitatieopzet, indien in de structuurvisie voor deze locaties aanwijzingen worden gegeven omtrent 'de bestedingen die ten laste van dit fonds kunnen komen'¹⁷¹.

De structuurvisie is naast een inhoudelijk beleidsdocument en uitvoeringsprogramma ook een duidelijk communicatief en politiek-bestuurlijk document. In de structuurvisie dienen 'de belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisatie' te worden verenigd en 'de rol van alle bij de gebiedsontwikkeling betrokken partijen' te worden benoemd¹⁷². De structuurvisie is ondanks het ontbreken van rechtstreeks bindende normen een belangrijk (bestuurlijk) document. Het geeft richting aan de inzet van de juridische bevoegdheden (en besluiten) van het bestuursorgaan en de besluiten van andere (lagere) bestuursorganen, daarmee fungeert het document als een belangrijk afwegings- en referentie kader voor bestuurlijke besluitvorming¹⁷³.

161 Van der Schoot (2008-II: v).

162 Naar: Hoofdstuk 2 Wet ruimtelijke ordening en Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 15).

163 Zie ook: § 1.2 van dit rapport.

164 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 15-16).

165 Hoofdstuk 2, lid 1 van Artikel 2.1, 2.2 en 2.3, Wro.

166 Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 32).

167 Van der Schoot (2008-I: 36).

168 Aanvullend op de vorm en inhoud van de structuurvisie dient nog te worden vermeld, dat indien binnen de structuurvisie 'm.e.r.- (beoordelings-)plichte ontwikkelingen in het vooruitzicht worden gesteld', ook een 'plan-m.e.r.' moet worden opgesteld. Zie onder meer: Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 18).

169 Naar: Van der Schoot (2008-I: 37) De wetgever acht hierbij het 'drielagenmodel' als een geschikt denkkader. Zie ook: Kamerstukken I: 2007-2008, 28.916 en 30.218 L: p. 11-12 en Kamerstukken I: 2007-2008, 30.938, C10 (Invoeringswet Wro en Memorie van antwoord).

170 Kamerstukken II: 2006-2007, 30.938, nr. 7: 9 (nota naar aanleiding van het verslag Invoeringswet).

171 Naar: Van der Schoot (2008-I: 37) Zie betreffende de grondexploitatie wetgeving ook: Artikel 6.13 lid 7 Wro en Artikel 6.24 lid 1 onderdeel a Wro.

172 Naar: Van der Schoot (2008-I: 32) Zie ook: Kamerstukken I: 2005-2006, 28.916 C (Memorie van antwoord Wro: p. 7, 18 e.v.).

173 Van der Schoot (2008-I: 32, 34-35).

Het instrumentarium voor normstelling (en uitvoering) wordt behandeld in (delen van) hoofdstuk 3, 3A en 4 van de Wro. Hoofdstuk 3 richt zich op het gemeentelijke bestemmingsplan en het inpassingsplan voor de provincie en het Rijk. Hoofdstuk 3A bevat de regels voor de toepassing van de beheersverordening en de afwijking daarvan ten behoeve van een project. In hoofdstuk 4 worden de algemene regels en specifieke aanwijzingen behandeld.

- *Bestemmingsplan*

Het gemeentelijke bestuursorgaan dient ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening middels één of meerdere bestemmingsplannen de bestemmingen van de gronden uit het eigen grondgebied en de regels omtrent het gebruik van deze gronden en van de zich daar bevindende bouwwerken vast te leggen¹⁷⁴. De wetgever verplicht bestuursorganen om het gehele (eigen) grondgebied te voorzien van een planologisch-juridische regeling¹⁷⁵, ofwel een bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening. Deze regelingen zijn voor een ieder rechtstreeks bindend. De wet kent ten aanzien van het bestemmingsplan een tweetal varianten¹⁷⁶; het plan op basis waarvan meteen een bouwvergunning kan worden verleend en het globale plan met uitwerkingsplicht. De wettelijke procedure van het bestemmingsplan is ten opzichte van het vaststellingstraject onder de WRO beduidend ingekort en vereenvoudigd¹⁷⁷. Het plan vereist niet langer de (reactieve) goedkeuring van gedeputeerde staten. Daarentegen dient nu het voor-nemen om een bestemmingsplan voor te bereiden te worden vermeld.¹⁷⁸

De Wro tracht middels een aantal nieuwe regels de positie van het bestemmingsplan te versterken. Zo dient het bestemmingsplan allereerst actueel te zijn, daarnaast moeten projectbesluiten en algemene regels, indien van toepassing, in het plan worden verwerkt¹⁷⁹. In het bestemmingsplan kunnen verschillende (inhoudelijke) eisen worden gesteld, waaronder kwaliteitseisen, het aanwijzen van moderniseringsgebieden en locatie-eisen voor bijvoorbeeld woningbouw¹⁸⁰. Ook kan in het bestemmingsplan enige flexibiliteit worden ingebouwd, door in het plan regels op te nemen omtrent het verlenen van ontheffing, het wijzigen van het plan of het stellen van nadere eisen¹⁸¹. Tenslotte biedt de wet het gemeentelijke bestuursorgaan de bevoegdheid tot het nemen van een voorbereidingsbesluit voor gronden waarvoor een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid. Hierdoor geldt voor de betrokken gronden een aanhoudingsplicht, waardoor voor deze gronden geen bouwvergunning kan worden verleend welke in overeenstemming is met het reeds van kracht zijnde bestemmingsplan¹⁸².

- *Inpassingsplan*

Bestuursorganen van het Rijk en de provincie hebben eveneens de beschikking gekregen over een gelijksoortig instrumentarium als het gemeentelijke bestemmingsplan, het 'inpassingsplan'. Indien sprake is van provinciale of nationale belangen kan voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan worden vastgesteld, met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeente (of de provincie) om voor die gronden een bestemmingsplan (of inpassingsplan) vast te stellen¹⁸³. Daarnaast heeft het Rijk de bevoegdheid om een rijksbestemmingsplan op te stellen voor gronden die geen deel uitmaken van een gemeente of provincie¹⁸⁴.

- *Beheersverordening*

Bestuursorganen dienen zagezegd het gehele (eigen) grondgebied te voorzien van een planologisch-juridische regeling, in de meeste gevallen betreft dit een bestemmings- of inpassingsplan. Het gemeentelijke bestuursorgaan kan echter voor die delen van het eigen grondgebied waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan, ook een beheersverordening vaststellen. Deze verordening regelt het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik.¹⁸⁵ Het betref-

174 Naar: Hoofdstuk 3, Afdeling 3.1, Wro.

175 Van der Schoot (2008-I: 139 en 159).

176 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 31).

177 Van der Schoot (2008-II: 29).

178 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 37).

179 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 25-26).

180 Van der Schoot (2008-II: 24-25).

181 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 34-35).

182 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 36).

183 Naar: Hoofdstuk 3, Afdeling 3.5, Wro.

184 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 26).

185 Naar: Hoofdstuk 3A, Artikel 3.38, Wro en Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 55).

fende orgaan behoud echter ook de bevoegdheid om voor deze gronden toch een bestemmingsplan vast te stellen, dit wordt aangeduid met een ‘conserverend’ bestemmingsplan¹⁸⁶.

- *Projectbesluit*

Het projectbesluit betreft een regeling, waarin een specifiek besluit wordt genomen ten behoeve van de verwezenlijking van een concreet project die afwijkt van de bepalingen uit de planologisch-juridische regeling van de betrokken gronden¹⁸⁷. De Wro en het Bro stellen een aantal eisen aan de inhoud van het projectbesluit. Zo moet in het besluit worden aangegeven, welke delen van de geldende regeling ‘buiten toepassing blijven’. Daarnaast bieden de Wro en het Bro de mogelijkheid om aan het projectbesluit voorschriften en beperkingen te verbinden.¹⁸⁸ Een voorwaarde voor het gebruik van het projectbesluit is de vereiste van een goede onderbouwing. Ook hier geldt echter, dat de motivering, het onderzoek en het overleg kunnen worden beperkt indien het besluit een uitwerking betreft van de structuurvisie.¹⁸⁹ Het projectbesluit is een regeling die op alle bestuursniveaus kan worden toegepast.

Qua instrumentarium vertoont het projectbesluit veel gelijkenissen met de vroegere vrijstellingsmogelijkheden van Artikel-19 WRO. De toepassing van het projectbesluit verschilt echter op een belangrijk punt met de Artikel-19 WRO procedure, doordat het projectbesluit niet een zelfstandige, los van het bestemmingsplan staande procedure betreft. Het besluit wordt gezien als de eerste fase in de procedure naar een (nieuw) bestemmingsplan, inpassingsplan of beheersverordening. De wetgever vereist verder, dat het betreffende project binnen de daarvoor gestelde termijn opgenomen dient te worden in een ‘definitieve’ uitwerking van één van deze drie (bovengenoemde) planvormen.¹⁹⁰

- *Coördinatie regeling*

Krachtens afdeling 3.6 Wro wordt de mogelijkheid geboden om ‘besluiten die nodig zijn voor de realisatie van het ruimtelijke beleid’, vanaf de voorbereiding tot en met het beroep bij de bestuursrechter, te bundelen binnen één procedure¹⁹¹. Het betreft hier de coördinatie van alle besluiten die voor een project noodzakelijk zijn. Het resultaat van deze bevoegdheid is, dat de belanghebbende(n) ‘in één keer en op één moment kunnen reageren op alle gecoördineerde besluiten’¹⁹². De coördinatie regeling kan zowel op het verzoek van de belanghebbende(n) als op het initiatief van het betrokken bestuursorgaan worden geïnitieerd.

In de Wro dient ieder bestuursorgaan verantwoordelijkheid te dragen voor de realisatie van het ‘eigen’ beleids-terrein, daarbij rekening houdend met de verantwoordelijkheden van de organen op andere bestuurslagen¹⁹³. De bestuursorganen hebben elk de beschikking gekregen over eigen bevoegdheden en instrumentarium om aan deze verantwoordelijkheid te kunnen voldoen. Indien de realisatie van het beleid van hogere bestuurslagen wordt gehinderd door besluitvorming van lagere bestuurslagen, dienen hogere bestuurslagen de mogelijkheid te krijgen om in te grijpen. In de WRO boden concrete beleidsbeslissingen in de PKB en het streekplan, de onthouding van goedkeuring aan het bestemmingsplan of de weigering van een verklaring van geen bezwaar door gedeputeerde staten de mogelijkheid tot ingrijpen¹⁹⁴. Daar in het huidige planningstelsel de PKB en het streekplan zijn vervangen door niet-bindende structuurvisies, en het goedkeuringsvereiste en de verklaring van geen bezwaar van het bestemmingsplan door gedeputeerde staten zijn vervallen, diende het Rijk en de provincie de beschikking te krijgen over een nieuw instrumentarium teneinde de uitvoering van het eigen beleid te kunnen verzekeren. Dit kan middels het opnemen van algemene regels of aanwijzingen, beide regelingen worden hieronder toegelicht.

- *Algemene regels: AMvB en provinciale verordening*

Het Rijk en de provincie kunnen, indien nationale en provinciale belangen dit ‘met het oog op een goede ruimtelijke kwaliteit noodzakelijk maken’, respectievelijk een AMvB of provinciale verordening vaststellen¹⁹⁵. In deze regelingen kunnen regels worden opgenomen omtrent de inhoud, vormgeving en beschikbaarstelling van het bestemmingsplan of inpassingsplan en het daaraan voorafgaande projectbe-

186 Van der Schoot (2008-II: 22).

187 Naar: Hoofdstuk 3, Wro en Van der Schoot (2008-II: 31).

188 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 40).

189 Van der Schoot (2008-II: 31).

190 Zie ook: Van der Schoot (2008-II: 31) en Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 39).

191 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 61).

192 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 61).

193 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 16).

194 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 21).

195 Hoofdstuk 4, Artikel 4.1 en 4.3, Wro.

sluit en de inhoud van de beheersverordening. Daarnaast kunnen regels worden opgenomen omtrent de toelichting of onderbouw van deze besluiten.¹⁹⁶

▪ *Aanwijzingen*

Onder het stelsel van de oude WRO werd aan het Rijk en de provincie de mogelijkheid geboden aan gemeenten aanwijzingen te geven omtrent het bestemmingsplan. Dit diende te geschieden alvorens het betreffende bestemmingsplan was vastgesteld, ook aangeduid als de ‘pro-actieve’ aanwijzing. In de huidige Wro is deze bevoegdheid behouden gebleven. Daarnaast kan het Rijk aan de provincie aanwijzingen geven omtrent de provinciale verordening en de provinciale aanwijzing.¹⁹⁷

Naast de pro-actieve aanwijzing bevat het huidige planningstelsel ook een ‘reactieve’ aanwijzing. Met deze nieuwe aanwijzing krijgen het Rijk en de provincie de bevoegdheid om na de vaststelling van het bestemmingsplan of projectbesluit één of meerdere onderdelen daarvan buiten werking te stellen¹⁹⁸, daarbij kunnen ook nieuwe inhoudelijke regels worden meegegeven. Een dergelijke aanwijzing dient te zijn voorzien van een goede onderbouw.

Met het bovenstaande zijn de belangrijkste instrumentele elementen van het planningstelsel voor de verschillende bestuursorganen, alsmede de hoofdstukken 2 tot en met 4 van de Wro, besproken. Hoofdstuk 5 van de wet is komen te vervallen, dit hoofdstuk betrof regels omtrent intergemeentelijke samenwerking in het stedelijke gebied. In hoofdstuk 6 en 7 worden de financiële bepalingen en bepalingen voor handhaving en toezicht op de uitvoering behandeld. Hoofdstuk 8 betreft het bezwaar en beroep. In hoofdstuk 9 worden de provinciale planologische commissies en het nationaal Ruimtelijk Planbureau en de begeleidingscommissie daarvan behandeld. Tenslotte geeft het eerste hoofdstuk de (algemene) begripsbepalingen en het laatste hoofdstuk (10) de slotbepalingen. Deze slotbepalingen betreffen onder meer ‘de verslaglegging, de bevoegdheden van de toezichthouders, het rijksbestemmingsplan, het nieuwe Besluit op de ruimtelijke ordening en de evaluatie van de wet’¹⁹⁹.

3.4 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk zijn we begonnen met een theoretische verkenning naar de grondslagen van een ruimtelijk planningstelsel. Middels deze verkenning hebben we kunnen constateren, dat het construeren van een planningstelsel vraagt om heldere strategische keuzen en een goed begrip van de complexe werking van een dergelijk stelsel. Vervolgens is aandacht geschonken aan het ontstaan en de uitbouw van het ruimtelijke planningstelsel in Nederland. Uit dit historisch perspectief is duidelijk geworden, dat het planningstelsel en de context waarbinnen dit stelsel gestalte heeft gekregen continu aan verandering onderhevig zijn geweest. In veel gevallen heeft de wetgever hierbij gekozen om het spoor van de beleidspraktijk te volgen. Ook is gebleken dat de oorspronkelijke uitgangspunten van de WRO steeds minder goed aansloten bij de sterk veranderende maatschappelijke en bestuurlijke context. De behoefte voor een fundamentele herziening van het stelsel nam hierdoor dusdanig toe, dat men rond de eind jaren negentig uiteindelijk is overgegaan tot de ontwikkeling van een nieuw ruimtelijk planningstelsel. Dit leidde op 1 juli 2008 tot de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De belangrijkste instrumentele elementen en de hieraan verbonden regels zijn aan het einde van dit hoofdstuk belicht.

In het volgende hoofdstuk vestigen we onze aandacht op een hoger abstractieniveau van de ruimtelijke planning. Zo wordt onder meer ingegaan op de grondslagen achter theorie en worden verschillende wetenschapsfilosofische uitgangspunten tegen het licht gehouden Van hieruit worden parallellen getrokken naar enkele denkconcepten uit de planologische wetenschapsdiscipline. Uiteindelijk wordt toegewerkt naar een spectrum, waarbinnen verschillende planningsmethodieken zijn te plaatsen, teneinde te kunnen komen tot een doelgerichte aanpak van ruimtelijke vraagstukken.

196 Van der Schoot (2008-II: 38), Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 21-22), Hoofdstuk 4, Artikel 4.1 en 4.3, Wro.

197 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 23-24) en Hoofdstuk 4, Artikel 4.2 en 4.4, Wro.

198 Van Doorn en Pietermaat-Kros (2008: 23-24).

199 Van der Schoot (2008-I: 29).

4 Naar een spectrum voor planning theorie

In dit hoofdstuk vindt een verkenning plaats naar enkele dominante denkconcepten binnen de hedendaagse planningstheorie. Met behulp van deze concepten wordt getracht te komen tot bruikbare kaders, waarmee we in staat kunnen worden gesteld om (1) de fysieke leefwereld en de handelingen die daarop zijn gericht te begrijpen, en (2) de specifieke vraagstukken die zich in deze wereld kunnen voordoen op een doeltreffende wijze aan te pakken. In het eerste gedeelte van deze studie (§ 4.1) wordt de aandacht gevestigd op enkele elementaire noties omtrent theorie en theorievorming. In § 4.2 worden deze noties nader verkend aan de hand van aantal wetenschapsfilosofische gedachteconstructies, die een invloedrijke rol hebben vervuld binnen de algehele ontwikkeling van de wetenschap. Vervolgens wordt in § 4.3 vanuit dit denkkader een brug geslagen naar de planologische wetenschapsdiscipline. In deze paragraaf wordt - steunend op ‘een pluriforme visie op planninggericht handelen’¹ - toegewerkt naar een beleidsspectrum, waarbinnen verschillende planningsmethodieken zijn te positioneren, en die ons kan helpen bij het aanpakken van situatiespecifieke vraagstukken.

4.1 Een pluriform perspectief op theorievorming

Allereerst richt de studie zich in deze paragraaf op wat *theorie* inhoud en op welke wijze(n) dit begrip valt te definiëren. Het woord theorie lijkt lastig te vangen binnen één algehele definitie, dit blijkt al uit de vele verschillende betekenissen die het woord kan hebben en de contexten waarin het tot uitdrukking kan komen. In *Planning Theory* worden desondanks enkele pogingen van schrijvers aangereikt die ons wellicht een stuk in de gewenste richting kunnen leiden²:

- “*Theory is an explanatory supposition which can be defined broadly or narrowly. (McConnell, 1981: 20)*
- *The key element of theory is that it abstracts a few characteristics of reality in an attempt to isolate and describe its central features. (Simon, 1985: 52)*
- *... a theory is not a theory at all, until it had been used in practice over a considerable period of time. (Reade, 1987: 156)*
- *The main concern of social theory is the same as that of the social sciences in general: the illumination of concrete processes of human life. (Giddens, 1984: xvii)*”

Uit de bovenstaande definities zijn een aantal terugkerende, elementaire karakteristieken te ontleden, die het begrip ‘theorie’ reeds voor een deel kunnen ontsluiten; theorieën kenmerken zich in beginsel door een beschrijvend of verklarend karakter en trachten daarbij uiting te geven aan een bepaald(e) handeling of verschijnsel³. Allmendinger heeft ditgeen in zijn werk als volgt verwoord⁴:

“Accordingly, theory could be seen as having a number of elements; it abstracts from reality a set of general or specific principles to be used as a basis for explaining and acting with the theory being tested and refined if necessary.”

Allmendinger plaatst zelf echter direct een drietal kanttekeningen ten aanzien van de scherpte en volledigheid van zijn formulering. Ten eerste kan een theorie binnen deze omschrijving een veelvoud aan situaties bestrijken. Zo wordt hier bijvoorbeeld niet duidelijk wat een theorie onderscheid van veronderstellingen of ideeën. Ook kunnen middels deze omschrijving geen verschillen worden aangeduid tussen de onderlinge gebruikswaarden van theorieën, ofwel: ‘kunnen alle theorie in verschillende situatie worden toegepast?’⁵. Ten tweede laat de hier

1 Een belangrijke inspiratiebron voor dit denken ligt verankerd in het werk van G. de Roo (2001) *Planning per sé, planning per saldo* en (2002) *De Nederlandse Planologie. In weelde gevangen. Van ruimtelijk paradijs, naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering...*

2 Uit: P. Allmendinger (2002: 1) *Planning theory*.

3 Naar: Allmendinger (2002: 1). Vergelijk ook met: V. van den Bersselaar (1997: 30) *Wetenschapsfilosofie in veelvoud: fundamenten voor professioneel handelen*: “Een theorie is een verzameling begrippen en uitspraken, die in hun onderling verband een model voor de beschrijving en de verklaring van een deel van de werkelijkheid geven”.

4 Uit: Allmendinger (2002: 1).

5 Allmendinger (2002: 2) benadrukt in dit verband ook de grote relevantie voor de ruimtelijke planning, ‘where it has long been argued that there are theories of planning (why it exists and what it does) and theories in planning (how to go about it)’.

geboden definiëring de (achterliggende) context van een theorie buiten beschouwing. Dit wekt mogelijk (ten onrechte) de suggestie dat aan theorie een zekere objectiviteit kan worden toegedicht en theorie fundeert op een objectieve basis van kennis over de ‘werkelijkheid’⁶. Zonder in dit stadium te diep in deze materie te willen vluchten, is het hier belangrijk om te realiseren dat theorieën ontstaan en evalueren vanuit een breder ‘geconstrueerd denkraam’, en derhalve daadwerkelijk inhoud verkrijgen aan de hand van de context van en het inzicht in dit bredere geheel⁷. Deze constatering heeft duidelijke gevolgstrekkingen voor ‘de vorming, interpretatie en evaluatie van theorieën’⁸. Ten derde - en enigszins in het verlengde van het bovenstaande - zijn theorieën afkomstig uit de sociale wetenschappen gevoelig voor (sociale) invloeden en de context waarbinnen zij gehoor krijgen; dergelijke theorieën bevatten in een zekere zin ‘politieke en tijdsgebonden’ elementen⁹. De hier zojuist besproken kanttekeningen dienen allen in ogenschouw te worden genomen, wanneer men zich wendt tot het definiëren of hanteren van het begrip ‘theorie’.

Daar theorieën niet funderen op een eenduidige bron van kennis, maar zich - zoals reeds ter sprake is gekomen - vanuit verschillende denkconstructies op ‘de werkelijkheid’ aandienen, en derhalve onder meer een zekere casus- en contextgevoeligheid met zich meebrengen, zijn theorieën naar verschillende (inhoudelijke en principiële) categorisaties of stromingen te onderscheiden. Een zelfde argumentatie kan worden aangedragen aangaande de wegen *naar* een zekere theorie, ofwel het wetenschappelijk onderzoek dat ten grondslag dient te liggen aan bepaalde vormen van kennis. Een veel gemaakt onderscheid betreft deze tussen theorie afkomstig uit de natuurwetenschappen en de sociale wetenschappen. Hoewel de beide wetenschapsvelden pretenderen ‘kennis te leveren die dichter bij de waarheid ligt en die betrouwbaarder is dan wat met meer alledaagse middelen is vergaard of ons uit overlevering bekend is’¹⁰, lijkt dit op het eerste oog voor de natuurwetenschappelijke theorieën een eenvoudiger te realiseren opgave. Een oorzaak van deze veelal ingenomen veronderstelling kan worden toegedicht aan het gegeven dat men wetenschappelijk onderzoek doorgaans vereenzelvigd met empirisch onderzoek en de zoektocht naar min of meer universele wetmatigheden¹¹. Het aanreiken van deze wetmatigheden middels een empirische benadering is binnen de sociale wetenschappen uiterst moeizaam (zo niet onmogelijk), daar het in dergelijke studies onmogelijk blijkt te zijn om (bij empirische toetsing) het object van studie los te koppelen van de context van dit object en de sociale omgeving waarbinnen dit object fungeert¹². Dit wil echter niet suggereren dat natuurwetenschappelijke theorieën superieur dienen te worden bevonden ten opzichte van theorieën afkomstig uit de sociale wetenschappen; vanuit beide wetenschapsvelden is het mogelijk om argumentaties aan te dragen waarmee bepaalde theoretische grondslagen uit het andere veld aan kritiek onderworpen kunnen worden¹³. Daarnaast biedt het empirisch onderzoek slechts toegang tot een bepaald gebied van kennis. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we zien dat er meerdere onderzoeksprocedures zijn te onderscheiden. Buiten het zojuist genoemde onderscheid tussen theorieën uit de natuurwetenschappen en de sociale wetenschappen zijn er ook andere categorisaties mogelijk die een nadere blik werpen op de veelzijdigheid waarin theorieën kunnen voorkomen. Allmendinger onderscheidt in zijn werk een zestal verschillende typen theorie die het begrip dieper ontleden, te weten¹⁴:

- *normative theory*
houdt zich bezig met hoe de wereld behoort te zijn,
- *prescriptive theory*
houdt zich bezig de beste middelen om gewenste condities te bereiken,
- *empirical theory*
houdt zich bezig met het verklaren en uitleggen van de werkelijkheid,
- *models*
representaties of versimpelde afspiegelingen van de werkelijkheid,

6 Dit punt raakt overigens aan een eeuwenlang filosofisch debat, hetgeen in een later stadium in dit hoofdstuk nader wordt aangestipt.

7 Zie in dit verband onder meer: Allmendinger (2002: 2) en De Roo (2002: 45).

8 Allmendinger (2002: 2).

9 Allmendinger (2002: 2).

10 Uit: Voogd (1995: 10).

11 Zie ook: Van den Bersselaar (1995: 11) en Allmendinger (2002: 2).

12 Allmendinger (2002: 2-3).

13 Zie onder meer ook: Allmendinger (2002: 3 e.v.).

14 Uit: Allmendinger (2002: 8-9). Deze indeling van Allmendinger is overigens opgesteld aan de hand van een studie door Judge, Stoker and Wolman (1995) *Theories of Urban Politics*.

- *conceptual frameworks or perspectives*
manieren om naar een object van studie te kijken,
- *theorising*
het denken over aspecten van een fenomeen.

De bovenstaande indeling laat wederom zien dat theorieën verre van homogeen zijn, verschillende functies kunnen bekleden en in diverse ‘vormen en maten’ voorkomen¹⁵. Het is - zoals reeds is aangegeven - belangrijk om te realiseren, dat een theorie ontstaat vanuit een bepaalde context waarbinnen een aantal factoren - waaronder het politieke klimaat, de sociale omgeving en de tijd - als belangrijke meebepalende componenten kunnen worden onderscheiden. Door deze constatering kan tevens ruimte worden gecreëerd om theorieën naast elkaar te zien, zonder hierbij een theorie op voorhand als ‘fout’ te hoeven beschouwen. Het gevaar bij het steunen of versterken van één ‘juiste’ theorie is namelijk dat bepaalde alternatieve ideeën over de werkelijkheid vroegtijdig (kunnen) worden afgewezen of zelfs genegeerd; bijvoorbeeld doordat bij een denkproces (enkele) specifieke theoriegevoelige componenten niet of nauwelijks worden meegewogen.¹⁶

Dé ‘werkelijkheid’ bestaat niet en net zo min is er een eenduidige visie op de werkelijkheid¹⁷. Wel kan er sprake zijn van het ‘pick and mix-principe’ of een strijd naar dominantie. In deze studie wordt het idee gesteund, dat afhankelijk van het object van studie een bepaalde theorie of mix van theorieën succesvol is toe te passen¹⁸.

Het idee dat niet één specifieke theorie superieur hoeft te zijn ten aanzien van andere theorieën - maar dat verschillende theorieën binnen een spectrum naast elkaar kunnen worden gebruikt afhankelijk van de context waarin zij worden geplaatst - kan onder meer worden verantwoord aan de hand van een indeling naar wetenschapsfilosofische grondslagen door Van den Bersselaar (1997) in zes verschillende onderzoeksdomeinen en het pluralisme, dat door deze zelfde Van den Bersselaar mogelijk wordt geacht binnen en tussen deze onderzoeksdomeinen. Hiervoor dient een link te worden gelegd tussen de begrippen *theorie* en *wetenschapsfilosofie in brede zin*¹⁹. Onder wetenschapsfilosofie verstaat Van den Bersselaar²⁰:

“het onderzoek naar de grondslagen, de geldigheid en de reikwijdte van wetenschappelijke kennis en onderzoeksmethoden. Met andere woorden: wetenschapsfilosofie houdt zich bezig met de vraag naar de mogelijkheden en beperkingen van wetenschappelijk onderzoek en de daarbij gebruikte methoden en argumentatievormen”.

Hierbij staat wetenschappelijk onderzoek ‘in het algemeen (maar niet altijd) in dienst van theorievorming en het toetsen van theorieën’²¹. De wetenschapsfilosofie staat op haar beurt aan de basis van dit wetenschappelijk onderzoek en de hierbij te hanteren methodieken.

De zes onderzoeksdomeinen die door Van den Bersselaar worden onderscheiden zijn respectievelijk de domeinen van ‘de feiten, de beleving, de betekenis, de regels, de begrippen en de belangen’. Elk van de domeinen bevat eigen onderzoeksprocedures, te weten: ‘de empirische methode, de fenomenologie, het hermeneutische verstaan, de rationele reconstructie, dialectiek en deconstructie en het onderzoek van paradigma’s en netwerken’.²² Met betrekking tot de onderzoeksdomeinen en de bijbehorende onderzoeksprocedures gaat Van den Bersselaar uit van het volgende, namelijk²³:

- Er is sprake van ‘een veelvoud aan kennisdomeinen, naast zintuiglijke waarneembare feiten zijn ook ideële en institutionele feiten, zoals de beleving, betekenissen, regels, begrippen en belangen toegankelijk voor wetenschappelijk onderzoek’.

15 Allmendinger (2002).

16 Allmendinger (2002: H1 en H2), vergelijk ook met: Van den Bersselaar (1997: 17-18).

17 De Roo (2003) Collegedictaat Planning Theorie I.

18 Zie ook: Allmendinger (2002: 20-25) en De Roo (2006) Collegedictaat Planning Theory II.

19 ‘In brede zin’ duidt op de door Van den Bersselaar geformuleerde brede definities van *wetenschap* en *onderzoek*, te weten (1997: 16):

- *“een brede definitie van wetenschap: daaronder valt evenzeer de geschiedeniswetenschap als de natuurkunde, de rechtswetenschap als de biologie, de literatuurwetenschap als de wiskunde, de taalwetenschap als de psychologie en de sociale wetenschap als de economie. Bovendien reken ik zowel het zogenaamde fundamentele wetenschappelijke onderzoek als het toegepaste onderzoek tot de wetenschap”.*
- *“een brede definitie van onderzoek: allerlei vormen van praktijkonderzoek die niet onder de noemer van de wetenschap vallen hebben toch raakvlakken met wetenschappelijk onderzoek, waardoor het grondslagenonderzoek ook voor deze vormen van onderzoek relevant is”.*

20 Uit: Van den Bersselaar (1997: 13).

21 Naar: Van den Bersselaar (1997: 14).

22 Naar: Van den Bersselaar (1997: 17).

23 Van den Bersselaar (1997: 16).

- Er is tevens sprake van ‘een veelvoud aan toegangswegen tot deze domeinen, de empirische methode is daar slechts één van’. Naast deze methode kunnen ook het fenomenologisch, interpretatief, reconstructief en dialectisch onderzoek worden toegepast.

In het verlengde hiervan stelt Van den Bersselaar, dat aan elk onderzoeksdomein eigen specifieke onderzoeksprocedures kunnen worden toegeschreven; er kunnen dus een zestal zelfstandige basisdomeinen van onderzoek worden onderscheiden met elk eigen specifieke onderzoeksprocedures, die tezamen het volledige terrein van wetenschappelijk onderzoek bestrijken. Indien men het bovenstaande als uitgangspunt neemt, zo veronderstelt Van den Bersselaar, is het tevens toegestaan om voor elk domein aanvullende onderzoeksprocedures uit de andere domeinen in te zetten.²⁴

In de praktijk is veel wetenschappelijk onderzoek beduidend complexer (en minder ‘zuiver’), en derhalve niet zo scherp binnen één van de zes onderzoeksdomeinen te plaatsen, als de indeling van Van den Bersselaar wellicht op het eerste oog doet suggereren. Van den Bersselaar meent deze complexiteit in kaart te kunnen brengen door een zeshoek voor te stellen - waarbij de zes domeinen elk een hoekpunt representeren - waarbinnen verschillende vormen van wetenschappelijk onderzoek kunnen worden gepositioneerd.²⁵

De ‘domeinen zeshoek van Van den Bersselaar’ kan worden geconstrueerd door allereerst een driehoek voor te stellen, waarbij het domein van de feiten, het domein van de betekenis en het domein van het begrip de hoekpunten vormen. Van den Bersselaar²⁶: “in de hoek van de feiten bevinden zich de zuivere natuurwetenschappen, in de hoek van de betekenis de zuivere interpretatieve wetenschappen en in de hoek van het begrip, waar het gaat om het kritische onderzoek naar de adequaatheid van gebruikte begrippen, de zogenaamde kritische (dialectische) wetenschappen”. De sociale wetenschappen kunnen - afhankelijk van het specifieke onderzoeksobject - op diverse locaties binnen het veld van de driehoek worden gepositioneerd.²⁷ De driehoek kan vervolgens middels het aanvullen van de domeinen van de beleving, de regels en de belangen aan deze driehoek, worden uitgebreid tot een zeshoek. Zo is het domein van de beleving - welke stoelt op de onderzoeksprocedures uit de fenomenologie - te plaatsen tussen het domein van het feit en de betekenis. De beleving is te relateren aan zintuiglijke waarneming ‘voor zover het een vorm van ervaring’ betreft en aan de betekenis daar ‘zij altijd een menselijke ervaring en derhalve ook een betekenisvolle werkelijkheid is’. Het domein van de regel - welke stoelt op de onderzoeksprocedures uit de rationele reconstructie - is te plaatsen tussen het domein van de betekenis en het begrip. De regel is te relateren aan de betekenis daar ‘het een betekenisvol geheel betreft’ en aan het begrip ‘aangezien we ons de regels bewust maken door deze al reconstruerend te expliciteren’. Tenslotte is domein van het belang - welke stoelt op de onderzoeksprocedures uit de paradigma’s en netwerken - te plaatsen tussen het domein van het begrip en het feit. Het belang is te relateren aan het begrip daar het onderzoek naar belangen resulteert in ‘een vorm van reflectief zelfbegrip’. Dit zelfbegrip komt echter niet tot stand via ‘kritisch onderzoek van begrippen’, maar via ‘de empirische beschrijving van de belangen van de onderzoekers en de netwerken waar zij deel van uitmaken’, waardoor het domein van het belang ook is te relateren aan het domein van het feit.²⁸

De positionering van de zes onderzoeksdomeinen en de onderliggende verbanden tussen deze domeinen kunnen worden gevisualiseerd middels de zeshoek van Van den Bersselaar in figuur 4.1.1.

In de uitgangspunten van de verschillende onderzoeksprocedures, voortvloeiend uit de zes onderzoeksdomeinen, kan ‘enige’ nadere ordening worden aangebracht aan de hand van een viertal kernvragen waaraan de beginselen van wetenschapsfilosofische theorieën zijn te onderwerpen²⁹. Deze vier vragen betreffen³⁰:

- *de sociaalfilosofische vraag*
het sociaalfilosofische uitgangspunt heeft betrekking op de vraag ‘wat is de functie van de wetenschappelijke kennis?’,
- *de ontologische vraag*
het ontologische uitgangspunt heeft betrekking op de vraag ‘wat is de aard van het object van studie?’,

24 Van den Bersselaar (1997: 18).

25 Van den Bersselaar (1997: 18-19).

26 Uit: Van den Bersselaar (1997: 19).

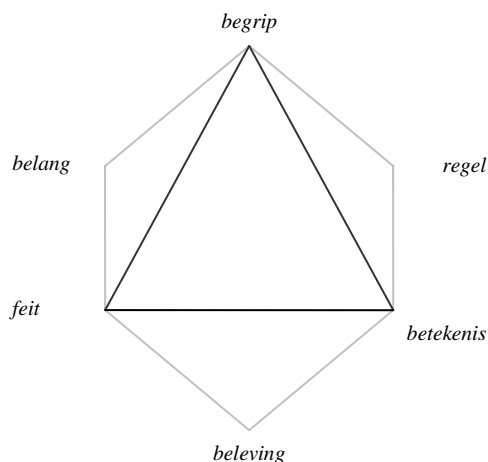
27 Van den Bersselaar (1997: 19).

28 Naar: Van den Bersselaar (1997: 20).

29 Naar: Van den Bersselaar (1997: 17, 20-21).

30 Uit: Van den Bersselaar (1997: 20-21).

- *de epistemologische (of kentheoretische) vraag*
het epistemologische of kentheoretische uitgangspunt heeft betrekking op de vragen ‘op welke wijze kunnen we toegang krijgen tot het object van studie?’ en ‘tot welke vorm van kennis leidt dit?’
- *de methodologische vraag*
het methodologische uitgangspunt heeft betrekking op de vraag ‘door welke regels moeten we ons laten leiden bij de kennisontwikkeling?’.



Figuur 4.1.1: Onderzoeksdomeinen zeshoek van Van den Bersselaar³¹

4.2 Wetenschapsfilosofie in beweging

Wetenschapsbeoefening is doorgaans geen primair doel an sich. Het staat - door kennis te vergaren en aan te reiken - in dienst van een breder (maatschappelijk) doel. Deze kennis - zo formuleert Voogd (zie ook § 4.1) - dient ‘dichter bij de waarheid te liggen en betrouwbaarder te zijn, dan wat men met meer alledaagse middelen heeft vergaard of ons uit overlevering bekend is’³². Middels het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek tracht men kennis te vergaren, waarmee men zichzelf in staat hoopt te stellen om theorieën te kunnen formuleren of te toetsen, en indien nodig, bij te stellen. In deze wetenschappelijke context nemen *kennis* en *waarheid* zowel interessante als elementaire posities in. Wetenschapsfilosofie richt zich onder meer op de grondslagen, de geldigheid en de reikwijdte van kennis en staat aan de basis van wetenschappelijk(e) onderzoek en methoden, en theorievorming. Het waarderen en vaststellen van de ‘karakteristieken’ van kennis, en - in het bijzonder - het ‘waarheidsgehalte’ waaraan men deze kennis tracht te onderwerpen, is reeds eeuwen een strijdpunt binnen een (traditioneel) filosofisch en methodologisch debat³³.

In deze paragraaf worden enkele denkbeelden uit de historie van de wetenschapsfilosofie belicht, waarmee de aansluiting wordt gezocht met een deel van dit debat. Het waarderen en vaststellen van waarheden vormt binnen deze beschouwing één van de structurerende elementen. Aan de hand van een viertal verschillende theorieën omtrent het vaststellen van waarheden, die ons door Voogd (1995) worden aangereikt, kan reeds enige richting worden meegegeven aan de hier uiteen te zetten discussie³⁴:

- *correspondentiethorie*
deze stelt dat een uitspraak waar is als deze overeenkomt met de feiten,
- *coherentiethorie*
deze stelt dat een uitspraak waar is als deze past in het geheel van reeds geaccepteerde uitspraken; deze moeten door de toevoeging van de nieuwe uitspraak zijn coherentie echter niet verliezen, maar behouden of versterken,
- *pragmatische waarheidstheorie*
deze gaat ervan uit dat een uitspraak waar is als het vereenzelvigd kan worden met praktisch succes,

31 Uit: Van Bersselaar (1997: 20).

32 Naar: Voogd (1995: 10), in navolging op: De Vries (1984: 9).

33 Naar: Voogd (1995: 10 en 13).

34 Uit: Voogd (1995: 13). Ook het in Voogd (1995) geboden wetenschapsfilosofisch overzicht vormt een belangrijk fundament voor de hier navolgende beschouwing.

- *consensus theorie*
deze stelt dat waarheid een onder specifieke condities bereikte overeenstemming is over geldigheid van uitspraken.

Het primaire doel van deze uiteenzetting is het bieden van een reflectief kader, waaraan men de grondslagen uit het vakgebied van de ruimtelijke ordening kan spiegelen. Het is hier echter geenszins de bedoeling een omvattende of uitputtende uiteenzetting te geven voor ‘geesteswetenschappen’³⁵. Wel kan de hier geboden discussie enige structuur meegeven aan de te voeren discussies binnen het eigen vakgebied. Dit is mede zinvol omdat de planologische wetenschap zich niet kan berusten op een ‘eigen wetenschappelijke basis van kennis’³⁶, maar veeleer stoelt op een constructie waarbinnen beginselen uit diverse wetenschapsvelden - waaronder bijvoorbeeld de geografie, sociologie en bestuurskunde - een plaats wordt geboden.

De beschouwing wordt begonnen met de oud Griekse filosoof en schrijver *Plato* (427 - 347 v. Chr), zelf leerling van de filosoof Socrates en leraar van de filosoof Aristoteles. Het grootste gedeelte van het werk van Plato is beschreven in de vorm van dialogen. In deze dialogen trachtte Plato diens eigen filosofische gedachtegoed uiteen te zetten aan de hand van een ‘dialectische discussie’, waarbij de ene partij een bepaalde stelling inneemt (de *these*) en de andere partij deze stelling onderstreept of juist weerlegt (de *antithese*).³⁷ Eén van zijn bekendste en meest invloedrijke dialogen staat beschreven in ‘De Staat’³⁸. Plato concludeerde in zijn zoektocht naar de ‘werkelijkheid’, dat ‘de zichtbare realiteit niet de echte werkelijkheid kon zijn, omdat de echte werkelijkheid voor gewone zintuigen onvolledig toegankelijk is’³⁹. De zichtbare realiteit zou voortdurend veranderen. Volgens de opvattingen van Plato was het doel van de wetenschap om ‘de echte, onveranderlijke werkelijkheid te leren kennen’⁴⁰. De Griekse filosoof *Aristoteles* (348 - 212 v. Chr) ging daarentegen uit van de veronderstelling, dat ‘de zichtbare realiteit wel de echte werkelijkheid was’⁴¹. Hierbij konden echter wel waarnemingsfouten worden gemaakt. Volgens Aristoteles raken wetenschappelijke verklaringen aan ‘de overgang van kennis van een *feit* naar kennis van de *reden* van dat feit’⁴². Deze overgang vindt plaats in twee stappen: allereerst via inductie en vervolgens via deductie. Bij inductie tracht men te komen tot het formuleren van algemeen geldende regels aan de hand van bijzondere uitspraken die stelen op individuele waarnemingen. Bij deductie dienen gevonden algemene regels als ‘premisses’ voor het afleiden van nieuwe beweringen over een bepaalde waarneming.⁴³ Wetenschappelijke kennis wordt volgens de Aristotelische opvatting opgebouwd uit ‘een deductief geordend geheel van uitspraken of principes, waarbij de hoogste, meest algemene principes voor iedere wetenschap geldig zijn’⁴⁴. De (empirische) uitgangspunten van Aristoteles zijn tot diep in de middeleeuwen leidend geweest voor de wetenschap, maar werden uiteindelijk onder de druk van nieuwe bevindingen door wetenschappers als Copernicus, Galileï en Newton meer en meer verworpen⁴⁵. Hierdoor ontstond ook ruimte voor ‘nieuwe’ opvattingen, waaronder die van het *rationalisme*, waarmee ook de opvattingen van Plato in een zekere zin werden herontdekt. Binnen het rationalisme wordt ‘niet de zintuiglijke ervaring beschouwt als een betrouwbare bron van echte kennis, maar enkel de a priori rede’⁴⁶. Een belangrijke basis voor deze stroming werd gelegd door de Franse filosoof en wiskundige *René Descartes* (1596 - 1650)⁴⁷. Descartes erkende als één van de eerste wetenschappers naast een ‘natuurwetenschappelijke component (res extensa) het bestaan van een geestelijke component (res cognita)’, deze componenten duidde hij aan als ‘substanties’⁴⁸.

De Duitse filosoof *Immanuel Kant* (1724 - 1804), één van de grondleggers van het *Duits Idealisme*, trachtte met zijn werk de uitgangspunten van het rationalisme en het empirisme nader tot elkaar te brengen. Kant plaatste een onderscheid tussen een kennend *subject* en een kenbaar *object*, en meende dat kennis tot stand komt doordat het subject de objecten om ons heen beoordeelt en ordent - naar tijd en ruimte - en zodoende structuur aanbrengt aan

35 Dit is gezien de zwaarte van het thema en de beperkte omvang en diepgang van deze uiteenzetting ook irreal.

36 Zie ook: Allmendinger (2002: 29-30).

37 Naar: Van Bersselaar (1997: 188 en 204).

38 Zie onder meer: Van Bersselaar (1997: 191).

39 Naar: Voogd (1995: 10).

40 Naar: Voogd (1995: 10).

41 Naar: Voogd (1995: 10).

42 Naar: Voogd (1995: 10).

43 Zie ook: Van Bersselaar (1997: 32-33) en M. Leezenburg en G.H. de Vries (2001: 34) *Wetenschapsfilosofie voor geesteswetenschappen*.

44 Naar: Voogd (1995: 10-11), zie ook het voorbeeld van: Allmendinger (2002: 6).

45 Zie onder meer: Voogd (1995: 11) en Leezenburg en De Vries (2001: 33 e.v.).

46 Naar: R. van Driessche (1991: 129) *Historisch overzicht van de wijsbegeerte en de ethiek, deel 1*.

47 Zie ook: Van Driessche (1991: 129 e.v.) en Voogd (1995: 11).

48 Naar: Voogd (1995: 11), zie ook: Leezenburg en De Vries (2001: 114).

onze ervaringen⁴⁹. Het hoofdwerk van Kant staat beschreven in de ‘Kritiek der Zuivere Rede’ en wordt wel beschouwd als het meest invloedrijke filosofische werk uit de Moderne Tijd⁵⁰. Het omvat drie delen, een waarnemingsleer, de logica en een methoden leer⁵¹. Een andere ‘centrale representant’ van het Duits Idealisme, in navolging van Kant, was de Duitse Filosoof *Georg Wilhelm Friedrich Hegel* (1770 - 1831). Hegel poogde te komen tot een samenhangende theorie, waarbij ‘alle mogelijke perspectieven in de ontwikkeling van de wetenschap’ bij elkaar werden gebracht binnen één systeem⁵². In zijn werk stelde hij dat kennis niet dient te worden gezien als een statisch gegeven, maar dat deze daarentegen de uitkomst is van een continu evoluerend proces. Volgens Hegel kan kennis zich ontwikkelen door een these te confronteren met een antithese, waardoor - indien niet kan worden teruggevallen op de these - een nieuwe situatie ontstaat, de synthese⁵³. Deze nieuwe fase dient ‘het beste van de beide werelden’ te verenigen en zou derhalve tot vooruitgang moeten leiden⁵⁴.

Met de erkenning van het bestaan van een geestelijke component heeft Descartes een belangrijke bijdrage geleverd aan hetgeen dat wel als het begin van de sociale wetenschappen kan worden aangemerkt⁵⁵. De grondslagen van deze wetenschappen kunnen bij uitstek een interessant reflectief kader vormen binnen het denken over ruimtelijke planning⁵⁶. Drie schrijvers die in een belangrijke mate verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor een (sterke) ontwikkeling van de sociale wetenschappen, en dus hier ook enige aandacht verdienen, zijn *Émile Durkheim* (1859 - 1917), *Karl Marx* (1818 - 1883) en *Max Weber* (1864 - 1920). De aanpak van Durkheim kenmerkt zich door ‘een sterke natuurwetenschappelijke grondslag’; zo dienden sociale verschijnselen in beeld te worden gebracht met behulp van statistieken. Hij verklaarde onder meer het handelen van individuen uit de karakteristieken van de groepen waarvan deze individuen deel uitmaakten.⁵⁷ Marx ging daarentegen uit van ‘een sterke interrelatie tussen theorievorming en maatschappelijke betrokkenheid’. Hij stelde, dat ‘de (sociale) wetenschapper partij is in een maatschappelijke strijd’. De theoretische verworvenheden van de wetenschapper zouden derhalve niet kunnen worden gezien ‘als constructies die onafhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen staan’.⁵⁸ Tenslotte richtte Weber de aandacht vooral op het handelen van het individu. Hij trachtte vanuit dit individuele perspectief ‘maatschappelijke verschijnselen en samenhangen te reconstrueren’⁵⁹.

De ontwikkeling van de sociale wetenschap blijft in de twintigste eeuw - ondanks soms felle kritieken - gepaard gaan met een zekere natuurwetenschappelijke inslag, hetgeen onder meer tot uitdrukking wordt gebracht door de invloed van de *Wiener Kreis* (1920 - 1938) binnen het denken over (sociale) wetenschapsbeoefening. De Wiener Kreis betrof een filosofische beweging die werd gevormd door een groep filosofen, wiskundigen en fysici, die - met name in de jaren dertig - met enige regelmaat in Wenen bijeenkwamen voor het voeren van wetenschapsfilosofische discussies.⁶⁰ De gemeenschappelijke opvattingen van de groep worden wel gerekend tot het logisch positivisme of *logisch empirisme*. Men was onder meer van mening, dat wetenschappen dienden te berusten op een empirische grondslag en dat alle wetenschappen (uiteindelijk) kunnen bogen op eenzelfde kennistheoretische structuur, de ‘eenheid der wetenschappen’⁶¹.

De Oostenrijks-Britse filosoof *Karl Popper* (1902 - 1994) was geregeld aanwezig bij de bijeenkomsten van de Wiener Kreis, hoewel hij hier geen deel van uitmaakte en zelfs kan worden gezien als een belangrijke criticus van het gedachtegoed van de beweging. Popper omschreef zijn eigen opvattingen als *kritisch rationalisme*, waarmee hij onder meer de uitgangspunten van het logisch empirisme verwierp. In zijn werk stelde Popper, dat geen enkele theorie - zeker niet indien deze is verkregen volgens een inductieve benadering - buiten het bereik van kritiek kan worden gesteld en derhalve als volledig ‘objectief’ is aan te merken⁶². Volgens hem is het ook niet noodzakelijk om volledige zekerheid te bereiken, daarentegen is het van belang dat kennis ‘falsifieerbaar’ is⁶³. Dit falsificatieprincipe houdt in, dat een bepaalde theorie (T1) kan worden geconfronteerd met een andere theorie (T2), en dat deze (T1) moet worden verworpen indien er criteria (T2) kunnen worden aangereikt op grond

49 Leezenburg en de Vries (2001: 114) en L. Horsten, I. Douven en E. Weber (2007: 101) *Wetenschapsfilosofie*, zie ook: Van den Bersselaar (1997: 196).

50 Zie onder meer: R. Scruton (vertaald door: T. Bos) (2000: 21) *Kant*.

51 Van den Bersselaar (1997: 195).

52 Naar: Van den Bersselaar (1997: 203).

53 Van den Bersselaar (1997: 204 e.v.) en De Roo (2006).

54 De Roo (2006).

55 Voogd (1995: 11).

56 Zie ook: De Roo (2002: 45-46).

57 Naar: Voogd (1995: 11).

58 Naar: Voogd (1995: 11).

59 Naar: Voogd (1995: 11).

60 Zie onder meer: Voogd (1995: 11-12).

61 Naar: Voogd (1995: 12).

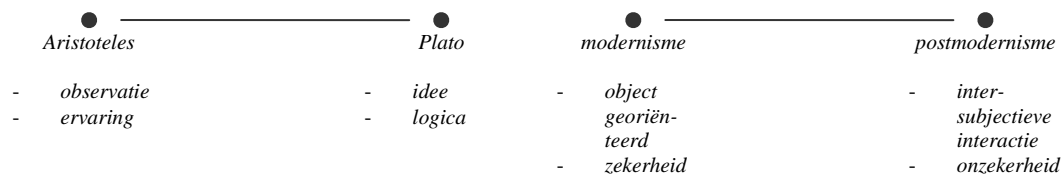
62 Zie: Allmendinger (2002: 3-4), vergelijk ook met: Voogd (1995: 12).

63 Allmendinger (2002: 4) en Voogd (1995: 12), zie ook: Van den Bersselaar (1997: 27 e.v.).

waarvan deze (T1) zou moeten worden weerlegd. Dit betekent dus dat wetenschappelijke theorieën een hypothetisch karakter onderhouden en ‘per definitie’ feilbaar zijn. Door het falsificatieprincipe consequent toe te passen, zou volgens Popper de werkelijkheid wel steeds dichterbij kunnen worden benaderd.⁶⁴

Hoewel het gedachtegoed van Popper onmiskenbaar een grote invloed heeft gehad op de wetenschapsfilosofie, is zij zelf ook niet vrij gebleven van kritiek⁶⁵. In dit verband is in het bijzonder het werk van de Amerikaanse natuurkundige en wetenschapsfilosoof *Thomas Samuel Kuhn* (1922 - 1996) relevant. Zo verwierp Kuhn de opvatting van Popper, dat ‘er sprake zou zijn van een groei van de kennis in de richting van de waarheid’⁶⁶. Daarentegen stelde Kuhn dat de wetenschap opereert binnen een bepaald ‘denkraam’ of *paradigma* en zich ontwikkelt op het moment van ‘revolutie’⁶⁷. Binnen de periode van ‘normale wetenschap’ wordt een bepaald paradigma verkend naar mogelijke tekortkomingen. Indien tekortkomingen van een paradigma worden blootgelegd en men deze niet weet te verantwoorden, kan een periode van ‘crisis’ aanbreken. Op het moment dat er nu een alternatief kan worden geboden voor dit falende paradigma, leidt dit tot een ‘gestalt-switch’. Hierin zal het oude paradigma worden verworpen en een nieuwe worden omarmd.⁶⁸ Ook binnen de ‘jonge’ geschiedenis van de planologische discipline valt reeds een dynamiek in het handelen te ontdekken, die kan worden aangemerkt als mogelijke paradigma verschuivingen⁶⁹. Hier zal in de volgende paragraaf meer aandacht aan worden besteed.

Wanneer we het voorgaande overzicht overzien kan worden gesteld, dat binnen de historie van geesteswetenschappen grofweg een tweetal principiële uitgangspunten in het denken over wetenschapsbeoefening en kennisvergaring dominant zijn geweest, en dat er tussen deze twee uitgangspunten een zekere dualiteit heerst. Het gaat hier over een discussie die in essentie is terug te voeren tot het filosofisch debat tussen Aristoteles en Plato, waarbij de opvatting betreffende de zintuiglijke ervaring als voornaamste bron van kennis tegenover die van het verstand kan worden gezet (hetgeen ook is gevisualiseerd in figuur 4.2.1a)⁷⁰. Dit dualisme raakt eveneens aan een debat tussen twee stromingen dat de hedendaagse wetenschap blijft prikkelen, namelijk die tussen het *modernisme* en het *postmodernisme* (zie ook figuur 4.2.1b en § 2.2). Het betreffen hier twee stromingen die - zo zal blijken - ook hun sporen hebben achtergelaten binnen de planningtheoretische discussie, en die middels het begrip ‘rationaliteit’ zijn te verbinden met twee ‘uiterste’ denkwijzen in het denken over planninggericht handelen. In de volgende paragraaf wordt deze planningtheoretische discussie verder uitgediept.



Figuur 4.2.1 a: *Aristoteles versus Plato*, en b: *Modernisme versus post-modernisme*⁷¹

4.3 Planologie in beweging

In § 4.1 is ingegaan op de stellingname dat het wenselijk - of sterker nog - noodzakelijk is om theorieën naast elkaar te bezien en - indien de condities dit toelaten - ook naast elkaar te kunnen gebruiken. Door de wijze waarop we onze werkelijkheid beleven voor te stellen als een geconstrueerd geheel (zie ook § 4.1), waarbij we kennis tot ons nemen op basis van zintuiglijke ervaringen en deze structureren in ons hoofd (zie ook § 4.2)⁷², hebben we dit pleidooi voor een ‘pluriform perspectief’ op theorievorming en -toepassing reeds voor een deel van argumentatie kunnen voorzien. Een dergelijk perspectief kan ook worden voorgesteld voor het handelen binnen de ruimtelijke ordening. In het navolgende wensen we ons tot dit perspectief en werken we aan de hand van dit per-

64 Naar: Voogd (1995: 12-13), zie ook: Van den Bersselaar (1997: 34 e.v.).

65 Allmendinger (2002: 4) en Voogd (1995: 13).

66 Naar: Voogd (1995: 13), zie ook: Allmendinger (2002: 4) en Van den Bersselaar (1997: 234 e.v.).

67 Naar: Voogd (1995: 13-14) en Allmendinger (2002: 4-6).

68 Allmendinger (2002: 4-6), zie ook: Van den Bersselaar (1997: 240-253) en Voogd (1995: 14).

69 Zie ook: Voogd (1995: 14 e.v.).

70 Zie ook: De Roo (2006). Het woord ‘idee’ betreft in deze context overigens een woord dat rechtstreeks is afgeleid van het Griekse woord ‘idea’, hetgeen zoets als ‘vorm’, ‘gestalte’ of ‘aانبlick’ betekend.

71 Naar: De Roo (2006).

72 Zie ook: De Roo (2002: 45).

spectief toe naar een ‘omvattend’ beleidskader, waarbinnen methoden voor het planninggericht handelen een plaats kunnen bieden⁷³.

Een pluriform perspectief op planninggericht handelen

In een eerder stadium (§ 2.3) is gezocht naar handvatten waarmee het werkveld van de ruimtelijke planning van een theoretische onderlegger kon worden voorzien. Eén van de hierbij aangereikte denkkaders betrof een indeling naar drie dimensies van planning⁷⁴: de inhoudelijke, actor/structuur en proces dimensie. De proces dimensie bleek binnen dit kader een overkoepelende positie te bekleden, waarbij de handelingsgerichtheid van planning, en het rationaliseren van keuzes binnen dit handelen, tot uitdrukking worden gebracht. Deze handelingsgerichtheid van planning kan worden gezien vanuit een drietal invalshoeken, te weten: *doelgerichtheid*, *institutiegerichtheid* en *beslissingsgerichtheid*⁷⁵. De drie invalshoeken stoelen op de aanname dat ‘het in planning gaat om wat men wil bereiken, met wie dit bereikt kan worden en hoe men dit wil bereiken’⁷⁶ en zijn tezamen - zo zal ook in het vervolg van deze uiteenzetting blijken - te bevatten als ‘op elkaar aansluitende en elkaar aanvullende perspectieven op planninggericht handelen’⁷⁷.

Aan de vragen ‘wat?’, ‘wie?’ en ‘hoe?’ is een ‘meer elementaire basis’ toe te dichten, welke raakt aan de kern van een breder filosofische debat - een debat die we reeds voor een deel hebben belicht in de voorgaande paragraaf. Zo valt een structuur op te maken uit ‘de relatie tussen het *object* waar planning en besluitvorming op is gericht, het beslissende *subject*, en de *intersubjectieve* en interactieve omgeving waarin het subject gezamenlijk met anderen tot waarde-oordelen en tot besluiten komt’⁷⁸. Het is deze structuur die ons in staat stelt om aan de hand van de drie aangehaalde invalshoeken een omvattende en samenhangende visie op planninggericht handelen te ontsluiten. De drie onderscheiden invalshoeken funderen op de gedachtegang, ‘dat ruimtelijke vraagstukken en concepten een *objectgerichte* dimensie, een *subjectgebonden* dimensie en een *intersubjectieve* dimensie van planninggericht handelen bevatten, die elkaar continu wederzijds beïnvloeden’⁷⁹. De Roo stelt, dat indien kan worden aangenomen ‘dat er een samenhangende structuur is tussen *objectgerichtheid*, *subjectgebondenheid* en *intersubjectieve interactie*’ èn dat deze structuur als het fundament wordt geacht voor de drie onderscheiden invalshoeken, het eveneens aannemelijk is ‘dat er ook een samenhang zal zijn tussen deze invalshoeken’⁸⁰.

In het nu volgende wordt nader ingezoomd op (de inhoud van) de drie ‘perspectieven’ van waaruit het planninggericht handelen kan worden gezien. Een planninggerichte handeling is te beschouwen als ‘elke actie ondernomen door individuen, groepen of organisaties, gericht op het op systematische wijze nastreven van doeleinden, middels het maken van keuze en beslissingen, en het uitvoeren ervan, al dan niet met behulp van anderen en met de inzet van de nodige middelen’⁸¹.

In het doelgerichte perspectief op planninggericht handelen ligt het accent op ‘de relatie tussen het beslissend en handelend *subject*, al dan niet beïnvloed of aangezet door een intersubjectieve omgeving, en het te beheersen of te veranderen *object*’. Dit handelen omvat ‘een voortdurende wisselwerking tussen *besluitvorming* over, *uitvoering* die uitwerkt in, en terugkoppeling met de fysieke en maatschappelijke omgeving’. Het doelgerichte accent valt hier te bezien als ‘de structuurbepalende drijfveer achter het planningsysteem, waarbij de *keuzemomenten* in het planningproces en het uiteindelijke *effect* van planning er vooral toe zullen doen; deze zijn beide echter afhankelijk van het beslissings- en het institutiegericht handelen’⁸². Het beslissingsgerichte perspectief op planninggericht handelen benadrukt de wijze waarop men binnen dit handelen tot *keuzes* komt; ofwel ‘de inhoudelijke argumentatie ervan, de rationalisering van deze argumenten en de onzekerheden die aan de onderbouwing ervan kleven’. Het beslissingsgerichte accent richt zich hier - in tegenstelling tot het doelgerichte accent, waar ‘de structuur van planning als systeem wordt onderstreept’ - op het inhoudelijke aspect van planning.⁸³ Binnen het institutiegerichte perspectief op planninggericht handelen vestigt men tenslotte de aandacht op ‘de organisa-

73 Overigens dient hier (opnieuw) te worden opgemerkt, dat de hier aan te reiken methoden niet volledig op zichzelf staan, maar duidelijke relaties onderhouden met nevenstaande beginselen uit andere wetenschapsvelden of zelfs algehele wetenschapsfilosofische grondslagen. Sterker nog, het is juist wenselijk om de oogkleppen niet te sluiten voor discussies buiten het eigen wetenschapsgebied, en het blikveld te verruimen voor ontwikkelingen voorbij het terrein van ‘ons eigen’ vakgebied.

74 Zie ook: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 21).

75 Zie ook: § 2.3 en De Roo (2001: 91).

76 Zie ook: § 2.3 en De Roo (2001: 96).

77 Naar: De Roo (2001: 98).

78 Naar: De Roo (2001: 89).

79 Naar: De Roo (2001: 97). Deze drie dimensies van *planninggericht handelen* van De Roo dienen - hoewel ze onderling een nauwe relatie onderhouden - niet te worden verward met de eerder besproken drie dimensies van *planning* van Hidding en Kerstens.

80 Naar: De Roo (2001: 98).

81 Naar: De Roo (2001: 100).

82 Naar: De Roo (2001: 100).

83 Naar: De Roo (2001: 100).

torische uitwerking van het besluitvormingsproces, de communicatie, en de betrokkenheid en deelname van maatschappelijke actoren aan besluitvorming en planning⁸⁴. Dit handelen beperkt zich dus niet tot wie men bij het besluitvormingsproces wenst te betrekken en op welke wijze de organisatie van het proces en de verschillende betrokken partijen kan worden ingevuld, het reikt zich ook uit tot 'het interveniëren door andere besluitvormingssubjecten in de handelingspatronen van het planningsobject', het betreft hier dan *interactie*⁸⁵.

Nu we aan de hand van een drietal invalshoeken een pluriform perspectief op planninggericht handelen hebben kunnen opbouwen, en waarbij we een onderscheid in structuur en inhoud hebben aangebracht, wordt de vraagstelling relevant op welke wijze dit pluriforme perspectief inhoudelijk is te voeden. In de navolgende delen van deze paragraaf zullen we dan ook onze aandacht hierop vestigen.

Dimensies van planning nader bekeken

In § 2.1 en 2.3 hebben we gezocht naar algehele karakteristieken en noties betreffende het object van studie, ten einde deze theoretisch te kunnen positioneren en te verankeren binnen de daarvoor aangedragen kaders. Eén van deze kaders betrof een indeling naar 'drie dimensies van planning'. Hieronder worden deze dimensies opnieuw belicht en aan een nadere verkenning onderworpen. In deze verkenning richten we ons op het vinden van de uiterste posities binnen de dimensies van planning; hierbij dienen de eveneens in § 2.3 aangehaalde 'wat?, wie? en hoe?' vragen als leidraad. Middels het benoemen van de uiterste posities kan namelijk de aard van veel planningsvraagstukken en -methoden inzichtelijker worden gemaakt.

- *Uiterste posities binnen de inhoudelijke dimensie*

De inhoudelijke dimensie richt zich (zie § 2.3) op de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid waarin geïnventariseerd wordt of gaat worden. De vraagstelling 'wat wil men bereiken?' kan als leidraad fungeren bij het verkennen van de uiterste posities binnen deze dimensie. Deze uiterste posities kunnen worden gevonden door in het planproces (inhoudelijk) te oriënteren op de 'delen' dan wel 'geheel' van het vraagstuk⁸⁶. De planningopgaven die kunnen worden gepositioneerd bij het deelgeoriënteerde uiterste laten zich doorgaans kenmerken door een sectoraal karakter. Het betreft hier de (relatief) eenvoudige vraagstukken. De geheelgeoriënteerde opgaven hebben een sterk integraal of 'omvattend' karakter; de inhoud van de vraagstukken kenmerken zich door een grote mate van complexiteit. De oriëntatiemogelijkheden kunnen in diverse fasen van het proces tot uitdrukking worden gebracht; vanaf 'de probleem-analyse en -definiering tot aan de constructie van afwegings- en toetsingskaders'⁸⁷.

- *Uiterste posities binnen de actor/structuur dimensie*

De actor/structuur dimensie richt zich (zie § 2.3) op de betrokken actoren en de intersubjectieve verbanden waarbinnen deze opereren. De vraagstelling 'met wie kan dit bereikt worden?' kan een ondersteunende rol vervullen bij het verkennen van de uiterste posities en het positioneren van vraagstukken binnen deze dimensie. Het betreft hier twee uitersten als gevolg van een 'unicentrisch' dan wel 'pluricentrisch' perspectief⁸⁸. Vanuit het unicentrisch perspectief bezien is de overheid te beschouwen als 'een subject dat de samenleving in een door haar gewenste richting stuurt'⁸⁹. Hierbij wordt verondersteld, dat deze samenleving kan worden opgevat als een sterk te sturen en te controleren object, en dat de politiekbestuurlijke top in staat kan worden geacht om het algemeen belang van de samenleving te definiëren. Kenmerkend voor dit perspectief is dan ook het doorgaans aanwezige vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving.⁹⁰

Het pluricentrisch perspectief stoelt op de gedachte van een vervlochten werkingssfeer tussen de centrale overheid en lokale eenheden, waarbij het beleid tot stand dient te komen via een interactief proces tussen wederzijds afhankelijke actoren. Deze interactie is, in tegenstelling tot bij het unicentrisch perspectief, niet gericht op het aansturen op en beheersen van een gemeenschappelijk belang voor de samenleving als geheel, maar op het afstemmen van de individuele belangen van de verschillende actoren.

84 Naar: De Roo (2001: 98).

85 Naar: De Roo (2001: 100-101), zie ook: Mastop, J.M. (1987: 235) *Besluitvorming, handelen en normeren; Een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk*.

86 Deze inhoudelijke oriëntatie op gehelen kan overigens zeer breed worden getrokken door ook de context van het vraagstuk in de opgave te betrekken. Zie in dit verband onder meer: De Roo (2001: 102 e.v.) en 2002: 47).

87 Naar: M.C. Hidding en M. Kerstens (2001) *Omgevingsplanning, een verkenning*, opgenomen in: G. de Roo en M. Schwartz (red.) (2001: 22) *Omgevingsplanning, een innovatief proces*.

88 Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 23). Zie in dit verband ook: Teisman (1992).

89 Uit: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 23).

90 Naar: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 23).

Men tracht gedurende een interactief proces ‘datgene wat als gemeenschappelijk belang kan gelden’ te definiëren en na te streven. Het eindresultaat kan hierdoor niet op voorhand worden vastgesteld; het vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving is vanuit dit perspectief bekeken dan ook zeer beperkt. De institutionele structuren die in dit perspectief uitwerking krijgen, kenmerken zich door een dynamisch en complex karakter, zeker in vergelijking met de ‘relatief duurzame’ structuren binnen het unicentrisch perspectief.⁹¹

▪ *Uiterste posities binnen de proces dimensie*

Binnen de proces dimensie wordt tenslotte de aandacht gevestigd (zie § 2.3) op de organisatie van het plan- en besluitvormingsproces en de beleidskeuzes die in deze beide procesdelen gemaakt dienen te worden. In een eerder stadium is gewezen op het overkoepelende karakter van deze dimensie. Binnen de procesorganisatie wordt een nauwe relatie onderhouden met de inhoudelijke en actor/structuur dimensie, hetgeen ook blijkt wanneer we de uiterste posities binnen deze proces dimensie verkennen. De vraagstelling ‘hoe wil men dit bereiken?’ kan bij deze verkenning richtinggevend zijn. Ten aanzien van de proces dimensie kunnen uitersten worden aangereikt in de vorm van het ‘hiërarchische’ en ‘interactieve besluitvormingsmodel’⁹².

Het hiërarchische besluitvormingsmodel, waarin de overheid fungeert als de centrale besluitvormende instantie, raakt nauw aan het unicentrische sturingsmodel. Binnen dit model worden aan de top van het hiërarchische stelsel de inhoudelijke doelstellingen vastgesteld; deze doelstellingen vormen de start en inzet van het proces en dienen naar beneden toe door te werken. Ten aanzien van de vraag naar de rationaliteit in het hiërarchische besluitvormingsproces kan - in navolging op Hidding en Kerstens⁹³ - een onderscheid worden gemaakt tussen ‘substantiële of functionele rationaliteit’ en ‘doelrationaliteit’. De vraag naar rationaliteit richt zich bij substantiële of functionele rationaliteit mede op de doelen, bij doelrationaliteit beperkt deze vraag zich echter ‘tot de inzet van middelen (in termen van effectiviteit en efficiëntie)’⁹⁴.

Het interactieve besluitvormingsmodel raakt nauw aan het pluricentrische sturingsmodel; de oriëntatie op de inhoudelijke dimensie is hier van een meer ondergeschikt belang en ‘ligt vooral besloten in categorieën van kennis en belang’ van de bij het plan- en besluitvormingsproces betrokken actoren. Deze actoren dienen tot een gezamenlijke overeenstemming te komen over een te voeren beleidsrichting; de (h)erkenning van een wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren wordt hierbij als een cruciaal element verondersteld voor het behalen van de eigen doelstellingen.⁹⁵ Middels het aanbrengen van een onderscheid tussen ‘strategisch’ en ‘communicatief handelen’⁹⁶ kan ruimte worden gecreëerd voor interpretatieverschillen ten aanzien van de door actoren te bereiken overeenstemming. Bij strategisch handelen worden actoren als tegenspelers van elkaar beschouwd, waarbij zij ‘in een proces van geven en nemen tot een voor hen bevredigend compromis te komen’. Bij communicatief handelen trachten actoren daarentegen via communicatie - waarbij eigen ideeën en opvattingen kunnen worden ingebracht - een gezamenlijk gedragen geheel van ideeën en opvattingen te bereiken.⁹⁷ Het bovengenoemde onderscheid maakt tevens duidelijk dat de vraag naar de rationaliteit bij besluitvorming zich niet beperkt tot functionele rationaliteit of doelrationaliteit, maar zich echter uitstrekt tot een door Habermas omschreven ‘communicatieve rationaliteit’⁹⁸.

Met het ontleden van de drie dimensies in planning naar uiterste posities hebben we een eerste stap gezet die kan bijdragen aan het definiëren en positioneren van planningvraagstukken en - een stap verder - het aanreiken van op maat gesneden methodieken waarmee deze vraagstukken zouden kunnen worden aangepakt. In het licht van de hierboven aangereikte indeling naar uitersten kijken we nu eerst, vanuit een kort historisch perspectief bezien, naar de wijze waarop het planninggericht handelen zich in Nederland heeft ontwikkeld (zie ook § 2.2 en de case-studies uit bijlage I). De beschouwing laat een interessant beeld zien van een aantal verschuivingen binnen dit planninggerichte handelen.

91 Naar: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 23)

92 Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 23-24)

93 Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 24). Dit onderscheid vloeit voort uit het werk van respectievelijk Mannheim (1940) en Habermas (1982).

94 Naar: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 24).

95 Naar: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 24).

96 Habermas (1982), uit: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 24).

97 Naar: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 24).

98 Habermas (1982), uit: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 24).

De periode direct na het beëindigen van de Tweede Wereld Oorlog stond in het teken van crisismanagement en wederopbouw. In een relatief korte tijdsperiode diende de rijksoverheid op tal van beleidsterreinen een enorme inhaalslag te maken. Het beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving vormde hierop geenszins een uitzondering⁹⁹. Vanuit deze context bezien werd de overheid aangezet tot een sterk doelgericht en hiërarchisch gestuurd handelen. Dankzij een daadkrachtig handelen bleek de centrale overheid in staat te zijn om ingrijpende veranderingen teweeg te brengen met betrekking tot zowel de fysieke als sociale leefwereld. Steunend op de eerste successen uit de beginjaren vijftig nam het vertrouwen in het plangericht handelen sterk toe. De opvatting van Mannheim ten aanzien van de ruimtelijke planning is in sterke mate illustrerend voor de algehele gedachtegang in deze periode. Mannheim (1966) ging uit van een planning waarin de maatschappij gold als 'een volledig te bevatten, statisch gegeven, waaraan op een functioneel-rationele manier en op een hiërarchische wijze sturing kon worden gegeven'¹⁰⁰.

Na de jaren vijftig werd dit beeld - ingegeven door een toenemende bewustwording van de beperkingen van de ruimtelijke ordening en de beperkte voorspelbaarheid van de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid - echter langzaam aan verlaten. Hoewel men in toenemende mate de tekortkomingen van het eigen planningsgericht handelen ten aanzien van bepaalde vraagstukken erkende, dichte men dit falen in eerste instantie niet direct toe aan een beperkt functioneren van de technisch georiënteerde aanpak. Men veronderstelde daarentegen een tekort aan inhoudelijke kennis, hetgeen juist resulteerde in bredere oriëntatie op het inhoudelijke object van planning. Het blikveld verschoof derhalve van een thematisch of deelgeoriënteerd naar een meer integraal of geheelgeoriënteerd perspectief. In de jaren zestig betekende dit een toenemende aandacht voor het sociaal-maatschappelijke aspect van ruimtelijke ordening. Planning werd in deze periode in belangrijke mate gekenmerkt door omvattendheid, doelmaximalisatie en toekomstgerichtheid.¹⁰¹ Eind jaren zestig wordt een definitief afkeuren van het 'rational comprehensive planning model' ingeluid¹⁰².

Rond de jaren tachtig zwakte de nadruk op het inhoudelijke component van ruimtelijk beleid verder af en maakte deze plaats voor een beleid gericht op de organisatie en sturing van beleidsprocessen en -procedures¹⁰³. Ook vond in deze periode het begrip 'doorwerking' veelvuldig ingang binnen de ruimtelijke ordening - mede als gevolg van tekortschietende mogelijkheden voor de hogere overheden om de lagere overheden tot een bepaald handelen aan te zetten middels strategische beleidskaders en -visies -; dit alles kwam ook nadrukkelijk tot uitdrukking bij de wijzigingen van het planningsstelsel (zie ook reeds besproken in § 3.2). In de jaren negentig stonden planning en beleid - naast het begrip doorwerking, welke zich met name richt op 'de communicatiemechanismen binnen de organisatiestructuur van de overheid zelf' - in het teken van begrippen als 'wilsvorming, consensusvorming, participatie en netwerkplanning', waarmee werd gewezen op 'de invloed en betrokkenheid van andere actoren bij de sturing in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen'¹⁰⁴. Ook wordt een opbloei zichtbaar in de behoefte tot het integreren van beleidssectoren en het komen tot gebiedsgerichte aanpakken¹⁰⁵.

Binnen de theoretische discussie over planning heeft zich een belangrijke accentverschuiving voorgedaan van een perspectief gericht op 'objectgerelateerde waarneming' naar een perspectief waarin 'intersubjectieve interactie' centraal staat¹⁰⁶. Deze verschuiving betekende voor de beleidspraktijk een vervanging van het 'traditionele technisch optimale beleid' voor een 'maatschappelijk gedragen beleid'. Als gevolg van een toenemende erkenning van de beperkingen van sturing op basis van direct-oorzakelijke verbanden, is de aandacht verschoven van *doelgericht* beleid naar het *beleidsproces*¹⁰⁷. Hoewel deze ontwikkeling een 'inhoudelijke verschraling' laten zien, wijst De Roo tegelijkertijd ook op de waarde van een verbreding van invalshoeken die door een meer communicatieve benaderingswijze kan worden bewerkstelligd. Deze verbreding doet recht 'aan de verschillende processen die gepaard gaan met het vinden en benutten van de mogelijkheden om wens en werkelijkheid door middel van bewuste interventie bij elkaar te brengen'¹⁰⁸. De Roo ziet in deze constatering tevens een bevestiging voor het idee dat 'een pluriforme visie op de werkelijkheid een zinvolle bijdrage kan leveren bij het ingrijpen in deze complexe en dynamische fysieke en maatschappelijke werkelijkheid'¹⁰⁹. Deze pluriforme visie zou een resultante mogen zijn van zowel 'wensbeelden' als 'probleembeschrijvingen'.

99 Zie uitvoering behandeld in § 2.2.

100 Naar: De Roo (2001: 93).

101 De Roo (2001: 93), zie ook: § 2.2.

102 Zie ook: Hidding en Kerstens (2001), opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 22).

103 De Roo (2001: 93), zie ook: § 2.2.

104 Naar: De Roo (2001: 93-94).

105 Overigens dient deze integrale benadering niet te worden verward met de omvattende benadering uit de jaren vijftig en zestig.

106 De Roo (2001: 94).

107 De Roo (2001: 94).

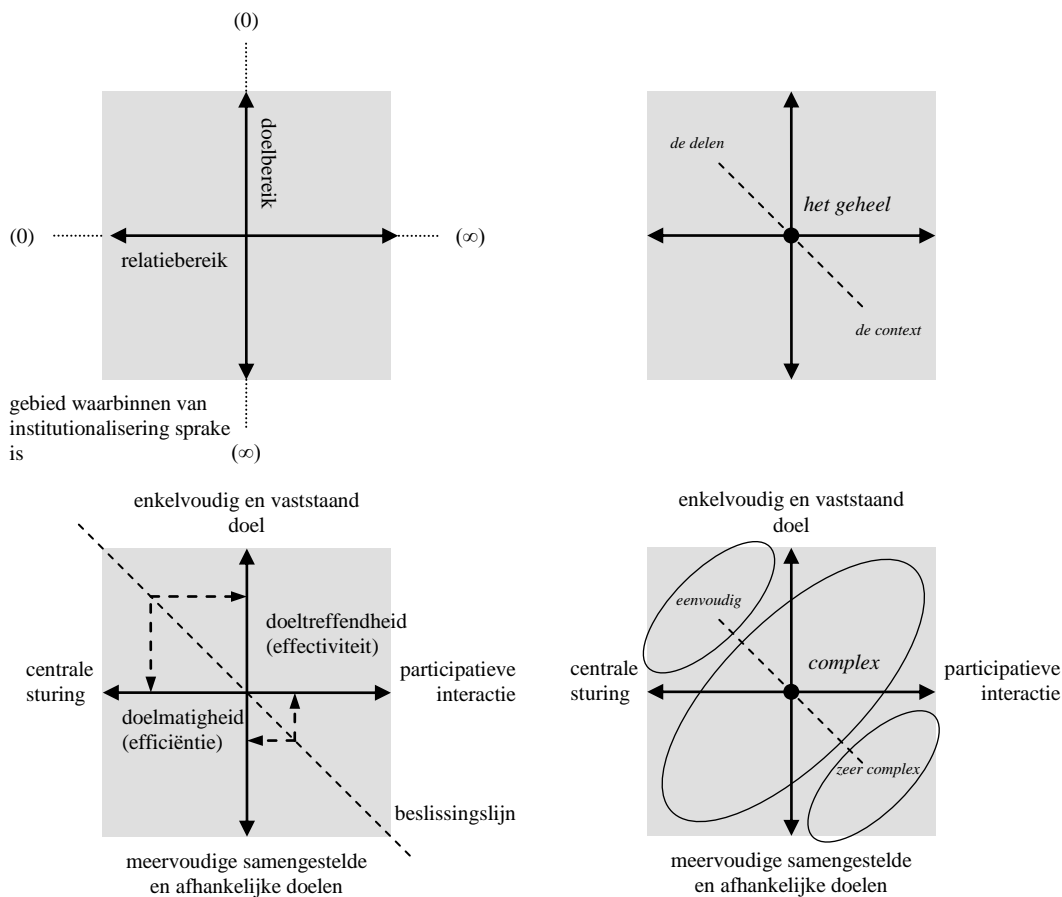
108 Naar: De Roo (2001: 94).

109 Naar: De Roo (2001: 95).

De 'mate van complexiteit' en 'rationaliteit' als bindende factoren binnen planninggericht handelen

Het bovenstaande brengt ons bij een op het eerste oog aanwezig dualisme tussen twee veelvuldig terugkerende theoretische visies in planning; het functioneel (of technisch) rationalisme en het communicatief rationalisme (beide benaderingen zijn reeds behandeld in het historisch overzicht uit § 2.2). Het technisch rationalisme betreft 'een zienswijze waarin direct-oorzakelijke relaties als uitgangspunt worden genomen voor het verwerven van kennis en inzicht'. Bij communicatieve rationaliteit beschouwt men daarentegen 'interactieve relaties tussen actoren en intersubjectieve meningsvorming als de centrale elementen in planning'.¹¹⁰ Met *de mate van complexiteit* van de vraagstukken en de wijze van - ofwel *de 'rationele grondslag' voor* - plan- en besluitvorming blijken we echter te beschikken over twee 'bindende factoren', waarmee we in staat worden gesteld om een beleidsspectrum te introduceren die de ogenschijnlijke kloof tussen de twee tegenpolen uit de planning theorie kan beslechten¹¹¹. Hieronder wordt - door nader in te gaan op de beide factoren - een eerste stap gezet richting dit spectrum.

De vraagstukken die middels planning dienen te worden aangepakt laten zich - zo toonde ons de indeling naar de uiterste posities binnen de drie dimensies van planning - aandoen in verschillende vormen en maten. Zo hebben we in dit overzicht kunnen zien, dat we ons bij het definiëren van planningopgaven inhoudelijk kunnen oriënteren op delen of gehelen (of zelfs de context) binnen een systeem, waarmee een eerste indicatie werd gegeven van een verschil in complexiteit van de vraagstukken. We kunnen het verschil in complexiteit tussen de verschillende vraagstukken verder illustreren aan de hand van een raamwerk, waarbinnen de karakteristieken van het planninggericht handelen tegen elkaar kunnen worden uitgezet (zie figuur 4.3.1 a t/m d). In dit raamwerk representeert het *relatieberek* (de x-as) het institutiegerichte handelen - ofwel 'het mogelijke aantal (interactieve) actoren dat deelneemt aan het planningproces' - en het *doelberek* (de y-as) het doelgerichte handelen - ofwel 'het mogelijke aantal doelen' dat binnen het planningproces wordt nagestreefd¹¹².



Figuur 4.3.1 a: Een raamwerk voor planninggericht handelen; b: ... met de oriëntatie op delen, het geheel en de context van het planningvraagstuk; c: ... met een relatie tussen doeltreffendheid en doelmatigheid; en d: ... met een relatie tussen doelen van en interactie in planning op basis van complexiteit¹¹³

110 Naar: De Roo (2001: 88).

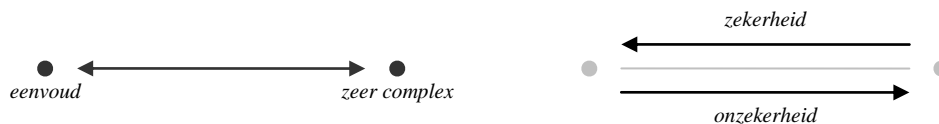
111 Zie ook: De Roo (2001: 112) en De Roo (2002: 42 e.v.).

112 Naar: De Roo (2001: 148-150).

113 Naar: De Roo (2001: 150 en 152).

Aan de hand van het hier aangedragen raamwerk zijn we in staat om vraagstukken te waarderen en categoriseren naar de mate van complexiteit. Zo kunnen we enerzijds spreken van relatief eenvoudige vraagstukken, indien een vraagstuk 'een grote mate van zekerheid bevat, als gevolg van een grote mate van direct-causale verbanden'¹¹⁴. Dit betekent meer concreet, dat men - gegeven een bepaalde beginsituatie - goed in staat wordt geacht als gevolg van het eigen handelen een bepaalde eindsituatie te schetsen en te bewerkstelligen. Het planninggericht handelen richt zich bij dergelijke vraagstukken derhalve op het bereiken van doelmaximalisatie. Het betreft hier veelal de vraagstukken die zich laten aandoen binnen sectorale of thematische planningopgaven. Anderzijds kunnen we vraagstukken als zeer complex categoriseren, indien deze zijn omgeven door 'een grote mate van onzekerheid, als gevolg van een verwijderde oorzakelijkheid'¹¹⁵. Bij de complexere vraagstukken verschuift het streven zodoende naar een optimalisatie van het planningsproces¹¹⁶.

Het bovenstaande resumerend, kan worden gesteld dat het verschil in de mate van complexiteit van vraagstukken gevolgen heeft voor de wijze waarop deze vraagstukken worden aangepakt. Het verklaart tevens de differentiatie tussen bijvoorbeeld 'traditioneel-generieke' en gebiedsgerichte aanpakken¹¹⁷. Daar we in staat zijn vraagstukken te differentiëren aan de hand van 'de mate van...', kunnen we deze differentiatie ook zichtbaar maken op een spectrum. Dit spectrum is voor te stellen tussen een tweetal uitersten, namelijk: 'eenvoud' tegenover 'zeer complex' (zie figuur 4.3.2 a). Het betreft hier een tweedeling, waarbij vraagstukken die een grote mate van zekerheid met zich meebrengen (doelmaximalisatie) tegenover vraagstukken die een grote mate van onzekerheid met zich meebrengen (doeloptimalisatie) kunnen worden gezet (zie figuur 4.3.2. b).¹¹⁸ Het grootste gedeelte van de vraagstukken zal zich in de praktijk echter in het midden van het spectrum bevinden.



Figuur 4.3.2 a en b: Differentiatie van vraagstukken aan de hand van de mate van complexiteit en in termen van zekerheid en onzekerheid¹¹⁹

Aan de hand van de bovenstaande spectra - 'met uitersten in termen van zekerheid (eenvoud) en onzekerheid (zeer complex), en de mate waarin een vraagstuk met zekerheden dan wel onzekerheden (complexiteit) is omgeven' - kunnen we een brug slaan naar de (huidige) planningtheoretische discussie(s) en de eerder aangehaalde 'dichotomie' tussen de technische rationaliteit en de communicatieve rationaliteit¹²⁰.

De technisch rationele benadering raakt nauw aan de planningopgaven waarbij men 'direct oorzakelijke verbanden kan waarnemen, hetgeen een grote mate van voorspelbaarheid impliceert betreffende de uitkomsten van het planninggericht handelen'. De communicatief rationele benadering representeert daarentegen de opgaven waar men 'een grote mate van verwijderde oorzakelijkheid kan aantreffen, hetgeen onder meer het gevolg is van sterke en sterk wisselende contextbepaalde invloeden'.¹²¹ Door nu een continuüm voor te stellen, waarbinnen de mate van zekerheid 'als gevolg van direct causale relaties' en de mate van onzekerheid 'als gevolg van verwijderde oorzakelijkheid' fungeren als variabelen, worden we in staat gesteld om de zekerheid 'die de technisch rationele benadering ons biedt' te positioneren tegenover de onzekerheid 'waar de communicatief rationele benadering ons op wijst'¹²². Dit alles is te visualiseren middels figuur 4.3.3.

De bovenstaande uiteenzetting maakt ons duidelijk, dat hoewel we in de planologische praktijk zoveel mogelijk trachten om zekerheden na te streven, we ook het bestaan van onzekerheden dienen te accepteren en hiermee moeten leren omgaan. De balans tussen de beide variabelen - de mate van zekerheid en onzekerheid; hetgeen we tezamen kunnen bezien 'als twee kanten van dezelfde medaille' - kan worden gevangen binnen het begrip complexiteit¹²³. De mate van complexiteit van het planologische vraagstuk blijkt bepalend te zijn voor de rationele grondslag waarmee het planninggericht handelen wordt ingericht.

114 Naar: De Roo (2002: 47), zie ook: De Roo (2001: 130 e.v.).

115 Naar: De Roo (2002: 47), zie ook: De Roo (2001: 130 e.v.).

116 Aangaande dit streven naar doeloptimalisatie bij de complexere vraagstukken merkt De Roo op, dat 'dit evenwel niet als bezwaarlijk hoeft te worden gezien. Daar waar de uitkomsten van eenvoudige vraagstukken op voorhand vast staan, bieden de (zeer) complexe vraagstukken ons daarentegen een schier eindeloos aantal uitkomsten en derhalve een groot aantal mogelijkheden om (planninggericht) te handelen'. Naar: De Roo (2002: 47).

117 De Roo (2001: 42).

118 Naar: De Roo (2001: 42).

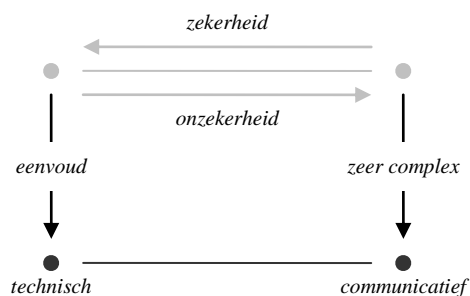
119 Naar: De Roo (2002: 42).

120 Naar: De Roo (2001: 42-43).

121 Naar: De Roo (2001: 42-43).

122 Naar: De Roo (2001: 43).

123 Naar: De Roo (2001: 43).



Figuur 4.3.3: Een brug tussen de mate van complexiteit van vraagstukken en de rationaliteit van planningtheoretische benaderingen

Positioneren van planningmethodieken

We hebben in het voorgaande een brug geslagen tussen de technisch rationale en de communicatief rationale benadering door een continuüm voor te stellen, waarbij de mate van complexiteit als bindende factor fungeert. De uitersten op het spectrum vormen de beide methodische ‘tegenpolen’. In het vervolg van deze paragraaf richten we ons op de mogelijke verdere inrichting van dit spectrum. We starten met een korte methodologische beschouwing en vervolgen dit door deze methoden op het beleidsspectrum te positioneren.

De jaren '50 en '60 kenmerkten zich door een periode van ‘primitief optimisme’, hetgeen tot uitdrukking kwam door een sterk functionalisme, een groot geloof in eigen kunnen en een technisch georiënteerde planningaanpak¹²⁴. De stedelijke ontwikkeling stond in deze periode in het teken van het oplossen van problemen met behulp van blauwdrukplanning. Deze technisch rationale aanpak bleek met name succesvol te zijn voor de relatief eenvoudige vraagstukken. Daar de vraagstukken in de praktijk beduidend minder eenvoudig en beheersbaar bleken te zijn dan aanvankelijk binnen het modernistische denken werd verondersteld, nam in de jaren '70 en '80 de kritiek op dit ‘moderne’ en technisch georiënteerde gedachtegoed toe.¹²⁵ Als reactie op deze falende, ‘modernistisch ingegeven aanpak’ ontwikkelde men in deze periode verschillende nieuwe constructies en verklaringen, waaronder ‘bounded rationality’, ‘mixed scan’ en ‘muddling through’¹²⁶. Ook trachtte men middels het aanwenden van methodieken als de contingentie- en scenarioplanning in te spelen op de dynamiek van de fysieke en maatschappelijke leefwereld en de hierdoor beperkte voorspelbaarheid van de toekomstige situatie. Op basis van een gegeven beginsituatie werden verschillende scenariomogelijkheden voorgesteld waarmee het vraagstuk kon worden aangepakt. Men koos vervolgens uit deze voorstellen één voorkeursvariant, die men ‘zo lang als mogelijk’ trachtte aan te houden en die men - indien gewenst - (al dan niet gesteund door de andere scenario's) bijstelde¹²⁷. Ondanks deze verwoede pogingen hielden de modernistisch gestoelde aanpakken, gericht op het (enigszins) kunnen controleren van de ‘werkelijkheid’, praktisch en wetenschappelijk gezien geen stand, hetgeen resulteerde in een vergaande afwijzing van de technische en ‘omvattende’ planningsbenaderingen¹²⁸.

De afwijzing van de modernistische insteek van planning bood ruimte voor nieuwe, alternatieve ideeën; gefundeerd op een meer postmoderne insteek. De komst van deze nieuwe benaderingen betekende een duidelijke accentverschuiving binnen de ruimtelijke planning; de aandacht voor het *object* maakte plaats voor het *intersubjectieve belang*¹²⁹. Dit luidde het begin in van de door Habermas bepleitte communicatieve rationaliteit. In de jaren '90 vindt de communicatieve benadering duidelijk gehoor. Men erkent het doorgaans ontbreken van een gegeven beginsituatie en tracht deze zelf te construeren aan de hand van een interactief proces, waarna men van daaruit probeert te komen tot een gezamenlijk gedragen strategie. Deze communicatieve aanpak bleek echter, evenals de technisch rationale aanpak, ‘zijn’ restricties te hebben, waardoor deze slechts in een beperkt aantal situaties van waarde kan zijn. Het betreft hier alleen de zeer complexe vraagstukken, waarin ‘veel verschillende, min of meer gelijkwaardige actoren met wederzijdse afhankelijke belangen’ opereren¹³⁰.

In de voorgaande beschouwing zijn een aantal interessante bevindingen aan het licht gekomen. De historie ten aanzien van het planninggericht handelen heeft twee ‘extreme’ benaderingen voortgebracht - het technisch rationeel en communicatief rationeel handelen (zie figuur 4.3.4 a) - die in de praktijk veel zijn toegepast en waarvan

124 Voogd (1995: 15 en 23-24) en De Roo (2002: 47).

125 Zie ook: § 2.2 en Roo (2002: 47).

126 De Roo (2002: 47-49).

127 Naar: De Roo (2002: 49).

128 Zie ook: § 2.2 en Roo (2002: 49).

129 Zie ook: De Roo (2002: 45-49).

130 Naar: De Roo (2002: 49).

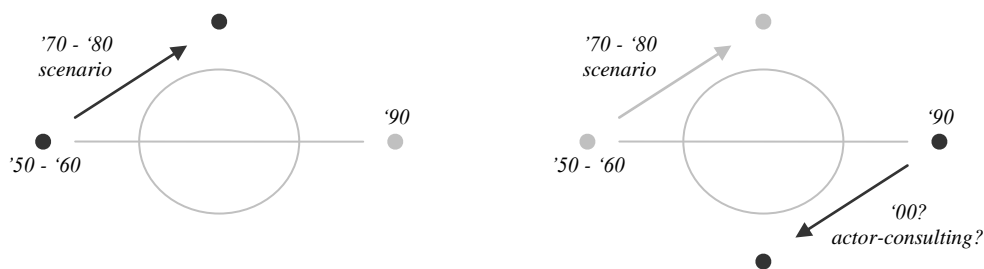
het functioneren derhalve goed inzichtelijk kan worden gemaakt. Uit dit laatste blijkt, dat deze beide benaderingen sterk contextgevoelig zijn en slechts onder de juiste condities succesvol kunnen worden ingezet. Het aantal vraagstukken dat deze condities meedraagt is echter zeer beperkt. In andere bewoording ¹³¹: ‘de vraagstukken die een puur technisch rationele aanpak of juist een communicatieve aanpak behoeven zijn sterk in de minderheid’. Het grootste gedeelte van de vraagstukken ligt - zoals reeds eerder in deze paragraaf werd gesteld - tussen de beide extremen in; in het midden van het spectrum (zie figuur 4.3.4 b).



Figuur 4.3.4 a: Twee extremen ¹³², en b: Het grootste gedeelte van de vraagstukken ¹³³

In het verleden (de jaren '70 en '80) heeft men reeds meerdere pogingen ondernomen om tegemoet te komen aan de vraagstukken gelegen in het midden van het beleidsspectrum. Zo heeft men middels scenarioplanning de op het eerste oog aanwezige leemte qua methodieken op het beleidsspectrum doen verminderen ¹³⁴ (zie figuur 4.3.5 a). Daar de scenario benadering voortvloeit uit de technisch rationele aanpak, is deze vorm van planning sterk gericht op een beperkte inhoudelijke kennis (object gericht) bij het aanpakken van een vraagstuk. Naast dit tekort aan inhoudelijke kennis kampt een groot aantal vraagstukken evenwel met een tekort aan kennis omtrent ‘de rol, de perceptie en de houding van actoren’ ¹³⁵ (intersubjectief gericht).

Het zijn met name deze vraagstukken - de vraagstukken gelegen in het midden van het beleidsspectrum die een meer intersubjectief gerichte benadering behoeven - die tot dusver binnen de huidige planningmethodieken lastig te vangen bleken te zijn; ofwel methodieken die voortvloeien uit de beginselen van de communicatief rationele aanpak. De Roo meent dat het ontwikkelde ‘actor-consulting’ model - ‘welke het *willen, doen en kunnen* van een beperkt en bekend aantal actoren in een beleidsproces centraal stelt’ ¹³⁶ - een ‘waardevolle stap’ in de goede richting is om aan de vraag naar intersubjectief georiënteerde methodieken te kunnen voorzien. De positie van deze methodiek(en) binnen het beleidsspectrum kan middels figuur 4.3.5 b worden gevisualiseerd.



Figuur 4.3.5 a: Scenario planning, en b: Actor-consulting ¹³⁷

De ‘experimentele Planologie’ ¹³⁸

In het voorgaande hebben we kunnen zien hoe we ons een beleidsspectrum kunnen voorstellen, waarop twee uiterste vormen tegenover elkaar kunnen worden gezet, te weten: technisch rationeel versus communicatief rationeel. Hierbij staat de technisch rationele benadering in dienst van de vraagstukken die een relatief eenvoudig karakter hebben - met enkelvoudige doelstellingen - en derhalve een technisch, object georiënteerd en lineair opgebouwd planproces behoeven. De communicatief rationele benadering staat daarentegen in dienst van de vraagstukken die een zeer complex karakter hebben - met meervoudige doelstellingen en belangengroepen - en derhal-

131 Naar: De Roo (2002: 49).

132 Uit: De Roo (2002: 48).

133 Uit: De Roo (2002: 48).

134 De Roo merkt ten aanzien van deze ontwikkeling op, dat de scenario aanpak oorspronkelijk stelde op een (onjuist gebleken) gedachte dat men wetenschappelijk nog onvoldoende ontwikkeld was om aan een goede technisch rationele aanpak te kunnen voldoen. De problematiek rond de technisch rationele aanpak is echter niet te duiden door een inferieur gebleken planologische wetenschap. De ‘werkelijkheid’ blijkt daarentegen omgeven te zijn met onzekerheden en staat een technisch rationele aanpak niet voor alle situaties toe. Het betreft hier condities (namelijk dynamiek en onzekerheid) die niet wordt meegewogen binnen de technisch rationele aanpak. Naar: De Roo (2002: 49).

135 Naar: De Roo (2002: 50).

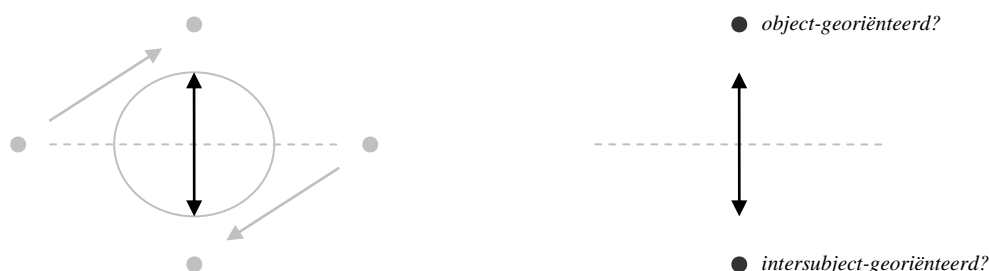
136 Naar: De Roo (2002: 50).

137 Uit: De Roo (2002: 48).

138 De betiteling ‘experimentele Planologie’ is ontleend aan de door De Roo gehanteerde terminologie uit diens eigen rede, De Roo (2002: 47).

ve een communicatief en (inter-)subject georiënteerd planproces behoeven. De meeste vraagstukken blijken echter qua complexiteit in het midden van dit spectrum te liggen en vragen om andere, aanvullende methodieken. In de afgelopen decennia zijn er reeds diverse pogingen ondernomen om juist deze methodieken vorm te geven, teneinde tegemoet te komen aan de leemte in het midden van het beleidsspectrum en daarmee het gros van de vraagstukken effectiever en efficiënter te kunnen aanpakken. Zo heeft men middels het ontwikkelen van scenario's getracht in te spelen op de inhoudelijke dynamiek van het object van studie en het hierbij ingegeven onzekere toekomstperspectief. Ook trachtte men consultatietechnieken toe te passen indien 'men de kennis ontbeerde betreffende de rol, perceptie en houding van de betrokken partijen'¹³⁹. Het zijn dergelijke initiatieven die bewegingen naar 'het midden van het beleidsspectrum' initiëren. De Roo wijst ons in dit verband in het bijzonder op de *object gebonden factoren en intersubjectieve aspecten* waarmee deze bewegingen zijn ingegeven¹⁴⁰.

Door een brug te slaan naar de complexiteitstheorie¹⁴¹ - waarin het classificeren (van algoritmen) naar de mate van complexiteit en het verkennen van het grensgebied tussen berekenbaar en onberekenbaar (cq. het grensgebied tussen orde en chaos) de grondslagen vormen - kan volgens De Roo een weg worden vrijgemaakt voor ontwikkelingen op een nieuwe as in het midden van het beleidsspectrum, welke zichtbaar kan worden gemaakt door een convergentie voor te stellen vanuit de beide (traditionele) uiterste vormen op het spectrum naar dit nieuwe midden - met de object gebonden factoren en intersubjectieve aspecten als de uitersten van deze nieuwe as¹⁴² (zie figuur 4.3.6 a). Indien we de uitgangspunten van de complexiteitstheorie verder aanhouden - en aannemen 'dat ontwikkelingen ontstaan op de grens tussen orde en chaos' - kunnen we stellen, dat we met het hierboven geschetste beleidsspectrum van De Roo mogelijk raken aan de kern van nieuwe ontwikkelingen binnen het vakgebied van de planologie; ofwel het gebied van de 'experimentele planologie'¹⁴³. Deze bevinding biedt ons volgens De Roo 'een fantastische uitweg uit de dichotomie tussen het modernisme en het postmodernisme'¹⁴⁴. De 'waarheid' blijkt niet te liggen bij één van deze twee beleidsuitersten; 'onze' houding ten aanzien van deze werkelijkheid kunnen we daarentegen construeren naar 'de mate van zekerheid en onzekerheid'¹⁴⁵. Ook biedt het bovenstaande nieuwe (ontwikkelings-)mogelijkheden voor het structuurvisie instrumentarium, welke - zeker gezien de positie en functie(s) van het instrumentarium binnen een breder beleidskader en de aard van de vraagstukken die hierin naar voren komen - als een belangrijke spil kan fungeren tussen (onder meer) enerzijds relatief eenvoudige en object georiënteerde vraagstukken en anderzijds de complexe en intersubject georiënteerde vraagstukken (zie figuur 4.3.6 b).



Figuur 4.3.6 a en b: *Naar een nieuwe beleidsas, object-georiënteerd versus intersubject-georiënteerd*¹⁴⁶

4.4 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is voorzien in een - wetenschappelijk verankerd - theoretisch beleidsspectrum, waarmee we in staat worden gebracht uiteenlopende, situatiespecifieke vraagstukken te definiëren, te positioneren en vervolgens te beslechten middels een doelgerichte, op maat gesneden beleidsaanpak. In het laatste deel van het onderzoeksrapport, hoofdstuk 5, zal worden gekeken hoe dit alles kan worden vertaald naar de context van het structuurvisie instrumentarium.

139 Naar: De Roo (2002: 50).

140 De Roo (2002: 50).

141 Zie ook: De Roo (2001: 139 e.v.) en De Roo (2006).

142 De Roo (2002: 50).

143 Naar: De Roo (2002: 50).

144 Naar: De Roo (2002: 50).

145 Naar: De Roo (2002: 50).

146 Uit: De Roo (2002: 48).

De bevindingen

- **Resumé: conclusies en aanbevelingen**

5 Resumé: conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de bevindingen uit het onderzoek (deel A en B) samengebracht tot enkele conclusies en aanbevelingen, waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de in het eerste hoofdstuk (§ 1.2) geformuleerde onderzoeksvragen. De conclusies die in § 5.1 en 5.2 worden aangereikt concentreren zich in de eerste plaats rond een tweetal kernthema's, namelijk het bieden van een reflectie op: (1) het nieuwe ruimtelijke planningstelsel en (2) de mogelijkheden en moeilijkheden voor strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering, gegeven de nieuwe juridische kaders door de inwerkingtreding van de Wro. Aan de hand van deze bevindingen wordt in § 5.3 een voorstel geboden voor de wijze waarop gemeenten in Nederland hun strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering van en voor het eigen grondgebied kunnen vormgeven middels de toepassing van het door de wetgever aangeboden planinstrumentarium, de structuurvisie. Met dit voorstel wordt getracht een antwoord te bieden op de hoofdvraag van deze studie (onderzoeksvraag IV). Het rapport wordt tenslotte in § 5.4 afgesloten met enkele uitleidende woorden.

5.1 Het nieuwe ruimtelijke planningstelsel, de Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wro kan worden gezien als een nieuwe mijlpaal binnen het bestel van de ruimtelijke ordening in Nederland. Hoewel de gevolgen die het nieuwe ruimtelijke planningstelsel voor de lange termijn met zich mee gaat brengen op dit moment nog onduidelijk zijn en derhalve het formuleren van 'harde' conclusies in dit stadium nog enigszins ongewenst lijkt, brengen de eerste ervaringen betreffende de gemeentelijke strategische planning en beleidsvoering binnen de kaders van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening reeds een aantal interessante bevindingen aan het licht.

Wanneer we de historische ontwikkeling van het ruimtelijke planningstelsel beschouwen, en het binnen dit stelsel aangeboden instrumentarium en 'de waarborgen voor het gebruik daarvan' overzien, kunnen we constateren dat de wetgever veelal een volgende houding heeft aangenomen ten aanzien van de ontwikkelingen in de praktijk. Zo deed men bijvoorbeeld 'dikwijls' reeds enige ervaring op met nieuwe instrumenten en procedures binnen buitenwettelijke kaders, alvorens deze instrumenten en procedures een juridische verankering en uitwerking verkregen.¹ Ook met betrekking tot de ontwikkeling van het nieuwe stelsel - in de vorm van de Wet ruimtelijke ordening 2008 - is dit in een zekere zin het geval gebleken (zie ook § 3.2 en § 3.3).

Een andere opvallende constatering - en enigszins te bezien in het verlengde van hetgeen in het bovenstaande is beschreven - valt te plaatsen betreffende de verschuivingen binnen de bestuurlijke en uitvoerende verhoudingen tussen de verschillende overheidsniveaus die met de inwerkingtreding van het nieuwe ruimtelijke planningstelsel zijn geïnitieerd. Ook hier heeft de wetgever een vervolg gegeven aan een reeds enige tijd zichtbare, maar 'gestage trend tot centralisatie'. Daar onder meer geografische ontwikkelingen als schaalvergroting steeds nadrukkelijker een rol gingen spelen binnen 'het proces van de ruimtelijke ordening', dienden de overheden op Rijks- en provinciaalniveau de beschikking te krijgen over meer en betere bevoegdheden, teneinde de bovenlokale belangen te kunnen behartigen dan wel beschermen.² Ook het nieuwe Wro instrumentarium voor Rijk en provincies - het inpassingsplan, de algemene regels en de projectbesluiten - valt in dit kader te bezien³.

Naast de hier geschetste trendvolgende houding van de wetgever, heeft deze echter ook gemeend te moeten aanturen op nieuwe initiatieven middels het opnemen van meerdere (rechtstreeks) bindende bepalingen in het planningstelsel. Zo dient men op alle bestuursniveaus planologisch-juridische regelingen te treffen voor het gehele (eigen) grondgebied en wordt tevens van hen verwacht dat zij de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen vastleggen in één of meerdere structuurvisies (zie ook § 3.3).

Hoewel (een rechtstreekse) juridische handhaving door de wetgever met betrekking tot de verplichtstelling van de 'algemene' structuurvisie in de Wro ontbreekt, lijkt het wettelijke kader de gemeenten voornamelijk op een succesvolle wijze aan te sporen om strategisch ruimtelijk beleid te ontwikkelen en dit onder te brengen in een juridisch verankerd plandocument voor het eigen grondgebied. De onderzochte gemeenten in dit rapport zijn vrijwel allen reeds in het bezit van of in de voorbereidingsfase naar een dergelijk strategisch document (zie ook weerge-

¹ Naar: P.J.J. Van Buuren [et al.] (2009: 20) *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*.

² Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 20).

³ Ondanks dit nieuwe instrumentarium voor Rijk en provincies blijft het beoefenen van de ruimtelijke ordening in de eerste plaats een taak op het gemeentelijke bestuursniveau (zie ook de sturingsfilosofie van de wetgever, § 3.3), een taak die overigens ook van oudsher bij de gemeenten lag (zie § 2.2 en § 3.2). In de Wro wordt van dit alles blijk gegeven door de (her-)versteving van de positie van het gemeentelijke bestemmingsplan (zie ook § 3.3).

geven in tabel B II.2 en figuur B II.1 b)⁴. Op basis van deze inzichten kan worden geconcludeerd, dat de wetgever een beoogd winstpunt heeft behaald. Het ontbreken van ‘strakke’ juridische kaders omtrent de inhoud of vormgeving van de structuurvisies en de vereenvoudigde procedures ten aanzien van het plan- en besluitvormingstraject van deze visies lijken in dit verband een cruciale en bovenal positieve uitwerking te hebben op het gedrag van gemeenten als gevolg van het aansporende beleid van de wetgever. Waar men voorheen veelal het wettelijke kader trachtte te ontwijken - onder meer vanwege de zware procedurele maatregelen, hetgeen als star en beknellend werd ervaren - en uiteenlopende beleidsdocumenten ontwikkelde die niet conform de richtlijnen van de Wro werden opgesteld (zie ook § 3.2 en bijlage I), ziet men nu wel kansen om te komen tot een beleidsdocument met de ‘juiste’ juridische status.

Het nieuw aangeboden grondinstrumentarium van de Wro - ten behoeve van het voeren van een meer actieve grondpolitiek door de (gemeentelijke) overheden - wordt door zowel de Rijksoverheid⁵ als het merendeel van de gemeenten beschouwd als één van de belangrijkste meerwaarden van het vervaardigen van een structuurvisie conform de Wro. De structuurvisie kan namelijk een basis vormen voor:

- het verhalen van grondexploitatie, indien men een koppeling heeft gelegd naar een exploitatieplan,
- het verrekenen van bovenplanse vereveningen,
- het instellen van voorkeursrecht voor de daartoe aangewezen gronden.

5.2 Strategische ruimtelijke planning en beleidsvoering

In § 2.3 is een theoretisch raamwerk geïntroduceerd, waarmee planningsprocessen kunnen worden geanalyseerd aan de hand van een aantal componenten die binnen dit raamwerk worden onderscheiden. De structuur van dit raamwerk heeft als onderlegger gefungeerd voor het veldwerk van deze studie: de 21 casestudies. Uit deze analyses zijn een aantal functies van de betreffende strategische plandocumenten naar voren gekomen. Deze functies zijn grofweg in te delen naar een viertal kernfuncties, te weten⁶:

- een kader voor coördinatie en integratie van beleidsinstrumenten en -procedures,
- een kader voor communicatie en samenwerking,
- een kader voor juridische en politiek-bestuurlijke verankering,
- een kader voor ontwikkeling en uitvoering.

In het navolgende worden deze vier kernfuncties nader belicht.

Coördinatie en integratie van beleidsinstrumenten en -procedures

Eén van de (innovatieve) krachten van strategische planinstrumenten is het multisectorale en beleidsoverstijgende karakter dat in dergelijke planvormen schuilt. Gemeenten hebben - zo laten de casestudies uit bijlage I ons zien - de behoefte om verschillende sectoren binnen een beleidsveld als ook verschillende beleidsvelden binnen een organisatie, die allen een zekere oriëntatiegerichtheid op de fysieke leefomgeving behoeven, ‘met elkaar in verband te brengen’⁷. Het betreft hier een behoefte naar meer ‘integraliteit en omvattendheid’ van (een deel van) het beleid, welke wordt gevoed door een reeks recente ontwikkelingen binnen de beleidspraktijk, en die met de introductie van het begrip ‘omgevingsplanning’ vanuit een breder perspectief kan worden gezien⁸. Met het begrip omgevingsplanning wordt hier gerefereerd aan⁹: “de planning van de fysieke leefomgeving in wederkerige relatie met het maatschappelijke proces”. Aan het begrip omgevingsplanning kunnen een tweetal omschrijvingen worden gehangen¹⁰, waarmee we in dit bredere perspectief kunnen voorzien.

Met het verlaten van de ‘comprehensive’ planning volgt er in de jaren zeventig een sterke ontwikkeling van sectorale beleidsinitiatieven (zie ook § 2.2). Het is een trend gebleken die - mede versterkt door de verscheidene aanvullende sectorale wetinitiatieven (o.a. ten tijde van de Wro herziening van ’85) (zie ook § 3.2) - in de daar-

4 Hierbij wordt uitgegaan van de situatie zoals deze werd aangetroffen gedurende de veldstudie van de 21 casussen (zomer en herfst 2008). Inmiddels (2009) lijken de meeste gemeenten een flinke stap te hebben gemaakt in de realisatie van een structuurvisie document conform de richtlijnen van de Wro 2008.

5 Interview met dhr. Noud Jansen, Ministerie van VROM, medeschrijver wettekst Wro.

6 Dit wil echter niet suggereren, dat de hier geboden opsomming uitputtend of volledig omvattend is. Daarnaast is er ook sprake een zekere overlap tussen de verschillende categorieën, hetgeen ook het navolgende zal blijken.

7 Naar: G. De Roo (2002: 30) *De Nederlandse planologie in weelde gevangen*.

8 De Roo (2002: 30). Zie ook: G. De Roo en M. Schwartz (red.) (2001) *Omgevingsplanning een innovatief proces*.

9 Uit: De Roo (2002: 30).

10 De Roo (2002: 30) De Roo voegt hier aan toe, dat deze twee omschrijvingen van omgevingsplanning ‘weliswaar in elkaars verlengde liggen, maar toch ook een verschil in interpretatie, betekenis en gebruik duidelijk maken’.

opvolgende jaren zou resulteren in ‘een zeer ver doorgevoerde specialisatie van verschillende beleidsdisciplines binnen de planologische praktijk’¹¹. Zo kon er voor deze disciplines, de nauwe onderlinge verwevenheid ten spijt, een omvangrijk en gedetailleerd stelsel van grotendeels op zichzelf staande planmatige en juridische kaders ontstaan. Het gevolg van dit alles is een doorgaans sterk ‘naar binnen gekeerde technische houding’ van de verschillende beleidssectoren, waarbij er weinig vertrouwen heerst ‘over de sectoren heen’ en veelal in verschillende ‘talen’ wordt gecommuniceerd¹². Beleidssectoren raken zodoende meer en meer van elkaar verwijderd en kunnen nog slechts in beperkte mate met elkaar communiceren en samenwerken. Het zijn verschijnselen die zich ook binnen de gemeentelijke organisaties voltrekken (zie bijlage I).¹³

Daar (ruimtelijke) vraagstukken zich in de praktijk ‘niet zonder meer vormen’ naar de verschillende geëvolueerde specialismen, wordt het oplossende vermogen - en daarmee ook de doeltreffendheid - van het beleid dikwijls ondermijnd¹⁴. Een specifiek deel van de vraagstukken vraagt derhalve om meer sectoroverstijgende initiatieven, waarbij (onderdelen van) meerdere disciplines zoveel mogelijk op elkaar dienen te worden afgestemd¹⁵. Met de bovenstaande concludering zijn we aangekomen bij een eerste omschrijving van het begrip omgevingsplanning. Omgevingsplanning valt te bezien als integraal beleid en kan worden omschreven als¹⁶: “een wijze van planning die erop is gericht de sectorale beleidsvelden die wij traditioneel in Nederland kennen en gebruiken te doorbreken, om sectoroverstijgend dan wel geïntegreerde bestuurlijke afwegingen te kunnen maken voor een concreet aangegeven deel van de fysieke leefomgeving”. Het betreft hier veelal vraagstukken die ‘een gebiedsgebonden of gebiedsbepaalde’ inslag kennen¹⁷.

Rond de jaren negentig doet zich ook een andere ontwikkeling meer en meer voor, namelijk een toename in het projectmatig werken (zie ook § 2.2). Hoewel binnen een project doorgaans de ruimte wordt geboden om verschillende disciplines te integreren, lijkt de samenhang tussen deze projecten - mede versterkt door de wildgroei aan losse projecten ten gevolge van een toenemende economische conjunctuur in (de tweede helft van) de jaren negentig - veelal te ontbreken. Een mogelijk bijkomstig probleem schuilt in de aanwezige diversiteit tussen en binnen de verschillende projecten, hetgeen deels kan worden toegeschreven aan de eveneens aanwezige diversiteit in vraagstukken met een oriëntatie op de fysieke leefomgeving. Daarbij lijken overheden ook in toenemende mate ‘economische, sociaal-maatschappelijke en sociaal-culturele aspecten te verbinden met omgevingsvraagstukken’¹⁸. De verschillen beperken zich niet alleen tot de vraagstukken, maar vinden veelal ook doorgang in de geformuleerde doelstellingen en de te selecteren oplossingsrichtingen¹⁹. Het gaat hier over opgaven met een multidisciplinair en derhalve complex karakter, welke vragen om open beleidsbenadering waarbinnen een rechtvaardige en samenhangende afweging van belangen wordt nagestreefd. De complexiteit van een plan- of besluitvormingsproces neemt nog verder toe, naarmate de verantwoordelijkheden aangaande deze opgaven verspreid liggen over meerdere departementen. De organisatiestructuur van gemeentelijke organisaties lijkt in veel gevallen nog niet afdoende te zijn ingericht op deze ‘nieuwe’ oriëntatie op de fysieke omgeving om dergelijke knelpunten (volledig) het hoofd te kunnen bieden (zie ook bijlage I). Initiatieven in het kader van een Meerjarig Ontwikkelingsprogramma (MOP) of integrale stadsvisie - welke worden ingegeven door het GSB / ISV (zie ook § 3.2) - zijn hiervan een treffend voorbeeld. Het afstemmen, coördineren en aan- of bijsturen van dergelijke projecten blijkt in de praktijk vooralsnog met een zekere regelmaat (enigszins) problematisch te verlopen²⁰.

Met de bovenstaande probleemschets zijn we in staat een brug te slaan naar een tweede omschrijving van het begrip omgevingsplanning. We kunnen - vanuit ‘een wetenschappelijke abstractie’ bezien - omgevingsplanning beschouwen als een omvattend begrip, welke ‘alle vormen van planning die gericht zijn op de beïnvloeding van de fysieke omgeving’ ontsluit²¹. Uit het bovenstaande kunnen we concluderen, dat middels deze definiëring van het begrip omgevingsplanning ‘verschillende vormen van beleid onder één noemer kunnen worden gebracht’²².

11 Naar: De Roo (2002: 30).

12 Naar: De Roo (2002: 30).

13 Zie in dit verband ook: Vrom-raad (2000: 25-26) *Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie*.

14 Naar: De Roo (2002: 31).

15 Zie ook: De Roo (2002: 30).

16 Uit: H.A. Oosterhoff [et al.] (2000: 7) *Omgevingsplanning in Nederland: een stand van zaken rond sectoroverschrijdend, geïntegreerd en gebiedsgericht beleid voor de fysieke leefomgeving*, geciteerd uit: De Roo (2002: 30).

17 De Roo (2002: 30).

18 De Roo (2002: 33). Daarnaast merkt De Roo (2002: 33) op, dat overheden de ruimtelijke vraagstukken steeds vaker in verband brengen met ‘begrippen als participatie, duurzaamheid, belevingswaarde en leefkwaliteit’. Het betreft hier allen begrippen, die ‘gezien hun betekenis’ een sectoroverstijgend karakter herbergen.

19 Een interessante discussie in deze is het (in een zekere zin) aanwezige dualisme tussen een enerzijds generieke of op normstelling gerichte beleidsbenadering (planning *per sé*) en een integraal gewogen beleidsbenadering (planning *per saldo*). Met de termen ‘per sé en per saldo’ wordt hier gerefereerd aan het werk van De Roo (2001) in: *Planning per sé, per saldo*.

20 Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007) *Analyse van de stadsplannen van tien grote gemeenten in Nederland ten behoeve van de stedelijke planningspraktijk*.

21 Naar: De Roo (2002: 31). Overigens dient hier te worden vermeld, dat met deze omschrijving niet wordt verwezen naar de omvattendheid uit de jaren ‘60 (zie § 2.2). De Roo (2002: 33-34) meent daarentegen te kunnen stellen, dat er van het tegendeel sprake is: “in plaats van te denken dat we alles kunnen omvatten en beheersen,

Wanneer we het voorgaande overzien, rijst de vraag hoe het begrip omgevingsplanning kan worden geplaatst in het licht van het nieuwe structuurvisie instrumentarium en het bijbehorende instrumentarium voor grondpolitiek, en wat deze vorm van planning kan betekenen voor dit nieuwe beleid. In het voorgaande is duidelijk geworden dat omgevingsplanning zich verder uitstrekt dan enkel het toedelen van de ruimte. Het raakt evenzeer aan ‘het gebruik, de beleving, het beheer en de mogelijkheden van de omgeving in de breedste zin van het woord’. Middels omgevingsplanning kan invulling worden gegeven aan ‘al die aspecten, die verbonden zijn met beleid dat is gericht op de delen, het geheel en de context van de fysieke omgeving’.²³ Het stelt ons in staat om vraagstukken te bezien vanuit een situatiespecifiek probleem, in het bijzonder de meer complexe vraagstukken.

De meer complexe vraagstukken karakteriseren zich door een sterke inhoudelijke verwevenheid en diversiteit, en de aanwezigheid van uiteenlopende belangen als gevolg van een sterke betrokkenheid van verschillende partijen²⁴ (zie ook § 4.3). Het betreft hier vraagstukken die niet vanuit één (‘traditionele’) beleidssector zijn te bezien, maar die vragen om een sectoroverstijgende ‘saldobenadering’²⁵. Dit betekent eveneens, dat deze complexere vraagstukken niet langer zijn aan te pakken aan de hand van één voorgeschreven procedure. Men dient daarentegen, ‘de specifieke kenmerken van het vraagstuk in ogenschouw nemend, een op maat gesneden beleidstrategie te ontwikkelen’. Een dergelijke benadering wordt ook wel aangeduid als een ‘geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak’.²⁶ Met omgevingsplanning hebben we dus een planningsmethodiek in handen, die naast of ter aanvulling van het bestaande sectorale beleid kan worden ingezet, en welke evenzeer een interessant en innovatief perspectief kan bieden voor nieuwe beleidsinitiatieven als het vervaardigen en implementeren van het structuurvisie instrumentarium (en aanhangende instrumenten) binnen de reeds bestaande beleidslijnen.

Indien we - op basis van de resultaten uit de casussen (bijlage I) - kijken naar de positionering en prioritering van (strategische) integrale, gebiedsgerichte beleidsinitiatieven door gemeenten binnen de eigen organisatie, kunnen we concluderen, dat deze initiatieven - hoewel zij aan interesse en gewicht winnen²⁷ - bij een groot aantal gemeenten nog (enigszins) ondergeschikt blijven²⁸. De onderzoeker meent hier echter te kunnen stellen, dat gemeenten (als ook provincies) middels het aangeboden Wro instrumentarium nieuwe en goede kansen worden aangereikt om het eigen beleid van reflectie te voorzien en wellicht te innoveren. Het vervaardigen van een instrumentele visie kan hierbij een treffend hulpmiddel zijn²⁹.

De methodologische uitdaging of moeilijkheid omtrent het vervaardigen en implementeren van planinstrumenten als de structuurvisie binnen reeds bestaande beleidskaders kan in een zekere zin worden toegeschreven aan het gebiedsgerichte en multidisciplinaire karakter van deze beleidsplannen³⁰. Naast deze complexe, overwegend integrale en situatiespecifieke vraagstukken (met een relatief lange planhorizont) dienen echter ook thematische, ‘traditioneel-generieke’ of normstellende vraagstukken (met een overwegend korte planhorizont) te worden ingepast binnen het totaalbeleid van de organisatie. De ‘ontwerper(s)’ van strategische planfiguren en beleidsvoorname staan zodoende veelal voor de flinke opgave om verschillende vraagstukken - met verschillende maten van complexiteit - een plaats te bieden binnen bijvoorbeeld het ontwerp- en besluitvormingsproces (zie ook bijlage I). Een mogelijk probleem dat zich tijdens dit proces kan aandienen is, dat de opgave bijvoorbeeld wordt ingebracht als een louter technische aangelegenheid, hetgeen in een dergelijk geval geen recht doet aan die vraagstukken die een meer communicatieve benadering behoeven. Het is derhalve belangrijk om voorhand in beeld te brengen welke vraagstukken zich aandienen, welke aanpak zij behoeven en op welke wijze dit ingepast dient te worden binnen het totaalproces. Het vraagt tevens om een bezinning over de (huidige) sturingsfilosofie en instrumentkeuze van de organisatie.

In § 4.3 hebben we reeds kunnen zien, dat ruimtelijke vraagstukken zijn te waarderen naar de mate van complexiteit waarmee deze zijn omgeven, hetgeen kan resulteren in een differentiatie van vraagstukken; variërend van relatief eenvoudige tot zeer complexe vraagstukken. De relatief eenvoudige vraagstukken blijken - zo liet § 4.3

differentiëren we vraagstukken, enerzijds naar het type vraagstukken dat we inderdaad kunnen beheersen, en anderzijds naar vraagstukken die dynamisch zijn, en omgeven zijn met onzekerheden, en waarbij we moeten leren hoe met die onzekerheden om te gaan”.

22 Naar: De Roo (2002: 31).

23 Naar: De Roo (2002: 33).

24 De Roo (2002: 34).

25 Zie ook: De Roo (2001 en 2002).

26 Naar: De Roo (2002: 34).

27 Hetgeen ook blijkt uit de toename in strategische ruimtelijke plannen in de laatste twee decennia (zie ook bijlage II) en de vele (bestuurlijke) reorganisaties binnen de gemeentelijke departementen (bijlage I).

28 Het betreft hier een bevinding die in een zekere zin aansluit bij een eerder geplaatste constatering van De Roo (naar: 2002: 34) omtrent omgevingsplanning: ‘het is vooralsnog niet zo ver dat we kunnen spreken van een aanpak ter vervanging van het bestaande traditionele beleid’ (zie tevens: 2002: 33).

29 Zie ook nader beschreven in het vervolg van dit hoofdstuk.

30 Deze karakteristieken liggen overigens (zoals eerder reeds duidelijk is gemaakt) ook ten grondslag aan de (innovatieve) kracht van deze planinstrumenten. Zie onder meer ook: Hidding en Kerstens, opgenomen in: De Roo en Schwartz (red.) (2001: 28-29).

ook zien - goed te kunnen worden aangepakt door de meer technische of objectgerichte planningmethodieken, de meer complexe vraagstukken vragen daarentegen om meer intersubject gerichte of communicatieve benaderingen. De ontwerpfase van een instrumentele visie - als ook van (de beleidskaders van) het structuurvisie instrumentarium - biedt een uitermate geschikt podium voor dit definiëren, waarderen en differentiëren van vraagstukken, waarbij het uiteengezette beleidsspectrum uit § 4.3 als leidraad kan fungeren. Dit betekent - meer concreet - dat men, gezien de diversiteit in het karakter en gewicht van de vraagstukken, zal (moeten) komen tot verschillende benaderingen binnen het planninggericht handelen. Hierbij dient men wel te waken voor de valkuilen van een (te) omvattend - en derhalve ook te star - instrumentarium. Hoewel het hier weliswaar multidisciplinaire opgaven betreft, dient te worden vermeden om al deze aspecten binnen één planfiguur te beslechten. In de casestudies van bijlage I kwam al aan het licht, dat de efficiëntie en effectiviteit van strategische planfiguren ernstig kan worden belemmerd, indien deze meerdere, soms tegenstrijdige doelstellingen en functies herbergen³¹. De Roo³² biedt ons een mogelijke uitweg door te wijzen op een door hem bepleitte 'adaptieve' benadering als oplossing om dergelijke problematiek te kunnen aanpakken. We kunnen vraagstukken onder brengen in meerdere, op maat gesneden planvormen en deze naast elkaar bezien binnen een grote geheel. In plaats van plan- en sturingsinstrumenten volledig in elkaar te schuiven, dienen we eerder te zoeken naar 'abstracties' waarop we onze situatiespecifieke en sectorale vraagstukken kunnen 'ontstijgen', om vervolgens deze vraagstukken 'een plaats te bieden binnen de contouren van deze abstracties', en tenslotte dit alles te gebruiken 'als reflectie' voor de wijze waarop de aanpak van deze vraagstukken en 'het geheel waarbinnen dit alles gelegen is' invulling heeft verkregen³³. Deze gedachtegang is nader te concretiseren door een voorstel te doen, waarbinnen verschillende fasen van een planvormingsproces worden onderscheiden (zie ook gevisualiseerd in figuur 5.3.1)³⁴. In dit voorstel dient de ontwikkeling van een structuurvisie niet te worden beschouwd als een statisch plandocument, maar als een strategisch programma of *proces* waarbinnen verschillende aspecten van beleid een plek krijgen en worden aangestuurd. Het gaat hier wel over een aanpak die enige instrumentele bewegingsvrijheid behoeft.

Met het instrumentarium van het herziene ruimtelijke planningstelsel lijkt de wetgever ook te voldoen aan de hier gevraagde instrumentele bewegingsvrijheid voor de toepassing van ruimtelijke planfiguren, teneinde een daadkrachtige aanpak te kunnen verwezenlijken en overbelasting van deze figuren te kunnen beperken. De wetgever heeft een belangrijke stap gezet door in het stelsel een onderscheid aan te brengen tussen indicatieve beleidsvoornemens (ruimtelijke concepten en visies) en normstellende planfiguren (juridisch bindend voor één ieder). In de Wro wordt bovendien aan de overheden de ruimte verschaft om (de hoofdlijnen van) de voorgestane ontwikkelingen voor het eigen grondgebied onder te brengen in meerdere structuurvisie documenten. Zo zijn gemeenten bijvoorbeeld in staat - mits dit in lijn is met het 'hogere visiedocument' - om voor bepaalde hoogdynamische locaties nadere gebiedsgerichte plannen met een situatiespecifieke uitwerking te ontwikkelen. Naast een 'algemene structuurvisie' wordt ook het vervaardigen van één of meerdere 'thematische visies' toegestaan. Tevens biedt ook de - tot een zekere hoogte - aangereikte vormvrijheid aangaande de (inhoudelijke) invulling van beleidsvoornemens binnen het structuurvisie instrumentarium en het ontwerp van het plan- en besluitvormingsproces ervan ruimte voor een flexibel(e) inpassing en gebruik.

Communicatie en samenwerking

In het voorgaande is aangehaald, dat vraagstukken betrekking hebbend op sectoroverstijgend, gebiedsgericht beleid veelal gemoeid gaan met de aanwezigheid van meervoudige en (nogal eens) tegengestelde belangen. Het betreft hier vraagstukken, die - dit in tegenstelling tot de meer traditioneel-generieke vraagstukken - in veel gevallen niet beperkt blijven tot de betrokkenheid van de overheden alleen. Ook externe partijen als marktpartijen, burgers en belangengroepen nemen in een toenemende mate actief deel in 'de probleemdefiniëring, de probleem-aanpak, de uitvoering en het beheer' van beleidsinitiatieven, hetgeen ook gevolgen heeft voor 'de organisatie van, de communicatie over en de deelname aan' het plan- en besluitvormingsproces en de uitvoering van het betreffende beleid³⁵.

De hier geschetste integrale, gebieds- en ontwikkelingsgerichte beleidsvorm verlangt een 'nieuwe' houding van bestuurders en beleidsmakers, dienend bij de verschillende overheidspartijen³⁶. Meer nog dan voorheen zal de beleidsstrategie van overheden gericht zijn op het initiëren en faciliteren van ontwikkelingen in plaats van het di-

31 Zie in dit verband ook de concludering van: J. De Ridder (1999: o.a. 48-49), uit: J. De Ridder en N.S.J. Koeman (1999) *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*

32 Dit principe van 'adaptive planning' is onder meer uiteengezet in diens rede tijdens het congres *Structuurvisies, wat is de meerwaarde?*, welke op 9 april 2009 in de Martiniplaza te Groningen werd gehouden. Zie ook: de presentatie sheets De Roo op www.congres-structuurvisies.nl.

33 Zie in dit verband ook het betoog van De Roo (2002: 31).

34 In § 5.3 zal dit voorstel nader worden uitgebouwd.

35 Naar: De Roo (2002: 34).

36 Zie in dit verband ook: Vrom-raad (2000: 26).

rect aansturen op een eigen voorgestelde invulling van de ruimte, hetgeen al enigszins zichtbaar werd in de casussen (bijlage I)³⁷. Dit betekent ook dat een 'traditionele' naar binnen gekeerde, technische houding zal moeten plaats maken voor een meer naar buiten gekeerde, communicatieve houding. In het laatste geval zullen 'de verantwoordelijkheden ten aanzien van de fysieke leefomgeving' worden gedeeld met de andere betrokken partijen. Bij besluitvormingsprocessen zal hierdoor binnen de 'planning arena' een verschuiving zichtbaar worden 'van gedelegeerde vertegenwoordiging naar directe vertegenwoordiging'.³⁸ De resultaten uit het veldonderzoek van dit rapport laten zien, dat de gemeentelijke organisaties de sectoroverstijgende, gebiedsgerichte initiatieven, die - in de vorm van een structuurplan of -visie conform het ruimtelijke wettenkader of een ontwikkelingsvisie hangend aan het GSB / ISV - binnen het strategische beleid van deze gemeenten gestalte krijgen, aangrijpen 'als motief' om zich te bezinnen over de eigen organisatiestructuur en deze - daar waar nodig - (soms ingrijpend) aan te passen. Bij een groot aantal van de onderzochte gemeenten zijn reeds reorganisaties zichtbaar, waarbij de organisatie van een op sectoren toegesneden structuur naar een project en programma structuur 'kantelt'.³⁹ Binnen deze organisatiestructuren komt het gewicht - procesmatig gezien - te liggen bij de project- en programmamanagers middels zogeheten project- en programmamanagement (PGM) constructies⁴⁰. Inhoudelijk verschuift het handelen binnen deze organisaties 'van een reactief, op procedures en normstelling gericht handelen naar een meer proactief, op ontwikkeling en kwaliteit gericht handelen'⁴¹.

Deze 'drastische verschuivingen' in het planninggericht handelen raken eveneens aan meer fundamentele vragen omtrent de rechtvaardiging van het doel - ofwel het 'raison d'être' - van dit handelen, en in bredere zin, van het vakgebied van de ruimtelijke planning en de rol van de planoloog binnen dit vakgebied⁴². Daar andere betrokken partijen, waaronder de 'probleemeigenaren', in een toenemende mate (direct) bij het plan- en besluitvormingsproces en de uitvoering van gebiedsgerichte initiatieven worden betrokken - en daarmee ook verantwoordelijkheden delen en invloed uitoefenen -, krijgt de vertegenwoordiging en bescherming van (algehele) belangen binnen het planninggericht handelen een andere betekenis⁴³. Bij omgevingsplanning streeft men naar een situatiespecifieke beleidsaanpak, waarbij 'per saldo' het plangebied en de betrokken partijen tezamen het beste af zullen zijn. Het betreft hier niet langer - in tegenstelling tot bij het meer traditionele generieke beleid - een expliciete beleidsaanpak, welke (van bovenaf) door één actor wordt opgelegd en stoelt op een eenduidig, vooraf bepaald en maximaal te bereiken resultaat.⁴⁴ De hier beoogde beleidsaanpak behoeft daarentegen een gezamenlijk ontwikkeld en gedragen beleidsconcept, teneinde 'uiteindelijk een optimaal resultaat te kunnen verwezenlijken', die de instemming geniet van de verschillende betrokken partijen. Het betekent een 'fundamentele' verandering aangaande het belang dat middels beleidsinterventie wordt gediend, het verschuift van een algemeen belang 'dat boven de partijen uit stijgt', naar een situatiespecifiek belang 'dat mede met de betrokken partijen en het onderlinge samenspel tot stand komt'.⁴⁵ Dit samenspel heeft derhalve niet alleen consequenties met betrekking tot de rol en positie van de overheidspartijen, ook voor de andere - direct betrokken - partijen veranderen deze wel degelijk. Binnen de planningarena wordt van de verschillende partijen niet langer een overwegend volgende, maar eerder een meer proactieve houding verlangd.⁴⁶

De implementatie van de integrale, gebiedsgerichte aanpak binnen de (bestaande) beleidskaders van de verschillende overheidsniveaus kan duidelijke, soms verstrekkende gevolgen hebben voor de wijze waarop verantwoordelijkheden worden gedeeld en belangen worden behartigd. Het gaat hier over decentrale initiatieven, waarbij de rijksoverheid zich meer en meer terugtrekt 'als hoeder van het algemene belang op afstand', ofwel 'als hoeder die ver boven het belangenspel van lokale partijen staat'. Met de komst van omgevingsplanning maakt het 'algemene belang op afstand' plaats voor een ander algemeen belang, namelijk het 'lokale algemene belang'.⁴⁷ Het situatiespecifieke karakter van omgevingsplanning heeft derhalve - buiten de verschillende mogelijk aan te halen

37 Zie ook: De Roo (2002: 34).

38 Naar: De Roo (2002: 34). Ondanks deze voorziene verschuiving dient hier te worden opgemerkt, dat momenteel 'het delen van verantwoordelijkheden met alle direct-betrokkenen (in horizontale zin) nog duidelijk ondergeschikt is aan het overdragen van bijvoorbeeld rijks- of provinciale verantwoordelijkheden naar andere overheidspartijen op lagere bestuurniveaus (in verticale zin) of het (ver-)delen van verantwoordelijkheden tussen lokale bestuurniveaus onderling (bijvoorbeeld in de vorm van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) (naar: De Roo, 2002: 34-35).

39 Een constatering van gelijke strekking ten aanzien van organisaties in een meer algehele zin wordt geboden door De Roo (2002: 35).

40 Voor een inhoudelijke verdieping van dit PGM wordt verwezen naar het werk van onder meer: G. Wijnen (1994) *Programma-management: doelgerichte aanpak voor complexe vraagstukken*, R. Kor en G. Wijnen (2005) *Essenties van project- en programmamanagement: succesvol samenwerken aan unieke opgaven* en T. van der Tak en G. Wijnen (2006) *Programmamanagement: sturen op samenhang*. Zie ook: Twynstra Gudde (2009) www.twynstragudde.nl.

41 Naar: De Roo (2002: 35).

42 Zie ook bediscussieerd in: De Roo (2002: 35-36).

43 De Roo (2002: 34-36).

44 De Roo (2002: 36).

45 Naar: De Roo (2002: 36).

46 Zie ook: De Roo (2002: 36).

47 Naar: De Roo (2002: 36).

inhoudelijke argumentatie(s) - ook vanuit het perspectief van een verschuivend (algemeen) belang gezien gevolgen voor de architectuur van en werkwijze binnen een ontwerp- en besluitvormingsproces van bijvoorbeeld het structuurvisie instrumentarium. Binnen dergelijke processen dient men niet alleen inhoudelijk aansluiting te vinden met onder meer de regels van en bevoegdheden uit dit (nieuwe) instrumentarium, ook betreffende de verdeling van (nieuwe) verantwoordelijkheden dient men 'in te steken op de eisen' van deze (nieuwe) integrale, gebiedsgerichte werkwijze⁴⁸.

Met de verschuiving betreffende de verdeling van verantwoordelijkheden en de wijze waarop belangen worden behartigd kunnen ook enkele mogelijke keerzijden van omgevingsplanning aan het licht worden gebracht. In het voorgaande hebben we kunnen zien, dat deze 'omvattende' beleidsbenadering ruimte biedt voor prioritering en differentiatie⁴⁹. Het valt in de lijn der verwachting, dat er in de beleidspraktijk onderscheid zal worden gemaakt tussen verschillende vraagstukken, waarbij onder meer 'tijd, inhoud en budget' als wegende factoren zullen fungeren. Het betreft hier factoren die allen van invloed zullen zijn op 'de inhoudelijke afbakening van vraagstukken, de begrenzing van de gebieden waarop deze vraagstukken betrekking hebben, en de selectie van de te betrekken actoren'.⁵⁰ Dergelijke beleidskeuzen hebben zodoende ook consequenties voor de verdeling van verantwoordelijkheden onder de betrokken actoren en de wijze waarop verschillende belangen worden behartigd. De 'deregulering van beleid' kan er toe leiden, dat kleine (individuele) partijen onvoldoende invloed kunnen uitoefenen binnen de lokale machtsverhoudingen en derhalve een geringe inbreng zullen hebben op het beoogde saldoresultaat. Het gevaar hierbij is dat dergelijke partijen 'tussen schip en wal dreigen te geraken', indien voor deze partijen 'de nadelige effecten van dit saldoresultaat de voordelige effecten overtreffen', maar deze zich wat betreft het draagvlak niet in deze 'constatering' gesteund weten te zien.⁵¹ De Roo verwacht dan ook, dat de kleine (individuele) partijen - als gevolg van het hier geschetste probleem - 'aanmerkelijk sneller dan voorheen' een civielrechtelijke procedure zullen starten⁵². Het dereguleren van beleid kan zodoende een negatieve invloed hebben op het aantal planschadeclaims en de 'juridificering van de maatschappij'⁵³. Het betreft hier ook een ontwikkeling die past in een breder beeld betreffende het ontstaan van 'een omvangrijke claimcultuur', welke in een eerder stadium door de VROM-raad werd geschetst in haar advies omtrent de herziening van de oude WRO⁵⁴. Het gaat hier over gevolgen van beleid die evenzeer raken aan (tenminste) een tweetal kernfuncties van een ruimtelijk planningstelsel (zie ook: § 3.1), namelijk de democratische inbedding van beleidsvoorbereiding en de bescherming van burgerlijke rechten. De hier te verwachten juridificering als gevolg van een toename in het aantal integrale, gebiedsgerichte beleidsinitiatieven brengt daarmee ook in een zekere zin een spanningsveld met zich mee met betrekking tot de toepassing van het structuurvisie instrumentarium, het normarme karakter ervan ten spijt. Eén en ander zal in het navolgende nader worden besproken.

Juridische en politiek-bestuurlijke verankering

Beleidsvoering voortvloeiend uit ruimtelijke planning houdt - per definitie - 'de regulering van het gebruik van onroerend goed' in. Planologisch beleid impliceert derhalve 'de modificatie van de aanwendingsmogelijkheden van gronden en opstallen, en de inperking van gebruiksrechten'.⁵⁵ Deze gebruiksregulering van onroerend goed brengt een drietal effecten met zich mee, te weten⁵⁶:

- gebruiksregulering schept *rechtszekerheid voor de huidige en de eventuele toekomstige eigenaar* omtrent de gebruiksmogelijkheden van het betreffende onroerend goed,
- gebruiksregulering schept *rechtszekerheid voor andere belanghebbenden*, met name gebruikers van aanpalend onroerend goed,
- vaststelling van gebruiksregels kan een *verandering in de gebruiksmogelijkheden* van onroerend goed introduceren.

Het reguleren van het gebruik van onroerend goed kan dus enerzijds zekerheid verschaffen over 'de (toekomstige) gebruiksmogelijkheden van eigen en andermans onroerend goed', en anderzijds tegemoet komen aan de behoefte(n) aan 'verandering van dat gebruik'. De hier geschetste uiteenzetting 'tekent' een spanningsveld waarbinnen deze gebruiksregulering - en breder genomen - planologische beleidsvoering zich beweegt.⁵⁷ Het betreft

48 Naar: T.H.H.A. van der Schoot (2008-II: 13) *Nieuwe wetgeving ruimtelijke ordening. In theorie en praktijk.*

49 Zie ook: De Roo (2002: 36-37).

50 Naar: De Roo (2002: 37).

51 Naar: De Roo (2002: 37 en 39).

52 Naar: De Roo (2002: 39).

53 De Roo (2002: 39). Zie in dit verband ook: De Ridder (1999: 45-46).

54 VROM-raad (2000: 53-54).

55 Naar: De Ridder (1999: 38), uit: De Ridder en Koeman (1999).

56 Uit: De Ridder (1999: 38-39), uit: De Ridder en Koeman (1999).

57 Naar: De Ridder (1999: 39), uit: De Ridder en Koeman (1999). Zie ook: Van Buuren [et al.] (2009:7-8).

hier een spanningsveld die zich uiteraard ook binnen de constructie van een ruimtelijk planningstelsel doet gelden. Het reguleren en vastleggen van bepalingen omtrent het gebruik van onroerend goed, teneinde onder meer rechtszekerheid te kunnen garanderen, dient van ‘oudsher’ gestalte te krijgen binnen het bestemmingsplan. Met de inwerkingtreding van de Wro biedt - naast het bestemmingsplan - op het gemeentelijke niveau ook de beheersverordening een basis voor het verankeren van planologisch-juridische regelingen (zie ook: § 3.3).

Eén van de problemen omtrent het wettenkader van de WRO betrof de overbelasting van planfiguren, doordat deze (in de praktijk) teveel functies combineerden. Zo bevatten de planologische kernbeslissing op rijksniveau en het streekplan op provinciaal niveau - beiden ruimtelijke planfiguren binnen het stelsel van de WRO - op bepaalde onderdelen normatieve elementen in de vorm van de concrete beleidsbeslissingen, welke een juridisch bindende lading hadden⁵⁸. Het bestemmingsplan kreeg in de loop der jaren dikwijls beleidsmatige karakteristieken als gevolg van een toenemende behoefte naar meer flexibiliteit⁵⁹, hetgeen zich ook liet zien in de problematiek omtrent de toepassing van de beruchte Artikel-19 WRO procedure (zie ook: § 3.2 en 3.3). De wetgever heeft met de inrichting van het herziene ruimtelijke planningstelsel getracht gehoor te geven aan deze problematiek door een scheiding aan te brengen tussen indicatieve, normstellende en uitvoerende planfiguren⁶⁰. In grote lijnen betekent dit, dat de ontwikkeling van ruimtelijk beleid dient plaats te vinden middels de toepassing van het structuurvisie instrumentarium, dit beleid aan de hand van burgers bindende bepalingen wordt vastgelegd binnen het bestemmingsplan (of inpassingsplan) of de beheersverordening, en flexibiliteit kan worden ingebouwd door de bevoegdheid tot het volgen van een projectbesluit (zie ook: § 3.3). Daar beleid (doorgaans) echter vertaald zal worden in normen blijft het aanbrengen van een ‘strikte scheiding’ tussen beleidsvorming en normstelling enigszins problematisch⁶¹. Dit probleem zal - gezien het karakter van het instrument - ogenschijnlijk het meest voelbaar blijven op het niveau van het bestemmingsplan⁶².

Het structuurvisie instrumentarium heeft ‘naar de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever’ een uitsluitend ‘indicatieve betekenis’ meegekregen⁶³. Op grond van de Wro worden aan de structuurvisie ‘noch rechtstreeks, noch middels de doorwerking in enig ander gemeentelijk besluit’, rechtsgevolgen gekoppeld. Ook zijn ‘noch in Artikel 2.1 Wro, noch in enig andere wetsbepaling’, procedurevoorschriften omtrent de vervaardiging van de gemeentelijke structuurvisie opgenomen.⁶⁴ Het instrumentarium van en de regelgeving over de structuurvisie verschilt hiermee wezenlijk met de constructie van het oude structuurplan conform de WRO. De gemeenteraad dient wel inzicht te verschaffen over de wijze waarop deze ‘zich voorstelt de voorgenomen ontwikkelingen te doen verwezenlijken’⁶⁵. De Wro verplicht de Raad om in de structuurvisie aan te geven middels welke ‘bestuursrechtelijke of - eventueel - privaatrechtelijke bevoegdheden’ aan het bewerkstelligen van de voorgenomen beleidsmatige (saldo) doelstellingen zal worden bijgedragen⁶⁶. Een door de Raad vastgesteld structuurvisie document is daarmee ‘zelfbindend voor het vaststellende bestuursorgaan en richtinggevend voor het uitvoerende bestuursorgaan’⁶⁷.

In de Wro wordt (in tegenstelling tot de WRO in relatie met het structuurplan) geen rechtstreekse koppeling gemaakt tussen het structuurvisie instrument en de uitoefening van de afzonderlijke gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Wro. Het is echter niet onaannemelijk, dat de bestuursrechter bij het beoordelen van gemeentelijke planologische besluiten - inzake de vereiste van het bewaken van een goede ruimtelijke ordening - wel een relatie legt met de inhoud van het structuurvisie document⁶⁸. Daarbij kan er ook sprake zijn van ‘beloning op visie’. Dit houdt in dat ‘de motivering voor normstellende plannen of besluiten, de onderzoeksplicht en het overleg’ kunnen worden beperkt, indien deze overeenkomen met de hoofdlijnen van de structuurvisie⁶⁹. Zo kan de structuurvisie een belangrijke (instrumentele) basis vormen voor de uitwerking van het bestemmingsplan. De structuurvisie heeft ook op enkele plaatsen binnen de bestuursrechtelijke wetgeving een ‘instrumentele betekenis’ verkregen⁷⁰. Conform de Wet voorkeursrecht gemeenten kan de structuurvisie een grondslag bieden voor

58 Zie: Van Buuren [et al.] (2009: 25) en Vrom-raad (2000: 38). Hoewel dergelijke juridisch bindende regels in het gemeentelijke structuurplan ontbraken, stellen Van Buuren et al., dat ‘desalniettemin aan het gemeentelijke structuurplan juridische relevantie niet kon worden onttrokken’ (naar: 2009: 25).

59 Zie onder meer: Van der Schoot (2008-I: 6 en 18).

60 T.H.H.A. van der Schoot (2008-I: 16 e.v.) *Nieuwe Wro: bedoelingen en bevoegdheden*.

61 Naar: Van der schoot (2008-I: 17). Eenzelfde strekking geldt overigens ten aanzien van een strikte scheiding tussen beleidsvorming en uitvoering.

62 Zie ook: Van Buuren [et al.] (2009: 8).

63 Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 25 en 28).

64 Van Buuren [et al.] (2009: 25).

65 Artikel 2.1 Wro lid 1.

66 Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 24).

67 Van der Schoot (2008-II: 14).

68 Zie ook: Van Buuren [et al.] (2009: 26) en Van der Schoot (2008-II: 14). Vergelijk deze ook met de argumentatie van de wetgever omtrent jurisdisering van de ruimtelijke planning (Van der Schoot, 2008-I: 21 e.v.).

69 Van der Schoot (2008-II: 14).

70 Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 24).

het vestigen van voorkeursrecht. Daarnaast kan de inhoud van een structuurvisie ook een voorwaarde vormen voor het stellen van eisen omtrent een fondsbijdrage aangaande de grondexploitatie.⁷¹

Het bovenstaande resumerend, kan gesteld worden dat de structuurvisie ondanks het ontbreken van bindende normen een krachtig bestuurlijk document kan zijn, welke richting verschaft aan de inzet van de juridische bevoegdheden (en besluiten) van het bestuursorgaan en de besluiten van andere (lagere) bestuursorganen (zie ook: § 3.3). Het fungeert daarmee als een belangrijk afwegings- en referentiekader voor bestuurlijke besluitvorming. Dit alles onderstreept evenzeer het belang van een nadrukkelijke betrokkenheid van het orgaan dat de structuurvisie dient vast te stellen bij het ontwerp- en besluitvormingsproces van de structuurvisie.⁷²

In een eerder stadium van deze paragraaf is ingegaan op de verschuiving in het planninggericht handelen bij de toepassing van omgevingsplanning. De integrale, gebiedsgerichte aanpak heeft duidelijke gevolgen voor de wijze waarop verschillende partijen in het plan- en besluitvormingsproces worden betrokken, verantwoordelijkheden worden gedeeld en belangen worden behartigd dan wel beschermd. Hierbij is ook gewezen op een mogelijk gevaar rond die individuen die als gevolg van een gesteld salddoel - en een te beperkt eigen politiek-bestuurlijk tegengewicht - 'tussen schip en wal dreigen te raken'. Het gaat hier derhalve over beleidsinitiatieven die raken aan politicologische begrippen 'als gelijkheid, vrijheid, emancipatie en overheersing'⁷³. Het toont evenzeer de bewegingen binnen het vakgebied van de ruimtelijke ordening, waarbij met name de politiek-bestuurlijke aspecten van planologische beleidsvoering zich op een toenemende aandacht mogen verheugen.⁷⁴ De planoloog - gedreven ten gunste van het 'algemeen belang' - dient zich bovenal bewust te zijn van deze discussie en te bezinnen op de eigen rol binnen dit geheel, teneinde op een verantwoorde, evenwichtige wijze rekenschap te kunnen houden met de verschillen in belangen, verantwoordelijkheden en machtsverhoudingen tussen de verschillende partijen in de planningsarena.⁷⁵ Het zal interessant worden om te zien op welke wijze de planologen deze nieuwe rol zullen invullen bij de vervaardiging van een structuurvisie, zeker wanneer we het indicatieve - normarme - karakter van het instrumentarium in ogenschouw nemen.

Burgers (en andere belanghebbende partijen) kunnen op tenminste twee wijzen bij de totstandkoming van planologische beleidsvoering worden betrokken, te weten via inspraak en via rechtsbescherming.⁷⁶ De Wro bevat geen verplichtende procedurevoorschriften aangaande 'de voorbereiding en vaststelling van de gemeentelijke structuurvisie'⁷⁷. Op grond van de gemeentelijke inspraakverordening krachtens Artikel 150 van de Gemeentewet kan een structuurvisie echter wel 'verplicht aan inspraak worden onderworpen'.⁷⁸ Het Bro verplicht gemeenten overigens wel, dat zij bij de vervaardiging van de structuurvisie dienen aan te geven 'op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken'⁷⁹. Het ruimtelijke planningstelsel bevat geen voorschriften over hoe deze betrokkenheid dient te worden volbracht, het biedt derhalve ook aangaande de participatie van burgers en andere belanghebbende partijen bij het plan- en besluitvormingsproces van een structuurvisie enige ruimte tot maatwerk.⁸⁰

De structuurvisie betreft geen besluit in de zin van Artikel 1.3 Awb⁸¹. Het instrumentarium staat op de negatieve lijst van Artikel 8.5 Awb en is derhalve 'niet vatbaar voor bezwaar en beroep'⁸². Daar het hier om een indicatief planfiguur gaat, biedt de wetgever op grond van de structuurvisie geen rechtsbescherming voor burgers.⁸³ Deze rechtsbescherming is pas aan de orde bij de concretisering van het beleid via planologische regelingen, bijvoorbeeld in het bestemmingsplan.⁸⁴ Daar het aannemelijk is dat dergelijke ruimtelijke besluiten doorgaans een ze-

71 Zie onder meer ook: Van Buuren [et al.] (2009: 24-25).

72 Zie ook: Van der Schoot (2008-II: 13).

73 Naar: De Roo (2002: 39).

74 Zie ook het betoog van: De Roo (2002: o.a. 51).

75 Zie in dit verband ook: Van der Schoot (2008-I: 23).

76 De Ridder (1999: 45), uit: De Ridder en Koeman (1999).

77 Er geldt wel een meldingsplicht voor het bestuursorgaan, zodra deze het voornemen heeft om te komen tot een nieuwe structuurvisie (Van der Schoot, 2008-II: 17).

78 Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 26). Er kunnen overigens wel aanvullende procedurevoorschriften afkomstig uit de Wet milieubeheer van toepassing zijn, indien de structuurvisie een kader betreft voor m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten. Daarnaast kunnen vanuit de Natuurbeschermingswet 1998 aanvullende voorschriften worden meegegeven, indien de structuurvisie ontwikkelingen aangeeft, die gevolgen kunnen hebben voor beschermde natuurgebieden welke ook zijn aangewezen als Natura 2000-gebieden (Van der Schoot, 2008-II: 18).

79 Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 26-27), zie ook: Kamerstukken II: 2007-2008, 30.218, nr. 24: 12-13 en Kamerstukken II: 2006-2007, 30.938, nr. 7: 26-27.

80 Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 27) en Van der Schoot (2008-I: 39).

81 Een uitzondering dient te worden gemaakt voor beleidsregels die 'mogelijk(er)wijs in de structuurvisie opgenomen kunnen zijn'. Er staat echter geen 'bestuursrechtelijke rechtsbescherming' in de zin van Artikel 8.2 Awb tegen deze beleidsregels open. Naar: Van Buuren [et al.] (2009: 28).

82 Van der Schoot (2008-I: 33).

83 De enige mogelijkheid die - theoretisch gezien - voor burgers openstaat, is 'die naar de burgerlijke rechter met een vordering op grond van onrechtmatige daad (onrechtmatige beleidsregelgeving)' (Naar: Van Buuren [et al.], 2009: 28).

84 Van der Schoot (2008-I: 289).

kere grondslag vinden binnen de kaders van de structuurvisie⁸⁵, is het van belang eventuele problemen omtrent de vertaling van beleid naar normen vroegtijdig te beslechten⁸⁶. Dit houdt onder meer in, dat bestuurders en beleidsmakers processen van - in het bijzonder - gebiedsgericht saldobeleid en de concretisering van dit beleid naar burgers bindende normen 'zo goed als mogelijk moeten begeleiden, van argumenten moeten voorzien en randvoorwaarden moeten geven'. De randvoorwaarden dienen te waken voor niet beoogde of gewenste gevolgen van deze beleidsinitiatieven, bijvoorbeeld ten aanzien van 'de gevallen die nadeel ondervinden van het gezamenlijk vastgestelde optimale saldoresultaat'.⁸⁷

Ontwikkeling en uitvoering

Met het ontwerp van het nieuwe ruimtelijke planningstelsel heeft de wetgever beoogd ruimtelijke ontwikkeling via een integrale, gebiedsgerichte benadering te stimuleren⁸⁸. De structuurvisie heeft in dit streven een belangrijke instrumentele functie verkregen. De nieuwe beleidsfilosofie van de wetgever betekent een duidelijke omslag met het verleden. Eén van de knelpunten in het oude stelsel betrof het onvoldoende functioneren van (een deel van) het instrumentarium met betrekking tot de uitvoering van voorgenomen beleid⁸⁹. Zo bleek de doorwerking van het beleid uit het structuurplan instrumentarium - als deze al aanwezig was - doorgaans (te) beperkt te zijn en bood het instrumentarium inzake de grondpolitiek de overheden te weinig voorzieningen om een daadkrachtig grondbeleid te kunnen voeren (zie ook: § 3.3 en bijlage I). De waarde van het structuurplan als ontwikkelplan was derhalve in de praktijk slechts gering.

De opbouw en inrichting van de planfiguren uit het instrumentarium maakten met name een ruimtelijke ordening mogelijk die zich laat omschrijven als toelatingsplanologie. De juridische vertaling van beleidsvoornemen resulteerde hoofdzakelijk in verbodsbepalingen, waardoor (vrijwel) geen ruimte werd gelaten voor geboden. De mate waarin voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen uiteindelijk konden worden gerealiseerd, werd hierdoor met name bepaald door de positie van de betreffende gemeentelijke organisatie.⁹⁰ Echter, de laatste decennia is de positie van de overheden sterk aan verandering onderhevig geweest en is deze vooral ten opzichte van de marktpartijen verslechterd. Overheden werden zodoende met betrekking tot het aansturen op uitvoering afhankelijk van de eigen grondpositie of de vraag en houding van marktpartijen (zie ook bijlage I). Samenvattend kan worden gesteld, dat het instrumentarium niet langer aansloot op de behoeften van de praktijk.

Het nieuwe ruimtelijke planningstelsel biedt - onder het motto 'van hindermacht naar ontwikkelkracht'⁹¹ - een nieuwe, verbeterde toedeling van verantwoordelijkheden en hieraan hangende bevoegdheden, teneinde een daadkrachtigere uitvoering van ontwikkelingen mogelijk te kunnen maken. De wetgever verlangt daarbij niet alleen van (alle) overheden, dat zij de hoofdlijnen van de voorgenomen beleidsontwikkelingen voor het eigen grondgebied vastleggen in één of meerdere structuurvisies, zij dienen tevens in deze structuurvisies in te gaan op de wijze waarop zij deze ontwikkelingen denken te kunnen realiseren. De structuurvisie moet derhalve ook een (globaal) uitvoeringsprogramma bevatten. Het betekent ook, dat overheden niet alleen dienen te beschikken over een inhoudelijke visie met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van het eigen grondgebied, maar dat zij zich bovendien moeten bezinnen op een instrumentele visie omtrent de ontwikkeling en toepassing van het eigen beleidsinstrumentarium⁹².

5.3 Een voorstel

In het voorgaande is reeds geconcludeerd, dat complexe vraagstukken als het ontwerpen en implementeren van beleid inzake het structuurvisie instrumentarium en het bijbehorende instrumentarium voor grondpolitiek binnen de reeds bestaande beleidskaders niet zijn te vangen binnen een eenduidig voorgeschreven aanpak, maar dat deze juist gebaat zijn bij een situatiespecifieke en daarmee ook enigszins flexibele beleidsstrategie. Het is dan ook onwenselijk - zo niet onmogelijk - om hier een uitgekristalliseerd voorstel te presenteren, waarmee dergelijke sectoroverstijgende en gebiedsgerichte opgaven zouden moeten worden beslecht. Zodoende is hier gekozen om een indicatief voorstel te doen, waarmee enkele handvatten worden geboden teneinde een eigen situatiespecifieke in-

⁸⁵ Van der Schoot (2008-I: 17-18).

⁸⁶ Dit zal - zoals reeds eerder in deze paragraaf zichtbaar is gemaakt - in het bijzonder bij ruimtelijke besluiten als gevolg van gebiedsgerichte beleidsinitiatieven relevant zijn.

⁸⁷ Naar een conclusie van gelijke strekking betreffende de processen van decentralisatie (als gevolg van omgevingsplanning), geformuleerd door: De Roo (2002: 39).

⁸⁸ Van der Schoot (2008-II: 12).

⁸⁹ Zie ook: Van der Schoot (2008-I: 7-8) en Koeman (1999), uit: De Ridder en Koeman (1999: 62).

⁹⁰ Van der Schoot (2008-I: 25).

⁹¹ Ministerie van VROM, uit: Van der Schoot (2008-I: 25).

⁹² Zie in dit verband ook: Van der Schoot (2008-I: o.a. 25).

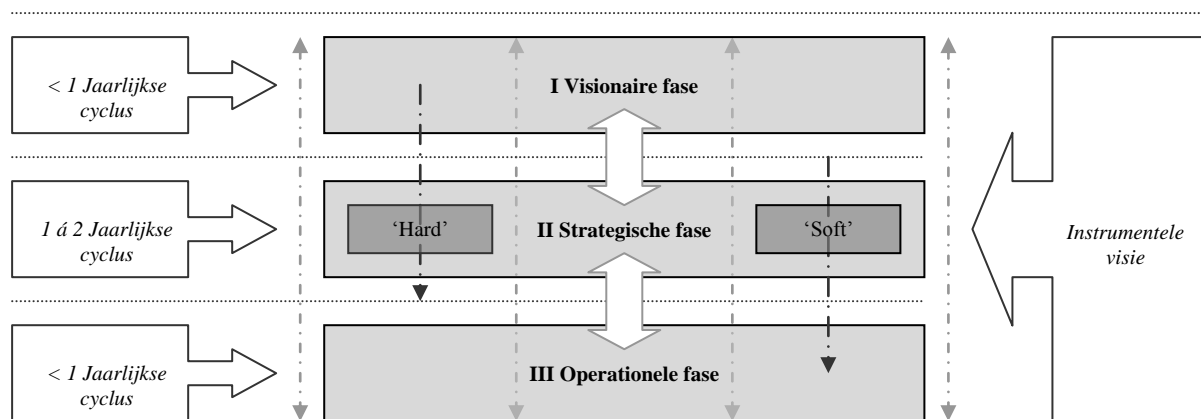
vulling van de gewenste beleidsstrategie te kunnen begeleiden. Het gaat hier om een voorstel die - zoals reeds is geopperd - niet moet leiden tot het vervaardigen van een statisch plandocument, maar veeleer dient aan te zetten tot de ontwikkeling van een strategisch programma of proces, waarbinnen de verschillende benodigde aspecten van beleid kunnen worden gepositioneerd, bijvoorbeeld aan de hand van meerdere te onderscheiden planfasen.

Het is allereerst - voordat men over gaat tot het vervaardigen van het daadwerkelijke planfiguur - gewenst om te zoeken naar enkele 'bindende abstracties', waarmee individuele vraagstukken kunnen worden ontstegen. Het betreft hier een fase die moet resulteren in een 'visionair en sturend raamwerk', welke bij uitstek een podium moet bieden voor communicatie en discussie, en derhalve ook dient plaats te vinden in een open en door zo min mogelijk barrières omgeven 'arena'. Deze fase wordt hier treffend aangeduid als de 'visionaire fase'. De contouren die uit deze fase kunnen worden aangedragen, dienen tot een zekere hoogte als een rode draad door het beleid van de betreffende organisatie te lopen. Het is hierbij aan te bevelen om binnen de gestelde contouren te steunen op een 'zachte' en 'harde' kern. De zachte kern duidt hier op het inbouwen van flexibele kaders, teneinde accuraat te kunnen reageren op nieuwe en onverwachte ontwikkelingen. De harde kern duidt hier op de meer robuuste kaders binnen de eigen beleidsstructuur, welke de doelstellingen van de ingeslagen koers moeten bewaken.

In een 'strategische fase' zal de visionaire structuur moeten worden verenigd met vraagstukken, die we - steunend op de gevormde abstracties en het in dit rapport aangeboden beleidsspectrum - kunnen definiëren, waarde- ren en differentiëren, om vervolgens dit alles te kunnen vertalen naar meer concrete opgaven en doelstellingen. Het zijn deze opgaven en doelstellingen die de globale structuurvisie van inhoud kunnen voorzien, waarbij - indien nodig - de ruimte moet worden geboden om deze middels toegesneden thematische of gebiedsspecifieke visies nader uit te diepen. Tenslotte dienen al deze afgewogen strategische kaders binnen een 'operationele fase' te worden uitgewerkt in verschillende uitvoeringsprogramma's en projecten.

Naast het ontwikkelen van een inhoudelijk visionair raamwerk is het aan te bevelen om eveneens te komen tot een instrumenteel raamwerk, waarmee onder meer de ontwikkeling en toepassing van het eigen instrumentarium kan worden verantwoord en bewaakt. Zo kan een instrumentele visie inhoud geven aan de inzet van financiële, juridische als ook evaluerende instrumenten. Het dient als een fundering te fungeren voor de eigen organisatiestructuur en de beleidsstrategie van de betreffende organisatie.

Het is belangrijk dat het visionaire raamwerk - zowel het inhoudelijke als instrumentele - stevig ligt verankerd in de hoofden van alle betrokkenen. Dit vraagt bovenal om een zekere continuïteit binnen het proces. Een stabiele politiek-bestuurlijke organisatie is hierin cruciaal. Daarnaast draagt ook een open en constructieve communicatieve houding bij aan het bewerkstelligen van draagvlak en een duurzame samenwerking tussen de betrokkenen. In de onderstaande wordt dit alles gevisualiseerd.



Figuur 5.3.1: Visualisatieschema: opbouw van strategische plandocumenten binnen gemeentelijke (strategische) beleidskaders

5.4 Uitleidende beschouwing

Met de structuurvisie kunnen overheden voorzien in een krachtig bestuurlijk instrumentarium, waarmee inhoud kan worden gegeven aan het strategische beleid van de organisatie. Het biedt daarbij de ruimte om naast een meer traditionele, generieke benadering ook een sectoroverstijgende, gebiedsgerichte aanpak te hanteren. Daarnaast kan de structuurvisie een instrumentele functie onderhouden met betrekking tot de toepassing van andere instrumentele bevoegdheden van de betreffende organisatie. De structuurvisie dient echter bovenal te fungeren als een kader voor samenwerking en reflectie, waarmee richting kan worden gegeven aan de wensen en voornemens van overheden en andere betrokken partijen en belanghebbenden. Met deze communicatieve functie doet

men recht aan het *indicatieve* en *visionaire* karakter die met de structuurvisie moet worden beoogd. Tenslotte dient de structuurvisie een afwegend en sturend kader te vormen voor de uitwerking en uitvoering van voorgenomen ontwikkelingen. Dit laatste vereist een (vroegtijdige) bezinning over de wijze waarop beleidsinitiatieven moeten worden vertaald naar planologische regelingen (normstelling). Het geeft de structuurvisie - ondanks het normarme karakter van het instrumentarium - wel degelijk een zeker gewicht mee.

De auteur pleit zodoende in dit rapport - teneinde overbelasting van het strategische instrumentarium te voorkomen - voor het aanbrengen van fasen binnen het ontwerpproces van de structuurvisie, waarbij de inhoud ervan (indien noodzakelijk) kan worden vertaald naar meerdere plandocumenten. Zo wordt de mogelijkheid geboden om delen van de 'algemene' structuurvisie die een nadere concretisering behoeven onder te brengen in aanvullende thematische of gebiedsgerichte visies. Deze aanvullende visies kunnen vervolgens een uitwerking krijgen in (eigen) programma's en projecten. Een instrumentele visie dient de toepassing van de verschillende instrumentele bevoegdheden van de betreffende organisatie te coördineren en een juist gebruik ervan te bewaken.

De wetgever acht het raadzaam dat overheden - ten behoeve van een goede, duurzame inrichting van 'de ruimtelijke als ook maatschappelijke orde' - komen tot een visie op en een beschrijving van de voor een betreffend grondgebied 'wenselijk geoordeelde ruimtelijke ontwikkeling'⁹³, en dit alles neerslaan binnen een (indicatief) plandocument. Men heeft het belang van dit document willen onderstrepen door deze in de vorm van het huidige structuurvisie instrumentarium (uiteindelijk) voor alle overheden verplicht te stellen. Hoewel de meerwaarde van een dergelijk instrumentarium - gericht op strategische planning en beleidsvoering - door de auteur wordt onderkend, verdient de discussie aangaande de gebruikswaarde van het structuurvisie instrumentarium zijns inziens ook enige relativering.

Er valt een grote variëteit te ontdekken tussen de karakteristieken van de verschillende vraagstukken die binnen het 'speelveld' van de structuurvisie zijn te positioneren. Zo zullen gemeenten de structuurvisie enerzijds willen benutten om een ontwikkelingsvisie weg te zetten, waarin men doelen stelt met een verstrekkende planhorizont. Anderzijds dient men binnen de voorgenomen kaders in te kunnen springen op onverwachte ontwikkelingen, waarbij vraagstukken op een korte(re) termijn een oplossingsrichting behoeven en dikwijls meer 'ad hoc' zullen worden beslecht⁹⁴. Het gaat hier derhalve over een speelveld, waarbij een gegeven beginsituatie slechts in beperkte mate voorspellingen toelaat, en waarbinnen het object van planning en de context ervan worden omgeven door onzekerheden. Deze onzekerheden zal men met name doen voelen in de hoogdynamische gebieden. Het zijn nu juist deze hoogdynamische gebieden, die - zeker gezien het doorgaans integrale, gebiedsgerichte en 'saldo' behoevende karakter van de vraagstukken uit deze gebieden - bij uitstek interessant zijn voor het speelveld van de structuurvisie. Met andere woorden, het betreft aangaande het speelveld van de structuurvisie in het bijzonder de vraagstukken die als complex tot zeer complex te beschouwen zijn, en waarbij - in plaats van 'maximalisatie' - slechts een 'optimalisatie' van doelen kan worden verwezenlijkt. Dit vraagt tevens om de erkenning, dat bij dergelijke beleidsinitiatieven het materieel object van planning en diens bestuurlijke context noch volledig, noch in sterke mate kunnen worden beheerst.

Het vervaardigen en implementeren van het structuurvisie instrumentarium binnen de bestaande beleidskaders van de betreffende gemeentelijke organisatie is gebaat bij een dynamisch en open (cyclisch) planproces, waarbij de ruimte wordt geboden voor flexibiliteit en maatwerk. Tegelijkertijd wenst men daadkrachtig te kunnen optreden met betrekking tot de uitvoering van beleidsinitiatieven. De wetgever voorziet met het instrumentarium en de regelgeving uit de Wro en Bro 2008 in deze behoeften. Het herziene ruimtelijke planningstelsel lijkt daarmee (vooralnog) beter aan te sluiten op de wensen en eisen van deze tijd. Desalniettemin blijft het werkveld van de ruimtelijke ordening er één, die zich laat kenmerken door een buitengewoon dynamisch en grillig karakter, en die derhalve wordt omgeven door onzekerheden en spanningsvelden. Het betreft een werkveld die - naast een herziening van de juridische kaders waardoor het wordt ontsloten - vooral ook is gebaat bij een (her)bezinning van en de nodige aanpassing in het planninggericht handelen van de betrokkenen zelf. Het uiteindelijke resultaat van strategische planning en beleidsvoering middels de toepassing van het structuurvisie instrumentarium zal dan ook in een sterke mate afhankelijk zijn van de bereidheid van de betrokken partijen om het eigen handelen af te stemmen op de situatiespecifieke (methodologische) randvoorwaarden die hangen aan de opgaven van het betreffende vraagstuk.

93 Naar: Kamersukken TK: 2002/03, 28.916, nr. 3 (2002: 8) *Memorie van Toelichting I op het wetsvoorstel*.

94 Zie ook: De Ridder (1999), uit: De Ridder en Koeman (1999: 26).

De bijlagen: het onderzoek (deel B)

- **De casestudies: 21 gemeenten**
- **De resultaten: 21 gemeenten in beeld**
 - **De geïnterviewde personen**

I De casestudies: 21 gemeenten

In dit hoofdstuk volgt een rapportage van 21 casestudies van grote tot middelgrote gemeenten in Nederland. De betreffende gemeenten zijn gedurende de zomer- en herfstmaanden van 2008 aan een uitgebreide studie onderworpen naar het strategisch beleid inzake de ruimtelijke ordening; in het bijzonder gericht op het vervaardigen en implementeren van strategische beleidsplannen - waaronder structuurplannen en -visies - binnen bredere gemeentelijke beleidskaders en de invloed van de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening op dit beleid.

Verantwoording van de veldstudie en het selecteren van de casussen

Met het vaststellen van de Wro zijn gemeenten verplicht de eigen ruimtelijke beleidsvoornemens vast te leggen in wettelijk vastgestelde plandocumenten; de structuurvisies. Voor een groot aantal gemeenten betreft deze nieuwe, aansprekende wetgeving een uitdagende en veelal nieuwe opgave. De onderzoekers van deze casestudies hopen - middels het uitwisselen van de opgedane ervaringen met betrekking tot deze materie - een ondersteunende bijdrage te kunnen leveren aan een voorspoedige toepassing van het structuurvisie instrumentarium door de gemeenten in Nederland.

Uit een eerder uitgevoerd 'quick-scan' onderzoek in 2007¹ bleek, dat slechts enkele gemeenten in Nederland kunnen terugkijken op een uitgebreide en consistente historie betreffende het vervaardigen en toepassen van strategische planinstrumenten². Een veel aangehaalde aanleiding voor de onderzochte gemeenten om te komen tot het vastleggen van integrale, toekomstgerichte en stadsbrede ontwikkelingskaders binnen de daarvoor bestemde plandocumenten ligt gelegen in de behoefte om (daadkrachtiger) te kunnen (aan)sturen en reageren op ontwikkelingen vanuit onder meer de markt en omliggende gemeente(n). Het gaat hier veelal om ontwikkelingen die zich niet beperken tot één beleidsveld of -discipline. De vraagstukken die hieruit voortvloeien vragen derhalve om een sectoroverstijgende of zelfs beleidsintegrerende aanpak. Dergelijke (gebiedsgerichte) initiatieven kunnen we omvatten met het begrip 'omgevingsplanning'³.

De selectie van de 21 gemeentelijke casussen stoelt op een ondergrens van gemeenten met stedelijke kernen van tenminste 100.000 inwoners⁴. Daar de grote tot middelgrote gemeenten doorgaans kampen met een beduidend grotere ruimtelijke en maatschappelijke dynamiek dan de kleinere gemeenten, en derhalve ook vaker komen te staan voor complexe en complexere vraagstukken, lijkt de behoefte tot (aan)sturing van ontwikkelingen op het eerste oog het meest relevant te zijn bij de grote tot middelgrote gemeenten⁵. Steunend op de bevindingen uit het onderzoek van 2007, werd bij aanvang van dit onderzoek verondersteld dat de meeste gebiedsgerichte initiatieven vallen te verwachten in de relatief grotere steden.

De onderzoekers hebben de bovenstaande argumentatie meegewogen tijdens het selecteren van de in dit onderzoek te bestuderen gemeenten. De lijst met betrokken gemeenten inzake het Grotestedenbeleid en het aanhangende Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is hierbij eveneens richtinggevend geweest. Daarnaast is de afbakening ook een logisch gevolg van de beperkte tijd en middelen van de onderzoekers.

Onderzoeksmethodologie veldstudie

De informatie ten behoeve van deze studie is vergaard aan de hand van interviews met betrokkenen van de betreffende gemeenten en één van de schrijvers van de wettekst van de Wro namens het Ministerie van VROM, het bestuderen van uitéénlopende gemeentelijke bronnen, waaronder nota's, rapporten en overige relevante plandocumentatie, en tenslotte aanvullende referenties uit onder meer de vakliteratuur.

De gemeentelijke interviews zijn afgenomen bij een - in relatie tot het object van studie - representatieve en gevarieerde vertegenwoordiging van medewerkers, dienend bij de ruimtelijke organisaties van de betreffende gemeenten. Hierbij is getracht te komen tot een selectie met inhoudelijke en organisatorische verantwoordelijken. Zo zijn per gemeente bijvoorbeeld een projectleider van een strategisch beleidsdocument of een programmama-

1 Groepsproject Master planologie (2007) *Analyse van de stadsplannen van tien grote gemeenten in Nederland ten behoeve van de stedelijke planingspraktijk*.

2 Deze constatering werd gedurende dit onderzoek opnieuw bevestigd. Een overzichtelijk historisch overzicht met daarin de uitgebrachte strategische (ruimtelijke) plandocumenten van de gemeenten treft men aan in Bijlage II.

3 Zie ook: G. de Roo en M. Schwartz (red.) (2001) *Omgevingsplanning: een innovatief proces*, zie eveneens behandeld in hoofdstuk 5 van dit rapport.

4 Deze selectie is gebaseerd op de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2007). Gemeenten met aanhangende buurtschappen of kernen die tezamen 100.000 inwoners of meer tellen zijn niet in deze telling meegewogen (zo is bijvoorbeeld de gemeente Haarlemmermeer niet in de selectie opgenomen).

5 Zie ook: R. van Vliet (2009: H5) *Stadsplanning in Nederland (concept)*.

nager van een (sectoroverstijgend) beleidsprogramma en diens leidinggevende - een afdelingshoofd of algemeen directeur van de betreffende dienst - benaderd⁶.

Tijdens de verschillende interviews is vanuit een breed perspectief met de betrokkenen gesproken en gediscussieerd over de wijze waarop gemeenten komen - of wellicht zouden moeten komen - tot strategische planning en beleidsvoering, en de rol die stedelijke plandocumenten hierbinnen vervullen - of zouden kunnen vervullen. Ook is vooruitgekeken naar de gevolgen die de inwerkingtreding van het nieuwe ruimtelijke planningstelsel, de Wro 2008, zou hebben op dit alles. Aan het gesprek is door de onderzoekers een zekere richting verschaft middels een lijst met een zevental gespreksthema's, met daarbij aanvullende open en gesloten vragen. Deze thema- en vragenlijst is voortijdig aan alle gesproken medewerkers bekend gemaakt. Ook nadien is de (volledige) verslaglegging van de gemeentelijke casussen ter verificatie voorgelegd aan deze betrokkenen, waarmee zij allen in de mogelijkheid werden gesteld inhoudelijk te reageren en - indien gewenst - de teksten te voorzien van aanvullende kritieken.

Onderzoeksthema's casussen

De indeling die in dit hoofdstuk wordt gehanteerd voor de 21 casussen stoelt op een vooraf aan het veldwerk opgestelde lijst met onderzoeksvragen en is eenduidig doorgevoerd voor alle betrokken gemeenten. In de onderstaande uiteenzetting worden de verschillende thema's bondig toegelicht.

Elke casus wordt ingeleid met een korte introductie van de betreffende gemeente in haar algemeenheid en een schets van de meest recente ontwikkelingen binnen deze gemeente. Deze ingeleide wordt daarna vervolgd met een korte terugblik ten aanzien van de historie en traditie inzake het strategisch ruimtelijke beleid van de gemeente. Ook wordt aandacht geschonken aan de aanleiding(en) tot nieuwe strategische planvorming en de ontwikkeling van aanvullende beleidsinitiatieven.

Na deze inleidende beschouwing wordt nader toegespitst op het huidige beleid van de gemeenten, in het bijzonder met betrekking tot een eventueel vigerend strategisch, ruimtelijk beleidsdocument. Daar het succes van dergelijke beleidsprocessen en planfiguren wordt ingegeven vanuit en beïnvloed door een breed scala aan factoren (zie ook § 2.3), is - middels het bieden van een breed perspectief aan thema's - getracht zo goed mogelijk recht te doen aan dit gegeven. Zo wordt onder meer aandacht geschonken aan de functie(s) van dit beleid, de positionering ervan binnen bredere beleidskaders, en de wijze waarop is gezocht naar afstemming en coördinatie met nevenstaande beleidsvelden of overheden. Ook worden diverse inhoudelijke aspecten van het beleid en de context waarbinnen dit alles gestalte moet krijgen belicht. Zo wordt ingegaan op de stedelijke kwaliteiten als ook problematiek, de geformuleerde ambities en doelstellingen, en de wijze waarop dit alles is vertaald naar planmatige en stedenbouwkundige (ruimtelijke) concepten. Tevens wordt hier stilgestaan bij het operationaliseren van de geformuleerde beleidsinitiatieven en de wijze waarop aan dit alles door de betreffende gemeente een vervolg zal worden gegeven.

Planningprocessen kunnen worden onderscheiden in deelprocessen (§ 2.3), zo zijn naast inhoudelijke componenten tenminste ook maatschappelijke, politiekbestuurlijke en organisatorische componenten aan te wijzen, welke invloed hebben op het succes van het totaalproces. In de casestudies wordt hieraan gehoor gegeven door de beleidsontwerpde en -bepalende organisatie(s) te belichten. Hierbij is ook stilgestaan bij de onderlinge (politiekbestuurlijke) verhoudingen. Daarnaast wordt het ontwerp en de totstandkoming van het plan- en besluitvormingsproces van het betreffende planfiguur beschreven. Zo wordt onder meer aandacht geschonken aan de procesarchitectuur, de rol en invloed van de verschillende actoren binnen dit alles, en het vaststellingstraject van het uiteindelijke beleidsdocument. Vervolgens wordt zowel teruggeblikt als vooruitgekeken naar de mogelijkheden en beperkingen van de juridische contouren - ofwel het oude en nieuwe ruimtelijke planningstelsel (de Wro en Wro) - die het plan- en besluitvormingsproces, en de daadwerkelijke beleidsuitvoering omsluiten.

De verslaglegging van elke gemeentelijke casus wordt tenslotte afgesloten met het aanreiken van enkele samenvattende conclusies van de geïnterviewden en het commentaar van de onderzoekers betreffende de opgedane ervaringen.

Nu volgen de individuele verslagleggingen van 21 casestudies.

⁶ De volledige lijst met geïnterviewden wordt aangeboden in Bijlage III.

Almere

Gesprek gevoerd met:

Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO)

Dhr. Joost Schrijnen
Directeur Structuurvisie Almere 2030+

26 juni 2008



Figuur B I.1: Kaart structuurplan 'Almere 2010' (2003)

Introductie

Historie en traditie

De gemeente Almere presenteerde met het op 25 september 2003 vastgestelde *Structuurplan Almere 2010* voor de eerste keer een integraal en stadsbreed ruimtelijk plan conform artikel 7 van de WRO. Het structuurplan vangt het oude structuurplan, *Structuurplan Almere*, dat in 1983, voor de gemeentewording van Almere in 1984, door de Minister van Verkeer en Waterstaat is goedgekeurd. Het plan geeft de hoofdlijnen weer van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van Almere tot 2010 met een doorkijk tot 2030.

De gemeente Almere kan terugblikken op een relatief korte, maar dynamische ontstaansgeschiedenis. Het Rijk besloot in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1966 tot de ontwikkeling van Zuidweststad (het latere Almere, eerder ook wel IJmeerstad of Overeem genoemd)⁷. De stad diende een goed bereikbare woon- en werkstad te worden van rond de 125.000 en 250.000 inwoners, teneinde de suburbanisatie rond Amsterdam en het Gooi te faciliteren.

De ontwikkelingsopgave van Almere werd in eerste instantie verzorgd door de toenmalige Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP), deze dienst werd destijds in het leven geroepen ‘om de nieuwe polders in te richten en geschikt te maken voor bewoning’⁸. In 1970 bracht het RIJP het rapport *Verkenning omtrent de ontwikkeling van de nieuwe stad Almere in Flevoland* uit, waarin vijf aanbevelingen naar voren werden geschoven ten behoeve van de ontwikkeling van Almere. Dit betrof onder meer aanbevelingen met betrekking tot de omvang en groei, het stedenbouwkundige concept, de huisvesting en de naam van de nieuwe stad. Op voorstel van de ministers Bakker en Schut werd tijdens de ministerraad van 28 april 1971 besloten de aanbevelingen uit het rapport ‘te aanvaarden en de uitvoerende diensten op te dragen op basis van dit rapport de verdere voorbereidingen ter hand te nemen’⁹. Op basis van dit besluit werd een speciaal Projectbureau Almere opgezet. In 1974 resulteerde dit in het rapport *Almere 1985*, welke tot doel had ‘de beslissingen en voorbereidingen te motiveren die nodig waren voor de groei van Almere van 125.000 à 250.000 inwoners tot 2000’¹⁰. Het rapport bevatte de doelstellingen en de ontwikkelingsstrategie voor Almere.

In 1976 wordt de nota *De Buitenruimte Almere* uitgebracht. Deze nota schetste een ontwikkelingsbeeld van de openbare ruimte, met daarin de landschapontwikkelingszones en de buitenruimte van de ontwikkelingsgebieden. Hoewel de nota nooit officieel is vastgesteld, heeft het plan een duidelijke invloed gehad op de ruimtelijke ontwikkeling van Almere. De essenties uit de nota zijn doorvertaald in het *Ontwerp Structuurplan Almere* uit 1978. Het stedenbouwkundige concept uit dit ontwerp structuurplan werd gekarakteriseerd door ‘de meerkernige opzet met een robuuste groenstructuur als verbindend thema’¹¹. De stedelijke structuurbepalende elementen van Almere werden verder met name vormgegeven door de auto- en openbaar vervoersnetwerken. Met de vaststelling in 1983 van het *Structuurplan Almere* werd een belangrijk fundament gelegd voor de stedelijke ontwikkeling van Almere. Het structuurplan borduurde voort op de stedenbouwkundige uitgangspunten van het ontwerp structuurplan uit 1978. Naast het formele beleidsdocument zijn in 1983 eveneens structuurplannen voor Almere Stad en Almere Buiten opgesteld. Bij de gemeentewording in 1984 werd de regie van het ruimtelijke beleid overgenomen door de nieuwe gemeente.

Het structuurplan Almere heeft een grote waarde gehad voor de huidige ruimtelijke invulling van de gemeente Almere. Het plan heeft ongeveer twee decennia de kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad uiteengezet. Ondanks dat de ruimtelijke ontwikkelingen van Overgooi en Noorderplassen-West (Almere Stad) in de jaren negentig niet waren voorzien in het structuurplan uit 1983, kunnen deze ontwikkelingen wel worden geplaatst binnen de kaders van de oorspronkelijke opgave van Almere¹². De ontwikkeling van deze gebieden werd gezien als een benodigde toevoeging aan de kwaliteit van de stad binnen de oorspronkelijke opgave. In het *Stadsplan Almere 2005* uit 1992 en in de *Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie Almere 2015* uit 1996 werden ‘de ontwikkeling en fasering van de verstedelijking van Almere, evenals de condities waaronder de verstedelijking voortgang kon vinden’, reeds aangegeven¹³. De beoogde schaa sprong van Almere kreeg vanaf begin 2000 meer vorm op grond van het *Integraal Ontwikkelings Plan (IOP)* uit 2002, waarin de gemeente, de provincies en het Rijk gezamenlijk een beeld schetsten voor Groot-Almere, en de ontwikkeling van het structuurplan Almere 2010. Het IOP is echter door het ontbreken van voldoende draagkracht bij het Rijk niet officieel vastgesteld.

7 Gemeente Almere (2003: 19) *Structuurplan Almere 2010*.

8 Naar: Gemeente Almere (2003: 19).

9 Naar: Gemeente Almere (2008-I: 22) *Plannenatlas Almere. Chronologie van 30 jaar plannen in Almere*.

10 Naar: Gemeente Almere (2008-I: 32).

11 Naar: Gemeente Almere (2008-I: 36).

12 Gemeente Almere (2003: 19).

13 Naar: Gemeente Almere (2003: 19).

Aanleiding

De aanleiding tot de ontwikkeling van het huidige structuurplan Almere 2010, en daarmee de revisie van het succesvolle structuurplan Almere, was een groeiende meervoudige opgave ten aanzien van het ruimtelijke beleid van de gemeente Almere. Almere is een stad die enerzijds volop in ontwikkeling is, anderzijds vragen vernieuwing en beheer van de bestaande stad in toenemende mate de aandacht. Gekoppeld aan de vernieuwing, het beheer en de ontwikkeling van de stad is de opgave ‘te werken aan een evenwichtige en gevarieerde stad’, waarbij de betekenis van de veranderende regio dient te worden meegewogen¹⁴. “De betekenis van de regio voor het huidige Almere [...] vraagt om een hernieuwde positiebepaling”¹⁵. Het verzoek van de regio en het Rijk aan Almere om door te groeien tot een stad van ongeveer 400.000 inwoners speelt hierbij een belangrijke rol.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Het structuurplan Almere 2010 schets de ambities van Almere ‘in de vorm van het ruimtelijke kader voor de ontwikkeling en het beheer van de bestaande en de nieuwe stad’ met een planhorizon tot 2010 met een doorkijk tot 2030¹⁶. “Het plan schets kansen, het consolideert verworvenheden, benoemt opgaven, verkent en geeft richting en ruimte aan de stedelijke ontwikkeling zodat de samenleving in Almere zich verder kan ontplooiën”¹⁷.

In het structuurplan worden projecten benoemd die moeten bijdragen aan de beoogde kwaliteitsimpuls van de stad en die nodig kunnen zijn om de mogelijke schaa sprong op te vangen. Deze projecten zijn ondergebracht binnen een dynamische projectagenda, hiervan is een eerste editie opgenomen in het structuurplan. Hierdoor behelst het structuurplan tevens het karakter van een strategisch werkprogramma en dient het als een invitatie naar andere overheden, inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties om deel te nemen in de vernieuwing en ontwikkeling van de gemeente Almere. Vooral richting de Rijksoverheid wordt het structuurplan als onderhandelingsinstrument ingezet.

Afstemming en integratie

Het structuurplan van Almere kent een sterk fysiek georiënteerde planvorm en is hoofdzakelijk een intern product vanuit de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO). Binnen de fysieke kaders worden sociale en economische componenten ingepast. Deze componenten worden (ruimtelijk) doorvertaald in de opgaven in het structuurplan.

Schaalniveau en samenwerking

Almere is gegroeid tot een vitale stad die een gevestigde positie op de Nederlandse kaart heeft verworven en een integraal onderdeel van de Randstad vormt. De positie van de stad binnen de Noordvleugel van de Randstad, welke zich ontwikkelt richting een Deltametropool, wordt sterker gezien de bijdrage die de stad kan leveren aan de oplossing van een aantal verstedelijkingsvraagstukken afkomstig uit de regio. De afgelopen decennia zijn de relaties met de omgeving geïntensiveerd en hebben deze aan wederkerigheid gewonnen.

Het oplossen van de verstedelijkingsvraagstukken dient te gebeuren op basis van een regionale taakstelling, waarbij een gezamenlijke aanpak van Almere, de regio en het Rijk, en een reeks van integrale, lange termijnafspraken de uitgangspunten moeten vormen. Eén van de uitvloeisels van deze verstedelijkingsvraagstukken is het project ‘Toekomst Almere’¹⁸. Dit project is ontwikkeld door het gelijknamige projectbureau, welke onder de coördinatie van het Ministerie van VROM is opgericht. De gemeenten Almere en Amsterdam, de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland en een aantal overige relevante ministeries hebben hierin geparticipeerd. Ook bij nieuwe plan- en visievorming blijft de regionale insteek de leidraad vormen. De gemeente Almere wordt bij deze plan- en visievorming gesteund door de regio.

Het komende decennium ligt de oriëntatie betreffende nieuwe stedelijke ontwikkelingen, (mede) voortvloeiend uit de regionale verstedelijkingsvraagstukken, aan de westkant van de stad. Deze oriëntatie is tevens bepalend voor de Almeerse positie ten opzichte van het Rijk en de regio ten aanzien van nieuwe infrastructurele projecten ter bevordering van de bereikbaarheid en het scheppen van de benodigde condities om eventueel door te kunnen ontwikkelen tot één van de vijf grote steden van Nederland.

14 Naar: Gemeente Almere (2003: 9).

15 Uit: Gemeente Almere (2003: 9).

16 Naar: Gemeente Almere (2003: 3).

17 Uit: Gemeente Almere (2003: 3).

18 Zie ook: Gemeente Almere (2003: 22-24).

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

Almere beschikt over verschillende kwaliteiten, waaronder de vele groengebieden en waterpartijen, de karakteristieke infrastructuur en het unieke ruimtelijke concept. De verstedelijkingsvraagstukken brengen echter ook een aantal nieuwe opgaven met zich mee, waardoor er nieuwe bedreigingen zich kunnen gaan voordoen bij het niet tijdig interveniëren in de beschikbare ruimte.

Almere dreigt op twee manieren in onbalans te raken. De externe bereikbaarheid ‘loopt uit de pas met de stedelijke ontwikkeling’, daarnaast is ‘het wonen niet in evenwicht met de overige stedelijke functies’¹⁹. Het herstellen van de balans tussen de verstedelijking en de bereikbaarheid vraagt de meeste aandacht, omdat het gebrek hieraan de gewenste stedelijke ontwikkeling en het groeitempo onder druk zet.

Een derde bedreiging wordt veroorzaakt door een eenzijdige bevolkingssamenstelling en de beperkte differentiatie in woon-, werk- en voorzieningenmilieus. Het aanbrengen van meer differentiatie in deze stedelijke milieus moet resulteren in een meer evenwichtige stad. Hierdoor wordt tevens een betere balans bereikt tussen de stedelijke functies.

Ambities en doelstellingen

In het structuurplan Almere 2010 zijn drie hoofdlijnen met betrekking tot het te voeren ruimtelijke beleid geformuleerd, te weten²⁰:

- “het versterken en het beter benutten van het raamwerk van water, groen en infrastructuur,
- het aanbrengen van meer variatie in de stedelijke milieus binnen dat raamwerk,
- het creëren van sociale, culturele en maatschappelijke voorzieningen passend bij een evenwichtige en gevarieerde stad.”

Deze drie hoofdlijnen zijn vertaald naar twee typen opgaven: de eerste opgave betreft de afronding van de oorspronkelijke opgave van Almere, de tweede opgave betreft de eventuele schaa sprong van Almere. Naar aanleiding van vier stadsdebatten met onder meer de eigen bevolking zijn aan de eerste hoofdopgave negen extra opgaven gekoppeld, die gezamenlijk een kwaliteitsimpuls moeten bewerkstelligen om te kunnen voldoen aan de doelstelling ‘Almere, een evenwichtige, veelzijdige en aantrekkelijke stad’²¹. Met het oog op de oorspronkelijke opgave voor Almere, dient de stad ruimte te creëren voor tenminste 60.000 woningen met de bijbehorende voorzieningen en een goede verbinding met de Noordvleugel, bijvoorbeeld doormiddel van een metrolijn via IJburg naar de Zuidas van Amsterdam.

Ten aanzien van de tweede hoofdopgave wordt in het structuurplan aangegeven, welke ontwikkelingen op de stad af kunnen komen en welke ontwikkelingen moeten plaatsvinden om een schaa sprong realiseerbaar te maken. Het structuurplan tracht daarmee ontwikkelingen te voorkomen, die een verdere groei bemoeilijken. Het structuurplan doet echter geen concrete uitspraken over mogelijke invullingen van de schaa sprong. Een verkenning naar deze invulling heeft al wel plaatsgevonden in latere studies.²²

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Het structuurplan Almere 2010 is niet bedoeld als een blauwdruk voor de toekomst. Het plan geeft de beleidskaders aan voor de stedelijke ontwikkeling van de stad, voortvloeiend uit geformuleerde verstedelijkingsopgaven. De visie wordt uitgewerkt op hoofdlijnen, daarnaast geeft het plan concrete voorstellen voor projecten. De hoofdlijnen voor het ruimtelijke beleid zijn onderverdeeld in drie componenten: (1) het water en groen, (2) de infrastructuur en (3) de stedelijke milieus. Deze drie componenten bepalen in grote mate het stedelijke karakter en de ontwikkelingsmogelijkheden voor Almere. Een vierde component, de leefcultuur, speelt gezien het sterke fysiekrumtelijke karakter van het structuurplan een minder grote rol.

De projecten zijn bedoeld om een kwaliteitsimpuls mogelijk te maken binnen het kader van de oorspronkelijke opgave van de stad. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de periode tot 2010 en de periode daarna. Het accent wordt hierbij gelegd op de verbetering en uitbreiding van het groenblauwe raamwerk en de infrastructuur, en het creëren van evenwichtige en gevarieerde (woon)milieus. Naast deze projecten zijn aanvullende projecten benoemd, die noodzakelijk zijn in het geval dat Almere de nieuwe schaa sprong moet maken.

19 Naar: Gemeente Almere (2003: 23).

20 Uit: Gemeente Almere (2003: 17).

21 Zie ook: Gemeente Almere (2003: 17).

22 Zie ook: Gemeente Almere (2003).

Van visie naar uitvoering

De projecten van Almere worden ondergebracht in een projectagenda. Deze projectagenda is een dynamisch instrument, dat indien nodig kan worden bijgesteld. Dit is ook noodzakelijk, gezien de schaal en de complexiteit van de opgaven van Almere. De structuurplanning dient dan ook een dynamisch proces te zijn, waarbij continu wordt aangestuurd op de ruimtelijke ontwikkelingen op stedelijk niveau.

Vervolg

De gemeente Almere is op dit moment bezig de voorbereidingen te treffen voor de ontwikkeling van een structuurvisie, de Structuurvisie Almere 2030+. Tezamen met het Rijk en de regio onderzoekt Almere de groeiopgave voor Almere na 2010. Dit onderzoek zal worden uitgesplitst naar thema's en gebieden, en resulteren in een Integraal Afsprakenkader Almere 2030. Mede op grond van dit kader besluiten de gemeente Almere en het Rijk eind 2009 of de schaa sprong van Almere daadwerkelijk doorgang zal vinden.²³ Het is echter nog onduidelijk in hoeverre de nieuwe structuurvisie een opwaardering van het huidige structuurplan tot een structuurvisie conform de Wro zal gaan betreffen.

Organisatie

De relatief korte en onstuimige bestaansgeschiedenis van de gemeente Almere is terug te vinden in de organisatiestructuur van de ruimtelijke dienst. De organisatie was tot voor kort sterk projectmatig georganiseerd. Door de opzet van deze structuur waren de mogelijkheden voor een sectoroverstijgende beleidsvoering te beperkt. De aandacht voor de grotere kaders, de programma's en de afstemming tussen de programma's was hierdoor te gering, hetgeen belemmerend werkte met betrekking tot de effectiviteit van het ruimtelijk beleid. Op dit moment staat men voor een nieuwe fase, waarin meer ruimte zal moeten worden geboden voor programmasturing. De positie van 'de lijn' binnen de organisatie is tevens aan invloed aan het winnen. Het doorbreken van de structuur en traditie binnen de organisatie blijkt echter een lastige opgave.

Planproces

Het planproces van het structuurplan Almere 2010 wordt gekenmerkt door een sterk intern gericht planproces. Ook bij de ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie zal het proces een sterk bestuurlijk accent krijgen. Men streeft wel naar een meer open planproces in de toekomst, waarbij onder meer inbreng van de bevolking en de marktpartijen zwaarder zal worden meegewogen.

In mei 1999 heeft het College van B&W besloten tot het vervaardigen van een nieuw en stadsbreed structuurplan. Men is het proces begonnen met een consultatie- en communicatietraject in de vorm van een 'Arenadebat', een discussiebijeenkomst van het College van B&W en de gemeenteraad. Dit traject is vervolgens uitgebreid met verschillende debatten met de stad en met het uitbrengen van vele ontwerpschetsen. Daarbij zijn onder meer een reeks nieuwskranten uitgebracht en heeft men onderzoek verricht naar de wensen de ontwikkelingsmogelijkheden en -opgaven van de stad. De voorbereidingen resulteerden in 2000 in een startnotitie 'Almere, stad vol toekomst!', welke werd vervolgd door het laten uitvoeren van een aantal themastudies. Deze studies vormden de basis voor vier nieuwe debatten met de bevolking, die veel nieuwe informatie opleverden over de wijze waarop inwoners tegen de (ontwikkeling van) de stad aankijken. Dit gebeurde onder de noemer 'In debat met de stad'. Vervolgens zijn de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid en de bijbehorende ontwikkelingsmogelijkheden voor Almere op de korte en de lange termijn geformuleerd en vertaald in het werkdocument 'Ontwikkelingsstrategie 2000-2030'. Dit document is in 2001 behandeld door het College van B&W.

Het document heeft, samen met een aantal andere studies, geleid tot het opstellen van de toekomstvisie 'Almere kijkt naar de toekomst'. De visie bevatte een aantal belangrijke uitspraken op hoofdlijnen over de ontwikkeling van Almere voor de periode tot 2010 en de periode daarna. In 2001 is deze visie door het College van B&W en de gemeenteraad vastgesteld. Na de vaststelling van de toekomstvisie is in 2002 eveneens de nota 'Balans & Differentiatie door het College van B&W vastgesteld. In deze nota werd het vraagstuk betreffende een evenwichtige en diverse stedelijke ontwikkeling van Almere behandeld in relatie tot het groeitempo van de woningbouw in de gemeente. Na het vrijgeven van het 'Voorontwerp Structuurplan Almere 2010' in december 2001, de inzage- en inspraakronde en de beantwoording van deze ronde(s) in de Nota van Beantwoording Voorontwerp Structuurplan Almere 2010, stemde het College van B&W in december 2002 in met het Ontwerp Structuurplan Almere

23 Zie ook: Gemeente Almere (2008-II), www.almere.nl.

2010. Na de inzagelegging van het document en het beantwoorden van de zienswijzen hierop, werd het gewijzigde ontwerp structuurplan uiteindelijk in september 2003, op voorstel van het College van B&W, als Structuurplan Almere 2010 door de gemeenteraad van Almere vastgesteld.²⁴

Wettelijk kader

De nieuwe structuurvisie van Almere zal worden opgesteld conform het nieuwe wettelijke kader. Men kijkt positief tegen dit nieuwe kader aan en ziet de mogelijkheden om effectief gebruik te maken van de nieuwe instrumenten die in de wet worden aangereikt. De posities van en de onderlinge verhoudingen tussen het Rijk, de provincie en de gemeente worden onder de Wro duidelijker uiteengezet. Tevens biedt het inpassingplan voldoende mogelijkheden voor bovenliggende overheden om de belangen van ‘hogere hand’ te kunnen waarborgen. De verplichtstelling voor gemeenten om een gemeentebrede structuurvisie te ontwikkelen wordt niet als beknellend ervaren, men acht de verplichtstelling belangrijk om de rechtszekerheid van de burger te beschermen en een goede uitvoering van het ruimtelijke beleid te kunnen waarborgen.

De gemeente Almere acht een structuurvisie conform de Wro een waardevol instrument in de communicatie naar andere partijen met oog op de positie van Almere in de regio en de eventuele schaa sprong. Daarnaast worden het voorkeursrecht en de nieuwe grex-wet als bruikbare instrumenten beschouwd, hoewel het op dit moment nog onduidelijk is in hoeverre men deze instrumenten ook daadwerkelijk zal gaan inzetten. Veel grond is namelijk nog in handen van het Rijk of de gemeente. Echter, bepaalde delen zijn in een eerder stadium verkocht aan boeren en doorverkocht aan ontwikkelaars, in dergelijke situaties kan men overwegen het geboden instrumentarium in te zetten. Men voorziet tenslotte nog wel enkele knelpunten cq. onduidelijkheden ten aanzien van de Merplicht voor MER-behoevende ontwikkelingen, zoals bij eventuele buitendijkse uitbreidingen.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De gemeente Almere kan terugkijken op een stevige traditie in het ontwikkelen van structuurplannen. Men acht het ontwikkelen en het gebruiken van dergelijke ruimtelijke plannen cruciaal voor een zorgvuldig gemeentelijk ruimtelijk beleid. Daarnaast bieden de plannen ondersteuning voor de onderhandelingspositie van de gemeente tegenover de regio en het Rijk.
- Men staat positief tegenover de invoering van het nieuwe wettelijke kader. Hoewel de Wro in eerste instantie meer vrijheid en verantwoordelijkheid lijkt te bieden voor gemeenten ten aanzien van de invulling van het eigen gemeentelijke beleid, is de wet dusdanig geformuleerd, dat bij een juiste implementatie van het aangeboden instrumentarium, een zorgvuldig en stevig document dient te worden vervaardigd.

Commentaar onderzoekers

- Met het structuurplan Almere 2010 beschikt(e) de gemeente Almere over een stevig en breed gedragen beleidsdocument. Het plan kan voortbouwen op een degelijk stedenbouwkundig planconcept en wordt tevens gekenmerkt door een adequate planologische onderbouwing. Het formuleren van het ruimtelijke beleid op hoofdlijnen voor de gehele stad en het vertalen van deze hoofdlijnen in uitgewerkte gebiedsvisies lijkt een verstandige en effectieve methode. Een verdere ontwikkeling van het programmamanagement binnen de ruimtelijke organisatie zal de effectiviteit van een structuurplan / -visie als instrument voor het ruimtelijke beleid van de stad verder kunnen vergroten. Een dergelijke verandering in de organisatiestructuur kan bijdragen aan een beter afgestemd en meer integraal ruimtelijk beleid.
- Tenslotte zal een meer open planproces tijdens de ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie kunnen bijdragen aan het vergroten van het draagvlak vanuit de verschillende partijen, waardoor de doeltreffendheid van het beleidsdocument als communicatiemiddel naar de (gemeentelijke) politiek en het Rijk en de regio toe kan worden vergroot.

²⁴ Zie ook: Gemeente Almere (2003: 7 en 24-25).

Amersfoort

Gesprek gevoerd met:

Sector Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (Sector SOB)

Mw. Carolien Drupsteen
Strategisch adviseur RO binnen Sector SOB

Dhr. Nico Kamphorst
Directeur Sector SOB

13 juni 2008

Introductie

Historie en traditie

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wro in 2008, en de hierin opgenomen verplichtstelling van de structuurvisie als strategisch, ruimtelijk planinstrument, werkt Amersfoort aan de ontwikkeling van een eerste volledig overkoepelende structuurvisie voor het ruimtelijke beleid van de gemeente. De gemeente kiest er in eerste instantie duidelijk voor om één integrale structuurvisie voor het hele grondgebied van de gemeente te ontwikkelen, men acht dit het meest praktisch, effectief en efficiënt voor de ruimtelijke ontwikkeling van Amersfoort. Wel houdt de gemeente de mogelijkheid open om, indien wenselijk, in een later stadium voor bepaalde deelgebieden tot meer uitgewerkte structuurvisies te komen.

Daar Amersfoort geen traditie kent in het ontwikkelen van stadsbrede, integrale structuurplannen en het implementeren van dergelijke plannen binnen bestaande beleidskaders, kiest men bij de vervaardiging van de structuurvisie voor een gefaseerde invoering. Dit houdt in feite in, dat men twee structuurvisies opstelt. De eerste structuurvisie omvat bestaande beleidskaders, de tweede visie zal nieuw beleid omvatten en worden gekoppeld aan een nieuw collegeprogramma. De tweede structuurvisie zal na de verkiezingen in 2011 worden vastgesteld.

De gemeente werkte hiervoor met deelplannen, zoals masterplannen, die elk een specifiek gebied omvatten. Amersfoort heeft nooit de behoefte gehad om een ruimtelijke toekomstvisie voor de stad vast te leggen in een integraal, meerjarig stadsplan. Het werken met een dergelijk ruimtelijk planinstrument bood Amersfoort niet de gewenste flexibiliteit en vrijheid. Bovendien kon men op deze manier langdurige wettelijke procedures vermijden. Tevens dient opgemerkt te worden, dat Amersfoort de ‘losse’ ruimtelijke kaders prettig achtte met oog op een hierdoor te verstevigende onderhandelingspositie van de gemeente ten opzichte van de markt.

In 2000 heeft Amersfoort het Stadsperspectief uitgebracht. Dit stedelijke perspectief omvat een breed toekomstkader voor de stad en richt zich naast het fysieke aspect ook op de sociale en economische aspecten van stadsontwikkeling. Hiermee sluit het plan aan op het GSB en ISV-beleid van het ministerie van VROM, hoewel deze landelijke beleidsontwikkelingen geen directe aanleiding waren voor de ontwikkeling van het Stadsperspectief. Er is naast dit plan nog een apart verhaal opgesteld, dat tegemoet moest komen aan dit GSB en ISV-beleid. Hier wordt nu verder niet tot nauwelijks meer mee gewerkt.

Aanleiding

De behoefte om het ruimtelijke beleid van de gemeente onder te brengen onder één overkoepelend, meerjarig stadsplan, wordt grofweg gevoed vanuit twee invalshoeken; een bestuurlijke en een ambtelijke.

Ten eerste vormt de vaststelling van de Wro een directe aanleiding voor de ontwikkeling van de structuurvisie, al was er geen sprake van een directe politiek-bestuurlijke opdracht vanuit het gemeentelijke bestuur. De Wro verplicht gemeenten om een visie ten aanzien van het ruimtelijke beleid van de gemeente onder te brengen in structuurvisies met een daaraan gekoppeld uitwerkingsprogramma en financiële ‘paragraaf’.

Ten tweede komt er vanuit het ambtelijke apparaat de behoefte aan een eenduidige visie voor de ontwikkelingsrichting van Amersfoort. De gemeente is in een eerder stadium door de ‘hogere overheden’ aangewezen als ‘groeistad’ en heeft destijds ook een VINEX-opgave gekregen. Amersfoort heeft zich moeten ontwikkelen als groeistad, hierdoor hebben er een aantal grote stadsuitbreidingen plaatsgevonden. Op dit moment is Amersfoort op het punt aangekomen, dat het tegen de eigen gemeente grenzen aanzit, temeer daar men de groenstedelijke kwaliteiten van Amersfoort wenst te waarborgen. De uitbreidingswijk Vathorst-West zal dan ook met maximaal 3000 nieuwe woningen de laatste grote uitbreiding zijn. Hierdoor zijn de groeimogelijkheden van de stad echter sterk beperkt. De keuze in uitbreidingslocaties of ontwikkelingsruimte is minimaal. Deze omslag vraagt om een nieuwe insteek van stadsontwikkeling, waarbij het accent meer komt te liggen op ‘kwaliteitsgroei’ en de vraag op welke wijze deze kwaliteitsgroei kan worden bewerkstelligd.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

De eerste fase van de structuurvisie behelst een bundeling van reeds bestaand beleid. Men tracht hiermee een consistentere ruimtelijk (bestaand) beleid mogelijk te maken. Het streven naar een beter afgestemd beleid is een ‘hoofdopgave’, er zal geen sprake zijn van nieuwe visie vorming of een ambitieus ontwikkelingsplan. Sterker nog, men probeert het plan bewust beleidsarm te houden. De vraag is ook of de structuurvisie maatschappelijk en

bestuurlijk gezien wel zo leeft. Er is in grote mate sprake van ‘conservatief groen’: vasthouden van het groene woonmilieu. Dit wordt dan ook doorvertaald naar het beleid.

Doordat er in de eerste fase van de structuurvisie slechts bestaand beleid in één geschoven wordt geschoven, kunnen tegenstrijdigheden en leemten in het beleid ontstaan. Dit vraagt om keuzen op bepaalde beleidsterreinen en om fasering of prioriteitstelling binnen een plan, dit gebeurt echter niet in de eerste fase. Eventuele tegenstrijdigheden en leemten in het beleid worden geagendeerd voor de tweede fase van de visie, welke wel nieuw beleid zal omvatten.

Afstemming en integratie

De eerste fase van de structuurvisie bestaat uit een bundeling van de losse deelprogramma's en plannen. Binnen de fysieke sector wordt getracht deze plannen te integreren. Op bepaalde punten zal er sprake zijn van afstemming met sociale of economische componenten. De gebiedsgerichte masterplannen van ‘voorheen’ zijn eveneens binnen de fysieke kaders integraal opgesteld en kunnen als gebiedsgericht worden gezien. Deze integraliteit duidt vooral op het integreren van verschillende ruimtelijke programma's en in mindere mate op het integreren van meerdere ‘visies of doelstellingen’ van verschillende partijen. De eerste fase van het planproces van de structuurvisie is dan ook een intern bestuurlijk verhaal, waarbij geen andere actoren worden betrokken. In de tweede fase van het planproces zal wel naar buiten worden getreden.

Er is sprake van een globale taakverdeling tussen locaties en stadsdelen binnen de gemeente Amersfoort op het gebied van ruimtelijk economische functies. Dit is echter niet geformuleerd in strakke kaders, men laat graag veel ruimte open voor marktontwikkeling.

Schaalniveau en samenwerking

Er moet nog een discussie worden gevoerd binnen de sector of de structuurvisie een regionale, grootstedelijke of strikt stedelijke aanpak moet krijgen. Aangezien Amersfoort tegen de huidige gemeentelijke grenzen aanbouwt, is overleg met omliggende gebieden noodzakelijk. Daarnaast ligt er op verzoek van het orgaan NV Utrecht een regionaal plan, waarmee rekening gehouden dient te worden. De NV Utrecht is een samenwerking tussen de provincie, de BRU, de gemeentes Utrecht, Amersfoort en Hilversum en de gewesten Eemland en Gooi- en Vechtstreek. Samen wordt gekeken waar de woningbehoefte nog kan worden opgevangen, aangezien Utrecht en Amersfoort beiden al bijna volgebouwd zijn. Het doel hiervan is om sterker te staan tegenover het Rijk, zodat er van tevoren zaken kunnen worden afgesproken. In eerste instantie waren de verschillende partijen erg voorzichtig naar elkaar toe en meer naar binnen gericht. Echter, in 2007 heeft de NV Utrecht een ontwikkelingsvisie uitgebracht, Amersfoort en het gewest Eemland hebben, in vervolg op deze ontwikkelingsvisie, een *Integrale Gebiedsuitwerking Eemland* opgesteld. Er is zodoende een constructieve samenwerking opgebouwd.

Amersfoort vervult hoofdzakelijk een primaire regionale functie, en ondervindt daarbij onder meer op het winkelaanbod concurrentie van steden als Almere en Hilversum. Daarnaast heeft Amersfoort, net als Utrecht, veel hoogwaardige werkgelegenheid, vooral in de ICT-sector. Dit komt door de centrale ligging en de goede bereikbaarheid (de A-28, de A-1 en het knooppunt Hoewelaken zijn erg druk). Daarmee concurreert de gemeente met Utrecht. Amersfoort heeft, als tweede gemeente in de provincie Utrecht, op vele andere gebieden met Utrecht te maken (zowel met de stad als met de Bestuursregio Utrecht, de BRU).²⁵

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De problemen ten aanzien van het ruimtelijke beleid van de gemeente Amersfoort zijn niet talrijk. Toch zijn er enkele aandachtspunten te noemen, te weten:

- Amersfoort heeft een grote dynamiek gekend vanwege de flinke groei van de stad. Nu deze groei is gestagneerd, dient deze dynamiek op een andere wijze te worden bereikt. Dit is gewenst, om te voorkomen dat Amersfoort transformeert in een ‘slaapstad’,
- ten aanzien van de infrastructuur en de bereikbaarheid in de stad doen zich enkele knelpunten voor,
- de financiële kant van het ruimtelijke beleid kan meer worden geoptimaliseerd,
- de woningmarkt is enigszins eenzijdig te noemen. Met betrekking tot gewenste (woon-) programma's kan dit leiden tot fricties. Het ‘huisje met tuintje’ is erg in trek, waar het verkopen van appartementen een stuk lastiger is.

²⁵ Groepsproject master Planologie (2007) *Analyse van de stadplannen van tien grote gemeenten in Nederland ten behoeve van de stedelijke planningspraktijk*.

Ambities en doelstellingen

De gemeente Amersfoort heeft slechts een beperkt aantal ambities en doelstellingen, grotendeels voortgekomen uit eerdere stadsplannen. Deze ambities en doelstellingen zijn echter niet expliciet voor de eerste fase van de structuurvisie geformuleerd. Dit komt voort uit de wens om het plan ‘zo beleidsarm mogelijk’ te houden. De belangrijkste ambities binnen het ruimtelijk beleid van Amersfoort zijn:

- Amersfoort moet zijn status als ‘groenste stad van Europa’ waarborgen,
- de grote mate van dynamiek, die de stad kreeg door de sterke stedelijke groei, behouden en versterken. Deze dynamiek zal zich nu moeten uiten in de kwaliteitsgroei die de stad wil hebben. Dit betekent onder meer het inzetten op ‘levendigere’ wijken,
- ‘crowdsourcen’: een sterke sociale component binnen de visie.

De belangrijkste doelstellingen binnen het ruimtelijk beleid van Amersfoort zijn:

- het succesvol afronden van de wijk Vathorst. Dit moet gepaard gaan met enkele transformaties binnen de wijk. Daarnaast is er de discussie gaande in welke mate Vathorst moet gaan functioneren als zelfstandig stadsdeel,
- het versterken en uitbreiden van het (oude) stadscentrum,
- meer focussen op citymarketing:
 - wonen en werken,
 - een aantrekkelijk woonmilieu, dicht bij de Randstad,
 - ‘parkstad’, de groenste stad van Europa blijven.
- uitbreiden van het programma ‘groen- / blauwstructuur’.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De nu uit te brengen structuurvisie zal zich in eerste instantie richten op een planhorizon tot en met 2015. In grote lijnen komt de eerste fase van het ontwikkelen van de visie neer op het naast elkaar leggen van de huidige plannen en het onder brengen van deze plannen binnen één plan. Men tracht het plan ‘zo beleidsarm mogelijk’ te houden en vooral te richten op afstemming van huidig beleid. Over de mate van detaillering van de nieuwe structuurvisie valt op het moment van schrijven nog niet veel te zeggen, aangezien het plan nog in ontwikkeling is, en de knelpunten en verschillen tussen de losse plannen nu nog niet volledig in beeld zijn. Wel is het een ‘Amersfoortse traditie’ om niet teveel te werken met strakke kaders, om zo enerzijds ruimte te bieden voor marktbeleid en marktontwikkeling, en anderzijds een stevige onderhandelingspositie te kunnen garanderen. Dit zal in de toekomst een belangrijk uitgangspunt blijven.

De aanwijzing van Amersfoort als ‘groeistad’ heeft geresulteerd in een forse uitbreiding van het stedelijke gebied op het grondgebied van de gemeente. Hierdoor zou het ruimtelijk concept van de stad kunnen worden getypeerd als een ‘uitgelegde stad’. Hierbij dient wel opgemerkt te worden, dat er niet een bewuste en gedetailleerde uitbreidingsvisie voor de gehele stad vanuit de sector SOB achter steekt. De keus in de benodigde ontwikkelingsruimte is beperkt geweest. Tevens hebben marktpartijen een duidelijke rol in de ontwikkeling, bijvoorbeeld doormiddel van grondbezit en financiering.

Door de ‘behouden’ insteek bij het ontwikkelen van de visie, is er geen sprake van een duidelijk voorbedacht stedenbouwkundig concept. Er wordt vooral voortborduurd op bestaand beleid, dat veel ruimte bood voor ‘vrije marktontwikkeling’. Wel is de aanwezige groenstructuur belangrijk voor de gemeente Amersfoort. De stad ziet zichzelf graag als ‘parkstad’ en men wil dit imago graag behouden dan wel versterken.

Er is echter nog geen uitgewerkt concept voor duurzaamheid, ecologie, groen/blauw en recreatie opgenomen in de aankomende structuurvisie. Toch zijn dit belangrijke terugkerende thema’s, zowel maatschappelijk als bestuurlijk, in Amersfoort. De stad behoort tot de groenste steden binnen Europa en men betiteld zichzelf als ‘parkstad’. Er zijn binnen het bestaande beleid wel planvormen en ideeën over het te voeren blauw / groen beleid. Zo is er sprake van een ‘groene saldogeregeling’. Deze regeling houdt in, dat wanneer op een bepaalde locatie groen moet wijken voor andere ontwikkelingen, dit groen elders in de stad aan ruimte moet winnen (zowel kwantitatief als kwalitatief). Men heeft daarnaast het milieubeleid vertaald naar een eigen milieubeleidsprogramma.

Ook is er nog geen uitgewerkt verkeers- of bereikbaarheidsconcept van toepassing op de aankomende structuurvisie. Wel zijn er winsten te behalen ten aanzien van de infrastructuur en de bereikbaarheid in de stad. Deze winsten zijn echter nog niet uitgewerkt in eenduidige visies of uitvoeringsprogramma’s.

Van visie naar uitvoering

Het uitvoeringsprogramma zal, voor zover de Wro dit toelaat, geen strakke kaders bevatten en in de opzet enigszins beperkt zijn. De gemeente Amersfoort beoogt vooral met de structuurvisie de marktpartijen uit te dagen om

nieuwe ontwikkelingen te initiëren. Daar komt bij, dat het programma voor een groot gedeelte zal terugvallen op het reeds liggende beleid. Desondanks wil Amersfoort inspelen op de nieuwe instrumentele mogelijkheden die het wettelijke kader biedt. Dit houdt in, dat men open staat voor het gebruik van bovenplanse vereveningen, zoals geformuleerd in de nieuwe grex-wet. Echter, bij het inzetten van deze instrumenten, moet wel aan enkele voorwaarden worden voldaan. Hierdoor zal Amersfoort de structuurvisie van gegronde argumentatie, toetsingscriteria en voorwaarden moeten voorzien, hetgeen vraagt om een gedegen uitwerking. Men tracht hieraan tegevoet te komen, doormiddel van een globale planeconomische onderbouwing.

Vervolg

Na de vaststelling van een nieuw College van B&W zal worden begonnen met de ontwikkeling van een geheel nieuwe visie (de tweede fase), dit beleidsdocument zal een sterkere beleidsvisie bevatten. Buiten deze ontwikkelingen is er vanuit de Gemeenteraad een eigen initiatief gekomen voor een brede ontwikkelingsvisie van Amersfoort tot en met 2030, deze visie 2030 is reeds afgerond.

Organisatie

Binnen de Amersfoortse organisatie is een lichte omslag in cultuur en denken zichtbaar. De ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie speelt hierin een duidelijke rol. De wens om te komen tot een beter afgestemd en meer geïntegreerd beleid, heeft een verschuiving bewerkstelligd van een sector met een duidelijke ‘eilanden cultuur’ naar een sector met een sterkere ‘eenheidsstructuur’.

Planproces

De eerste fase van het planproces van de structuurvisie wordt een sterk intern bestuurlijk verhaal, waarbij bijvoorbeeld (voorlopig) geen inspraak volgt van de bevolking. Er is vooraf aan het planproces ook geen actoranalyse uitgevoerd. Men geeft aan een goed beeld te hebben van de mogelijk betrokken actoren en de belangen van deze partijen, en acht een nadere analyse niet nodig. Dit is in tegenstelling tot de ontwikkelingsprocessen van de tot op heden opgestelde ontwikkelingsplannen, welke een meer open planproces hebben gekend. De tweede fase van het planproces zal ook een extern verhaal kennen.

Bij het maken van deze plannen werden ook de nodige belangengroepen betrokken. Deze groepen dachten mee in een interactief proces. In een vroeg stadium probeerde de gemeente burgers en belangengroepen bij de planvorming te betrekken, om zo het benodigde maatschappelijke draagvlak te creëren. Een voorbeeld van belangrijke betrokkenen zijn de Samenwerkende Groeperingen Leefbaar Amersfoort (SGLA), die gezamenlijk alle ontwikkelingen binnen Amersfoort volgen. Andere krachtige belangenorganisaties zijn de Kamer van Koophandel, het Staatsbosbeheer en de fietsersbond.²⁶

De organisatie verwacht, dat het bundelen van het bestaande beleid en het oplossen van de daarbij aan het licht komende knelpunten, een flink proces kan worden.

Wettelijk kader

De vaststelling van de Wro vormt de aanleiding voor Amersfoort om te gaan werken aan een eerste volledig stadsdekkende structuurvisie. Naast het gegeven dat gemeenten wettelijk worden aangezet om te komen tot een structuurvisie, spelen de nieuwe instrumentele middelen die het wettelijke kader biedt, een belangrijke reden om te komen tot de structuurvisie. De gemeente ziet vooral mogelijkheden om de middelen in te zetten voor het voeren van een sterkere grondpolitiek. Men denkt in Amersfoort goed gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden voor bovenplanse vereveningen en de grondexploitatie mogelijkheden uit de nieuwe Grondexploitatiewet. In hoeverre de implementatie van dit nieuwe instrumentarium daadwerkelijk gestalte dient te krijgen binnen het gemeentelijke beleid, wordt onderzocht.

Hoewel de sector SOB nog enkele onduidelijkheden ziet met betrekking tot de mogelijkheden van het wettelijke kader, kijkt men vrij positief tegen de nieuwe wetgeving aan. Vanuit de eigen organisatie is geen contact geweest met het Ministerie van VROM, wel is een interne cursus gehouden, waarin medewerkers over de wijzigingen in het wettelijke kader werden voorgelicht.

26 Groepsproject master Planologie (2007).

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- Amersfoort gaat de structuurvisie in de eerste plaats gebruiken om tegemoet te komen aan de eisen van de Wro. Daarnaast ziet de gemeente het nieuwe instrumentarium, dat in het wettelijk kader wordt aangeboden, als zeer bruikbare middelen om een sterkere grondpolitiek te kunnen voeren bij gewenste ontwikkelingen.
- De gemeente is niet gebaat bij een plan met strakke kaders en een organisatie met een sterk regisserende rol. Er is dan ook bewust gekozen voor het bundelen van bestaand beleid en het zo ‘beleidsarm mogelijk’ houden van het nieuwe document.
- Het is een ambtelijke en bestuurlijke wens om de eerste fase van het planproces vooral intern te laten verlopen en belangengroepen niet teveel te betrekken bij het proces. Bij de formulering van nieuw beleid in de tweede fase van het planproces wenst men wel naar buiten te treden.
- De structuurvisie heeft aangezet tot een verschuiving in denken en werken binnen de organisatie. De samenhang tussen verschillende beleidssectoren is versterkt.

Commentaar onderzoekers

- Het is voor een goed en spoedig verloop van het planproces van groot belang de belangen van betrokkenen, en vooral van de gemeenteraad, mee te laten wegen in het planproces. Hierin schiet de gemeente Amersfoort nu nog te kort. Hierdoor dreigt het politiek-bestuurlijke draagvlak voor de structuurvisie onvoldoende te worden, waardoor ook de effectiviteit van de visie als sturingsinstrument voor de stadsplanning van Amersfoort in gevaar komt.
- Het ontbreken van een structuurvisie in het verleden heeft er toe geleid, dat een aantal processen niet of onvoldoende in de gewenste richting gestuurd konden worden. Het besluit om te komen tot een structuurvisie is gegrond. De onderzoekers vragen zich echter af, of de gekozen aanpak voldoende perspectief biedt om de gewenste ambities en doelstellingen te behalen. Amersfoort biedt graag de ruimte aan marktpartijen voor het initiëren van nieuwe ontwikkelingen. Echter, de markt is ook gebaat bij het aangeven van ontwikkelingsrichtingen en kaders door de gemeenten. Daarnaast is het de vraag in hoeverre de gekozen richting van de gemeente aansluit bij de wensen van de markt, een sterkere betrokkenheid van de markt lijkt in deze zinvol.
- De onderzoekers vragen zich tevens af of de keuze voor het ‘slechts’ bundelen van het bestaande beleid in de eerste fase van het planproces van de structuurvisie een juiste zal zijn, en een meerwaarde kan betekenen voor het gehele planproces. Het samenvoegen van beleid vraagt immers zelf om een heldere visie om knelpunten daadkrachtig te kunnen aanpakken en oplossen, en de benodigde faseringen en prioriteringen op een juiste wijze uiteen te kunnen zetten.

Amsterdam

Gesprek gevoerd met:

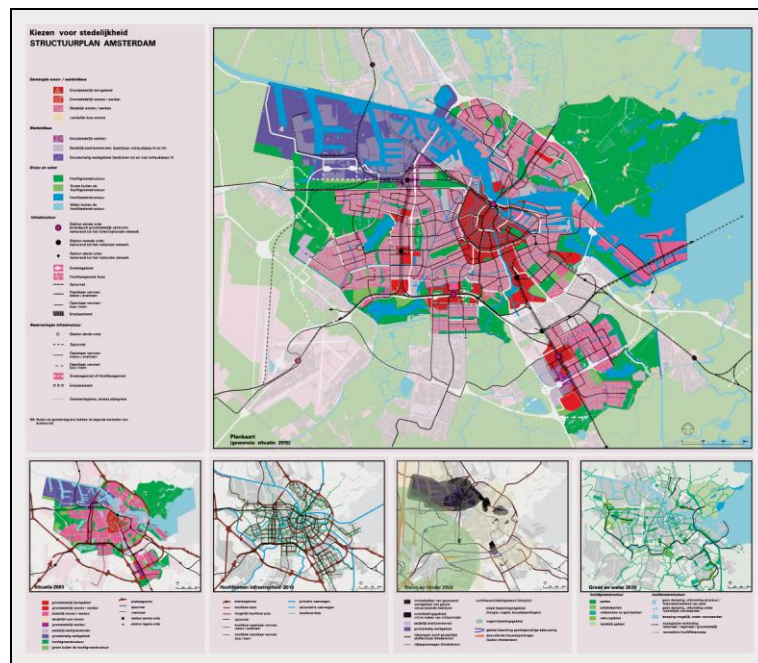
Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO)

Dhr. Ton Bossink
Projectleider nieuwe structuurvisie

23 juli 2008

Dhr. Zef Hemel
Adjunct directeur DRO

24 september 2008



Figuur B I.2: Kaart structuurplan Amsterdam 'kiezen voor stedelijkheid' (2003)

Introductie

Historie en traditie

De Gemeenteraad van Amsterdam heeft op 16 april 2003 het voorgenomen ruimtelijke beleid van de stad voor de periode tot en met 2010 juridisch verankerd met de vaststelling van het *Structuurplan Amsterdam 'Kiezen voor stedelijkheid'*. Door een toenemende ontwikkeling en verstedelijking van het regionale netwerk de Noordvleugel van de Randstad waar Amsterdam deel van uit maakt, zijn de opgaven en oplossingen die worden beschreven in het strategisch ruimtelijke plan meer dan voorheen in een regionaal perspectief geplaatst en afgestemd op het ruimtelijke beleid van buurgemeenten en de provincie Noord-Holland. Het structuurplan vormde destijds voor een belangrijk deel de inhoudelijke basis van het eveneens in 2003 opgestelde streekplan *Noord-Holland Zuid*.²⁷ Op het moment van schrijven van dit rapport werkt Amsterdam aan de ontwikkeling van een structuurvisie conform de Wro. Amsterdam zal zich met dit nieuwe plan nader toespitsen op het ruimtelijke concept van het stedelijke netwerk de Noordvleugel van de Randstad.

De gemeente Amsterdam kan terugkijken op een stevig opgebouwde traditie ten aanzien van structuurplanning op (boven-) stedelijk niveau²⁸. Men achtte dit reeds in het eerste deel van de vorige eeuw wenselijk ten einde samenhang te kunnen brengen in de grote stedelijke dynamiek waarmee de stad te maken heeft. Het *Algemeen Uitbreidingsplan* uit 1935 wordt gezien als het eerste grote strategische ruimtelijke plan van de stad. Het plan schetste een raamwerk voor de groei van Amsterdam tot en met 2000. Dit raamwerk heeft decennia lang de leidraad gevormd voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Daar nieuwe ruimtelijke inzichten en maatschappelijke veranderingen zich voor deden, ontstond er in de jaren zeventig echter de behoefte aan een nieuwe ruimtelijke toekomstvisie. Dit resulteerde in 1974 tot de vaststelling van het eerste structuurplan van Amsterdam. Nadien zijn er met enige regelmaat nieuwe stadsbrede structuurplannen op- en vastgesteld.²⁹

Met de komst van het *Structuurplan Amsterdam 'Open Stad'* uit 1996 maakte de stad een grote sprong in haar ruimtelijke beleid ten opzichte van voorgaande ruimtelijke plannen door een regionale component expliciet op te nemen in het eigen beleid. Het huidige structuurplan evenals de toekomstige structuurvisie borduren beiden nadrukkelijk voort op deze meer regionaal geïntereerde koers. Het plan uit 1996 heeft bijgedragen tot de aanzet van diverse belangrijke projecten in en rond de stad.

Naast de bovengenoemde koerswijziging maakte het gemeentelijke ruimtelijke beleid ook de ontwikkeling door van het beleid uit de jaren tachtig en begin jaren negentig, welke inspeelde op het eerdere 'overloopbeleid' ingeluid door de Rijksoverheid, naar het 'compacte stadsbeleid'³⁰. Het beleid in de jaren tachtig en begin jaren negentig richtte zich in grote mate op het vervaardigen van plannen met een louter thematische insteek. Dit ging ten koste van de ruimtelijke kwaliteit van de stad in brede zin.

In de jaren hier opvolgend kwam het accent meer en meer te liggen op de concepten van de 'compacte en complete stad'. Inhoudelijk ging het beleid zich meer focussen op 'het bouwen van aantrekkelijke woningen binnen de stadsgrenzen ten einde een halt toe te roepen aan de uitholling van de stad en aan de oprukkende bebouwing die het landelijke gebied bedreigde'³¹. De kwaliteit van de ruimtelijke plannen zelf werd langzamerhand ook verbeterd.

Aanleiding

In 1999 besloot men definitief over te gaan tot de vervaardiging van een nieuw structuurplan. Een aantal specifieke aanleidingen lagen aan dit besluit ten grondslag³².

De kwaliteitsslag met betrekking tot de stedelijke planning in Amsterdam, die men mede met de komst van het structuurplan uit 1996 poogde te bewerkstelligen, en een opbloeiende conjunctuur halverwege de jaren negentig resulteerden in een explosieve groei van grootschalige, langlopende projecten. Een toenemende wildgroei aan losse projecten en een stijgende tendens in ontwikkelingsplanologie geïnitieerd vanuit de stadsdelen van Amsterdam zelf zonder een eenduidige regie van bovenaf, dreigden een gebrek aan samenhang tussen de verschillende ontwikkelingsgebieden in de stad te veroorzaken. Een nieuw stadsbreed structuurplan moest in deze regie gaan voorzien. Door met behulp van het nieuwe structuurplan in een beter afstemmingskader voor (nieuwe) ontwikkelingen te voorzien, trachtte Amsterdam een evenwichtiger ruimtelijk beleid te bewerkstelligen en zodoende een nieuwe kwaliteitsslag te realiseren.

27 Gemeente Amsterdam (2003-I: 3) *Structuurplan Amsterdam 'Kiezen voor stedelijkheid'*.

28 Zie onder meer het proefschrift: G. J. Wallagh (1994) *Oog voor het onzichtbare: 50 jaar structuurplanning in Amsterdam 1955-2005*.

29 Gemeente Amsterdam (2003-II: 1) *PlanAmsterdam nr. 4/5: Het structuurplan 2003*.

30 Gemeente Amsterdam (2003-II: 2).

31 Naar: Gemeente Amsterdam (2003-II: 2).

32 Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007) en Gemeente Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) (2009): www.dro.amsterdam.nl.

Naast de behoefte voor een nieuw afstemmingskader voor stedelijke ontwikkelingen, ontstond de behoefte aan een andere benadering van een dergelijk strategisch ruimtelijk planinstrument als het structuurplan. Uit de diverse trends, rapporten en studies kwamen nieuwe ruimtelijke voorspellingen aan het licht, die niet langer louter te vangen zouden zijn middels de tot dusver veelal gebruikte traditionele, gedetailleerde en starre opzet van het structuurplan, welke slechts inzoomde op het schaalniveau van de eigen gemeentelijke stadsgrenzen. De behoefte ontstond aan een nieuwe planologische benadering van het structuurplan, één die meer ruimte zou schenken voor verandering en dynamiek.

De gemeente Amsterdam maakt deel uit van een stedelijke regio. Het stedelijke netwerk, waarbinnen Amsterdam fungeert als kernstad, kent een eigen bestuursorgaan en ontwikkelt in samenwerking met de betrokken gemeenten eigen regionale ontwikkelingsvisies. Hierbij is sprake van een informele samenwerking tussen de betrokken gemeenten. De invloed en doorwerking van de regionale ontwikkelingsvisie en de samenwerking tussen de gemeenten op de stedelijke ontwikkeling van de regio, vragen om een reactie van de gemeenten in het eigen stedelijke ontwikkelingsperspectief, zo ook voor Amsterdam. De regionale samenwerking komt verderop in het rapport nader aan bod.

De komst van het *Ontwikkelingsbeeld Metropoolregio Amsterdam 2040*, welke is opgesteld op basis van een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van VROM, Amsterdam en omliggende gemeenten uit de regio, vraagt om een nieuwe stellingname van de gemeente Amsterdam ten aanzien van de ontwikkeling van de regio en de positie van Amsterdam hierbinnen. Deze stellingname zal worden verwoord in de nieuwe structuurvisie van de stad.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Middels het structuurplan beoogt Amsterdam in grote lijnen aan te geven welk beleid de gemeente wenst te voeren ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Amsterdam biedt met het strategische plan een ruimtelijk toekomstperspectief voor haar inwoners, de markt en andere betrokken partijen. De ruimtelijke kaders uit het structuurplan dienen hierbij als initiatoren voor nieuwe ontwikkelingen. Naast een communicatiemiddel richting externe partijen, fungeert het structuurplan eveneens als intern afstemmingskader richting nevenstaande beleidsafdelingen en lagere gemeentelijke bestuursorganen. Amsterdam is opgedeeld in stadsdelen met eigen bestuurlijke bevoegdheden³³, deze stadsdelen zijn (deels) zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de bestemmingsplannen. Het structuurplan functioneert hier als een overkoepeld bestuurs- en toetsingskader richting de stadsdeelbesturen en kan worden beschouwd als een 'streekplan voor de stad'. Het plan heeft deze rol als toetsingskader voor ruimtelijke plannen in Amsterdam vanaf 1990 in de praktijk overgenomen van het streekplan. Desondanks ligt de bevoegdheid nog steeds bij de provincie. De gemeente en de provincie Noord-Holland werken sindsdien nauw samen om het ruimtelijke beleid op elkaar af te stemmen.³⁴

Het structuurplan heeft bij de vaststelling door de gemeenteraad een geldingsduur meegekregen voor een periode tot en met 2010. Het in het plan beschreven ruimtelijke beleid richt zich in de eerste plaats op de periode tot en met 2010, het geeft echter deels al een aanzet tot ontwikkelingen voor de navolgende periode. Het plan geeft wel opdracht voor een verkenning van transformatiemogelijkheden na 2010, maar het doet geen concrete uitspraken over ontwikkelingslocaties voor de periode na 2010.³⁵ Het kaartmateriaal uit het structuurplan heeft eveneens een reikwijdte tot en met 2010 meegekregen.

Het structuurplan is dankzij de relatief korte termijnvisie van het voorgenomen ruimtelijk beleid, ondanks de beoogde ingebouwde flexibiliteit van het plan, als instrument voor de stedelijke planning enigszins star te noemen en in de praktijk nauwelijks effectief gebleken. Bij aanvang van de ontwikkeling van het structuurplan is er door de ruimtelijke dienst gestreefd naar een planinstrument met een planhorizon en doorwerking over een periode van dertig jaar, dit is echter al tijdens het planproces door de bestuursraad afgewezen. De Raad achtte het vastleggen van de voorgenomen ruimtelijke ambities en ontwikkelingsstrategieën voor een dergelijke lange periode te ingrijpend en te riskant. Deze bestuurlijke beslissing heeft echter tot gevolg gehad, dat een aantal belangrijke ambities en ontwikkelingsstrategieën zijn komen te vervallen. Hierdoor is het uiteindelijke ambitieniveau van het ruimtelijke plan beduidend omlaag geschroefd.³⁶

33 De gemeente Amsterdam telt vijftien stadsdelen. Van deze stadsdelen hebben veertien een eigen stadsdeelraad met eigen bestuurlijke bevoegdheden. Westpoort kent geen eigen stadsdeelraad en wordt rechtstreeks door de gemeente bestuurd (Gemeente Amsterdam (2009), www.amsterdam.nl).

34 Gemeente Amsterdam (2003-II: 3).

35 Gemeente Amsterdam (2003-I: 3).

36 Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007).

Afstemming en integratie

In het structuurplan van 2003 wordt het beleidsaccent hoofdzakelijk gelegd op de fysieke component van het ontwikkelingsperspectief voor de stad. Het plan biedt als integratiekader voor de ruimtelijk gerelateerde beleidsdisciplines een eenduidig beeld op dit ontwikkelingsperspectief. De economische en in het bijzonder de sociale component van het gemeentelijke beleid zijn beduidend minder sterk verankerd in dit beleidskader. Een ontwikkelingsvisie ten aanzien van deze sociale component binnen het strategische beleid van Amsterdam wordt geboden in een eigen Sociaal Structuurplan (SSP): *‘Wat Amsterdam beweegt 2004-2015’*³⁷. Hoewel men een optimale afstemming heeft getracht te bereiken tussen beide strategische beleidsplannen, is een volledige integratie van de twee plannen naar één omvattend stadsplan vooralsnog ondenkbaar. Dit is onder meer te wijten aan de complexiteit die een dergelijke integratie met zich meebrengt, de verschillende planhorizonten en de verspreiding van beleid over twee verschillende gemeentelijke diensten. Desondanks streeft de ruimtelijke dienst van Amsterdam met de planvorming van de komende structuurvisie naar een betere verankering van de sociale component binnen het nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsperspectief voor de stad.

Schaalniveau en samenwerking

Amsterdam manifesteert zich op meerdere bestuurlijke en regionale schaalniveaus. De gemeente spreekt een voorkeur uit voor het maken van regionale afspraken op het niveau van de Metropoolregio, het stedelijke netwerk in de Noordvleugel van de Randstad. Het maken van afspraken op het niveau van de Randstad, bijvoorbeeld met de administratieve Bestuurscommissie Randstad, ziet men niet zitten. Het concept van de Randstad is in de praktijk lastig werkbaar, ‘de regio is te groot en omvat te veel sterke en concurrerende steden om een complementaire, sterke regio te creëren’.

De aandacht voor het functioneren van de Metropoolregio, en de positie van Amsterdam in deze regio, wint het laatste decennium dan ook aan terrein binnen het gemeentelijke beleid van zowel de gemeente Amsterdam als de omliggende gemeenten. Intergemeentelijke samenwerking en een betere onderlinge afstemming van beleid ten einde een meer evenwichtig en eenduidig ruimtelijk beleid voor de regio te bewerkstelligen, zijn in toenemende mate uitgangspunten geworden bij het uitzetten van het eigen ruimtelijke ontwikkelingsperspectief van gemeenten.

De gemeente Amsterdam werkt op veel terreinen als een magneet dan wel katalysator in de regio. De grote stedelijke dynamiek trekt nieuwe ontwikkelingen naar de regio toe, hetgeen een versnellend effect kan hebben op reeds lopende ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen echter ook een negatief en leegzuigend effect hebben op ontwikkelingen elders in de regio of de omliggende regio’s. In het ergste geval kan dit leiden tot het doodbloeden van naastgelegen gemeenten of onevenwichtige verdelingen van stedelijke voorzieningen en functies. Regionale afspraken dienen dergelijke scenario’s te voorkomen en de regionale concurrentie in de hand te houden, bijvoorbeeld op het terrein van de woningmarkt. De centrale doelstelling van de gemeenten uit de netwerkregio is ‘het zorgen voor een sterke, complementaire regio, waarmee de concurrentie kan worden aangegaan met andere stedelijke netwerken’. De regio Amsterdam functioneert hierin als de belangrijkste toegangspoort voor de Europese Unie.

De samenwerking tussen de gemeenten die deel uit maken van de Metropoolregio heeft lange tijd verre van optimaal gefunctioneerd. Met name tot aan 1995 werd de samenwerking vaak verstoord door gemeentelijke ruzies. De intergemeentelijke afspraken komen tegenwoordig tot stand op vrijwillige basis, ook is er niet langer sprake van een duidelijke hiërarchie tussen de gemeenten (Amsterdam bekleedt overigens doorgaans wel een sterke positie). De gemeente Amsterdam meent dat de huidige verstandhouding dé manier is om iets te bereiken en de samenwerking voor een langere periode vruchtbaar te houden. Formalisering van de afspraken kan een belemmerende uitwerking hebben op de samenwerking. Het recent ontwikkelde ontwikkelingsbeeld voor de Metropoolregio en de als gevolg van de invoering van de Wro te vervaardigen gemeentelijke structuurvisies, gaan mogelijk toch leiden tot een meer formele samenwerking tussen de gemeenten.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De stad Amsterdam herbergt vele stedelijke functies en kwaliteiten, deze stedelijke kenmerken resulteren gezamenlijk in een uniek woon-, werk- en leefklimaat. Nieuwe ontwikkelingen zorgen echter voortdurend voor nieuwe opgaven. Hierdoor is de stad Amsterdam nooit ‘af’. In het huidige structuurplan zijn meerdere opgaven be-

37 Het SSP ‘2004-2015’ beoogt een actualisatie te zijn van het verouderde SSP ‘1999-2004’. Het concept van het SSP II is op 22 juni 2004 vrijgegeven voor inspraak. Het plan is echter tot op vandaag niet officieel vastgesteld en van kracht gegaan. Binnen het DMO hoopt men dat het volgende Bestuursakkoord van het College van B&W alsnog binnen het kader van het SSP 2004-2015 zal vallen. (Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) (2009): www.dmo.amsterdam.nl).

noemd en uitgewerkt om de stedelijke kwaliteit van Amsterdam te waarborgen of waar nodig te verbeteren. De beschreven opgaven voor de stad kunnen grofweg onder drie kernpunten worden toegewezen³⁸, te weten:

- het ontwikkelen van voldoende (nieuwe) woningen die aansluiten bij de behoeften van de (nieuwe) inwoners van Amsterdam en het ontwikkelen van (nieuwe) woonmilieus die in Amsterdam een kans hebben,
- het vergroten van de bereikbaarheid in en rond de stad,
- het waarborgen dan wel vergroten van de kwaliteit van de groen- en waterstructuur en de openbare ruimte in de stad.

De hierboven beschreven ruimtelijke opgaven zullen ook actueel blijven in de structuurvisie. De opgaven zullen worden aangevuld met een aantal nieuwe stedelijke en regionale opgaven. Ook ten aanzien van de sociale component van het gemeentelijke beleid zullen enkele aanvullende punten worden opgenomen in het nieuwe ontwikkelingsperspectief. Een belangrijk issue in deze is de vraag: 'hoe krijgen 'we' het succes van de binnenstad ook in de buitenring van Amsterdam?'

Ambities en doelstellingen

Structuurplan

De kernpunten in het structuurplan zijn het streven naar een optimale benutting van de ruimte en het mengen van verschillende stedelijke functies (wonen, werken en recreatie) in deze ruimte. Het plan bevat tevens een flinke woningbouwopgave. Door een herverdeling van het aantal huur- en koopwoningen te bewerkstelligen en 70.000 nieuwe woningen te realiseren, tracht de gemeente de ontstane scheefgroei binnen het woningsegment van Amsterdam aan te pakken.³⁹

Naast het benoemen van de stedelijke opgaven biedt het structuurplan een aantal regionale opgaven. Deze opgaven hangen samen met de opgaven afkomstig uit het Streekplan. De centrale opgave voor de regio richt zich op 'het uitbouwen van de positie als internationaal concurrerend stedelijk leef- en vestigingsmilieu'⁴⁰. Het structuurplan benoemt ten aanzien van deze opgave een vijftal specifieke thema's⁴¹:

- het vergroten van de verscheidenheid in regionale leef- en vestigingsmilieus,
- het bieden van ruimte voor een verdere ontwikkeling van Schiphol,
- groei van de zeehaven mogelijk maken,
- het vergroten en differentiëren van de bereikbaarheid van de regio,
- kwaliteitsverhoging van water, groen en landschap.

Structuurvisie

Het vertrekpunt van het ontwikkelingsperspectief voor de structuurvisie is een nadere uitwerking van het ontwikkelingsbeeld van de Metropoolregio Amsterdam 2040. In dit ontwikkelingsbeeld dienen 'diversiteit' en 'duurzaamheid' twee sleutel thema's te worden, hier wordt in de structuurvisie sterk op ingezet. Amsterdam dient tevens haar positie als kernstad van de Metropoolregio uit te bouwen. In de structuurvisies zullen daarom een zeshalve condities en opgaven worden beschreven, die aan deze positie van kernstad meer geldigheid moeten geven. De condities en opgaven luiden:

- gastvrij,
- duurzaam,
- recreatief,
- ondernemend,
- dienstbaar,
- bereikbaar.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Het structuurplan schetst de voorwaarden en opgaven voor een samenhangend ruimtelijk beleid voor de gehele stad. De gemeente Amsterdam heeft gekozen voor een globale en flexibele opzet van het structuurplan, waarin de kaders voor de ruimtelijke ontwikkeling op hoofdlijnen wordt uitgewerkt. Deze hoofdlijnen dienen vooral een regisserend en sturend effect te hebben, en daarbij tevens ruimte over te laten voor een nadere invulling (door andere partijen).⁴² De benadering in het huidige structuurplan verschilt in dat van het voorgaande structuurplan uit

38 Zie ook: Gemeente Amsterdam (2003-I: 15-16).

39 Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007).

40 Naar: Gemeente Amsterdam (2003-I: 16).

41 Uit: Gemeente Amsterdam (2003-I: 16-17).

42 Gemeente Amsterdam (2003-I: 7).

1996, welke een gedetailleerde uitwerking per stadsdeel kende. Amsterdam hanteert nu een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de afbakening van de gebieden niet langer plaatsvindt op basis van bestuurlijke grenzen, maar wordt afgewogen aan de hand van gezamenlijke ruimtelijke opgaven. Een nadeel van de benadering uit het voorgaande structuurplan was dat de samenhang in het ruimtelijke beleid afkomstig uit de afzonderlijke stadsdelen niet goed kon worden gewaarborgd. De gebiedsgerichte benadering uit het huidige structuurplan maakt een effectieve aanpak van grensoverschrijdende problemen beter uitvoerbaar. Ook de verschillende te onderscheiden beleidsterreinen worden in het huidige plan meer integrerend uitgewerkt binnen het ruimtelijke ontwikkelingskader, dit gebeurt middels de lagenbenadering. Ten einde een betere samenhang te garanderen tussen deze beleidsterreinen worden er in het plan drie lagen onderscheiden: het water en groen, de infrastructuur en de woon- en werkgebieden (de vestigingsmilieus). Voor elke laag is de ruimtelijke context beschreven, zijn opgaven geschetst en is een visie gegeven op de gewenste stedelijke ontwikkeling.⁴³

Het structuurplan uit 2003 kent een sterk planologisch karakter, zeker in vergelijking met het plan uit 1996. Het stedenbouwkundige aspect is hierdoor echter wat onder komen te sneeuwen. De onderlinge verhouding tussen stedenbouwkundigen en planologen binnen de ruimtelijke organisatie van de gemeente is recent aan verschuiving onderhevig geweest, hier zal verderop in deze beschouwing op worden teruggekomen. Bij de ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie wil men er voor zorgen, dat dit stedenbouwkundige aspect een juiste plaats krijgt binnen de planvorming van de ruimtelijke visie. Het stedenbouwkundige accent zal in de structuurvisie, evenals in het huidige structuurplan, komen te liggen bij het nader uitwerken en versterken van de ruimtelijke concepten van de 'netwerkstad' en de 'compacte stad'.

Van visie naar uitvoering

De gemeente Amsterdam heeft getracht de uitwerking van het ontwikkelingsperspectief uit het structuurplan gestalte te geven via een aantal gebiedsgerichte uitwerkingen met een bijbehorende ruimtelijke programmering. Echter, vanwege de beperkte planhorizon en het relatief lage ambitieniveau van dit ontwikkelingsperspectief heeft het structuurplan als sturingsinstrument richting de daadwerkelijke beleidsuitvoering van de beoogde stedelijke ontwikkelingen slechts beperkt gefunctioneerd. De waarde van het structuurplan is hierdoor gering gebleven.

Vervolg

De gemeente Amsterdam richt zich op dit moment op de vervaardiging van de structuurvisie conform de Wro. Men verwacht dat het plan omstreeks 2010 zal worden vastgesteld en inwerking zal treden. In het vervolg van deze beschouwing zal nader worden ingegaan op het planproces van de structuurvisie en de relatie van het plan met het nieuwe wettelijke kader.

Organisatie

De gemeente Amsterdam beschikt over een stevig ontwikkelde ruimtelijke 'beleidsboom' bij de Dienst Ruimtelijke Ordening, kortweg de DRO. Naast een 'centrale' dienst beschikken veertien stadsdelen over eigen ruimtelijke diensten. Deze diensten staan in een onderliggende hiërarchische verhouding tot de centrale dienst. De centrale boom van de DRO is opgebouwd rond een driekoppige directie en kent daaronder veertien beleidsteams (waarvan acht inhoudelijke en zes ondersteunende).

De gemeentelijke organisatie van Amsterdam heeft van oudsher een sterk sturend karakter. Deze sturingscultuur komt voort uit de 'traditionele kleur' van het College van B&W (doorgaans gekenmerkt door een sterke vertegenwoordiging van de PvdA), de sterke grondpositie van de gemeente (te danken aan de 'erfpacht historie') en de hoog dynamische omgeving waarin Amsterdam verkeert. Dit laatste punt maakt een duidelijke fasering en prioritering van beleid noodzakelijk.

De DRO is als organisatie het afgelopen decennium voortdurend in beweging geweest, een tendens die bij veel overheidsorganisaties in terugkerende mate is te zien. Met name de denk- en werkwijze van de DRO ten aanzien van het strategische ruimtelijke beleid is de laatste jaren opnieuw aan verschuivingen onderhevig. Dit is onder meer te wijten aan een ontstane kloof tussen het bestuur en de beleidsmakers, en de opkomst van een zeker dualisme binnen de ruimtelijke dienst zelf (waarin dhr. Zef Hemel, adjunct directeur DRO, een duidelijk initiërende rol heeft gehad). Dit dualisme wordt zowel als spannend, als uitdagend en inspirerend ervaren.

Het planproces van het huidige structuurplan is bijzonder stroef verlopen (hier wordt later in deze beschouwing nader op in gegaan), hetgeen resulteerde in een zeer moeizame werkrelatie tussen de DRO en de gemeentelijke politiek (in het bijzonder in relatie met de destijds twaalf jaar zittende wethouder RO). Na de afronding van het

⁴³ Gemeente Amsterdam (2003-II: 9) en Gemeente Amsterdam (2003-I: 7).

plan is men met elkaar rond de tafel gaan zitten en gaan discussiëren over ‘waar men met Amsterdam naar toe wil’. In eerste instantie kwamen hier vanuit de politiek weinig nieuwe ideeën uit voort. In een later stadium verbeterde dit en ontstond er meer initiatief vanuit de politieke partijen. In navolging op de ontwikkelingsvisie van Schiphol, is men binnen de DRO begonnen met het schrijven van een eigen toekomstperspectief met betrekking tot de ontwikkeling van Schiphol en de positionering van Amsterdam in de regio. Met dit verhaal is men vervolgens naar buiten getreden. Na het ‘verhaal’ ongeveer zestig keer te hebben verteld, ging het verhaal ‘lopen’ en kreeg het als ontwikkelingsvisie meer gestalte. Ook kreeg de visie steeds meer gehoor bij de betrokken partijen. Naar aanleiding van dit resultaat is men zich binnen de DRO gaan bezighouden met het schrijven van meer ‘verhalen’. Hierdoor werd het fundament gelegd voor de positionering van Amsterdam in de regio en het formuleren van een breed ontwikkelingsperspectief voor de stad. Het bovenstaande (communicatie) proces en het hieruit voortvloeiende nieuwe perspectief voor de stad brachten verandering in de mogelijkheden voor een nieuwe ontwikkelingsvisie, de structuurvisie. De positie van een dergelijke planvorm binnen de organisatie, voorheen dienend als centraal instrument voor de (strategische) stedelijke planning, is hiermee echter komen te verschuiven. Enerzijds worden ruimtelijke visies ontwikkeld door het schrijven van ontwikkelingsperspectieven, anderzijds wordt strategisch ruimtelijk beleid geformaliseerd op basis van het ‘spoor’ van de structuurvisie. Hierbij vervult de structuurvisie vooral een rol als communicatiemiddel richting de gemeentelijke politiek, de inwoners en de marktpartijen. Dit twee sporen beleid heeft geresulteerd in het eerder genoemde dualisme binnen de DRO, het Metropoolteam (verantwoordelijk voor de ontwikkeling van ruimtelijke visies en de positionering van Amsterdam in de regio) enerzijds en het SRI-Team (verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de structuurvisie) anderzijds.

Naast de bovenstaande verandering binnen de ruimtelijke organisatie is ook de verhouding tussen stedenbouwkundigen en planologen komen te verschuiven. De stedenbouwkundigen zijn meer in dienst van de planologen komen te staan. De planologen zijn doorgaans meer verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het strategische beleid op een hoger abstractie niveau, de stedenbouwkundigen vullen deze uitgezette ontwikkelingslijnen vervolgens nader in op een meer gedetailleerd abstractieniveau.

Planproces

Structuurplan 2003

De vervaardiging van het structuurplan is gepaard gegaan met een stevig en in bepaalde fasen moeizaam planproces. Desondanks is het plan volgens de ‘klassieke methode’ op- en vastgesteld. Hieronder wordt op bondige wijze een schets gegeven van het planproces en de vaststellingsprocedure van het planproduct.⁴⁴

De aanvang voor het opstellen van een nieuw structuurplan vindt direct plaats na de vaststelling van de *Voortgangrapportage ‘Structuurplan’* door het College van B&W in februari 2000. In september 2000 resulteert dit in het uitbrengen van de *Discussienotitie ‘Structuurplan Amsterdam’*. Deze ‘startnotitie’ is op ambtelijk en maatschappelijk niveau besproken, zowel binnen als buiten de gemeentelijke grenzen. De uitkomsten van deze discussieronden zijn opgenomen in een *Visie op Hoofddlijnen*, dit document is in mei 2001 door het College van B&W aan de betrokken partijen vrijgegeven voor discussie⁴⁵. De hier uit voortvloeiende reacties en resultaten zijn vervolgens verwerkt in het *Conceptontwerp Structuurplan* van oktober 2001. Naar aanleiding van het conceptontwerp is opnieuw overleg gevoerd met de betrokken ambtelijke en maatschappelijke partijen, bovendien betroffen deze bijeenkomsten ook het ‘artikel-10’ overleg (BRO). Naast deze overlegronde is een aparte inspraakavond georganiseerd. De resultaten van het overleg en de inspraakronde zijn verwerkt in het *Ontwerpstructuurplan* en samengevat en geanalyseerd in de notitie *Resultaten van het overleg en besluitvorming door B&W*. Na de vaststelling van het ontwerpstructuurplan door het College van B&W is het document formeel ter visie gelegd, hierop zijn bijna 125 verschillende zienswijzen ingediend. De ingediende zienswijzen zijn geanalyseerd en beantwoord middels de *Nota van Beantwoording ontwerpstructuurplan ‘Kiezen voor stedelijkheid’* van 18 september 2002. Op de openbare hoorzitting van de raadscommissie *Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer* van 2 oktober 2002 zijn de indieners van de zienswijzen in de mogelijkheid gesteld om de eigen visie(s) mondeling toe te lichten. Naar aanleiding van de tervisielegging en het horen van de commissie (30 oktober 2002), is het ontwerpstructuurplan aangepast, voorgedragen aan het College van B&W en voor een tweede termijn besproken in de commissie (8 januari 2003). Op basis van de uitkomsten uit deze tweede commissiebehandeling zijn wederom flinke wijzigingen doorgevoerd in het conceptplan. Het aangepaste plandocument is hierna opnieuw aan het College van B&W en de commissie voorgedragen, waarna het plan op 16 april 2003 in de Gemeenteraad is vastgesteld.

⁴⁴ Zie ook: Gemeente Amsterdam (2003-I: 8) en Groepsproject master Planologie (2007).

⁴⁵ De *Visie op Hoofddlijnen* karakteriseerde zich door een sterk regionale insteek en vormde tevens de Amsterdamse inbreng voor het destijds nieuw te ontwikkelen streekplan Noord-Holland Zuid (Gemeente Amsterdam (2003-I: 8)).

Na de vaststelling is het structuurplan van Amsterdam voorgedragen aan de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland om vastgesteld te kunnen worden als de uitwerking van het *Streekplan 'Noord-Holland Zuid'* voor het grondgebied van de gemeente Amsterdam. Bij het realiseren van haar ruimtelijke plannen is de gemeente Amsterdam veelal afhankelijk van een actieve medewerking en steun van de Rijksoverheid en de Provincie. Bij het genereren van gelden voor transformaties in het stedelijke gebied is men deels aangewezen op beschikbaar gesteld geld afkomstig van de Rijksoverheid. De provincie Noord-Holland wordt steun gevraagd voor het aanbieden van alternatieve ontwikkelingslocaties in haar streekplannen en (het verlenen van medewerking bij) het aanleggen van benodigde infrastructuur. De inbreng van marktpartijen en belangengroepen is aanzienlijk minder geweest bij de planvorming van het structuurplan. Men wenste het ontwikkelingsperspectief in het structuurplan in de eerste plaats een vertaling van de gemeentelijke visie te laten zijn. Dankzij de sterke grondpositie van de gemeente Amsterdam, de grote dynamiek in de regio en de vele zich aandienende ontwikkelingen kan men zich deze benaderingswijze en bestuurlijke houding permitteren. Desondanks wordt bij de planvorming van de structuurvisie getracht om een meer open plantraject te volgen.

Structuurvisie

Ten tijde van dit schrijven bevindt de gemeente Amsterdam zich midden in het planproces van de structuurvisie. Zoals zojuist is aangegeven, beoogt men een open plantraject na te streven waarbij belangrijke actoren nadrukkelijker bij de planvorming en -uitvoering worden betrokken, dit in tegenstelling tot de meer gesloten aanpak bij het planproces van het structuurplan.

Voorafgaand aan het planproces heeft men de actoren geïnventariseerd, dit is gebeurd doormiddel van een actoranalyse. Men heeft getracht marktpartijen en overige stakeholders, waaronder overheden, deskundigen en burgerorganisaties, te betrekken bij het planproces middels het organiseren van een aantal gesprekken en hen daarin mee te laten denken over het toekomstperspectief van de stad. Het betrekken van (grote aantallen) inwoners bij het planproces wordt als 'lastig' ervaren. Het abstractieniveau van de onderwerpen uit dergelijke strategische toekomstperspectieven blijkt veelal te hoog te liggen om inwoners te interesseren en actief te betrekken bij de planvorming. Toch probeert men deze doelgroep met behulp van een aantal innovatie methoden te consulteren en te laten participeren.

Eind augustus 2008 stemde de Gemeenteraad in met de *Vertretpuntnotitie*. In deze notitie zijn de noodzakelijke gespreksonderwerpen beschreven en aan de hand van een twintigtal ontwikkelingsvragen uitgewerkt. Het merendeel van de gesprekken vond plaats in het najaar van 2008. De gespreksavonden zijn gebiedsgericht georganiseerd, in de vier windrichtingen van de stad. De resultaten van deze gesprekken zijn vertaald naar de *Nota Pijlers Structuurvisie*, welke begin 2009 is verschenen. De nota beschrijft op hoofdlijnen de ruimtelijke opgaven en keuzevraagstukken voor het toekomstperspectief van Amsterdam. Later in 2009 zal een *Conceptontwerp Structuurvisie* worden uitgegeven, gevolgd door een consultatieronde. De DRO verwacht dat de structuurvisie in 2010 door de Gemeenteraad zal worden vastgesteld.⁴⁶

De verstandhouding met de politiek is vooralsnog goed. De huidige Wethouder Ruimtelijke Ordening onderstreept het belang van een nieuwe structuurvisie (en is een 'vaandeldrager' van het plan). Ook de Gemeenteraad hecht veel waarde aan een nieuwe structuurvisie. Men verwacht binnen de DRO, dat ook het College van B&W de ruimtelijke visie zal ondersteunen, 'er zit inhoudelijk voor alle partijen wat in'. De DRO geeft in deze context aan, dat het inbouwen van keuzemogelijkheden met oog op het voorontwerp belangrijk is voor een voorspoedig verloop van het planproces en het uiteindelijk verkrijgen van een door de politiek breed gedragen plan. Inhoudelijk moet er voor de politiek wat te kiezen vallen, temeer met het oog op een mogelijke installatie van een nieuw College van B&W.

Wettelijk kader

De inwerkingtreding van de Wro vormde voor de DRO geen directe aanleiding om te starten met de ontwikkeling van de structuurvisie. Hoewel de invoering van het nieuwe planstelsel qua planning op een goed moment valt, was men ook zonder de komst van een nieuw wettelijk kader overgegaan tot het vervaardigen van een nieuwe ruimtelijke visie.

Binnen de DRO wordt vooralsnog wisselend tegen de inhoud uit de Wro aangekeken. Met name ten aanzien van de verplichtstelling voor gemeenten om het ruimtelijke beleid vast te leggen in gemeentelijke structuurvisies lijkt verdeeldheid te heersen. Een deel binnen de ruimtelijke dienst ervaart deze tussenkomst door de Rijksoverheid als belemmerend. De Rijksoverheid 'bepaalt' nu met de verplichtstelling van de structuurvisie in een zekere ma-

⁴⁶ Zie onder meer: Gemeente Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) (2009).

te de agenda en het beleid van de gemeenten. Daarbij vreest men een verdere juridificering van het gemeentelijke beleid, hetgeen beknellend kan gaan werken bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Deze angst speelt ook met betrekking tot het verloop van het planproces van een structuurvisie en de hierbij mogelijk opspelende problemen in relatie met de gemeentelijke politiek.

De DRO voorziet echter ook enkele voordelen in de Wro ten opzichte van de WRO voor een voorspoediger verloop van het planproces en de vaststellingsprocedure. Zo wordt het ontbreken van de tussenstap tijdens het planproces richting Gedeputeerde Staten als zeer prettig ervaren. De nieuwe planprocedure maakt hierdoor een sneller en effectiever planproces mogelijk zonder hierbij de rechtswaarborging in gevaar te laten komen. Een bijkomend voordeel van deze nieuwe planprocedure is, dat het vooroverleg aan belangrijkheid zal winnen tijdens het planproces. Dit laatste wordt als een grote meerwaarde gezien. Naast het bovengenoemde punt verwacht men het meest van de nieuwe grex-wet en het vereveningsinstrumentarium die binnen de Wro worden aangeboden, te meer in combinatie met een uitgewerkt uitvoeringsprogramma.

Binnen de DRO heeft men nog geen volledig beeld over hoe men het nieuwe instrumentarium daadwerkelijk gaat toepassen. Amsterdam beschikt, zo is eerder al vermeld, over een stevige grondpositie. Men vraagt zich dan ook af hoe frequent bijvoorbeeld het vereveningsinstrument zal worden ingezet. Tegelijkertijd zijn er nog vraagtekens over de mate van onderbouwing die noodzakelijk is bij een juiste toepassing van dit instrument. Vooral nog verwacht men slechts bij de grotere ontwikkelingsprojecten, waarbij men ook eigen gebiedsvisies opstelt, gebruik te gaan maken van het geboden instrumentarium.

Daar de gemeente Amsterdam werkt met veertien deels autonome stadsdelen, welke onder meer verantwoordelijk zijn voor het opstellen van eigen stadsdeelvisies en bestemmingsplannen, overweegt de DRO 'eigen projectbesluiten' in te zetten indien stadsbrede belangen in gevaar dreigen te komen door beleid vanuit deze stadsdelen. De structuurvisie dient hierbij op een préactieve wijze te fungeren richting de stadsdelen.

Tenslotte vindt de DRO de Wro nog wat onduidelijk omtrent de regelingen rond de MER en de MER-procedures in relatie met de ontwikkeling van de structuurvisie.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De DRO van Amsterdam hecht veel waarde aan de ontwikkeling van ruimtelijke visies. Men onderstreept de functies die het structuurplan als planinstrument voor de stedelijke planning kan hebben. De DRO wenst echter niet beperkt te worden in haar mogelijkheden als gevolg van de toenemende juridificering van de ruimtelijke planinstrumenten.
- De DRO benoemt een aantal criteria om de effectiviteit van een strategisch ruimtelijk planinstrument te toetsen. Dit zijn in belangrijke mate: het draagvlak voor de visie, de politieke betrokkenheid (geld vrijmaken), de kwaliteit van het uitvoeringsprogramma (hoofddoel) en de aanwezige durf om te prioriteren in planvoornemens en ruimtelijke ontwikkelingen.

Commentaar onderzoekers

- De traditie in structuurplanning in Amsterdam heeft een aantal leermomenten opgeleverd, ook ten aanzien van het huidige structuurplan. Hier volgend worden een aantal relevante punten samengevat.
 1. Expertise en intern draagvlak zijn belangrijk gebleken bij het verankeren van de ruimtelijke visie binnen het eigen ruimtelijke beleid. Lastig blijft echter de vertaling van de visie naar een daadkrachtig uitvoeringskader.
 2. Met betrekking tot de organisatie van het planproces van de structuurvisie heeft de DRO een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de organisatie van het planproces van het structuurplan. Zo wordt een meer open planproces wenselijk geacht. Bij de planvorming van de structuurvisie zullen meerdere partijen betrokken worden.
 3. Een slechte verstandhouding met de eigen politiek heeft in het verleden belemmerend gewerkt. Dit heeft bij het huidige structuurplan geleid tot de korte planhorizon van de ruimtelijke visie.

4. Het huidige structuurplan was grotendeels een product van de DRO. De structuurvisie dient echter een 'gemeentelijk product' te worden. De DRO maakt daarom tijdens het planproces gebruik van meerdere tussenrapportages. Deze rapportages worden voorgelegd aan de gemeenteraad en de Raadscommissie.
5. Het inbouwen van keuzemogelijkheden binnen het voorontwerp is een methode voor het verkrijgen van een voorspoedig planproces en een door de politiek gedragen plan. Er moet voor de politiek daadwerkelijk wat te kiezen zijn, ook met het oog op de installatie van een nieuw College van B&W.

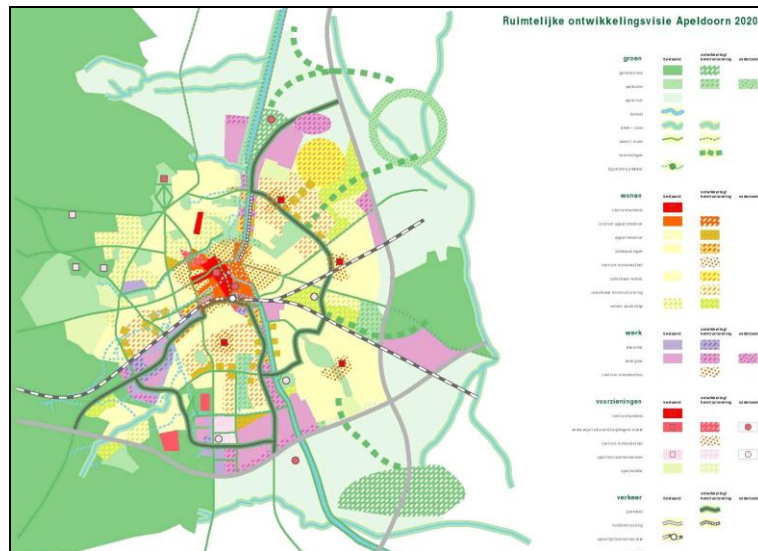
Apeldoorn

Gesprek gevoerd met:

Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (DRO)

Dhr. Huub Hooiveld
Strategisch planoloog, senior projectleider

3 juli 2008



Figuur B I.3: Kaart ruimtelijke ontwikkelingsvisie 'Apeldoorn 2020' (2003)

Introductie

Historie en traditie

De gemeente heeft het gewenste toekomstbeeld ten aanzien van de ruimtelijke orde ondergebracht in het structuurplan *Stedelijk Gebied, Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020*, welke is vastgesteld in 2002. Deze visie vormt de ruimtelijke vertaling van een breder en bondig *Strategisch Kader Apeldoorn 2000*, welke in 2000 is ontwikkeld in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB) van het Rijk. Men overweegt een herijking van de ruimtelijke visie. In 2007 is reeds het strategisch kader herijkt, het *Strategisch Kader 2020*.

Hoewel Apeldoorn de nodige ervaring heeft opgebouwd betreffende het ontwikkelen van regionaal en lokaal strategisch ruimtelijk beleid, kan men (nog) niet terugkijken op een consistente lijn met betrekking tot het verwaarden van gemeentebrede strategische planinstrumenten. Het ontwikkelen van regionaal beleid gebeurt veelal in samenwerking met de naastgelegen gemeenten afkomstig uit de ‘stedendriehoek’. De gemeenten uit de stedendriehoek hebben een eigen actuele structuurvisie ontwikkeld voor het ‘bundelingsgebied’, de *Regionale Structuurvisie Stedendriehoek 2030 (RSV 2030) (2007)*. Tevens werkt men vanuit een breder georganiseerd samenwerkingsverband aan een structuurvisie voor de ‘voorlanden van de stedendriehoek: het niet-bundelingsgebied’.

Naast het actuele structuurplan voor het stedelijke gebied van Apeldoorn is reeds in 1993 een structuurvisie *Landelijk gebied Apeldoorn* ontwikkeld. Het huidige structuurplan (en het RSV 2030) sluiten in een zekere mate inhoudelijk aan op de uitgangspunten van deze landelijke visie, het structuurplan voor het stedelijke gebied bevat echter een meer gedetailleerde scope op het stedelijke schaalniveau.

Aanleiding

De aanleiding tot het ontwikkelen van het gemeentelijke structuurplan werd gevonden in het GSB. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) moeten de grote gemeenten een ontwikkelingsprogramma opstellen, waarin ambities voor de langere termijn worden aangegeven. De Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020 vormt het ruimtelijke ontwikkelingsprogramma van Apeldoorn voor het binnenhalen van deze ISV-gelden.⁴⁷

De provincie Gelderland bewaakt met behulp van een integraal beleidskader het budget voor de stedelijke vernieuwing voor de gemeente Apeldoorn. Dit beleidskader is vastgelegd in de provinciale kadernotitie en verordening *Stedelijke vernieuwing in Gelderland*. De provincie Gelderland streeft hiermee naar ‘een goede afstemming tussen de fysieke, sociale en economische doelstellingen en de daaruit volgende maatregelen’⁴⁸. Naar analogie van het GSB heeft de provincie een *Gelders Stedenbeleid (GSO)* ontwikkeld. Aan de hand van dit beleid heeft Apeldoorn het *Meerjaren Ontwikkelingsprogramma Apeldoorn (MOP)* ontwikkeld. In dit MOP wordt ‘een integraal beeld gegeven van de gewenste investeringen in het tijdvlak 2000 - 2005 op sociaal, economisch en fysiek gebied’⁴⁹. Het *ISV-programma 2000 - 2005* voor Apeldoorn zoekt aansluiting bij de fysieke pijler van het GSO en is opgenomen in het MOP en het gemeentelijke structuurplan. De Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020 en het MOP zijn gelijktijdig door de raad vastgesteld.

Het stedelijke structuurplan van Apeldoorn onderhoudt een duidelijke relatie met het regionale en provinciale beleid. Inhoudelijk vormt dit regionale en provinciale beleid dan ook de hoofdlijn in de eigen ruimtelijke visie. De wens om dit bredere, bovenlokale beleid te vertalen naar het stedelijke schaalniveau resulteerde in het structuurplan voor het stedelijk gebied van Apeldoorn.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Met de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2020 schetst de gemeente Apeldoorn de ruimtelijke ambities afkomstig uit het Strategisch Kader en vertaalt deze naar een ruimtelijk programma. Het kader waarbinnen de ruimtelijke ambities en het ruimtelijke programma een plek hebben gekregen, wordt gevormd door de *Raamnota Apeldoorn*. Deze nota is in 1998 vastgesteld en beschrijft de stedelijke hoofdstructuur van Apeldoorn. Hierdoor beperkt de ruimtelijke ontwikkelingsvisie zich niet tot het bieden van een ruimtelijke vertaling van strategische ‘richtings-

47 Gemeente Apeldoorn (2000: 5) *Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020. Structuurplan Stedelijk Gebied*.

48 Naar: Gemeente Apeldoorn (2000: 6).

49 Naar: Gemeente Apeldoorn (2000: 6).

wijzers' afkomstig uit het Strategisch Kader, maar omvat het tevens een programmatische vertaling van de Raamnota Apeldoorn.⁵⁰

Afstemming en integratie

Het structuurplan van Apeldoorn is ingebed in een breder regionaal beleid, hetgeen eerder al in deze publicatie is belicht. De ontwikkeling van de ruimtelijke visie is binnen de eigen gemeentelijke fysieke pijler eveneens integraal van karakter, en is 'ontwikkeld in samenwerking en in afstemming met de disciplines Ruimtelijke Ordening, Wonen, Groen, Mobiliteit, Economische Zaken, Grondbedrijf, Projectontwikkeling en tevens de diensten die verantwoordelijk zijn voor de sociale en culturele onderdelen'⁵¹.

Schaalniveau en samenwerking

Het regionale stedelijke netwerk vervult een duidelijke positie in het planningskader van Apeldoorn. Men kan terugkijken op een goede samenwerking met gemeenten uit de regio. In eerste instantie betrof deze samenwerking de drie gemeenten uit de stedendriehoek: Apeldoorn, Deventer en Zutphen, nu betreft deze samenwerking zeven gemeenten: Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorsten Zutphen. De samenwerking komt voort uit eigen initiatief van de gemeenten en is niet van bovenaf aangestuurd.

Het huidige regionale beleid wordt beschreven in de *Regionale Structuurvisie Stedendriehoek 2030, Visie op het bundelingsgebied* (2007). Het planproces van de visie duurde zeven jaar. Op dit moment is men bezig met de uitvoering van het gevormde beleid. Deze uitvoering gaat echter een stuk lastiger dan de realisering van de beleidsvisie. Het ontbreekt het plan tevens aan een daadkrachtig (regionaal) uitvoeringskader. Men werkt nu gezamenlijk aan een aanvullende structuurvisie voor de rest van het regionale grondgebied; *De Voorlanden van de stedendriehoek, regionale structuurvisie voor het niet-bundelingsgebied*.

Het voordeel van de regionale samenwerking voor de gemeente Apeldoorn zijn de nieuwe mogelijkheden voor grensoverschrijdende projecten, programmeringsoverleggen en toewijzingen. Men kan op regionaal niveau discussies voeren over de planning van woningbouw, bedrijvenlocaties en locaties voor bovenstedelijke voorzieningen. Hierdoor kan men gezamenlijk bijdragen aan een complementaire en vitale regio. Een ander belangrijk argument voor Apeldoorn om nauw betrokken te zijn bij de samenwerkingsverbanden in de regio, vloeit voort uit de wens om een duidelijke en sterke gesprekspartner te kunnen zijn ten opzichte van het Rijk.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

In het Strategisch Kader zijn een aantal beleidsaccenten aangegeven die, voor zover ruimtelijk relevant, worden vertaald in het structuurplan. Eén van de doelstellingen is het in stand houden van een evenwichtige sociale structuur en een stabiel economisch klimaat. Dit wordt in gevaar gebracht door het wegtrekken van de jonge (bezoeks-)bevolking in Apeldoorn, ook wel aangegeven als 'jonge vlucht'. Vanuit het College van B&W is een actieplan opgesteld om dit probleem aan te grijpen. Een tweede probleem is de beperkt beschikbare ruimte voor woningbouw. Een adequaat ruimtelijk planningsconcept en de regionale samenwerking moeten mogelijke uitkomsten bieden voor deze problematiek.

Ambities en doelstellingen

In het structuurplan uit 2002 zijn een aantal uitgangspunten en ambities aangegeven. Deze uitgangspunten en ambities zijn voorzien van een aantal doelstellingen en opgaven, en vervolgens per deelgebied nader uitgewerkt.

Belangrijke uitgangspunten binnen het structuurplan zijn:

- kiezen voor groei en meer stedelijkheid, zonder hierbij het dorpse karakter te verliezen,
- het versterken van de regionale positie, regionaal verzorgingsgebied,
- efficiënt omgaan met de schaarse ruimte, doormiddel van herstructurering / inbreiding en het vergroten van de stedelijkheid rond de binnenstad en de Kanaalzone,
- het versterken van de binnenstad, het vergroten van de culturele functie van de binnenstad.

De ambities voor Apeldoorn zijn geschetst rond vijf ruimtelijke thema's, te weten:

- de groene mal,
- Apeldoorn regiocentrum,
- differentiatie van het bestaand stedelijk gebied,

50 Gemeente Apeldoorn (2000: 7-8).

51 Naar: Gemeente Apeldoorn (2000: 5).

- zorgvuldig ruimtegebruik,
- koesteren van omgevingskwaliteit.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De ruimtelijke ambities en opgaven worden per deelgebied globaal beschreven. Dit wordt tezamen vertaald naar een vijftal programma's voor ruimtebehoevende functies: groen, wonen, werken, voorzieningen en verkeer. De combinatie van deze verschillende ruimtelijke programma's leidt tot het gewenste en functionele beeld van Apeldoorn in 2020. Dit beeld wordt gevisualiseerd aan de hand van een (zeer) globaal kaartbeeld. Het voordeel van een dergelijk kaartbeeld is de helderheid en het goede overzicht. Echter, als toetsingskader werkt het onvoldoende. Daarnaast heeft het ter ondersteuning van het 'beleidsverhaal' beperkt gewerkt, het is te weinig sprekend gebleken.

Het structuurplan bevat een uitgewerkt stedenbouwkundig concept. Hieronder worden de drie belangrijkste structuurbepalende keuzen voor dit concept genoemd:

- concentratie rond de binnenstad,
- ontwikkelingszone voor stedelijke voorzieningen en stedelijk wonen in de Kanaalzone,
- groene mal, groene zones door de stad in verbinding met omliggend landschap.

Tenslotte kent het structuurplan een paragraaf waarin in het kort de fasering en prioritering van het beleid worden toegelicht.

Van visie naar uitvoering

Het ontbreekt het structuurplan aan een duidelijk uitgewerkt uitvoeringskader. Een aantal onderdelen worden op hoofdlijn uiteengezet. De aansturing op de realisatie van deze gewenste ontwikkelingen is tevens te beperkt geweest. Het plan heeft zijn grootste waarde gehad tijdens het planproces. Dankzij dit planproces heeft men een beleidsverhaal weten neer te zetten die daadwerkelijk in de hoofden van de mensen zit en bepaalde beleidskeuzen kunnen maken en verantwoorden.

Men denkt na over een nader vorm te geven systeem met betrekking tot het ruimtelijk programmeren. Er zijn in de huidige organisatie gebiedsmanagers en projectleiders aangewezen, deze managers nemen belangrijke posities in binnen de organisatiestructuur. Hierdoor kan men werken op basis van een 'matrixmodel'. Echter, een centrale programmamanager ontbreekt nog. Een centrale sturing van het programma vanuit de kaders van het structuurplan wordt als gewenst beschouwd. Het is nog wel de vraag of deze structuur op dit moment een kans van slagen kan hebben.

Vervolg

Apeldoorn wil bezig met de ontwikkeling van een structuurvisie. Deze wens wordt gevoed vanuit drie sporen:

- de wens vanuit onder meer het politieke bestuur om een nieuwe beleidskaders op te stellen voor 'stad en land',
- de invoering van de Wro,
- de ontwikkeling van het ruimtelijk programmeren binnen de organisatiestructuur.

Organisatie

Het politieke bestuur van de gemeente Apeldoorn heeft tot nu toe weinig behoefte gehad aan uitgebreide strategische visies. De behoefte voor een structuurvisie is dan ook niet erg groot. Men wil vanuit de politiek graag meer uitvoeringsgericht zijn en niet te veel gebonden zijn aan strakke kaders. De gemeentelijke politiek heeft lange tijd een traditie van een sterk sturende overheid gehad. Recentelijk tracht men dit te minderen en meer initiatief aan de markt over te laten, dit is echter ten dele gelukt.

De ruimtelijke organisatie tracht een ontwikkeling te bewerkstelligen waarin de structuurplanning en een hieraan te koppelen programmamanagement een meer centrale positie gaan innemen binnen de gemeentelijke ruimtelijke planning. Op dit moment is men bezig dit ruimtelijk programmeren nader vorm te geven en de benodigde 'knoppen' te ontwikkelen ('waar kan en wil men aan kunnen draaien?', bijvoorbeeld voor het genereren van geld).

Planproces

Met de komst van het GSB in 1998 is de gemeente Apeldoorn aangespoord tot het vervaardigen van een strategisch integraal beleidsdocument. Dit resulteerde in 2000 tot de vaststelling van het Strategisch Kader. Dit Strategische Kader is in belangrijke mate geïnspireerd door de uitkomsten van het Stadsforum, dat vooraf aan de ontwikkeling van het Strategische Kader werd georganiseerd. Dit Stadsforum betrof een zestal discussieavonden in 1999, waarbij ongeveer 48 mensen op persoonlijke titel werden uitgenodigd. Op basis van de uitkomsten van deze discussies werden aan de gemeenteraad adviezen verstrekt. Eén van de adviezen betrof het vervaardigen van het Strategische Kader.

Het Strategische Kader vormde de input voor het huidige structuurplan. Het kader bevat de hoofdlijnen voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Deze hoofdlijnen vroegen echter om een nadere uitwerking. Ook de Raad heeft eigen strategische kaders opgesteld, hieruit volgde de opgave voor een herijking van het Strategische Kader.

De Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie heeft een interactief planproces doorlopen, waarin uitgebreid met de burgers en de belangengroepen is gecommuniceerd. Er heeft echter geen uitgebreide actoranalyse plaatsgevonden, ook heeft men niet duidelijk met de marktpartijen gecommuniceerd. Tijdens het planproces van de Regionale Structuurvisie is vooral gecommuniceerd met de lokale gemeenteraden en colleges. De marktpartijen zijn in veel mindere mate bij het proces betrokken.

Wettelijk kader

Het huidige structuurplan is opgesteld om te dienen als het ruimtelijke ontwikkelingsprogramma van Apeldoorn om te voldoen aan de GSB-eisen voor ISV-subsidie. Het plan heeft geen wettelijke status conform de WRO. Om te kunnen voldoen aan de eisen uit het nieuwe wettelijke kader van de Rijksoverheid, zal het huidige beleidsdocument moeten worden aangevuld met een uitvoeringskader. De beleidsambities kunnen nog wel mee naar een volgend plan, dit zou dan gebeuren volgens de ‘lappendeken oplossing’. Hiermee zou men tijdelijk uit de voeten kunnen. Men denkt wel aan de ontwikkeling van een nieuwe beleidsvisie conform de Wro met nieuwe beleidskaders, maar binnen de organisatie is hier voorlopig nog weinig enthousiasme voor. De ‘lappendeken oplossing’ geniet de voorkeur.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- Inhoudelijk zit het plan goed in de hoofden van de burgers, belangengroepen, bestuurders en marktpartijen. Het planproces heeft geleid tot het kunnen maken van gewenste beleidskeuzen en het initiëren van bepaalde ontwikkelingen. Het plan heeft wel ontwikkelingsgericht gewerkt, door het proces weten partijen waar de gemeente Apeldoorn heen wil met de stad en heeft men kunnen inspelen op verschillende ontwikkelingen. Echter, als sturingsinstrument en toetsingskader na de vaststelling van het beleidsdocument heeft het plan een beperkte waarde gehad. Hierdoor is de effectiviteit van het structuurplan te gering gebleken. Resumerend kan gesteld worden, dat het planproces achteraf belangrijker is geweest voor het aansturen op bepaalde ontwikkelingen, dan het vastgestelde eindproduct.
- Een ander punt van kritiek op het structuurplan is, dat het plan alleen stadsgericht is, terwijl de samenwerking tussen de stad en de regio juist belangrijk is voor Apeldoorn. Daarnaast zijn niet alle (stedelijke) programmapunten verwerkt in een beleidsagenda en voorzien van een uitwerkingsprogramma. Het ontbreekt in de organisatiestructuur aan een ‘bewaker van het verhaal’.
- Naar aanleiding van het huidige structuurplan zijn een aantal conclusies te trekken, te weten:
 - 1 maak het verhaal niet te breed, maar zoek de dynamiek op en zoom daar verder op in,
 - 2 zorg voor een helder uitvoeringskader en een ‘bewaker van het verhaal’,
 - 3 de effectiviteit van het plan kan worden vergroot met behulp van een (twee) jaarlijkse programma-cyclus (of vierjaarlijks en koppelbaar aan de vaststelling van het collegeprogramma),
 - 4 de planhorizon vergroten.

Commentaar onderzoekers

- Hoewel het structuurplan inhoudelijk wel wordt gedragen, leeft het structuurplan als zodanig niet echt onder de beleidsambtenaren en bestuurders. Zo kiezen de gebiedsmanagers een eigen weg en stemmen zij het eigen beleid te weinig af op het structuurplan. Ook projectleiders kijken veelal niet verder dan het eigen project. Hierdoor ontstaan programmatische problemen. Een voorbeeld: bij een zwakke kantorenmarkt proberen de projectleiders van de projecten met kantorenbestemmingen, deze bestemmingen om te zetten naar andere functies, zonder dat gekeken wordt naar het programma voor de stad als geheel. Dit kan tot gevolg hebben dat bestemmingen elkaar in de weg zitten.
- De gemeente Apeldoorn beschikt over duidelijke en herkenbare hoofdlijnen van met betrekking tot het geformuleerde ruimtelijk beleid: stedelijke voorzieningen en werkgelegenheid in de binnenstad en langs de Kanaalzone, herstructurering in de aangewezen gebieden en het versterken van de groene wiggen in de stad. Echter, deze hoofdlijnen zijn onvoldoende scherp aangezet, om op een effectieve wijze stadsplanning te beoefenen. De ontwikkelingszones kennen geen duidelijke begrenzing, en de gewenste programmatische ontwikkeling is erg flexibel en ruim geformuleerd. Ook heeft men in het verleden initiatieven voor stedelijke voorzieningen buiten de genoemde zones toegestaan.
- Het ontbreekt de huidige organisatie ten aanzien van het structuurplan aan sturingsmiddelen. Om dit te bewerkstelligen zou er een centrale programma sturing kunnen komen, waarin het structuurplan wordt vertaald naar de programma's en projecten. Dit kan gevolgd worden door een volgsysteem, waarbij monitoring plaatsvindt van doelstellingen en resultaten.
- Ambtelijk is er de behoefte aan een nieuwe structuurvisie met een ruimtelijke programmering. Deze visie zou vooruit moeten kijken en visie geven op de toekomst van Apeldoorn, onder andere op het gebied van de woningbouw. Aangezien het beleid op de hoofdlijnen vastligt en goed voldoet, kan de nieuwe structuurvisie zich beperken tot het bepalen van een visie ten aanzien van die plekken waar de dynamiek zit en waar onduidelijkheid is over de te volgen beleidslijnen. In ieder geval zou deze nieuwe visie moeten worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma met een financiële vertaling, dat tweejaarlijks wordt geëvalueerd en zo nodig kan worden bijgesteld.

Arnhem

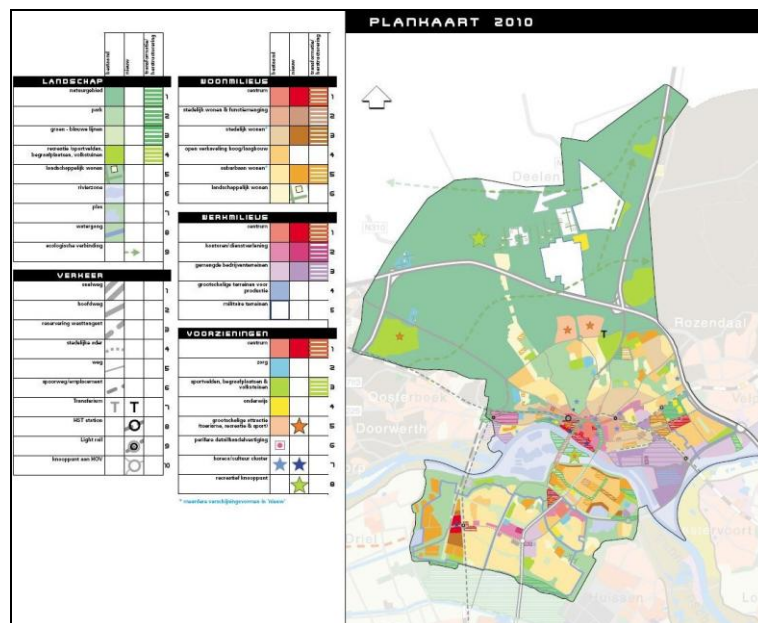
Gesprek gevoerd met:

Dienst Stadsontwikkeling en Stadsbeheer (D SO en SB)

Dhr. Albert Matthijssen
Algemeen directeur DSO

Dhr. Jos Verweij
Projectleider structuurplan Arnhem 2010

9 juli 2008



Figuur B I.4: Kaart structuurplan 'Arnhem 2010' (2000)

Introductie

Historie en traditie

Het meest recente stadsbrede, strategisch ruimtelijke plan van de gemeente Arnhem betreft het *Structuurplan Arnhem 2010*. Het structuurplan is in oktober 2000 door de gemeenteraad vastgesteld. Bij deze vaststelling heeft men de ambitie uitgesproken een vier jaarlijkse herijking na te streven. In februari 2006 heeft het plan deze herijking gekregen middels de *Tussenrapportage Structuurplan Arnhem 2010*.

De planningstraditie van de gemeente Arnhem karakteriseert zich door een sterk op sturing en ontwikkeling stoevend ruimtelijk beleid. Deze houding heeft geresulteerd in een stevige ‘ontwikkelingspoot’ binnen de ruimtelijke organisatie. Dit is deels terug te vinden in het beleid ten aanzien van structuurplanning. Men heeft een beperkte historie opgebouwd betreffende het vervaardigen van stadsomvattende structuurplannen.

Aanleiding

Het voorlaatste structuurplan dateert uit 1984 en is voortgekomen uit de wens om plannen en initiatieven beter op elkaar af te kunnen stemmen. Sindsdien is er veel veranderd in de stad Arnhem. Naast de komst van verschillende nieuwe projecten zijn ook nieuwe inzichten ontstaan over de gewenste ontwikkeling van de stad. Naar aanleiding van het GSB I door de Rijksoverheid is men in de tweede helft van de jaren negentig begonnen met de ontwikkeling van een brede toekomstvisie voor de stad, welke in 1998 is vastgesteld onder de noemer *Stadsvisie, Arnhem op weg naar 2015*. Het structuurplan kan worden beschouwd als de ruimtelijke uitwerking van de stadsvisie.⁵²

De herijking van het structuurplan is uitgebracht in navolging van de in 2004 verschenen herijking van de algemene stadsvisie *Tussenbalans visie Arnhem 2015* en de vaststelling van de maatschappelijke visie *Stad in Balans* (wat eveneens in 2004 plaatsvond). Hiermee zijn de drie verschillende strategische plankaders van Arnhem, in onderlinge afstemming, beleidsmatig (opnieuw) ‘tegen het licht gehouden’.⁵³

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Het structuurplan van Arnhem beschrijft (voornamelijk op hoofdlijnen) het ruimtelijke beleid voor de periode tot 2010, en waar mogelijk, tot 2030. Daar er in deze planperiode(n) nog veel onzekerheden betreffende bepaalde ontwikkelingen zich kunnen voordoen, heeft men getracht het structuurplan compact en flexibel te houden ten einde ruimte te creëren om, indien gewenst, de kaders van dit beleid nader te kunnen bijschaven.

Het structuurplan omvat drie hoofdfuncties⁵⁴, te weten:

- het structuurplan als kader voor ruimtelijke regie en afstemming,
- het structuurplan als ontwikkelingskader,
- het structuurplan als formele onderlegger voor WRO-plannen en procedures.

In de herijking van het structuurplan wordt een evaluatie van het structuurplan gegeven, welke sterk is gericht op (het functioneren van) deze drie functies van het structuurplan.

Afstemming en integratie

Het structuurplan beoogt te functioneren als afstemmingskader voor het (ruimtelijke) beleid. Dit afstemmen gebeurt middels horizontale en verticale afstemming. Horizontale afstemming betreft hier de afstemming tussen meerdere beleidsterreinen binnen het gemeentelijke beleid, verticale afstemming betreft in deze de afstemming met (recent) beleid van hogere en / of regionale overheden dan wel bestuurslagen (zoals afkomstig van het Rijk, de provincie of het stedelijke netwerk Arnhem-Nijmegen). Binnen het structuurplan zelf vindt integratie plaats van beleid afkomstig uit het ‘fysieke spoor’ van de gemeente.

52 Gemeente Arnhem (1999: 1) *Brochure van het concept van het Structuurplan Arnhem 2010: Omgaan met de ruimte... ..in en om de stad*.

53 Gemeente Arnhem (2006: 6) *Tussenrapportage Structuurplan Arnhem 2010*.

54 Gemeente Arnhem (2006: 6-7).

Schaalniveau en samenwerking

De gemeente Arnhem maakt deel uit van het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (de KAN-regio). Het KAN is samen met vijf andere stedelijke regio's door de Rijksoverheid aangewezen als nationaal stedelijk netwerk. Deze zes stedelijke regio's maken gezamenlijk deel uit van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (de RHS). Dit bundelingbeleid vormt één van de uitgangspunten van de Nota Ruimte. In deze nota maakt het Rijk een verschuiving van de 'traditionele' toelatingsplanologie naar (meer gebiedsgerichte) ontwikkelingsplanologie. Ook de houding van het Rijk komt hiermee te verschuiven, hetgeen zich onder anderen uit in een meer proactieve houding betreffende de uitwerking van het bundelingbeleid en de vertaling hiervan op decentraal niveau.

De toewijzing van het KAN als nationaal stedelijk netwerk heeft mede hierdoor een directe invloed op de ontwikkeling van Arnhem. Daar veel ontwikkelingen zich zullen gaan afspelen op een hoger schaalniveau dan het gemeentelijke grondgebied, zal de communicatie tussen stad en regio eveneens belangrijker worden. De relatie tussen de regio en de stad dient dan ook verder te worden versterkt. De afspraken op regionaal niveau zijn vastgelegd in het Regionaal Plan 2005-2020. In dit regionale plan wordt ingezet op de verdere ontwikkeling van het KAN tot een samenhangend stedelijk netwerk, waarbij de gemeenten in de regio Arnhem en Nijmegen complementair dienen te werken.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

In de stadsvisie heeft de gemeente Arnhem haar twee belangrijkste stedelijke kwaliteiten beschreven, ook in het structuurplan vormen deze kwaliteiten de leidraad voor de ruimtelijke visie. De strategische ligging van de stad 'op het kruispunt van twee belangrijke verbindingen, de corridor tussen de Randstad (met de mainports Rotterdam en Schiphol) en het Ruhrgebied, en de verbinding tussen de steden van België en Noord-Brabant met het noorden van Nederland en Duitsland'⁵⁵, vormt de eerste stedelijke kwaliteit. Deze strategische positie wordt extra benadrukt met de komst van een halteplaats van de hogesnelheidslijn.

De tweede stedelijke kwaliteit komt tot uitdrukking door de 'ontmoeting' van twee waardevolle ecologische hoofdstructuren, het gebied van de grote rivieren en de Veluwe, in Arnhem. Om deze kwaliteit te behouden zet Arnhem in op een intensivering van het stedelijke gebied en het beschermen van de kwetsbare natuur rond de stad. De 'centrale as' dient als 'ruggengraat' voor deze stedelijke intensivering.

Ambities en doelstellingen

De ruimtelijke visie van de gemeente Arnhem wordt opgebouwd aan de hand van een zestal geformuleerde 'principes'. De zes principes van het structuurplan zijn⁵⁶:

- verschillende landschapstypen voelbaar maken in de stad: Veluwe, Rivierengebied en Betuwe,
- intensiveren in de bestaande stad,
- het aanbieden van verschillende vervoersalternatieven in knooppunten: auto, lightrail, HOV, fiets,
- meer verschil in het stedelijke gebied aanbrengen,
- versterken van contrasten in en om de stad,
- zonerings van milieukwaliteiten.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De stedenbouwkundige structuur van Arnhem wordt opgebouwd op basis van twee te onderscheiden 'lagen': (1) de structuur van het landschap en de natuur en (2) de structuur van de gebouwde stad. Deze twee onderleggers dienen als structuurbepalende elementen bij de toekomstige ontwikkeling van de stad. Het inpassen van bestemmingen in deze structuur gebeurt in het programma wonen, werken en voorzieningen. De stedenbouwkundige hoofdstructuur en de nadere invulling hiervan voortkomend uit het programma worden gevisualiseerd in twee plankaarten. De meest concrete plannen zijn bijeengebracht op de plankaart voor de periode tot aan 2010, de gewenste ontwikkelingen voor de langere periode worden weergegeven in een streefbeeld voor de periode tot aan 2030.

Het structuurplan geeft per stadsdeel een overzicht van de plannen tot aan 2010 en de reserveringen voor de periode van 2010 tot aan 2030. Hierbij is telkens aangegeven welke maatregelen noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan de milieueisen.

⁵⁵ Naar: Gemeente Arnhem (2001) *Samenvatting Structuurplan Arnhem 2010*.

⁵⁶ Gemeente Arnhem (2001).

Van visie naar uitvoering

Het structuurplan kent geen concreet uitvoeringskader dat direct is gekoppeld aan de opgaven voortkomend uit het programma van het structuurplan. Ook ontbreekt er nog een directe koppeling tussen het structuurplan en diverse thematische programma's binnen het ruimtelijke beleid van de gemeente, tussen het structuurplan en de woonopgave is bijvoorbeeld momenteel nog geen '1 op 1 koppeling'. In een nieuwe structuurvisie zal deze koppeling wel moeten gaan plaatsvinden. Men wenst hierbij gebruik te gaan maken van een uitgewerkt uitvoeringsprogramma en een aansturing hierop vanuit het programma uit de structuurvisie doormiddel van een vorm van programmamanagement. In dit uitvoeringsprogramma moeten gebiedsvisies centraal gaan staan. De uitgangspunten in de structuurvisie moeten worden vertaald naar deze gebiedsvisies. Aan het uitvoeringskader van de structuurvisie en de losse gebiedsvisies dient een financieel kader te worden gekoppeld.

Vervolg

De gemeente Arnhem treft de voorbereidingen voor de ontwikkeling van een structuurvisie conform de Wro. Hoewel het planproces begin 2009 wordt gestart, is reeds duidelijk, dat de insteek van de structuurvisie zal gaan verschillen met die van het structuurplan destijds.

Het huidige structuurplan dient als ontwikkelingskader voor projectgebieden. Een gebrek aan (horizontale) programmatische afstemming en sturingsmiddelen heeft echter geleid tot het in stand houden van een eilandencultuur tussen de verschillende projecten. De ontwikkeling van de structuurvisie moet bijdragen aan een meer integrale programmabebanding, waarmee de afstemming tussen projecten en programma's en de balans binnen het gemeentelijke 'totaalbeleid' worden verbeterd. Deze programmabebanding moet vorm krijgen doormiddel van een matrixmodel, waarin (sectorale) themaprogramma's en gebiedsprogramma's 'elkaar', zowel kwantitatief als kwalitatief, kruisen. De input voor dit model komt voort uit bestaand en nieuw te vormen beleid. Ten aanzien van de input van het bestaande beleid vindt monitoring plaats naar de 'cijfers' van de verschillende programma's. De vraag is echter of de cijfers allemaal te achterhalen zijn en ook daadwerkelijk kloppen.

Men heeft de ambitie om in deze nieuwe structuurvisie de thema's duurzaamheid, energie en klimaat als duidelijke aspecten naar voren te laten komen. Een nieuwe kans voor de nieuwe structuurvisie ligt in het vervaardigen van een ondergrondse kaart (onder anderen in het kader van de thema's duurzaamheid en energie). Het complexe van een juiste inpassing van deze thema's is echter, dat deze thema's verschillende beleidsterreinen bestrijken. Er zal een duidelijke synergie moeten zijn tussen verschillende beleidsterreinen en programma's, waarbij de gedachtegang 'het is iets van ons allemaal' stevig aanwezig zal moeten zijn binnen de organisatie. Het centrale motto 'Arnhem bij elkaar brengen' sluit hier alvast goed op aan.

De mal / contramal van het groen zal een belangrijke input gaan vormen voor de stedenbouwkundige hoofdstructuur. Deze stedenbouwkundige hoofdstructuur zit niet stevig in het huidige structuurplan, dit onderdeel wenst men te verbeteren in de nieuwe structuurvisie. Men zal de stedelijke hoofdstructuur dan ook opnieuw gaan benoemen.

Organisatie

De vervaardiging van het structuurplan (en binnenkort de structuurvisie) valt onder de directe verantwoordelijkheid van een projectleider, deze projectleider werkt in opdracht van het hoofd van de afdeling Strategie. De projectleider is verantwoordelijk voor het opstellen van de 'bouwstenen van de visie' en de vertaling hiervan naar de feitelijke structuurvisie. De bouwstenen dienen goed te worden afgestemd en ingepast binnen het bestaande beleid.

Naast de projectleider speelt het programmamanagement (Arnhem kent (vier) programmamanagers voor elk van de vier 'stadsprogramma's') een belangrijke rol bij de ontwikkeling en uitvoering van het strategisch ruimtelijke beleid. Het programmamanagement vertaalt het strategische beleidskader naar een meer concreet uitvoeringskader en stuurt daarbij vanuit het structuurplan aan op verschillende programma's. Naast de verticale afstemming verzorgt de programmamanager ook de horizontale afstemming. Deze afstemming vindt plaats middels de stadsvisie (globaal) en het structuurplan (straks structuurvisie) (ten behoeve van de ruimtelijke doorwerking van de stadsvisie).

De vervaardiging en implementatie van het strategische kader vereist een nauwe samenwerking tussen het programmamanagement en de projectorganisatie rondom de (toekomstige) structuurvisie. Binnen de gemeentelijke organisatie is ook een Strategisch Beraad actief. Dit beraad kijkt naar (nieuwe) initiatieven omtrent opdrachten en projecten, en bewaakt de afstemming van deze opdrachten en projecten. De raad komt wekelijks bijeen.

Planproces

Planproces van het structuurplan

Bij de totstandkoming van het huidige structuurplan heeft men verschillende partijen middels consultatie betrokken bij de vorming van de ruimtelijke visie. De maatschappelijk betrokkenen konden reageren op de voorstellen tijdens inspraakronden. Ook heeft men een aantal informatiedagen georganiseerd, waarin voorgenomen plannen werden toegelicht en besproken.

Voorgenomen planproces van de structuurvisie

De gemeente Arnhem start begin 2009 met het planproces van de structuurvisie. Hieronder staat aangegeven hoe dit proces (globaal) wordt vormgegeven:

1. het opstellen en vaststellen van het Plan van Aanpak,
2. het uitéénzetten en uitwerken van de bouwstenen van de ruimtelijke visie, (één bouwsteen bevat de noties met betrekking van tot de Wro en het inpassen van het instrumentarium uit het nieuwe wettelijke kader (men wenst onder anderen gebruik te maken van de mogelijkheden uit de grex-wet),
3. het opstellen van de agenda voor de structuurvisie (op basis van de analyses in de bouwstenen),
4. het uitwerken en afronden van de ruimtelijke visie en het vaststellen van het structuurvisie document (na de gemeenteraadsverkiezingen).

De uitkomst van de bouwstenen zal bepalend zijn voor het ambitieniveau en de vormen van burgerparticipatie bij het opstellen van de structuurvisie. De afwegingen hiervoor zijn mede afhankelijk van de ambitie van de organisatie, de ‘politieke lading’ van nieuwe ontwikkelingen en het aantal nieuwe ontwikkelingen dat zich voor kan doen.

Wettelijk kader

De Wro schrijft voor dat in de gemeentelijke structuurvisie een uitvoeringskader moet worden opgenomen waarin gemeenten (kort en globaal) aangeven hoe men de gewenste ontwikkelingen denkt te gaan bewerkstelligen. In Arnhem denkt men momenteel na op welke wijze men aan deze eis kan gaan voldoen en hoe men op een effectieve wijze komt van een visie tot de uitvoering van deze visie.

Het nieuwe instrumentarium, de grex-wet en de vereveningsmethoden, bieden nieuwe kansen ter bevordering van de uitvoering van het ruimtelijke beleid. Hier schuilt voor de gemeente Arnhem echter ook een dilemma. De implementatie van dit instrumentarium vraagt namelijk om een meer uitgewerkt en gedetailleerde verantwoording van het voorgenomen beleid en de uitvoering van dit beleid. Echter, om enige flexibiliteit te kunnen inbouwen en het plan niet te star te maken, wenst de gemeente meer op hoofdlijnen te gaan werken. Om aan beide voornemens tegemoet te kunnen komen, beoogt de gemeente om selectiever te gaan werken; de regie op de gewenste stedelijke hoofdstructuur staat daarbij centraal.

De invoering van de Wro komt volgens de gemeente Arnhem eigenlijk te laat. Men had het instrumentarium graag ingezet bij de ontwikkeling van de VINEX-opgaven en andere grootschalige, winstgevende projecten. De vraag die nu bij de dienst leeft is, ‘wat levert de toepassing van de nieuw geboden wettelijke instrumenten nu precies op?’, oftewel ‘gaan we nu niet teveel werk doen dat onvoldoende oplevert..?’.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- Het structuurplan heeft deels gewerkt als ontwikkelingskader. Het plan heeft een initiërend effect gehad bij ontwikkelingen. De markt is met succes uitgedaagd, veel van de voorgenomen projecten zijn opgepakt en in ontwikkeling gegaan. De afstemming tussen de verschillende projecten en de mogelijkheid om hierop te sturen vanuit het structuurplan zijn echter te gebrekkig geweest.
- De lijnen uit het structuurplan zijn te globaal geschetst om een stevig beleidskader te kunnen vormen. Met name het stedelijke ontwikkelingsperspectief moet scherper en selectiever worden neergezet: ‘wat is essentieel voor de ruimtelijke regie van de stad als geheel?’ Dit vraagt meer scherpte en meer selectiviteit. Tijdens de ontwikkeling van het structuurplan is de stedenbouwkundige insteek van het structuurplan sterk gericht geweest op het in beeld brengen van nieuwe ontwikkelingen en het inventariseren van mogelijke locatiekeuzen. Dit heeft geleid tot een ‘vlekkenpatroon achtige’ plankaart, waarbij het onder-

scheid is gaan vervagen tussen datgene dat wordt ‘toegestaan’ (toelatingsplanologie) en datgene dat zeer wenselijk is voor het ontwikkelingsperspectief van de stad als totaal. De gemeente Arnhem wenst nu in te zetten op meer gebiedsgerichte ontwikkeling (met ruimte voor marktinitiatieven) in combinatie met een heldere regie op de stedelijke samenhang (kader: structuurvisie).

- De ontwikkeling van de structuurvisie conform de Wro en een goede implementatie van het wettelijke instrumentarium bij planvormen vormt een uitdaging voor de gemeente Arnhem. Momenteel heeft men nog geen volledig beeld voor ogen van hoe de invoering en de toepassing van het wettelijke kader zal gaan uitpakken in relatie met de gemeentelijke structuurvisie. De toepassing hiervan lijkt nu nog ingewikkeld, maar men ziet ook zeker nieuwe kansen voor de toekomst.

Commentaar onderzoekers

- Ook in Arnhem staat of valt de effectiviteit van het structuurplan met de uitvoering van het beleidskader. Veel hangt hierbij af van een goede programmasturing en organisatie. Het huidige structuurplan schiet hier nog duidelijk in tekort. De ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie en de (nieuwe) organisatiestructuur bieden echter nieuwe en goede kansen voor een steviger strategisch ruimtelijk beleid voor de gemeente Arnhem. De uitgangspunten lijken vooralsnog hoopgevend. Daarbij kan men zich gesteund zien door de gebruikservaringen afkomstig van het huidige structuurplan en de evaluaties van het plan en de latere tussenrapportage van dit plan.
- Voor Arnhem is het in ieder geval van belang dat er een vorm van sturing komt, gericht op de uitvoering van de gemeentelijke structuurvisie of de gebiedsvisies en het realiseren van de gestelde doelen. Er moet daarom beter worden gestuurd op de verschillende programma's die in de projecten moeten worden gerealiseerd. Bij programma's moet niet alleen worden gedacht aan wonen, werken en voorzieningen, maar bijvoorbeeld ook aan: ecologie, groen/landschap, duurzaamheid, verkeer en vervoer, bereikbaarheid, etc.
- Gezien de grote hoeveelheid projecten in ontwikkeling is de primaire opgave voor Arnhem het organiseren van de samenhang tussen de projecten en het sturen op de doelstellingen per programma. De dynamiek in de verschillende programma's moet bij elkaar worden gebracht, op elkaar worden afgestemd en worden gestuurd in de juiste richting. Er wordt gewerkt aan een vorm van programmasturing, de vraag is of dat met voldoende daadkracht, (politiek-bestuurlijke) energie en (ambtelijke) menskracht wordt vormgegeven om ook daadwerkelijk effectief te kunnen zijn.
- Het is zeker aanleiding voor de gemeente Arnhem om een nieuwe structuurvisie te vervaardigen. Dit in de eerste plaats om het initiëren van nieuwe politieke thema's (duurzaamheid, ecologie, mobiliteit en bereikbaarheid en woningbouwprogramma) en het beter structureren van de ruimtelijke ontwikkeling. Het laatste is zeker gewenst gezien het diffuse kaartbeeld van het vigerende structuurplan. Het duidelijk positioneren van een centrale Noord-Zuid as welke de beide delen van de stad verbindt is een belangrijk thema, maar ook de ontwikkeling van de zone langs de rivier. Een gedegen stedenbouwkundige analyse met een daarvan afgeleide herkenbare stedelijke structuur is van groot belang om de samenhang in de stad te verbeteren.

Breda

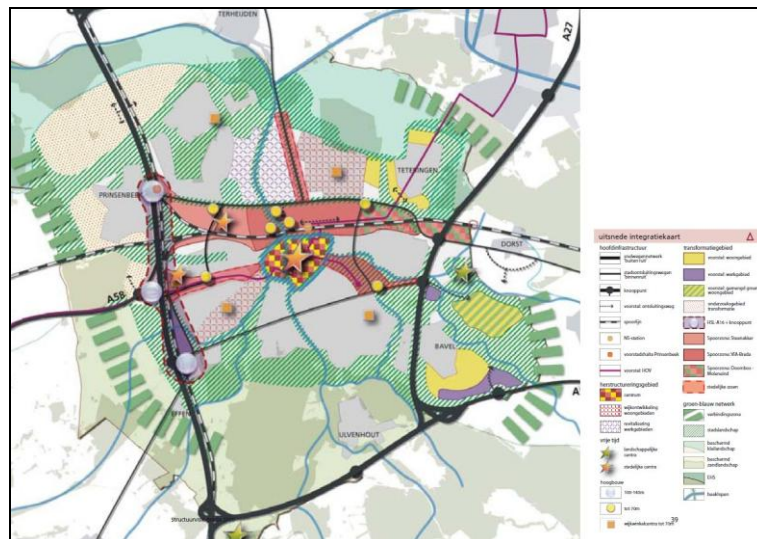
Gesprek gevoerd met:

Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO)

Dhr. Frank Raaijmakers
Regionale ontwikkeling

Mw. Heidy Smit
Planoloog

12 juni 2008



Figuur B I.5: Kaart structuurvisie Breda 2020 'stad in evenwicht' (2007)

Introductie

Historie en traditie

De vigerende structuurvisie van Breda is in december 2007 operationeel geworden en heeft een planningshorizon tot aan 2020. Breda streeft iedere vier jaar naar een actualisatie van deze structuurvisie. In verband met de toepassing van en het aansluiten op de Wro wil men nu graag binnen twee jaar komen met een vernieuwde versie.

De gemeente Breda heeft een ruime traditie van stedelijke planning en houdt zich ruim 25 jaar bezig met structuurplanning. Deze 'Bredase structuurplanning gaat schuil achter verschillende benamingen', te weten: het structuurplan, het stadsplan en de stadsvisie⁵⁷. De laatste twee (ruimtelijke) voorgangers van de structuurvisie zijn het *Structuurplan Binnenstad 1992 - 2007: Van stads- naar (EU) regionaal centrum* en het *Stadsplan 1998*, welke moeten worden gesitueerd in de context van respectievelijk de oude WRO en de vertaling van het beleidsprogramma van het (destijds) nieuwe College van B&W⁵⁸.

In 1998 is een bredere stadsvisie ontwikkeld in het kader van het GSB / ISV beleid, deze visie is uitgekomen in 1999. De stadsvisie geeft een integrale toekomstvisie weer van Breda tot aan 2010 en richt zich onder meer op de ontwikkeling van de stad op het gebied van wonen, werken, voorzieningen en cultuur. Deze stadsvisie staat aan de basis van de structuurvisie, deze structuurvisie bevat de ruimtelijke uitwerking van de stadsvisie.

Aanleiding

Het opstellen van de huidige structuurvisie komt voort uit de behoefte tot herijking van de ruimtelijke programma's. De stadsvisie zet slechts in op een planhorizon tot aan 2010, waar echter de Nota Ruimte en vooral het Uitwerkingsplan van het Streekplan voor de stedelijke regio Breda - Tilburg vragen om een ruimtelijke visie tot aan 2020. Deze lichte druk voor een vernieuwing van de ruimtelijke opgave werd eens te meer vergroot, door een afspraak met het vorige college. Het vorige structuurplan was alweer tien jaar oud en daardoor gedateerd geraakt. Nieuwe opgaven en vraagstukken maken een nieuwe structuurvisie bestuurlijk gewenst en noodzakelijk.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

De structuurvisie vormt 'het algemene beleids- en toetsingskader voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn (2020)'⁵⁹ en omvat daarmee de ruimtelijke component van het algemene (strategische) beleid van de gemeente Breda. Het beleid richt zich op 'de ambities van de stad, het te realiseren ruimtelijke programma, de ruimtelijke structuur en de ruimtelijke planning en uitwerkingen'⁶⁰. De visie tracht aan te zetten tot nieuwe ruimtelijke initiatieven, tegelijkertijd dient het ook als een juridisch toetsingskader voor ruimtelijke initiatieven. Daar komt bij, dat de visie beoogt aan te sluiten bij het nieuwe geboden wettelijke kader, de nieuwe Wro en de bijbehorende nieuwe Grondexploitatiewet.

De structuurvisie speelt in op zowel het kwantitatieve als kwalitatieve ruimtegebruik door de tijd. De uitgangspunten hierbij zijn 'de voortdurende interactie tussen de ambitie en de ruimtelijke doelen van de stad, het daarop afgestemde functionele programma, de beschikbare ruimte en de benodigde haalbare realisatiestrategie'⁶¹. Bij de uitwerking van de visie in de ontwikkelingslocaties vormen, naast een integrale realisatiestrategie en een strategie op het toekomstige beheer, integrale programma's het uitgangspunt.⁶²

Afstemming en integratie

In de structuurvisie wordt het toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsbeleid uiteengezet, men heeft getracht dit integraal te doen binnen de eigen fysieke sector en in afstemming met andere beleidssectoren. De visie moet één logisch geheel vormen met de visie op de sociaaleconomische structuur en de visie op het fysieke beheer van de stad. Het opstellen van deze twee visies is gestart na de vaststelling van de structuurvisie dit jaar. De structuurvisie dient als uitgangspunt voor de andere twee visies. Aanpassingen binnen de verschillende visies hebben over

57 Naar: W. Zonneveld en S. Tjallingii (19??: 1) *Planningstradities in Breda: op zoek naar leidende principes in de gemeentelijke structuurplanning*.

58 Zonneveld en Tjallingii (19??: 1-2).

59 Naar: Gemeente Breda (2007: 5) *Structuurvisie Breda 2020 Stad in evenwicht*.

60 Naar: Gemeente Breda (2007: 5).

61 Naar: Gemeente Breda (2007: 11).

62 Gemeente Breda (2007: 11).

en weer consequenties. Dit vraagt om een permanente interactie tussen de ontwikkelingen op deze terreinen, welke verder inhoud krijgt bij de uitwerking en implementatie van de visie.⁶³

Echter, de visie is vooral één op hoofdlijnen en niet voorzien van concrete gebiedsuitwerkingen en een uitgewerkt uitvoeringsprogramma. Het is daarmee te globaal, dit houdt in dat er binnen de projecten zelf met gebiedsstructuurvisies en / of uitvoeringsprogramma's aan de slag dient te worden gegaan. Hoewel er sectornota's onder de visie komen te 'hangen', moet het programma vanuit de sectoren zelf komen. Hierdoor is er geen volledige integratie binnen het uitvoeringskader. De urgentie hiervoor is ook nog niet heel hoog. De sturing en regie van bovenaf op ontwikkelingen zijn, met oog op de vele 'aankomende' bedrijven in Breda, belangrijker. Uitgewerkte programma's om bedrijven naar Breda te trekken zijn nog niet nodig.

Schaalniveau en samenwerking

De structuurvisie betreft een gemeentelijke structuurvisie, met een duidelijke focus op het stedelijke gebied van Breda. Hoewel de structuurvisie pretendeert een overall structuurvisie te zijn voor het gehele gemeentelijke gebied, ligt de oriëntatie sterk op de stad Breda. Bij het ontwikkelen van het plan is voornamelijk door een 'rode bril' gekeken, hetgeen vanuit het 'rurale gebied' soms resulteerde in enige kritiek op het plan.

Er is echter wel sprake van een regionale afstemming en coördinatie, al hoewel deze afstemming niet heel 'strak' is te noemen. Zo legt de visie wel de basis voor de Bredase inzet op overige planningsniveaus in de regio, waaronder West-Brabant en Brabantstad. Hierbij zijn 'samenwerking en partnership de bindende thema's'. Ook dient de visie als bouwsteen voor de nieuwe structuurvisie Noord-Brabant en de visievorming op de ontwikkeling van West-Brabant. Daarnaast komt de visie tegemoet aan de strategische opgave vanuit het Uitwerkingsplan van het Streekplan voor de stedelijke regio Breda-Tilburg.⁶⁴ Hierbij dient overigens opgemerkt te worden, dat de provincie heeft aangegeven, dat zij de structuurvisie onvoldoende antwoord vindt geven op de uitwerkingsvraag zoals deze is geformuleerd in het uitwerkingsplan.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De gemeente Breda heeft weinig problemen en bedreigingen in vergelijking met de grote steden. Op 'Bredase schaal' zijn slechts marginale problemen aan te wijzen met betrekking tot de infrastructuur van de rondwegen (lichte vorm van congestie, met name op de A27 en A59). De structuurvisie is dan ook niet gericht op het oplossen van problemen, maar op het bieden van kansen en biedt vooral ruimte voor ontwikkelingsmogelijkheden.

Ambities en doelstellingen

De gemeente heeft een aantal ambities opgesteld (deels voortgekomen uit de eerdere stadsvisie), die men met de structuurvisie tracht te bereiken. De belangrijkste ambities zijn in deze:

- een evenwichtige stad, met een evenwichtige leeftijdsopbouw,
- een complete en duurzame stad, op het gebied van wonen, werken, zorg en cultuur,
- een aantrekkelijke stad voor jong en oud, met aantrekkingskracht op mensen van binnen en zeker ook van buiten de stad, zowel sociaal-cultureel als zakelijk-economisch. Het moet vooral goed 'toeven' zijn in Breda,
- een regionale, Brabantse en Europese stad, met een externe oriëntatie.

Deze visie is onderbouwd met onderzoek (o.a. met behulp van groei- en trendprognoses). De opdrachtgeving voor het onderzoek en de monitoring hierbij was specifiek bedoeld voor de visie zelf en vindt niet continue plaats. De onderbouwing van de visie doormiddel van het onderzoek is echter niet in de structuurvisie zelf opgenomen.

In de structuurvisie zijn een aantal hoofddoelen gesteld. Deze doelen zijn ondergebracht in programmadoelen. Per programma zijn doelen geformuleerd, te weten:

- *wonen*: circa 185.000 inwoners in 2020, 15.000 nieuwe wooneenheden, woonkansen voor oudere en jonge mensen,
- *werken*: circa 110.000 arbeidsplaatsen in 2020, 250 ha nieuwe bedrijventerreinen, arbeidsplaatsen voor hoog- en lageropgeleiden,
- *voorzieningen*: een goede spreiding van kwalitatieve maatschappelijke voorzieningen voor levensloopbestendige wijken in de stad,
- *groen en water*: een karakteristieke groen- en waterstructuur in en om de stad.

⁶³ Gemeente Breda (2007: 13).

⁶⁴ Gemeente Breda (2007: 7).

De gemeente erkent dat het toetsen van de doelstelling lastig blijft, te meer vanwege een onduidelijk of zelfs afwezige gepeilde ‘nulsituatie’.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De structuurvisie kan worden bestempeld als ‘erg globaal’ en is wellicht naar eigen zeggen ‘één van de dunste’. De structuurvisie bestaat onder meer uit een schetsmatig kaartbeeld op schaal, met indicaties van functionele gebieden (wonen, werken, landschap) met de bijbehorende gebiedsstrategieën (transformatie, herstructurering en consolidatie). Daarnaast zijn enkele ontwikkelingszones en ecologische / landschappelijke structuren, die versterkt moeten worden, aangegeven.

De structuurvisie kan worden getypeerd naar planconcept als ontwikkelingsplan en een visie op hoofdlijnen. Wanneer de structuurvisie wordt ingedeeld naar ruimtelijk concept, kan worden gesproken over een ‘vingerstad model’. Het historische centrum staat centraal, daarnaast worden woongebieden gescheiden door landschapszones. Het stadslandschap is de drager voor de stedelijke structuur. Daarnaast kan de ‘stedelijke assen benadering’ als ruimtelijk concept worden aangewezen.

Breda kent drie ruimtelijke beleidsstrategieën:

- 1 het raamwerk van de stad,
- 2 de ontwikkelingsprogramma’s,
- 3 uitwerken ruimtelijke thema’s.

Het stedenbouwkundige concept van de structuurvisie richt zich vooral op het versterken van de historische structuur en de structuur van het stadslandschap. Daarnaast moeten economische ontwikkelingszones fungeren als stedelijke entree gebieden en wordt ingezet op het versterken van de ‘verkeersruit’, het ontwikkelen van nieuwe vrijetijdscentra en selectieve hoogbouw.

Op het gebied van verkeer en vervoer ligt het accent op de aanvulling van het hoofdwegennetwerk en de snelwegruit, een verdere categorisering van het wegennetwerk, de aantakking op het HSL-netwerk via een shuttlevaerbinding en de HOV-as naar Etten-Leur en Oosterhout.

Er is binnen de structuurvisie beperkt sprake van een concept voor duurzaamheid, ecologie (groen/blauw) en recreatie. In de visie ligt het accent vooral op landschap, het combineren van groen- en blauwstructuren en het vastleggen van deze structuren. De meeste ‘actie’ ligt bij de sector Milieu, dat tevens beleid vastlegt in een aparte milieuvisie. Hierbij wordt de sector Ruimtelijke Ordening wel betrokken, maar er is zeker geen sprake van integratie.

Het ruimtelijk-economisch concept wordt deels vertaald in een bedrijventerreinnota. Binnen de structuurvisie wordt een globale taakverdeling tussen gebieden aangegeven, maar er is geen sprake van een heldere visie. Er wordt niet tot nauwelijks gebruik gemaakt van een sociaaleconomisch concept in de structuurvisie. De eerder uitgebrachte stadsvisie is bedoeld om aan de doelstellingen uit het GSB en het ISV-beleid tegemoet te komen.

Het concept voor wonen en wijkvernieuwing wordt hoofdzakelijk vorm gegeven door het op de kaart aanbrengen van nieuwe woongebieden en het benoemen van herstructureringsgebieden.

Van visie naar uitvoering

De realisatie van de structuurvisie verloopt via drie wegen, te weten:

- een gebiedsgerichte aanpak,
- een planmatige aanpak van de grootschalige stedelijke structuren,
- een beleidsmatige uitwerking.

De gebiedsgerichte aanpak richt zich op de transformatie-, herstructurering-, wijkontwikkelings- en consolidatiegebieden en is gebaseerd op de stedelijke planning, waarbij per deelgebied doelgerichte integrale visies worden opgesteld. Deze integrale visies gaan eveneens gepaard met een integrale gebiedsfinanciering. De planmatige aanpak van de grootschalige stedelijke structuren richt zich op het stadslandschap en de hoofdinfrastructuur en is gekoppeld aan de gebiedsgerichte aanpak en de bijbehorende financiering. De beleidsmatige uitwerking krijgt onder meer vorm door het leggen van inhoudelijke accenten en gebruik te maken van een vierjaarscyclus en de monitoring ‘smart-maken’.⁶⁵

Het sturingsniveau van de structuurvisie blijft echter beperkt en is vooral richtinggevend. De structuurvisie bevat een zogenaamde VIP-kaart met daarin de belangrijkste projecten benoemd. Daarbinnen is geen verdere fasering

⁶⁵ Gemeente Breda (2007: 7).

of prioriteitsstelling aanwezig. De kaart vormt ook geen basis voor de planning en programmering van projecten en is daarmee ook geen sturingselement.

Vervolg

De structuurvisie vormt de basis voor de samenwerking met verschillende partijen die mee willen werken aan (nieuwe) ontwikkelingen in Breda. Om goed in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen heeft men ter doel gesteld de visie vierjaarlijks te actualiseren. Echter, in verband met de toepassing van en het aansluiten op de Wro wil men graag binnen twee jaar komen met een vernieuwde versie.

Organisatie

De positie van de planmakers van de structuurvisie binnen de gemeentelijke organisatie is op dit moment niet duidelijk en stevig. Men kan weinig (directe) invloed uitoefenen op de uitvoering van de visie en de realisatie van de (gewenste) ontwikkelingen. De wens om de positie van het team te versterken is aanwezig. Wellicht dat na de reorganisatie en de ontwikkeling van de actualisatie van de visie de positie van de programmaleider wordt verduidelijkt.

Planproces

De ontwikkeling van de structuurvisie is van start gegaan in 2004, in december 2007 is de visie afgerond. Men is in eerste instantie begonnen met een planmatige aanpak, door de wisseling van het College van B&W is het planproces echter gestagneerd. Hierdoor is men overgegaan op een nieuwe aanpak, welke een sterke interne planvorming kende. De Raad heeft naar aanleiding van deze koerswijziging het initiatief genomen tot consultatie van de bevolking.

Tijdens het ontwikkelingsproces van de stadsvisie zijn maatschappelijke groeperingen en burgers betrokken bij het opstellen van deze bredere visie door middel van stadsgesprekken. De openheid van de structuurvisie is echter beperkt gebleven tot consultatie van de betrokkenen. Aan de hand van de concept-structuurvisie heeft de Raad een consultatieronde gevoerd onder de burgers en belangengroepen. Tevens is tijdens het planproces een kwaliteitsteam ingesteld, die verantwoordelijk is geweest voor de advisering aan het college.

Wettelijk kader

De gemeente Breda heeft bij de ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie de intentie gehad om aansluiting te vinden bij het nieuwe wettelijke kader en daardoor ook gebruik te maken van de naamstelling. Echter, door de globaliteit, het ontbreken van een uitvoeringsprogramma en onvoldoende doorwerking vanuit de structuurvisie op de gebiedsvisies, voldoet het plan nog niet aan de wettelijke eisen te gaan voldoen. Er is dan ook de behoefte om de visie nader aan te passen aan het wettelijke kader om zodoende gebruik te kunnen gaan maken van het geboden instrumentarium, waaronder bovenplanse kostenvereveningen en het stellen van locatie-eisen (bijv. woningbouwcategorieën). Op dit moment heerst er nog onduidelijkheid bij de gemeente over hoe het Rijk en de provincie gaan sturen op gemeentelijke structuurvisies. Duidelijkheid over de wijze waarop deze partijen willen gaan sturen in verband met de doorwerking van hun belangen is gewenst.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- Er is vanuit de gemeente Breda de behoefte aan meer duidelijkheid vanuit de hogere overheden hoe zij gaan sturen ten aanzien van een structuurvisie op basis van de Wro. Het gaat dan vooral om de vraag waar rijks- en provinciale belangen ophouden en gemeentelijke belangen beginnen.

Commentaar onderzoekers

- Van de structuurvisie gaat nog onvoldoende sturing uit. Het biedt geen helder overall kader voor de stadsplanning in Breda, van waaruit sturing plaatsvindt richting uitvoeringsprojecten en -programma's.

Ook vindt er geen duidelijke prioritering plaats vanuit de visie. Het plan geeft richting, maar is als sturingsinstrument voor stadsplanning onvoldoende effectief.

- De visie is te globaal en beperkt in de opzet. Sectorale deelnota's en gebiedsvisies zouden meer deel uit moeten maken van de structuurvisie om de effectiviteit te kunnen verhogen en om te voldoen aan de eisen uit het nieuwe wettelijke kader.
- De visie wordt voor burgers en belanghebbenden meer uitnodigend als wordt gewerkt met scenario's of alternatieven. Tevens kan een meer open planproces resulteren in een sterker draagvlak voor de visie.
- Op een spoediger verloop van het planproces te bewerkstelligen, is het aan te bevelen om met het proces binnen de zittingsperiode van één College van B&W te blijven. Hiermee dient met het aanvangsmoment van het planproces rekening te rekening te worden gehouden.

Den Bosch

Gesprek gevoerd met:

Dienst Stadsontwikkeling (DSO)

Dhr. Cees van Aalst
Projectleider structuurvisie

2 juli 2008

Introductie

Historie en traditie

De gemeente Den Bosch heeft de visie ten aanzien van de ruimtelijke structuur van de stad vertaald in de ruimtelijke structuurvisie *Stad tussen Stromen* (2003). Met de komst van deze structuurvisie sloeg Den Bosch een nieuw hoofdstuk in binnen een lange traditie van structuurplanning. Het plan wordt gekenmerkt door een zeer uitgebreide en gedegen ruimtelijke analyse die ten grondslag heeft gelegen aan de uitwerking van de visie. Het stevig uitgewerkte ruimtelijk concept, welke een sterke ecologische basis kent en reeds decennia lang wordt gevolgd, heeft geresulteerd in een verdere continuering van de consequente lijn in het ruimtelijke beleid van de gemeente.

De historie van de structuurplanning in Den Bosch gaat terug tot diep in de vooroorlogse periode van de vorige eeuw. In 1914 is een eerste integrale structuurvisie ontwikkeld voor de gehele stad. Het plan werd noodzakelijk wegens beperkte uitbreidingsmogelijkheden van de stad buiten de stadsgrenzen na de ontmanteling van de stad⁶⁶. De vooroorlogse periode werd gekenmerkt door een sterke 'eiland gedachte' vanwege de ruimtelijke situering van Den Bosch. De naoorlogse structuurplanning in Den Bosch kan worden onderscheiden in vier fasen. Hieronder volgt een kort overzicht.

Fase 1

Na de oorlog wordt begonnen met een nieuw structuurplan, in 1947 treedt het plan in werking. Het plan is vooral gericht op het ontwikkelen van nieuwe wijken middels stadsuitbreiding en de herstructurering van 'overgangswijken' die vanwege de oorlog hebben stilgestaan. Dit gebeurde volgens het 'parochiemodel', waarin relatief kleine wijken met een eigen sociale samenhang werden gecreëerd. Dit plan is in de jaren '52, '58 en '64 herzien. Het plan van 1964 richtte zich op een forse herstructurering van de binnenstad met tal van verkeersdoorbraken, veel sloop en nieuwbouw. Het plan riep veel weerstand op onder de bevolking, dit leidde tot een rigoureuze omslag in het beleid.

Fase 2

Na 1964 volgt een breuk in de lijn van structuurplanning voor de gehele stad. Er wordt in de jaren tachtig een structuurplan opgesteld voor de binnenstad, dit plan vestigde de aandacht op de renovatie en zorgvuldige vernieuwing van de binnenstad. De periode kenmerkt zich door het opkomen van de wijkgedachte van grote wijken en de verschuiving binnen het ruimtelijke beleid van stadsuitbreiding naar herstructurering.

Fase 3

De derde fase staat in het teken van de herbezinning van het oude beleid. Er volgt een nieuwe omslag in het ruimtelijke beleid, waarbij het accent meer komt te liggen bij een gewenste schaa sprong van de stad. In 1985 werd het *RO beleidsplan '85* uitgebracht, een beleidsdocument waarin een speerpuntenbeleid voor de hele stad werd geformuleerd. Het plan richtte zich op het aanwijzen van nieuwe locaties voor woonwijken (Maaspoort). Het beleid werd vervolgens vertaald naar regionale of stadsgewestelijke visies.

Fase 4

In 2000 wordt de draad van het ontwikkelen van een integrale ruimtelijke structuurvisie voor de hele stad opgepakt. Dit resulteerde in de huidige structuurvisie uit 2003.

Aanleiding

De behoefte aan een nieuwe integrale, gemeentelijke ruimtelijke visie ontstond geleidelijk. Begin jaren '90 wordt door de provincie een nieuw streekplan ontwikkeld. In 1992 wordt naar aanleiding van dit uit te brengen streekplan ook een stadsgewestelijke visie opgesteld, welke tot stand is gekomen uit een regionaal verband (SCRUB). Op basis van deze visie en het streekplan (1994) is een uitwerkingsplan voor de stadsregio uitgebracht. De gemeentelijke herindeling vormde echter de behoefte voor een nieuwe, bredere stadsvisie voor de toekomst van Den Bosch, hetgeen resulteerde in de ontwikkeling van de stadsvisie *'s-Hertogenbosch in 2010* (1999). Tijdens het planproces van de stadsvisie kwamen ook ideeën voor een nieuwe ruimtelijke visie. Begin 2000 is men begonnen met de voorbereidingen van de structuurvisie.

⁶⁶ Het buitengebied van de vesting Den Bosch is in de (late) middeleeuwen meerdere malen geïnundeerd. De aanleg van inundatiekommen en het afgraven van hogere gronden rond de vesting hebben destijds geresulteerd in een moerasachtig gebied. Het ontbreken van goede zandgronden en een matige bodemgesteldheid hebben geleid tot een beperkte uitbreidingsmogelijkheid eind 19e en begin 20e eeuw. Gemeente 's-Hertogenbosch (2003-II: 18) *Historische ontwikkeling van de ruimtelijke structuur van 's-Hertogenbosch en omgeving*, bijlage bij: Gemeente 's-Hertogenbosch (2003-I) *Ruimtelijke Structuurvisie 'Stad tussen Stromen'*.

Een andere, meer directe aanleiding tot het vervaardigen van dit plan kwam voort uit de behoefte aan nieuwe woningbouw en ruimte voor nieuwe economische functies, en de beperkte beschikbare ruimte voor deze ontwikkelingen.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

De ruimtelijke structuurvisie beoogt te dienen als samenhangend en richtinggevend kader voor ruimtelijke en economische kwaliteiten, waarop zowel gemeente, bewoners, instanties en marktpartijen hun plannen voor de langere termijn op kunnen afstemmen. De visie doet dit door de toekomstige ruimtebehoefte per functie in kaart te brengen.⁶⁷ Tevens bevat de structuurvisie een financiële strategie en speelt het hiermee in op de verwerving van subsidie(s).

Ondanks deze doelstellingen wordt de rol van de structuurvisie als kaderstellend beleidsdocument zowel ambtelijk als bestuurlijk onvoldoende onderkend. Ook onder de bevolking en de belangengroepen in de stad wordt de structuurvisie niet tot nauwelijks als een centraal en sterk gepositioneerd beleidsdocument gezien. Mede hierdoor gaat er te weinig sturing uit van de structuurvisie. Hier zal verderop in het rapport nader worden ingegaan.

Afstemming en integratie

De stadsvisie uit 1999 is opgesteld als een brede algemene toekomstvisie voor de gemeente Den Bosch, waarin meerdere beleidsvelden (een sociale, economische en fysieke pijler) aan het licht komen. Men heeft getracht de stadsvisie te positioneren als een duidelijk en overkoepelend kader voor de invulling van deze verschillende beleidsvelden, bijvoorbeeld bij de vertaling van de visie naar nota's, deelplannen of -projecten. Op deze wijze probeert men samenhang in het gemeentelijke beleid te krijgen. De stadsvisie kent een aparte vertaling van de sociale en fysieke pijler in respectievelijk een sociale en een ruimtelijke structuurvisie. De koppeling tussen de stadsvisie en de twee structuurvisies is echter beperkt gebleven. De ruimtelijke structuurvisie is daarmee vooral integraal binnen de eigen fysieke pijler gebleven.

De afstemming binnen de fysieke pijler is echter bij de vertaling van het ruimtelijke beleid naar de uitvoering van dit beleid eveneens onder druk komen te staan. Dit is voor een deel te wijten aan te beperkte sturingsmogelijkheden vanuit de ruimtelijke structuurvisie en aan een gebrek aan het consequent doorvoeren van deze mogelijkheden. Zo zijn bijvoorbeeld de hoofdlijnen van het beleid weliswaar vertaald naar een globale programmering, maar doordat de hieruit voortvloeiende mogelijkheden tot afstemming en een integrale sturing in de praktijk op buurt- en wijkniveau nauwelijks verder worden uitgediept en soms zelfs worden genegeerd, worden deze mogelijkheden ook maar beperkt benut. Er is wel sprake van een projectmatige aanpak van beleid, wat gestuurd wordt vanuit 'de lijn' van de voor de structuurvisie verantwoordelijke beleidsafdeling. De uitgebreide onderbouwing van de ruimtelijke visie maakt het document te beperkt toegankelijk. Het plan geniet, zowel binnen als buiten de eigen beleidsector, vooral in de uitvoerende sfeer, te weinig bekendheid. Hierdoor is de gebruikswaarde van de structuurvisie als centraal beleidsdocument nog te minimaal gebleven.

Schaalniveau en samenwerking

Het RO beleidsplan uit 1985 en de hieruit voortkomende ambitie voor een schaa sprong van Den Bosch heeft er toe geleid dat men vanwege de schaarse ontwikkelingsruimte genoodzaakt werd om over de eigen gemeentelijke grenzen heen te kijken. Den Bosch heeft vanwege deze krappe gemeentegrenzen te maken met de belangen en ambities van omliggende gemeenten. Dit leidde tot samenwerking in de regio, en de vertaling van ambities en afspraken in regionale en stadsgewestelijke visies.

Het regionale stedelijke netwerk is hierdoor jarenlang het planningskader bij uitstek geweest voor de gemeente Den Bosch. Ook na de gemeentelijke herindeling van 1996 is de regionale samenwerking overeind gebleven. Het bleek goed mogelijk programma afspraken te maken met buurgemeenten op het gebied van woningbouw, bedrijventerreinen, voorzieningen en landschap / ecologie. Dit werd destijds ook ondersteund met het provinciale streekplan *Waalbos*.

Tijdens het planproces van de huidige structuurvisie (2003) is opnieuw contact gezocht met buurgemeenten en is sprake geweest van regionaal overleg. Hieruit zijn nieuwe regionale afspraken naar voren gekomen. Hierbij is het accent nog meer komen te liggen op een complementerende regio in plaats van een concurrerend stedelijk netwerk. Hierdoor heeft men een verdere schaalvergroting van de regio kunnen bewerkstelligen.

⁶⁷ Gemeente 's-Hertogenbosch (2003-I: 3) *Ruimtelijke structuurvisie 'Stad tussen Stromen'*.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De unieke ligging van de stad en de hieruit ontleende ruimtelijke karakteristiek zijn kenmerkend voor de gemeente Den Bosch. Deze ruimtelijke kwaliteiten dreigen echter te verdwijnen ‘als gevolg van zware doorsnijdingen van de stad door grote verkeersstromen’. Deze stromen zijn daarentegen ook ‘onmisbaar en van groot belang voor de economische vitaliteit van de stad’. Den Bosch tracht een goede balans te vinden ‘tussen natuurlijke, verkeerstechnische, culturele, sociale, technologische en economische stromen’.⁶⁸ Dit uitgangspunt staat centraal in de ruimtelijke visie. De primaire aandacht gaat uit naar twee typen stromen, namelijk: ‘duurzame groenblauwe stromen’, die bepalend zijn voor de identiteit en duurzaamheid van de stad, en ‘rode stromen’, die de vitaliteit van de stad waarborgen⁶⁹.

Naast deze visie ligt het accent in de structuurvisie op het oplossen van enkele specifieke opgaven en problemen. De belangrijkste hierin zijn:

- het bewerkstelligen van een kwaliteitsverbetering van het stedelijke gebied,
- het verminderen van de druk op de binnenstad en de stedelijke hoofdstructuur, door het realiseren van stadsuitbreiding buiten de gemeentelijke grenzen of door het creatief omgaan met ruimtegebruik en functiemenging,
- het verminderen van de scheefgroei en tekorten in de woningmarkt. De relatief grote voorraad goedkope huurwoningen en de eenzijdige bevolkingssamenstelling vragen om meer ruimte voor vrije sector bouw,
- het optimaliseren van het beleid ten aanzien van bedrijvigheid in de stad. De beperkte ruimte voor bedrijventerreinen vraagt om een selectief beleid, gericht op het bieden van ruimte voor hoogwaardige bedrijvigheid (kantoren e.d.), en de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen.

Ambities en doelstellingen

De visie van Den Bosch wordt nader vormgegeven doormiddel van drie thema's, te weten: ‘compact, contrastrijk en compleet’ 's-Hertogenbosch. Daarnaast wil de gemeente inhoud geven aan Den Bosch als ‘ontmoetingsstad’; ontmoeting van stedelijke culturen, ontmoeting van stad en landschap en ontmoeting van stedelingen en regiobewoners. Verder wil Den Bosch investeren in cultuur (o.a. de Verkadefabriek), onderwijs en sport en in de kwaliteit van leven.

Concrete doelstelling in de ruimtelijke structuurvisie zijn het realiseren van een stevig woningbouwprogramma (1000-1200 woningen per jaar), ruimte bieden voor kantoren en het ontwikkelen van voorzieningen in het Stationsgebied en de A2-zone. Daarnaast wil men de positie en de kwaliteit van de binnenstad versterken.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De structuurvisie is ontwikkeld vanuit een zeer gedegen historische en ruimtelijke studie, deze studie is tevens als bijlage in de structuurvisie opgenomen. Het uitgangspunt van de ruimtelijke visie is het mal-contramal gedachtegoed. Dit gedachtegoed is een leidraad voor de ruimtelijke analyse, maar het wordt niet voorzien van ‘harde grenzen’. Bij de uitwerking van de ruimtelijke analyse is uitgegaan van een lagenbenadering. De afzonderlijke lagen zijn bij deze benadering elk gedefinieerd en mede sturend voor de mogelijke ontwikkelingen. De basislaag wordt gevormd door het geomorfologische karakter van het gebied, waarin de bodemstructuur, de ecologische waarden en de waterhuishouding zijn opgenomen. Vervolgens is gebruik gemaakt van een cultuurhistorische laag en tenslotte van een occupatielaag, waarbinnen de stedelijke morfologie, de woonmilieus en de infrastructuur zijn gedefinieerd.

De analyse heeft geleid tot een duidelijk ruimtelijk beeld van de stad en zijn omgeving. Opvallend hierbij zijn de ecologische zones of wiggen, die vanuit het buitengebied de stad binnendringen, en anderzijds de stedelijke structuur, die gevormd is door afzonderlijke dorpen of enclaves en het buitengebied binnendringt. Het stedenbouwkundige concept, dat voortgekomen is uit de ruimtelijke analyse, wordt gekenmerkt door een ‘vleugelstructuur’, met centraal gelegen de binnenstad en naar buiten toe in oostelijke en westelijke richting uitwaaiende ontwikkelingszones. In noordelijke en zuidelijke richting bevinden zich wooncorridors, die nauw verbonden zijn met het centrum. Elke woonwijk kent een eigen centrum, dat in directe verbinding staat met de binnenstad.

De plankaarten uit de structuurvisie hebben veelal een globaal karakter, waarin groene / blauwe zones, woonzones, ontwikkelingszones, infrastructuurzones en de binnenstad zijn aangegeven. In de bijlage van het plan is een lijst opgenomen met daarin de verschillende projecten en sectorale programma's, die voortvloeien uit de structuurvisie.

⁶⁸ Naar: Gemeente 's-Hertogenbosch (2003-I: 4).

⁶⁹ Naar: Gemeente 's-Hertogenbosch (2003-I: 4).

Van visie naar uitvoering

De structuurvisie heeft een eigen uitvoeringkader, welke is opgenomen in *deel II nadere uitwerking*. In de uitwerking zijn kaarten opgenomen, waaraan verschillende projecten en programma's worden gekoppeld. Er wordt een jaarlijkse evaluatie opgesteld, waarin nota's, projecten en programma's worden geëvalueerd aan de hand van een monitoring van geformuleerde doelstellingen.

De structuurvisie maakt gebruik van globale kostenramingen en tijdsfaseringen voor de realisatie van ontwikkelingen. Echter, een gedegen planeconomische onderbouwing ontbreekt.

Het probleem van de structuurvisie is dat het onvoldoende kan dienen als sturingsinstrument, hierdoor is de effectiviteit van het plan te beperkt gebleken. Er wordt vanuit de structuurvisie slechts indirect op de uitvoering gestuurd. De afstand tussen de visie en het 'programma op wijkniveau' is te groot. Het invoeren van een integrale programmasturing kan hierin een effectief hulpmiddel zijn.

Vervolg

De ruimtelijke dienst van Den Bosch treft de voorbereidingen voor een actualisatie van de huidige structuurvisie. Deze actualisatie komt voort uit de noodzaak tot herijking van het bestaande beleid en de daarbij horende stedelijke opgaven. Daarnaast wil men de structuurvisie beter toegankelijk maken door digitalisering, waardoor het tevens aansluit op het nieuwe wettelijke kader en voldoet aan de eisen van de Wro. Het gaat hier dus niet om een nieuwe ruimtelijke 'visie'. De getrokken hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid staan binnen de gemeente niet ter discussie.

De geactualiseerde structuurvisie zal geen grote koerswijzigingen bevatten. Het liggende beleid voldoet, maar kan worden aangevuld met latere relevante beleidsontwikkelingen. Men heeft een interne werkgroep opgericht die de hoofdlijnen van het bestaande beleid gaat analyseren, van hieruit worden programma's bijgesteld of aangevuld. Ook zullen nieuw verschenen nota's de input vormen voor de bijstelling van de programma's. Deze programma's worden gekoppeld aan digitale kaarten en voorzien van een beter toegankelijk en bondiger kader. Men heeft geleerd van de ervaringen met de vorige structuurvisie en tracht nu de visie beter hanteerbaar (en daardoor ook efficiënter) te maken.

Organisatie

De beleidsafdeling die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en uitvoering van de structuurvisie kent geen integrale programmaorganisatie. Het werk aan de visie gebeurt vanuit 'de lijn' van de betreffende beleidsafdeling. Deze beleidsafdeling is rechtstreeks vertegenwoordigd in de directie van de ruimtelijke dienst. Bij de ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie zal er wel gebruik worden gemaakt van twee programmamanagers, die het integrale ruimtelijke beleidsprogramma gaan (bij-) sturen alsook een extern bureau voor de eindredactie en de digitalisering van het kaartmateriaal en de koppeling hiervan aan de relevante teksten.

Het politieke belang van de structuurvisie is weliswaar groot, maar bij concrete beslissingen komt dit te weinig tot uiting door het nogal abstracte karakter hiervan. Men beschouwt dergelijke planvormen als het niet uitkomt al snel als lastig en beperkend. Toch houdt men zich doorgaans wel degelijk aan de hoofduitgangspunten van de visie. Ad hoc beslissingen, die niet passen binnen de kaders van de structuurvisie, worden daarmee veelal voorkomen.

Planproces

Naar aanleiding van de stadsvisie is het initiatief ontstaan om te gaan werken aan de ontwikkeling van een ruimtelijke structuurvisie. Men is toen begonnen met het opstellen van een processtructuur. Vervolgens is men gaan werken aan de visie en de ruimtelijke analyse. Tevens is contact gezocht met omliggende gemeenten en regionale partners. Een uitgebreide evaluatie van het planproces heeft (nog) niet plaatsgevonden.

In het kader van de stadsvisie zijn uitgebreide overleg rondes gevoerd met burgers en belangengroepen, de zogeheten stadsdebatten. Bij het samenstellen van de ruimtelijke visie is gebruik gemaakt van de resultaten uit deze participatierondes. De structuurvisie is daardoor wel een 'breed gedragen' plan geworden.

Vakgenoten en belangengroepen hebben overwegend positief gereageerd op de conceptversie van de structuurvisie, vanuit de burgerij kwam echter weinig reactie bij de uiteindelijke vaststellingsronde als gevolg van een vooraf gevoerde uitgebreide inspraakronde over de stadsvisie. De hierop volgende RSV vormde de ruimtelijke uitwerking hiervan. De gemeenteraad reageerde eveneens positief op het inhoudelijke verhaal, maar de Raad maak-

te wel voorbehoud ten aanzien van sommige meer geconcretiseerde uitwerkingen. Deze wilde men te zijner tijd pas beoordelen met inachtneming van de hoofduitgangspunten van de ruimtelijke structuurvisie.

Wettelijk kader

De structuurvisie heeft geen wettelijke status, hoewel het plan inhoudelijk wel aan de gestelde eisen lijkt te voldoen. Men overweegt een herijking van de huidige visie te vervaardigen en deze aan te laten sluiten bij de Wro. De intentie is om de volgende structuurvisie sowieso van de vereiste wettelijke status te voorzien. Het is nog onduidelijk voor de organisatie in hoeverre men gebruik denkt te gaan maken van het nieuwe instrumentarium, dat door de nieuwe ruimtelijke wet wordt geboden.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- Vanwege de schaarse beschikbare ruimte binnen de gemeente is men jarenlang afhankelijk geweest van een regionale aanpak en regionaal 'commitment'.
- Continuïteit van het ruimtelijke beleid wordt erg belangrijk geacht. De gemeente Den Bosch kan dan ook terugkijken op een consequente lijn in het beleid. Dit is nodig om de gewenste beleidsontwikkelingen van de grond te krijgen. De ervaring van de organisatie is, dat het een flinke periode duurt (ca. vijf jaar) voordat de hoofdlijnen van het beleid in de 'hoofden van de mensen zit' en in gang worden gezet.
- De organisatie erkent dat de structuurvisie nog onvoldoende als sturingsinstrument heeft gefunctioneerd en dat daardoor de effectiviteit van het plan onvoldoende is geweest. Men probeert hier nadrukkelijk rekening mee te houden bij de ontwikkeling van de geactualiseerde structuurvisie.

Commentaar onderzoekers

- De structuurvisie van Den Bosch bevat een zeer gedegen ruimtelijke analyse en gefundeerde ruimtelijke visie. Het plan is echter erg 'lijvig' en beperkt toegankelijk. Hierdoor is het plan minder geschikt als communicatiemiddel naar andere partijen toe. Het plan is tevens bij te weinig mensen echt bekend.
- Het plan kan rekenen op voldoende draagvlak. Het visionaire en stedenbouwkundige verhaal wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk gedragen. De gemeente Den Bosch kan dan ook terugkijken op een zeer consistente lijn in het ruimtelijke beleid met een mooi stedelijk resultaat.
- De structuurvisie heeft een uitgewerkt uitvoeringskader, waarin per gebied projecten worden benoemd. De afstand tussen de visie en de losse projecten en de sectorale programma's is echter te groot. Er gaat onvoldoende sturing uit van de structuurvisie. Het is hierdoor te onduidelijk wat wel of niet kan en waar wel of niet prioriteit aan wordt gegeven. Ook ontbreekt een heldere planeconomische onderbouwing en een tijdsplan. Daar komt bij dat het plan onvoldoende actueel is, waardoor er bij nieuwe opgaven slechts beperkt kan worden teruggegrepen op de structuurvisie.
- Resumerend kan worden gesteld, dat er een gedegen verhaal ligt waarop Den Bosch in een volgend plan kan voortborduren, maar dat het knelpunt van de visie ligt bij de beperkte sturingsmogelijkheid. De rol van de structuurvisie in de dagelijkse stadsplanning is thans nog onvoldoende. Hierdoor is de effectiviteit van het plan vooralsnog te gering gebleken. De structuurvisie zal duidelijker binnen de organisatie moeten worden gepositioneerd en meer het middelpunt moeten worden van het ruimtelijke beleid. Het invoeren van programmamanagement en het opstellen van een uitgewerkt integraal ruimtelijk programma als uitvloeisel van de structuurvisie zijn volgens de onderzoekers goede mogelijkheden om een betere afstemming en sturing te bewerkstelligen. Hieraan wordt thans gewerkt. Het integraal programmamanagement vervult vooralsnog onvoldoende de brug tussen het denken op stedelijk niveau ten opzichte van het denken op buurt- en in mindere mate het wijkniveau, mede hierdoor worden soms projecten uitgevoerd die wel in hoofdlijnen passen, maar in de nadere uitwerking geen verdieping vormen van de uitgangspunten van de structuurvisie. Tenslotte zal de structuurvisie als communicatiemiddel een bondiger en overzichtelijker karakter moeten krijgen.

Den Haag

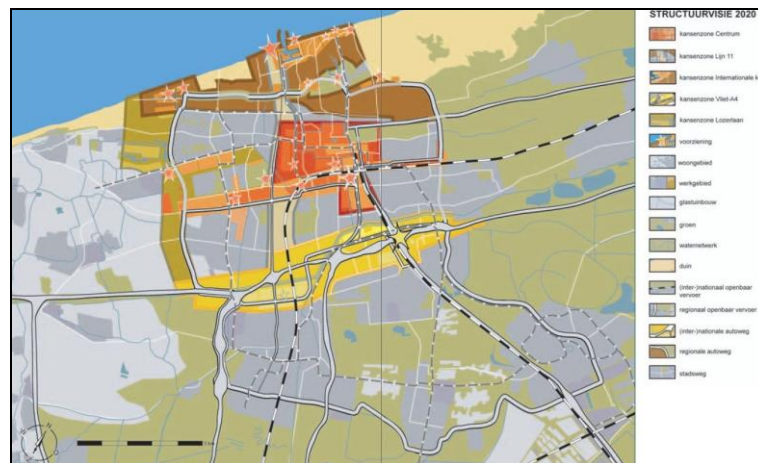
Gesprek gevoerd met:

Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO)

Mw. Daniëlle Mourits
Senior beleidsmedewerker RO

Dhr. Marcel Wijermans
Projectleider structuurvisie

10 juli 2008



Figuur B I.6: Kaart structuurvisie Den Haag 2020 'wereldstad aan zee' (2005)

Introductie

Historie en traditie

De gemeente Den Haag geeft invulling aan haar ruimtelijk strategisch beleid met behulp van de *Structuurvisie Den Haag 2020, Wéreldstad aan Zee*, welke op 17 november 2005 is vastgesteld door de gemeenteraad. Met deze structuurvisie zijn de gemeente en de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) een nieuwe koers ingeslagen ten aanzien van het ruimtelijke beleid, maar ook ten aanzien van de organisatiegraad binnen de dienst. Deze nieuwe koers heeft geleid tot een omslag van een duidelijke ‘projectcultuur’ naar een cultuur waarbinnen meer integraal en visionair wordt gedacht en gewerkt. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de ontwikkeling van programma-management binnen de organisatie. De structuurvisie, en de hieruit voortvloeiende uitvoeringsagenda en programmasturing, nemen meer en meer een centrale positie in binnen de organisatie van waaruit het ruimtelijke beleid van de stad nader vorm moet krijgen.

In de afgelopen vijftien jaar zijn circa vijf eerdere pogingen gedaan om te komen tot het ontwikkelen van een structuurvisie, deze pogingen zijn echter telkens, om uiteenlopende redenen, vroegtijdig gestrand. Voor de komst van deze structuurvisie werd vooral op projectniveau gewerkt met behulp van veelal thematische, korte termijn visies (met een looptijd van ongeveer vijf jaar). Voor het laatste officiële vastgestelde structuurplan moet worden teruggedaan naar de jaren tachtig. Dit plan is echter nooit door de gemeente als basis gebruikt voor het te voeren ruimtelijk beleid. De gemeente Den Haag kan de laatste decennia dan ook slechts terugkijken op een zeer beperkte traditie op het gebied van integrale, meerjarige planinstrumenten voor de stad als geheel. De huidige structuurvisie bouwt qua ruimtelijke ontwikkeling van Den Haag deels voort op het *Plan tot uitbreiding van 's-Gravenhage* van Berlage uit 1908 en het *Structuurplan Groot 's-Gravenhage* van Dudok uit 1948. Feitelijk komt het er op neer, dat de huidige structuurvisie de derde integrale stadsvisie is na het ‘Plan tot...’ en het ‘Structuurplan Groot...’.

Aanleiding

De structuurvisie komt voort uit een toenemend belang van diverse partijen, waaronder de regio, de politiek, maar ook de burgers, om de ontwikkelingsrichting van Den Haag onder te brengen in een meerjarige toekomstvisie. Den Haag verandert en staat voor een aantal nieuwe ruimtelijke opgaven. Aan deze opgaven moet volgens het College van B&W meer richting worden gegeven doormiddel van een meerjarig, integraal kader.

De stad maakt, samen met acht andere gemeenten, onderdeel uit van het Stadsgewest Haaglanden. Dit stadsgewest bestaat uit bestuurders van negen deelnemende gemeenten. Het stadsgewest had de wettelijke taak om een structuurplan voor de regio te (laten) maken. Het huidige *Regionaal Structuurplan (RSP) Haaglanden 2020* is vastgesteld op 16 april 2008. Het voorgaande regionale structuurplan is afkomstig uit 2002 en heeft een ontwikkelingsperiode van acht jaar gekend.⁷⁰ Dit oude structuurplan van Haaglanden was een compromisstuk, waar weinig tot geen richting of sturing van uitging. Mede ingegeven door deze bovenstaande constatering ontstond de behoefte voor een ontwikkelingsvisie met eigen te sturen kaders. In Den Haag is men zich zodoende gaan buigen over een nieuwe toekomstrichting van de stad. Hierbij is het accent komen te verschuiven van uitbreidingsontwikkelingen (VINEX-locaties) naar ontwikkelingen gericht op inbreiding en kwaliteitsverbetering in de stad. Dit vraagt echter om een integrale en gebiedsgerichte aanpak, waardoor ook een omslag in het ruimtelijke beleid moest worden bewerkstelligd.

Vanwege de dreigende wildgroei aan loslopende projecten en korte thematische visies, werd het belang van een overkoepelend kader, van waaruit afstemming, prioritering en sturing plaatsvindt, eens te meer duidelijk. Na een aantal mislukte pogingen in de jaren '80 en '90 is men er uiteindelijk toch in geslaagd om een structuurvisie op te stellen en vast te laten stellen. In het slagen van deze poging hebben de twee betreffende wethouders RO een duidelijke rol gespeeld door het belang van een structuurvisie te onderkennen.

Huidig beleidsinstrument

Functie en positie binnen organisatie

De structuurvisie beschrijft het toekomstbeeld en de ruimtelijke veranderingen die de komende vijftien jaar nodig zijn om dat te bereiken. De visie geeft een globaal toekomstbeeld tot en met 2020 met een doorkijk tot en met 2030. De keuze voor het jaar 2020 is een bewuste keuze geweest. Het plan heeft hierdoor een gelijklopende planhorizon met een aantal nevenstaande plannen.

70 Haaglanden (2008): www.haaglanden.nl.

De structuurvisie is bedoeld als een actief sturend beleidsdocument, dat de ‘kop’ vormt op het bestaande beleid, zonder al dit bestaande beleid te herhalen. Het document is daarmee ook een communicatiemiddel, een lobbyinstrument en een agenda voor de belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen in de stad en de regio. De visie dient tevens als initiator en inspirator voor andere partijen, waaronder marktpartijen, om gezamenlijk de gewenste ontwikkelingen te bewerkstelligen. De gemeente probeert dit te bereiken doormiddel van het aangeven van ontwikkelingsmogelijkheden in vijf kansenzones en het in gang zetten van gebiedsontwikkelingen voor negen verschillende deelgebieden, die elk nader worden uitgewerkt in een apart masterplan (de gebiedsvisies).

Resumerend kent de structuurvisie vier verschillende uitwerkingssporen, te weten:

- beleidsuitwerking en sturing van de verschillende beleidsvelden binnen de ruimtelijke ordening,
- opstellen van masterplannen voor negen ontwikkelingsgebieden,
- communicatie en lobby,
- expertise-ontwikkeling.

Afstemming en integratie

Bij de ontwikkeling van de structuurvisie is getracht te komen tot een meer integraal en samenhangend beleid. Dit is echter maar ten dele gelukt. Binnen de eigen organisatie heeft de visie geleid tot een betere afstemming tussen verschillende ruimtelijke beleidsterreinen. Ook de elementen van economische zaken, waarvan de afdeling binnen de eigen dienst valt, zijn vrij goed verweven met de ruimtelijke doelstellingen uit de structuurvisie. Zo verwijzen nota's naar elkaar, en zijn de (thema's van de) nota's redelijk op elkaar afgestemd of zelfs geïntegreerd. Het implementeren van een sociaaleconomische of sociaal-maatschappelijke component in het beleid is echter niet helemaal van de grond gekomen, hoewel er flink is geïnvesteerd in de sociale vertaling van het beleid. Eén van de oorzaken hiervoor is, dat de dienst Stedelijke Ontwikkeling zich op meerdere schaalniveaus en tijdshorizonten oriënteert, terwijl het sociale beleid vooral kijkt naar de problematiek op stadsniveau voor de kortere termijnen. Mede hierdoor is er sprake van een cultuurverschil tussen de diensten, hetgeen de afstemming bemoeilijkt. Bij de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (Dienst SZW) is men wel bezig geweest met het ontwikkelen van een eigen sociale visie, deze visie is echter nooit vastgesteld. Wel is recentelijk alsnog een sociale agenda door het College vastgesteld, welke is afgestemd op de reeds bestaande ruimtelijke structuurvisie.

Schaalniveau en samenwerking

Den Haag kent vele gezichten en opereert op verschillende podia. De stad is onder meer een monumentale residentie, een internationale stad van recht en vrede en de centrumstad van het stadsgewest Haaglanden. Deze gezichten bevatten aspecten die op verschillende schaalniveaus spelen en elk sterke en zwakke punten bevatten. Dit vraagt ook om eigen benaderingen. De structuurvisie moet deze verschillende schaalniveaus met eigen ambities onderbrengen in één samenhangend toekomstbeeld. Hoewel de visie zich richt op de toekomst van de stad, probeert het verschillende schaalniveaus bijeen te brengen en te verankeren, te weten:

- internationaal niveau,
- nationaal niveau,
- Randstad niveau,
- regionaal (Zuidvleugel Randstad) niveau,
- stedelijk netwerk (Haaglanden) niveau,
- (binnen-)stads niveau.

De verschillende schaalniveaus zijn belangrijk voor Den Haag, zo ook de samenwerking op de verscheidene politiekbestuurlijke lagen. Een belangrijk regionale verband waarbinnen Den Haag actief tracht te opereren is de regio Haaglanden. Uit deze brede samenwerking is ook het RSP tot stand gekomen. Overigens dient ook te worden opgemerkt, dat juist één van de (neven)effecten van de Haagse structuurvisie is geweest, dat de samenwerking, en dan met name met Rotterdam, is geïntensiveerd.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

Eén van de uitdagingen die er voor de gemeente Den Haag ligt, is het op peil brengen en bewaken van het welzijn en de welvaart van de burgers in de stad. Concreet betekent dit investeren in de leefkwaliteit en ruimte bieden om te werken en te wonen. Den Haag heeft een periode gekend van ‘hoge werkloosheid, weinig investeringen, financiële nood van de gemeente, achterstallig onderhoud, vertrek van gezinnen en koopkrachtige huishou-

dens en een ongunstig imago' ⁷¹. Deze periode heeft geleid tot een sterke krimp van de stad. Ongeveer vijftien jaar geleden is hier echter een omslag in gekomen en kwam Den Haag weer in de lift. Dit gebeurde onder andere door nieuwe investeringen ten aanzien van de stedelijke kwaliteit in het centrum en door de aanleg van de VINEX-wijken. Om te kunnen blijven investeren in de kwaliteit van de stad, acht de gemeente het noodzakelijk om te blijven groeien. Dit leidt tot weerstand onder een deel van de bevolking. Men is bang om te groeien en daarbij de leefkwaliteit achteruit te zien gaan (onder meer door het verlies van groen en water). Hierdoor stond de gemeente voor een dilemma, wil men zich profileren als de 'ideale woonstad' of als een 'internationale groei-stad'. Men ziet verdichting, herstructurering, functiemenging en hoogbouw als mogelijke oplossingen om de gewenste groei binnen het stedelijk gebied aan te kunnen.

Ambities en doelstellingen

De slogan 'Den Haag: Wéreldstad aan zee' vat de ambitie van de stad kort samen. Den Haag ziet zichzelf graag als moderne wereldstad en denkt vier sterke troeven in handen te hebben om zich zodanig te profileren. Den Haag is een multiculturele stad, een internationale stad, een stad aan zee en een monumentale residentie. De structuurvisie speelt in op deze kwaliteiten, die met behulp van de betreffende beleidsector nader versterkt dienen te worden.

De doelstellingen zijn gericht op het realiseren en waarmaken van de opgestelde ambities en uitdagingen. Den Haag wil als stad een kwaliteits- en schaa sprong maken. De kwaliteitssprong moet teweeg worden gebracht door te investeren in de leefomgeving (groen, water, voorzieningsniveau) en het woonklimaat (woningaanbod, fysieke woonomgeving). De schaa sprong moet worden bereikt door het inwoneraantal van 470.000 naar 505.000 te brengen. Dit houdt in, dat er tot 2020 30.000 extra woningen gerealiseerd dienen te worden. In 2012 vindt mogelijk een herijking van de ambitie plaats naar 515.000 inwoners en dus een toevoeging van 37.500 woningen tot 2020. Daarnaast dient ook het voorzieningsniveau te worden afgestemd aan de ambities van een wereldstad. Tenslotte wil Den Haag een sterke stad zijn in een sterke Zuidvleugel van de Randstad.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De structuurvisie geeft een globaal toekomstbeeld voor Den Haag. Hoewel de regionale agenda en de visie uit het regionale structuurplan doorwerken in de structuurvisie, heeft de visie alleen betrekking op het stedelijke gebied. Het plan doet dit door middel van een visie op hoofdlijnen. In de uitwerkingsplannen van de gebiedsvisies wordt meer ingezoomd op de specifieke ontwikkelingslocaties, hier wordt de structuurvisie gedetailleerder uitgewerkt. De structuurvisie stuurt aan op bepaalde ontwikkelingen en kan worden betiteld als ontwikkelingsplan. De nadruk van de structuurvisie ligt vooral op de functionele kant van het plan en kent een sterk planologisch karakter. Het stedenbouwkundige aspect is daarbij meer op de achtergrond komen te liggen. De stedenbouwkundige structuur bouwt voor een deel voort op de ingeslagen weg van Berlage en Dudok daarbij is het accent wel meer komen te liggen op de stad aan zee. De stad moet zich enerzijds, meer dan voorheen, naar de zee toe ontwikkelen. Anderzijds wordt ook de focus op de verbinding met de regio en de Randstad gelegd, wat onder andere tot uitdrukking komt in de ontwikkeling van de Vliet / A4-zone, gelegen aan de binnering van de Randstad.

Van visie naar uitvoering

Met de vaststelling van de structuurvisie door de gemeenteraad, zijn de hoofdlijnen voor het te voeren ruimtelijke beleid van de stad, ten einde het gewenste toekomstbeeld te bereiken, vastgelegd. Hiermee houdt de opgave voor de gemeente niet op, de structuurvisie moet van visie tot uitvoering leiden. In het onderstaande schema wordt dit proces uiteengezet ⁷².

Stap 1: opstelling

- ambitie
- toekomstbeeld
- regionale agenda
 - wijze van samenwerking
 - thema's en gebieden voor samenwerking
- stedelijke agenda
 - nieuw ruimtelijk beeld
 - kanszones en ontwikkelingsgebieden

71 Naar: Gemeente Den Haag (2005: 21) *Structuurvisie Den Haag 2020, Wéreldstad aan zee*.

72 Naar schema: Gemeente Den Haag (2005: 14).

- uitvoeringsstrategie
 - investeringen
 - regionale samenwerking
 - gebiedsontwikkeling, in de vorm van 9 masterplannen voor aangewezen deelgebieden
 - doorwerking in bestaand beleid

Stap 2: goedkeuring

- besluit gemeenteraad

Stap 3: uitvoering

- aanpak gemeente + partners
- afspraken uit regionale agenda uitvoeren
- plan per ontwikkelingsgebied maken
- bestaand gemeentelijk beleid aanpassen (doorwerking)
- investeringen van publieke en marktsector aantrekken

Op dit moment zijn negen masterplannen of gebiedsvisies in ontwikkeling of reeds vastgesteld.

Vervolg

De DSO verwacht binnen vijf jaar de structuurvisie voor Den Haag aan te passen aan de nieuwe Wro. Een eerdere herziening van de huidige visie ligt nog ter discussie. Het is nog eveneens de vraag, in welke mate men gebruik denkt te gaan maken van de nieuwe instrumenten die de wet biedt. Hiervoor is nog een nader juridisch advies en een interne discussie nodig.

Organisatie

De recentelijk uitgevoerde reorganisatie heeft geleid tot de introductie van programmamanagement. Binnen de directie Haags ontwikkelingsbedrijf (HOB) is een afdeling Programmamanagement (PGM) ingesteld, deze afdeling is gericht op de uitvoering. Ten behoeve van de programmatische afstemming in de uitvoering van de structuurvisie is een programmagroep opgericht, welke wordt voorgezeten door een senior beleidsmedewerker RO vanuit de directie Beleid. De taak van deze programmagroep is het bewaken van het programma en de vertaling van de ambities, zoals geformuleerd in de structuurvisie, zowel stadsbreed als in de afzonderlijke masterplannen. Daarnaast is binnen de directie Beleid het Bureau ruimtelijke investeringen (BRI) ingesteld, dat een investeringsprogramma stedelijke ontwikkeling opstelt, hierin wordt de financiering van alle grote projecten, waaronder de masterplannen structuurvisie, in beeld gebracht. De drie genoemde afdelingen, RO, PGM en BRI, werken nauw samen in de verdere invulling van het programmamanagement voor de hele dienst.

Planproces

De aanzet tot het opstellen van de structuurvisie is vooral aangestuurd door de wethouder(s) RO. Daarnaast waren de wethouders voor Economie en Verkeer nauw betrokken. Zij hadden echter naast het invloed uitoefenen op deze integrale ruimtelijke structuurvisie, behoefte aan meer sectorale inbreng in de toekomstplannen voor Den Haag. Dit heeft ten gevolge gehad, dat de afdeling Economie van de DSO en de dienst SZW gaandeweg het planproces zijn begonnen met het ontwikkelen van een eigen plan (respectievelijk een bedrijventerreinenstrategie en een sociale toekomstvisie voor de stad). De afstemming tussen deze plannen verliep nogal stroef, omdat de wethouders vooral met het eigen (tussentijdse) plan wilden 'scoren'. Dit resulteerde in verschillende visies op nagenoeg eenzelfde moment. Met name de afstemming tussen de ruimtelijke en sociale componenten is hierdoor onder druk komen te staan. Ondanks deze kloof is de structuurvisie uiteindelijk wel door het voltallige College van B&W en de Raad vastgesteld en parallel hieraan ook de bedrijventerreinenstrategie. De sociale visie is niet vastgesteld.

Men is in 2002 begonnen met het opstellen van een Plan van Aanpak om te komen tot een structuurvisie binnen een periode van drie jaar. Een projectgroep heeft zich een half jaar gebogen over deze taak, wat leidde tot een eerste 'ambitiedocument'. Al gauw bleek echter, dat er binnen de organisatie onvoldoende draagvlak was voor het opstellen van deze visie en ook de politiek stond niet te springen om deze 'stedelijke' visie. Onder leiding van Riek Bakker (BVR) werden vervolgens een aantal (succesvolle) workshops gehouden (voor het College en de ambtelijke top) om te komen tot meer 'commitment'. Hierna is men meer naar buiten gaan treden, en werden

ontwerpateliers en discussies tezamen met stakeholders (onder meer vanuit de regio) georganiseerd. Hiervan ging zoveel overtuigingskracht uit, dat gedurende het proces steeds meer draagvlak ontstond. Dit resulteerde (in het najaar van 2004) in een nieuw document, hiervoor werd tevens een brede manifestatie georganiseerd. Aan de hand van dit document werden debatten, ontwerpateliers en discussiebijeenkomsten in de wijken georganiseerd. Het resultaat hiervan was, dat er langzaam maar zeker draagvlak ontstond voor verdichting van wonen met hoogbouw en voor Den Haag als 'internationale stad'. Daarmee was de basis gelegd voor de nieuwe structuurvisie, die in 2005 in concept door B&W werd vrijgegeven.

De gemeenteraad is na een stevig debat akkoord gegaan. Men had moeite met het late informeren van de ontwikkelingen en uitkomsten door de dienst. Tijdens het proces is nauwelijks met de raad gesproken, dit is gedaan om enige voortgang in het geheel te houden⁷³. In eerste instantie heerste binnen de dienst het idee om telkens tussenproducten te maken en deze stap voor stap goedgekeurd te krijgen. Dit is echter niet gelukt. De totstandkoming van de structuurvisie is uiteindelijk vooral te danken aan een strakke en consequente sturing door de verantwoordelijke wethouder en de algemene directeur van de dienst DSO, in nauwe samenwerking met de projectleider. Tijdens het opstellen van de structuurvisie (na twee jaar) is overigens in Den Haag wel een wethouderswisseling geweest. In dit geval gaf het geen verdere nadelige gevolgen, omdat de nieuwe wethouder eveneens sterk op het plan heeft ingezet. Ook heeft hij de raad en burgers meer betrokken bij de totstandkoming van het plan.

Het totstandkomingproces van de structuurvisie staat hieronder ter toelichting globaal uiteengezet.

Najaar 2004:

- discussienota
- breed gecommuniceerd in een manifestatie
- op basis daarvan in november afgesproken en concept structuurvisie te maken

Maart 2005:

- concept structuurvisie in College
- samenspraak / consultatie met rijk, buurgemeenten, stakeholders en stadsgesprekken

Juni 2005:

- vaststelling structuurvisie in College

November 2005:

- vaststelling structuurvisie in Raad

Wettelijk kader

De structuurvisie van Den Haag is destijds opgesteld als beleidsdocument en is daarmee geen formeel plan conform aan de WRO geworden. Het plan miste een formeel inspraakproces en voldoet daarmee niet aan het (destijds) van kracht zijnde wettelijke kader. Hiervoor is bewust gekozen, onder meer omdat er al een wettelijk kader lag, namelijk in de vorm van het RSP Haaglanden. Ook in het kader van de Wro zal de visie geen wettelijke status meekrijgen.

Het regionale structuurplan (RSP) van de regio Haaglanden voldoet wel aan de wettelijke status, zoals bedoeld in de WRO, en zal ook met de invoering van de Wro de basis vormen voor dit wettelijke kader. Momenteel wordt nagegaan of de eigen structuurvisie van Den Haag is verankerd in dit RSP en of op deze wijze wordt voldaan aan de gestelde eisen van de wet.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De structuurvisie is een juist instrument geweest om te komen tot een betere uitvoering van het ruimtelijke beleid. Veel van de gewenste ontwikkelingen zijn in gang gezet.

⁷³ Tijdens de eerste periode van opstellen van de structuurvisie is de Raad alleen in algemene zin geïnformeerd over het opstellen van de structuurvisie. Vanaf het najaar 2004 vond het College / de wethouder RO, dat de Raad meer in het proces moest worden meegenomen.

- De (gewenste) integratie met het beleid van andere gemeentelijke diensten, maar ook de integratie binnen de eigen dienst, is niet geheel gelukt. Met name de vertaling van de sociale component in de visie schiet te kort. De vraag is 'in hoeverre dit een echte tekortkoming is, en in hoeverre integratie kan worden doorgevoerd?'. De ruimtelijke dienst meent, dat de sturingskracht die van de ruimtelijke visie uitgaat, hier niet door is beperkt.
- De discussie in en met de stad is (te) laat gevoerd, hierdoor is het draagvlak van de structuurvisie beperkt. Dit vraagt om verdere actie in de uitwerking.
- Binnen de eigen dienst is veel discussie gevoerd over de structuurvisie tijdens de ontwikkeling van het plan. Deze discussie is tot zeer ver in het proces doorgezet. De projectmatige aanpak (OGON structuur) van het 'project structuurvisie' ging behoorlijk tegen de lijn van de dienst in.
- De 'uitvoeringsparagraaf' in de structuurvisie had eerder en sterker in het proces moeten zitten. Het is daardoor wat summier. Betreffende de bovenstaande constatering dient te worden toegevoegd, dat binnen de organisatie verschillende standpunten worden ingenomen.

Commentaar onderzoekers

- Den Haag beschikt met de structuurvisie over een stevig beleidsdocument. De effectiviteit van het instrument schuilt vooral in ontwikkelingsproces. Dit planproces heeft geleid tot een nieuwe visie op de ontwikkeling van Den Haag als internationale stad aan de zee. Een visie die kan bogen op een stevig draagvlak, zowel binnen de organisatie als in de stad.
- Het succes van de structuurvisie staat en valt echter bij het vervolg. De vertaling van de structuurvisie in negen masterplannen enerzijds en in een stedelijk uitvoeringsprogramma met financiële onderbouwing anderzijds, kan leiden tot een effectief instrumentarium. Het totale programma zal vervolgens goed gemanaged moeten worden.
- De structuurvisie heeft een duidelijk planologisch karakter, het levert een sterk ontwikkelingsperspectief voor de stad. Wat ontbreekt, is een heldere visie op de stedenbouwkundige structuur van de stad, en de maatregelen die nodig zijn om de ruimtelijke kwaliteit, de stedenbouwkundige samenhang en de leesbaarheid van de stad te versterken.
- De visie is nog onvoldoende integraal. Meer aandacht voor de ruimtelijke vertaling van de sociaalmaatschappelijke en sociaaleconomische problematiek is gewenst.

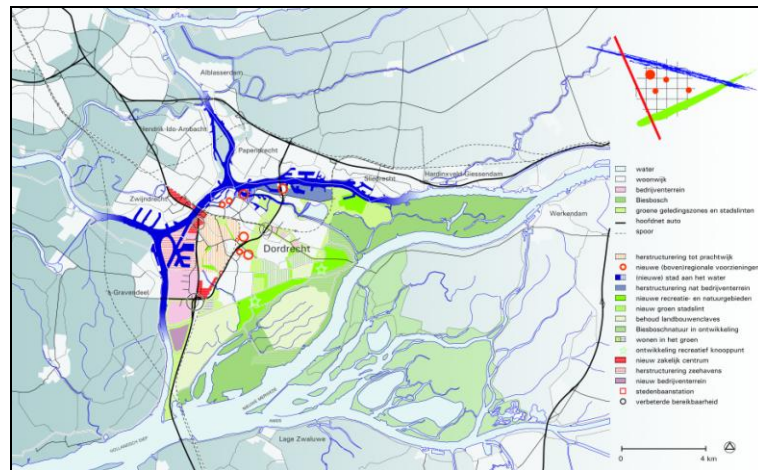
Dordrecht

Gesprek gevoerd met:

Sector Stadsontwikkeling (Sector SO)

Dhr. Niek de Wit
Projectleider structuurvisie

26 juni 2008



Figuur B I.7: Kaart structuurvisie 'Dordrecht 2020' (2008)

Introductie

Historie en traditie

In februari 2008 heeft Dordrecht het gewenste ruimtelijke beeld voor de toekomst van de stad kenbaar gemaakt met het uitbrengen van de *Ontwerp Structuurvisie Dordrecht 2020*. In deze structuurvisie zijn de ontwikkelingen waar de stad voor de komende jaren voor staat, vertaald naar ruimtelijke opgaven. Dit alles leidt tot een kaartbeeld van Dordrecht anno 2020.

De gemeente Dordrecht kent geen echte traditie in structuurplanning van stadsomvattende planvormen. Traditie in planvorming moet vooral gezocht worden op het gebied van sectorale en gebiedsgerichte plannen. Voorafgaand aan de huidige structuurvisie is een stadsplan opgesteld (2000), welke geen juridische binding had (niet conform de WRO). Het plan fungeerde vrij goed, inhoudelijk waren de plannen goed opgesteld. Echter, de relaties tussen de verschillende projecten in dit plan waren niet goed in beeld gebracht. Tevens ontbrak een goed uitwerkingsprogramma.

Aanleiding

De aanleiding tot het vervaardigen van de structuurvisie wordt gevoed vanuit een politiek-bestuurlijke en een inhoudelijke kant. Het gemeentelijke politieke bestuur heeft kenbaar gemaakt een nieuwe structuurvisie conform de Wro te willen om (1) aan te kunnen sluiten bij het nieuwe wettelijke kader en (2) om te kunnen inspelen op diverse nieuwe ontwikkelingen. Daarmee komt direct de inhoudelijke kant aan het licht: ‘nieuwe vraagstukken voor de stad maken een nieuwe structuurvisie noodzakelijk’⁷⁴.

Huidige en nieuwe ontwikkelingen vragen om keuzen, ten einde een goede ruimtelijke planning te kunnen blijven garanderen. Het bebouwde deel van de stad nadert de verstedelijkingsgrenzen en nieuwe ontwikkelingen in Dordrecht en omgeving doen zich voor. Dit leidt tot het maken van diverse keuzen over zaken als ‘natte en droge bedrijventerreinen, voorzieningen, locaties voor stedenbaanstations, woningbouw en nieuwe attracties, het invullen van stedelijke knooppunten en het creëren van nieuwe ontsluitingen, en transformatie en herstructurering’⁷⁵.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

De structuurvisie dient als een kader en inspiratiebron voor verschillende partijen en inwoners. Het plan is tevens een basisdocument, dat mede in het licht van de Wro en de inbegrepen Grondexploitatiewet, een juridisch toetskader moet vormen voor ruimtelijke initiatieven. De structuurvisie stuurt direct aan op de ruimtelijke keuzes en de inzet van de instrumenten op het gemeentelijke niveau, hiermee is het plan geen vrijblijvend visiedocument. De definitieve versie van de structuurvisie zal worden gekoppeld aan een gemeentelijk uitvoeringsprogramma.

Afstemming en integratie

De structuurvisie van Dordrecht heeft een integraal karakter. Naast de integratie van fysieke componenten zijn economische en, in een beperktere mate, sociale componenten vertaald naar ruimtelijke beleidskaders. Daarnaast zorgt het document voor de afstemming tussen uiteenlopende onderliggende nota's en plannen.

Schaalniveau en samenwerking

De structuurvisie en het uitvoeringsprogramma zijn afgestemd op een ruimtelijk kader genaamd *Ruimte Geven*. Dit ruimtelijke kader omvat een regionale visie waarbinnen regionale relevante beleidskeuzes zijn vastgelegd. Het kader is tot stand gekomen op basis van een gemeenschappelijke regeling tussen de Drechtsteden. De regionale visie is tevens uitgewerkt in een realisatiestrategie voor de ruimtelijke opgaven van de Drechtsteden. Naast het bieden van afstemming tussen de eigen visie van de gemeente Dordrecht en de gezamenlijke ruimtelijke visie van de Drechtsteden, dient de structuurvisie als communicatiemiddel naar beleidsorganen op hogere schaalniveaus, zoals de provincie en het Rijk. Het plan tracht hiermee de input te vormen voor onder meer het streekplan (dit plan wordt eveneens herzien in de vorm van een provinciale structuurvisie conform de Wro)

⁷⁴ Naar: Gemeente Dordrecht (2008-I: 15) *Ontwerp Structuurvisie Dordrecht 2020*.

⁷⁵ Zie onder meer: Gemeente Dordrecht (2008-I: 15).

Tenslotte zijn ook de belangrijkste bovenregionale opgaven uit zowel het ruimtelijke kader ‘Ruimte Geven’ als de ‘ontwerp Structuurvisie Dordrecht 2020’ meegenomen in het werkdokument *World Port, World City*, dit als een gezamenlijke bijdrage van de Drechtsteden en Rotterdam op de visie *Randstad 2040*.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

Hoewel de problemen van Dordrecht niet talrijk zijn, zijn er enkele aandachtspunten te noemen waarop de structuurvisie tracht in te spelen. Dordrecht kampt met een vrij eenzijdige woningmarkt. Men wil graag meer koopkrachtige inwoners aan zich binden ten behoeve van een bredere basis voor de bestaande en nog te realiseren voorzieningen. Een ander belangrijk punt is het vergroten van de externe veiligheid. Binnen Dordrecht liggen grootschalige corridors (A16 en spoor).

In de ontwerp Structuurvisie zijn voorwaardelijke ontwikkelingen aangegeven. Deze ontwikkelingen zijn slechts mogelijk indien er oplossingen worden gevonden voor de veiligheidsproblematiek rondom het spoor. Verder zijn in de ontwerp Structuurvisie milieutypologieën opgenomen die randvoorwaarden geven aan beoogde ontwikkelingen. Binnen de looptijd van de Structuurvisie (tot 2020) is het slechts mogelijk de veiligheidsproblematiek beheersbaar te maken, er zullen door het gedeeltelijk verminderen van het transport van gevaarlijke stoffen geen extra ontwikkelmogelijkheden ontstaan. Het volledig uitplaatsen van het vervoer van gevaarlijke stoffen voor de periode 2020 is, gelet op de kosten die hiermee zijn gemoeid, niet te voorzien.

Daar waar sprake is van grotere ontwikkelingen is altijd sprake van een integrale benadering waar infrastructuur en milieu, als een twee-eenheid, deel van uitmaken. Het is immers zo dat de milieucapaciteit van infrastructuur eerder is bereikt, dan de technische capaciteit.

Ambities en doelstellingen

In de structuurvisie worden een aantal ambities en doelstellingen geformuleerd, een aantal van deze ambities en doelstellingen zijn reeds eerder opgesteld in het *Meerjarenbeleidsprogramma 2006 – 2010* van het gemeentebestuur. De Dordse ambities en doelstellingen moeten leiden tot een Dordrecht in 2020, dat gekarakteriseerd kan worden als ‘een betekenisvolle, complete centrumstad in de regio: een stad met een sterke sociale, culturele en economische functie voor de Drechtsteden’⁷⁶. Dordrecht moet een stad worden, waarin ‘de economie, de infrastructuur en de leefomgeving in een fraai stedelijk netwerk tot ontwikkeling zijn gekomen’⁷⁷.

In het Meerjarenbeleidsprogramma van de gemeenteraad zijn de gemeentelijke ambities vertaald naar drie stedelijke thema’s, te weten: *Aantrekkelijk Dordrecht*, *Sociaal Dordrecht* en *Leefbaar Dordrecht*. Naast deze drie thema’s is met oog op Dordrecht in 2020 nog een vierde ambitie in de structuurvisie geformuleerd, *Drechtsteden in Europees verband*. Een belangrijk terugkerend element bij het verwezenlijken van deze thema’s moet het toepassen van een adequaat gebiedsgericht milieubeleid worden.

De ontwikkelde ruimtelijke visie van Dordrecht resulteert in een tiental uitgewerkte doelstellingen. Hieronder worden deze doelstellingen puntsgewijs geformuleerd⁷⁸:

- een sterke regio,
- een aantrekkelijke binnenstad,
- een aangenaam leefklimaat in de wijken,
- gedifferentieerde en aantrekkelijke woonmilieus,
- versterking van de economie en het creëren van voldoende werkgelegenheid,
- goed bereikbare sociaal-culturele en recreatieve voorzieningen,
- een prettige openbare ruimte,
- groene en waterzones verbeteren,
- bereikbaarheid verbeteren,
- veiligheid vergroten en verminderen milieubelasting.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De ruimtelijke visie en de hieruit voortvloeiende opgaven en ontwikkelingen worden gevisualiseerd doormiddel van een tamelijk globale plankaart. Binnen deze kaart vormen vijf elementen de basis voor het structuurbeeld: *de roodstructuur* (infrastructuur), *de blauwstructuur* (de delta van Rijn en Maas), *de groenstructuur* (de stad aan de Biesbosch), *het raster* (indeling van de stad) en *de brandpunten* (dynamische punten, ontwikkeling / herstructurering).

76 Naar: Gemeente Dordrecht (2008-I: 19).

77 Naar: Gemeente Dordrecht (2008-I: 19).

78 Uit: Gemeente Dordrecht (2008-I: 19-28).

Het structuurbeeld wordt nader uitgediept aan de hand van verschillende thema's, deze thema's worden elk vertaald naar projecten en programma's. De verschillende projecten en programma's zijn vervolgens verankerd in een uitvoeringskader. Het uitvoeringskader wordt bondig beschreven in de structuurvisie in de vorm van een uitvoeringsstrategie.

Naast een uitvoeringsstrategie is binnen de structuurvisie ook een plan-MER opgenomen. In de structuurvisie worden onder meer locaties in beeld gebracht welke zijn aangewezen voor mer-plichtige activiteiten. Een plan-economische onderbouwing zit er echter niet duidelijk in (impliciet wel, expliciet niet). Deze onderbouwing is verwoord in de nota BOVO, deze nota 'hangt' onder de structuurvisie.

Van visie naar uitvoering

De structuurvisie bevat een uitvoeringsstrategie op hoofdlijnen, zoals voorgeschreven in de Wro. Aan de definitieve versie zal een uitvoeringsprogramma worden gekoppeld. Dit ruimtelijke programma omvat een ontwikkelingskader voor de korte en lange termijn in zowel kwantitatieve en kwalitatieve zin. De structuurvisie moet een belangrijk instrument gaan vormen in de stedelijke planning van Dordrecht en richt zich op vragen als: 'wat kan een stad op welk moment qua programma realiseren en hoe verhouden de onderlinge projecten zich tot elkaar?'⁷⁹

Het stedelijke programma wordt bewaakt met behulp van het instrument 'de structuurvisie monitor'. De gemeente Dordrecht tracht op deze wijze met de structuurvisie een blijvend actueel en dynamisch kader te ontwikkelen, waarin de uitvoering een continu proces dient te zijn. Om dit continue proces in goede banen te leiden zijn een aantal instrumenten ontwikkeld waar de dienst gebruik van gaat maken. Hieronder zijn het instrumentarium en de methodiek kort toegelicht.

Structuurvisie monitor

De structuurvisie monitor wordt ingezet om de samenhang tussen het programma en het planningskader van de structuurvisie te kunnen monitoren. Deze monitor maakt het mogelijk om ruimtelijke en programmatische doelen te volgen en tevens de financiële resultaten inzichtelijk te maken.

Dynamische integrale ontwikkelingsstrategie en dynamisch programmakader

Consequenties van nieuwe beleidskeuzen moeten integraal worden onderzocht en verwerkt in de totale ontwikkelingsstrategie. In de dynamische uitvoeringsstrategie worden programma, tijd en geld continu op elkaar afgestemd. Het programmakader moet ruimte bieden voor dynamiek en kunnen inspelen op nieuwe mogelijkheden of invalshoeken die zich gaandeweg ontwikkelen. De structuurvisie mag vanwege de planhorizon geen 'planologisch keurslijf' zijn.⁸⁰

Dynamisch planningsinstrument en dynamische investeringsstrategie

"De functionele programma's uit de structuurvisie vormen het programmatische kader voor de concrete uitwerking in programma's en projecten. Binnen het programmatische kader kan worden geschoven in de planning, mits het totale programma niet uit het oog wordt verloren. Het veranderen van onderdelen van het programma op bepaalde locaties zal gevolgen hebben voor programma's op andere locaties en de investeringsstrategie." De dynamische investeringsstrategie brengt daarom in hoofdlijnen op stedelijk niveau welke financiële consequenties de ruimtelijke opgave heeft.

Evaluatie structuurvisie en sturingsmomenten

Men heeft voorgesteld in het laatste jaar van elke collegeperiode de stand van zaken omtrent de structuurvisie te evalueren. "Deze evaluatie moet informatie bevatten over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid die onmisbaar zijn voor de verdere ontwikkeling van het beleid in de volgende collegeperiode"⁸¹. Het uitvoeringsprogramma is verankerd in de meerjarenplanning van de gemeente. In deze meerjarenplanning is het mogelijk om per raadsperiode andere accenten te leggen en deze via een reguliere partiële herziening door te voeren. Deze reguliere partiële herziening heeft betrekking op verschillende onderdelen van de structuurvisie. In de structuurvisie is een schema opgenomen waarin de sturingsmomenten van de raad en het college worden samengevat.

79 Gemeente Dordrecht (2008-I: 95).

80 Gemeente Dordrecht (2008-I: 100-101).

81 Uit: Gemeente Dordrecht (2008-I: 101).

Vervolg

De structuurvisie beoogd een dynamisch beleidsdocument te zijn, er zal daarom iedere vier jaar worden gestreefd naar een herziening van de structuurvisie.

Organisatie

De gemeentelijke organisatie van Dordrecht kent drie soorten organisatieonderdelen: sectoren, bedrijven en programma's. Het grootste gedeelte van het werk wordt uitgevoerd volgens het sectorenmodel, waarbinnen Stadsontwikkeling (SO) en Maatschappelijke ontwikkeling (MO) de belangrijkste sectoren zijn. Een belangrijke rol is tevens weggelegd voor het Stads Bestuurs Centrum (SBC): "Het SBC is verantwoordelijk voor de regie, coördinatie en ontwikkeling van strategische vraagstukken op het gebied van concernbeleid, middelen en organisatie, alsmede van de (bestuurlijke) planning- en control-cyclus in de meest brede zin van het woord. De logistiek-inhoudelijke en secretariële ondersteuning van College en directie geschiedt eveneens vanuit het SBC"⁸².

Taken die weinig sturing vanuit de gemeenteraad vragen, kunnen worden ondergebracht in de gemeentelijke bedrijven (op afstand). Daarnaast worden verschillende (thematische) programma's ontwikkeld, die door de beleidssectoren heenlopen. Deze programma's hebben elk een eigen directeur, die integraal verantwoordelijk is voor de projecten binnen zijn of haar programma.⁸³ De visie krijgt input vanuit verschillende beleidsdisciplines (voor zover deze een ruimtelijke component heeft), dit zijn onder meer: economie, binnenstad, milieu, verkeer en vervoer etc. Deze beleidsdisciplines zijn vooral vertegenwoordigd binnen de sector Stadsontwikkeling.

Overigens dient, wellicht ten overvloede, te worden opgemerkt, dat de uitvoering van het beleid afkomstig uit de structuurvisie uiteindelijk plaatsvindt op de schaal van projecten en programma's. Hierbij zijn alle gemeentelijke disciplines op het gebied van beleidsvorming en projectmanagement betrokken, maar ook het Grondbedrijf, planjuristen, etc.

Planproces

De ontwikkeling van de structuurvisie is gestuurd vanuit twee opdrachtgevers: de Sector So en Sector MO. Het planproces verliep vrij snel, de structuurvisie werd binnen een jaar opgesteld. De discussieperiode vooraf aan het planproces duurde echter wel langer. De structuurvisie is door twee personen getrokken, waarbij gebruik is gemaakt van de expertise binnen de eigen organisatie (afdeling Beleid SO en de Grondbedrijf) en af en toe deskundig advies is ingeschakeld (o.a. dhr. J. vd Brand).

Vooraf aan de realisatie van de structuurvisie is een groot interactieproces opgezet. Zo is in juni 2007 tijdens het 'Rondje Dordrecht 2020' intensief gesproken met de Dordtenaren over de toekomstige inrichting van de stad. Men kon op verschillende manieren hun mening geven over een aantal ruimtelijke vraagstukken: de 'Dordtse Doordenkers'. Discussienota's met daarin nieuwe ontwikkelingen en trends vormden hierbij onder meer de input. Ook is men rond de tafel gaan zitten met diverse andere betrokken actoren. Al deze uitkomsten zijn meegenomen bij de vorming van de visie in het uiteindelijke strategische beleidsdocument.

Wettelijk kader

De structuurvisie van Dordrecht is opgesteld in het licht van het nieuwe wettelijke kader. Men verwacht goed gebruik te kunnen gaan maken van de middelen die dit kader biedt, zoals het kunnen verevenen van bovenplanse kosten en het benutten van de kosten afkomstig uit grondexploitaties. De wet schrijft voor, dat bij gebruik van deze middelen, dit moet worden verantwoord in de structuurvisie. Dit gebeurt voldoende adequaat in de visie van Dordrecht. Eén van de redenen voor het benutten van dit nieuwe instrumentarium is om plannen ten aanzien van de sociale huur te kunnen bekostigen.

Een ander voordeel van de Wro is het verminderen van zware planvormingprocedures en het ontbreken van een verplichte planvorm. Hierdoor is het beleidsdocument eenvoudiger op te stellen en te herzien. Tegelijkertijd zijn er dankzij het geboden instrumentarium wel goede regiemogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen.

Echter, de organisatie voorziet nog wel enkele spannende punten ten aanzien van de jurisprudentie omtrent het wettelijke kader en de verantwoordelijkheden / bevoegdheden van de verschillende beleidsorganen. Zo wenst de

82 Uit: Gemeente Dordrecht (2008-II): www.dordrecht.nl.

83 Gemeente Dordrecht (2008-II).

gemeente Dordrecht een leisure voorziening op een locatie die nu nog bestaat uit bedrijventerreinen. Deze wens is in strijd met de wens van de provincie welke is verwoord in het streekplan. De provincie dient nu echter ook een nieuwe structuurvisie te ontwikkelen. Met behulp van een inpassingplan kunnen zij dit gebied 'overrulen'. De vraag is echter 'kunnen zij verantwoorden, dat dit een ontwikkeling is van regionaal belang?'.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De effectiviteit van het plan hangt af van de mate waarin de uitvoeringsstrategie uiteindelijk is behaald. De gemeente Dordrecht denkt met behulp van de beschreven middelen en instrumenten, zoals de dynamische structuurvisie monitor, een krachtig sturingsinstrument in handen te hebben.
- Vooraf aan de ontwikkeling van de structuurvisie in een groot interactief proces gestart. De ervaring is echter, dat het voor met name burgers (te) weinig oplevert. Het is vaak in deze fase van het planproces nog te abstract en teveel een 'ver van mijn bed show'.

Commentaar onderzoekers

- De gemeente Dordrecht lijkt met de structuurvisie een duidelijk en effectief beleidsinstrument in handen te hebben. De ontwikkelde programmastructuur en bijbehorend instrumentarium is hierin een belangrijke bijdrage.
- Het beleidskader afkomstig uit de structuurvisie heeft een integraal karakter. Naast sec fysieke componenten worden ook sociale en economische ontwikkelingen vertaald naar een ruimtelijke neerslag.
- In de structuurvisie wordt op een juiste wijze tegemoet gekomen aan de gestelde eisen van de wetgever ten aanzien van het instrumentarium uit het nieuwe wettelijke kader. Duidelijke aspecten in de Wro zijn; het organiseren van de doelen en het verantwoorden hoe deze doelen moeten worden behaald.

Eindhoven

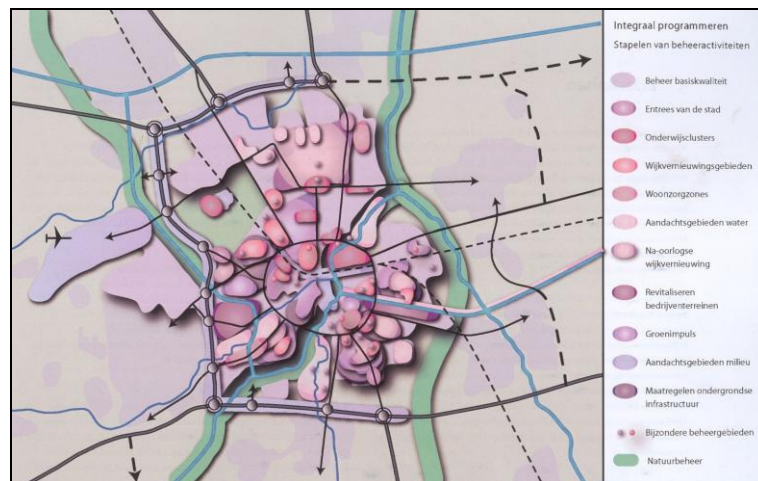
Gesprek gevoerd met:

Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (Dienst SOB)

Mw. Solange Beekman
Stedenbouwkundige en oud-projectleider ruimtelijke visie

Dhr. Paul Wolff
Projectleider nieuwe structuurvisie

18 juni 2008



Figuur B I.8: Kaart ruimtelijke visie Eindhoven 2030 'aangenaam kennis maken' (2004)

Introductie

Historie en traditie

Eindhoven werkt momenteel met *Aangenaam kennis maken, Ruimtelijke visie Eindhoven 2030*. Deze ruimtelijke visie bestaat uit twee delen, een deel A (2004): de analyse, en een deel B (2005): de visie. De visie is echter niet officieel vastgesteld door het laatste college. Op dit moment wordt gewerkt aan een ‘interim-structuurvisie’, deze wordt ontwikkeld in het kader van de Wro en is tevens bedoeld om, meer dan voorheen, te dienen als een regiemiddel met behulp van onder meer het nieuwe grondexploitatie instrument uit het nieuwe wettelijke kader. Hiermee hoopt de Sector SOB een ‘stok achter de deur te hebben’.

Eindhoven kent een langere traditie wanneer het gaat om het opstellen van stadsvisies en ruimtelijke plannen. Echter, de ruimtelijke visie voorafgaand aan de huidige visie is reeds 15 jaar geleden ontwikkeld. Deze visie is destijds opgesteld naar aanleiding van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. In 1999 heeft de gemeente Eindhoven de *Stadsvisie 2010* uitgebracht. Deze brede stedelijke visie is voortgekomen uit het GSB / ISV-beleid en kent een planhorizon tot en met 2010. Het voormalige college uit 2002 formuleerde in lijn met deze stadsvisie haar programma ‘Samen Stad’ (2002).

Aanleiding

Naar aanleiding van onder meer de Nota Ruimte (2004), waarin de regio Zuidoost Brabant als ‘Brainport’ op de kaart werd gezet, en de toenemende concurrentie van regio’s als ‘stedelijk knooppunt’, kwam de vraag naar een nieuwe ruimtelijke visie. De term Brainport werd destijds primair verwoord als economisch concept, met de nieuwe visie moest dit concept echter ook ruimtelijk worden ingebed. De realisatie van de ruimtelijke visie vond plaats vlak voor de overgang naar een nieuw bestuurlijk College. Dit nieuwe College van B&W heeft het plan nooit officieel goedgekeurd. Het College nam in het Coalitieakkoord 2006-2010 andere prioriteiten op. In dit akkoord werd de nadruk gelegd op een sociaal vernieuwende agenda en niet op het ruimtelijk-fysiek beleid.

Met de invoering van de Wro worden de gemeenten in Nederland aangezet om te gaan werken met een structuurvisie, die aansluit bij het wettelijke kader en zelf ook een wettelijke status heeft. Dit betekent concreet voor Eindhoven, dat er een nieuwe ruimtelijke visie dient te worden opgesteld, dat tevens moet worden vastgesteld door de gemeenteraad. De ambtelijke organisatie voorziet hierbij echter goede mogelijkheden voor een sterkere positie van de structuurvisie binnen het gemeentelijke beleid, dankzij de nieuwe instrumenten die het wettelijke kader aanreikt. Dit onder meer vanwege de herziende grondexploitatie wet en de mogelijkheden tot bovenplanse vereveningen.

Huidig beleidsinstrument

Functie en positie binnen organisatie

De Ruimtelijke visie Eindhoven 2030 heeft als primaire doelstelling meegekregen, tegemoet te komen aan de wens voor een ruimtelijke vertaling van het Brainport concept, met daarin opgenomen de daarbij benodigde ontwikkelingen en opgaven. Hoewel de visie in beperkte mate wel heeft gewerkt als sturingsinstrument voor ruimtelijke investeringen, heeft de visie onvoldoende een basis weten te leggen om ontwikkelingen tegen te houden die niet pasten binnen de uitgangspunten van de visie. Het beperkte draagvlak vanuit de gemeenteraad uit de tweede collegeperiode heeft geresulteerd in het ontbreken van een bindende, wettelijke status van de ruimtelijke visie. Hierdoor ontbreekt het in de stad aan een stedelijk toetsingskader, waaraan particuliere initiatieven kunnen worden getoetst.

Vanuit de Dienst SOB ontstond zodoende de behoefte aan een breder gedragen en meer centraal gesteld beleidsdocument. Met behulp van het nieuwe wettelijke kader hoopt de organisatie hierin te kunnen gaan voorzien. Men tracht met de interim-visie een helder verhaal te hebben richting de gemeentelijke politiek. Met de ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie staat Eindhoven tevens voor een aantal nieuwe uitdagingen. Het gehele stedelijke grondgebied is vol gepland en grotendeels in particuliere handen. Dit vraagt eens te meer om de noodzaak naar een instrument, waarmee de gemeente haar positie als ruimtelijke regisseur kan versterken. De instrumenten uit de nieuwe grondexploitatie wet en de Wro bieden hierin uitkomst.

De Dienst SOB heeft mankrachten vrijgemaakt voor de implementatie van de voorschriften uit de Wro in de nieuwe structuurvisie. Zo is er een speciale ‘taskforce’ opgericht.

Afstemming en integratie

Bij aanvang van de ontwikkeling van de Ruimtelijke visie Eindhoven 2030 heeft men gepoogd de visie integraal op te zetten, alle (relevante) diensten binnen de gemeente werden bij het planproces betrokken. Echter, de ontwikkeling van de sociale component van de visie liet langer op zich wachten en bleek uiteindelijk lastig inpasbaar. Dit heeft tot gevolg gehad, dat de ruimtelijke dienst uiteindelijk de visie zelf heeft afgerond. Hierdoor is de visie hoofdzakelijk een ruimtelijk / economisch product geworden, wat een integraal karakter kent binnen de fysieke sector.

De Dienst SOB tracht met de nieuwe interim-structuurvisie een meer integraal plan te kunnen presenteren. Deze integraliteit heeft echter wederom sterk betrekking op de fysieke sector. Er is geen sprake van een nieuwe, brede integrale stadsvisie, waarbinnen alle componenten (fysiek, sociaal en economisch) even sterk vertegenwoordigd zijn. Toch zal het plan wel meer dan voorheen de elementen uit de sociale en economische beleidsdisciplines bevatten. Er zal nu tevens sprake zijn van een bepaalde mate van afstemming tussen de verschillende gemeentelijke diensten.

Het accent ligt, gezien het interim karakter, op het afstemmen en integreren van het bestaande ruimtelijke beleid. Er zal een bundeling plaatsvinden van de verschillende thematische uitwerkingsplannen en nota's.

Schaalniveau en samenwerking

De huidige ruimtelijke visie en de nieuwe structuurvisie beslaan alleen het gemeentelijke grondgebied, maar plaatsen de visie wel in een bovengemeentelijke context. De onderliggende programma's kijken over de gemeentegrenzen heen. Andersom werkt de regionale visie ook door op de beide visies, daarmee hebben de visies wel een regionale insteek. Er is niet gekozen voor een intergemeentelijke structuurvisie. Het bestuur kiest voor de eigen verantwoordelijkheid voor een eigen gemeentelijke besluitvorming.

Het ruimtelijke beleid van Eindhoven beperkt zich niet tot een aanpak binnen het eigen stedelijke grondgebied. Er zijn diverse projecten in ontwikkeling die voor een groot deel of zelfs volledig op de naastgelegen gemeentelijke grondgebieden plaatsvinden. Stadsuitbreiding is slechts mogelijk op andere gemeentelijke gronden, aangezien de Eindhovense gronden volledig vol gebouwd zijn. Binnen het eigen grondgebied zijn slechts met transformatie of verdichting nieuwe ontwikkelingen mogelijk.

Een goede en nauwe samenwerking tussen gemeenten is hiervoor een vereiste. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vinden deels plaats vanuit het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). Dit SRE is een bestuurlijke samenwerking van 21 gemeenten voor grensoverschrijdende ontwikkelingen in Zuidoost Brabant. De regionale samenwerking was op een aantal beleidsterreinen wettelijk verplicht, 'te weten voor ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer, economische ontwikkelingen en milieu'⁸⁴. Vrijwillige samenwerking vindt plaats 'op het gebied van cultuurhistorie, recreatie en toerisme, zorg en welzijn'.⁸⁵

De laatste jaren zijn er weinig spanningen meer tussen de provincie, de verschillende gemeenten uit de regio Zuidoost Brabant en de gemeente Eindhoven. Men zit op één lijn als het gaat om de vertaling van het ruimtelijke beleid. Dit ruimtelijke beleid is ook vastgelegd in het streekplan, welke eveneens in ontwikkeling is in de vorm van een nieuwe interim-structuurvisie.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De problemen ten aanzien van het ruimtelijke beleid van de gemeente Eindhoven hebben vooral betrekking op de beperkte ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Eindhoven is eigenlijk vol. Daarnaast zijn het waarborgen van de leefkwaliteit (de groen- / blauwstructuur en de sociale component) en het mobiliteitsvraagstuk (de stad slibt dicht) punten van zorg.

Ambities en doelstellingen

De financiële en ruimtelijke situatie van de gemeente Eindhoven en de regio Zuidoost Brabant zijn aan flinke veranderingen onderhevig (geweest). "De stad krijgt te maken met de gevolgen van de internationale recessie, de bezuinigingen van het Rijk, het aflopen van Europese subsidieprogramma's, het afblazen van de herindeling en

84 Dit is overigens komen te veranderen met de inwerkingtreding van de Wro. De regio wordt niet langer verplicht om een regionale structuurvisie op te stellen. De enige bindende afspraken voor Eindhoven zijn de bestuurlijke afspraken op het gebied van wonen en werken. De andere taken doet Eindhoven alleen op nadrukkelijk verzoek van gemeenten en / of provincie.

85 Naar: Groepsproject master Planologie (2007: 49).

het teruglopen van de inkomsten uit grondverkoop, leges etc.”⁸⁶ Naast de veranderende financiële situatie komen ook nieuwe beleidsthema's in beeld, die extra aandacht van het Rijk en de Europese Unie krijgen. Het gaat hier om de naoorlogse wijkvernieuwingen, culturele impulsen, watermanagement, de externe veiligheid, stedelijke netwerken (Brabantstad) en Brainport. Deze veranderingen leiden tot nieuwe opgaven en uitdagingen, en vragen om een actualisatie van de ambities en doelstellingen.

De ambities die zijn geformuleerd in de Ruimtelijke Visie Eindhoven 2030 blijven grotendeels overeind in de interim-structuurvisie. Het accent ligt in de visie op het waarmaken van het bestaande beleid, er vinden geen nieuwe beleidsontwikkelingen plaats.

De belangrijkste ambities van de gemeente zijn, dat de stad het brandpunt van Brainport Zuidoost Brabant wil zijn en verder wil uitgroeien tot de Toptechnologie regio Zuidoost Nederland. Naast deze ambitie zijn de groenstructuur, het versterken van de kwalitatieve woonomgeving en duurzaam ruimtelijk gebruik belangrijke aandachtspunten. De belangrijkste doelstellingen die de Dienst SOB wil bereiken met de nieuwe structuurvisie zijn (1) een omslag bewerkstelligen van hoofdzakelijk faciliteren naar meer regisseren van ontwikkelingen en (2) het daadwerkelijk uitvoeren van het 'vigerende bestaande beleid'.

Er heerst een bepaalde angst en onzekerheid, met name bij de politiek, over de interim-structuurvisie (en de bestaande visie). Het politieke bestuur heeft toegezegd andere prioriteiten. De ruimtelijke dienst heeft daarentegen een sterke sturingswens en acht deze noodzakelijk om de kwaliteitskant van de ruimte te verbeteren en ontwikkelingen op de gewenste wijze in te kunnen passen in de bestaande ruimtelijke structuur.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De Ruimtelijke Visie Eindhoven 2030 valt te rekenen onder een globale visie, de kaart is schetsmatig opgezet. De nieuwe structuurvisie zal deze lijn doorzetten, maar op een aantal punten zal de nieuwe visie meer gedetailleerde accenten leggen. Dit zal onder meer terug te zien zijn in de plankaart. Het zal echter geen sterk gedetailleerd plan worden.

De Ruimtelijke visie Eindhoven 2030 gaat uit van drie ontwikkelingszones (de Westcorridor, de Dommelzone en het Centrum) en bevat vier type 'gebiedsmilieus' (ontspannen, wonen, ontmoeting, incubatie / productie). Het plan valt niet eenzijdig te typeren. Het is niet puur uitvoerings- of ontwikkelingsgericht, maar het zal beide elementen bevatten. Het ruimtelijke concept kan worden omschreven als 'Vingerstadmodel' of 'Bloemblaadjesmodel'.

De beoogde interim-structuurvisie vormt een visie op hoofdlijnen met een uitwerking in de vorm van een uitvoeringsplan. In principe gaat het hier om een visie voor ca. 12 jaar (2020), echter het jaartal is niet echt relevant. De belangrijkste kenmerken zijn het richtinggevende karakter, het grex-instrumentarium en het toetsingskader. Naast de kaart met de hoofdstructuur komt er per functiegebied een ontwikkelingvisie. Per gebied wordt een 'kernkwaliteiten kwadrant' opgesteld met daarin de kernfunctie van het gebied en mogelijke ontwikkelingspotentie(s) in de overige kwadranten. Multifunctionaliteit en meervoudig ruimtegebruik vormen het uitgangspunt, echter bij sommige functies geldt alleen de kernkwaliteit (groen / ecologie, zware bedrijvigheid).

De nieuwe structuurvisie zal, eveneens als de huidige ruimtelijke visie van Eindhoven, een stedenbouwkundig concept bevatten. Op een aantal punten zal het huidige concept worden voortgezet of uitgediept. Centraal staat het centrumgebied, met daarnaast woongebieden en de daartussen liggende groene zones.

Het verkeers- en vervoersbeleid is behoorlijk uitgekristalliseerd. Er komt op de korte termijn een Mobiliteitsvisie uit, deze zal ook de basis gaan vormen voor het V&V-beleid in de structuurvisie. Het accent in het beleid ligt op het verbeteren van de bereikbaarheid (binnen en rondom Eindhoven) en het verbeteren van de verkeersveiligheid. Uit te voeren taken zijn: de ringwegen aanpassen, de dubbelfunctie van de A2 uit bouwen, de ruit aan de oostkant van Helmond sluitend maken, het systeem van busbanen / HOV-assen verbeteren, de verkeersveiligheid vergroten en ontwikkelen van transferia.

De interim-structuurvisie zal geen sterk sociaaleconomisch concept kennen, zoals deze is benoemd in het GSB / ISV-beleid.

Van visie naar uitvoering

De structuurvisie zal worden uitgewerkt in een gedetailleerd uitvoeringsprogramma; ruimtelijk integraal en per programma. Elk programma zal steunen op een onderbouwing voorafgaand aan het uitvoeringsproces, tijdens en

86 Uit: Groepsproject master Planologie (2007: 47).

aan het einde van dit proces zal monitoring plaatsvinden. Eindhoven streeft hierbij naar een duurzame balans tussen ruimtegebruik, ruimtelijke condities en ruimtelijke kwaliteit.

Vervolg

De Dienst SOB verwacht dat het planproces van de interim-structuurvisie nog ca. 1 jaar gaat duren. Wellicht dat er binnen ca. 2 jaar een nieuwe structuurvisie volgt op basis van nieuw beleid.

Organisatie

De organisatie van de Dienst SOB is in beweging en zal zich meer dan voorheen gaan organiseren rond de structuurvisie. Er is, naast de projectleider, een kernteam aangesteld, dat zich gaat richten op de ontwikkeling van deze interim-visie. In dit kernteam is onder meer een strategisch planeconoom ondergebracht. De visievorming vindt plaats binnen de sector Strategie / Planvorming. Een belangrijke rol is weggelegd voor programmaleiders, deze zijn ondergebracht bij de inhoudelijke afdeling(-en).

Planproces

Het planproces is vooral gericht op het bij elkaar brengen van programma's. Dit werkt volgens de dienst tot nu toe erg goed. Belangrijk voor een voorspoedig verloop van het planproces zijn de erkenning van elkaars inzichten en visies, het maken van een integratieslag binnen de (ruimtelijke) beleidsvelden en het terugdringen van de verkokering binnen de eigen organisatie.

De houding van de eigen directie ten aanzien van de interim-structuurvisie is afwachtend te noemen. Het College van B&W en de gemeenteraad namen in eerste instantie eveneens een afwachtende houding aan, nu is men meer enthousiast en ziet men ook de mogelijkheden van de visie in verband met het plankosten verhaal. Het ambitieniveau is echter beperkt, men wil geen nieuw, en te beperkend, beleid.

Aangezien er geen sprake is van nieuwe visievorming of beleidsontwikkeling, zal de participatie zich beperken tot consultatie van de belangengroepen. Er ligt tevens een beperkte (nieuwe) onderzoeksmatige onderbouwing ten grondslag voor de nieuwe structuurvisie. Er is vooraf aan de Ruimtelijke visie Eindhoven 2030 een uitgebreide analyse uitgevoerd, deze zal ook voor een belangrijk deel de leidraad vormen voor de nieuwe visie.

Het is nog onduidelijk of er sprake zal zijn van fasering of prioriteitstelling binnen het plan. Dit wordt niet specifiek nagestreefd. Echter, doordat er bestaand beleid in één geschoven gaat worden in de visie, zullen op bepaalde terreinen keuzen gemaakt moeten worden. Deze keuzen kunnen ook consequenties hebben voor fasering en prioriteitstelling.

Wettelijk kader

De gemeente Eindhoven verwacht veel van het nieuwe geboden wettelijke kader. Men denkt gebruik te kunnen gaan maken van de mogelijkheden om tekorten op projecten te verhalen op grondexploitaties die gerelateerd zijn aan deze projecten. Hierdoor kunnen ontwikkelaars worden aangezet om mee te betalen aan bovenplanse kosten. Daarnaast zal men gebruik maken van bovenplanse kosten vereveningen, waarmee tekorten op projecten kunnen worden gefinancierd uit de winsten die worden behaald uit andere projecten. De organisatie verwacht wel dat bij de toepassing van de middelen die het nieuwe wettelijke kader aanbiedt, de nodige problemen kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld bij het motiveren van het kostenverhaal; 'is het kostenverhaal voldoende te motiveren?'

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De instrumenten uit het nieuwe wettelijke kader bieden goede mogelijkheden bij de financiering en uitvoering van projecten. Echter, men verwacht wel de nodige opstart problemen bij de toepassing van deze middelen.

Commentaar onderzoekers

- Eindhoven hinkt op twee gedachten. Enerzijds wil het een structuurvisie opstellen, omdat het wettelijk verplicht is en omdat het mogelijkheden biedt voor het verhalen van bovenplanse kosten bij ontwikkelaars / particulieren. Echter, anderzijds mag de visie geen nieuw beleid bevatten. Het lijkt daarmee een technische operatie te worden.
- Het is een illusie, dat het ontwikkelen van een structuurvisie zou kunnen op basis van bestaand beleid. Allereerst vraagt het ontwikkelen van een structuurvisie om een centraal ruimtelijk concept; een kader voor de ruimtelijke planvorming, een stedenbouwkundige visie. Aangezien het bestaande beleid daarin niet voorziet en dit wel noodzakelijk is, is het formuleren van nieuw beleid onontkoombaar. Vervolgens zal men bij het integreren van de verschillende programma's tot de conclusie komen, dat niet alle programma's zonder meer zijn te integreren. Bovendien zijn niet alle programma's ruimtelijk vertaald en al helemaal niet even actueel. Dus opnieuw zal de behoefte ontstaan aan nieuw beleid, omdat bestaand beleid geen oplossing biedt voor deze knelpunten.
- Men zou de visie van 2005 minimaal als uitgangspunt moeten nemen, dit als bestaand beleid moeten omarmen en vervolgens ruimte bieden voor het ontwikkelen van voorstellen voor de knelpunten die men tegenkomt bij het integratieproces van de programma's.
- Men loopt het risico door star uit te gaan van bestaand beleid, dat een visie ontstaat zonder maatschappelijk draagvlak. Juist door een open planproces te ontwikkelen kan worden gewerkt aan een breed maatschappelijk draagvlak, zodat uiteindelijk een breed gedragen plan kan worden gepresenteerd, waarbij gebruik is gemaakt van de creativiteit die in de samenleving aanwezig is.
- De structuurvisie wordt niet volledig omarmd door het politieke bestuur, maar het enthousiasme neemt toe. Het groeiend politieke draagvlak is een belangrijke voorwaarde voor een gedragen plan, en voor de positie die de structuurvisie en de daaruit voortkomende programma's zullen innemen in het werkveld van de R.O.

Enschede

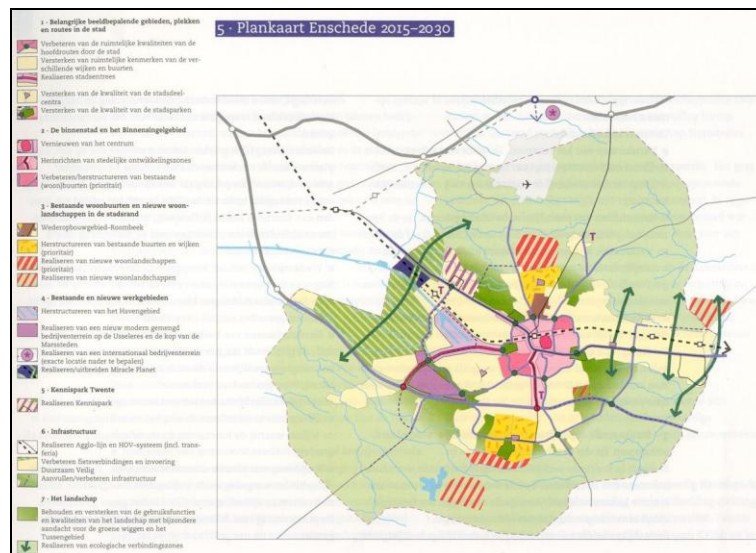
Gesprek gevoerd met:

Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (Dienst SOB)

Dhr. Henk Mulder
Programmamanager

Dhr. Maarten Veeger
Clustermanager Ruimtelijke Ordening & Programmamanager Wonen

17 juli 2008



Figuur B I.9: Kaart ruimtelijke visie 'Enschede biedt ruimte voor de toekomst' (2001)

Introductie

Historie en traditie

De gemeente Enschede heeft haar ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor het stedelijke gebied ondergebracht in het beleidsdocument *Enschede biedt ruimte voor de toekomst*. Het strategische plan is vastgesteld in juli 2001. De ontwikkelingsvisie voor het stedelijke gebied sluit nauw aan op de *Ontwikkelingsvisie Buitengebied* uit 2001 en de *Toekomstvisie Enschede 2010* uit 1999. In de ontwikkelingsvisie voor het buitengebied wordt het accent gelegd op de ontwikkeling betreffende de landelijke functies in dit buitengebied. De toekomstvisie behelst een integraal programma ten aanzien van ‘de economische, fysieke en sociale structuurversterking van de stad’⁸⁷, het plan is ontwikkeld naar aanleiding van het Grote Stedenbeleid (GSB) van de Rijksoverheid. De ruimtelijke dienst van de gemeente Enschede richt zich momenteel op de vervaardiging van een structuurvisie conform de Wro.

Hoewel het de gemeente Enschede ontbreekt aan consistentie betreffende het vaststellen van stadsbrede structuurplannen, kan de stad wel terugkijken op enige historie met betrekking tot het beoefenen van strategische ruimtelijke planning. Ook in Enschede stond de periode na de oorlog in het teken van de wederopbouw, hetgeen een flinke kwantitatieve opgave binnen de bestaande stad betekende. In de jaren zeventig is het accent van de ruimtelijke planning meer komen te verschuiven naar de kwalitatieve opgaven voor de stad, waaronder ook het verbeteren van de infrastructuur van de binnenstad. Dit beleid resulteerde in de vervaardiging van het structuurplan *Binnen de Singels* ('79), welke tevens een WRO status meekreeg. In dit plan stond het verbinden van de ‘jaren dertig infrastructuur’ centraal, dit leidde tot de realisering van de ‘singel cirkel’. Na de vaststelling van dit structuurplan heeft de gemeente Enschede een aantal pogingen ondernomen om te komen tot het vervaardigen van een nieuw structuurplan, waaronder de *Kadernota*. Het ontbrak deze plannen echter aan een samenhangend totaalbeeld, de plannen zijn ook nooit officieel vastgesteld. De ruimtelijke ontwikkelingsvisie uit 2001 is na het uitbrengen van het structuurplan uit de jaren zeventig, het eerste stadsbrede strategische kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad met een juridische status.

Aanleiding

De totstandkoming van de toekomstvisie uit 1999 vormde de directe aanleiding voor de ontwikkeling van de ruimtelijke ontwikkelingsvisie. Men achtte het belangrijk, dat er een inhoudelijk uitgewerkte visie kwam ten aanzien van een aantal relevante (ruimtelijke) beleidsthema's, te weten: (1) het wonen, (2) het combineren van wonen en werken en (3) de binnenstad en de voorzieningen. De hoofdlijnen uit de toekomstvisie, indien voorzien van enige ruimtelijke relevantie, vormden hierbij de uitgangspunten voor de ruimtelijke visie.

Eind 2007 is de toekomstvisie herzien en door de gemeenteraad vastgesteld onder de noemer *Toekomstvisie Enschede 2020*. Ook deze nieuwe toekomstvisie vervult inhoudelijk een belangrijke ondersteunende rol bij de actualisatie van het ruimtelijke strategisch beleidskader.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

De ruimtelijke ontwikkelingsvisie beschrijft de gewenste ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijk functionele samenhang van de stedenbouwkundige hoofdstructuur van de gemeente Enschede. De visie dient als uitgangspunt te worden genomen bij het opstellen van wijkvisies, ruimtelijke randvoorwaarden voor projecten, bestemmingsplannen en beeldkwaliteitplannen.⁸⁸ Tevens wordt de visie ingezet als communicatiemiddel richting onder meer (hogere) overheden en marktpartijen. Het beleidsdocument kent een planhorizon tot aan 2015, met een doorkijk tot aan 2030.

Afstemming en integratie

De ruimtelijke ontwikkelingsvisie is, zoals al is besproken, nauw afgestemd met de toekomstvisie en de ruimtelijke visie voor het buitengebied. De toekomstvisie dient als integratiekader voor het strategisch ‘totaalbeleid’ van de gemeente Enschede en omvat de economische, fysieke en sociale beleidskaders. De ruimtelijke visie functioneert binnen de fysieke kaders als onderlegger.

87 Naar: Gemeente Enschede (2001: 5) *Enschede biedt ruimte voor de toekomst. De Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie voor de langere termijn*.

88 Gemeente Enschede (2001: 3).

Schaalniveau en samenwerking

De wisselwerking tussen Enschede en de omliggende regio speelt een cruciale rol bij de stedelijke ontwikkeling van de stad. De ruimtelijke ontwikkelingsvisie dient hierbij als een belangrijk communicatiemiddel. De gemeente Enschede maakt onderdeel uit van de Netwerkstad Twente. In de ontwikkelingsvisie geeft Enschede haar visie ten aanzien van het begrip ‘netwerkstad’; ofwel ‘de ruimtelijk functionele en complementaire samenhang’ tussen de gemeenten Enschede, Hengelo en Almelo, en de Netwerkstad Twente als onderdeel van grotere netwerken, waaronder de Städtedreieck (samen met Münster en Osnabrück)⁸⁹. Dit laatst genoemde netwerk vertoont in de praktijk echter weinig samenhang, dit is te wijten aan de grote afstand tussen de Duitse en de Nederlandse steden en de geringe activiteit in het tussenliggende grensgebied.

In de jaren na de uitgave van de ruimtelijke ontwikkelingsvisie is het gewicht van de Netwerkstad Twente versterkt door de aanwijzing van de stedelijke regio door de rijksoverheid als één van de zes nationale stedelijke netwerken⁹⁰. Deze aanwijzing heeft bijgedragen aan een versterkte samenwerking tussen de gemeenten Enschede, Hengelo, Almelo, Borne en meer recent Oldenzaal, dat ook heeft geleid tot de ontwikkeling van een strategische netwerkvisie. Een lastig punt van deze netwerkvisie ligt echter bij het gegeven, dat naar mate discussies over bepaalde beleidsthema’s concreter worden, de gemeenten zich niet willen laten vastleggen op specifieke beleidsafspraken⁹¹. Zo streeft men een complementaire regio na, waarbinnen tussen gemeenten geen onderlinge concurrentie plaatsvindt. Echter, door het ontbreken van een hierboven staande autoriteit blijft het lastig deze voornemens te bewaken.

Naast de Netwerkstad Twente is er sprake van regionale samenwerking in de vorm van het samenwerkingsverband Regio Twente, welke veertien Twentse gemeenten vertegenwoordigd. Dit samenwerkingsverband kent een formeler bestuursorgaan dan de Netwerkstad Twente en heeft een algemeen en dagelijks bestuur. Opvallend is de politieke tegenstelling tussen de Netwerkstad Twente (van oudsher een sterke socialistische achtergrond) en de Regio Twente (van oudsher een sterke CDA achtergrond)⁹². In het najaar van 2004 is de Regio Twente in samenwerking met de eigen gemeenten, de provincie Overijssel en het Waterschap Regge en Dinkel van start gegaan met de ontwikkeling van de *Regionale Structuurvisie Twente 2030*. Deze regionale structuurvisie (RVS) schets in grote lijnen waar binnen de regio Twente ruimte is voor wonen, werken, natuur, recreatie en landbouw voor de periode tot aan 2030⁹³.

Met de inwerkingtreding van de Wro in 2008 is de positie van de RVS echter komen te veranderen. In het nieuwe wettelijke kader zijn de bevoegdheden van de WGR+ regio’s betreffende het ruimtelijke beleid komen te vervallen, de WGR+ regio’s worden hierdoor niet langer aangezet tot het vervaardigen van regionale structuurvisies. De Regio Twente heeft in navolging van dit beleid besloten af te zien van een actualisatie van de RSV, te meer daar de provincie eveneens heeft besloten een omgevingsvisie te ontwikkelen. Men is momenteel in overleg met de gemeenten over de regionale thema’s die wel door de Regio Twente zouden moeten worden opgepakt. Hoewel de RVS niet meer zal worden geactualiseerd, geven de tot dusver vervaardigde plandocumenten en gevoerde discussies wel richting aan de toekomstige ruimtelijke inrichting en de regionale opgaven van de regio Twente.⁹⁴

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De gemeente Enschede omvat drie bijzondere stedelijke kernkwaliteiten ‘die in hun onderlinge samenhang Enschede tot een unieke en aantrekkelijke stad maken’⁹⁵. Deze kernkwaliteiten wenst men daarom te behouden dan wel te versterken. Hieronder staan de drie stedelijke kernkwaliteiten bondig beschreven:

- een eerste stedelijke kwaliteit van Enschede is de groene woon- en leefomgeving; Enschede ‘Groene woonstad’,
- een tweede stedelijke kwaliteit betreft de werkfunctie in dienstverlenende en kennisintensieve bedrijven en topinstituten; Enschede ‘Moderne werkstad’. De regio Twente heeft dankzij de clustering van kennisinstituten (onder anderen de Universiteit Twente) en bedrijven een belangrijke positie ingenomen in de ICT-sector. Daarbij wenst de gemeente Enschede het industriële-, kennis- en dienstennetwerk, en de synergie van deze netwerken met de ICT-cluster, te behouden dan wel uit te bouwen,

89 Naar: Gemeente Enschede (2001: 6).

90 Zie onder meer: Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*.

91 Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007: 53).

92 Groepsproject master Planologie (2007: 53).

93 Regio Twente (2008): www.regiotwente.nl.

94 Regio Twente (2008).

95 Naar: Gemeente Enschede (2001: 5).

- een derde stedelijke kwaliteit kan worden gevonden in de vele centrumfuncties binnen de ‘Euregio’ (onder anderen op het gebied van onderwijs, zorg, toerisme en cultuur); Enschede ‘Euregionale voorzieningstad’.

De gemeente Enschede heeft ook te maken met stedelijke problematiek. De belangrijkste problemen vormen de scheefheid in de bevolkingssamenstelling en het gebrek aan kwalitatief goede woonmilieus. Enschede is een jonge stad, dit biedt enerzijds kansen, maar anderzijds schiept het ook problemen. Men zet zich in op een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling en ‘het verminderen van de sterke ondervetegenwoordiging van de hoge inkomensgroepen’⁹⁶. Er moet ten aanzien van de woningvoorraad een kwaliteitsslag plaatsvinden, waarbij een betere afstemming wordt gerealiseerd tussen de woonmilieus en de doelgroepen, zodat de scheefheid op de woningmarkt wordt teruggedrongen.

Ambities en doelstellingen

In de ruimtelijke ontwikkelingsvisie worden drie hoofddoelstellingen beschreven ten einde de stedelijke kernkwaliteiten te ondersteunen en de stedelijke problematiek aan te pakken, deze drie hoofddoelstellingen zijn⁹⁷:

- het bestrijden van de scheefheid in de bevolkingssamenstelling,
- het versterken van de stedelijke kernkwaliteiten,
- het waarborgen van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

Betreffende de aanpak van de eerste doelstelling dient een aanvullende opmerking geplaatst te worden. De gemeente Enschede hanteerde in de ruimtelijke visie zogezegd ‘de theorie van de trekkende schoorsteen’⁹⁸. Door nadrukkelijk in te zetten op de bovenste lagen van de bevolking en de hoogwaardige stedelijke elementen in de stad, zou de rest van de stad als het ware worden meegezogen in deze ontwikkelingen. Hierdoor zouden er dus ook voor de lager opgeleide mensen werk en mogelijkheden worden gegenereerd. De praktijk wijst echter uit dat dit effect toch te beperkt is. Men is enigszins van koers gewijzigd door tevens in te zetten op andere soorten (lager geschoold) werk en onderwijs.

De gemeente Enschede heeft naar aanleiding van bovenstaande drie kernelementen toegewezen aan het gewenste profiel van de stad:

- de kenniseconomie (Universiteit Twente).
- de zorgsector (ziekenhuizen en verzorgingstehuizen).
- het spoor als (ontwikkelings-)corridor (Netwerkstad Twente).

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De stedelijke visie uit het ruimtelijke beleidsplan van de gemeente Enschede is opgebouwd vanuit een koppeling van een verzameling bestaand beleid en de formulering van nieuw beleid. Daarbij zijn ook enkele discussiepunten en vraagstellingen uit een eerder, in samenwerking met de gemeente Hengelo, ontwikkelde intergemeentelijke structuurschets meegenomen in het plan.

De drie eerder genoemde hoofddoelstellingen zijn uitgewerkt en geconcretiseerd middels een aantal bouwstenen. Met behulp van deze bouwstenen tracht men richting te geven aan een aantal belangrijke ruimtelijke beleidskeuzes. Het achterliggend stedenbouwkundige concept vloeit voort uit de principes van het concept van de compacte en de complete stad: of ‘Enschede als compacte stad, en als complete stad in een complete regio’.

Aan de hand van de uitgezette koers voor de lange termijn ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling van het stedelijke gebied en de hieruit voortvloeiende ruimtelijke programma’s voor wonen, werken en voorzieningen, wordt een beeld geschetst van voorgestelde ruimtelijke ingrepen. Dit alles wordt vervolgens gevisualiseerd op de plankaart Enschede 2015 tot 2030.

Van visie naar uitvoering

In de ruimtelijke ontwikkelingsvisie uit 2001 wordt niet specifiek ingezoomd op bepaalde gebieden of wijken. Men heeft in een later stadium wel aparte wijkvisies ontwikkeld.

96 Naar: Gemeente Enschede (2001: 5).

97 Gemeente Enschede (2001: 5).

98 Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007: 52).

Het plan bevat geen eigen financierings- en uitvoeringskader. Ook heeft men niet gewerkt op basis van een in strakke kaders geleide Plan van Aanpak (PvA), intern heeft men uiteraard wel een PvA gehanteerd. Deze drie componenten zullen wel verder worden uitgewerkt met het oog op de vervaardiging van de structuurvisie.

Vervolg

Men is nu bezig met de ontwikkeling van een nieuwe structuurvisie, deze zal conform de Wro opgesteld worden. Het inhoudelijke vertrekpunt voor de nieuwe ruimtelijke visie wordt vormgegeven vanuit twee ruimtelijke visies: (1) de RO visie over de stad als geheel en (2) de RO visie over de binnenstad (welke meer inzoomt). Deze visies resulteren in een aantal (ruimtelijke) opgaven. Afhankelijk van het type opgave worden deze opgaven doormiddel van projecten of programma's opgepakt binnen het programma van de structuurvisie of in losse projecten. De gemeenteraad legt de meeste prioriteit bij de binnenstadvisie. De RO visie over de gehele stad geniet minder steun. Deze visie vergt veel omslag en zal zorgen voor fundamentele veranderingen. De binnenstadvisie vraagt om minder ingrijpende maatregelen en kent meer lichte bijstellingen. De Raad acht het niet wenselijk om in te zetten op grote stadsuitbreidingen, dit in verband met de kwetsbaarheid van het groen. Deze groenstructuur wordt juist gezien als één van de kwaliteiten van de stad en dient te worden behouden dan wel te worden versterkt.

Organisatie

De traditie van de organisatie betreffende de sturing en de rol binnen de 'arena van de ruimtelijke planning' van de stad kan als 'faciliterend' worden beschouwd, hoewel deze term de lading niet volledig dekt. Het wil namelijk niet suggereren, dat men de markt de volledige vrijheid geeft of kan geven. Als gemeente kan je veel regie blijven voeren, bijvoorbeeld op grond van juridische maatregelen. Dit tracht men in Enschede dan ook, onder andere door een actieve grondpolitiek te voeren. De positie van de gemeente verandert hierin wel, het grondbedrijf heeft bijvoorbeeld minder bestedingsruimte (dit was tien jaar geleden duidelijk anders). Tenslotte is de markt ook gebaat bij een enigszins sturende / regisserende overheid, men wil graag duidelijkheid ten aanzien van de ambities en doelstellingen van de gemeente(n).

De ontwikkeling van de nieuwe strategische ruimtelijke visie voor het stedelijke gebied van de gemeente Enschede gaat gepaard met de invoering en ontwikkeling van programmamanagement (PGM) binnen de organisatie. Dit PGM heeft tevens geleid tot aanpassingen in de structuur van de organisatie. De gemeente Enschede werkt volgens een 'matrixmodel', waarin drie strategische programma's (stadscentrum, stad Enschede en werk) worden uitgezet tegenover elf thematische programma's (infrastructuur, wonen etc.). Deze elf programma's kennen ook elf programmamanagers. Deze managers rapporteren aan de lijnmanager en krijgen terugrapportages of signaleringen vanuit de lijn van nieuwe ontwikkelingen. De 'programmamanager' zorgt voor het geld (voorstellen nieuw beleid) en bewaakt de voortgang van de programma's. Er vindt een duidelijke koppeling plaats tussen de programmamanagers en de beschikbare middelen, op deze manier krijgen de programma's ook echt inhoud. Er vindt continu afstemming en evaluatie van het totale ruimtelijke programma plaats.

Binnen de organisatie heerst een spanning tussen 'wat men wil qua ambitie' en 'wat men kan'. Dit wordt veroorzaakt door het beperkte budget dat beschikbaar wordt gesteld voor de ontwikkeling en uitvoering van de ruimtelijke visie en de beperkte prioriteit die de gemeenteraad toekent aan de ontwikkeling van een nieuwe visie. Daar waar de wethouders voor Wonen en RO waarde hechten aan de structuurvisie, hechten de wethouders van 'de software' aanzienlijk minder waarde aan de komst van een structuurvisie. Het kostte de ruimtelijke dienst dan ook de nodige inspanningen om de gemeenteraad te overtuigen van de noodzaak van de ontwikkeling van de structuurvisie. De ruimtelijke dienst verwacht wel dat de relatie tussen de dienst en de gemeentelijke politiek kan worden verbeterd. Om de communicatie tussen beide 'partijen' te versterken gaat men werken met tussenrapportages.

Planproces

Ruimtelijke ontwikkelingsvisie

De ruimtelijke ontwikkelingsvisie is tot stand gekomen vanuit een breed opgezet, interactief planproces. De gemeente Enschede heeft er voor gekozen een breed scala aan actoren te laten participeren bij de vorming van de stedelijke ruimtelijke visie, waaronder corporaties, makelaars, directeuren van bedrijven en instellingen, etc.⁹⁹. Men heeft vooraf aan dit proces middels een actoranalyse de te betrekken partijen in kaart gebracht.

⁹⁹ Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007: 52).

Bij aanvang van het planproces in 1998 is breed ingezet op mogelijke inhoudelijke thema's en discussiepunten, vervolgens is men zich gaan focussen op de meest relevant geachte onderwerpen. De gemeente heeft bij het formuleren van de hoofddoelstellingen en het uiteenzetten van de bouwstenen voor de ruimtelijk strategische visie gebruik gemaakt van een vooraf uitgevoerde SWOT-analyse. Tijdens de laatste fase van het planproces vonden de moeilijkste discussies plaats, met name met het College van B&W. Deze discussies hadden veelal betrekking op het te voeren beleid ten aanzien van (nieuwe) bedrijventerreinen.

De relatie met het gemeentelijke politieke bestuur verliep af en toe stroef. De positie van de wethouder RO was beperkt, de wethouders maakten tevens te weinig deel uit van een integrerend geheel, waardoor er te weinig gezamenlijk gedragen ideeën naar voren werden geschoven. Het proces heeft hierdoor een aantal moeilijke momenten gekend, waarbij discussiepunten pas op het laatste moment werden beslist of afgewezen. Een gebrek aan draagvlak is hier mede debet aan.

Structuurvisie

De gemeente Enschede heeft voor de ontwikkeling van de structuurvisie gekozen voor een nieuwe insteek, waarbij de sociale component sterker naar voren zal worden geschoven. Naast de inbreng van de sociale component, zal de fysieke component zelf ook extra aandacht krijgen. In de voorgaande ruimtelijke ontwikkelingsvisie werd het fysieke aspect vooral bepaald door het economische belang.

Men heeft een startdag georganiseerd, waarin een aantal gespreksonderwerpen werden aangesneden. De gesprekken resulteerden in een uitdieping van de toekomstvisie en de ontwikkeling van een aantal 'wensbeelden'. Vervolgens werd een verslag opgesteld waarin werd onderzocht 'wat dient te gebeuren om deze wensbeelden te kunnen bewerkstelligen'. Men beoogt het verhaal betreffende de ruimtelijke visie eind 2008 'af te tikken'. Vervolgens zal het afrondingstraject van de structuurvisie worden gestart.

Wettelijk kader

De nieuwe structuurvisie wordt opgesteld volgens de richtlijnen uit de Wro. Hoewel dit nieuwe wettelijke kader geen directe aanleiding vormt voor het vervaardigen van de visie, wenst de gemeente gebruik te maken van het nieuwe instrumentarium welke wordt aangeboden in de Wro. Men denkt hierbij in eerste instantie aan de mogelijkheden tot bovenplanse verevening en verevening uit grondexploitatie. De gemeente Enschede werkt reeds met een vereveningsfonds. Het vereveningsfonds vormt momenteel de kop op het huidige gemeentelijke fonds en is veelal bepalend voor de gemeentelijke inzet ten aanzien van haar grondpolitiek. Met de komst van het nieuwe wettelijke instrumentarium kan het fonds een sterkere basis krijgen, waardoor ook de grondpositie van de gemeente ten opzichte van ontwikkelaars kan worden vergroot.

De ruimtelijke dienst verwacht geen ingrijpende veranderingen binnen het gemeentelijke ruimtelijke beleid met de vaststelling van het nieuwe wettelijke kader. De nieuwe grex-wet zorgt voor een extra 'stok achter de deur', dit kan prettig zijn. Men verwacht echter het instrumentarium niet veel nodig te hebben (in 1 a 2% van de gevallen kan het van toepassing zijn). Ook met betrekking tot de positie ten opzichte van de provincie wordt geen grote ommezwaai verwacht. De wet zorgt voor meer transparantie en verduidelijkt de positie van de overheidslagen, dit wordt als prettig ervaren. Wel plaatst men hierbij een kanttekening. Binnen de ruimtelijke dienst is een interne discussie gaande betreffende de veranderende positie van en de onderlinge relatie tussen gemeenten en provincies in de Wro. Men vreest dat de onderlinge relatie tussen de twee overheidslagen wat rigide kan worden bij het inzetten van het verordeninginstrument door de provincie. De provincie komt namelijk in dergelijke situaties op gemeentelijk terrein terecht.

Tenslotte wenst de gemeente de mogelijkheid tot het achteraf 'afromen' van gelden, dit staat de huidige grex-wet echter nog niet toe. Het toepassen van bijvoorbeeld bovenplanse vereveningen dient nu vooraf te worden verantwoord. Er heerst tevens enige onduidelijkheid omtrent de toepassing van deze grex-wet. De effectiviteit van de wet zal deels afhangen van de jurisprudentie.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- Een ruimtelijke ontwikkelingsvisie kan een effectief instrument zijn met betrekking tot de ruimtelijke planning van een stad. Een dergelijke planvorm moedigt nieuwe discussies betreffende het te voeren beleid aan, hetgeen goed is. Het planproces kan worden gebruikt om te communiceren met overige partijen en aan te sturen op nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Het huidige ruimtelijke plan heeft in dit opzicht goed gewerkt, veel voorziene ontwikkelingen zijn opgepakt en afgerond dan wel in afronding (ongeveer 80 a 90 %).

- Zonder de ruimtelijke visie zouden een aantal belangrijke besluiten niet zijn genomen en bepaalde discussies niet goed zijn weggezet. Ook Enschede onderstreept, dat het planproces belangrijker / waardevoller wordt geacht, dan het uiteindelijke plan. De discussies en beslissingen zijn bepalend voor het te voeren beleid en zitten tussen de oren van de mensen. Het plan zelf wordt na de vaststelling minder vaak ingezet. De meeste ontwikkelingen worden direct opgepakt en uitgewerkt. Hierdoor is de kracht van het plan langzamerhand aan het uitwerken.
- De invloed van het structuurplan is het grootst geweest tijdens het planproces. Het heeft toen een flinke impact gehad. Er is een behoorlijke inhaalslag gemaakt, dankzij het planproces van het structuurplan. Na het proces is de invloed minder geworden. Dit komt onder meer, omdat de meeste ontwikkelingen op een gegeven moment in gang zijn gezet en de aansturing op deze lopende ontwikkelingen vanuit het structuurplan minder groot is geweest.

Commentaar onderzoekers

- De ontwikkeling van het nieuwe ruimtelijke programma met bijbehorend programma management en de hierop afgestemde organisatiestructuur maken een beter verankerd strategisch ruimtelijk beleid mogelijk. De positie van de structuurvisie binnen de ruimtelijke organisatie wordt hierbij tevens verduidelijkt en versterkt. Ook wordt hiermee de effectiviteit van de structuurvisie als sturingsinstrument vergroot.
- De nieuwe bredere strategische insteek van de gemeente Enschede wordt als positief ervaren. De sociale component wordt zwaarder meegewogen in de verschillende beleidsvelden. De 'bovenkant' van de beleidsprogramma's kunnen, naar eigen zeggen van de organisatie, beter worden uitgewerkt. Men wenst hier nog een kwaliteitsslag te maken.
- Het geringe draagvlak voor het ontwikkelen van een nieuwe structuurvisie bij de Raad vormt een groot risico. Men zou er alles aan moeten doen de betrokkenheid van de Raad te vergroten. Het gaat ten slotte om een belangrijk politiek document.

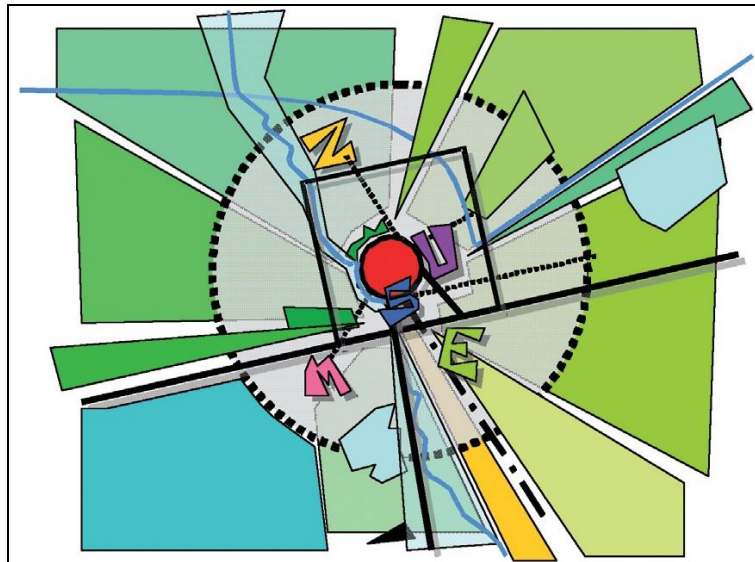
Groningen
door: Rob van Vliet

Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (Dienst RO/EZ)

Dhr. Laurens Huis in 't Veld
Projectleider structuurvisie

Dhr. Rob van Vliet
Projectleider Regio-TRAM Groningen

Januari, 2009



Figuur B I.10: Kaart structuurvisie Groningen 'stad op scherp' (2008)

Introductie

Historie en traditie

De meest recente structuurvisie van de gemeente Groningen is de conceptvisie *Groningen, Stad op Scherp* van oktober 2008. Daaraan vooraf ging een reeks visies en plannen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad Groningen. Dat begon al in de jaren 30 van de vorige eeuw met o.a. een plan van Berlage. Deze traditie zette zich voort na de tweede wereldoorlog met uitbreidingsplannen om de forse groei van Groningen, die in de 1^e en 2^e Nota RO werd voorzien, te kunnen sturen. Dat leidde uiteindelijk tot het conceptstructuurplan van 1969. Dit plan voorzorg in een ontwikkeling van Groningen tot ca. 250.000 inwoners, met omvangrijke nieuwbouwplannen en rigoureuze verkeersingrepen. Vooral deze verkeersingrepen leidden tot de nodige politieke weerstand en resulteerde in een geheel andere ruimtelijke ordeningsbeleid. In 1973 zag de doelstellingennota voor de binnenstad het licht. Deze nota ging uit van een voorzichtige en zorgvuldige inpassing van nieuwe ontwikkelingen in de bestaande stad. In die periode lag de aandacht vooral bij de ontwikkeling van de binnenstad en bij de wijkvernieuwing en was er niet zo veel behoefte aan een gemeentelijk structuurplan. Eerst in 1986 werd het eerstvolgende structuurplan vastgesteld. Een zeer globaal plan, dat als doel had de binnenstad te ondersteunen en de nieuwe stedelijke voorzieningen (zoals kantoren, grootschalige detailhandel en medische en culturele voorzieningen) te concentreren in een zone ten zuiden en ten oosten van de binnenstad. Het daarop volgende structuurplan dateert van 1994 (De Stad van Straks), een meer gedetailleerd structuurplan dat voortbouwde op het plan van 1986 en dat als belangrijkste doelstelling had het ontwikkelen van woningbouwlocaties in en aan de rand van de stad, inspelend op de compacte stad gedachte. Dit plan was sterk op uitvoering gericht. Het uitvoeringsprogramma kreeg een prominente plaats in de organisatie van de gemeente. Elk jaar werd het uitvoeringsprogramma geactualiseerd en uitgewerkt in een investeringsprogramma met een looptijd van 4 jaar. Elke vier jaar werd het structuurplan geactualiseerd en waar nodig herzien.

Aanleiding

De belangrijkste aanleiding tot het ontwikkelen van de visie ‘Groningen, Stad op Scherp’ vormde de behoefte te sturen op de economische ontwikkeling. De stad Groningen speelt voor de Noordelijke economie een belangrijke rol. De stad wil haar positie, nationaal en internationaal versterken door vernieuwing te stimuleren en ruimte te bieden aan de dragers van de Noordelijke economie: kennissector, energiesector, dienstverlening en zorg. Andere aanleidingen tot het opstellen van de structuurvisie 2008 vormen de bereikbaarheidsproblemen, de behoefte aan actualisatie van de wijkvernieuwing en het vormgeven van een duurzame stad, een stad die in 2020 energieneutraal moet zijn.

Huidig beleid

Functie en positie binnen organisatie

De Structuurvisie 2008-2020 is in oktober 2008 vrijgegeven voor inspraak, vaststelling in de gemeenteraad is voorzien in 2009. De visie onder de titel ‘Groningen, Stad op Scherp’ richt zich op de positionering van Groningen als nationaal stedelijk netwerk in Nederland en in Europa. Centraal staat het versterken van de stedelijke economie met de kennissector als basis.

Afstemming en integratie

Met de structuurvisie wordt in de eerste plaats een integratieslag geslagen tussen diverse ruimtelijke beleidsdisciplines. Desalniettemin tracht de gemeente Groningen middels dit op de fysieke omgeving georiënteerde beleidskader afstemming te zoeken met de sociale en economische beleidsvelden. Een bredere stadvisie waarin een eenduidig toekomstbeeld ten aanzien van de drie pijlers voor de stad wordt geboden, ligt verankerd in het gelijknamige visiedocument de *Stadsvisie 2003*.

Schaalniveau en samenwerking

De gemeente Groningen wenst als stad en als stedelijk netwerk Groningen-Assen een stevige rol te spelen in Nederland en Noordwest-Europa. De ontwikkeling in en van deze regio, en de positie en rol van Groningen hierbinnen, vormen dan ook belangrijke thema's binnen de ruimtelijke ontwikkelingsvisie van Groningen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het verkeers- en vervoersbeleid, in het bijzonder in het regionale OV-beleid.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De sterke punten van Groningen zijn de kwaliteit van de woon-, werk- en verblijfsmilieus, de sterke kennissector, het voorzieningenniveau, de compacte stad in een aantrekkelijke omgeving. Problemen waar de stad mee te maken heeft zijn de stedelijke bereikbaarheid, de dreigende krimp in de omgeving waardoor het draagvlak voor de stedelijke voorzieningen vermindert, de kwaliteit van de oude wijken, schaalvergroting in de dienstverlening doordat steeds meer kantoren vertrekken, o.a. naar Zwolle. De structuurvisie richt zich vooral op het versterken van de kenniseconomie door aantrekkelijke locaties te ontwikkelen met een hoogwaardige ontsluiting.

Ambities en doelstellingen

Als belangrijkste ambities noemt de structuurvisie:

- versterken van de economische structuur, met accent op kennis en creativiteit, energie en life sciences, verbeteren vestigingsmilieus,
- verbeteren stedelijke bereikbaarheid, met accent op fiets en openbaar vervoer,
- verbeteren kwaliteit woon- en leefmilieus, voldoende woningen in aantrekkelijke woonmilieus,
- een duurzame stad, energie neutraal in 2020, verstreken blauwgroene netwerk,
- versterken cultureel klimaat, organiseren topevenementen.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Het ruimtelijk concept van de structuurvisie is zeer globaal uitgewerkt. In grove lijnen en vlakken worden de ruimtelijke ambities in kaart gebracht. Dat gebeurt op drie niveaus:

- internationale en bovenregionale schaal: de positionering van Groningen op de Noordelijke Ontwikkelings-as van Scandinavië naar de Randstad,
- de stedelijke en regionale ontwikkelingszones/locaties, de dynamo's van de stedelijke economie,
- clusters op regionale en stedelijke schaal, stedelijke ontwikkelingszones en woningbouwlocaties.

Het aardige is dat de gemeente Groningen steeds kiest voor een vorm van haar structuurvisie die is afgestemd op de specifieke opgave van dat moment.

Vervolg

Met de nieuwe ruimtelijke visie biedt de gemeente Groningen handvaten voor mogelijke en gewenste ontwikkelingen ten aanzien van de fysieke omgeving van de stad. Het uitbrengen van dit beleidsdocument betekent echter geen einde van een beleidsproces, maar een nieuwe stap in een zich continu ontwikkelende beleidscyclus. In de komende periode richt Groningen zich dan ook op het uitbouwen van het ruimtelijke programma en het realiseren van de gestelde programmadoelen.

Organisatie

De structuurvisies van de gemeente Groningen worden sinds 1990 opgesteld door de afdeling Beleidsontwikkeling bij de Dienst RO/EZ. Deze afdeling is verantwoordelijk voor het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke visies en de vertaling daarvan in een programma. De ruimtelijke programma's zijn gebaseerd op de ontwikkelde integrale visies en zijn programma-economisch onderbouwd. Door de koppeling van de jaarlijkse aanpassing van de meerjarenbegroting is sprake van een in grote lijnen haalbaar programma. De programma aanpak stuurt ook op zaken als subsidieverwerving en acquisitie. De afdeling Beleidsontwikkeling maakt onderdeel uit van de directie Ruimtelijke Ontwikkeling binnen de dienst RO/EZ, bij deze directie komen alle ruimtelijke programma's samen: economie, wonen, verkeer en vervoer, ecologie, wijkvernieuwing, stedelijke herstructurering en integrale programma's uit de structuurvisie. De programma's wordt op drie niveaus op elkaar afgestemd en aangestuurd:

- stedelijk en regionaal niveau (structuurvisie en regiovisie Assen-Groningen),
- stadsdeel en wijkniveau (wijkvernieuwing, stedelijke herstructurering, stadsbeheer),
- projectniveau (integrale startnotities).

De directie Ruimtelijke Ontwikkeling vormt als programmamanager van RO/EZ ook de opdrachtgever (via startnotities) aan de directie Projecten. Voor elk project beschrijft de directie Ruimtelijke Ontwikkeling de opgave, de gewenste kwaliteit, de beschikbare capaciteit, de kosten en de beschikbare middelen en het gewenste tijdpad. Elk project heeft naast een projectleider (opdrachtnemer) ook een programmaleider (de opdrachtgever). De projectleider houdt de programmaleider op de hoogte van de voortgang. Aangezien de programmaleider het totaal-

overzicht over de voortgang van projecten in zijn/haar sector kan hij/zij indien nodig ingrijpen als dat nodig is om het programma volgens afspraken te realiseren.

Planproces

Bij de ontwikkeling van de structuurvisie is gestart met een meerdaagse workshop waarbij alle relevante onderdelen van de gemeentelijke organisatie waren betrokken. Direct daarna is een presentatie samengesteld voor de directies van de betrokken diensten, voor het college van B&W, raadsleden en klankbordgroepen met externe deskundigen. De ontwerpstructuurvisie in de vorm van een verhaal werd na elke presentatie verder uitgewerkt en aangescherpt tot een complete en gedragen visie ontstond. Dat verhaal werd vervolgens op schrift gezet, van ondersteunend kaartmateriaal voorzien en gepresenteerd aan belangengroepen. Na de vaststelling van de concept-structuurvisie door B&W is een inspraakprocedure gevolgd. De belangstelling daarvoor was beperkt.

Wettelijk kader

De structuurvisie is opgesteld conform de Wro met een uitvoeringsparagraaf. Evenals alle voorgaande structuurvisies sinds 1994 maakt de uitvoering van de structuurvisie onderdeel uit van een programma organisatie die naast het opstellen van ruimtelijke integrale en thematische visies, ook verantwoordelijk voor het organiseren van de uitvoering van die visies en tevens voor de financiering daarvan.

Conclusies en commentaar

Commentaar onderzoekers

- De structuurvisie ‘Stad op Scherp’ is een mooie compacte visie op hoofdlijnen van beleid. Een visie die nadere uitwerking vraagt op wijk of stadsdeelniveau. De visie geeft op stedelijk niveau de contouren aan, maar biedt onvoldoende houvast op het lagere schaalniveau (bestemmingsplan).
- De structuurvisie schiet wat door in de ruimtelijke ambities. Waarschijnlijk heeft Groningen de komende 20 jaar onvoldoende programma op het gebied van woningbouw, voorzieningen, kantoren en bedrijven om alle te ontwikkelen locaties en zones ook daadwerkelijk vorm te geven. Bij elke nieuwe structuurvisie heeft de gemeente de neiging weer een nieuwe ontwikkelingszone of locatie in beeld te brengen. Het risico is dat bij onvoldoende programma zones of locatie niet voldoende van de grond komen.
- De gemeente heeft een stevige traditie opgebouwd van programmamanagement. De visies worden goed uitgewerkt in realistische programma’s, die ook financieel onderbouwd zijn. Jaarlijks wordt het meerjaren financieringsprogramma geactualiseerd. Daarmee vervult Groningen landelijk een duidelijke voorbeeldfunctie.

Haarlem

Gesprek gevoerd met:

Sector Stedelijke Ontwikkeling (Sector SO)

Dhr. Hans van der Straaten
Afdelingshoofd Ruimtelijke Plannen

4 september 2008

Introductie

Historie en traditie

De gemeente Haarlem heeft met het *Structuurplan Haarlem 2020* op hoofdlijnen de ambities en doelstellingen ten aanzien van het strategisch ruimtelijke beleid voor de periode van 2005 tot 2020 vastgelegd. Het structuurplan is met de vaststelling op 20 april 2005 door de gemeenteraad van Haarlem officieel van kracht geworden. Het beleidsdocument vormt de ruimtelijke vertaling van de *Toekomstvisie Haarlem* uit 1999, welke in het kader van het GSB van het Rijk is ontwikkeld.

De gemeente Haarlem kan op het gebied van structuurplanning terugkijken op een zeer bescheiden historie. Het voorlaatste stadsbrede structuurplan dateert uit 1963. In 1990 is nog wel een structuurplan voor de binnenstad gemaakt. Aangezien de hoofdzakelijk monumentale bebouwing uit de binnenstad slechts beperkt kan of mag worden aangepast, is dit plan inhoudelijk nog steeds in grote lijnen geldig.

Aanleiding

De aanleiding voor de gemeentelijke dienst om te starten met het vervaardigen van een stadsbreed structuurplan wordt gevoed vanuit twee invalshoeken. Een eerste invalshoek betreft de inhoudelijke discussies met betrekking tot een aantal ruimtelijke thema's. Deze discussies vroegen om een duidelijker stellingname door de gemeente. De samenwerking in de Noordvleugel van de Randstad als stedelijk netwerk vormt hierbij eveneens een belangrijk vertrekpunt¹⁰⁰.

Een tweede invalshoek vormt de bredere toekomstvisie van Haarlem, welke een nadere ruimtelijke uitwerking behoefde. Eén van de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma van de toekomstvisie, het Ontwikkelingsprogramma Haarlem (OPH) is het vervaardigen van een structuurplan¹⁰¹: “de doelstelling betrof een inventarisatie te maken van alle sectorale ruimtewensen in Haarlem, met op stadsniveau een vertaling daarvan in een afgewogen ruimtelijk ordeningsplan”.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Het structuurplan geeft, voor de periode van 2005 tot 2020, ‘op hoofdlijnen de Haarlemse ruimtelijke, economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen’ aan en brengt deze met elkaar in verband¹⁰². De gemeente Haarlem acht het structuurplan bij uitstek het instrument om de stedelijke samenhang aan te geven en inzicht te verschaffen in de verandergebieden, dynamische knooppunten en consolidatiegebieden. Het gemeentebestuur spreekt zich middels het structuurplan uit ‘over de spreiding van belangrijke functies in de stad en de gevarieerdheid tussen de verschillende gebieden en wijken’¹⁰³. Het plan geeft aan waar knelpunten zich voordoen en waar interventie noodzakelijk is, en het laat daarbij tevens uitvoeringsmogelijkheden zien met betrekking tot de aanpak van deze stedelijke opgaven.

Naast het vervullen van een inhoudelijke (strategische) functie en het dienen als integratiekader voor sectorale (ruimtelijke) beleidsvelden, heeft het structuurplan een toetsingsrol en kent het daarbij tevens een initiërend karakter. Het structuurplan vervult een centrale (toetsing) rol betreffende de ontwikkeling en vaststelling van de gemeentelijke bestemmingsplannen. Haarlem heeft ten aanzien van het beleid omtrent bestemmingsplannen het Groot Meerjarenplan Bestemmingsplannen ontwikkeld, dit plan dient als een verlengstuk van het structuurplan. Tenslotte beoogt het structuurplan initiërend te zijn naar partners ten aanzien van gewenste gebiedsontwikkeling binnen de planperiode. Het plan verschaft richting particulieren en bedrijven die willen investeren in Haarlem inzicht over de ruimtelijke strategische plannen van de gemeente. De gemeente Haarlem tracht ‘in samenspraak met partners en belangenorganisaties in een aantal gebieden een actieve ontwikkelingsrol op zich te nemen’¹⁰⁴.

Afstemming en integratie

Het structuurplan is in de hiërarchie de hoogste gemeentelijke (ruimtelijke) planvorm en ‘geeft richting bij het stimuleren, beoordelen en afstemmen van (toekomstige) plannen, projecten en ontwikkelingen met een ruimte-

100 Gemeente Haarlem (2005: 1) *Structuurplan Haarlem 2020*.

101 Uit: Gemeente Haarlem (2005: 1).

102 Naar: Gemeente Haarlem (2005: 1).

103 Naar: Gemeente Haarlem (2005: 1).

104 Naar: Gemeente Haarlem (2005: 2).

lijke component' (op stedelijk, structuurbepalend niveau)¹⁰⁵. "Nieuwe gemeentelijke beleidsvisies met een ruimtelijke component over specifieke onderwerpen of functies worden een uitwerking van het structuurplan of zijn daar aanvullend op. Dit geldt voor bijvoorbeeld sectorale nota's op het gebied van economie, wonen, groen en voorzieningen. Dat betekent dat die uitwerkingen in beginsel niet strijdig zijn, maar een interpretatie van het structuurplan zijn"¹⁰⁶.

Schaalniveau en samenwerking

Het structuurplan vervult een belangrijke ondersteunende rol bij de communicatie van de gemeente Haarlem richting de omliggende gemeenten en de hogere overheden, in het bijzonder richting de partners binnen de Noordvleugel van de Randstad. De visies vanuit deze Noordvleugel betreffende de ontwikkeling van de regio (als netwerkstad) en de positie van de gemeente Haarlem hierbinnen vormen samen met de gemeentelijke visie betreffende deze thematiek het inhoudelijke vertrekpunt van de strategische visie in het structuurplan.

Het ruimtelijke model 'stedelijke netwerken' is geïntroduceerd in de Nota Ruimte en het provinciale streekplan Noord-Holland Zuid. "Een stedelijk netwerk [...] houdt in dat steden en dorpen elkaar aanvullen en een samenhangend geheel vormen. [...] De verschillende stedelijke centra en knooppunten [...] creëren een gedifferentieerd aanbod van wonen, werken en voorzieningen. Binnen het stedelijk netwerk is sprake van één woningmarkten één arbeidsmarkt"¹⁰⁷. Een goede infrastructuur is van essentieel belang voor het functioneren van een stedelijk netwerk.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De gemeente Haarlem probeert het stedelijke netwerk te stimuleren en hierbij zich te onderscheiden van de omliggende dorpen en steden middels 'de bijdrage aan diversiteit in woonmilieus en kantorenmarkt, haar voorzieningen en haar ligging in een groene omgeving'¹⁰⁸. Haarlem is een compacte stad en wenst dit ruimtelijke karakter te behouden. Dit betekent dat er geen ruimte is voor (grootschalige) uitbreidingen. Gewenste of benodigde nieuwe ontwikkelingen dienen dan ook binnen het bestaande stedelijke gebied plaats te vinden. Het inpassen van de woningbouwopgave in deze bestaande stedelijke omgeving en ontlasten van het infrastructurele netwerk vormen belangrijke stedelijke opgaven. Ook spelen discussies omtrent de positionering en functieverandering van (een aantal) bedrijventerreinen in en rond de stad.

Ambities en doelstellingen

In de toekomstvisie en het ontwikkelingsprogramma heeft de gemeente Haarlem reeds een aantal beleidsspeerpunten ontwikkeld. Het structuurplan tracht op deze speerpunten voort te borduren door deze speerpunten (voor zover mogelijk) te vertalen naar ruimtelijke ontwikkelingswensen. Dit gebeurt op basis van een lagenbenadering.

Teneinde de duurzame kwaliteit van de stad te waarborgen wordt de eerste laag gevormd door de groenblauwe structuur. De voorgenomen intensivering van de stad vraagt eveneens om een hogere kwaliteit van het water, het groen en de openbare ruimte. Ook is er de behoefte aan natuurlijk groen (landelijk gebied) als contrast. De tweede laag wordt uiteengezet op basis van de bereikbaarheid en de infrastructuur in de stad, deze laag is sterk bepalend voor de stedelijke ontwikkeling. Qua beleid ten aanzien van het verkeer en het vervoer sluit het structuurplan aan op het *Haarlems Verkeer- en Vervoerplan*. De twee lagen vormen gezamenlijk de ruimtelijke hoofdstructuur, welke bepalend is voor alle gebruiksfuncties en bebouwde functies. Het uitgangspunt voor de ontwikkeling van deze functies is het vergroten van het stedelijk contrast.¹⁰⁹

Tenslotte zijn een aantal thematische ontwikkelingswensen benoemd en gekoppeld aan de bovengenoemde stedelijke functies:

- het profileren op het gebied van recreatie, toerisme en cultuur,
- het stimuleren van sociaal maatschappelijke ontwikkeling,
- het realiseren van meer passende woningen voor de inwoners van Haarlem en omstreken,
- het bewerkstelligen van een toename van de werkgelegenheid in de zakelijke dienstverlening, cultuur en toerisme,
- het stimuleren van een intensiever ruimtegebruik doormiddel van functiemenging van wonen en werken.

105 Naar: Gemeente Haarlem (2005: 2).

106 Uit: Gemeente Haarlem (2005: 2).

107 Uit: Gemeente Haarlem (2005: 3).

108 Naar: Gemeente Haarlem (2005: I).

109 Gemeente Haarlem (2005: II).

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Het structuurplan schetst de kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen, in ontwikkelingsplannen voor deelgebieden worden deze kaders nader uitgewerkt. De bestemmingsplannen zorgen vervolgens voor een juridische verankering van het beleid en de bescherming van de rechtszekerheid voor de inwoners. De strategische kaders uit het structuurplan zijn ontwikkeld aan de hand van bestaand beleid van de gemeente Haarlem en andere (hogere) overheden. Naast deze kaders zijn ruimtelijke wensbeelden voor de verschillende stedelijke functies geformuleerd. Het samenbrengen en integreren van de ruimtelijke beleidskaders en wensbeelden heeft geresulteerd in de structuurplankaart *Haarlem 2020*.

De kaart geeft de netwerken voor groen, water en verkeer aan, bepaalt gebiedstypen en schetst acties. Tevens worden verandergebieden en knooppunten op de kaart gevisualiseerd. De plankaart beschikt over een hoog detailleringniveau. Het heeft hierdoor het karakter van een 'groot bestemmingsplan'. De scherpe begrenzing van zones op de topografische ondergrond leidt in een aantal situaties tot ophef onder de bevolking, wanneer een toewijzing negatief lijkt uit te pakken voor de betrokkenen uit de betreffende zone. Men neemt de grens in dergelijke situaties veelal scherper, dan dat deze door de gemeente zijn beoogd.

Van visie naar uitvoering

De vertaling van de ruimtelijke visie van de dienst naar beleidsontwikkeling met een concrete programmauitvoering vindt plaats vanuit twee sporen; (1) op basis van de ruimtelijke plannen van 'de Lijn' en (2) doormiddel van de ontwikkeling van de gebiedsvisies.

De 'Lijn' van de gemeentelijke dienst heeft het structuurplan in de portefeuille en ziet toe op de uitvoering van het plan. De werkzaamheden richten zich op dit moment sterk op de dynamische knooppunten en de herstructureringsgebieden. De recente komst van een nieuwe maatschappelijke structuurvisie vraagt om enige heroriëntatie van het bestaande ruimtelijke beleid. Echter, deze heroriëntatie is te kleinschalig om het structuurplan 'om te gooien'. Naast de sturing vanuit het structuurplan, stuurt de Lijn ook op (losstaande) thematische beleidsvelden in de vorm van extra nota's, zoals de woonvisie en het verkeersplan. Deze nota's zijn inhoudelijk in overeenstemming met het structuurplan.

Voor de (sterke) verandergebieden worden aparte gebiedsvisies opgesteld, deze worden gekoppeld aan een gebiedsprogramma. De plannen zijn te zien als 'kleine structuurvisies' voor stadsdelen en dienen als een verdere detaillering van het structuurplan. Hoewel de programmasturing nog enigszins in de kinderschoenen zit, lijkt de aanpak al wel goed te werken. De dienst maakt gebruik van een Meerjarenplan Investerings. Ten aanzien van de investeringen is ook een programmamanager investeringen aangewezen. Deze manager heeft weliswaar de rol als manager voor investeringen, maar nog te beperkt de beschikbare middelen om te kunnen (aan-) of bijsturen.

Vervolg

Er zal te zijner tijd worden begonnen met de ontwikkeling van een actualisatie van het huidige structuurplan in de vorm van een stadsbrede structuurvisie in het kader van de Wro. Echter, op dit moment wordt er nog niet concreet nagedacht over een dergelijke actualisatie. Inhoudelijk kan het huidige structuurplan nog vrij goed mee, hoewel met name de verdichtingopgaven nog verder dienen te worden uitgediept. Daarnaast kan de groenblauwe structuur sterker worden verankerd in het beleid.

Organisatie

Het afgelopen decennium hebben binnen de gemeentelijke organisatie flinke verschuivingen plaatsgevonden. Voor de komst van het stadsbrede structuurplan ontwikkelde men strategisch ruimtelijk beleid op het niveau van het GSB, dit beleid werd ondergebracht bij de Dienst Stadsontwikkeling. Na de komst van de toekomstvisie is men het ruimtelijke beleid gaan opschalen. Als gemeentelijke organisatie trachtte men daarbij een meer gewogen verdeling van het totaalbeleid te bewerkstelligen. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van strategisch ruimtelijk beleid kwam sindsdien te liggen bij de 'Lijn' van de ruimtelijke dienst.

De invoering van de Wro en de toepassing van dit nieuwe wettelijke kader met betrekking tot een stadsbrede structuurvisie, zal opnieuw om een andere indeling van de organisatie vragen. Met de invoering van de Wro is de artikel-19 procedure komen te vervallen. Gemeenten kunnen nu gebruik maken van het projectbesluit in combinatie met een bestemmingsplan. Deze twee beleidsonderdelen c.q. planvormen zijn ondergebracht bij twee verschillende afdelingen binnen de dienst, dit werkt niet praktisch.

Planproces

Het planproces van het structuurplan vond plaats in tijden van de opkomst van het dualisme binnen de gemeentelijke politiek (het College van B&W versus de gemeenteraad). Het ontwikkelingsproces van het structuurplan kan dan ook worden gezien als een voorbeeldopgave van dit dualisme, dit is onder meer terug te vinden in de discussies omtrent hoogbouw en functiemenging in de stad enerzijds en bereikbaarheid en groen anderzijds.

Tijdens het planproces zijn brede openlijke discussies gehouden. Deze discussies betroffen veelal de thema's hoogbouw en verdichting. De marktpartijen en het bestuur wilden graag meer verdichten en hoogbouw, de burgers hebben zich hier tegen proberen te verzetten. Daarnaast werden discussies gevoerd omtrent het thema 'de complete stad versus de complete regio' en het waarborgen van een zekere eigenheid van de stad.

Wettelijk kader

Men verwacht dat de ambtenaren en de bestuurders nog circa twee jaar nodig hebben om een goed beeld te kunnen vormen van de mogelijkheden van het nieuwe instrumentarium uit de nieuwe wet RO en de gevolgen van dit nieuwe wettelijke kader voor de gemeentelijke ruimtelijke planning. Tevens verwacht men, dat de jurisprudentie omtrent het inzetten van middelen als de grex-wet en bovenplanse vereveningen deels bepalend zal zijn voor het succes van het nieuwe instrumentarium. Hierdoor is volgens de dienst het gevaar aanwezig, dat instrumenten als het grondexploitatieplan en het projectbesluit een 'doodgeboren kindje' zullen worden. Het optimaal kunnen benutten van het nieuwe instrumentarium zal in elk geval voor de situatie van Haarlem vragen om de nodige organisatorische aanpassingen en een herindeling van de capaciteit van de ruimtelijke dienst.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De gemeente Haarlem beschikt met het structuurplan over een sterk en levendig document. Het document komt vaak ter sprake, bijvoorbeeld bij de communicatie met de markt.
- Het structuurplan werkt wel vrij goed, sturing vanuit het structuurplan is mogelijk en veel ontwikkelingen worden wel opgepakt. De uitvoering is nog wel een beetje een 'missing link'.
- Een structuurplan of structuurvisie zorgt voor discussie- en agendavorming. Daarnaast werkt het document prettig als toetsingskader en sturingsinstrument voor het uit te voeren ruimtelijk programma.
- De fasering en prioriteitstelling zijn nog niet optimaal in het structuurplan en het bijbehorende uitvoeringsprogramma verwerkt. Het plan heeft een tijdshorizon tot en met 2020. De markt wil echter veel en snel (het liefst direct), hierop kan men nog niet optimaal inspringen. Daar komt bij dat de economische 'paragraaf' in het structuurplan tevens wat zwak is. In een volgend plan zal deze component sterker naar voren moeten worden geschoven.

Commentaar onderzoekers

- Het structuurplan biedt een uitgebreide onderzoeksmatige onderbouwing van de gekozen beleidskaders en bevat daarnaast ook een heldere verantwoording van de planaanpak. Hierdoor oogt het plan stevig en 'wetenschappelijk'.
- Een globaler structuurplan was effectiever geweest. De huidige gedetailleerde plankaart leidt tot te veel onnodige discussies en veronderstelt sturingsmogelijkheden die er niet zijn. Een globaler kaartbeeld is effectiever, het zorgt voor meer flexibiliteit in de uitwerking van plannen.
- De vertaling van het structuurplan in ruimtelijke uitvoeringsprogramma's staat nog in de kinderschoenen. Er is daardoor nog onvoldoende sprake van een integrale en goed afgestemde uitvoering van het structuurplan. Vooral de greep op de financiële middelen en het vastgoed vormt een belangrijk knelpunt bij de uitvoering van het structuurplan.

Leiden

Gesprek gevoerd met:

Cluster Ontwikkeling

Dhr. Leon de Laat
Stedenbouwkundige

10 juli 2008

Introductie

Historie en traditie

De gemeente Leiden staat voor de opgave om te gaan werken aan de ontwikkeling van een structuurvisie voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Dit gebeurt op aandringen van de gemeentelijke politiek naar aanleiding van de invoering van de Wro. In deze Wro wordt de positie van de bestemmingsplannen binnen de ruimtelijke planning prominenter. Een adequate structuurvisie wordt noodzakelijk geacht om deze bestemmingsplannen op juiste wijze te kunnen toetsen.

Het ontbreekt in Leiden aan een traditie in het opstellen van integrale ruimtelijke plannen, zoals structuurplannen of structuurvisies. Ook heeft Leiden slechts in beperkte mate ervaring met het ontwikkelen van ruimtelijke visies voor de toekomst van de stad en het vertalen van deze visies in een samenhangend, meerjarig beleid. Binnen de gemeente heeft men, zowel op ambtelijk als politiek niveau, tot dusver weinig behoefte gehad aan een integrale, stadsbrede visie. Het accent ligt vooral op het realiseren van projecten. Er heerst dan ook een sterke 'projectcultuur' binnen de Leidense organisatie, welke heeft geresulteerd in een op uitvoering gerichte organisatie. Het ontbreekt echter nog vaak aan de nodige programmatische samenhang tussen de verschillende projecten. Deze constatering wordt overigens ook door de eigen ruimtelijke organisatie erkend. Derhalve legt men nu ook een sterkere nadruk op programmeerbare ontwikkelingen, een voorbeeld hiervan is het Programma Binnenstad.

Het meest recente structuurplan *Boomgaard van Kennis* dateert van 1995. Het plan heeft zijn waarde vooral gehad tijdens het 'wordingsproces'. Het plan is nadien ook niet nader uitgewerkt, geëvalueerd of geactualiseerd. In 2002 is in het kader van het GSB en ISV-beleid een algemene stadsvisie vastgesteld, getiteld *Leiden, Stad van Ontdekkingen*. Men heeft echter destijds niet de behoefte gehad om de ruimtelijke component binnen deze visie te vertalen naar een nieuw(e) structuurplan of structuurvisie. In deze stadsvisie wordt het accent gelegd op vier verschillende thema's, te weten:

- kennis ('bio-science' en de universiteit),
- cultuur (de binnenstad),
- wonen (Leiden als woonstad),
- regio (de functie van de 'nieuwe' regio en de rol van Leiden binnen deze regio).

Aanleiding

De hoofdaanleiding om te komen tot een structuurvisie is de invoering van de Wro, waarin gemeenten wettelijk worden aangezet om te beschikken over een structuurvisie met daaraan gekoppeld een financierings- en uitvoeringskader. Tevens is er vanuit de gemeentelijke politiek, weliswaar minimaal, de behoefte te beschikken over een toetsingskader voor bestemmingsplannen. Naast deze behoefte, begint men vanuit de eigen organisatie de mogelijkheden in te zien van de structuurvisie als ruimtelijk planningsinstrument voor het stedelijke beleid. Daarnaast erkent men meer en meer het tekortschieten van het eigen beleid, in het bijzonder op de integrale en strategische aspecten.

Het voorgaande structuurplan dateert van eind jaren negentig. Dit plan is echter verre van actueel of adequaat en wordt nu ook (bijna) niet meer gebruikt. Het ontbreekt het plan aan 'visie' ten aanzien van de opgaven voor de komende periode. Het plan is daarnaast niet voorzien van een uitvoeringsprogramma. Recentelijk is men begonnen met een inventarisatie naar het eigen (vooral sectorale) ruimtelijke beleid. Per sector is in beeld gebracht welke projecten lopen, in welk stadium deze projecten zich bevinden en waar nieuwe planmogelijkheden liggen. In het Programma Ruimtelijke Investerings Leiden (het PRIL) is de prioriteitsstelling van de verschillende projecten en bijbehorende financieringsstrategieën voor de komende vier jaar vastgelegd, daarnaast wordt ook een doorkijk gegeven voor de lange termijn. Dit PRIL vormt, samen met de behoefte aan een integraal kader voor de programmatische afstemming van projecten, de insteek bij de ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

De gemeente Leiden maakt op dit moment geen gebruik van een integraal, strategisch ruimtelijk plan. Het beleid focust zich op een aantal aangewezen stedelijke ontwikkelingszones, waarvoor eigen gebiedsvisies zijn ontwikkeld. Naast deze gebiedsvisies is de *Nieuwe Kaart van Leiden* opgesteld, op deze kaart zijn alle lopende en mogelijke toekomstige projecten ingetekend. Ook beschikt Leiden over een ruimtelijk investeringsprogramma, het PRIL geheten, welke geldend is voor een periode van vier jaar, met een doorkijk naar de langere termijn. Het PRIL wordt jaarlijks herijkt.

Het oude structuurplan biedt geen kader voor de opgaven voor de komende periode en laat veel hedendaagse ‘viesvragen’ onbeantwoord. De nieuwe structuurvisie moet in de leemte voorzien. Met het in beeld brengen van de huidige projecten en een inventarisatie van nieuwe planmogelijkheden is een eerste stap gezet. In de structuurvisie worden het huidige beleid en de nieuwe opgaven bij elkaar gebracht en vertaald naar een samenhangende visie.

Men verwacht dat de structuurvisie een krachtig instrument kan zijn om projecten aan te kunnen pakken en af te stemmen, daarnaast wordt het een belangrijk toetsingskader voor de bestemmingsplannen. De mate van slagen zal mede afhangen van de organisatie van het programmamanagement en het draagvlak van de medewerkers binnen de dienst voor de gekozen aanpak.

Afstemming en integratie

De gemeente Leiden beoogt met de nieuwe structuurvisie meer integraliteit in de beleidsvoering en onderlinge samenhang tussen de projecten te bewerkstelligen. Het bestaande ruimtelijke beleid kent vooral een thematische vertaling vanuit de verschillende beleidssectoren, waaronder groen en water, milieu, verkeer en vervoer, voorzieningen, werken en wonen vallen. Dit beleid moet bij elkaar gebracht worden door het opstellen van scenario’s, welke dwars door de verschillende sectorale beleidsvelden moeten gaan lopen.

Daarnaast denkt men na over de mogelijkheid van een (jaarlijkse) dynamische herijking, waarin men het bestaande beleid en de reeds lopende ontwikkelingen monitort en van waaruit men, indien wenselijk, ook kan bijsturen. Hierover zijn vooralsnog echter geen concrete uitwerkingen beschikbaar.

Schaalniveau en samenwerking

De gemeente Leiden maakt onderdeel uit van een ‘nieuwe’ regio, die is samengesteld uit de regio’s Holland-Rijnland en de Bollenstreek. De regio kent een eigen regionaal structuurplan. Op dit moment wordt eveneens een structuurvisie voor deze regio ontwikkeld.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

Het woonbeleid vormt een belangrijk discussiepunt voor de gemeente Leiden. De vraag ‘waar moet men als stad qua wonen op inzetten?’ speelt een centrale rol in het ontwikkelen van de toekomstvisie. Voor een deel zal men willen inzetten op het aanbieden van een aantrekkelijk woonmilieu voor ‘kenniswerkers’, zoals studenten, hoogleraren, maar ook voor het kunnen huisvesten van kenniswerkers voor de kortere termijnen (bijvoorbeeld voor gastcolleges, kennisinstellingen etc.). Een cruciale vraag omtrent het woonbeleid is ‘of Leiden wil inzetten op het aanbieden van zeer stedelijke milieus in hoge dichtheden, of juist de keuze wil maken voor een meer ontspannen woonstad, waarbij de woningvraag voor een deel op de regio wordt afgewenteld?’.

Er liggen voor de gemeente Leiden een ook een aantal andere belangrijke opgaven. Ten eerste is de bereikbaarheid van en binnen de stad een bron van zorg. Het accent ligt op het verbeteren van de infrastructuur voor de verkeersstromen van de A4 naar de kust, die nu nog dwars door de stad heen gaan. Hiervoor is een ringstructuur ontworpen, ook de regionale Rijnlandroute moet hier deel van gaan uitmaken. Ten tweede speelt de milieuproblematiek veroorzaakt door deze zware verkeersinfrastructuur ook een duidelijke rol. Ten derde staat de positie van de binnenstad als winkelcentrum onder druk. Tenslotte vragen een aantal locaties, waaronder het stationsgebied, om een fysieke kwaliteitsslag.

Ambities en doelstellingen

De ontwikkeling van de structuurvisie staat nog in het begin van het proces. De formulering van de ambities en de doelstellingen, en de vertalingen hiervan naar de scenario’s zijn nog in ontwikkeling. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de (voorlopige) thema’s, waar men op in wil gaan spelen.

Motto’s en ambities:

- het versterken van het (oude) motto: Leiden ‘Stad van ontdekking’. Inzetten op de kernkwaliteiten van Leiden: de historische binnenstad en de kennisstad,
- het versterken van het motto: Leiden als ‘Waterstad’. Hiermee moet de stad zich sterker gaan profileren (marketing).

Doelstellingen:

- het ontwikkelen van beleid ten aanzien van het gewenste woonmilieu,
- het verbeteren van de bereikbaarheid in de stad,

- het aanpakken van de milieuproblematiek, onder andere veroorzaakt door de aanwezige infrastructuur (in de bestaande stad),
- het commercieel gezien versterken van de binnenstad,
- het opknappen van de (fysiek) mindere delen van de stad (onder meer het stationsgebied).

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Het plan van aanpak geeft aan dat de structuurvisie wordt opgebouwd uit een stedelijke (demografische en stedenbouwkundige) analyse, de inventarisatie van de lopende projecten en de nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden, de input van de betrokken actoren en tenslotte de informatie afkomstig uit de sectorale beleidsvelden. Deze informatie wordt doorvertaald naar de 'wensbeelden' van de verschillende beleidsvelden voor 2030 (de programma's). Deze wensbeelden zullen de onderlegger vormen voor een aantal scenariovisies. De scenario's zullen worden uitgewerkt in een aantal gebiedsvisies, deze gebiedsvisies zijn uitvoeringsgerichte plannen. De uitvoeringsgerichte plannen kennen een vertaling naar gedetailleerdere projectgebieden en worden gekoppeld aan het Ruimtelijk Investeringsprogramma.

Van visie naar uitvoering

De uitvoering van de structuurvisie zal vooral via de gebiedsvisies en het hieraan te koppellende uitvoerings- en investeringsprogramma plaatsvinden. Men denkt hierbij meer te kunnen gaan werken vanuit een programmatische aanpak. Het succes van deze aanpak zal echter afhangen van de hierop afgestemde organisatie. Hier zal door de gemeentelijke organisatie nog een slag moeten worden gemaakt.

Vervolg

De gemeente Leiden heeft nog een flinke weg te gaan in het ontwikkelingsproces van de structuurvisie. Op dit moment ligt er een Plan van Aanpak, welke in mei jongstleden gereed is gekomen. Dit PvA moet door de Raad worden vastgesteld in oktober 2008. Vooruitlopend hierop is men reeds begonnen met de inhoudelijke voorbereiding van de structuurvisie.

Organisatie

De ambtelijke organisatie die zich bezig houdt met de ontwikkeling van de structuurvisie, is ondergebracht bij de ontwikkelingspoot van de gemeente. Er is tot nu toe in Leiden, zowel ambtelijk als politiek, relatief weinig aandacht geweest voor visie ontwikkeling. De ambities en middelen hiervoor zijn beperkt. De organisatie heeft een sterke focus (gekend) op de uitvoering van de projecten of het formuleren van sectoraal beleid. Hierdoor is het 'lastig' werken voor het 'visionaire deel' van de organisatie. Met de komst van de nieuwe structuurvisie en de recente reorganisatie binnen de dienst, hoopt men een omslag te kunnen maken. Wellicht dat er de komende tijd nog enkele nieuwe veranderingen of verschuivingen gaan plaatsvinden.

Een leidende rol in het proces van de structuurvisie wordt vervuld door de Leidse 'stadsbouwmeester', Donald Lambert. Hij vervult een strategische, inhoudelijke rol binnen de organisatie. Op strategisch niveau zijn ook twee stedenbouwkundigen actief met de structuurvisie (binnen de afdeling van vastgoed). Er is ook een kerngroep gevormd, waar vertegenwoordigers van verschillende afdelingen deel van uitmaken, onder anderen ook één van de genoemde stedenbouwkundigen. Tevens is er een projectleider aangesteld, deze is verantwoordelijk voor het politiek-bestuurlijke en strategische proces van de structuurvisie. De projectleider heeft contact met de wethouder. Men denkt het beleid met behulp (en de introductie) van 'programmamanagement' vorm te kunnen geven.

Planproces

De ontwikkeling van de structuurvisie komt voort uit de opdracht van het gemeentelijke bestuur. Deze stelt dat er een structuurvisie moet komen, die voldoet aan de gestelde eisen uit de Wro. Recent is een voorstel uitgewerkt om te komen tot een structuurvisie, van daaruit is een Plan van Aanpak opgesteld. Dit PvA, dat in oktober 2008 door de gemeenteraad moet worden vastgesteld, dient als leidraad voor het verdere verloop van het planproces. Het planproces ziet er als volgt uit:

- *zomer 2008; onderzoek en inventarisatie van het huidige beleid*
Vanuit de verschillende beleidssectoren wordt het bestaande beleid in beeld gebracht en vertaald naar de toekomst. Dit levert een aantal wensbeelden voor 2030 op. Deze wensbeelden worden geconfronteerd met een stedelijke analyse en de ontwikkeling van huidige projecten.
- *september-oktober 2008; opstellen scenario's*
De uitkomst hiervan wordt, samen met de inbreng van een aantal stakeholders, vertaald naar een aantal alternatieve ontwikkelingsscenario's voor Leiden. De inbreng van actoren en stakeholders wordt deels meegenomen vanuit de informatie die wordt aangeleverd vanuit de sectoren. Ook moet een klankbordgroep met daarin corporaties, de Kamer van Koophandel en de universiteit voor inbreng en discussie zorgen.
- *oktober-november 2008; discussie over scenario's*
Over deze scenario's zal overleg, discussies en uiteindelijk bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden.
- *december 2008; concept structuurvisie door College van B&W vrijgegeven voor inspraak*
Na de discussie- en overlegondes wordt een concept structuurvisie opgesteld. Dit concept hoopt men in december 2008 aan het college te kunnen aanbieden.
- *januari-februari 2009: inspraakperiode*
- *voorjaar 2009: vaststelling structuurvisie door resp. College van B&W en Gemeenteraad*

Wettelijk kader

Leiden wil met de komst van de structuurvisie voldoen aan de eisen van de Wro, te meer om een basis te hebben voor het ontwikkelen en toetsen van bestemmingsplannen. De gemeente Leiden heeft nog niet geheel duidelijk in beeld of, en in welke mate, men gebruik wil gaan maken van de nieuwe mogelijkheden die het nieuwe wettelijke kader biedt.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- Voor de wensbeelden en de scenario's moet basisinformatie worden vergaard, een knelpunt is dat deze niet compleet is en dat voor het benodigde onderzoek geen tijd is.
- Er is behoefte aan meer onderzoek en visievorming binnen de eigen organisatie. Bijvoorbeeld op het gebied van wonen (grondgebonden versus hoogbouw).
- De inbreng van actoren / stakeholders is deels meegenomen vanuit de informatie uit de losse beleidssectoren, maar de wensbeelden en scenario's zouden breder moeten worden besproken. Onder anderen burgers, politiek en universiteit zouden meer betrokken moeten worden bij het proces.
- De teneur binnen de gemeente Leiden is, dat de structuurvisie vooral een nuttig instrument wordt om projecten af te stemmen, te sturen en bestemmingsplannen te kunnen toetsen.

Commentaar onderzoekers

- De noodzaak voor het ontwikkelen van de nieuwe structuurvisie is gegrond.
- Ten aanzien van de effectiviteit van de structuurvisie en de uitvoering van het hieraan gekoppelde beleid wordt een cultuuromslag binnen de organisatie nodig geacht. Het succes van de structuurvisie zal afhangen van de hierop afgestemde organisatie. De aandacht vanuit de eigen ambtelijke organisatie voor de structuurvisie en het ontwikkelingsproces lijkt vooralsnog onvoldoende om tot een geslaagd proces te kunnen komen. De structuurvisie zal meer aandacht en een duidelijkere positie moeten krijgen binnen de organisatie. Ook de communicatie met het gemeentelijke bestuur moeten worden vergroot.

- Door de beperkte middelen van de organisatie is de analyse en het vooronderzoek voorafgaand aan de ontwikkeling van de visie vrij beperkt. Tevens lijkt het stedenbouwkundige concept wat summier. Dit is echter wel nodig voor een goed onderbouwde toekomstvisie.
- De openheid van het planproces dient te worden vergroot. Op deze wijze wordt meer draagvlak verworven voor de gewenste ontwikkelingsmogelijkheden en is een breder gedragen structuurvisie mogelijk.
- De inbreng voor de visievorming bestaat veelal uit samenvoeging van bestaand beleid. Echter, wil men komen tot een goed afgestemd en integraal beleid, dan zullen een duidelijke prioritering en fasering, en oplossingen van de knelpunten voortkomend uit bestaand beleid, noodzakelijk zijn. Hiervoor is ook het ontwikkelen van nieuwe visie(s) nodig.

Maastricht
door: Rob van Vliet

Gesprek gevoerd met:

Domein Stadsontwikkeling, Economie en Beheer (Domein SEB)

Dhr. Jos Simons
Sectormanager Ruimte

20 juni 2008

Introductie

Historie en traditie

Maastricht heeft een sterke structuurplan traditie. Het structuurplan van begin jaren 90 was spraakmakend en is nog steeds de basis voor het huidige ruimtelijk beleid. Destijds heeft een uitgebreide en gedegen analyse plaatsgevonden van de ruimtelijke structuur van de stad. Dat heeft geresulteerd in een beleid gericht op een compacte stad met een hoge mate van stedelijkheid, in een weids landschap. Een strakke, duidelijke grens tussen stad en land. Geen uitwaaiing van de stad in het landschap, geen verrommeling van het landelijk gebied.

Binnen het principe van de compacte stad is een oriëntatie op de Maas het centrale thema. Waar de stad tijdens de 18^e/19^e eeuw van de stad zich heeft afgekeerd van de Maas door de ontwikkeling van industrie aan het water, is voor de komende decennia het beleid gericht op herontwikkeling van vrijkomende industrie complexen en een oriëntatie van de stad op de Maas als stedelijke as.

Aanleiding

Aanleiding tot opstellen van een nieuwe structuurvisie is:

- de behoefte aan een ruimtelijke vertaling van de strategische noties van de Stadsvisie,
- de eisen van de Wro,
- de behoefte aan integratie van de onderscheiden programma's,
- het realiseren van het woningbouwprogramma,
- invullen regierol gemeente: duidelijkheid bieden over ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden,
- continuïteit in het ruimtelijk beleid, uitgangspunten vasthouden,
- verbeteren stedelijke bereikbaarheid.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Maastricht heeft de laatste jaren gewerkt aan een integrale stadsvisie, een sociaal en economisch georiënteerd document, geen ruimtelijk plan. Vele stadsdebatten en gesprekken met deskundigen en belangengroepen zijn gevoerd om tot dit beleidsdocument te komen.

Centrale thema's:

- aantrekkelijk woon- en leefklimaat,
- versterken positie beroepsbevolking,
- ontwikkelen kenniseconomie/netwerksamenleving.

Afstemming en integratie

Voor het ruimtelijke beleid is de nota Ruimtelijke Ontwikkeling en Mobiliteit van 2005 richtinggevend. Echter er is geen vertaling in een uitvoeringsprogramma of van enige programmasturing.

Schaalniveau en samenwerking

De nieuwe structuurvisie zal het gemeentelijke territorium beslaan. Er zal sprake zijn van regionale afstemming. Met Riemst en Lanaken zijn goede afspraken gemaakt over het woningbouwprogramma. De samenwerking met de overige buurgemeenten loopt niet naar wens. Van een actueel ruimtelijk plan voor de stadsregio Maastricht is dan ook geen sprake.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

Analyse stedelijke problematiek:

- eenzijdige bevolkingssamenstelling,
- hoge werkloosheid, m.n. laaggeschoold,
- stedelijke bereikbaarheid,
- milieuoverlast verkeer.

Ambities en doelstellingen

Bij de uitwerking van de structuurvisie voor Maastricht staan 7 thema's centraal:

1. de ligging aan de Maas, de intentie van de gemeente is en blijft de stad sterker op de Maas te betrekken. Recente projecten zoals Ceramique en Maasoeverproject bij de binnenstad hebben enorm bijgedragen aan een verbeterde oriëntatie op de Maas. Het blijft echter ook voor de toekomst een belangrijk thema. Vooral de herontwikkeling van verschillende verouderde en leegstaande fabrieksgebouwen langs de Maas bieden de mogelijkheid de Maas voor de stad te ontsluiten,
2. de grens met België en het landschap. Maastricht ligt ingeklemd tussen aantrekkelijke landschappen. Dat geldt voor het Limburgs heuvelland aan de oostzijde, voor het Maasdal aan de noord en zuidzijde en voor het Belgisch heuvelland aan de westzijde. Bovendien ligt direct ten westen van de stad de grens met België. Deze geografische ligging leidt er toe dat Maastricht niet de ruimte heeft voor het realiseren van groene woonwijken aan de stadsrand. De woningvraag zal moeten worden gerealiseerd binnen de grenzen van de stad. Dat leidt er toe dat kapitaalkrachtige Maastrichtenaren met een woonwens in het groen, naar elders vertrekken. Doelstelling is deze groep een goed alternatief binnen de stadsgrenzen te bieden,
3. Maastricht is trots op haar monumenten en koestert de monumentaliteit van de stad. Het ruimtelijk beleid zal dat ondersteunen,
4. Maastricht is een compacte, stedelijke stad en wenst dat te blijven en te versterken,
5. Maastricht is vanouds een arbeidersstad. In het begin van de 20^e eeuw zijn in Maastricht vooral arbeiderswoningen gebouwd, geen villawijken zoals in de meeste steden. Veel fabrieken zijn de laatste decennia gesloten, met tot gevolg een hoge structurele werkloosheid. De bevolkingssamenstelling is daarvoor eenzijdig te noemen. De rijke bovenklasse is relatief klein, bovendien trekken de gegoede burgers weg. De vele leegkomende fabrieksgebouwen bieden wel kansen voor herontwikkeling tot duurdere woningbouw,
6. Maastricht probeert een switch in de economische structuur te bereiken door zich te ontwikkelen als kennisstad. De universiteit speelt daarbij een belangrijke rol,
7. daarnaast stimuleert de stad in sterke mate de culturele en creatieve sector, van groot belang als economische motor voor de stad.

Doelstellingen structuurvisie:

- realisatie en behoud brede economische infrastructuur,
- vitale sociaaleconomische structuur, sociale samenhang,
- imago verstreken,
- aandacht voor dienstverlening en zorg,
- leefbare buurten,
- stedelijke fysieke kwaliteit versterken,
- milieukwaliteit verbeteren,
- regionale samenwerking versterken.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Met de herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen kan de stad voor een deel voorzien in de grote woningbehoefte. Gezien de omvangrijke goedkope voorraad en de uitstroom van welgestelde Maastrichtenaren, ligt het accent bij die herontwikkeling op het realiseren van duurdere woningen, liefst met tuin. In het kader van het compacte stad beleid past het ook de A2 niet om de stad heen te leiden, met onherstelbare consequenties voor het landschap, maar juist in een tunnel onder de stad te brengen en de vrijkomende ruimte opnieuw in te richten, c.q. te bebouwen. Tot slot is het versterken van het stadscentrum een belangrijk thema.

Ruimtelijk concept:

Compacte, stedelijke stad in een weids landschap; geen uitgelegde stad.

De Maas centraal in de ontwikkeling van de stad, met daarnaast als neven ontwikkeling de Noord-Zuid zone boven en langs de A2. Duurzaamheid staat centraal: Cradle to Cradle.

Van visie naar uitvoering

De nieuwe structuurvisie moet zorgen voor meer samenhang tussen de verschillende sectoren. Men denkt aan een vorm van programma sturing, dat is nog niet uitgekristalliseerd. Er is nog geen sprake van een uitvoeringsprogramma of een financiële strategische sturing.

Vervolg

Thans wordt gewerkt aan een nieuwe ruimtelijke structuurvisie. Het plan van aanpak is gereed.

Organisatie

Het college van B&W kiest voor een sterk sturende rol in het ruimtelijke beleid van de stad. Een regierol die overigens ook door ontwikkelaars en andere marktpartijen wordt gewaardeerd. Men wenst nadrukkelijk de regie te voeren bij de ontwikkeling van projecten. Indien nodig wordt een directe betrokkenheid van de gemeente bij projecten gerealiseerd via PPS constructies of door het afsluiten van convenanten met marktpartijen. Doel: greep houden op de kwaliteit. Aan de nieuwe structuurvisie wordt door de verantwoordelijke wethouder veel waarde gehecht. De uitgangspunten van het ruimtelijke beleid van de gemeente worden in sterke mate gedragen door College en Raad.

Als resultaat van de Stadsvisie ontstaat een sterke ambtelijke/bestuurlijke sturing op de ruimtelijke ordening van de stad op basis van de in het verleden vastgestelde ruimtelijke uitgangspunten, aangevuld met nieuwe thema's vanuit de Stadsvisie. Sturing vindt plaats vanuit het driemanschap (wethouder, directeur SEB, sectormanager Ruimte) die als het ware de cockpit vormen voor het RO-beleid.

Planproces

Het beoogde planproces is vastgelegd in het Plan van Aanpak dat recent is opgesteld. Dat moet leiden tot een concept visie in 2009. Daarna consultatie, inspraak, ideeën carrousel, informatiemarkt. Overigens kan men in dit planproces nuttig gebruik maken van de participatie resultaten van de Stadsvisie.

Wettelijk kader

Maastricht zal in haar nieuwe visie de aansluiting met de WRO 2008 zoeken. Men denkt nog na over de mogelijkheden die de wet biedt. Er zijn geen hoge verwachtingen. Met private partijen worden bij herontwikkeling goede afspraken gemaakt. Vaak wordt de PPS vorm gekozen of anders worden via convenanten goede afspraken gemaakt. Vooralsnog heeft men geen behoefte aan het nieuwe wettelijk instrumentarium, zoals de grex-wet, voorkeursrecht of bovenplanse verevening.

Conclusie en commentaar*Conclusies vanuit de organisatie*

- Maastricht heeft een sterke structuurplan traditie. De plannen van eind 80/begin 90-er jaren vormen nog steeds de basis voor het huidige beleid. Destijds heeft een uitgebreide en gedegen analyse plaatsgevonden van de ruimtelijke structuur van de stad. Dat heeft geresulteerd in een beleid gericht op een compacte, stedelijke stad in een weids landschap, met een sterke oriëntatie op de Maas.
- Het centrale gedachtegoed van het ruimtelijke beleid speelt binnen de gemeentelijke stadsplanning een prominente rol. De uitgangspunten zijn bekend en worden gedragen. Wat mist is vooral de afstemming, coördinatie tussen de verschillende programma's en projecten. Daardoor loopt de uitvoering en programmering niet soepel. Afstemming mist, waardoor men te veel op elkaar moet wachten.
- Men heeft hoge verwachtingen van de nieuwe structuurvisie. Het moet duidelijkheid bieden over wat wel en niet belangrijk is. Het moet zorgen voor een goede marktanalyse, welke product/markt combinatie, leefstijlbenadering kansrijk. Een goede inventarisatie van bestaande plannen en deze qua vraag en aanbod goed op elkaar afstemmen. Inventarisatie van beleidsinstrumenten om de gewenste regievoering vorm te kunnen geven, samen met maatschappelijke partners.

Commentaar onderzoekers

- De ruimtelijke visie van Maastricht is duidelijk en sterk. De visie heeft bovendien een groot draagvlak, zowel ambtelijk/ politiek als maatschappelijk. De uitvoering stagneert door gebrek aan coördinatie en

ambtelijke / politieke sturing. Voorwaarden daartoe zijn wel gecreëerd, implementatie moet nog plaatsvinden. Wellicht nog te veel sectoraal en binnenproject denken. Het is de vraag of het maken van een nieuwe visie alleen de oplossing zal zijn. De afstemming tussen programma's en het stroomlijnen van processen is vooral een organisatorische opgave. Het lijkt verstandig hier bij het opstellen van de nieuwe visie rekening mee te houden. Ons advies: gebruik de inhoudelijke voorbereiding van de structuurvisie om ook de organisatiecultuur aan te pakken en zorg voor een goede organisatie van de programma- en projectsturing. Het planontwikkelingsproces kan een prima aanleiding vormen om niet alleen de inhoud, maar ook de organisatie(cultuur) tegen het licht te houden.

Introductie

Historie en traditie

De meest recente ruimtelijke visie van de gemeente Nijmegen kent haar vertaling in het *Actualisatie Kansenboek 2007: Ruimtelijke kansen voor een ongedeeld Nijmegen*. Het betreft een actualisatie, dat verder voortborduurde op de koers van het *Kansenboek 'Kansen voor de Keizerstad, ruimtelijke verkenning (2002)* en de *Uitwerking 2004*.

Het eerste Kansenboek, dat begin 2002 werd vastgesteld, is bedoeld als ruimtelijke component van de in 2000 en in de eerste helft van 2001 opgestelde stadsvisie. Dit Kansenboek uit 2002 vormde de eerste verkenning ten behoeve van een nieuw structuurplan. Het Kansenboek beoogde een dynamisch instrument te worden, 'dat recht doet aan maatschappelijke en economische ontwikkelingen in en rond Nijmegen'¹¹⁰. Het Kansenboek is daarmee geen blauwdruk voor de stad, maar een ruimtelijke verkenning gericht op de (her-)ontwikkelingskansen. Met dit plan sloeg de gemeente een andere weg in ten opzichte van de voorgaande plannen, waarvan het meest recente structuurplan *Bestaande Stad* dateert van eind jaren tachtig. Hiermee brak voor Nijmegen een nieuw hoofdstuk aan in de langere traditie van stadsplannen. De gemeenteraad besloot in 2002 om iedere twee jaar het Kansenboek te actualiseren.

Aanleiding

Het College van Nijmegen stelde in mei 2004 de eerste concrete uitwerking van het eerste Kansenboek vast, hierin werden het Collegeprogramma, de thema's van het Kansenboek en nieuwe programma- en beleidsgegevens omgezet naar een ruimtelijke koers en een bestuurlijke agenda. Nieuwe (bestuurlijke) kaders, ontwikkelingen en discussies zijn echter in 2007 aanleiding voor een actualisatie van deze uitwerking. 'Samen sterk. Bruggen bouwen aan de Waal', de titel van het coalitieakkoord 2006-2010, vormt de basis voor de actualisatie van het Kansenboek.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Het Kansenboek 2007 is een beleidsdocument, dat dient als kader voor ontwikkelingen in en rond de stad. Het laat zien waar de ruimtelijke ontwikkelingskansen voor Nijmegen liggen en functioneert daardoor als een kompas bij investeringen door gemeente, bedrijven en burgers, maar ook bij het verkrijgen van subsidies bij de landelijke overheid of de Europese Unie. Het Kansenboek geeft tevens aan waar de rol voor het gemeentebestuur is weggelegd.

Het Kansenboek geeft het 'speelveld' aan van ruimtelijke ontwikkelingen en -projecten. Het document beoogd daarmee inspirerend te zijn en moet interesse wekken van markten maatschappelijke partijen en hen uitlokken om initiatieven te nemen. Daarnaast is het van belang, dat met behulp van het Kansenboek een gezamenlijk ontwikkelingsbeeld voor alle partijen in de stad kan worden gevormd.

Afstemming en integratie

De Stadsvisie uit 2000 is destijds opgesteld in het kader van het GSB / ISV-beleid en heeft een breed en globaal karakter. Het Kansenboek, welke de fysieke vertalingen van de Stadsvisie moest worden, diende tevens als herijking van het ruimtelijke beleid in Nijmegen. Het Kansenboek 2002 diende onder meer het bestaande beleid af te stemmen en onder te brengen binnen één overkoepelend kader. Deze functie vervult het huidige Kansenboek 2007 eveneens. Er wordt gestreefd naar een integraal verhaal binnen de fysieke sector, waarbij de sociale component nadrukkelijk een ruimtelijke vertaling krijgt binnen het plankader.

Er wordt geprobeerd een wisselwerking plaats te laten vinden tussen de visie enerzijds en de losse beleidsnota's anderzijds. Daarbij moet echter worden opgemerkt, dat de nota's meer ter input dienen voor de visie dan andersom.

Resumerend dient het Kansenboek voor:

- gelijkstelling van bestaand beleid koppeling/afstemming van beleid,
- integratie van beleidsnota's en plannen,
- terugkijken naar wat er gerealiseerd is en wat er nog gerealiseerd moet worden,

¹¹⁰ Naar: Gemeente Nijmegen (2007: 5) *Actualisatie Kansenboek 2007: Ruimtelijke kansen voor een ongedeeld Nijmegen*.

- vooruitkijken naar nieuwe ontwikkelingen die plaats (gaan) vinden en die moeten worden geïntegreerd in het bestaand beleid.

Schaalniveau en samenwerking

De actualisatie van het Kansenboek betreft het gehele grondgebied van Nijmegen. Daarnaast worden relaties gelegd met ontwikkelingen in de regio of (inter-)nationaal. Nijmegen tracht op deze ontwikkelingen aan te sluiten en invloed uit te oefenen.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

Aan het Kansenboek 2007 ligt een onderzoek ten grondslag. Dit onderzoek valt voor een groot deel onder het eerder opgestelde Kansenboek 2002 en de Uitwerking uit 2004. Er is bij de ontwikkeling van het nieuwe Kansenboek gekeken naar nieuwe (recente) ontwikkelingen. De problemen van Nijmegen zijn echter niet talrijk. De bereikbaarheid van de stad wordt als het grootste ruimtelijke probleem ervaren. Daarbij gaat het vooral om de bereikbaarheid in noordelijke richting. De verbinding met Arnhem is onder de maat en ook de verbinding tussen de oude stad en de Waalsprong laat te wensen over.

Ambities en doelstellingen

De gemeente Nijmegen heeft een ruime lijst met ambities geformuleerd, die bereikt moeten worden met behulp van het nieuwe Kansenboek. Belangrijk is de keuze en invulling van de juiste ruimtelijke koers, deze is voor een deel in 2004 al uitgewerkt aan de hand van een aantal punten, te weten:

- sterke wijken,
- vitale werkgebieden,
- stad aan het water,
- herkenbare stadsrand en stadspoorten,
- dynamische knopen,
- duurzame stedelijke dragers,
- beleefbaar stedelijk groen en water,
- stad en regio.

In het Kansenboek 2007 zijn een aantal extra accenten toegevoegd aan deze lijst. Belangrijk is de toevoeging van een 'sociale dimensie' in het plan. Bij de ontwikkeling van de nieuwe visie heeft een verkenning plaatsgevonden om in beeld te krijgen welke fysieke kansen van belang zijn, vanuit een sociale invalshoek van het Kansenboek gezien. Deze sociale dimensie wordt geïmplementeerd op stadsdeel niveau. De inzet is om te komen tot een algemeen beeld met sociale en ruimtelijke kansen voor ieder stadsdeel. Een aantal wijken verdienen hierin momenteel prioriteit. De sociale risico's zijn per wijk in kaart gebracht. Op deze manier kunnen sociale vraagstukken, die vaak op de korte termijn spelen, en fysieke vraagstukken, die daarentegen vaak een langere realiseringperiode kennen, bij elkaar worden gebracht. Ruimtelijke ontwikkelingen faciliteren immers het functioneren van de stad. Andere nieuwe accenten binnen de ambities van de gemeente zijn de inzet op duurzaamheid en klimaatverandering en op Nijmegen als 'aantrekkelijke stad'.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Het Kansenboek 2007 kijkt 25 jaar vooruit en heeft een planhorizon tot en met het jaar 2020. Het krijgt geen formele status op grond van de WRO of de Wro. Na de besluitvorming in de Raad vormt het wel een beleidsmatig kader. Het Kansenboek geeft globaal de kansen aan voor Nijmegen, het is daarmee in de eerste plaats een visie op hoofdlijnen. Op een aantal thema's wordt meer ingezoomd en gekeken op wijk- / stadsdeelniveau. Het plan heeft sterk het karakter van een ontwikkelingsplan.

Van visie naar uitvoering

Het kansenboek is bedoeld als een beleidsdocument, dat dient als kader voor ontwikkelingen in de stad. Concrete vervolgentwikkelingen kennen eigen uitwerkingen met een eigen besluitvormingstraject (incl. inspraak). De actualisatie (2007) van het kansenboek is opgenomen in het programma Ruimte en Bouwen, de resultaten van deze actualisatie zijn, waar nodig, vertaald naar verschillende programma's en projecten (en projectexploitaties).

Vervolg

Er zal eveneens een nieuwe actualisatie van het kansenboek worden opgesteld. Deze actualisatie zal onder meer tegemoet komen aan de eisen en mogelijkheden uit het nieuwe wettelijke kader. Het kansenboek zal daarmee Wro 'proof' worden gemaakt.

Organisatie

Het strategische ruimtelijke beleid van de gemeente Nijmegen wordt ontwikkeld binnen de afdeling Stadsontwikkeling, welke valt onder de Directie Grondgebied. De Directie Grondgebied telt zes lijnafdelingen en houdt zich onder meer bezig met planologische en stedenbouwkundige opgaven, de openbare ruimte, het verkeer en vervoer en de groen- en blauwstructuur. Ook bevat deze directie een projectbureau. Het kansenboek wordt ontwikkeld binnen deze directie. De Directie Wijk en Stad levert de opdrachten en dient daarnaast onder meer als loket naar marktpartijen. Ook bevinden zich binnen deze directie een (strategisch) ontwikkelingsbedrijf en een afdeling voor het beleid ten aanzien van het grondbezit.

De organisatiestructuur binnen de Nijmeegse organisatie is vrij complex, maar ook relatief consistent gebleken door de tijd. Eveneens wordt gebruik gemaakt van programmamanagement om programma's en projecten te starten en te begeleiden. Tevens kent Nijmegen een stabiel politiek klimaat, hetgeen het politiek-strategische proces vergemakkelijkt. Nijmegen heeft mede hierdoor een consequente lijn in het ruimtelijke beleid kunnen doorvoeren.

Planproces

Het planproces bij de ontwikkeling van de actualisatie van het kansenboek is vrij gesloten geweest. Hoewel de visie beoogd kansen in beeld te brengen en aan te bieden voor onder meer de marktpartijen (die deze kansen moeten oppakken), worden deze partijen niet direct betrokken bij het opstellen van de visie.

Ook in de communicatie naar de eigen bevolking is de gemeente Nijmegen terughoudend geweest. De communicatie bestond uit consultatie (na de ontwikkeling van het plan). Doordat de actualisatie van het kansenboek hoofdzakelijk een intern verhaal is geworden, is het plan min of meer draagkracht arm. Toch heeft men bewust gekozen voor deze opzet en een interactief proces met bewoners vermeden. Het plan moest in eerste instantie dienen ter ondersteuning van het nieuwe coalitieakkoord en de vigerende beleidskaders.

De interactie tussen de ambtelijke organisatie en het politieke bestuur van Nijmegen is belangrijk geweest bij de ontwikkeling van het kansenboek. De invloed van de politiek is ook duidelijk aanwezig geweest. Na de installatie van de nieuwe gemeenteraad is door deze raad een nieuw thema toegevoegd in de actualisatie van het kansenboek, te weten de ruimtelijke betekenis van het verleden.

Wettelijk kader

De actualisatie van het kansenboek voldoet momenteel nog niet aan het wettelijke kader, zoals omschreven in de Wro. Dit is echter een bewuste keuze van de Nijmeegse organisatie geweest. Allereerst speelde de tijdsdruk een belangrijke rol in de afweging. Men wilde het plan tijdig af hebben om ter ondersteuning van het coalitieakkoord te kunnen dienen. Bij het verkrijgen van een wettelijke status voor een dergelijk plan zou een ander planproces moeten worden doorgelopen, onder anderen met een inspraaktraject. Hier heeft men echter van af willen zien.

Ten tweede is het nog onduidelijk binnen de organisatie over wat men precies wil in Nijmegen met betrekking tot het plan (o.a. 'wil men wel het instrument 'structuurvisie' gebruiken met de bijbehorende nieuwe middelen tot bovenplanse kostenverevening?').

Men verwacht voorlopig nog weinig behoefte te hebben aan de middelen die het nieuwe wettelijke kader aanbiedt. Er is nog geen noodzaak tot het gebruik maken van bovenplanse vereveningen om ontwikkelingen te kunnen financieren. Nijmegen is momenteel niet afhankelijk van extra fondsen voor de financiering van de diverse ruimtelijke thema's en ontwikkelingen, er is veel te financieren vanuit beschikbare subsidies. Toch zal de volgende actualisatie van het kansenboek aanhaken bij het nieuwe wettelijke kader en een Wro status krijgen.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De samenwerking tussen de ambtelijke organisatie en de gemeentelijke politiek verloopt vrij goed. Het stabiele politieke klimaat maakt het mogelijk een consistente lijn in het beleid te voeren.
- De Nijmeegse organisatie heeft gekozen voor een interne aanpak van het planproces. Het plan dient ter ondersteuning van het coalitieakkoord.
- De actualisatie van het kansenboek zal niet de wettelijke status uit de Wro meekrijgen. Hier is echter bewust voor gekozen, omwille van het versoepelen van het planproces en de nog heersende onduidelijkheid binnen de organisatie over de behoefte om gebruik te gaan maken van de nieuwe instrumentele middelen die voortkomen uit het nieuwe wettelijke kader.

Commentaar onderzoekers

- De Nijmeegse aanpak verdient veel respect, het werken met kansenkaarten is vernieuwend. Men heeft een duidelijke consistente lijn in de stadsplanning te pakken. Sturing op de stedelijke ontwikkeling wordt van groot belang geacht. Door het regelmatig bijstellen van het kansenboek is ook sprake van een actueel beleidskader. Er is sprake van een stevige sturing door het politiek bestuur en een optimale samenwerking tussen ambtenaren en bestuurders.
- Men heeft een zeer geslaagde poging gedaan om ook de sociale component een ruimtelijke vertaling te geven, de wijkvernieuwing en de maatschappelijke voorzieningen maken integraal onderdeel uit van de stedelijke planning.
- Gesloten planproces zorgt voor weinig draagvlak onder bevolking en belangengroepen. Dat kan zich tegen je gaan richten bij ingrijpende projecten. Ook een betere communicatie met marktpartijen lijkt gewenst.
- Ondanks dat het werken met kansenkaarten een vernieuwend element is, mag toch de vraag worden gesteld of deze aanpak wel leidt tot het gewenste resultaat. De gekozen aanpak kan leiden tot een verbrokkelde inzet vanuit de markt. Marktpartijen zullen wellicht de neiging hebben de krenten uit de pap te halen, terwijl de lastig te ontwikkelen locaties blijven liggen of door overheid / corporaties moeten worden opgepakt. Meer sturing, beperking van aangeboden kansen en een duidelijke prioriteitstelling lijkt wenselijk.

Rotterdam

Gesprek gevoerd met:

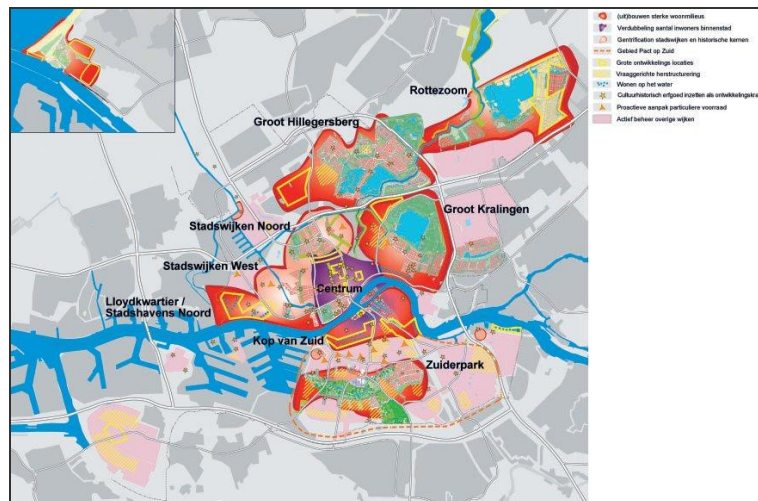
Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (DS+V)

Dhr. Frank van den Beuken
Projectleider Stadsvisie Rotterdam

26 juni 2008

Mw. Astrid Sanson
Directeur Stadsontwikkeling

30 juli 2008



Figuur B I.12: Kaart stadvisie 'Rotterdam 2030' (2007)

Introductie

Historie en traditie

In de *Stadsvisie Rotterdam 2030* maakt het gemeentebestuur van Rotterdam haar toekomstplannen kenbaar ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling van de stad tot aan 2030. Naast het schetsen van de ruimtelijke kaders, beschrijft het gemeentebestuur concreet welke plannen men wenst te realiseren. De ruimtelijke ontwikkelingsstrategie uit de stadsvisie sluit tevens aan op het Sociale Programma en de Economische Visie.

De gemeente Rotterdam heeft een flinke historie opgebouwd in het ontwikkelen van strategische visies voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad als geheel of delen van het stedelijke gebied. Ook ten aanzien van de ontwikkeling van de stedelijke regio's als de Zuidvleugel van de Randstad, en de positie van de stad Rotterdam binnen deze regio's, kan worden gesproken van een stevige traditie in structuurplanning.

De laatste twee decennia zijn drie stadsbrede ruimtelijke ontwikkelingsplannen gepresenteerd door de gemeente Rotterdam. Het eerste plan van deze reeks betreft het *Stadsplan Rotterdam*, welke is uitgebracht in 1992. Acht jaar na de inwerkingtreding van dit plan is het *Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010* vastgesteld. Dit plan is opgesteld conform de voorschriften uit de WRO. De huidige stadsvisie kent echter geen juridische status.

Aanleiding

De behoefte voor de vervaardiging van een nieuw stadsbreed, ruimtelijk geaccentueerd toekomstplan kwam voort uit een aantal actuele thematische vraagstukken, welke vroegen om een inhoudelijke en richtinggevende visie vanuit de gemeente, en een sterker zichtbaar wordende verschuiving van aandachtspunten betreffende een aantal beleidsmatige vraagstukken, aangestuurd vanuit het destijds vernieuwde College van B&W.

In juli 2006 werd reeds door de gemeenteraad de beknopte stadsvisie *Rotterdam, Gateway to Europe* vastgesteld. In dit document worden de hoofdlijnen voor de ruimtelijke economische ontwikkeling van de stad tot 2030 geschetst. Hieruit komen twee hoofddoelen voort, een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad, deze hoofddoelen worden nader uitgewerkt in de *Stadsvisie 2030*.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Middels de *Stadsvisie Rotterdam 2030* tracht de gemeente helderheid te bieden over haar toekomstige plannen met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. De ruimtelijke ontwikkelingsstrategie in het plan schetst de contouren van het beoogde gemeentelijke beleid voor alle plannen, projecten en investeringen in het stedelijke gebied. Hiermee dient de stadsvisie tevens als uitnodiging aan alle betrokken partijen om binnen de contouren van dit ruimtelijke beleidskader mee te denken en werken aan de ontwikkelingen van Rotterdam. Naast het aanpakken van concrete stedelijke problemen, beoogt de gemeente met behulp van de stadsvisie dus ook ontwikkelingskansen voor de stad te creëren dan wel in beeld te brengen.¹¹¹

Resumerend kan worden opgemerkt, dat de stadsvisie voor de gemeente Rotterdam als een instrument voor de ruimtelijke planning van het stedelijke gebied verschillende functies bekleedt. Hieronder staan de belangrijkste functies puntsgewijs weergegeven:

- richting geven aan de ruimtelijke ontwikkelingskaders voor de stad,
- prioriteren in en faseren van stedelijke ontwikkelingen,
- het initiëren van stedelijke ontwikkelingen en het aanreiken van ontwikkelingskansen voor marktpartijen,
- communicatiemiddel richting andere betrokken partijen en overheidslagen,
- integratiekader voor verschillende beleidsdisciplines,
- het vertalen van ruimtelijke visies naar gebiedsgerichte uitwerkingen.

Afstemming en integratie

De stadsvisie van Rotterdam neemt een belangrijke positie in binnen het ruimtelijke beleid van de gemeentelijke dienst. De verschillende programma's die uit de (thematische) beleidsvelden en de (dertien) ontwikkelingsgebieden vloeien, moeten in lijn met de ambities en doelstellingen uit de stadsvisie worden opgesteld. Men tracht een goede afstemming en integratie van het ruimtelijke beleid te bewaken door het monitoren van de voortgang en de

¹¹¹ Gemeente Rotterdam (2007: 31) *Stadsvisie Rotterdam. Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030*.

effecten van de projecten en programma's, en de afstemming tussen de gebieds- en programmamanagers. Dit alles gebeurt volgens een PGM-model, hetgeen later in het verslag nader aan de orde komt.

Schaalniveau en samenwerking

De ontwikkeling van Rotterdam staat in nauwe relatie met de ontwikkeling en de internationale concurrentiepositie van de Randstad. "Een sterk Rotterdam is essentieel voor de regio. Omgekeerd is een aantrekkelijke regio voorwaarde voor een voorspoedige ontwikkeling van Rotterdam."¹¹² De gemeente Rotterdam werkt dan ook nauw samen met andere overheden aan de verbetering van de ruimtelijke structuur van de Stadsregio, de Zuidvleugel en de Randstad. In de *Nota Ruimte*, de *Zuidvleugelvisie* en het *Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020* (RR 2020) worden beleidskaders aangegeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op het hogere schaalniveau. De stadsvisie geeft binnen deze kaders de verdere uitwerking voor de stedelijke ontwikkeling van Rotterdam.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De gemeente Rotterdam streeft naar het versterken van de nationale en internationale positie. Het bewerkstelligen van de twee inhoudelijke pijlers van de stadsvisie, het bouwen aan een sterke economie en het creëren van een aantrekkelijke woonstad, zijn in dit streefbeeld cruciaal. Met de voorgaande plannen is Rotterdam op bovenstaande punten 'een doodlopend spoor ingeslagen'¹¹³. In navolging op het RPR (2000) heeft de gemeente Rotterdam de ambities ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling van de stad scherper geformuleerd.

Een eerste speerpunt in dit nieuwe beleid is, dat Rotterdam zich meer internationaal wil profileren. De internationalisering van de economie leidt er toe dat Rotterdam kiest voor versterking van de economie op de eigen sterke punten, namelijk: de haven en overige industrie, de kenniseconomie en de creatieve sector. Een belangrijk streven is het beter verbinden van de haven met de stad.

Een tweede speerpunt richt zich op het terugbrengen van de middenklasse in de stad. Door de enorme hoeveelheid woningen die de laatste decennia zijn gebouwd in de VINEX-locaties rond de stad, zijn de hoge en midden inkomens vertrokken uit de stad en bleven de lagere inkomens achter. Dankzij het destijds nieuw geformeerde College van B&W, met daarin de partij Leefbaar Rotterdam, heeft er echter een verschuiving plaatsgevonden met betrekking tot de sociale component, hierbij is de aandacht versterkt op de positie van de middenklasse. Het terugbrengen van de 'middenklasse' in de stad is belangrijk om een meer vitale en gedifferentieerde bevolkingssamenstelling te bewerkstelligen. Rotterdam wil investeren in een veelzijdige bevolkingssamenstelling door een rem te zetten op de ongebreidelde groei van het stadsrand wonen en door herstructurering van de oude wijken, met als intentie in de oude wijken meer woningen te bouwen voor de hoge en midden inkomens. Belangrijk is 'welke accenten wil men leggen?' en 'is de focus op buitenstedelijke of binnenstedelijke gebieden belangrijker?'.¹¹³

Ambities en doelstellingen

Rotterdam werkt in de stadsvisie de twee kernthema's (het bouwen aan een sterke economie en het creëren van een aantrekkelijke woonstad) nader uit door het formuleren van kernbeslissingen en het in kaart brengen van de ruimtelijke consequenties van deze kernbeslissingen. De tien kernbeslissingen worden hieronder weergegeven.

Kernbeslissingen sterke economie:

1. Rotterdam wil in 2030 op het gebied van kennis en innovatie de belangrijkste havenstad zijn,
2. Rotterdam benut vrije tijd als aanjager van de stedelijke economie,
3. Rotterdam maakt ruimte voor ondernemers.

Kernbeslissingen aantrekkelijke woonstad:

1. Rotterdam bouwt in bestaand stedelijk gebied om in de woningbehoefte te voorzien,
2. Rotterdam realiseert woonmilieus die selectieve migratie tegengaan,
3. Rotterdam transformeert zwakke woonmilieus.

¹¹² Uit: Gemeente Rotterdam (2007: 30).

¹¹³ Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007: 59).

Randvoorwaardelijke kernbeslissingen:

1. Rotterdam zet de openbare ruimte en de wateropgave in als accelerator van de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen,
2. Rotterdam waarborgt haar bereikbaarheid op duurzame wijze,
3. Rotterdam combineert de aanpak van milieu en ruimtelijke ontwikkeling op creatieve wijze,
4. Rotterdam zet cultureel erfgoed en architectuur in als ontwikkelingskracht.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De stadsvisie van Rotterdam is opgebouwd uit drie delen, te weten ¹¹⁴:

1. *'ontwikkelingsstrategie*: de belangrijke bestuurlijke beslissingen die nodig zijn om de visie te realiseren, en de consequenties daarvan,
2. *'gebiedsuitwerking*: de visie voor de verschillende delen van de stad,
3. *'uitvoeringsstrategie*: de wijze waarop we de Stadsvisie uitvoeren.'

De stadsvisie van Rotterdam visualiseert haar visie omtrent de twee kernthema's sterke economie en aantrekkelijke woonstad, met de bijbehorende kernbeslissingen, doormiddel van twee strategische kaarten: (1) strategie sterke economie en (2) strategie aantrekkelijke woonstad. Op de eerste kaart worden een aantal strategische ontwikkelingsgebieden aangegeven voor het haven- en industrieel complex en voor de kennis- en diensteneconomie. Binnen deze strategische kaart worden tevens een aantal specifieke, thematische ontwikkelingslocaties aangegeven. Op de tweede kaart worden gebiedsgericht een aantal zones aangegeven met nader uit te bouwen woonmilieus. Binnen deze zones zijn ook de grote ontwikkelings- en herstructureringslocaties opgenomen, hierbij wordt tevens de inzet voor deze herstructurering aangegeven.

De twee strategische kaarten worden samen met een aantal thematische kans- en opgave kaarten (ten aanzien van de infrastructuur, het milieu en het water) vertaald naar vier gebiedsuitwerkingen met elk een eigen plankaart. In deze gebiedsuitwerkingen komen de thema's economie en wonen weer samen. De vier centrale thema's voor deze gebiedsuitwerkingen zijn:

- internationale stad aan de rivier,
- dubbelslag op Zuid,
- benutten kwaliteiten op Noord,
- Rotterdam in de Randstad.

Tenslotte wordt een uitvoeringsstrategie uitgezet, waarin een VIP-kaart een centrale rol speelt. In deze VIP-kaart zijn dertien gebiedsontwikkelingen aangewezen (de VIP-gebieden), die belangrijk zijn voor de realisatie van de doelen betreffende een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad. Per gebied zijn opgaven geformuleerd en worden visies uitgewerkt. De keuze van deze gebieden is richtinggevend voor de inzet van de gemeente. Het maakt aan de markt duidelijk waar de kansen liggen. Het sluit echter niet uit, dat de markt (ook) elders investeert.

Het kaartmateriaal in de stadsvisie heeft niet het karakter van de 'traditionele structuurplankaarten'. Men werkt veelal op basis van actie- of kanskaarten.

Van visie naar uitvoering

Bestaande en nieuwe ontwikkelingen worden in de stadsvisie (en de deelvisies) meegenomen. Men probeert (1) het nieuwe beleid af te stemmen met het huidige beleid, (2) de uitvoering van het bestaande beleid te versnellen doormiddel van (uitvoerings-) projecten, (3) de aandacht te versterken van de ontwikkelingsgebieden en de daaraan gekoppelde projecten (prioritering) en (4) aan te sturen op bepaalde ontwikkelingen (fasering).

De stadsvisie zal zijn uitwerking krijgen in de reeds genoemde uitwerkingsplannen voor de dertien VIP-gebieden. Per gebied is een programmamanager benoemd die een structuurvisie voor dit gebied dient op te stellen. Deze structuurvisies zullen worden vertaald in concrete uitvoeringsprojecten.

Men heeft de intentie om de programmadoelen van de stadsvisie en van de gebiedsuitwerkingen te monitoren, teneinde te kunnen ingrijpen als daar aanleiding toe is. Afstemming en integratie van programmadoelen vindt plaats doormiddel van een PGM-model, waarin de thematische programma's en de VIP-programma's elkaar 'kruisen'. Tevens vindt afstemming plaats met de stadsdeelmanagers.

114 Uit: Gemeente Rotterdam (2007: 31).

De stadsvisie is beperkt gekoppeld aan een financieringsstrategie. De stadsvisie is voorzien van een globale plan-economische doorrekening, een meer gedetailleerde financieringsstrategie volgt per gebiedsuitwerking. Men heeft hiervoor een effectenanalyse uitgevoerd ten aanzien van de investeringen en de beschikbare gelden (uit ISV-gelden etc.), deze analyse vormt de input van de financieringsstrategieën. Tenslotte heeft men de monitoring van de uitgaven gecontinueerd.

Vervolg

De gemeentelijke dienst is momenteel bezig met het ontwikkelen van ruimtelijke afwegingskaders voor de drie delen van de stad, voor de periode 2010-2015. Daarbij wordt begonnen met het met elkaar in verband brengen van verschillende programmatische lagen (onder anderen water, infrastructuur etc.) en het opsporen van kwesties en kansen. Dit nieuwe instrument maakt het mogelijk om in overleg met de betreffende stakeholders (o.a. deelgemeenten en corporaties) ruimtelijke ontwikkelingen op hoofdlijnen aan of bij te sturen.

Organisatie

De stadsvisie is ontwikkeld in samenwerking tussen de Dienst Stadsontwikkeling en Verkeer (Dienst S+V), het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en de Bestuursdienst. De projectgroep is gevormd uit vertegenwoordigers van de verschillende sectoren en heeft geen bijzondere positie binnen de gemeentelijke organisatie. Er is sprake van een tijdelijke projectorganisatie. De projectleider heeft wel als taak de voor de stadsvisie relevante ontwikkelingen te monitoren. De projectleider heeft geen rol als programmaleider. De organisatie is wel opgebouwd rond programma's en projecten. De organisatie van de stadsvisie is niet afgestemd op de uitvoering van het plan, geen sturende organisatie.

Met de ontwikkeling van de stadsvisie heeft een bewuste omslag binnen de organisatie plaatsgevonden, ten opzichte van het voorgaande structuurplan. Men is gaan afwijken van de sterk heersende projectcultuur en meer het accent gaan leggen op de gebiedsontwikkeling en programmatische sturing. Daarbij zijn tevens de rol(-len) van de overheid, de marktpartijen en stakeholders komen te verschuiven. Ook is een integratieslag binnen en tussen de gemeentelijke diensten en deelgemeenten gemaakt, en is de samenwerking tussen de ruimtelijke dienst en het OBR sterker geworden.

De gemeente Rotterdam tracht in 'the lead' te blijven met betrekking tot de regisserende rol binnen de 'planning arena'. Echter, men is er zich van bewust, dat bepaalde ontwikkelingen niet of slechts ten dele zijn te sturen. Indien mogelijk en/of wenselijk probeert men deze sturende rol op zich te nemen. Wanneer dit niet mogelijk en/of wenselijk is, laat men de ontwikkelingen aan de markt over en meet men zichzelf een faciliterende rol toe. In dergelijke situaties zal men trachten om de kaders aan te dragen voor bepaalde ontwikkelingen, om zodoende toch enige richting te kunnen geven aan deze ontwikkelingen.

Het politieke belang van de stadsvisie is groot te noemen. Het College van B&W en de Raad hechten beiden grote waarde aan de visie.

Planproces

Het planproces betreffende het vervaardigen van de stadsvisie is gestart in 2005, men is hierbij begonnen met het op- en vaststellen van een Plan van Aanpak. In 2006 is een beknopte versie van de stadsvisie uitgebracht, hieruit zijn de twee hoofddoelstellingen van het strategische ruimtelijke beleid van de gemeente naar voren gekomen. Na het vrijgeven van een conceptvisie met de mogelijkheid tot inspraak, is een tweede conceptvisie opgesteld en voorgedragen aan de gemeenteraad. Deze stelde het plan op 29 november 2007 officieel vast als *Stadsvisie Rotterdam 2030*.

De gemeente Rotterdam tracht, indien mogelijk, middels de stadsvisie de koers uit te zetten en de regie te voeren ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling. Daar men echter bij de uitvoering van de plannen grotendeels afhankelijk is van andere partijen, is tijdens de voorbereiding van de stadsvisie 'veel overleg gevoerd met bedrijven, projectontwikkelaars, corporaties, deskundigen, deelgemeenten en andere overheden'¹¹⁵. De gemeente Rotterdam beseft, dat de stedelijke planning valt of staat met de bereidheid van deze partijen om mee te doen aan de plannen. De inbreng vanuit deze geconsulteerde partijen heeft dan ook bijgedragen aan het verstevigen van de inhoud van de stadsvisie.

115 Naar: Gemeente Rotterdam (2007: 31).

Ten aanzien van de burgerparticipatie is het planproces van de stadsvisie minder open geweest. De gemeente geeft aan een goed beeld te hebben, van hetgeen leeft onder de bevolking en de spelende problemen. Men achtte het wel belangrijk om vooraf aan de consultatieronde de gemeentelijke ambities uiteen te zetten en bekend te maken. De bevolking is uitgenodigd voor een stadsdebat (één publieksdebat) en kon reageren via internet en een enquête. Tijdens de planvorming zijn geen extra inspraakronden gehouden, alleen de formele inspraakprocedure is gevolgd.¹¹⁶

Wettelijk kader

De gemeente Rotterdam heeft bewust gekozen om de stadsvisie niet conform de richtlijnen van de Wro te ontwikkelen en derhalve geen Wro status mee te geven. De hoofdreden hiervoor was, dat men geen behoefte had aan een extra vertraging van het planproces onder invloed van de benodigde plan-MER procedure. Het RPR 2010 uit 2000 blijft door het onderbreken van een juridische verankering van de stadsvisie, de juridische drager conform het nieuwe wettelijke kader van de Wro. Men is van mening dat dit structuurplan voldoende functioneert als wettelijk kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad, men voelt dan ook niet de urgentie voor een actualisatie, dan wel realisatie, van een nieuwe wettelijke structuurvisie.

De gemeente Rotterdam voorziet met de invoering van de Wro wel nieuwe mogelijkheden voor structuurvisies op kleinere schaalniveaus, zoals bij de uitwerking van de VIP-gebieden en de bijbehorende projecten. Het nieuwe instrumentarium kan in dergelijke gevallen van meerwaarde zijn. Structuurvisies maken het mogelijk om programmatische discussies in relatie tot milieukwesties op hoofdlijnen te voeren en op dat niveau keuzes te maken. De gemeente verwacht, dat een vastgestelde structuurvisie voor een bepaald ontwikkelingsgebied het ontwikkelen van bestemmingsplannen binnen dat gebied makkelijker maakt. Voor een aantal ontwikkelingsgebieden worden momenteel structuurvisies ontwikkeld: Centraal District Rotterdam, Stadionpark en Stadshavens. Volgend jaar (2010) zal dit gebeuren voor het gebied Hart van Zuid. De invulling en toepassing van dit nieuwe juridisch kader is per locatie verschillend.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De gemeente Rotterdam acht de stadsvisie voldoende effectief als instrument voor de stedelijke planning. Dankzij onder meer het koppelen van de investeringsstrategie aan de stadsvisie (en de gebiedsvisies / VIP-gebieden) blijft het plan een actief beleidsdocument. Met behulp van instrumenten als de (meer-) jaarlijkse investeringsnota, de stadsmonitor en de ruimtelijke afwegingskaders voor de drie delen van de stad kan men bovendien prioriteren in, aansturen van, of indien noodzakelijk, ingrijpen bij ontwikkelingsprojecten of -programma's.
- Mede door de consultatieronde met de marktpartijen is de Stadsvisie een realistischer plan geworden, dan het voorgaande structuurplan. In de uitvoeringsstrategie van de Stadsvisie is gekozen voor gebieden, in plaats van (sectorale / thematische) projecten, zonder een vooropgesteld programma. Er wordt dus wel een focus aangegeven, maar men wenst het ontwikkelingsperspectief niet in een te vroeg stadium te veel dicht te timmeren. Het planologische 'maakbaarheids ideaal' is in dit plan minder dominant dan in voorgaande visies en structuurplannen.
- De Stadsvisie is ontwikkeld vanuit het bewustzijn, dat stadsontwikkeling meer en meer in samenwerking met stakeholders gebeurt. Hoewel de visie wel breed wordt gedragen, is het nog steeds een gemeentelijke visie. Om er voor te zorgen dat de belangrijkste stakeholders het als hun eigen visie beschouwen, is een nog intensievere samenwerking nodig. Dit is een uitdaging voor de volgende structuurvisie. Waarschijnlijk zal in een volgende visie (of update van de Stadsvisie), onder invloed van het Rotterdam Climat Initiative en Rotterdam Climat Proof, het duurzaamheids thema verder worden uitgewerkt.
- De Stadsvisie heeft geleid tot een meer 'gemeenschappelijk denken', de initiatie van nieuwe ontwikkelingen en een nieuwe manier van werken (gebiedsgericht werken).

¹¹⁶ Zie ook: Groepsproject master Planologie (2007: 59).

- De visie uit de stadsvisie is abstract en hoofdzakelijk een ambitieverhaal. Hierdoor zijn de beleidslijnen niet heel strak en is de grip op het bewerkstelligen en bewaken van de doelstellingen niet heel stevig.

Commentaar onderzoekers

- Rotterdam heeft anders dan in de voorgaande structuurvisies gekozen voor een abstract beleidsdocument waarmee men Rotterdam als woonstad beter op de kaart wil zetten en tevens de stedelijke economie een impuls in de goede richting wil geven. Een duidelijk beleidsstatement. Het is echter de vraag of deze aanpak niet blijft steken in goede bedoelingen. De stadsvisie geeft gebieden aan waar de gemeente streeft naar het verbeteren van de woonfunctie. Daarmee wordt aan corporaties, particuliere investeerders en ontwikkelaars duidelijk gemaakt waar kansrijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Echter de in kaart gebrachte gebieden beslaan vrijwel de hele stad, dat heeft vooral te maken met het feit dat men er voor kiest aan te sluiten bij sterke woongebieden. We betwijfelen de effectiviteit van deze aanpak. Te meer omdat initiatieven in de woongebieden die niet op de kaart zijn aangegeven als VIP gebied niet worden tegengegaan. De aangegeven aanpak past bij een faciliterende overheid, maar het is de vraag of hiervan voldoende sturing uitgaat. Je loopt het risico dat deze aanpak onvoldoende duidelijkheid biedt aan de markt, waardoor de markt eerder afziet van investeringen, dan dat zij er door wordt gestimuleerd. Een vergelijkbare conclusie trekken wij als het gaat om de economische sector. Ook hier worden een veelheid aan gebieden op de kaarten aangegeven en vindt onvoldoende sturing plaats.
- De ruimtelijke afwegingskaders, die voor de drie delen van de stad worden ontwikkeld, lijken dan ook een goede en zinvolle aanvulling op de stadsvisie om in te spelen op de hiervoor gesignaleerde knelpunten, en de gemeente een sterker sturingsinstrument in handen te geven. Hierdoor zal de effectiviteit van de stadsvisie als instrument voor de stedelijke planning toenemen.

Tilburg

Gesprek gevoerd met:

Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO)

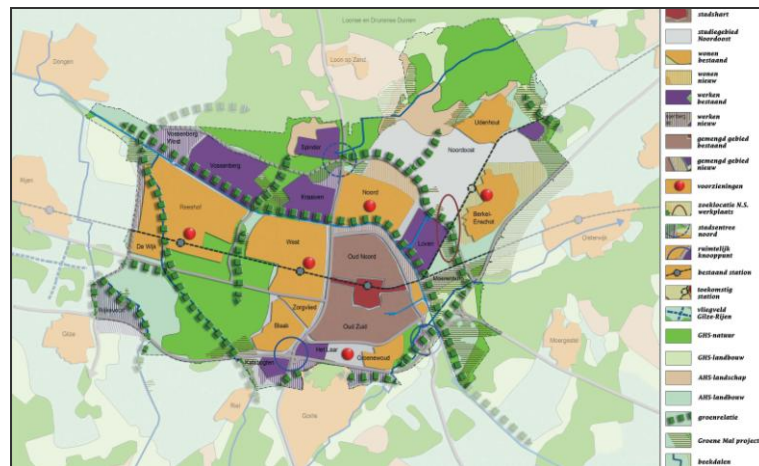
Mw. Annemoon Dilweg

Projectleider structuurvisie Tilburg 2020 en Zuid-West

Dhr. Louis Houët

Programmamanager stedelijke inrichting / stedenbouw

16 juli 2008



Figuur B I.13: Kaart structuurvisie Tilburg 2020 'stad van contrasten' (2005)

Introductie

Historie en traditie

De vigerende ruimtelijke visie voor de gemeente Tilburg is ondergebracht in de *Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020. Tilburg: Stad van contrasten*. Deze structuurvisie is op 31 januari 2005 vastgesteld door de gemeenteraad van Tilburg. Het beleidsdocument heeft geen wettelijke status conform de WRO meegekregen.

De gemeente Tilburg kan terugkijken op een stevige traditie in structuurplanning. Na de beëindiging van de 2^e Wereld Oorlog zijn op geregeld moment plannen ontwikkeld ten behoeve van de stedelijke ontwikkeling. Dit betrof onder meer uitbreidings- en stadsgewestelijke ontwikkelingsplannen, maar ook beheersplannen voor de (oude) binnenstad. Met de vaststelling van de structuurvisie uit 2005 is echter voor het eerst sinds het uit 1991 daterende *Stadsbeheersplan* een integraal, gemeentebreed strategisch beleidsplan ontwikkeld en vastgesteld.

Aanleiding

De ontwikkeling van de structuurvisie komt voort uit een reeks pogingen om te komen tot een herijking van het verouderende Stadsbeheersplan. Met de aanvang van het planproces van het Stadsbeheersplan zijn in Tilburg een groot aantal ruimtelijke ingrepen in werking getreden. De opgaven afkomstig uit dit oude Stadsbeheersplan zijn grotendeels uitgevoerd. De afgelopen decennia hebben zich echter nieuwe opgaven voorgedaan, hetgeen vroeg om een nieuwe koers ten aanzien van het toekomstige ruimtelijke beleid van de stad. Tevens is vanaf 1990 het nationale en provinciale ruimtelijk beleid aan veranderingen onderhevig geweest. Een uitwerking van dit beleid naar de Tilburgse situatie achtte men wenselijk.¹¹⁷

De eerste poging tot een herijking speelde van 1994 tot medio 1997 en betrof het planproces voor een *Nieuw Stadsbeheersplan*. Dit planproces strandde echter vroegtijdig. Eind 1997 tot 2000 werd een tweede poging voor een nieuw strategisch beleidsplan gestart onder de naam *Omgevingsplan*, dit werd later gewijzigd in het *Structuurplan Tilburg 2015*. Na een wederom mislukte poging werd vanaf 2001 tot eind 2002 een derde poging ondernomen, dit maal in het kader van een *Ruimtelijk Ontwikkelingsbeeld*, dit leidde eind 2002 tot de start van het planproces voor de *Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020*. Bij de eerste pogingen stond vooral de relatie tussen de ruimtelijke visie en de bredere stadsvisie centraal. Na het niet van de grond komen van deze stadsvisie, werd dit uitgangspunt toch losgelaten.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

De structuurvisie dient als integraal ruimtelijk plan voor de gehele gemeente. Met het plan wordt beoogd het ruimtelijk kader voor de toekomstige ontwikkelingen in de stad en daarbuiten te schetsen in ‘woord en beeld’. “De structuurvisie is de ruimtelijke vertaling en onderlinge afstemming van de ambities van de gemeente op het gebied van wonen, werken, voorzieningen, recreatie, mobiliteit, natuur, water en landbouw tot 2020”¹¹⁸.

De gemeente Tilburg erkent, dat veel maatschappelijke en economische ontwikkelingen een eigen dynamiek en anatomie kennen, waarop de gemeente geen of slechts een beperkte invloed heeft. Het is van belang om dergelijke ontwikkelingen tijdig te (h)erkennen en vervolgens daarop zo effectief mogelijk in te spelen. De inzet van de gemeente is dan ook ‘sturen waar nodig en stimuleren waar mogelijk’. Tenslotte dient de structuurvisie als inbreng in planprocessen van het Rijk, de provincie en andere organisaties.

Afstemming en integratie

De structuurvisie is integraal opgesteld binnen de eigen fysieke pijler, de visie geeft binnen de gemeentelijke organisatie richting aan de ruimtelijke beleidssectoren en programma’s. “De Structuurvisie maakt de balans op, toont de consequenties van de afzonderlijke plannen voor het samenhangend geheel van de stad en biedt een vooruitblik op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente voor de periode tot 2020”¹¹⁹. De visie vormt hiermee een ruimtelijke kapstok, waaraan de verschillende plannen en nota’s worden opgehangen. Prioritering vormt een belangrijk onderdeel bij de afstemming en integratie van verschillende beleidsvelden. Voor de Tilburgse situatie houdt dit in, dat de visie leidt tot de herziening van eerdere keuzes indien dit voor het stedelijk belang noodzakelijk is.

117 Gemeente Tilburg (2005-II: 5) *Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020. Tilburg: Stad van contrasten. Deel II Achtergrondrapport*.

118 Uit: Gemeente Tilburg (2005-I: 7) *Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020. Tilburg: Stad van contrasten. Deel I De Visie*.

119 Uit: Gemeente Tilburg (2005-I: 5).

Schaalniveau en samenwerking

De ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Tilburg wordt mede vormgegeven door het beleid van het Rijk en de provincie. In de Nota Ruimte uit 2004 werd door het Rijk het begrip ‘stedelijke netwerken’ geïntroduceerd. “Een stedelijk netwerk is een samenhangend geheel van stedelijke centra en knooppunten. Binnen dit netwerk wordt voorzien in de behoeften wonen, werken en recreëren. Dit betekent dat niet elke stad afzonderlijk op alle functies hoeft in te zetten, de steden vullen elkaar juist aan. Op deze manier functioneert het stedelijk netwerk als een eenheid”¹²⁰. De gemeente Tilburg maakt tezamen met de gemeenten Breda, ‘s-Hertogenbosch, Eindhoven en Helmond deel uit van het stedelijk netwerk Brabantstad.

Het provinciale ruimtelijke beleid wordt uiteengezet in het streekplan *Brabant in Balans* uit 2002. Inmiddels (2008) is dit plan vertaald naar een structuurvisie volgens de nieuwe Wro. In dit streekplan worden vijf stedelijke regio’s onderscheiden, waarbinnen de verstedelijkingsopgaven voor wonen en werken moet worden uitgevoerd in de provincie. De gemeente Tilburg maakt deel uit van de stedelijke regio Breda-Tilburg. De andere gemeenten die deel uitmaken van deze regio, zijn Breda, Etten-Leur, Oosterhout, Goirle, Gilze en Rijen en Dongen. Met behulp van de structuurvisie tracht Tilburg tegemoet te komen aan het beleid uit het *Uitwerkingsplan* van de stedelijke regio Breda-Tilburg.

Naast de afstemming met het Rijks- en provinciale beleid tracht Tilburg afstemming te vinden met (boven)lokaal ruimtelijk beleid van omliggende gemeenten. De structuurvisie is toegelicht aan de omliggende gemeenten. Daarnaast is er tijdens inspraakmomenten om reacties gevraagd, er zijn echter geen opmerkingen op de visie gekomen van omliggende gemeenten. Het ruimtelijke beleid komt in de hoofdlijnen neer op het meer en meer proberen te realiseren van nieuwe woningen en bedrijven in de bestaande stad. Wanneer dit niet mogelijk is, dient op een verantwoorde wijze met het te bebouwen buitengebied te worden omgesprongen.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

Tilburg heeft een aantal specifieke stedelijke kwaliteiten, zo kent Tilburg de voordelen van de grote stad en ademt het tegelijkertijd de sfeer uit van een kleine stad. Daarnaast ligt Tilburg centraal in Noord-Brabant in een groene omgeving en beschikt de stad over een karakteristieke stedenbouwkundige opbouw en een goede bereikbaarheid. Deze kenmerken bieden genoeg mogelijkheden voor een goede ruimtelijke ontwikkeling.

De gemeente Tilburg kent daarentegen ook enkele kwetsbaarheden. De druk op het buitengebied neemt toe, het wegennetwerk raakt voller en de variatie in woon- en werkmilieus is beperkt. Er zijn onvoldoende mogelijkheden voor de doorstroming naar duurdere woningen. Hierdoor is het vestigingsklimaat voor bewoners en bedrijven niet optimaal. De stedelijke regio Breda-Tilburg staat voor een verstedelijkingsopgave op het gebied van wonen en werken. Een cruciaal discussiepunt is ‘willen we bouwen voor de starters om deze meer aan de stad te kunnen binden, of, willen we juist bouwen voor de rijkere om een goede doorstroming te kunnen bewerkstelligen?’. Tenslotte ligt er voor de gemeente Tilburg een herstructureringsopgave.

Ambities en doelstellingen

De ruimtelijke ambitie van de gemeente Tilburg is om de komende jaren in te zetten op het creëren van een aantrekkelijke(-re) gemeente voor bewoners, bezoekers en investeerders. “Tilburg werkt aan een verblijfsklimaat dat recht doet aan de positie van zesde stad van Nederland. Dit houdt een accentverschuiving in van een stad die zich richt op transport, logistiek en distributie naar een stad die zich richt op het versterken van de aantrekkelijke kwaliteiten voor bewoners, bezoekers (leefklimaat) en investeerders (vestigingsklimaat)”¹²¹. De nadruk wordt daarom gelegd op de verblijfs- en woonkwaliteiten van Tilburg, met ‘een gezonde, gevarieerde en brede economische basis en met behoud en zo mogelijk versterking van het waardevolle buitengebied’¹²². Betreffende het woonbeleid wil men de woonmilieudifferentiatie zowel tussen als binnen de woonwijken versterken en de bestaande woningvoorraad kwalitatief verhogen.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Het leidende thema voor de ruimtelijke ontwikkeling van Tilburg wordt verwoord met het motto: ‘Tilburg, stad van contrasten’. Dit resulteert in een gewenst ruimtelijk toekomstbeeld, waarbinnen de ruimtelijke contrasten in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van de stad bepalen. Met ‘ruimtelijke contrasten’ wordt bedoeld op ‘een

120 Uit: Gemeente Tilburg (2005-I: 9).

121 Uit: Gemeente Tilburg (2005-II: 5).

122 Naar: Gemeente Tilburg (2005-II: 5).

aantrekkelijke spanning tussen het dynamische karakter van de Tilburgse binnenstad en de ontspannen verblijfs-sfeer van de wijken en dorpen in de omgeving'¹²³.

Het ruimtelijke concept 'stad van contrasten' wordt nader vormgegeven en uitgewerkt aan de hand van drie ruimtelijke thema's.

- *Tilburg stad in het landschap*
De omgeving vormt een aantrekkelijk kenmerk van Tilburg, vandaar dat men aanstuurt op het behoud van het buitengebied voor natuur, recreatie, cultuurhistorie en landbouw en de intensieve bouw in de bestaande stad.
- *Tilburg meer dan de som van dorpen*
Tilburg kenmerkt zich door de karakteristieke driehoekige pleinen in de oude delen van de binnenstad. Deze historische dorps structuur dient te worden beschermd. Men kiest voor een goede balans tussen de stedelijkheid van Tilburg enerzijds en de kenmerkende kleinschaligheid van de stad anderzijds.
- *Tilburg opvallende stad*
De stedelijke dynamiek kan worden geaccentueerd door de realisatie van opvallende of hoge bebouwing. Deze dynamiek wordt op een beperkt aantal plaatsen in de stad extra versterkt door de ontwikkeling van hoogbouw. Men tracht dit op dusdanige wijze te doen, dat de kenmerkende kleinschaligheid van Tilburg behouden blijft.

Op basis van de beschreven ruimtelijke thema's worden een aantal speerpunten voor het stedenbouwkundige concept afgeleid, te weten¹²⁴:

- het buitengebied van Tilburg is gevarieerd en dient te worden behouden dan wel verder worden versterkt,
- de invulling van de verstedelijkingsopgave wordt primair gezocht in het bestaand stedelijk gebied. De benutting van het buitengebied is soms echter onvermijdelijk. De ruimtelijke ingrepen in het buitengebied worden in deze gevallen alleen gerealiseerd op de gronden, die daarvoor geselecteerd zijn op basis van bestaande kwaliteiten van water, bodem, ecologie en cultuurhistorie. Hierbij heeft de 'lagenbenadering' een belangrijke rol,
- de kenmerkende ruimtelijke structuur van de oude linten en de historische driehoekige pleinen dient te allen tijde herkenbaar te blijven. De stad wordt op bepaalde plaatsen geïntensiverd of voorzien van hoogbouw,
- de noodzakelijke intensivering van het stedelijke gebied mag geen nadelige gevolgen hebben ten aanzien van de groenstructuur in de stad.

De structuurvisie van Tilburg is een visie op hoofdlijnen, maar het schets wel een gewenst eindbeeld. Het is tevens een ontwikkelingsgericht beleidsdocument. De belangrijke ontwikkelingszones in het plan zijn; de binnenstad, de spoorzone, de ringbanen, de 'poorten van de stad' en de wijkcentra.

Het rapport van de structuurvisie bestaat uit drie onderdelen. In deel I wordt de visie beschreven, in deel II wordt de achtergrondinformatie ter onderbouwing van de visie gegeven en in deel III wordt het beleids- en uitvoeringsprogramma weergegeven.

Van visie naar uitvoering

De structuurvisie kent een eigen uitvoeringsprogramma. Hierin worden de gewenste projecten en prioriteitsstellingen aangegeven. Dit uitvoeringsprogramma is inmiddels geïncorporeerd in een bredere vorm van programma-management en wordt jaarlijks aangepast en up-to-date gehouden. De uitwerking van het geformuleerde beleid vindt plaats via de gebiedsontwikkeling. Ook heeft de structuurvisie een financieel 'hoofdstuk', welke in de vorm van een losse notitie is toegevoegd. Dit houdt voor de meeste gevallen in, dat bij de gebiedsontwikkeling wordt aangegeven, dat deze 'budgettair neutraal' ontwikkeld dient te worden.

Vervolg

De gemeente Tilburg heeft de intentie om de structuurvisie elke vier jaar te herzien. Men verwacht rond 2010 aan de ontwikkeling van een nieuwe structuurvisie te kunnen beginnen. In dit jaar zal eveneens een nieuw College worden geïnstalleerd.

123 Naar: Gemeente Tilburg (2005-I: 16).

124 Gemeente Tilburg (2005-I: 5).

Organisatie

Het ruimtelijk beleid van de gemeente Tilburg wordt gestalte gegeven binnen twee diensten: de Dienst Beleidsontwikkeling en de Dienst Gebiedsontwikkeling. Het strategisch beleid en de hieruit voortvloeiende plannen voor de korte en lange termijn worden ontwikkeld vanuit de Afdeling Ruimte en Economie van de Dienst Beleidsontwikkeling. Binnen deze afdeling is daarvoor een Team Planologie en Stedelijk Beleid actief. De structuurvisie wordt ontwikkeld vanuit de Afdeling Ruimte en Economie. De programmamanager stedelijke inrichting / stedenbouw heeft het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie onder zijn hoede en valt rechtstreeks onder het afdelingshoofd Ruimte en Economie. De uitvoering en de aansturing op project- en gebiedsniveau vindt plaats met behulp van vier gebiedsteams en de projectmanagers uit de Dienst Gebiedsontwikkeling.

Planproces

De huidige structuurvisie is ontstaan na een aantal eerdere mislukte pogingen om te komen tot een integrale (ruimtelijke) visie voor de stad. Dit is voor een groot deel te wijten aan een gebrekkig draagvlak vanuit de politiek, maar ook vanuit de eigen ruimtelijke organisatie werd het belang niet evenredig gedeeld. De gemeentelijke politiek stond niet te springen om een ruimtelijke totaalvisie voor de stad, aangezien de rol van de gemeente veelal faciliterend is geweest en men geen beperkend en te sturend beleidsdocument wenste.

Na een moeizaam proces werd in 2002 een conceptvisie gerealiseerd met als leidende thema 'Tilburg woonstad'. Na discussie en de inbreng van een communicatiebureau werd het centrale thema omgebogen naar 'stad van contrasten'. Het besluitvormingsproces liep eveneens moeizaam, de inspraakreacties en de reacties vanuit de politiek waren 'zeer lauw'. Er zaten weinig echte politieke discussiepunten in, hierdoor heeft het plan uiteindelijk ook een geringe impact gehad.

Bij het planproces zijn burgers niet betrokken geweest. Wel zijn verschillende organisaties en belangengroepen als Kamer van Koophandel, Bort, Groene Mal Partners (BMF, ZLTO, Waterschap; Natuurmonumenten, Brabants Landschap) geconsulteerd. Daarnaast heeft men overleg gehad met omliggende gemeenten en de provincie. Een actoranalyse is niet uitgevoerd. De markt is ook niet sterk betrokken geweest bij het planproces. Na de totstandkoming van de Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020 is er een evaluatie van het planproces uitgevoerd. Het (deels beoogde) planproces staat hieronder in grote lijnen beschreven.

Vorbereiding:

- opstellen startnotitie Ruimtelijk Ontwikkelingsbeeld
- startnotitie vaststellen door B&W
- opstellen (lege) dummy Ruimtelijk Ontwikkelingsbeeld

Fase I: Nota ruimtelijke vragen:

- opstellen discussiestukken voor 10 meetings: 5 sectorale en 5 gebiedsgewijze
- groepen voor meetings samenstellen
- meetings plannen
- uitnodigingen opstellen en versturen voor 10 meetings
- meetings houden
- verwerken resultaten meetings
- bespreken nota met wethouder, MT, B&W en Commissie ROV

Fase II: Nota ruimtelijke antwoorden:

- opstellen kwaliteitscriteria
- formuleren van antwoorden / keuzen per deelgebied
- opstellen ruimtelijk kaartbeeld
- conceptnota intern voorleggen
- reactie termijn
- verwerken reacties
- bespreken nota met wethouder, MT, B&W en Commissie ROV

Fase III Ruimtelijk Ontwikkelingsbeeld:

- extern verspreiden Nota van Antwoorden
- reactietermijn
- verwerken reacties
- overleg wethouder, MT, B&W en Commissie ROV

Afronding:

- ter visie
- bezwaren
- vaststelling door B&W
- vaststelling door gemeenteraad

Wettelijk kader

De structuurvisie heeft destijds geen wettelijke status (WRO) meegekregen. Nu de Wro is ingevoerd worden gemeenten aangezet tot het vervaardigen van een structuurvisie, die voldoet aan de eisen van de wetgever. Tilburg zal de komende jaren nog niet aan deze eis voldoen. Men verwacht rond 2010 te starten met een nieuwe structuurvisie, deze zal opgesteld worden conform de Wro. Aangezien de door het Rijk opgestelde voorwaarde 'sanctievrij' is, heeft men geen grote haast bij het vervaardigen van een nieuwe visie.

De gemeente Tilburg overweegt wel om sectorale of thematische visies te ontwikkelen op basis van het nieuwe wettelijke kader. Tevens wenst men een planeconomische visie te maken, het is echter voor de gemeente nog onduidelijk of dit binnen de wettelijke kaders gaat passen. De gemeente Tilburg ziet wel voordelen in de nieuwe ruimtelijke ordeningswet. Een voordeel ziet men in het gegeven, dat de provincie geen goedkeuring achteraf hoeft te geven ten aanzien van de gemeentelijke structuurvisie. Een ander voordeel ziet men in de geboden mogelijkheid betreffende het ontwikkelen van samenhangende thematische structuurvisies binnen één wettelijk (en inhoudelijk) kader.

Conclusie en commentaar*Commentaar gemeentelijke organisatie*

- De rol van de structuurvisie is beperkt. Het detailniveau blijft een moeilijk punt. Het moet enerzijds globaal zijn, maar het mag anderzijds ook weer niet te abstract blijven. Het plan moet wel sturen op relevante keuzes. Daar zit voor Tilburg een lastig punt, men vindt het lastig consequent te kiezen tussen stad of dorps.
- Ten aanzien van de effectiviteit van de structuurvisie zijn de meningen verdeeld: de toegepaste lagenbenadering kan een prima instrument zijn om tot ruimtelijke afwegingen te komen. Het is echter een technische benadering, die moeilijk uit te leggen of te verantwoorden is aan 'niet-ingewijden'. Een voordeel van de benadering is, dat het duurzaamheidsconcept hierdoor een vaste plaats heeft gekregen binnen de structuurvisie.

Commentaar onderzoekers

- Er ligt nu een heldere visie, maar hij wordt onvoldoende erkend en gebruikt. Het totstandkomingsproces heeft wel effect gehad: meer duidelijkheid over de ontwikkelingsrichting en de centrale thema's van de stad.
- Effectiviteit structuurvisie staat en valt bij het vervolg: de vertaling in een financieel onderbouwd uitvoeringsplan en een integraal programma, in combinatie met een stevig programmamanagement. De vraag is of de functie van programmamanager voldoende positie heeft binnen de organisatie om deze sturende rol goed te kunnen vervullen.

Utrecht

Gesprek gevoerd met:

Dienst Stadsontwikkeling (DSO)

Dhr. Anco Schut
Hoofd Stedenbouw en Monumenten

25 juni 2008

Dhr. Jan de Weerd
Hoofd Strategie

2 juli 2008

Dhr. Martin Mulder
Directeur Programma's

5 november 2008



Figuur B I.14: Kaart structuurvisie 'Utrecht 2015-2030' (2003)

Introductie

Historie en traditie

De gemeente Utrecht geeft middels de *Structuurvisie Utrecht 2015-2030* richting aan het ruimtelijk beleid van de stad. Het strategische plan is op 1 juli 2004 vastgesteld door de gemeenteraad, daarmee kreeg de *Structuurvisie Utrecht* uit 1995 een opvolger. De structuurvisie voorziet in een overzicht van de huidige stedelijke dynamiek en schetst tevens de lijnen voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling¹²⁵. Bij de vaststelling van de structuurvisie werd door de gemeente beoogd, dat de huidige structuurvisie aan de hand van een strategisch pendant *Bestemming Utrecht* een nadere uitwerking zou krijgen. In een later stadium heeft men er echter toe besloten *Bestemming Utrecht* een actualisatie van de huidige structuurvisie, conform de Wro, te laten zijn. Op dit moment wordt gewerkt aan de realisatie van *Bestemming Utrecht*.

Hoewel de gemeente Utrecht kan terugkijken op een verleden waarin geregeld structuurplannen werden gemaakt, is er te weinig consistentie geweest binnen het strategisch ruimtelijk beleid, om te spreken van een echte structuurplancultuur. Na de Tweede Wereldoorlog wordt het strategisch ruimtelijke beleid van Utrecht vooral gekenmerkt door losse uitbreidingsplannen, welke hoofdzakelijk ontwikkelingsgericht waren. In 1978 wordt deze lijn doorbroken met het uitbrengen van een structuurplan voor de binnenstad van Utrecht. Het accent in dit structuurplan wordt vooral gelegd op het beheer van deze binnenstad. Na het uitbrengen van dit plan breekt een periode aan waarin men afstapt van het structuurplan als instrument voor de ruimtelijke planning. Pas eind jaren tachtig en begin jaren negentig wordt weer begonnen in het denken van structuurplannen. Dit is mede te danken aan de oprichting van het RBU, het latere BRU (Bestuur Regio Utrecht), en de ontwikkeling van het Inter gemeentelijk Structuurplan (ISP). Ondanks dat het ISP pas in 1998 is uitgebracht, was het concept in 1993 grotendeels gereed. Dit regionale concept vormde de aanleiding tot de vervaardiging van een stedelijke structuurvisie, de eerder genoemde *Structuurvisie Utrecht* (1995). De structuurvisie heeft echter achteraf gezien een beperkte waarde gehad.

Aanleiding

Het ruimtelijke beleid van de gemeente Utrecht karakteriseerde zich de afgelopen decennia door afwisselende perioden van groei (ontwikkeling) en perioden van stedelijke vernieuwing (beheer). Met behulp van de huidige structuurvisie tracht de gemeente beide facetten van stedelijke planning tegelijk en in samenhang te realiseren. De aanleiding voor de ontwikkeling van deze ruimtelijke visie werd gevormd door meerdere ambities en opgaven.

In de jaren negentig lag het accent van het ruimtelijke beleid van Utrecht, deels in navolging van het landelijke beleid, op het 'zo veel mogelijk bouwen in en nabij de stad, het benutten van de stationsomgeving, het sparen van het landschap, het beperken van de mobiliteitsgroei, het in stand houden van de stedelijke voorzieningen en versterken van de economie'¹²⁶. Mede hierdoor zijn een aantal complexe projecten in uitvoering gegaan, waaronder de ontwikkeling van Leidsche Rijn, de herontwikkeling van het stationsgebied, de aanleg van een hoogwaardig openbaar vervoersnetwerk en de herstructurering van de vroeg naoorlogse wijken. De structuurvisie moet bijdragen aan een betere onderlinge afstemming tussen de verschillende projecten, ten einde te voorkomen dat deze projecten teveel een eigen leven gaan leiden. Ook dient de structuurvisie als instrument bij het vaststellen van de stedelijke prioriteiten. Daarnaast biedt het plan een doorkijk naar de ontwikkelingsmogelijkheden op de langere termijn (2030), zoals de ontwikkeling van de uitbreidingswijk Rijnenburg.

De aanleiding tot de vervaardiging van de structuurvisie kent tevens een sterke politieke invalshoek. In het collegeakkoord uit 2002 afkomstig van het destijds nieuw geïnstalleerde College van B&W, met daarin de partij Leefbaar Utrecht, werd de wens uitgesproken voor de komst van een nieuw stadsomvattend en 'realistisch' ruimtelijk plan, waarin de sociale component van het gemeentelijke beleid een prominente plaats zou moeten krijgen.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Aan de hand van de structuurvisie geeft de gemeente Utrecht inzicht in de verwachte en gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de stad, dit gebeurt aan de hand van twee tijdvlakken, 2015 en 2030. Het ontwikkelingsbeeld

¹²⁵ Gemeente Utrecht (2004: 5) *Structuurvisie Utrecht 2015 - 2030*.

¹²⁶ Gemeente Utrecht (2004: 13).

voor Utrecht tot aan 2015 schetst een overzicht van ‘enerzijds lopende projecten, verplichtingen en afspraken’, en anderzijds benodigde extra ambities en opgaven om tegemoet te komen aan de geformuleerde ambities voor het ontwikkelingsbeeld voor Utrecht tot aan 2030¹²⁷. De structuurvisie is echter niet bedoeld als blauwdruk voor de toekomst, men heeft getracht de kaders aan te geven waarbinnen ontwikkelingen zich kunnen voordoen. Daar de gemeente de gewenste ontwikkelingen veelal niet alleen kan realiseren, betreft de structuurvisie tevens een uitnodiging naar andere partijen, zoals corporaties, ontwikkelaars, ondernemers, belangengroepen en bewoners¹²⁸, en wenst de gemeente binnen de eigen uitgangspunten ontwikkelingen te faciliteren. Het ruimtelijke kader uit de structuurvisie functioneert daarbij tevens als financieel kader voor onder meer investeringen in gebiedsgerichte ontwikkelingen.

Afstemming en integratie

De huidige structuurvisie is mede in het leven geroepen om te fungeren als een ‘overall’ integratie kader voor het ruimtelijke beleid van de gemeente Utrecht. In de periode voor de ontwikkeling van de structuurvisie werd het ruimtelijke beleid van de gemeentelijke organisatie veelal sectoraal en projectmatig opgebouwd. Door de toename in het aantal en de complexiteit van de plannen en projecten in de jaren negentig, ontstond de behoefte aan het ordenen, afstemmen en waar mogelijk verbinden van deze lopende ruimtelijke plannen en projecten. Dankzij deze heroriëntatie tijdens de ontwikkeling van de structuurvisie werd overzicht verkregen van het ‘losse’ ruimtelijke beleid van de gemeente en kon een betere samenhang, en daardoor evenwichtiger ruimtelijk beleid, worden bewerkstelligd.

Naast het bundelen van losse ruimtelijke plannen en projecten heeft men getracht nevenstaande beleidsprogramma’s, voor zover relevant, te vertalen naar ruimtelijke consequenties, bijvoorbeeld bij sociale en economische programma’s. Deze integratieslag heeft echter in eerste instantie voor de praktijk een beperkt integrerend effect opgeleverd, daar de structuurvisie niet heeft geleid tot directe aanpassingen in de organisatiestructuur, en de ontwikkeling van integrale beleidsprogramma’s en de rechtstreekse sturing vanuit een uitvoeringskader van de structuurvisie op deze programma’s. Onlangs heeft de structuurvisie alsnog een vertaling gekregen naar een integraal programma met bijbehorende prioriteitstelling en financiering. Samen met recente veranderingen ten aanzien van de structuur van de gemeentelijke organisatie (hetgeen verderop in het rapport nader zal worden behandeld), maakt dit programma een meer integrale programmasturing en beleidsuitvoering mogelijk. Dit heeft de effectiviteit van de structuurvisie als instrument voor de stedelijke planning vergroot.

Schaalniveau en samenwerking

Het ruimtelijke beleid van de gemeente Utrecht is zich in de afgelopen twee decennia in toenemende mate op het regionale niveau gaan afspelen. De centrale ligging van de stad in de provincie en het land (Utrecht als internationaal knooppunt binnen de Deltametropool), de ontwikkeling van de Netwerkstad Utrecht, en de noodzakelijke regionale samenwerking ten behoeve van de ontwikkeling van de VINEX-locaties en andere ontwikkelingslocaties die de gemeentelijke grenzen overstijgen, zijn enkele voorbeelden van ontwikkelingen die de behoefte aan een meer regionaal georiënteerde invulling van het ruimtelijke beleid hebben vergroot. Daarnaast vragen externe plantrajecten, waaronder de Nota Ruimte, het provinciale Streekplan en het Regionale Structuurplan, om een eenduidige Utrechtse inbreng. De gemeente Utrecht tracht met de huidige structuurvisie aan deze behoefte(n) te voldoen.

De planprocessen van zowel de structuurvisie uit 1995 als de structuurvisie uit 2004 verliepen parallel aan de planprocessen van de regionale ontwikkelingsplannen (o.a. het ISP, de regiovisie en het provinciale streekplan). Dankzij een goede afstemming tussen de deelnemende gemeenten en overheidslagen zijn het aantal discrepanties tussen de verschillende ruimtelijke plannen beperkt gebleven. Er is echter nog geen eenduidigheid betreffende de invulling van het zuidwestelijke deel van de gemeente Utrecht (‘Groene Hart’ of ‘ruim wonen in het groen?’), hetgeen volgens de gemeente Utrecht deels te wijten is aan de wijze waarop de ontwikkeling van het regionale beleid tot stand komt. Regionale planvorming komt veelal voort uit een bundeling van losse gemeentelijke en provinciale plannen (volgens ‘bottom-up principe’). Het vertalen van een gezamenlijk ontwikkelde regionale visie naar losse visies op lokaal of gemeentelijk niveau zou effectiever zijn (oftewel volgens ‘top-down principe’).

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De gemeente Utrecht heeft in de structuurvisie drie stedelijke kernkwaliteiten benoemd, die samen de rode draad voor de ruimtelijke visie vormen.

127 Gemeente Utrecht (2004: 5).

128 Gemeente Utrecht (2004: 3).

De drie kernkwaliteiten luiden ¹²⁹: ‘Utrecht als;

- randstedelijk centrum in een economisch dynamische en hoogstedelijke omgeving,
- ontmoetingsplaats voor winkelen, cultuur, onderwijs en recreatie,
- grote stad met kleinschalige wijken met een sterke en sociale binding.’

Naast de bovengenoemde stedelijke kwaliteiten zijn er ook een aantal andere stedelijke aspecten die men middels de structuurvisie probeert te bewaken dan wel te verbeteren, bijvoorbeeld de bereikbaarheid naar en binnen de stad. Veel aandacht gaat in de structuurvisie uit naar de dynamische gebieden in de stad. Het is echter eveneens belangrijk om de minder dynamische gebieden de aandacht te geven die zij verdienen en de kwaliteit in deze gebieden te bewaken. Men tracht dan ook de leefbaarheid in de oudere wijken te versterken en de kwetsbare bevolkingsgroepen te beschermen. Een belangrijk thema binnen de structuurvisie is het vinden van de balans tussen diversiteit en herkenbaarheid.

Ambities en doelstellingen

De structuurvisie biedt een ruimtelijk kader voor de ontwikkeling van de stad Utrecht. In dit ruimtelijke kader zijn de drie stedelijke kernkwaliteiten verankerd, dit gebeurt middels de vertalingen van deze kernkwaliteiten naar drie stedelijke perspectieven, de Markt, het Podium en de Binnentuin. Daarnaast schetst het kader de contouren waarbinnen (overige) veranderingen kunnen plaatsvinden en partijen ontwikkelingen kunnen initiëren.

Hieronder staan de belangrijkste ambities en doelstellingen voor de drie stedelijke perspectieven puntsgewijs beschreven. ¹³⁰

De Markt:

- het stimuleren van de economische vitaliteit in Utrecht in stedelijke, regionale en landelijke context,
- de herkenbaarheid van de kernkwaliteiten vergroten door o.a. het ontwikkelen van een (bijbehorend) hoogstedelijk milieu.

Het Podium:

- het versterken van de landelijke identiteit van Utrecht als ontmoetingsstad,
- het bijdragen aan de culturele vitaliteit van de stad,
- het versterken van de functionele relatie van de stad met de regio op het gebied van cultuur, onderwijs, voorzieningen en recreatie,
- het ontwikkelen van een (bijbehorend) uitnodigend stedelijk milieu.

De Binnentuin:

- het creëren van een veilige en leefbare woonomgeving,
- het bijdragen aan de sociale vitaliteit van de stad,
- het zorgdragen voor geborgenheid in een stedelijk milieu.

De gemeente Utrecht werkt niet met een eenduidig motto voor de stad. De kracht van de stad (en de structuurvisie) moet liggen in de breedte van de stedelijke kwaliteiten; namelijk Utrecht als kennisstad, woonstad, werkstad en centrale stad in het land, oftewel Utrecht als een ‘complete en vitale’ stad.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Het domein van de ruimtelijke visie ligt op het stedelijke niveau, een nadere uitwerking van deze visie krijgt vorm op wijkniveau. Middels het opstellen van wijkontwikkelingsplannen, wijkvisies en / of bestemmingsplannen wordt extra maatwerk geboden. ¹³¹

De structuurvisie van Utrecht heeft het karakter van een ontwikkelingsplan. De beoogde stedelijke ontwikkeling krijgt vorm aan de hand van de drie stedelijke perspectieven en de uiteenzetting van verschillende stedelijke thema’s die (tevens) worden toegekend aan de stedelijke ontwikkelingsperspectieven. Per thema worden verschillende gradaties aangegeven, deze gradaties worden vervolgens ruimtelijk vertaald. Dit leidt tot een gedetailleerde intekening, met scherp aangegeven grenzen, van functies en ontwikkelingsthema’s op de plankaart (-en) en de

129 Gemeente Utrecht (2004: 3).

130 Uit: Gemeente Utrecht (2004: 42-44).

131 Gemeente Utrecht (2004: 5).

ontwikkeling van diverse thematische (zowel kwantitatieve als kwalitatieve) programma's (waaronder programma's voor wonen en werken).

Bij het stedelijke ontwikkelingsperspectief *de markt* ligt het accent op het creëren van een programma voor wonen en werken, hierbij wordt gestreefd naar een concentratie van kantoren en andere bedrijvigheid rond de A2-zone. Het perspectief *het podium* richt zich op het genereren van publiekstrekkingen, dit tracht men onder meer te verwezenlijken door het (her-)ontwikkelen van twee complementaire stadscentra, de Campus, de Uithof en verschillende stadsparken. Ten aanzien van het perspectief *de binnentuin* staat het bewaken en het verbeteren van de (fysieke) kwaliteit van de (binnen-)stad centraal. Dit heeft geresulteerd in de herstructurering van enkele oude stadswijken.

Hieronder staat een kort overzicht weergegeven van de geldstromen ten aanzien van de drie stedelijke perspectieven:

1. *de binnentuin*: de benodigde inkomsten worden veelal gegenereerd met behulp van Rijkssubsidies afkomstig uit het ISV-beleid,
2. *de markt*: hier dient geld te worden verdiend, het beleid dient te worden afgesloten met een positief financieringssaldo, bijvoorbeeld door grondexploitatie,
3. *het podium*: vraagt voornamelijk geld, veelal worden gelden afkomstig uit de markt geïnvesteerd in het podium.

Naast de eerder genoemde programmapunten is ook een verkeersconcept voor de stad opgenomen in de structuurvisie, middels een los 'groen structuurplan' heeft men tevens het beleid betreffende de ontwikkeling van de groen- en blauwstructuur in de stad uitgewerkt.

Van visie naar uitvoering

Het opdracht geven en het uitvoeren van uitvoeringsprojecten en -programma's gebeurt niet alleen vanuit de structuurvisie. De opgaven worden ook deels bepaald door de actualiteit. De structuurvisie is te statisch als document om overal op te kunnen inspelen. De structuurvisie staat in die zin niet boven alles. Het plan Bestemming Utrecht dient een meer dynamischer product te worden. Het accent ligt meer op het ontwikkelen van een structuurvisie *proces*, dan het vervaardigen van een structuurvisie *plan*.

Vervolg

Thans wordt gewerkt aan het nieuwe plan Bestemming Utrecht. In eerste instantie zou het plan dienen als het strategische uitwerkingskader van de structuurvisie uit 2004. In een later stadium heeft men echter besloten, dat het document een actualisatie van de huidige structuurvisie dient te worden, welke tegemoet moet komen aan het nieuwe kader van de Wro. Het eerste conceptdocument dient ongeveer eind 2008 gereed te zijn.

De ruimtelijke dienst gaat tevens werken vanuit vier nieuwe beleidssporen, te weten:

1. de 'bestemming' (huidig planproces) en de 'wereld' (inspiratie),
2. de 'externe inspiratie',
3. de 'basics' (bedrijfsfunctionering),
4. de organisatorische ontwikkeling.

Organisatie

De gemeentelijke bestuurlijke organisatie van Utrecht laat zich van oudsher kenmerken door een uitgesproken 'ambtelijke bestuurscultuur', waarbinnen een sterke traditie in het vormen van 'eigen winkeltjes en straatjes' is gesloten. Deze naar zichzelf gekeerde bestuurscultuur, en de hieruit voortkomende weerstand vanuit bepaalde hoeken uit de organisatie op een meer integraal functioneren van de organisatie, hebben meerdere malen een beperkend effect gehad op pogingen om te komen tot de vervaardiging van nieuwe structuurvisies. Het politieke belang voor dergelijke strategische ruimtelijke visies was eveneens lange tijd gering. De collegewisseling in 2002 bracht hier echter verandering in. Men achtte het belang aan een nieuwe structuurvisie hoog, het destijds zittende College van B&W is dan ook sterk bij het planproces betrokken. De politieke kleur van het college en de daarvoor opgebouwde bestuurscultuur van Utrecht hebben geleid tot een stevige verankering van de sociale component binnen de ruimtelijke visie. Hoewel het huidige college de structuurvisie minder hoog op de politieke agenda lijkt te hebben zitten, wordt het belang van de structuurvisie nog steeds door zowel de gemeenteraad als het college onderkend. Hierdoor blijft de centrale boodschap uit de structuurvisie vooralsnog overeind staan. Met name de visie ten aanzien van de binnentuin wordt gekoesterd.

De landelijke trend betreffende de veranderende bestuursrol van overheden en de positie van deze overheden ten opzichte van onder meer marktpartijen hebben ook doorwerking gehad op de organisatie van de ruimtelijke dienst van de gemeente Utrecht. Men is opgeschoven van een overwegend regisserende rol naar een meer faciliterende en bemiddelende rol, waarbij de dienst zichzelf de functie van ‘impresariaat’ heeft toegeëigend. Enerzijds wenst men regie te voeren op bepaalde delen van beleid, anderzijds tracht men meer ondersteunend te zijn bij autonome ontwikkelingen vanuit de markt. Dit nieuwe bestuurlijke bewustzijn heeft ook zijn neerslag gehad op de inrichting en verdeling van de organisatiestructuur en de programmastructuur van de dienst. Zo is onlangs de binnentuin onder het beheer van ‘Utrecht vernieuwd’ gekomen, de markt valt deels onder de verantwoordelijkheid van de Directeur Leidsche Rijn en de Directeur Stationsgebied. Deze laatste is ook mede verantwoordelijk voor de uitwerking van het podium. De programmastructuur bestaat uit sectorale programma’s (o.a. economie en wonen), strategische programma’s (o.a. duurzaamheid, bedrijventerreinen en herstructureringsgebieden) en gebiedsgerichte programma’s (de stadsdelen). De gemeentelijke organisatie kent programmamanagers voor de programma’s van de deelgebieden. Deze programmamanagers krijgen input van de procesmanager. Vanuit de programma’s komen opdrachten voor de diverse projectleiders. Deze projectleiders worden ingehuurd vanuit de eigen dienst of van externe bureaus. De programmamanagers zorgen zelf voor het geld. De financiële situatie is echter beperkend, Utrecht heeft namelijk een zogeheten ‘artikel-12’ verleden. De beleidsafdelingen van de dienst zijn nog niet heel sterk ontwikkeld, vandaar dat andere (sectorale) afdelingen ondersteuning geven bij beleidsvorming van de programma’s.

Planproces

Planproces Structuurvisie Utrecht 2015-2030

De ruimtelijke dienst is naar aanleiding van het collegeakkoord uit 2002 begonnen met de ontwikkeling van de nieuwe structuurvisie. Het planproces werd gestart met de formatie van een projectgroep en een breed teamoverleg. Op basis van dit overleg heeft men voorstellen gedaan richting een klankbordgroep, welke de voorstellen heeft doorgenomen en de projectgroep van repliek heeft voorzien. Dit alles heeft geresulteerd in de formulering van een aantal uitgewerkte beleidsinitiatieven. Deze initiatieven zijn doorgenomen met de wethouder en vervolgens vlak voor het einde van de collegeperiode goedgekeurd door de gemeenteraad en het College van B&W.

In tegenstelling tot de vorige structuurvisie is de burgerparticipatie tijdens het planproces minimaal gebleven (1 à 2 interactieavonden). Men heeft wel enkele belangenorganisaties betrokken bij het planproces, deze organisaties hebben tijdens het traject de mogelijkheid tot inspraak gekregen. Tevens heeft men in het beginstadium van het planproces een actoranalyse uitgevoerd en deze actoren proberen te betrekken bij de visievorming (o.a. ontwikkelaars en corporaties). Echter, ook de invloed van dergelijke actoren is te beperkt gebleven. De actoren zijn bovendien niet op basis van onderlinge gelijkwaardigheid betrokken. Resumerend kan gesteld worden dat de gemeente Utrecht zich te weinig heeft laten inspireren door de inbreng van buitenaf.

Vooraf aan het planproces van de structuurvisie is onderzoek verricht naar de ontwikkeling en functionering van het planinstrument ‘structuurvisie’. Hierbij is (beperkt) gekeken naar voorbeelden van planvormen van andere steden. Ook heeft men (stedenbouwers en juristen) contact gehad met het Ministerie van VROM, onder meer over het juridische kader (in eerste instantie de WRO en meer recent de Wro).

Planproces Bestemming Utrecht

Het lopende planproces voor het nieuwe plan, Bestemming Utrecht, dient een sterker interactief karakter te krijgen. Bij aanvang van het planproces heeft men diverse gesprekken gevoerd met relevante stakeholders. Ook na het planproces tracht men de betrokken partijen meer betrokken te houden bij de uitvoering van het beleid.

Naast het versterken van de communicatieve component tijdens het planproces probeert men dankzij de verschuivingen binnen de organisatiestructuur een sterkere koppeling tussen het te formuleren beleid en de uitvoering van dit beleid te bewerkstelligen. De aansturing op de verschillende uitvoeringsprogramma’s dient meer één op één plaats te vinden met de doelstellingen van het beleidskader afkomstig uit de ruimtelijke visie. Hierdoor hoopt men de effectiviteit van het beleidsdocument te versterken.

Inhoudelijk staat Utrecht als ‘culturele hoofdstad’ centraal. Utrecht moet haar positie als kennis- en cultureel knooppunt versterken. De gemeente Utrecht werkt met betrekking tot dit onderwerp nauw samen met de gemeente Amsterdam.

Wettelijk kader

Met de komst van het plan Bestemming Utrecht krijgt de gemeente Utrecht een structuurvisie die voldoet aan de uitgangspunten van de nieuwe ruimtelijke wet. De beslissing om over te gaan tot het opstellen van een beleidsdocument met een juridische status conform de Wro komt voort uit interne discussies, waaruit bleek dat men een juridisch geldig beleidsdocument voor het gehele gemeentelijke gebied dient te hebben wanneer men in de toekomst gelden voor nieuwe ontwikkelingen ‘elders’ wenst te verhalen. Zo is de gemeente Utrecht bezig met het ontwerp van een nieuw gebied genaamd Rijnenburg. Er staat een flinke bouwopgave voor deze ontwikkelingslocatie, waarvan de meeste grond in handen is van ontwikkelaars. Om een sterkere positie in te nemen ten aanzien van de markt, wenst de gemeente gebruik te maken van het instrumentarium uit de Wro (grex-wet en bovenplanse kostenverevening). Voor het gebied zal men een aparte structuurvisie met een eigen plan-MER opstellen, deze zullen echter moeten worden gehangen aan een bovenliggend ontwikkelingskader. De ontwikkeling van de MER ziet men tevens als een extra kans om in contact te komen met andere partijen. De communicatie met deze partijen kan bijdragen aan een verstevigde visie voor het plangebied.

Binnen de ruimtelijke dienst van Utrecht spreekt men over een lastige discrepantie ten aanzien van de uitvoering van het nieuwe ruimtelijke kader. Enerzijds is er de wens naar meer flexibiliteit, anderzijds biedt een juiste toepassing van het wettelijk instrumentarium en het opstellen van een plan-MER beperking in de vrijheid van gemeenten. Men verwacht dan ook dat het enige tijd kan duren, voordat men op effectieve wijze het instrumentarium kan toepassen.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De ontwikkeling en de inwerkingtreding van de huidige structuurvisie hebben geresulteerd in een stadsdekkend ruimtelijk strategisch planinstrument ‘zonder echt vuurwerk’. De structuurvisie is echter, in tegenstelling tot de regionale structuurvisie, als planinstrument niet heel effectief gebleken. Het ruimtelijke programma en de aansturing op de uitwerkingsprogramma’s vanuit het ruimtelijke kader van de visie zijn niet goed van de grond gekomen. Het ‘boekwerk’ diende een beargumentatie te zijn voor de overall programmasturing en de programmering van de uitvoeringsprojecten. De regie hierop is te zwak gebleken, hierdoor heeft men niet alle doelstellingen kunnen behalen. De structuurvisie schept echter wel verplichtingen richting burgers en marktpartijen. Zo kunnen burgers verhaal komen halen, wanneer er door de gemeente teveel van de oorspronkelijke doelstellingen is afgeweken. De regionale structuurvisie is daarentegen wel een goed functionerend instrument geweest om programma’s en projecten mee aan te sturen. Dankzij een uitvoeringscontract heeft men de gewenste programmatische controle wel behouden.

Commentaar onderzoekers

- De structuurvisie van de gemeente Utrecht is voor het benoemen van de hoofdlijnen van het toekomstige ruimtelijke beleid en de functionele ontwikkelingen in de gemeente, het integreren van ruimtelijke programma’s, projecten en beleidsdisciplines en het versterken van de samenwerking binnen de organisatie (integratiekader) een effectief instrument gebleken. Als ruimtelijk kader van waaruit aangestuurd kan worden op diverse uitvoeringsprogramma’s schiet het planinstrument vooralsnog te kort.
- De ruimtelijke visie uit het beleidsdocument zit weliswaar ‘in de hoofden van de mensen’, maar kan slechts rekenen op een beperkt politiek draagvlak. Ook is de doorwerking van de visie op het ruimtelijk beleid te beperkt. De invloed van de visie wordt wel zichtbaar in verschillende gemeentelijke beleidsnota’s, waaronder de hoogbouwnota waarin hoogbouw wordt afgestemd op de ontwikkelingslocaties van de markt.
- Ondanks dat de gemeentelijke organisatie met de komst van de structuurvisie streefde naar meer ‘ontwikkelingsplanologie’, heeft de structuurvisie en de bijbehorende plankaart in de praktijk geleid tot voornamelijk ‘toelatingsplanologie’. De ontwikkeling van een stevig financieringsprogramma gekoppeld aan een helder uitvoeringskader voor de stad kan hier verandering in brengen. Utrecht tracht dit reeds te bewerkstelligen met behulp van de ‘Voorjaarsnota’, een programmabegroting met een jaarlijkse programmacyclus. Dit instrumentarium moet leiden tot de vertaling van beleid naar de daadwerkelijke uitvoering van dit voorgenomen beleid.

- De gemeente Utrecht maakt gebruik van drie stedelijke ontwikkelingsperspectieven en diverse ruimtelijke thema's. Deze plancomponenten kunnen echter sterker worden verankerd in het strategische kader en de uitvoeringsprogramma's, onder meer door een sterkere koppeling met een financieringsprogramma (zie ook hierboven).

Zoetermeer

Gesprek gevoerd met:

Afdeling Ruimte

Dhr. Ron van Nood
Hoofd afdeling Ruimte

Dhr. Peter Verburg
Projectleider stadsvisie Zoetermeer

23 juli 2008



Figuur B I.15: (Groene) kaart Zoetermeer 2030 'jong, groen en actief!' (2008)

Introductie

Historie en traditie

Middels de *Stadsvisie 2030 Zoetermeer: jong, groen en actief!* (2008) tracht de gemeente Zoetermeer richting te geven aan de ontwikkeling (in brede zin) van de stad voor een periode tot aan 2030. De stadsbrede visie bouwt voort op de denklijnen van de voorgaande toekomstvisie, de *Toekomstvisie 2025* (1999) en het *Masterplan 2025* (2002). De huidige stadsvisie kan in die zin worden beschouwd als een actualisatie van deze plannen, er zijn echter ook een aantal (inhoudelijke en planmatige) accentverschillen aangebracht.

Met de komst van de Toekomstvisie 2025 werd door de gemeente een nieuwe beleidsmatige koers ingeslagen, waarbij definitief werd afgeweken van de gedachtegang ‘dat op basis van een goed doordacht plan, een blauwdruk, een complete stad kon worden gebouwd’¹³². De toekomstvisie en het masterplan werden beiden gekenmerkt door een hoog abstractieniveau en hebben karakter van een dynamische agenda. De plannen waren niet juridisch bindend. Toch hebben de plannen hun waarde getoond, doordat het veel processen in gang heeft gezet. Hoewel het abstractieniveau in de huidige stadsvisie minder hoog ligt dan in de twee voorgaande plannen, komt het karakter van een dynamische agenda sterker tot uiting. Nieuw in de stadsvisie is de sterke integrale benadering; ‘alle dimensies van de samenleving, van onderwijs tot duurzaamheid, worden in hun onderlinge samenhang bezien’¹³³.

Aanleiding

In 1962 heeft de gemeente Zoetermeer van het Rijk de opdracht gekregen om een flinke schaaflap te maken en zich te ontwikkelen tot een stad van 100.000 inwoners. Om deze opgave in goede banen te leiden heeft men zich sindsdien elk decennium moeten bezinnen over de toekomst van de stad. De vraag ‘wat voor stad wil Zoetermeer zijn en wat moet daarvoor gebeuren?’ stond hierbij steeds centraal. Zoetermeer bevindt zich nu in de eindfase van de genoemde groeiopgave. Naar verluidt wordt in 2012 de laatste uitbreidingswijk van Zoetermeer, de VINEX wijk Oosterheem, voltooid. Hiermee gaat de stad een nieuwe fase in, waarbij het accent van het gemeentelijke ruimtelijke beleid nog sterker op de kwalitatieve kant (beheer en onderhoud) komt te liggen. Dit alles vraagt om een actuele visie op de toekomst. In 2007 was dit voor de gemeenteraad de aanleiding om het College van B&W opdracht te geven de geldende toekomstvisie te actualiseren.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

De stadsvisie beschrijft op hoofdlijnen het beleid betreffende de ontwikkeling van de gemeente Zoetermeer. Deze hoofdlijnen zijn onder andere gebaseerd op inzichten die zijn verworven uit een vooraf uitgevoerde scenario-studie en arbeidsmarktanalyse. In de studies werd de noodzaak voor het bieden van een kwaliteitsinjectie voor de stad aan het licht gebracht. De stadsvisie geeft de kaders aan voor deze injectie, dit doet men aan de hand van acht ‘cruciale opgaven’. Deze opgaven dienen binnen de periode tot 2030 te worden opgepakt ‘om als stad voldoende perspectief op een welvarende ontwikkeling te houden’¹³⁴. Tevens geeft de gemeente Zoetermeer middels de stadsvisie aan welke kansen men tracht te benutten om de stad ‘extra perspectief’ te bieden.

Afstemming en integratie

De uitgangspunten van de stadsvisie beperken zich niet alleen tot de ruimtelijke component. Men heeft gekozen voor een brede en integrale benadering, waarbij de hoofdlijnen van het beleid naast de ruimtelijke dimensies ook de economische en sociale dimensies betreffen. In de stadsvisies krijgen de (ruimtelijk) relevante componenten uit deze verschillende beleidsvelden een ruimtelijke vertaling.

Schaalniveau en samenwerking

Zoetermeer maakt onderdeel uit van het Stadsgewest Haaglanden. Dit stadsgewest betreft een samenwerkingsverband van negen gemeenten, welke is opgericht om de regionale samenwerking en afstemming op tal van (in het bijzonder ruimtelijk gerelateerde) beleidsdisciplines te waarborgen, dan wel te versterken. Tezamen huisves-

¹³² Naar: Gemeente Zoetermeer (2008: 4) *Ontwerp Stadsvisie 2030. Zoetermeer: jong, groen en actief!*

¹³³ Naar: Gemeente Zoetermeer (2008: 4).

¹³⁴ Naar: Gemeente Zoetermeer (2008: 6).

ten de negen gemeenten een kleine één miljoen mensen op een relatief klein grondgebied. Ten einde deze schaarse ruimte optimaal te benutten, heeft het stadsgewest in 2002 het *Regionale Structuur Plan (RSP)* uitgebracht¹³⁵. Op 16 april 2008 heeft het algemeen bestuur van het Stadsgewest Haaglanden een actualisatie van dit structuurplan, het *Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020* vastgesteld. Om adequaat op dit RSP te kunnen aansluiten en het stadsgewest hierbij te beïnvloeden, heeft de gemeente Zoetermeer er voor gekozen om het planproces van de stadsvisie gelijktijdig aan het planproces van het RSP te laten verlopen. Echter, met de invoering van de Wro heeft het Rijk de structuurvisie bevoegdheid van de stadsgewesten ontnomen en deze toegekend aan de provincies¹³⁶. De gemeente Zoetermeer beschikt desondanks met de stadsvisie over een actueel beleidskader, dit kader zal dan ook de inzet vormen van de gemeente bij de visievorming van de provincie. Daarnaast zal het dienen als inzet richting het Rijk voor de visievorming van de regering omtrent de planvorming voor de Randstad, *Randstad 2040*.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

De grootste zorg voor de gemeente Zoetermeer ten aanzien van het ruimtelijke beleid is het kunnen waarborgen van de stedelijke kwaliteit. Zoetermeer is ongeveer binnen drie jaar ‘uitgebouwd’. Het kwantitatieve deel van de opgave is hier deels mee volbracht, het kwalitatieve deel van de opgave blijft echter aanwezig. Sterker nog, het nulscenario uit de eerder genoemde scenariostudie toont aan, dat ‘als op de huidige voet wordt doorgegaan de kwaliteit van leven in Zoetermeer achteruit zal gaan’¹³⁷. Zoetermeer krijgt daarbij tevens te maken met verouderingsprocessen en met een toenemende diversiteit in de samenleving.

Ambities en doelstellingen

In de periode tot aan 2030 wil de gemeente Zoetermeer haar bestaande kwaliteiten behouden en versterken. De ambitie van de stad richt zich op het creëren van een aantrekkelijk woon-, werk- en verblijfsklimaat voor inwoners en gebruikers¹³⁸. De ambitie van de stad wordt vertaald naar twee hoofdambitie, te weten¹³⁹:

- “vast blijven houden aan een groene, stedelijke woonomgeving met de kop in het Groene Hart met voldoende kwalitatief hoogwaardige, duurzame en betaalbare suburbane woonmilieus en een dynamisch volwaardig stedelijk centrum,
- als onderdeel van Haaglanden samenwerken binnen een regio waar voldoende arbeidsplaatsen beschikbaar zijn die aansluiten bij het arbeidsaanbod in Haaglanden en die met een goed openbaar vervoerssysteem voor alle Haaglanders bereikbaar zijn. Voor Zoetermeer geldt daarbij dat wordt voortgebouwd op de sterke punten in de huidige economische structuur zoals de sectoren kenniseconomie en actieve recreatie; onder andere door het aantrekkelijk te maken om binnen Zoetermeer meerdaags te verblijven.”

De stadsvisie wordt verder opgebouwd aan de hand van acht geformuleerde ‘cruciale opgaven’. Binnen de acht opgaven staan de thema’s ‘duurzaamheid’, ‘maatschappelijk perspectief’ en ‘netwerken’ centraal. Twee belangrijke kernthema’s in de visie zijn ICT en Leisure. Men zet daarbij hoog in op het combineren van deze twee thema’s.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

De stedenbouwkundige structuur van Zoetermeer werd lange tijd gekarakteriseerd door een zogeheten ‘bloemstructuur’. De nieuwe stedelijke structuur wordt echter merendeels geaccentueerd door een ‘ladderstructuur’. De hoofdstructuur van Zoetermeer wordt in belangrijke mate bepaald door drie belangrijke knooppunten. Deze knooppunten moeten onderling complementair werken.

Van visie naar uitvoering

De uitwerking van de stadsvisie krijgt gestalte in de vorm van beleidsvorming en eigen gebiedsplannen. De stadsvisie is daarbij gekoppeld aan een Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP), in dit MOP wordt de planning en de bijbehorende investeringen aangegeven. Deze programma’s krijgen input en feedback vanuit een

135 Haaglanden (2008).

136 Haaglanden (2008).

137 Naar: Gemeente Zoetermeer (2008: 4).

138 Gemeente Zoetermeer (2008: 3).

139 Uit: Gemeente Zoetermeer (2008: 3).

(buurt-)monitoring. Bij het uitwerken van de programma's zal men meer en meer gebruik gaan maken van publiekprivate samenwerking (PPS-constructies).¹⁴⁰

Vervolg

In navolging op de huidige (brede) stadsvisie is men begonnen met de vervaardiging van een ruimtelijke structuurvisie conform de Wro. De verplichtstelling van de gemeentelijke structuurvisie in dit wettelijke kader vormt de directe aanleiding voor de ontwikkeling van het nieuwe strategische plan. De komst van de structuurvisie moet nieuwe handvatten bieden voor de regisserende rol die de gemeente Zoetermeer nastreeft.

Inhoudelijk zal de structuurvisie voortborduren op de huidige stadsvisie. De acht cruciale opgaven uit de stadsvisie zullen ook in de structuurvisie de leidraad vormen. Op initiatief van de Raad wordt 'duurzaamheid' als een aparte, extra negende opgave toegevoegd. Naast een strategisch, ruimtelijk beleidskader zal de structuurvisie tevens een uitvoerings- en een financieringskader omvatten.

De structuurvisie moet bijdragen aan een sterkere verankering van het strategische beleid binnen de algehele beleidskaders van de gemeente. Dit verankeren van het strategische beleid binnen deze kaders moet worden werkstellend vanuit een breed gedragen visie (zowel intern als extern), welke dient te worden gekoppeld aan een uitvoeringskader met een bijbehorende programmabegroting. Daarbij moet het 'product' structuurvisie een geïntegreerd onderdeel gaan vormen van de 'cultuur' van de dienst.

Organisatie

De rol van de gemeente Zoetermeer is door de jaren heen sterk sturend geweest. Deze regisserende rol van de gemeente is mede te danken aan de sterke grondpositie van de gemeente. Zoetermeer heeft veel grond in eigen handen. Met het inzetten van het nieuwe instrumentarium afkomstig uit de Wro (bijvoorbeeld het grondexploitatieplan in combinatie met het bestemmingsplan) tracht men deze machtspositie te behouden dan wel verder te versterken.

In de opbouwfase van de stad heeft de gemeente Zoetermeer het relatief gemakkelijk gehad bij het in gang zetten van ontwikkelingen¹⁴¹. In de komende fase zal men bij het aanpakken van de huidige opgaven sterker in moeten zetten op de samenwerking met andere partijen. Hierbij zal de druk op het organiserende vermogen van de dienst worden vergroot. De nieuwe structuurvisie en de organisatie rondom deze structuurvisie zal hierin een belangrijke ondersteunende rol moeten gaan spelen.

Het organiserende vermogen wordt bij de uitvoering van de nieuw te realiseren structuurvisie kracht bijgezet door een programma-aanpak en een -structuur. Inhoudelijk zal de visie worden gevoed door de club stedenbouw en de club strategie. Deze laatste club is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het management van de (strategische) programma's. De programmastructuur wordt opgebouwd vanuit de programma's die voortvloeien uit de 'cruciale opgaven' en drie strategische programma's (de kernthema's). Deze drie strategische programma's lopen dwars door de andere (sectorale) programma's heen.

Ten aanzien van het politieke belang voor de structuurvisie kan worden opgemerkt, dat de gemeentelijke organisatie wordt gesteund vanuit het College van B&W voor de nieuwe structuurvisie.

Planproces

Het planproces van de Stadsvisie 2030 is globaal in vier planfasen tot stand gekomen. De vier verschillende planfasen staan hieronder uiteengezet¹⁴²:

1. startnotitie actualisatie Toekomstvisie 2025 / Masterplan 2025,
2. contourennota Stadsvisie 2030 (hoofdpijnen Stadsvisie),
3. ontwerp Stadsvisie 2030,
4. eindversie Stadsvisie 2030.

De gemeente Zoetermeer heeft gekozen voor een sterk interactief planproces. Vooraf aan het planproces heeft men een actoranalyse uitgevoerd om de mogelijke actoren in kaart te brengen. Bij de vorming van de visie zijn

140 Gemeente Zoetermeer (2008: 58).

141 Gemeente Zoetermeer (2008: 4).

142 Gemeente Zoetermeer (2008: 6).

inwoners, bedrijven en diverse belangenorganisaties en instellingen betrokken. Om de participatie van de bovengenoemde actoren te stimuleren zijn een aantal verschillende instrumenten ingezet, te weten¹⁴³:

- ronde tafelgesprekken met stakeholders (april 2007),
- stadsexcursies met inwoners (juni- juli 2007),
- website en huis-aan-huis DVD met ideeënprijsvraag (juni - september 2007),
- expertmeetings College (september 2007),
- stadsconferenties (13 oktober 2007 en 15 mei 2008).

Men is het planproces gestart door met de verschillende actoren van gedachten te wisselen over de toekomst van de stad op een aantal uiteenlopende thema's, zoals de bereikbaarheid in en rond de stad, het milieu, de samenleving, recreatie, werken en wonen. De themagesprekken hebben geresulteerd in de ontwikkeling van aantal 'droombeelden'. Vanuit deze droombeelden zijn de hoofdlijnen, de contouren, voor de stadsvisie gevormd. In het najaar van 2007 heeft men een stadsconferentie georganiseerd over deze contouren. Uit deze conferentie kwam naar voren dat de voorgestelde beleidscontouren door de betrokkenen breed werden gesteund. Vlak voor de jaarwisseling (2007) zijn de contouren door de gemeenteraad vastgelegd in een contourennota, de Contourennota Stadsvisie 2030. Een nadere uitwerking van de contourennota leidde tot het conceptvoorstel Ontwerp Stadsvisie 2030 (april 2008). Na de vaststelling van de conceptvisie volgde een (nieuwe) inspraakfase. De eindversie van de stadsvisie is in het najaar van 2008 door de Raad behandeld en vastgesteld.

Wettelijk kader

De gemeente Zoetermeer voorziet goede mogelijkheden om het nieuwe instrumentarium, welke door het nieuwe wettelijke kader wordt aangedragen, in te zetten bij de stedelijke planning van de gemeente. De invoering van de Wro vormt ook de directe aanleiding tot het vervaardigen van de structuurvisie. Met name de grex-wet en de mogelijkheid tot (bovenplanse) kostenverevening zijn instrumenten die men wil gaan inzetten bij het voeren van een actief, sturend (grond)beleid. De gemeente geeft aan te verwachten dat de jurisprudentie omtrent deze vereenvoudingen nog 'interessant' kan worden.

Conclusie en commentaar

Conclusies vanuit de organisatie

- De effectiviteit van een structuurvisie wordt mede bepaald door de cultuur van de organisatie en de prioriteit die men schenkt aan het plan. Een structuurvisie dient goed 'tussen de oren te zitten' van de medewerkers. Daarnaast moet het plan ook leven bij de andere betrokken partijen, zoals de politiek en de markt.
- De stadsvisie dient te worden gezien als de kapstok voor het gemeentelijke beleid en vormt een soort van 'collegeprogramma' voor de langere periode. Het plan moet dan ook stevig in de organisatie verankerd zijn, om een dergelijke rol succesvol te vervullen.
- De nieuwe structuurvisie moet inhoudelijk worden gezien als een vervolg op de huidige stadsvisie. De structuurvisie zal een kader moeten vormen voor de (uitwerking van de) bestemmingsplannen. De juridische vertaling van de visie vindt eveneens plaats in de bestemmingsplannen. De gemeente wenst hierbij het aantal bestemmingsplannen terug te brengen (te bundelen).
- De stadsvisie is niet enkel een ruimtelijk verhaal. De visie is voortgekomen uit droombeelden die tot stand gekomen zijn tijdens de participatie periode voor de stadsvisie.
- De participatie door de bevolking was slechts in beperkte mate succesvol. Er was weinig animo voor de algemene bijeenkomsten. Ook de prijsvraag leidde tot een beperkt aantal reacties (echter, hier zaten wel een aantal leuke / zinvolle reacties tussen). De stadsexcursie naar de verschillende strategische plekken in de stad, waarbij ('random') personen uit het bevolkingsregister zijn geselecteerd en gevraagd mee te gaan om te discussiëren over deze strategische plekken, heeft wel goed gewerkt. De stadsvisie kan rekenen op een brede steun.

143 Gemeente Zoetermeer (2008: 6).

Commentaar onderzoekers

- De stadsvisie kent een brede, integrale insteek. Binnen de strategische visie worden meerdere beleidsdisciplines opgenomen, dit leidt vervolgens tot een integrale ruimtelijke vertaling. Het is van groot belang dat deze visie wordt verankerd in een programmabegroting, zodat kan worden gewerkt vanuit een stevige financiële basis.
- De analyses die zijn opgenomen in de stadsvisie zijn planologische en onderzoeksmatige slechts matig onderbouwd. De (mogelijke) kritiek op een gebrek aan onderzoeksmatige onderbouwing is echter uitgebleven, de hoofdlijnen uit de stadsvisie worden breed gesteund.

Zwolle

Gesprek gevoerd met:

Eenheid Ontwikkeling, afdeling Ruimte en Strategie

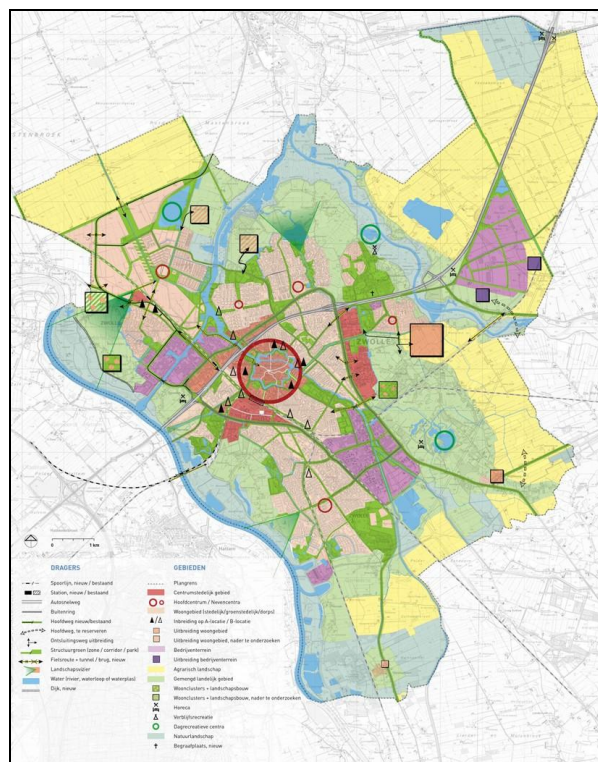
Mw. Paula Bijlsma
Projectleider structuurplan

Dhr. Frits Kroese
Stedenbouwkundige

3 juli 2008

Mw. Marijke Kool
*Hoofd afdeling
Ruimte en Strategie*

11 september 2008



Figuur B I.16: Kaart structuurplan 'Zwolle 2020' (2008)

Introductie

Historie en traditie

De gemeente Zwolle heeft met het *Structuurplan Zwolle 2020*, na een langdurig planproces, haar eerste integrale, stadsbrede ruimtelijke toekomstvisie in handen. Het structuurplan is op 16 juni 2008 vastgesteld door de gemeenteraad. Zwolle wil met behulp van het structuurplan een nieuwe weg inslaan, ‘afslag 2020’, waarbij de ‘weg van grootschalige uitbreidingslocaties’ wordt verlaten en de weg van ‘gebiedsontwikkeling met inbreiding in de stad’, waarbij het buitengebied zoveel mogelijk wordt ontzien, wordt ingeslagen.¹⁴⁴

Zwolle kent geen uitgebreide traditie in structuurplanning van stadsbrede ruimtelijke visies, ondanks dat heeft men in het verleden wel degelijk strategische, ruimtelijke planinstrumenten vervaardigd. Na de Tweede Wereldoorlog zijn er diverse uitbreidingsplannen gemaakt op basis van het uitbreidingsplan van Dudok. In dit ruimtelijke plan werden mogelijke uitbreidingslocaties voor de gemeente Zwolle in beeld gebracht. De hieruit voortvloeiende uitbreidingsplannen zijn echter maar zelden officieel vastgesteld. Het voorlaatste vastgestelde structuurplan dateert uit de jaren negentig.

De planningstraditie van Zwolle wordt grotendeels gekenmerkt door een projectcultuur. In 1996 is de gemeentelijke organisatie de destijds lopende ruimtelijke projecten gaan inventariseren om een wildgroei aan projecten te voorkomen. Deze projectanalyse betrof een eerste stap naar een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Vanaf 2002 is het planproces voor het huidige structuurplan gestart.

Aanleiding

De aanleiding om te starten met het opstellen van een structuurplan werd gevormd door inhoudelijke en politiek-bestuurlijke argumenten. Na de in 1996 uitgevoerde projectinventarisatie heeft men in 1997 een stedelijke visie op papier gezet onder de naam *de Doorkijk*. Dit document creëerde de behoefte voor een nadere uitwerking. De gemeente Zwolle kwam (mede hierdoor) voor een aantal nieuwe (ruimtelijke) opgaven te staan.

Deze opgaven richtten zich onder meer op het bieden van ruimte voor woningbouw- en bedrijvenlocaties, Zwolle als netwerkstad en het organiseren van brede stadsdiscussies. Rond 2003 werden in Zwolle de zogeheten ‘stadsdebatten’ gevoerd. Tijdens deze debatten richtte men zich op de toekomst van de stad en in het bijzonder op de vraag waar de stadsuitleg kon worden gesitueerd na de afronding van Stadshagen.

In 2002 kwam het verzoek vanuit de provincie om een samenhangende visie te vervaardigen, die tegemoet moest komen aan de opgaven betreffende bedrijfsterreinontwikkeling en de bereikbaarheid van Zwolle. Ook vanuit de eigen ruimtelijke organisatie meende men, dat de tijd rijp was voor het ontwikkelen van een nieuwe visie en het verankeren van deze visie in een strategisch plandocument.

Vanuit het nieuwe College en de nieuwe wethouder Berends kwamen vragen om een stadsbrede, integrale ruimtelijke visie te ontwikkelen op basis van een open planproces. Het collegeprogramma 2002-2006 vormde hierbij een directe aanleiding voor de ontwikkeling van het structuurplan, het programma voorzag tevens voor een deel in de inhoudelijke input.

Huidig Beleid

Functie en positie binnen organisatie

Het structuurplan van Zwolle beoogt de basis te leggen voor gebiedsontwikkeling, waarin ‘plaatselijke overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen samen werken aan de ontwikkeling van Zwolle’¹⁴⁵. Met het beleidsdocument streeft de gemeente naar meer samenhang in visie, programma en nieuwe projecten. Ook worden de verschillende beleidsvelden met behulp van het structuurplan geïntegreerd binnen één ruimtelijk kader.

Het accent binnen het ruimtelijke beleid van de gemeente is komen te verschuiven van een sterk op toelatingsplanologie gericht beleid naar een meer op ontwikkelingsplanologie (en gebiedsontwikkeling) gericht beleid. Dit houdt in, dat de gemeente meer aanstuurt op bepaalde ontwikkelingen en daarbij zelf ook een meer actieve houding inneemt naar andere partijen toe: “in een op ontwikkeling gerichte ruimtelijke ordening werken belangrijke (semi-)publieke en private partijen als bondgenoot samen in een bepaald stedelijk of landelijk gebied”¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Naar: Gemeente Zwolle (2008: 7 en 13) *Structuurplan Zwolle 2020*.

¹⁴⁵ Naar: Gemeente Zwolle (2008: 13).

¹⁴⁶ Uit: Gemeente Zwolle (2008: 10).

Afstemming en integratie

Het structuurplan van de gemeente Zwolle geeft een breed en integraal ontwikkelingsbeeld van de stad. Naast de fysieke component krijgen ook de sociale en economische componenten een ruimtelijke vertaling in dit toekomstbeeld. De visie ten aanzien van de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke structuur van de stad wordt opgebouwd vanuit de visies voor de sociale, de economische en de ruimtelijke structuur. Dit leidt tot een ontwikkelingsplan op hoofdlijnen, waarin wordt aangegeven welke mogelijkheden er liggen en in welke gebieden deze mogelijkheden liggen.

Een nadere uitwerking van het plan vindt plaats via de gebiedsontwikkeling. Per gebied wordt een ontwikkelingsplan opgesteld, waarin het plan van een uitvoeringskader wordt voorzien. Om 'over-programmering' te voorkomen vindt ook de integrale programmasturing grotendeels plaats via het uitvoeringskader en de hieraan gekoppelde ontwikkelingsgebieden. Deze programmasturing dient de gewenste integraliteit en afstemming tussen de beleidsvelden en de ontwikkelingsgebieden te waarborgen.

Schaalniveau en samenwerking

Regionale planvorming vindt plaats binnen de IJsseldelta en de netwerkstad 'Zwolle-Kampen'. Deze 'netwerk samenwerking' heeft geresulteerd in een regionale netwerkvisie. Men maakt vanuit deze samenwerking onder meer afspraken over woningontwikkeling over de grens en de onderlinge taakverdeling. Op deze wijze wordt een deel van de woningbouwtaakstelling voor Zwolle regionaal opgelost.

Stedelijke kwaliteiten en problematiek

Zwolle bezit een aantal stedelijke kwaliteiten die men tracht te behouden dan wel te versterken. Een aantal sterke punten van de stad worden toegelicht in het structuurplan, zo heeft Zwolle onder meer een unieke historische binnenstad, een uitgebreid winkelaanbod en voldoende vestigingslocaties voor bedrijven. Daarnaast is het een groene en een economisch vitale stad. Regionaal gezien vervult de stad een belangrijke centrumfunctie.¹⁴⁷

De toenemende dynamiek, veroorzaakt door onder andere de ontwikkeling van de netwerkstad Zwolle-Kampen en de toenemende vraag naar nieuwe woningbouw- en bedrijvenlocaties, vraagt om een goede regulering en aansturing. De vraag 'hoe om te gaan met de zich nieuw voordoende ontwikkelingen?' voedt de behoefte aan een adequate stedelijke ruimtelijke visie. De bereikbaarheid van de stad vormt eveneens een bedreiging wanneer men niet tijdig ingrijpt.

Ambities en doelstellingen

De motto's 'veelzijdig, verrassend en vitaal' schetsen bondig een aantal van de Zwolse ambities. Zwolle wil zich als woonstad kwalitatief versterken. Dit tracht men te bewerkstelligen door het aanbieden van een aantrekkelijk en veelzijdig woonmilieu, het opwaarderen van het voorzieningsniveau en sterker in te zetten op de jeugdige doelgroepen. Daarnaast wil men het groene buitengebied in stand houden en waar mogelijk verbeteren, en de positie van Zwolle als centrumstad in de regio uitbouwen.

Er zijn tijdens de ontwikkeling van het structuurplan drie ontwikkelingsscenario's gemaakt om de verschillende ambities van Zwolle op elkaar aan te kunnen sluiten. Deze ambities en scenario's hebben geleid tot de inhoudelijke keuze voor een reeks kleine woningbouwlocaties, zowel inbreidingslocaties als stadsrandlocaties, en niet tot één grote uitbreidingslocatie. Deze strategische keuze heeft een belangrijke doorwerking op het stedenbouwkundige concept van het structuurplan.

Planvorm en stedenbouwkundig concept

Het structuurplan heeft het karakter van een ontwikkelingsplan. Het plan biedt een kader voor de (meest) gewenste ontwikkelingen. Dit gebeurt door het in kaart brengen van zones voor onder meer woning- en bedrijfslocaties, stedelijke voorzieningen en groene zones op basis van de stedelijke ruimtelijke visie en het stedenbouwkundige concept. Het ontwikkelingskader dient te worden uitgewerkt in de gebiedsontwikkelingsprogramma's, dit gebeurt onder anderen voor de binnenstad en de spoorzone.

Het stedenbouwkundige concept komt voort uit een gedegen ruimtelijke analyse naar de basisstructuren van de stad. Deze basisstructuren vormen de aangrijpingspunten voor de nieuwe ontwikkelingen. Op deze wijze wordt de ruimtelijke structuur van de stad ondersteund en herkenbaar gemaakt. De Hoogbouw Nota speelt hier eveneens op in. Op belangrijke structuurbepalende locaties in de stad kan men kiezen voor (opvallende) hoogbouw.

147 Gemeente Zwolle (2008: 22).

Van visie naar uitvoering

De gemeente Zwolle streeft naar ontwikkelingsplanologie en kiest voor een duidelijk sturende en participerende aanpak, ofwel, 'een ruimtelijke ordening, gericht op ontwikkeling, waarin belangrijke actoren in een bepaald gebied samenwerken'¹⁴⁸. Zwolle heeft de intentie per (her-)ontwikkelingsgebied een bondgenootschap van actoren tot stand te brengen op basis van een krachtenveldanalyse. Hoewel men dit nog niet voor alle (her-)ontwikkelingsgebieden heeft weten te bewerkstelligen, meent Zwolle op de goede weg te zijn.

Er worden hierbij grofweg twee groepen actoren onderscheiden: (1) de 'publieke wereld' van (semi-)overheden en de zakenwereld van eigenaren / exploitanten van gebiedsdelen, beleggers, corporaties, ontwikkelaars en bouwbedrijven, en (2) de 'burgerwereld' van bewoners, commerciële ondernemers, maatschappelijke instellingen, beroepsorganisaties en belangengroeperingen.

De ontwikkeling van de gebiedsvisies gebeurt volgens een projectmatige aanpak. Het *Handboek 'Projectmatig Werken'* vormt de leidraad voor deze aanpak. Per gebied wordt in een startnotitie, een projectopdracht of andere projectdocumenten toegelicht hoe en welke van de actoren bij de visievorming en de uitvoering worden betrokken. Zo worden met projectontwikkelaars projectovereenkomsten gesloten.

Aan het structuurplan wordt een uitvoeringsprogramma gekoppeld. Dit programma is momenteel nog in ontwikkeling. Bij de installatie en de uitvoering van het uitvoeringsprogramma wordt gebruik gemaakt van project- en programmamanagement. Men werkt toe naar een 'matrixmodel', waarin thematische en gebiedsprogramma's elkaar 'ontmoeten'. Uit het programma volgt een jaarlijkse voortgangsrapportage en financieringsprogramma. De ontwikkeling van het uitvoeringskader vergt grote inspanningen en een 'cultuuromslag'.

Vervolg

Het huidige structuurplan is recent vastgesteld en in werking getreden. Men overweegt nog geen nieuw plan. De ruimtelijke visie wordt nu eerst vertaald naar de losse gebiedsvisies. Het hieraan te koppellende uitvoeringsprogramma zal jaarlijks worden herijkt. Een herziening van het huidige structuurplan zal mogelijk worden gestart bij de installering van het nieuwe College.

Organisatie

De ruimtelijke organisatie tracht zich een duidelijk regisserende rol toe te eigenen. Men maakt bij de aansturing van de diverse beleidsonderdelen veelvuldig gebruik van programmamanagement. Dankzij deze werkwijze is men in staat het structuurplan (en het toekomstige uitvoeringsprogramma), zowel ambtelijk als bestuurlijk, sterk te verankeren binnen de gemeentelijke organisatie. Ook bij het politieke bestuur is erkenning voor deze programmasturing, hoewel men dit wel als beperkend ervaart.

De gemeentelijke organisatie werkt nu zes jaar volgens de huidige organisatiestructuur. Alle ruimtelijk gerelateerde afdelingen vallen binnen de eenheid Ontwikkeling. De afdeling Ruimte en Strategie is verantwoordelijk voor de stadsplanning, bij deze afdeling komen ook de meeste relevante beleidslijnen samen.

De afdeling Ruimte en Strategie ontwikkelt stedelijke visies op alle ruimtelijke terreinen. Dit alles wordt afgestemd met het structuurplan en het beoogde bijbehorende uitvoeringsprogramma. De afdeling Ruimte en Strategie maakt als beleidsafdeling onderdeel uit van de eenheid Ontwikkeling, die ook nog de beleidsafdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling, en Economie en Arbeid kent (naast een bedrijfsbureau, de afdeling vastgoed en de afdeling projectontwikkeling). De verantwoordelijkheid voor het voeren van het meerjaren investerings- en financieringsprogramma en de jaarlijkse voorstellen voor de begroting ligt bij de verschillende beleidsafdelingen. Binnen deze beleidsafdelingen afdeling zijn ook de beleidsadviseurs werkzaam die verantwoordelijk zijn voor de diverse programma's. Bij de afdeling Ruimte en Strategie werken de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke programma's, waaronder de structuurvisie.

De hoofden van de beleidsafdelingen zijn ambtelijke opdrachtgevers voor de projecten die voortvloeien uit de beleidsproducten. Binnen de afdeling Ruimte en Strategie worden de kaders voor de projecten vastgesteld in overleg met de overige beleidsdisciplines. De kaders van het structuurplan zijn hierbij altijd leidend. Bij een geconstateerde afwijking ten opzichte van de vastgestelde beleidskaders volgt een terugkoppeling van de projectleider naar de beleidsmatig verantwoordelijke voor het thema of onderwerp.

¹⁴⁸ Naar: Gemeente Zwolle (2008: 113).

Planproces

Bij de aanvang van het planproces van het structuurplan in 2002 heeft men bewust gekozen voor een open planproces. Dit werd bewerkstelligd door verschillende interactieve methoden gedurende het traject. De eerste fase van het planproces stond in het teken van de stadsdebatten. Deze stadsdebatten bestonden uit een aantal discussieavonden, waarin men aan de hand van een aantal ruimtelijke thema's meedacht over het gewenste toekomstbeeld van de stad. Aan deze stadsdebatten deden in totaal ongeveer 300 personen mee, deze groep is ook bij latere fasen van het planproces betrokken. De stadsdebatten en een uitgebreide 'stads campagne' vormden de input voor de ontwikkeling van het structuurplan. Dit resulteerde in een ambitiesdocument, waarin men drie ontwikkelingsscenario's heeft uitgewerkt.

De tweede fase betrof een discussie aan de hand van deze drie ontwikkelingsscenario's. De verschillen tussen de scenario's werden duidelijk gemaakt aan de hand van een Multimedia presentatie van een fictieve Zwolse familie anno 2020. In deze fase werd door de Zwolse bevolking intensief meegedacht aan de scenario's. Zo werd er een prijsvraag georganiseerd, waarin men het vierde scenario kon ontwerpen. Ook de Raad werd betrokken bij de scenariodiscussie door middel van het spelen van een Zwolle 2020 spel, waarbij men keuzes kon maken ten aanzien van onder meer woningbouwlocaties. De uitkomsten van deze fase leidden tot een toetsingsrapport en een scenariodocument. Vervolgens heeft men een strategisch ontwerpplan opgesteld (met daarin het 2-sporen beleid) en dit laten vaststellen door de Raad.

In de derde fase van het planproces werd het voorontwerp structuurplan (2005) opgesteld naar aanleiding van het open planproces. Aan dit plan werd een uitgebreide publiekscampagne gekoppeld onder de noemer "wakker worden in 2020". De campagne werd vormgegeven doormiddel van een tentoonstelling, een inloopmarkt en een nieuwsbrief. Daarnaast is men begonnen met de ontwikkeling van de *Hoogbouw Nota*, dit planproces werd vooraf gegaan aan het 'Hogerhuis debat'. Dit debat moest zorgen voor extra draagvlak voor de visie ten aanzien van de hoogbouw in Zwolle. De campagne veroorzaakte echter de nodige discussie. Mede hierdoor verliep de behandeling van het voorontwerp in de Raad niet naar wens.

Door onder meer het lange plantraject en het (te) abstracte niveau van de inhoud nam de belangstelling voor het structuurplan gedurende het proces gestaag af, dit veranderde op het moment dat de concrete aanwijzingen van de uitbreidingslocaties volgden. Vanuit meerdere omliggende uitbreidingswijken kwam verzet tegen de aangegeven uitbreidingslocaties, hetgeen resulteerde in veel oppositie, aanvullende opgaven en extra vertraging. Dit leidde tevens tot veel discussie in de gemeenteraad. Er werd een nieuwe discussienota opgesteld, welke uiteindelijk leidde tot een ontwerp structuurplan in 2007. Het traject vanaf de ter visie legging tot de vaststelling van het ontwerp structuurplan heeft een jaar geduurd. In juni 2008 werd het definitieve structuurplan vastgesteld door de Raad.

Wettelijk kader

Het structuurplan is voor 1 juli 2008 vastgesteld en heeft daarmee de status van de oude WRO meegekregen. De gemeente verwacht echter, dat met het huidige plan ook wordt voorzien in de verplichting tot het opstellen van een structuurvisie conform de Wro van 2008. Bij de uitwerking van de gebiedsvisies en de hieraan gekoppelde exploitatieplannen wil men gebruik gaan maken van de mogelijkheden uit het nieuwe wettelijke kader, waaronder het voorkeursrecht en de bovenplanse vereveningen. Met name bij de infrastructurele projecten koerst men aan op het kunnen benutten van dergelijke vereveningen om op deze wijze andere partijen te kunnen laten meebetalen aan de benodigde kosten.

Conclusie en commentaar

Commentaar gemeentelijke organisatie

- Tijdens het planproces heeft de gemeente Zwolle gebruik gemaakt van een uitgebreid communicatietraject, met professionele ondersteuning. Dit heeft een zeer positieve uitwerking gehad op het planproces, en de interne en externe communicatie.
- Het uitgebreide participatietraject tijdens het planproces heeft bijgedragen aan een stevig verankerd plan, zowel ambtelijk, bestuurlijk als onder de bevolking. Dit is voor de effectiviteit van het structuurplan cruciaal.

- Uit de korte evaluatie van het planproces is naar voren gekomen, dat men achteraf een ander type plankaart had willen gebruiken. Het huidige kaartbeeld bevat een topografische achtergrond en maakte mede daardoor een te gedetailleerde indruk. Dit veroorzaakte onnodige ophef onder bewoners.

Commentaar onderzoekers

- Het uitwerken van de visie uit het structuurplan binnen een uitvoeringsprogramma is van groot belang. Door gebruik te maken van een programmastructuur binnen de gemeentelijke organisatie en het inzetten van programmamanagement heeft men voldoende middelen om de gewenste regisserende rol te kunnen vervullen.
- De plaats van het structuurplan en het uitvoeringsprogramma binnen de gemeentelijke organisatie en de organisatiestructuur maken het mogelijk dat het uitvoeringsprogramma ook daadwerkelijk vorm kan krijgen. Daarbij is het wel van belang, dat de bij de uitvoering betrokken projectleiders zich mede verantwoordelijk voelen voor de realisatie van een (totaal) programma en zich niet alleen verantwoordelijk voelen voor het eigen project. Concreet betekent dit, dat projectleiders de opdrachtgever, zijnde de programmaleider, bijtijds inlichten bij eventuele afwijkingen ten opzichte van de gezamenlijke doelstellingen uit de opdracht, indien relevant voor het betreffende programma.
- Het planproces heeft teveel tijd gekost, namelijk zes jaar. Dit is te wijten aan (1) de keuze voor een open planproces, (2) de traagheid in de politiek-bestuurlijke besluitvorming en (3) de aanvullende opdrachten vanuit de Raad tijdens het planproces. Een dergelijke lange duur van het planproces kan de voortgang van de beleidsuitvoering en de planontwikkeling behoorlijk belemmeren. Hierdoor schiet het structuurplan het beoogde doel voorbij, namelijk het vormen van een actueel beleidskader voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gemeente.
- Het planproces kan worden bekort door:
 - strakke projectplanning,
 - proces uitvoeren binnen een raadsperiode van 4 jaar,
 - open planproces richten op een visie op hoofdlijnen voor de ontwikkeling van de gemeente aan de hand van een globale plankaart.

II De resultaten: 21 gemeenten in beeld

Inhoud bijlage II

Tabellen en figuren:

- Tabel B II.1: *De vigerende plandocumenten van de 21 gemeenten*
- Tabel B II.2: *De wettelijke status van de plandocumenten van de 21 gemeenten*
- Figuur B II.1 a: *Tijdslijn (ruimtelijke) beleidsplannen, nota's en wetten (periode 1970 tot en met 1990)*
- Figuur B II.1 b: *Tijdslijn (ruimtelijke) beleidsplannen, nota's en wetten (periode 1990 tot en met 2010)*

Bij de beide tabellen is uitgegaan van de situatie zoals deze in de periode van het veldonderzoek (zomer en na-jaar 2008) is aangetroffen door de auteur. Wijzigingen in de data als gevolg van actualisatie bij de betreffende gemeenten zijn derhalve voorbehouden.

De invulling van de beide figuren stoelt op de data uit het geboden plan- en wettenregister. Ook hier geldt de zojuist geplaatste opmerking aangaande de actualiteit van de data.

Register plandocumenten en wetten

In het register wordt een overzicht geboden van de uitgegeven plandocumenten en wetten door de Rijksoverheid en de 21 onderzochte gemeenten in Nederland. Het overzicht steunt op de verkregen data tijdens de interviews, de hierbij aangeleverde schriftelijke documentatie en de overige referenties waarover de auteur zich heeft kunnen bemachtigen. Ondanks al deze bronnen van informatie kan hier geen volledigheid worden gesuggereerd en worden onvolkomenheden voorbehouden.

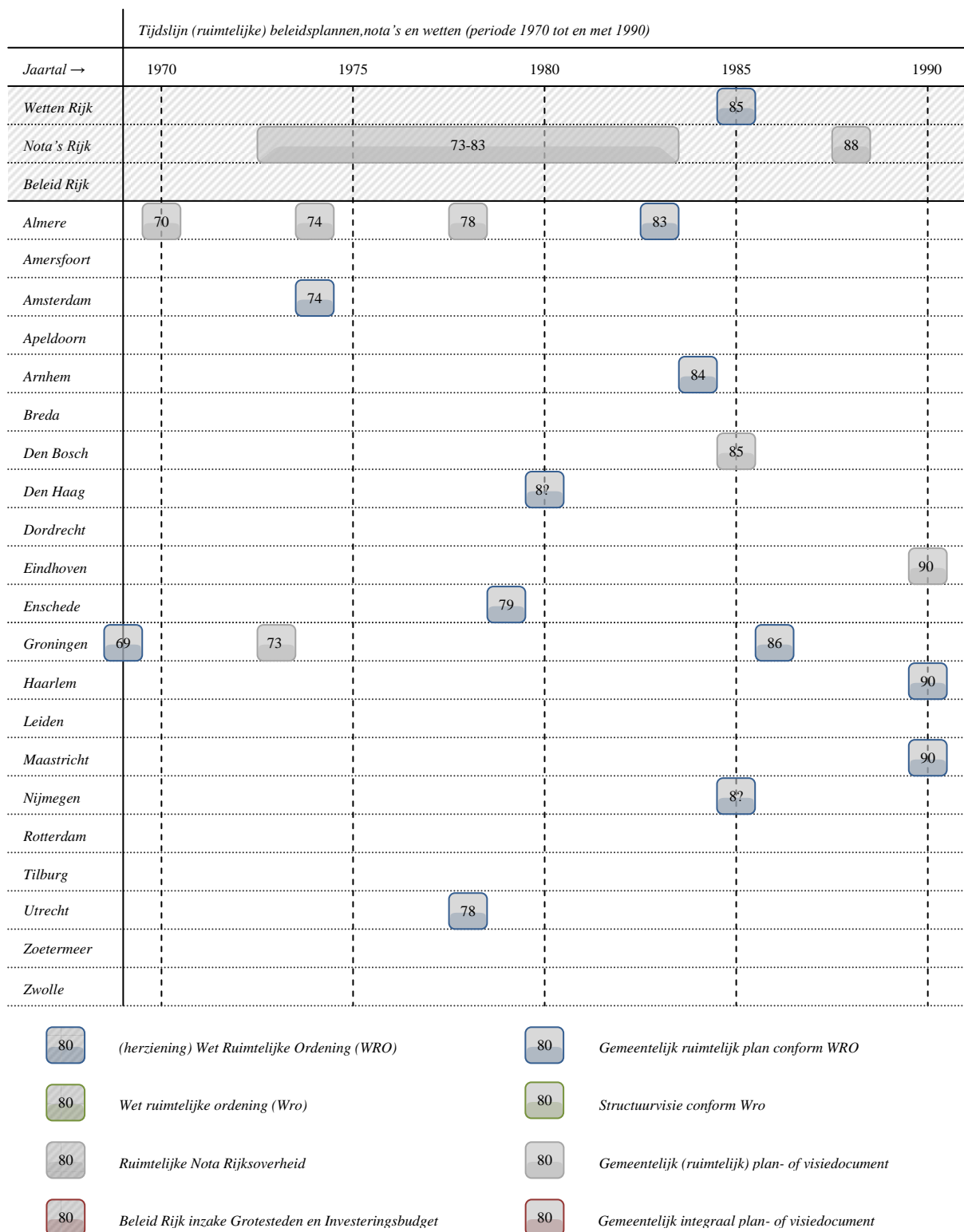
Tabellen en figuren

	<i>Vigerend strategisch (ruimtelijk) beleidsplan</i>
<i>Almere</i>	Structuurplan 'Almere 2010' (2003)
<i>Amersfoort</i>	geen
<i>Amsterdam</i>	Structuurplan Amsterdam 'kiezen voor stedelijkheid' (2003)
<i>Apeldoorn</i>	Structuurplan Apeldoorn 'stedelijk gebied, ruimtelijke ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020' (2002)
<i>Arnhem</i>	Structuurplan 'Arnhem 2010' (2000); het s.p. heeft een herijking gekregen i.d.v.v. 'tussenrapportage s.p. Arnhem 2010' (2006)
<i>Breda</i>	Structuurvisie Breda 2020 'stad in evenwicht' (2007)
<i>Den Bosch</i>	Structuurvisie Den Bosch 'stad tussen stromen' (2003)
<i>Den Haag</i>	Structuurvisie Den Haag 2020 'wéreldstad aan zee' (2005)
<i>Dordrecht</i>	Structuurvisie 'Dordrecht 2020' (2008)
<i>Eindhoven</i>	Ruimtelijke visie Eindhoven 'aangenaam kennis maken' deel A en B (2004 en 2005)
<i>Enschede</i>	Ruimtelijke visie 'Enschede biedt ruimte voor de toekomst' (2001)
<i>Groningen</i>	(concept) Structuurvisie Groningen 'stad op scherp' (2008)
<i>Haarlem</i>	Structuurplan 'Haarlem 2020' (2005)
<i>Leiden</i>	geen
<i>Maastricht</i>	Stadsvisie 2030 (2005/2008); nota 'ro en mobiliteit' (2005) is echter vooral richtinggevend
<i>Nijmegen</i>	Ruimtelijke visie 'actualisatie kansenboek 2007: ruimtelijke kansen voor een ongedeeld Nijmegen (2007)
<i>Rotterdam</i>	Stadsvisie 'Rotterdam 2030' (2007); structuurplan 'Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010' (2000)
<i>Tilburg</i>	Structuurvisie Tilburg 2020 'Tilburg: stad van contrasten' (2005)
<i>Utrecht</i>	Structuurvisie 'Utrecht 2015-2030' (2004)
<i>Zoetermeer</i>	Stadsvisie Zoetermeer 2030 'Zoetermeer: jong, groen en actief!' (2008)
<i>Zwolle</i>	Structuurplan 'Zwolle 2020' (2008)

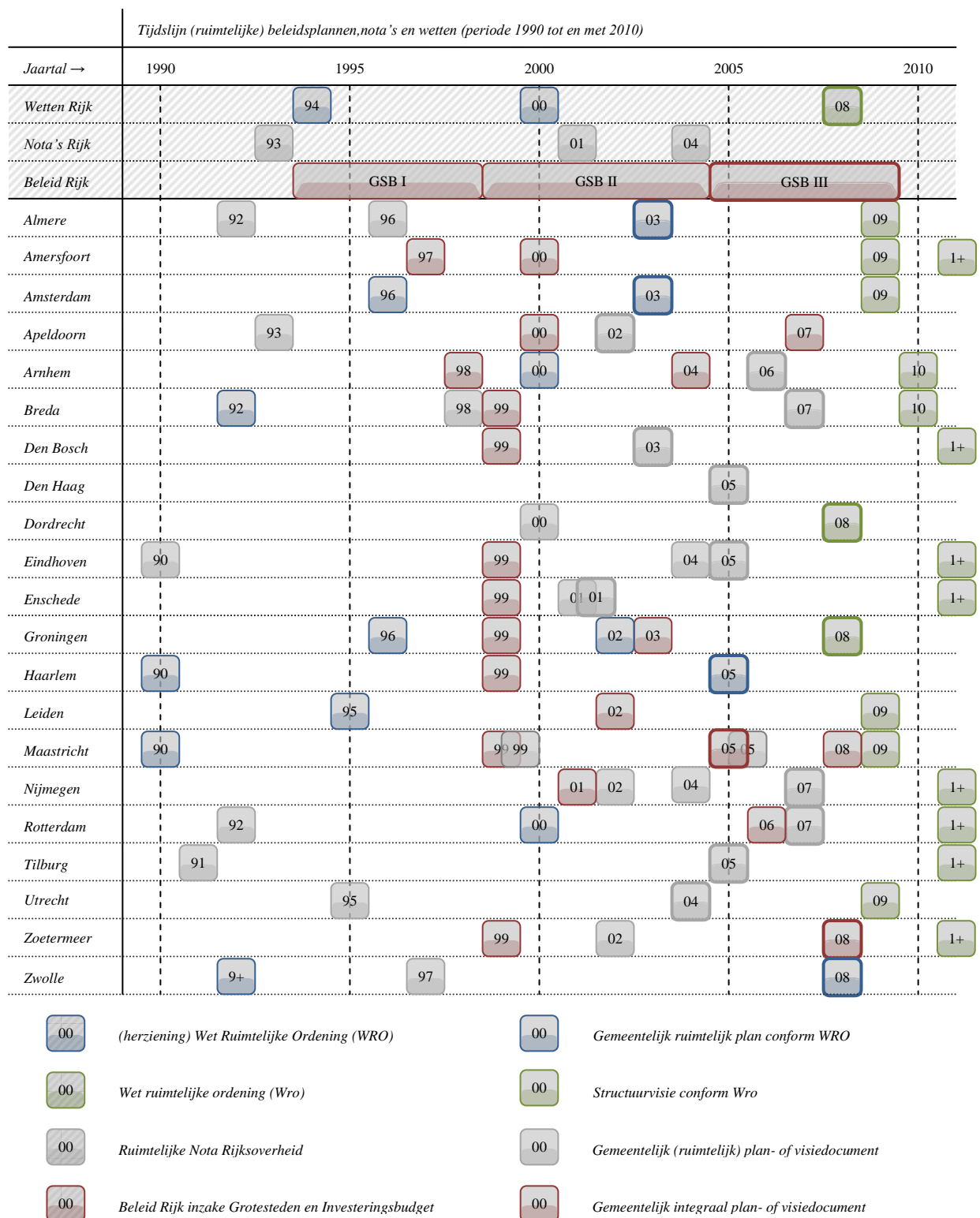
Tabel B II.1: De vigerende plandocumenten van de 21 gemeenten (op basis van de gegevens uit 2008)

	<i>WRO status</i>	<i>Wro status</i>
<i>Almere</i>	Vigerend structuurplan conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Amersfoort</i>	geen	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Amsterdam</i>	Vigerend structuurplan conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Apeldoorn</i>	Vigerende ruimtelijke ontwikkelingsvisie niet conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro t.z.t. in ontwikkeling
<i>Arnhem</i>	Vigerende ruimtelijke ontwikkelingsvisie conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro z.s.m. in ontwikkeling
<i>Breda</i>	Vigerende structuurvisie niet conform de WRO	Status z.s.m. conform de Wro
<i>Den Bosch</i>	Vigerend structuurplan niet conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Den Haag</i>	Vigerende structuurvisie niet conform de WRO	Status t.z.t. conform de Wro
<i>Dordrecht</i>	n.v.t.	Vigerende structuurvisie conform de Wro
<i>Eindhoven</i>	Vigerende ruimtelijke ontwikkelingsvisie niet conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Enschede</i>	Vigerende ruimtelijke ontwikkelingsvisie niet conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Groningen</i>	(oude) Structuurplan conform de WRO	(concept) Structuurvisie conform de Wro
<i>Haarlem</i>	Vigerend structuurplan conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro t.z.t. in ontwikkeling
<i>Leiden</i>	geen	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Maastricht</i>	Vigerende stadsvisie niet conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Nijmegen</i>	Vigerende ruimtelijke ontwikkelingsvisie niet conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro t.z.t. in ontwikkeling
<i>Rotterdam</i>	Vigerende st.visie niet conform de WRO; s.p. conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Tilburg</i>	Vigerende structuurvisie niet conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro t.z.t. in ontwikkeling
<i>Utrecht</i>	Vigerende structuurvisie niet conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Zoetermeer</i>	Vigerende stadsvisie niet conform de WRO	Structuurvisie conform de Wro in ontwikkeling
<i>Zwolle</i>	Vigerend structuurplan conform de WRO	Status t.z.t. conform de Wro

Tabel B II.2: De wettelijke status van de plandocumenten van de 21 gemeenten (op basis van de gegevens uit 2008)



Figuur B II.1 a: Tijdslijn (ruimtelijke) beleidsplannen, nota's en wetten (periode 1970 tot en met 1990) (op basis van de gegevens uit 2008)



Figuur B II.1 b: Tijdslijn (ruimtelijke) beleidsplannen, nota's en wetten (periode 1990 tot en met 2010) (op basis van de gegevens uit 2008)

Register plandocumenten en wetten

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- Woningwet (WW) (1901)
- Herziening(-en) Woningwet (1921, 1931)
- Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) (1965)
- Herziening(-en) Wet op de Ruimtelijke Ordening (1985, 1994, 2000)
- Wet ruimtelijke ordening (Wro) (2008)

- Nota over de Ruimtelijke Ordening (1960)
- Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966)
- Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening 1973-1983)
- Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO) (1988)
- Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) (1993)
- Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2001) (nooit officieel vastgesteld)
- Nota Ruimte (2004)

- Grotestedenbeleid (GSB) (1994-1998)
- GSB II en ISV I (1999-2004) en (2000-2004)
- GSB III en ISV II (2005-2009)

Almere

- Verkenning omtrent de ontwikkeling van de nieuwe stad Almere in Flevoland (1970)
- Almere 1985 (1974)
- Ontwerp Structuurplan Almere (1978)
- Structuurplan Almere (1983)
- Stadsplan 'Almere 2005' (1992)
- Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie Almere 2015 (1996)
- Structuurplan 'Almere 2010' (2003)

Amersfoort

- Stadsvisie Amersfoort, stad met een hart (1997)
- Stadsperspectief Amersfoort (2000)

Amsterdam

- Algemeen Uitbreidingsplan (1935)
- Structuurplan Amsterdam (1974)
- Structuurplan Amsterdam 'Open Stad' (1996)
- Structuurplan Amsterdam 'Kiezen voor stedelijkheid' (2003)

Apeldoorn

- Structuurvisie Landelijk gebied Apeldoorn (1993)
- Strategisch Kader Apeldoorn 2000 (2000)
- Structuurplan Stedelijk Gebied, Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020 (2002)
- Strategisch Kader 2020 (2007)
- Regionale Structuurvisie Stedenhoek 2030 (2007)

Arnhem

- Structuurplan Arnhem (1984)
- Stadsvisie, Arnhem op weg naar 2015 (1998)
- Structuurplan 'Arnhem 2010' (2000)
- Tussenbalans visie Arnhem 2015 (2004)
- Tussenrapportage Structuurplan Arnhem 2010 (2006)

Breda

- Structuurplan 'Binnenstad 1992-2007: Van stads- naar (EU) regionaal centrum' (1992)
- Stadsplan 1998 (1998)
- Stadsvisie Breda 2010 (1999)
- Structuurvisie Breda 2020 'Stad in evenwicht' (2007)

Den Bosch

- Uitbreidingsplan (1914)
- Structuurplan Den Bosch (1947)
- Herziening(-en) Structuurplan Den Bosch (1952, 1958, 1964)
- RO beleidsplan '85 (1985)
- 's-Hertogenbosch in 2010 (1999)
- Structuurvisie 'Stad tussen stromen' (2003)

Den Haag

- Plan tot uitbreiding van 's-Gravenhage (1908)
- Structuurplan Groot 's-Gravenhage (1948)
- Structuurplan Den Haag (198x)
- Regionaal Structuurplan (2002)
- Structuurvisie Den Haag 2020, Wéreldstad aan Zee (2005)
- Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020 (2008)

Dordrecht

- Stadsplan Dordrecht (2000)
- Ontwerp Structuurvisie Dordrecht 2020 (2008)

Eindhoven

- Ruimtelijke visie Eindhoven (1990)
- Stadsvisie Eindhoven 2010 (1999)
- Aangenaam kennis maken, Ruimtelijke visie Eindhoven 2030, deel A: de analyse (2004)
- Aangenaam kennis maken, Ruimtelijke visie Eindhoven 2030, deel B: de visie (2005)

Enschede

- Structuurplan 'Binnen de Singels' (1979)
- Toekomstvisie Enschede 2010 (1999)
- Ontwikkelingsvisie Buitengebied (2001)
- Ruimtelijke ontwikkelingsvisie 'Enschede biedt ruimte voor de toekomst' (2001)

Groningen

- Uitbreidingsplan (193+)
- Concept Structuurplan Groningen (1969)
- Doelstellingennota voor de Binnenstad (1973)
- Structuurplan Groningen (1986)
- Structuurplan Groningen 'De Stad van Straks' (1996)
- Stadsvisie (1999)
- Structuurplan 'De Stad van Straks Extra' (2002)
- Stadsvisie 2003 (2003)
- Structuurvisie 'Groningen, Stad op Scherp' (2008)

Haarlem

- Structuurplan Haarlem (1963)
- Structuurplan 'Binnenstad' (1990)
- Toekomstvisie Haarlem (1999)
- Structuurplan 'Haarlem 2020' (2005)

Leiden

- Structuurplan 'Boomgaard van Kennis' (1995)
- Leiden, Stad van Ontdekkingen (2002)

Maastricht

- Structuurplan Maastricht (1990)
- Stadsvisie 2010 (1999)
- Structuurplan 'Maastricht 2005' (1999)
- Stadsvisie 2030 (2005)
- Nota Ruimtelijke Ontwikkeling en Mobiliteit (2005)
- Actualisatie Stadsvisie 2030 (2008)

Nijmegen

- Structuurplan 'Bestaande Stad' (198+)
- Stadsvisie Nijmegen 2015 (2001)
- Kansenboek 'Lansen voor de Keizerstad, ruimtelijke verkenning' (2002)
- Kansenboek: de Uitwerking (2004)
- Actualisatie Kansenboek 2007: Ruimtelijke kansen voor een ongedeeld Nijmegen (2007)

Rotterdam

- Stadsplan Rotterdam (1992)
- Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010 (2000)
- Rotterdam, Gateway to Europe (2006)
- Stadsvisie Rotterdam 2030 (2007)

Tilburg

- Stadsbeheersplan Tilburg (1991)
- Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020. Tilburg : Stad van contrasten (2005)

Utrecht

- Structuurplan ‘Binnenstad’ (1978)
- Structuurvisie Utrecht (1995)
- Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) (1998)
- Structuurvisie Utrecht 2015-2030 (2004)

Zoetermeer

- Toekomstvisie 2025 (1999)
- Masterplan 2025 (2002)
- Stadsvisie 2030. ‘Zoetermeer: jong, groen en actief!’ (2008)

Zwolle

- Uitbreidingsplan (Dudok) (19xx)
- Herziening(-en) Uitbreidingsplan (19xx)
- Structuurplan Zwolle (199+)
- Stedelijke visie ‘De Doorkijk’ (1997)
- Structuurplan Zwolle 2020 (2008)

III De geïnterviewde personen

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Dhr. Noud Jansen
Medeschrijver wettekst Wro 2008

4 september 2008

Almere

Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO)

Dhr. Joost Schrijnen
Directeur Structuurvisie Almere 2030+

26 juni 2008

Amersfoort

Sector Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (Sector SOB)

Mw. Carolien Drupsteen
Strategisch adviseur RO binnen Sector SOB

Dhr. Nico Kamphorst
Directeur Sector SOB

13 juni 2008

Amsterdam

Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO)

Dhr. Ton Bossink
Projectleider nieuwe structuurvisie

23 juli 2008

Dhr. Zef Hemel
Adjunct directeur DRO

24 september 2008

Apeldoorn

Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (DRO)

Dhr. Huub Hooiveld
Strategisch planoloog, senior projectleider

3 juli 2008

Arnhem

Dienst Stadsontwikkeling en Stadsbeheer (D SO en SB)

Dhr. Albert Matthijsen
Algemeen directeur DSO

Dhr. Jos Verweij
Projectleider structuurplan Arnhem 2010

9 juli 2008

Breda

Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO)

Dhr. Frank Raaijmakers
Regionale ontwikkeling

Mw. Heidy Smit
Planoloog

12 juni 2008

Den Bosch

Dienst Stadsontwikkeling (DSO)

Dhr. Cees van Aalst
Projectleider structuurvisie

2 juli 2008

Den Haag

Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO)

Mw. Daniëlle Mourits
Senior beleidsmedewerker RO

Dhr. Marcel Wijermans
Projectleider structuurvisie

10 juli 2008

Dordrecht

Sector Stadsontwikkeling (Sector SO)

Dhr. Niek de Wit
Projectleider structuurvisie

26 juni 2008

Eindhoven

Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (Dienst SOB)

Mw. Solange Beekman
Stedenbouwkundige en oud-projectleider ruimtelijke visie

Dhr. Paul Wolff
Projectleider nieuwe structuurvisie

18 juni 2008

Enschede

Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (Dienst SOB)

Dhr. Henk Mulder
Programmamanager

Dhr. Maarten Veeger
Clustermanager Ruimtelijke Ordening & Programmamanager Wonen

17 juli 2008

Groningen

Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (Dienst RO/EZ)

Dhr. Laurens Huis in 't Veld
Projectleider structuurvisie

Dhr. Rob van Vliet
Projectleider Regio-TRAM Groningen

Januari, 2009

Haarlem

Sector Stedelijke Ontwikkeling (Sector SO)

Dhr. Hans van der Straaten
Afdelingshoofd Ruimtelijke Plannen

4 september 2008

Leiden

Cluster Ontwikkeling

Dhr. Leon de Laat
Stedenbouwkundige

10 juli 2008

Maastricht

Domein Stadsontwikkeling, Economie en Beheer (Domein SEB)

Dhr. Jos Simons
Sectormanager Ruimte

20 juni 2008

Nijmegen

Afdeling Stadsontwikkeling (Afdeling SO)

Dhr. Ben Verfürden
Hoofd afdeling SO

Dhr. Matieu Schouten
Projectleider Kansendoek

19 juni 2008

Rotterdam

Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (DS+V)

Dhr. Frank van den Beuken
Projectleider Stadsvisie Rotterdam

26 juni 2008

Mw. Astrid Sanson
Directeur Stadsontwikkeling

30 juli 2008

Tilburg

Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO)

Mw. Annemoon Dilweg
Projectleider structuurvisie Tilburg 2020 en Zuid-West

Dhr. Louis Houët
Programmamanager stedelijke inrichting / stedenbouw

16 juli 2008

Utrecht

Dienst Stadsontwikkeling (DSO)

Dhr. Anco Schut
Hoofd Stedenbouw en Monumenten

25 juni 2008

Dhr. Jan de Weerd
Hoofd Strategie

2 juli 2008

Dhr. Martin Mulder
Directeur Programma's

5 november 2008

Zoetermeer

Afdeling Ruimte

Dhr. Ron van Nood
Hoofd afdeling Ruimte

Dhr. Peter Verburg
Projectleider stadsvisie Zoetermeer

23 juli 2008

Zwolle

Eenheid Ontwikkeling, afdeling Ruimte en Strategie

Mw. Paula Bijlsma
Projectleider structuurplan

Dhr. Frits Kroese
Stedenbouwkundige

3 juli 2008

Mw. Marijke Kool
Hoofd afdeling Ruimte en Strategie

11 september 2008

Referenties

- Allmendinger, P. (2002) *Planning Theory*
Palgrave, Hampshire / New York
- Bersselaar, V. van den (1997) *Wetenschapsfilosofie in veelvoud: fundamenten voor professioneel handelen*
Coutinho, Bussum
- Buuren, P.J.J. van [et al.] (1991) *25 Jaar WRO. Vijfentwintig jaar Wet op de Ruimtelijke Ordening*
Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en Ministerie van VROM
Kluwer, Deventer
- Buuren, P.J.J. van [et al.] *Van WRO naar Wro*
Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravehage
- Buuren, P.J.J. van [et al.] (2009) *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*
Kluwer, Deventer, 6^e druk
- Cammen, H. van der, De Klerk, L. (2003) *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot VINEX-wijk*
Het Spectrum bv, Utrecht
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007) *Demografische kerncijfers per gemeente 2007*
voor de cijfers van 2009:
url: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/0A28851B-BF48-4EDF-A5E6-1D464E73CD1D/0/2009b55pub.pdf>
bezoekt op: december 2009
- Commissie De Wolff (1970) *Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur*
Kamerstukken TK (1970/91, 10.914, nr. 2)
- Congres *Structuurvisies, wat is de meerwaarde?*
www.congres-structuurvisies.nl
- Dijkstra, O.A. (2006) *Inleiding ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*
Kluwer, Nieuwerkerk aan den IJssel
- Doorn, F.A. van, Pietermaat-Kros, M.E. (2008) *RO bij de hand. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening: instrumentarium en proces*
Adviesbureau RBOI, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Driessche, R. van (1991) *Historisch overzicht van de wijsbegeerte en de ethiek (deel I) Van de Oudheid tot en met Kant*
Garant Uitgevers n.v., Leuven / Apeldoorn
- Ekkers, P. (2006) *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*
Reeks Planologie, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Foley, D.L. [et al.] (1964) *Explorations into Urban Structure*
University of Pennsylvania, Philadelphia
- Gemeente Almere (2003) *Structuurplan Almere 2010. Met een doorkijk naar 2030.*
Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Almere
Teewes bv, Almere
- Gemeente Almere (2008-I) *Plannenatlas Almere. Chronologie van 30 jaar plannen in Almere.*
Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Directie Structuurvisie

- Gemeente Almere (2008-II): www.almere.nl
url: http://www.almere.nl/de_stad/almere_2030
bezoekt: oktober 2008
- Gemeente Amsterdam (2003-I) *Structuurplan Amsterdam 'Kiezen voor stedelijkheid'*
Dienst Ruimtelijke Ordening, Amsterdam
Joh. Enschedé Amsterdam BV
- Gemeente Amsterdam (2003-II) *PlanAmsterdam nr. 4/5: Het structuurplan 2003*
Dienst Ruimtelijke Ordening, Amsterdam
Drukkerij van Amerongen
- Gemeente Amsterdam (2009): www.amsterdam.nl
url: <http://www.amsterdam.nl/gemeente/stadsdelen?ActItnIdt=58>
bezoekt: februari 2009
- Gemeente Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) (2009): www.dro.amsterdam.nl
url: <http://www.dro.amsterdam.nl/publicaties/algemeen?ActItnIdt=148453>,
http://www.dro.amsterdam.nl/wat_doen_wij/metropoolstrategie/structuurvisie?ActItnIdt=149029
bezoekt: februari 2009
- Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) (2009): www.dmo.amsterdam.nl
url: http://www.dmo.amsterdam.nl/ao_en_pho_sport/sociaal/sociaal?ActItnIdt=78637
bezoekt: februari 2009
- Gemeente Apeldoorn (2000) *Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020. Structuurplan Stedelijk Gebied.*
Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen, Projectgroep Ontwikkelingsvisie, Apeldoorn
Drukkerij de Rijn, Dieren
- Gemeente Arnhem (1999) *Brochure van het concept van het Structuurplan Arnhem 2010: Omgaan met de ruimte... ..in en om de stad*
Dienst Stadsontwikkeling, Arnhem
Drukkerij Haver, Arnhem
- Gemeente Arnhem (2001) *Samenvatting Structuurplan Arnhem 2010*
Dienst Stadsontwikkeling, Arnhem
Drukkerij de Rijn, Dieren
- Gemeente Arnhem (2006) *Tussenrapportage Structuurplan Arnhem 2010*
Dienst Stadsontwikkeling, Arnhem
- Gemeente Breda (2007) *Structuurvisie Breda 2020 Stad in evenwicht*
Dienst Ruimtelijke Ordening, Breda
- Gemeente Den Haag (2005) *Structuurvisie Den Haag 2020, Wéreldstad aan zee*
Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Projectgroep Structuurvisie Den Haag 2020, Den Haag
in samenwerking met:
BVR, adviseurs stedelijke ontwikkeling, landschap en infrastructuur
BGSV, Bureau voor stedenbouw
Ingenieursbureau Den Haag
Gemeente Den Haag, Multimedia
- Gemeente Dordrecht (2008-I) *Ontwerp Structuurvisie Dordrecht 2020*
Sector Stadsontwikkeling, Dordrecht
Afdeling Communicatie gemeente Dordrecht
- Gemeente Dordrecht (2008-II): www.dordrecht.nl
url: <http://cms.dordrecht.nl/dordt?waxtrapp=ryfboDsHaKnPvBJmBqB>
bezoekt: september 2008

- Gemeente Enschede (2001) *Enschede biedt ruimte voor de toekomst. De Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie voor de langere termijn.*
Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer
Bouw- en Milieudienst, Ontwerpbureau IO, Enschede
Drukkerij te Sligte, Enschede
- Gemeente Haarlem (2005) *Structuurplan Haarlem 2020*
Sector Stedelijke Ontwikkeling, Haarlem
Top Service, Haarlem
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2003-I) *Ruimtelijke structuurvisie 'Stad tussen Stromen'*
Dienst Stadsontwikkeling, Den Bosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2003-II) *Historische ontwikkeling van de ruimtelijke structuur van 's-Hertogenbosch en omgeving*
bijlage bij: gemeente 's-Hertogenbosch (2003-1) *Ruimtelijke Structuurvisie 'Stad tussen Stromen'*
Dienst Stadsontwikkeling, Den Bosch
ADC Reproservice B.V.
- Gemeente Nijmegen (2007) *Actualisatie Kansenboek 2007: Ruimtelijke kansen voor een ongedeeld Nijmegen*
Directie Grondgebied en Directie Inwoners
Afdeling Stadsontwikkeling, bureau Planologie en Ruimtelijke Ordening
- Gemeente Rotterdam (2007) *Stadsvisie Rotterdam. Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030*
Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, Rotterdam
- Gemeente Tilburg (2005-I) *Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020. Tilburg: Stad van contrasten. Deel I De Visie.*
Dienst Beleidsontwikkeling, Planologie en Stedelijk Beleid, Tilburg
Drukkerij Gianotten
- Gemeente Tilburg (2005-II) *Ruimtelijke Structuurvisie Tilburg 2020. Tilburg: Stad van contrasten. Deel II Achtergrondrapport.*
Dienst Beleidsontwikkeling, Planologie en Stedelijk Beleid, Tilburg
Drukkerij Gianotten
- Gemeente Utrecht (2004) *Structuurvisie Utrecht 2015 - 2030*
Dienst Stadsontwikkeling, Utrecht
Afdeling Stedenbouw en Monumenten, Dimensie Advisering en Management
De Raat & de Vries, Amsterdam
- Gemeente Zoetermeer (2008) *Ontwerp Stadsvisie 2030. Zoetermeer: jong, groen en actief!*
Projectteam Zoetermeer
- Gemeente Zwolle (2008) *Structuurplan Zwolle 2020*
Afdeling Ruimte en Strategie, Zwolle
- Groepsproject master Planologie (2007) *Analyse van de stadsplannen van tien grote gemeenten in Nederland ten behoeve van de stedelijke planningspraktijk*
Boezen, V., Glas, W., Goorman, T. en Seubring, M.
Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Grondwet voor het koninkrijk der Nederlanden, Hoofdstuk 1 Grondrechten, Art. 21
- Grotestedenbeleid (2009) www.grotestedenbeleid.nl
url: <http://www.grotestedenbeleid.nl/>
bezocht: september 2009

- Haaglanden (2008): www.haaglanden.nl
 url: <http://www.haaglanden.nl/sites/default/p-main.asp?id=1469>
 bezocht: juli en november 2008
- Haan, P. de (1973) *Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed*
 Handelingen 1973 der Nederlandse Juristenvereniging, deel 1, 2^e stuk
- Hellendoorn, J.C. (red.) (2001) *Evaluatiemethoden ex ante, een introductie*
 Afdeling Beleidsevaluatie - en instrumentatie, Ministerie van Financiën
 Sdu Uitgevers, Den Haag, 5^e druk
- Hidding, M.C. (2006) *Planning voor stad en land*
 Coutinho b.v., Bussum, 3^e (herz.) druk
- Hoogerwerf, A. (1984) 'Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie'
 In: Acta Politica, 4: 493-532
- Hoogerwerf, A. (red.) (1992) *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*
 Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Horsten, L., Douven, I., Weber, E. (2007) *Wetenschapsfilosofie*
 Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Kaiser, E.J., Godschalk, D.R. en Chapin, F.S. Jr. (1995) *Urban Land Use Planning*
 University of Illinois, Urbana en Chicago
- Kamerstukken EK:
 2005/06: 28.916 C, *MvA op het wetsvoorstel Wro*;
 2006/07: 28.916, *Ontwerp-Besluit ruimtelijke ordening (Wro)*;
 2006/07: 30.218 E, *Ontwerp-Besluit ruimtelijke ordening (grex-wet)*;
 2007/08, 30.218 L;
 2007/08, 30.938 C, *MvA III*;
 2007/08, 30.938 C10, *Invoeringswet Wro en MvA*
- Kamerstukken TK:
 1958/59, 4233, nr. 6, *MvA op het voorontwerp WRO*;
 1996/97, 25.311, A-1;
 1997/98, 25.311, nr's. 1, 2, 5, 6, 7;
 1998/99, 25.311, nr. 46;
 1999/00, 27.029, nr. 2;
 2002/03, 28.916 A, *Advies RvS I en Nader Rapport I*;
 2002/03: 28.916, nr. 3, *MvT I op het wetsvoorstel 'Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening'*;
 2002/03, 28.916, nr. 4;
 2006/07: 30.938, nr. 7, *NvT naar aanleiding van het verslag Invoeringswet Wro*
- Kamphorst, D. en Roo, G. de (2003) *Stedelijke vernieuwing en lokaal milieubeleid. Een verkennende studie naar lokaal milieubeleid in het ISV 1*
 Basiseenheid Planologie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
 Ministerie van VROM, directie Lokale Milieukwaliteit en Verkeer, afdeling Leefomgevingskwaliteit, Den Haag
- Klaassen, A.W. (2002) *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*
 Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's Gravenhage
- Koeman, N.S.J. [et al.] (2008) *Parlementaire geschiedenis wet ruimtelijke ordening: inclusief de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening*
 Kluwer, Alphen aan den Rijn

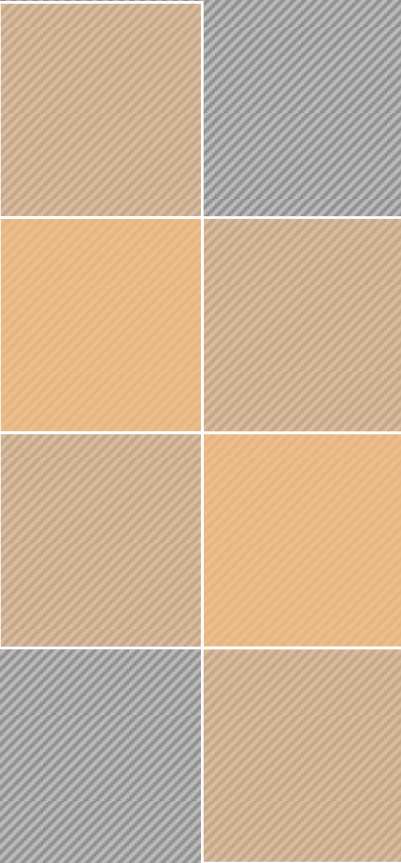
- Kor, R., Wijnen, G. (2005) *Essenties van project- en programmamanagement: succesvol samenwerken aan unieke opgaven*
Kluwer, Deventer, 2^e druk
- Leezenberg, M. en Vries, G.H. de (2001) *Wetenschapsfilosofie voor geesteswetenschappen*
Amsterdam University Press, Amsterdam
- Lurks, M. (2001) *De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening*
Stichting instituut voor bouwrecht, Kluwer, Deventer
- Mastop, J.M. (1987) *Besluitvorming, handelen en normeren; Een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk*
Planologisch en Demografisch Instituut, Amsterdam
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002) *Steden op Stoom. Tussenstand Grotestedenbeleid 1994 – 2002.*
Directie Voorlichting en Communicatie
Enroprint Meinema, Rijswijk
Online publicatie op: www.grotestedenbeleid.nl
- Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling.*
Ministerie van VROM, Den Haag
- Ministerie van VROM (2009) www.vrom.nl
url: <http://www2.vrom.nl/notaruimte/0402030300.html>
bezocht: september 2009
- Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (1994) *Omgevingsplannen op provinciaal niveau: het nietje als integratiekader?*
NIROV secties Ruimtelijke Planning en Onderzoek en Milieu en Ruimte, en Bond van Nederlandse Planologen
NIROV, Den Haag
- Oosterhoff, H.A. [et al.] (2000) *Omgevingsplanning in Nederland: een stand van zaken rond sectoroverschrijdend, geïntegreerd en gebiedsgericht beleid voor de fysieke leefomgeving*
Basiseenheid planologie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Rijksplanologische Dienst, nr. 8
Ministerie van VROM, Centrale Directie Communicatie, Den Haag
- Peters, T., Gilhuis, P.C. (2002) *De werkbaarheid van de nieuwe bestemmingsplanprocedure*
Schoordijk Instituut
Ministerie van VROM, Den Haag
- Regio Twente (2008): www.regiotwente.nl
url: http://www.regiotwente.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=1072&Itemid=320
bezocht: december 2008
- Ridder, J. de, Schut, D. (1995) *De WRO in de steigers. De gevolgen van recente wetgeving voor het planningstelsel van de ruimtelijke ordening*
Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Groningen
Kluwer, Deventer
- Ridder, J. de, Koeman, N.S.J. (1999) *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*
Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, Nr. 27
Kluwer, Deventer
- Ridder, J. de, Dijkstra, G.A. en Kemkers, R.H.C. (2002) *Artikel 19 in de praktijk. De eerste effecten van een wetswijziging.*
Kluwer, Deventer

- Roo, G. de (red.) (1996) *Milieu planning in vierstromenland*
Samsom H.D. Tjeenk Willink bv, Alphen aan den Rijn
- Roo, G. de (2001) *Planning per sé, planning per saldo*
Reeks Planologie, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Roo, G. de, Schwartz, M. (red.) (2001) *Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*
Reeks Planologie, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Roo, G. de (2002) *De Nederlandse Planologie. In weelde gevangen. Van ruimtelijk paradijs, naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering...*
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Roo, G. de (2003) Collegedictaat Planning Theorie I
- Roo, G. de (2006) Collegedictaat Planning Theory II
- Roo, G. de (2009) Presentatie: 'De knikkers en het spel. Een wetenschappelijke reflectie op de structuurvisie'
Rijksuniversiteit Groningen
9 april 2009 congres *Structuurvisies, wat is de meerwaarde?*, Martiniplaza te Groningen
url: <http://www.congres-structuurvisies.nl/presentaties/GertDeRoo.ppt>
bezoekt: april 2009
- Schoot, T.H.H.A. van der (2008-I) *Nieuwe Wro: bedoelingen en bevoegdheden*
Berghauser Pont Publishing, Amsterdam
- Schoot, T.H.H.A. van der (2008-II) *Nieuwe wetgeving ruimtelijke ordening. In theorie en praktijk*
Berghauser Pont Publishing, Amsterdam
- Scruton, R. (vert. Bos, T.) (2000) *Kant*
Lemniscaat, Rotterdam
- Spit, T., Zoete, P. (2002) *Gepland Nederland*
Reeks Planologie, Sdu Uitgevers bv, Den Haag
- Stadsregio's (2009) www.stadsregios.nl
url: <http://www.stadsregios.nl/#pagina=1009>
bezoekt: september 2009
- Struiksmā, J., Besselink, H.J.M. (2004) *De fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening*
Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, Nr. 32
Kluwer, Deventer
- Tak, T. van der en Wijnen, G. (2006: 2^e herz. druk) *Programmamanagement: sturen op samenhang*
Kluwer, Deventer
- Tekst invoeringswet Wro
Kamerstukken TK (2006/07: 30.938, nr. 1)
- Twynstra Gudde (2009) www.twynstragudde.nl
url: <http://www.twynstragudde.nl/tg.htm?id=81>
bezoekt: november 2009
- Vliet, R. van (2006) Collegedictaat Stadsplanning: 'Stadsplanning in theorie en praktijk'
- Vliet, R. van (2009) *Stadsplanning in Nederland* (concept)
- Voogd, H. (1995) *Methodologie van de ruimtelijke planning*
Coutinho b.v., Bussum

- Voogd, H. (2001) *Facetten van de planologie*
Kluwer, Alphen aan den Rijn, 5^e druk
- Voogd, H. en Woltjer, J. (2009) *Facetten van de planologie*
Kluwer Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 8^e druk
- VROM-raad (2000) *Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie*
Smiet Offset bv, Den Haag
- Wallagh, G. J. (1994) *Oog voor het onzichtbare: 50 jaar structuurplanning in Amsterdam 1955-2005*
Proefschrift Universiteit van Amsterdam
Van Gorcum, Assen
- Werkcommissie Westen des Lands (1958) *Ontwikkeling van het westen des lands*
Rijksdienst voor het Nationale Plan, Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*
Rapporten aan de Regering, 53
Sdu Uitgevers, Den Haag
- Wettekst van de Wet ruimtelijke ordening (2006)
20 oktober 2006
Ministerie van VROM, Den Haag
- Wettekst van het Besluit ruimtelijke ordening (2008)
21 april 2008
Ministerie van VROM, Den Haag
- Wijnen, G. (1994) *Programma-management: doelgerichte aanpak voor complexe vraagstukken*
Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer
- Zonneveld, W. en Tjallingii, S. (19??) *Planningstradities in Breda: op zoek naar leidende principes in de gemeentelijke structuurplanning*
Artikel aangeleverd door Dienst Ruimtelijke Ordening, gemeente Breda



Marcel Seubring



Nederland kent een cultuur van zorgvuldige planning van de ruimte. Het plannen van deze ‘ruimtelijke orde’ heeft zich vanaf het begin van de voorgaande eeuw langzaam aan gevormd tot een essentieel onderdeel van het takenpakket van de overheid. Met de komst van de Wet ruimtelijke ordening (Wro 2008), en de daarin opgenomen verplichtstelling van de structuurvisie als planinstrument voor rijk, provincies en gemeenten - waarin men de hoofdlijnen van de voorgenoemde ruimtelijke ontwikkelingen voor het betreffende grondgebied dient vast te leggen -, heeft de rijksoverheid getracht een nieuwe impuls te geven aan deze planningstraditie. De wetgever voorziet met de structuurvisie de overheden van een krachtig bestuurlijk instrumentarium, waarmee inhoud kan worden gegeven aan het strategische beleid van de organisatie.

De ontwikkeling van een integraal, stadsbreed strategisch kader - zoals met het structuurvisie instrumentarium wordt beoogd - zal voor veel gemeenten een nieuw fenomeen zijn, die bovendien gepaard zou kunnen gaan met een forse uitbreiding van het takenpakket van de betreffende overheid en de nodige aanpassingen binnen haar organisatiestructuur. Het vervaardigen en implementeren van dergelijke (nieuwe) planfiguren binnen een reeds bestaande beleidsstructuur vormt dan ook een interessante, maar bovenal complexe uitdaging. In deze verhandeling wordt ingegaan hoe op een succesvolle wijze inhoud kan worden gegeven aan deze uitdaging. Zo wordt onder meer aandacht geschonken aan de bevoegdheden en regelgeving van het herziene planningstelsel, en de bedoelingen hierbij van de wetgever. Ook wordt vanuit een wetenschappelijk oogpunt beschouwd op welke wijze invulling zou kunnen worden gegeven aan deze nieuwe gemeentelijke taakstellingen.

Het rapport is geschreven als thesis voor de master Planologie aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. De inhoud van de studie in deze scriptie steunt voor een deel op een gezamenlijk initiatief van dhr. R. van Vliet en dhr. Seubring, waarin eenentwintig grote tot middelgrote gemeenten zijn onderworpen aan een breed ingestoken onderzoek naar de stadsplanning in Nederland. Daar vanuit deze gemeenten veelvuldig te kennen is gegeven dat er onder de gemeenten een sterke behoefte bestaat om ervaringen te delen, is gekozen om de casussen bijeen te brengen en nader uit te werken. In dit rapport biedt de auteur aan de hand van eenentwintig volledige verslagleggingen van de betreffende gemeentelijke studies, een uitgebreid overzicht van de ervaringen en praktijklessen van deze gemeenten aangaande het strategisch plannen en uitvoeren van integraal, stadsbreed beleid in Nederland en de wijze waarop zij gehoor denken te geven aan het nieuwe instrumentarium uit de Wro. Dit alles is ondergebracht in een apart onderzoeksdeel.

