

# RUIMTELIJKE ONTWIKKELING EN WATEROPGAVE GECOMBINEERD

Over procesondersteuning bij interactieve planvorming

Joost Bouten



rijksuniversiteit  
groningen



# RUIMTELIJKE ONTWIKKELING EN WATEROPGAVE GECOMBINEERD

Over procesondersteuning bij interactieve planvorming

Auteur:

**Joost Bouten**

Opleiding:

**Master Planologie**

**Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen**

**Rijksuniversiteit Groningen**

Datum:

**November 2009**

Begeleider:

**drs. H.A. Oosterhoff**



**rijksuniversiteit  
groningen**

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, het rapport van mijn afstudeeronderzoek. Deze scriptie is het resultaat van een lange zoektocht naar een interessant onderwerp, een goede afbakening en een geschikte onderzoeksmethode. Uiteindelijk ben ik erin geslaagd om het proces van interactieve planvorming (IP), dat ten grondslag ligt aan meervoudig ruimtegebruik, te doorgronden. In deze scriptie zet ik mijn gedachten uiteen over hoe het proces van IP in goede banen kan worden geleid door de inzet van zogenoemde ‘procesondersteunende middelen’.

Natuurlijk wil ik deze gelegenheid aangrijpen om een aantal mensen te bedanken. Ik dank de heer Oosterhoff voor de begeleiding van het onderzoek. Alle ‘sleutelpersonen’ wil ik bedanken voor hun medewerking aan de interviews. Dit zijn: Jacques van Ravensteijn, Mark van Maanen, Wilko Huyink, Aaldert de Vrieze, Willem Kastelein, Ronald Bron, Martin van der Horst, Anne Boonstra en Jeroen Officiers. Graag wil ik mijn tante, Marlies Bouten, bedanken voor de mooie foto die ik heb mogen gebruiken voor de kaft van deze scriptie. De foto is getiteld: *“Aalscholver overtreedt de wet”*. Tot slot wil ik graag mijn vriendin en ouders bedanken voor hun onaflatende steun tijdens mijn afstuderen.

Groningen, november 2009

Joost Bouten

## Samenvatting

In Nederland staat de ruimte onder druk als gevolg van demografische en economische ontwikkelingen. Tot voor kort werd water als extra ruimteclaim zoveel mogelijk teruggedrongen door het watersysteem steeds aan veranderende omstandigheden aan te passen. Maar inmiddels is de fysieke grens van het watersysteem bereikt. Mede als gevolg van klimaatverandering moet waterberging worden gerealiseerd en dus meer ruimte krijgen in zogenoemde 'retentiegebieden'. Hierdoor neemt de druk op de ruimte nog verder toe.

Er is een oplossing, meervoudig ruimtegebruik. Waterberging wordt dan met andere ruimteclaims, zoals recreatie, natuurontwikkeling, landbouw of wonen gecombineerd. De complexiteit van planvorming neemt daardoor toe. Er zijn veel verschillende actoren bij het proces betrokken, elk met eigen doelstellingen. De complexiteit van meervoudig ruimtegebruik vraagt om interactieve planvorming (IP), een proces waarin alle actoren kunnen participeren en waarbij gestreefd wordt naar het creëren van een breed draagvlak voor het plan. Interactieve planvorming kan op deelprocessen worden ondersteund met zogenoemde procesondersteunende middelen (POM). In dit onderzoek wordt geïnventariseerd welke POM worden gebruikt en of het gebruik van deze middelen het proces van IP bevordert. De volgende hoofdvraag staat hierbij centraal:

*Hoe kunnen procesondersteunende middelen de interactieve planvorming bevorderen en meervoudig ruimtegebruik in relatie tot "de nieuwe wateropgave" stimuleren?*

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Het richt zich niet op de inhoudelijke aspecten van meervoudig ruimtegebruik maar alleen op het proces van interactieve planvorming en meer specifiek op de rol van de procesondersteunende middelen daarbij.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is het onderzoek in twee delen opgedeeld. Het eerste deel betreft een literatuuronderzoek naar actuele veranderingen in de ruimtelijke ordening en het waterbeheer, de rol die meervoudig ruimtegebruik daarin speelt, en de functie van interactieve planvorming en van procesondersteunende middelen bij de planvorming. Vervolgens is in het tweede deel van het onderzoek de hypothese getoetst dat: *procesondersteunende middelen op een positieve wijze kunnen bijdragen aan het proces van interactieve planvorming*. Hiervoor is de planvorming van de gebiedsontwikkeling van Meerstad (bij Groningen) als casus gebruikt.

In de literatuur zijn de veranderingen in de ruimtelijke ordening die te maken hebben met meervoudig ruimtegebruik geïnventariseerd en is bestudeerd wat de veranderde wateropgave betekent voor het waterbeheer. Beide vakgebieden blijken voor een grote opgave te staan en zich bewust te zijn van het feit dat meervoudig ruimtegebruik een goede bijdrage kan leveren aan waterberging zonder dat er daarvoor een grotere ruimteclaim gelegd moet worden dan strikt noodzakelijk. Kansen die door meervoudig ruimtegebruik worden geboden, worden nu nog belemmerd door de institutionele kaders die nog niet aan de nieuwe situatie zijn aangepast. Ruimtelijk ordenaars en waterbeheerders waren historisch gezien tegenstanders omdat ze vaak tegenstrijdige doelstellingen hadden. Nu worden ze gedwongen om met elkaar samen te werken.

In het proces van planvorming zijn er, in het geval van meervoudig ruimtegebruik, naast deze twee partijen vaak nog veel meer verschillende actoren betrokken, elk met eigen doelstellingen en belangen. Dit is een zogenoemd 'ongestructureerd probleem', waarvoor de technisch-rationele aanpak plaats maakt voor een communicatieve aanpak. Een 'open' planvorming, waarbij alle actoren intensief betrokken zijn, en gestimuleerd worden om samen te werken en hun eigen verantwoordelijkheid te dragen voor het slagen van het proces, wordt gezien als de beste aanpak hiervoor. Dit wordt interactieve planvorming (IP) genoemd.

*Interactieve planvorming is een proces waarbij belanghebbenden invloed hebben op de totstandkoming en kwaliteit van projecten door middel van interactie en uitwisseling van informatie gebaseerd op wederzijdse belangenbehartiging* (Woltjer 1998). Bij IP is het verkrijgen van draagvlak voor het te nemen besluit in feite het doel. Om dit doel te bereiken moet er gedurende het planvormingsproces veel aandacht zijn voor de dynamiek tussen actoren. Dat betekent dat er niet vooraf een blauwdruk voor de verloop van het proces kan worden afgegeven maar dat flexibel ingespeeld moet kunnen worden op de situatie. Intensieve en actieve communicatie en samenwerking tussen actoren kunnen gezien worden als deelprocessen die het vertrouwen vergroten. Dit vertrouwen is nodig om samen tot synergie in het meervoudig ruimtegebruik te komen. De sturing bij de interactieve planvorming moet dus gericht zijn op deze deelprocessen en zou de inhoudelijke processen van informatie verzamelen, uitwisselen, analyseren en presenteren meer als middel moeten zien. Alle actoren moeten bij het proces betrokken blijven tot het moment dat het brede draagvlak een feit is. Pas daarna kan het proces versmald worden en naar de besluitvorming toegewerkt worden. Welke procesondersteunende middelen (POM) voor dit gehele proces beschikbaar zijn en hoe deze zouden moeten worden ingezet, wordt uit de literatuur niet erg duidelijk. Daarom is de hypothese geformuleerd dat: *“procesondersteunende middelen op een positieve wijze bijdragen aan het proces van interactieve planvorming”*, uiteraard mits op het juiste moment en op de juiste manier ingezet. In het tweede deel van het onderzoek wordt deze hypothese getoetst.

In het tweede deel van het onderzoek, een casestudie, zijn bovenstaande ideeën gespiegeld aan de praktijk en is er speciaal aandacht geschonken aan de rol van procesondersteunende middelen bij interactieve planvorming. Allereerst is een geschikte casus geselecteerd. De gebiedsontwikkeling van Meerstad bleek het meest geschikt voor dit onderzoek om de volgende redenen: 1) de planvorming is zeer interactief verlopen, 2) er zijn veel verschillende actoren bij de planvorming betrokken, 3) water(berging) speelt een belangrijke rol in het project, en 4) er zijn verschillende procesondersteunende middelen toegepast. De ontwikkeling van Meerstad is op veel onderdelen een schoolvoorbeeld van hoe interactief en integraal met ruimtelijke vraagstukken kan en moet worden omgegaan. Vervolgens is de beschikbare documentatie bestudeerd en zijn diepte-interviews afgenomen bij een aantal “sleutelpersonen”. In de interviews werd vooral aandacht besteed aan POM en met name aan GIS omdat dit in een ruimtelijke context wordt ingezet. De feitelijke informatie en de meningen van respondenten zijn geaggregeerd om conclusies te kunnen trekken.

De respondenten hebben in de interviews enthousiast verteld over Meerstad. Dit heeft veel bruikbare informatie opgeleverd en inzicht gegeven in het planvormingsproces en de procesondersteunende middelen die hierbij zijn ingezet. Het bleek dat de planvorming op een groot aantal punten is ondersteund met middelen die de interne en externe communicatie hebben verbeterd. Deze middelen waren met name gericht op het transparanter maken van het plan en eenduidige informatievoorziening naar betrokkenen. Opvallend is dat er geen duidelijke visie, theorie of plan van aanpak ten grondslag lag aan de inzet van de procesondersteunende middelen. De middelen zijn ad hoc ingezet en pas later bleek dat het proces hiermee gebaat was. GIS werd als technisch en moeilijk ervaren en zou niet hebben bijgedragen aan het verkrijgen van draagvlak. Deels is dit echter een kwestie van perceptie want over de zogenoemde “Schetsschuit” en de “Meerstad-viewer” was iedereen zeer positief. Dit zijn in wezen ook GISsen die gericht zijn op visualisatie maar blijkbaar niet met de term “GIS” geassocieerd werden.

Hoewel er dus geen vooropgesteld plan van aanpak was voor de inzet van procesondersteunende middelen, konden de gebruikte POM wel duidelijk gerelateerd worden aan het theoretisch kader dat voorafgaand aan de casestudie was opgesteld. Er waren POM die gericht waren op het bevorderen van communicatie tussen grote groepen mensen maar er waren ook POM die werden ingezet om de intensieve samenwerking in kleine groepen te faciliteren. In het algemeen werden de POM op een juiste manier en op het juiste moment ingezet. Er kan geconcludeerd worden dat de POM hebben

bijgedragen aan een goed verlopen proces van interactieve planvorming. Betrokkenen vertellen enthousiast over de POM die zijn ingezet, het masterplan is aangenomen en het eerste deelplan wordt nu aangelegd.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1. Aanleiding en achtergronden van het onderzoek	8
1.2. Afbakening van het onderzoek	10
1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.4. Onderzoeksmethode en leeswijzer	11
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>13</b>
2.1. Inleiding	13
2.2. Ruimtelijke ordening	13
2.2.1. Het planningsproces	15
2.2.2. Technische rationaliteit versus communicatieve rationaliteit	16
2.2.3. Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie	18
2.3. Waterbeheer	19
2.3.1. Waterbeheer in transitie	19
2.3.2. Planinstrumenten voor het waterbeheer	20
2.3.3. Water-ruimteconcepten	22
2.4. Meervoudig ruimtegebruik	23
2.4.1. Intensiveren, combineren en transformeren	23
2.4.2. Kansen en belemmeringen van meervoudig ruimtegebruik	24
2.5. Conclusies	26
<b>3. Interactieve planvorming bij meervoudig ruimtegebruik</b>	<b>27</b>
3.1. Inleiding	27
3.2. Complexiteit van interactieve planvorming bij meervoudig ruimtegebruik	27
3.2.1. Betrokken actoren en hun belangen	27
3.2.2. Mate van participatie en interactiviteit	28
3.2.3. Fasering en deelprocessen van interactieve planvorming	30
3.3. Procesondersteunende middelen bij interactieve planvorming	31
3.4. Conclusies	34

<b>4. Casestudie: gebiedsontwikkeling Meerstad</b>	<b>36</b>
4.1. Inleiding	36
4.2. Methode van de casestudie	36
4.3. Over Meerstad	39
4.4. De betrokken actoren	42
4.5. Interactieve planvorming bij gebiedsontwikkeling Meerstad	44
4.6. Procesondersteunende middelen in de praktijk	45
4.7. De functie van procesondersteunende middelen	48
4.8. Conclusies	49
<b>5. Conclusies</b>	<b>50</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>55</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>57</b>
1. Lijst van geïnterviewde personen	57
2. Vragenlijst	58
3. Verwerking van de interviews	60
4. Fragmentenstructuur feiten	61
5. Fragmentenstructuur meningen	65



# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding en achtergronden van het onderzoek

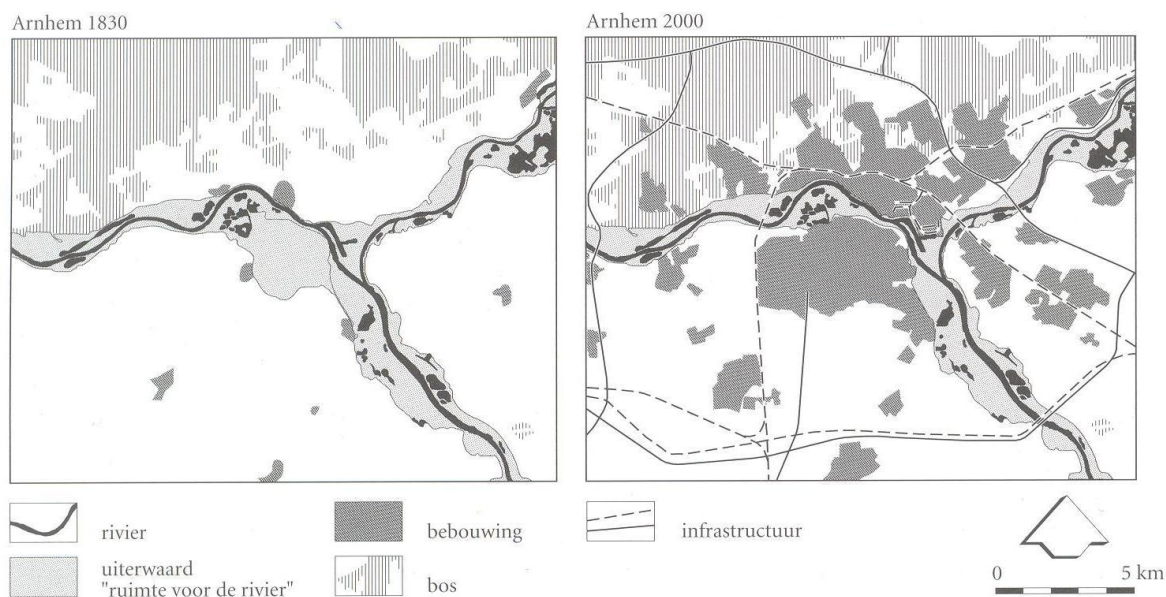
In Nederland staat de ruimte onder druk. Verschillende functies maken aanspraak op de ruimte die steeds schaarser wordt. De toenemende bevolking, economische groei, voortgaande huishoudenverdunding en de toename van mobiliteit en vrije tijd verhogen de ruimtedruk. Het landelijk gebied van Nederland ontkomt niet aan deze toenemende druk omdat activiteiten zich van de stad naar het buitengebied verplaatsen. Naast de traditionele functies zoals landbouw, natuur en cultuurlandschap nemen gebruiksfuncties als wonen, werken en recreatie een steeds belangrijkere plaats in.

Ook water is in toenemende mate een belangrijke ruimteclaim in Nederland. Na hevige regenval tijdens de winters van 1993 en 1995, kampte het rivierengebied al met extreem hoge waterstanden. Rivieren traden buiten hun oevers en uit zorg voor overstromingen werden grote delen van de Betuwe geëvacueerd. In de zomer van 2003, toen een hittegolf West Europa teisterde, veroorzaakte juist extreme droogte grote schade in de landbouw en een dijkdoorbraak als gevolg van verdroging in Wilnis. Klimatologen voorspellen voor de komende decennia een toename van de temperatuur, nattere winters en drogere zomers. Als gevolg stijgt de zeespiegel en neemt de (extreme) variatie in rivierafvoeren naar verwachting verder toe (KNMI, 2006).

*“Wij Nederlanders hebben het gevoel dat we in een kletsnat land leven, dat we veel te veel water hebben. Daarom is bij ons alles erop ingericht het water zo snel mogelijk naar zee te laten lopen. Rivieren en beken zijn rechtgetrokken, dijken zijn opgehoogd, en steeds grotere spuisluizen en gemalen zijn gebouwd. Zo doen we dat hier, al eeuwen.”* (Zijne Koninklijke Hoogheid de Prins van Oranje, in: Knippenberg et al, 2003). Dit citaat geeft precies aan wat het probleem is van het Nederlandse watersysteem. Tot op heden kon het watersysteem door technische maatregelen te nemen (menselijk ingrijpen) aan de veranderende omstandigheden worden aangepast. De fysieke grens van het systeem is echter bereikt. De beheersingsstrategie van ‘water keren en afvoeren’ heeft geleid tot een vicieuze cirkel, een zogenaamde ‘beheersingsparadox’ (Hidding & van der Vlist, 2003).

Kan klimaatverandering worden bestempeld als dé oorzaak van deze waterproblematiek? Het antwoord is: nee slechts ten dele. Maar klimaatverandering is, zeer toepasselijk, de spreekwoordelijke “druppel die de emmer doet overlopen”. De werkelijke oorzaak ligt in het ingrijpen van de mens in natuurlijke processen en het starre watersysteem dat hiervan het resultaat is. Door grootschalige verharding van het aardoppervlak kan regenwater niet infiltreren en wordt het water versneld afgevoerd. Door ontbossing van het Alpengebied smelten de gletsjers sneller af en door de kanalisering van rivieren stroomt het water sneller naar zee. Dit is een greep uit de oorzaken van een verhoogde piekafvoer door menselijk handelen. Ook bodemdaling speelt een belangrijke rol in de Nederlandse waterproblematiek. Wederom door het ingrijpen van de mens (kunstmatig peilbeheer) klinken de laaggelegen veenpolders in met een bodemdaling tot gevolg.

De schommelingen in de waterkwantiteit op zich zijn dus niet de echte oorzaak van de problematiek. De manier waarop de ruimte wordt gebruikt, is eigenlijk veel wezenlijker. Een goed voorbeeld hiervan is Arnhem, een stad die in de vorige eeuw flink is gegroeid. Op afbeelding 1.1 is te zien dat Arnhem de Neder-Rijn steeds meer ruimte heeft ontnomen en nu een “bottleneck” is in het watersysteem.



Figuur 1.1: de ontwikkeling van de stad is ten koste gegaan van de ruimte voor de rivier. (Bron: Hidding & Vlist, 2003)

Het probleem is dus niet dat er te veel of te weinig water is, maar dat er te veel of te weinig water is voor de gewenste inrichting van de ruimte of het gewenste ruimtegebruik. Water en andere ruimteclaims zijn in dit geval conflicterend. Lange tijd was het water ondergeschikt aan de ruimtelijke inrichting maar nu de grenzen van het watersysteem zijn bereikt kan de ruimtelijke ordening niet meer om het water heen. Vanuit de ruimtelijke ordening moet naar oplossingen worden gezocht om water te “accommoderen”. De oplossing voor bovenstaande problematiek is ‘waterberging’. Dit is nuttig om een voorraad op te bouwen voor droge perioden en noodzakelijk om kwetsbare functies te beschermen tegen hoogwater. Het watersysteem moet zó worden ingericht dat water er langer over doet om bij zee te komen. Dit kan onder andere door beken en rivieren te laten meanderen en door ervoor te zorgen dat de verharding van het aardoppervlak, met name in het stedelijk gebied, afneemt. Deze maatregelen zorgen ervoor dat water langzamer wordt afgevoerd en dus een grotere kans heeft om in de bodem te infiltreren. Daarnaast moet op strategische plekken worden gezocht naar ruimte om het water vast te houden in zogenaamde ‘retentiegebieden’.

In het licht van deze ontwikkelingen is de visie op het waterbeheer in Nederland drastisch veranderd. De discours 'water keren' heeft plaats gemaakt voor de discours 'water accommoderen' (Hidding & van der Vlist, 2003). Dit betekent dat water niet alleen in de hoogte (dijkverhoging), maar ook in de breedte de ruimte moet krijgen. Een aantal initiatieven is aan de hand van deze filosofie tot stand gekomen. De bekendste is de PKB “Ruimte voor de Rivier” dat, zoals de naam doet vermoeden, ruimte teruggeeft aan de rivier zodat deze een natuurlijker verloop krijgt met een breder winterbed. Het watersysteem moet zó worden ingericht dat 's winters de piek kan worden geborgen en 's zomers tekorten kunnen worden aangevuld. Het water vasthouden in retentiegebieden is daarvoor een goede oplossing. “Geef water de ruimte” wordt alom gepropageerd. Deze uitspraak heeft een letterlijke en symbolische betekenis. Behalve dat er meer oppervlakte voor water moet worden gereserveerd moet er ook in de planningscultuur een omslag in het denken worden gemaakt. Er moet meer ‘ruimte’ worden gegeven aan het waterbelang en duurzaam waterbeheer. Dit is allemaal gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het grootste probleem is dat er voor het water veel ruimte nodig is (ca. 300.000 ha tot 2050) terwijl in Nederland weinig ruimte beschikbaar is. De ruimte moet worden gezocht in het landelijk gebied waar nog grotere aaneengesloten percelen kunnen worden herbestemd. Om het fysieke tekort aan ruimte te ondervangen zijn gecombineerde vormen van ruimtegebruik en waterberging wenselijk. Ook uit kwaliteitsoogmerk kan meervoudig ruimtegebruik met waterberging van toegevoegde waarde zijn. Het combineren van ruimtelijke functies met

waterberging op één locatie is een voor de hand liggende oplossing voor het fysieke tekort aan ruimte. Echter, ruimteclaims kunnen niet zondermeer worden gestapeld. Meervoudig ruimtegebruik vraagt om een integrale visie. Functies moeten niet alleen op elkaar aansluiten, maar elkaar ondersteunen en het liefst versterken hetgeen betekent dat de complexiteit van het vraagstuk toeneemt. Als de ruimte eenmaal beschikbaar is, vormt zich bovendien een tweede probleem, namelijk de afstemming van (publieke en private) belangen en doelstellingen die gepaard gaan met de inrichting van het betreffende gebied. Deze belangen zijn, zeker als het gaat om de bestemming van waterberging, vaak tegenstrijdig. Eeuwenlang heeft Nederland een gevecht tegen het water gevoerd. De uitdaging die er nu ligt is niet om oplossingen *tegen* het water, maar juist om *met* het water naar oplossingen te zoeken. ‘Water’ moet in ruimtelijke plannen als medeordenend worden beschouwd. Dit betekent dus ook dat vroegere “tegenstanders” nu moeten samenwerken om de wateropgave te verwezenlijken.

In dit onderzoek wordt daarom bekeken of de processturing, zoals die in de planvorming gehanteerd wordt, in deze nieuwe situatie nog wel effectief is. In deze scriptie wordt ingegaan op de complexiteit van meervoudig ruimtegebruik en wordt uiteengezet hoe het proces van interactieve planvorming kan worden bevorderd door de inzet van procesondersteunende middelen.

## **1.2. Afbakening van het onderzoek**

Doordat er bij meervoudig ruimtegebruik veel verschillende functies gecombineerd worden, kan het planvormingsproces inhoudelijk zeer veelzijdig zijn. De inhoudelijke aspecten van waterberging, natuur, woningbouw, landbouw, en eventuele andere functies worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek richt zich uitsluitend op het proces van interactieve planvorming en met name op de rol van de procesondersteunende middelen die daarbij kunnen worden ingezet.

*“Interactieve planvorming is een proces waarbij belanghebbenden invloed hebben op de totstandkoming en kwaliteit van projecten door middel van interactie en uitwisseling van informatie gebaseerd op wederzijdse belangenbehartiging”. (Woltjer, 1998)*

Interactieve planvorming (IP) kent veel activiteiten of deelprocessen die complex van aard zijn. Voorbeelden hiervan zijn onder andere: het afwegen van belangen, het beheersen of oplossen van conflicten en het verbinden van doelstellingen en belangen van verschillende actoren. Om dit mogelijk te maken kunnen procesondersteunende middelen ingezet worden.

*‘Procesondersteunende middelen’ zijn middelen die kunnen worden ingezet om het proces van interactieve planvorming te ondersteunen.*

### 1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats wordt ten doel gesteld om de complexe processen die ten grondslag liggen aan de problematiek van inrichtingsvraagstukken met waterberging te doorgronden en uiteen te zetten. Meervoudig ruimtegebruik en interactieve planvorming staan hierin centraal. Het tweede doel is om vast te stellen welke procesondersteunende middelen in de praktijk worden gebruikt en hoe deze worden aangewend om interactieve planvorming te ondersteunen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarbij:

*Hoe kunnen procesondersteunende middelen de interactieve planvorming bevorderen en meervoudig ruimtegebruik in relatie tot “de nieuwe wateropgave” stimuleren?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden en ook in een context te plaatsen is het onderzoek opgedeeld in twee delen. Eerst is er een literatuuronderzoek gedaan, dat gebruikt is om de volgende deelvragen te beantwoorden:

*Wat is meervoudig ruimtegebruik en wat zijn de kansen en belemmeringen hiervan?  
Wat is interactieve planvorming en welke deelprocessen van IP worden onderscheiden?  
Wat zijn procesondersteunende middelen en welke worden onderscheiden?*

Omdat er weinig literatuur te vinden is over het gebruik, de rol en het nut van procesondersteunende middelen bij interactieve planvorming is vervolgens een casestudie uitgevoerd om de vraag te beantwoorden: *hoe procesondersteunende middelen in de praktijk ingezet worden om interactieve planvorming te bevorderen?* Bij dit deel is de achterliggende gedachte dat het slagen van de interactieve planvorming afhankelijk is van een breed draagvlak onder actoren dat bewerkstelligd wordt door het bevorderen of versterken van communicatie, samenwerking, vertrouwen en synergie en wordt de hypothese getoetst dat: *procesondersteunende middelen op een positieve wijze bijdragen aan het proces van interactieve planvorming.*

### 1.4. Onderzoeksmethode en leeswijzer

Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande vragen is kwalitatief onderzoek verricht. Het onderzoek bestaat uit twee delen: een *literatuurstudie* (hoofdstuk twee en drie) en een *casestudie* (hoofdstuk vier).

*“Kwalitatief onderzoek kan resulteren in een goede indicatie van wat er speelt binnen een bepaald thema of doelgroep. Vormen van kwalitatief onderzoek zijn het houden van een interview waarin open vragen worden gesteld en het verzamelen van documenten”* (Baarda et al., 2005).

Het onderzoek kan worden bestempeld als ‘kwalitatief’ omdat er geen gebruik is gemaakt van statistische analyse of andere ‘harde’ cijfermatige berekeningen. Kwalitatief onderzoek is gericht op het vergaren van inzicht in complexe situaties of problemen (Baarda et al., 2005). Het doel is om inzicht te verkrijgen in een specifiek onderwerp of situatie. Bij kwalitatief onderzoek wordt niet gekeken naar de hoeveelheid personen die iets vinden, met als doel om te generaliseren, maar staan de individuele meningen van respondenten centraal. Er wordt vaak gewerkt met een kleine groep respondenten. De uitkomsten van het onderzoek zijn dan ook in hoge mate arbitrair te noemen, maar geven daarentegen weer een goed beeld van de specifieke omstandigheden die het proces van een gebiedsontwikkeling kenmerken. In dit onderzoek zal aan de hand van de diepte-interviews met sleutelpersonen inzicht worden verschaft in welke procesondersteunende middelen bij de planvorming van Meerstad zijn toegepast en hoe deze middelen zijn gebruikt om de interactieve planvorming te bevorderen.

Ook kent dit onderzoek een sterk pragmatische inslag. Het pragmatisme is een wetenschappelijke en filosofische stroming, die ervan uitgaat dat de waarheid van een theorie alleen wordt aanvaard als de bruikbaarheid ervan uit haar toepassing in de praktijk blijkt (Allmendinger, 2002). Uit het literatuuronderzoek is op basis van theorieën een beeld ontstaan van hoe procesondersteunende middelen bij interactieve planvorming zouden kunnen en moeten worden ingezet. Deze vooronderstellingen hebben geleid tot de hypothese die wordt getoetst in de casestudie. In dit onderzoek wordt de theorie dus getoetst aan de praktijk.

In hoofdstuk twee wordt aan de hand van de relevante theorieën en begrippen het kader geschapen waarin dit onderzoek kan worden geplaatst. De voornaamste achtergronden en ontwikkelingen van de vakgebieden 'ruimtelijke ordening' en 'waterbeheer' worden beschreven. Beide vakgebieden zijn het afgelopen decennium in beweging gekomen. De algemene trend is dat er een verschuiving plaatsvindt van sectoraal naar integraal beleid. Het integrale beleid resulteert in meervoudig ruimtegebruik, ook hiervan worden in het theoretisch kader de basisbeginselen uiteengezet. In hoofdstuk drie wordt interactieve planvorming, dat ten grondslag ligt aan meervoudig ruimtegebruik, verduidelijkt. Interactieve planvorming is het leidende principe om met complexe ruimtelijke vraagstukken om te gaan. De complexiteit van interactieve planvorming is gelegen in de vele deelprocessen, het grote aantal betrokkenen en de aanpak die slechts in beperkte mate is gestructureerd. Om het proces van interactieve planvorming op delen te ondersteunen is getracht een overzicht te maken van zogenoemde procesondersteunende middelen.

Het tweede deel van het onderzoek heeft betrekking op een casus en wordt beschreven in hoofdstuk vier. Om de hypothese die aan de hand van het literatuuronderzoek is ontstaan te toetsen in de praktijk is een gebiedsontwikkeling onderzocht. Het betreft de gebiedsontwikkeling van Meerstad, een integraal project waarin waterberging een centrale rol vervult bij de afstemming van verschillende ruimteclaims. Bij sleutelpersonen zijn *diepte-interviews* afgenomen. Deze interviews dienen om informatie te vergaren waarin door het literatuuronderzoek niet werd voorzien. Hierbij is gefocust op de inzet van procesondersteunende middelen bij interactieve planvorming van Meerstad. Met behulp van de interviews is geïnventariseerd welke POM bij Meerstad zijn toegepast en hoe deze de interactieve planvorming hebben bevorderd.

In hoofdstuk vijf wordt een reflectie gegeven op het theoretisch kader, worden conclusies getrokken en wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1. Inleiding

In een onderzoek is het van belang om een kader te scheppen waarin de probleemstelling kan worden geplaatst. Dit belang is tweeledig. Enerzijds geeft het kader de onderzoeker houvast bij het bepalen van een 'eigen' mening en bij het verbinden van conclusies aan het onderzoek. Anderzijds geeft het theoretisch kader de lezer van de scriptie een algemeen beeld van achterliggende theorieën, gehanteerde begrippen en context van het onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van dit onderzoek uiteengezet. Relevante theorieën worden geïntroduceerd, begrippen worden gedefinieerd en de achtergronden van de probleemstelling worden verduidelijkt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vakgebieden 'ruimtelijke ordening' (paragraaf 2.2) en 'waterbeheer' (paragraaf 2.3). Beide vakgebieden zijn de afgelopen jaren in beweging gekomen. De trend is dat projecten minder worden gestuurd door overheden, dat er meer rekening wordt gehouden met de gebiedspecifieke kenmerken en omstandigheden en dat vraagstukken niet sectoraal, maar integraal worden aangepakt. Om deze trends te verduidelijken worden in dit hoofdstuk de voornaamste kenmerken en ontwikkelingen van beide vakgebieden kort besproken. Daarbij komt een aantal, voor dit onderzoek relevante, theorieën en planningsbenaderingen aan bod. Getracht wordt om de verhouding tussen de ruimtelijke ordening en het waterbeheer aan de hand van deze theorieën en planningsbenaderingen te verklaren. Zoals gezegd is de trend dat ruimtelijke vraagstukken steeds vaker integraal worden aangepakt. Daarom besluit dit hoofdstuk met een paragraaf over meervoudig ruimtegebruik, waarin de werelden van de ruimtelijke ordening en het waterbeheer bij elkaar komen. Hier wordt het begrip van meervoudig ruimtegebruik gedefinieerd en worden de kansen en belemmeringen van meervoudig ruimtegebruik uiteengezet.

### 2.2. Ruimtelijke ordening

De ruimtelijke inrichting van Nederland is zeer dynamisch. Met gemiddeld bijna 400 inwoners per vierkante kilometer en een groeiende behoefte aan ruimte is dit ook niet verwonderlijk. De eisen die worden gesteld aan de ruimtelijke inrichting zijn hoog. Mensen wonen, werken, recreëren en willen zich tussen activiteiten en locaties kunnen verplaatsen. De behoefte aan ruimte neemt steeds verder toe, maar 'ruimte' blijft in Nederland een schaars goed. In de ruimtelijke inrichting moeten 'veiligheid' en 'gezondheid' gewaarborgd zijn. Bovendien wordt een hoge "ruimtelijke kwaliteit" voorgestaan, een begrip dat als een nieuw verzamelbegrip kan worden bestempeld (figuur 2.1).



Figuur 2.1: in adviesrapporten, artikelen en in de media wordt veel geschreven in termen van "ruimtelijke kwaliteit".

Ruimtelijke ordenaars, of planologen, zijn verantwoordelijk voor het behouden en waar mogelijk verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Door het ontwerpen en sturen van processen die de ruimtelijke orde beïnvloeden geven zij invulling aan deze taak. Hun vakgebied wordt 'ruimtelijke ordening' genoemd. Ruimtelijke ordening kan volgens Spit en Zoete (2005) worden onderverdeeld in een praktijkdeel, de ruimtelijke planning, en een wetenschappelijk deel, de planologie; *"in enge zin beperkt het vakgebied zich tot de werkingssfeer van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, terwijl in ruime zin zowel de ruimtelijke planning als de planologie uitwaaiert over tal van beleidsvelden"* (Spit & Zoete, 2005). In dit onderzoek wordt de ruime interpretatie van het vakgebied 'ruimtelijke ordening' omarmd omdat het onderwerp van dit onderzoek, integrale gebiedsontwikkeling, naast een ruimtelijke component ook duidelijk raakvlak heeft met een ander beleidsvelden, zoals het waterbeheer.

Om verwarring over terminologie te voorkomen wordt hieronder een aantal belangrijke begrippen gedefinieerd.

In dit onderzoek wordt de definitie van 'ruimtelijke ordening' van Spit en Zoete (2005) gehanteerd: *"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"*. Voor deze definitie is gekozen omdat in dit onderzoek het zoekproces en het maken van keuzes ten aanzien van de verdeling en combinatie van functies (met oog op langere termijn) centraal staat.

In dit onderzoek wordt de definitie van 'ruimtelijke planning' van Voogd (2001) gehanteerd: *"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, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren"*. (Voogd, 2001). Deze definitie sluit precies aan bij de probleemstelling van dit onderzoek. De procesondersteunende middelen die ex ante kunnen worden aangewend (systematische voorbereiding) om een integrale gebiedsontwikkeling (interveniëren in de ruimtelijke orde) in goede banen te leiden staan in dit onderzoek centraal. Ook de vraag hoe processen kunnen worden georganiseerd komt uitvoerig aan bod. Het proces dat in dit onderzoek centraal staat is interactieve planvorming. IP vormt hiermee het uitgangspunt in de organisatie van de interventies.

De volgende definitie van 'planologie' (Voogd, 2001) wordt in dit onderzoek gehanteerd: *"planologie is het gebied van wetenschapsbeoefening gericht op bezinning over en operationalisering van de ruimtelijke ordening en planning"*. Dit onderzoek is gericht op de bezinning over theorieën en processen die ten grondslag liggen aan de problematiek van integrale gebiedsontwikkeling. Het onderzoek is ook gericht op het operationaliseren van deze theorieën en processen teneinde zinnige uitspaken te kunnen doen over het bevorderen van interactieve planvorming en het stimuleren van meervoudig ruimtegebruik in relatie tot de nieuwe wateropgave.

Nu de belangrijkste begrippen in de ruimtelijke ordening zijn geïntroduceerd worden hierna het planningsproces, enkele theorieën en planningsbenaderingen die relevant zijn voor dit onderzoek toegelicht.

### 2.2.1. Het planningsproces

*“Een ruimtelijk planningsproces is te omschrijven als het geheel van activiteiten met betrekking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van ruimtelijk beleid”.* (Voogd, 2001)

Het planningsproces omvat het hele scala aan handelingen ten behoeve van de ontwikkeling van een ruimtelijk project, zoals ook bij een gebiedsontwikkeling het geval is. Deze handelingen worden doorgaans vastgelegd in een plan. De traditionele opvatting van het planningsproces bestaat uit twee hoofdstadia: planvorming en uitvoering.

In de planvorming zijn de volgende deelprocessen (fasen) te onderscheiden:

- a. Probleemanalyse;
- b. Formulering doelen;
- c. Genereren/voorselecteren van alternatieven;
- d. Keuze van beoordelingscriteria/voorspellen effecten;
- e. Vergelijking van alternatieven;
- f. Waardering van alternatieven;
- g. Keuze voorkeursalternatief.

Bij de uitvoering van een project zijn de volgende deelprocessen (fasen) te onderscheiden:

- h. Voorbereiden van de uitvoering;
- i. Uitvoering van het beleid;
- j. Monitoring van uitvoering;
- k. Waardering van het uitgevoerde beleid;
- l. Bijsturen of herzien van beleid.

Door de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken en de maatschappelijke dynamiek is bovenstaand rijtje niet lineair. Vaak worden gedurende het proces stappen overgeslagen of juist herhaald, het planningsproces is dan ‘iteratief’ van aard. Onverwachte gebeurtenissen, veranderende opvattingen en de onmogelijkheid om zaken te beheersen spelen hierbij een rol. Friend en Jessop (1969) onderscheiden de volgende onzekerheden in het planningsproces:

1. Onzekerheden over de te verwachten effecten van beleidsinterventies;
2. Onzekerheden over keuzes die worden gedaan op aanliggende beleidsterreinen;
3. Onzekerheden met betrekking tot veranderende waarden en normen.

Het planningsproces van een integrale gebiedsontwikkeling kenmerkt zich in hoge mate door onzekerheden. De te verwachten effecten zijn moeilijk vast te stellen omdat er nog maar weinig ervaring is met het combineren van waterberging en andere ruimteclaims, bovendien zijn de effecten gebiedspecifiek en daarom moeilijk te vergelijken. Door de starre institutionele kaders en verkokering is het vaak niet duidelijk welke keuzes worden gemaakt op aanliggende beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, natuurbeheer, waterbeheer, plattelandsbeheer). Bij integrale gebiedsontwikkeling spelen veel verschillende belangen. Dit betekent automatisch ook dat er veel verschillende actoren bij het planningsproces zijn betrokken. Tot slot is de manier waarop een gebiedsontwikkeling tot stand komt in grote mate afhankelijk van de waarden en normen die worden verbonden aan het nut en noodzaak van delen van de gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld de waterberging. Momenteel staan begrippen als ‘duurzaamheid’, ‘integraal’ en ‘ruimtelijke kwaliteit’ hoog in het vaandel. Ruimtelijke ontwikkelingsprojecten met een duidelijk integraal en op de



toekomst gericht karakter zijn dus in trek. Nu ook het besef van de urgentie van waterberging (Veerman, 2008) is toegenomen is er sprake van een gunstiger 'planningsklimaat' om integrale ruimtelijke ontwikkeling, met waterberging, in gang te zetten.

Het doel van een planningsproces is niet eenzijdig het maken en uitvoeren van een plan. Een plan wordt ook niet altijd uitgevoerd, het kan ook worden toegepast. Men spreekt dan van de 'doorwerking' van het plan. Het planningsproces heeft voornamelijk als doel om partijen bij elkaar te brengen en bijvoorbeeld de burger te laten participeren, dit wordt pro-actieve planning genoemd. Het 'open planningsproces' en 'consensusvorming' zijn termen die hierbij aansluiten. Bij een gebiedsontwikkeling heeft het uiteindelijke plan meer weg van een convenant tussen de betrokken partijen dan van een blauwdruk waar en hoe de inrichting moet worden gerealiseerd.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat planningsprocessen sterk 'context-bepaald' zijn. Dat wil zeggen dat de gevolgde aanpak afhankelijk is van de betrokken partijen (machtposities), de kenmerken van het vraagstuk (gevoelig, politiek) en de intelligentie van betrokkenen. Ook de mate van complexiteit van het betreffende vraagstuk kan bepalend zijn voor de manier waarop het planningsproces vorm wordt gegeven. Hierop wordt uitvoerig teruggekomen in hoofdstuk drie dat ingaat op interactieve planvorming bij meervoudig ruimtegebruik.

### **2.2.2. Technische rationaliteit versus communicatieve rationaliteit**

In deze paragraaf wordt de planningstheoretische discussie "technische rationaliteit versus communicatieve rationaliteit" uiteengezet en verduidelijkt. Het zijn de twee uitersten van hoe tegen het ruimtelijk vraagstuk kan worden aangekeken en vooral hoe het kan worden aangepakt. Aan de hand van deze planningstheorieën kan de problematiek die centraal staat in dit onderzoek beter worden begrepen.

#### Technische rationaliteit

De technisch-rationele benadering stamt uit de jaren vijftig. Na de tweede wereldoorlog was er behoefte aan een concrete planningsmethode om de wederopbouw van Nederland mogelijk te maken. Kort gezegd ging dat als volgt: stedenbouwkundigen gingen met elkaar om de tafel zitten, er werd een ontwerp gemaakt voor een nieuwe wijk en het plan was klaar om uitgevoerd te worden. Dit wordt ook wel "blauwdrukplanning" genoemd. Geheel in lijn met de modernistische opvattingen van die tijd werd een eindbeeld voor ogen gesteld. Snel, goedkoop en gericht op zekerheid en controle. Maar omdat er weinig aandacht was voor de uitvoering van de plannen en voor het planningsproces in het algemeen ontstonden al snel kritieken op deze aanpak. Als belangrijkste klacht klonk dat de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke processen in werkelijkheid veel chaotischer verlopen dan in de technisch-rationele benadering wordt aangenomen (de Roo & Voogd, 2004). Desondanks werd tot ver in de jaren zestig het ruimtelijk vraagstuk vooral als een inhoudelijk vraagstuk beschouwd, dat alleen door deskundigen kon worden 'opgelost'. Pas later werd onderkend dat het gebrek aan zekerheden in de planvorming moesten worden meegenomen en meerdere alternatieven moesten worden uitgewerkt.

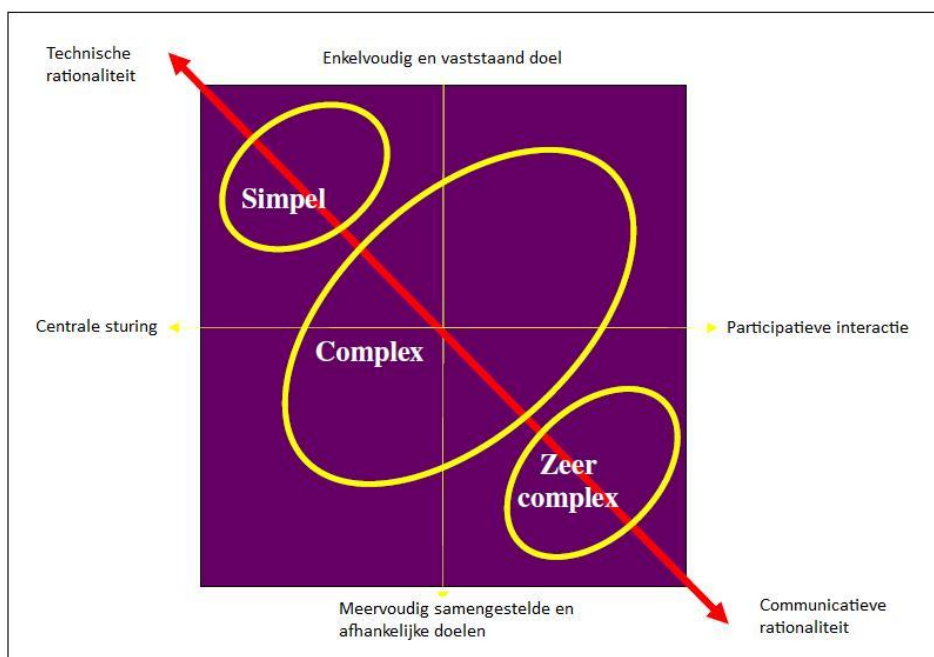
Een technisch-rationele benadering is vooral geschikt bij eenvoudige ruimtelijke vraagstukken (zie figuur 2.2). Als verschillende belangen in het geding zijn en de overheid een beperkte uitvoeringsmacht heeft is niet de technisch rationele benadering, maar een communicatieve benadering de aangewezen methode.

## Communicatieve rationaliteit

Door de groeiende welvaart en de toenemende druk op de ruimte neemt in de jaren negentig ook de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken toe. Als antwoord op deze ontwikkeling wordt in de ruimtelijke ordening de communicatief-rationele benadering geïntroduceerd. Deze benadering is gebaseerd op het gedachtegoed van de Duitse socioloog Habermas. Communicatieve rationaliteit gaat ervan uit dat verschillende actoren met verschillende belangen, doelstellingen, ideeën en meningen met elkaar in gesprek moeten gaan teneinde samen tot een ‘gedragen’ plan te komen. ‘Consensus’ en ‘commitment’ zijn de sleutelwoorden bij deze benadering. Ook gaat het niet meer alleen over de inhoud van een plan, maar ook over het proces en de rol van verschillende partijen hierin. De communicatief-rationele benadering werd in de jaren negentig te pas en te onpas door iedere gemeente in Nederland gebruikt om ruimtelijke vraagstukken mee aan te pakken. Echter, niet alle problemen laten zich met deze benadering gemakkelijk oplossen. Alleen bij complexe veelomvattende ruimtelijke vraagstukken is het van belang dat alle betrokkenen kunnen participeren in een open planproces (zie figuur 2.2). Woltjer (1997) illustreert de keerzijden van een communicatieve aanpak. Hij concludeert onder andere dat de mate waarin verschillende actoren participeren verschillend is en daardoor scheve verhoudingen in het proces ontstaan. Door het zoeken naar compromissen ontstaan “grijze” oplossingen waar niemand écht blij mee is.

*“Een communicatieve benadering is alleen zinvol voor die vraagstukken, waarbij de verschillende betrokken partijen min of meer gelijkwaardige en wederzijds afhankelijke (maar wel van elkaar verschillende) belangen vertegenwoordigen”.* (de Roo & Voogd, 2004)

De rol van de overheid is ook sterk veranderd sinds de introductie van de communicatieve planvorming. In de eerste plaats heeft de overheid flink in zeggenschap en macht (centrale sturing) ingeleverd. In een open planproces staat de overheid immers niet boven, maar naast alle andere actoren. Dit biedt mogelijkheden voor ‘bottom-up initiatieven’, ondermeer door publiek-private samenwerking (PPS) te stimuleren. Maar deze machtsverschuiving kan ook leiden tot een scheve verhouding tussen individuele belangen enerzijds en het algemeen belang anderzijds. De overheid staat voor de uitdaging om waar mogelijk voorwaarden te scheppen om ruimtelijke ontwikkelingen “bottom-up” in gang te zetten, maar waar nodig “top-down” beleid te voeren om algemene belangen, zoals veiligheid en behoud van natuur te waarborgen.



Figuur 2.2: raamwerk voor planninggericht handelen. (Bron: de Roo, 2001)

### 2.2.3. Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie

Aansluitend bij bovenstaande planningstheorieën worden hier twee planningsbenaderingen toegelicht die goed passen bij respectievelijk de technisch-rationele benadering en communicatief-rationele benadering.

#### Toelatingsplanologie

Nederland kent een lange traditie van toelatingsplanologie. De overheid maakt plannen voor de gewenste ontwikkelingen in het plangebied. Structuurplannen en bestemmingsplannen zijn typische voorbeelden van planvormen die onder toelatingsplanologie tot stand komen. De ontwikkelingen die wel en niet zijn toegestaan worden in deze plannen vastgelegd. Het doel is om burgers en kwetsbare functies (cultuurhistorie, natuur en landschap) tegen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen zoals versnippering te beschermen (Dammers *et al.*, 2004). Kenmerkend voor toelatingsplanologie zijn de vaak langslpende procedures voor inspraak, bezwaar en beroep. Deze stellen burgers, maar ook andere actoren (bijvoorbeeld actiegroepen) in staat om ongewenste ontwikkelingen een halt toe te roepen, of op zijn minst te vertragen. De procedures bevorderen de rechtszekerheid maar geven toelatingsplanologie tegelijkertijd een statisch karakter. Het gebrek aan flexibiliteit maakt het moeilijk om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Hierdoor ontstaat een steeds grotere kloof tussen de inhoud van plannen en de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen.

#### Ontwikkelingsplanologie

Enkele jaren geleden is naast de toelatingsplanologie het begrip ontwikkelingsplanologie geïntroduceerd in de ruimtelijke ordening. Bij ontwikkelingsplanologie staat niet het toelaten (of verbieden) van ontwikkelingen door de overheid centraal, maar juist het initiatief van overheid en/of andere partijen om ruimtelijke ontwikkelingen in gang te zetten. Een gebiedsgerichte en integrale aanpak is hierbij het uitgangspunt. Verschillende belangen worden afgewogen en ruimteclaims worden waar mogelijk gecombineerd door alle partijen (ook de overheid) bij de besluitvorming te betrekken. De gedeelde verantwoordelijkheid en visie moeten borg staan voor de vergroting van het draagvlak van het plan. Ontwikkelingsplanologie zoekt de aansluiting bij de (toekomstige) maatschappelijke dynamiek en is sterk gericht op uitvoering.

Ontwikkelingsplanologie is niet onder alle omstandigheden de aangewezen planningsmethode. Zij is vooral geschikt voor situaties met specifieke kenmerken: complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken, een grote verscheidenheid aan betrokkenen, openheid voor nieuwe ideeën en gevoel voor urgentie (Dammers *et al.*, 2004). In eerste instantie lijkt de koppeling van meervoudig ruimtegebruik en waterberging een 'ontwikkelingsplanologisch vraagstuk' bij uitstek. De dynamiek van de gevolgen van klimaatverandering (toekomstige ontwikkelingen) en de veelheid aan betrokken actoren is evident. De complexiteit van het waterbergingsvraagstuk vraagt om innovatieve ruimtelijke oplossingen. Bovendien is de opgave urgent (Veerman, 2008). Kortom, genoeg redenen om toelatingsplanologie de rug toe te keren, of toch niet? In de praktijk vullen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie elkaar aan en wordt beter niet gekozen voor het één of het ander. De toenemende ruimteclaims aan de ene kant en de schaarste aan ruimte aan de andere kant maken een bepaalde mate van overheidsregulering noodzakelijk. Nog steeds worden op grote schaal nieuwbouwwijken gerealiseerd in polders die enkele meters onder de zeespiegel liggen. Een dijkdoorbraak zou daar catastrofale gevolgen kunnen hebben. In dit voorbeeld is het wel of niet toelaten van ontwikkelingen een morele afweging waarin de overheid verantwoordelijkheid moet nemen door kaders te stellen. Als uitgangspunt geldt nu 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (Ministerie van VROM, 2006). De vraag die zich dan ontpopt: is klimaatadaptatie (waterberging) een kwestie van kunnen of moeten?

## 2.3. Waterbeheer

In Nederland neemt 'water' bijna een vijfde van het totale oppervlakte in. Dit water moet goed worden beheerd anders lopen grote delen van laag Nederland onder. Dit is de taak van waterschappen. Naast de verantwoordelijkheid voor de kwantiteit en kwaliteit van het water zijn waterschappen ook medeverantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. Sinds de wateroverlast in de jaren negentig worden de waterschappen steeds meer bij de planvorming betrokken en is de rol van de waterbeheerder in het planningsproces erg veranderd. In deze paragraaf wordt de positie van het waterschap en de waterbeheerder in het ruimtelijk planningsproces verduidelijkt. Eerst worden de algemene kenmerken en ontwikkelingen van het waterbeheer uiteengezet. Vervolgens worden de instrumenten die vanuit het waterbeheer kunnen worden aangewend om invloed uit te oefenen op het planningsproces besproken. Tot slot wordt een aantal planconcepten op het raakvlak van ruimtelijke ordening en waterbeheer toegelicht.

### 2.3.1. Waterbeheer in transitie

Nederland kent een woelige geschiedenis met het water. Al sinds de middeleeuwen wordt met behulp van een complexe infrastructuur van dijken, sluizen en gemalen, zogenaamde 'kunstwerken', getracht om 'droge voeten te houden' en land aan te winnen. Naast de fysieke maatregelen is ook de organisatie van het waterbeheer in Nederland uniek. Deze organisatie bestaat uit Rijkswaterstaat en waterschappen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het zorgen voor voldoende bescherming tegen overstromingen en aanvoer van voldoende water van goede kwaliteit.

*"Het begrip waterbeheer is zowel in ruime als in meer enge zin op te vatten. In enge zin betreft waterbeheer met name de operationele kant van de zorg voor de waterhuishouding, terwijl het begrip waterbeleid op de strategische kant daarvan duidt. Het waterbeheer in ruime zin omvat zowel de strategische als de operationele aspecten van de zorg voor de waterhuishouding". (Hidding, 2006)*

In dit onderzoek wordt de ruime interpretatie van het begrip 'waterbeheer' omarmd. Echter, de concrete (operationele) handelingen die worden verricht worden met uitzondering van de bergingsactiviteiten; vasthouden, bergen en afvoeren, buiten beschouwing gelaten. Om deze rol te verduidelijken is het van belang om de algemene kenmerken, de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer en het planstelsel dat hierbij van toepassing is toe te lichten.

Tot de jaren vijftig van de vorige eeuw was het waterbeheer primair gericht op waterkering ten behoeve van veiligheid en kwantiteitsbeheer ten behoeve van landbouw, dit wordt basaal waterbeheer genoemd (van Rooy, 1997). Deze eeuwenoude traditionele oriëntatie op het waterbeheer heeft lang stand gehouden. Sinds de jaren vijftig is door een groeiende vraag naar (drink)water (huishoudens, industrie en landbouw) het sectorale waterbeheer in opkomst gekomen. Vanuit verschillende sectoren werd gestreefd naar een optimale watervoorziening. Dit had een keerzijde. Een kwalitatieve achteruitgang van grond- en oppervlaktewater, daling van grondwaterstanden (verdroging) en de algemene achteruitgang van de natuurwaarden waren hiervan het gevolg (Hidding, 2006). Naar aanleiding van de achteruitgang van de waterkwaliteit, met alle gevolgen van dien, kwam er tussen 1970 en 1990 een golf van wetgeving op gang. In eerste instantie worden de verschillende aspecten van het waterbeheer in afzonderlijke wetten (sectoraal) geregeld, tot in 1989 de wet op de waterhuishouding (WWH) in werking treedt. Vanaf dat moment is een omslag in het denken over waterbeheer merkbaar. Meer dan voorheen wordt gestreefd naar samenhang van verschillende onderdelen van het waterbeheer (interne integratie van beleid), maar ook wordt meer aandacht besteed aan de koppeling met andere beleidsvelden (externe integratie) zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening, milieu- en natuurbeheer. Dit wordt 'integraal waterbeheer' genoemd. De 'watersysteembenadering' is daarbij een belangrijk element. In de Derde

Nota Waterhuishouding (1989-1990) wordt integraal waterbeheer als volgt gedefinieerd: *“het samenhangend beleid en beheer dat de verschillende overheidsorganen met strategische taken en beheerstaken op het gebied van het waterbeheer voeren in het perspectief van de watersysteembenadering”*.

Een belangrijk handvat bij integraal waterbeheer is het planstelsel dat bestaat uit strategische plannen op rijksniveau (Nota voor de waterhuishouding) en operationele beheersplannen van waterschappen en gemeenten. De rol van de provincie ligt hier een beetje tussenin met zowel het uitzetten van strategisch beleid als het uitvoeren (beheer) van operationele taken en het toezien op waterschappen en gemeenten. Dit planstelsel maakt horizontale (interne integratie) en verticale (externe integratie) coördinatie van beleid mogelijk.

Momenteel staat het waterbeheer in de beginfase van het ‘totaal waterbeheer’. Het waterbeheer maakt steeds duidelijker deel uit van de maatschappij, getuige bijvoorbeeld de waterschapsverkiezingen. Ook gaat het in het bij totaal waterbeheer niet meer om het afstemming tussen betrokken organisaties, maar is samenwerking in een waternetwerk van steeds groter belang. Tot slot zijn de huidige veranderingen in het klimaat en de gevolgen hiervan (bodemdaling, zeespiegelstijging, toename rivierafvoeren en regenval) van groot belang voor de transitie die het waterbeheer momenteel doormaakt.

### **2.3.2. Planinstrumenten voor het waterbeheer**

Het waterbeheer heeft een aantal planinstrumenten ter beschikking om waterargumenten in te brengen in het planningsproces. De planinstrumenten zijn enerzijds beleidsbepalend voor de waterbeheerder, maar kunnen ook worden gebruikt om sturing te geven aan de planvorming, bijvoorbeeld bij de bestemming en ontwikkeling van een retentiegebied. In deze paragraaf wordt de werking van twee planinstrumenten, de ‘watertoets’ en de ‘waterkansenkaart’ toegelicht.

#### Watertoets

Om te voorkomen dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en projecten de kansen op wateroverlast en overstroming vergroten is het instrument ‘watertoets’ geïntroduceerd. Het begrip ‘watertoets’ is afkomstig uit het Advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (2000). Het is een instrument dat ervoor moet zorgen dat de waterbeheerder in een vroeg stadium wordt betrokken bij het planningsproces. Meer ruimte voor water en waterbewust inrichten en bouwen zijn de speerpunten van de watertoets.

*“Locatiebesluiten worden getoetst op de gevolgen voor het watersysteem, waarbij wordt aangegeven waarom het besluit gerechtvaardigd is uit een oogpunt van een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar watersysteem en wordt vastgelegd welke compenserende maatregelen nodig zijn om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden”* (Commissie WB21, 2000).

Het doel, of eigenlijk de boodschap van de watertoets is dat bij ruimtelijke beslissingen de consequenties voor het watersysteem moeten worden meegenomen. De watertoets is dan een beoordeling die overheden moeten maken voordat toestemming wordt verleend voor het verkavelen of bebouwen van gronden, net zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij een m.e.r. procedure. *“De idee achter de watertoets is dat via zowel een inhoudelijk als procesmatig spoor geprobeerd moet worden de invloed van water op de ruimtelijke besluitvorming te vergroten”*. (Schwartz, 2004)

De watertoets is ontworpen als procesinstrument. Eigenlijk is er sprake van een deelproces (watertoets) binnen het werkelijke planningproces (het ruimtelijk vraagstuk). Activiteiten als informeren, ontwerpen, adviseren, afwegen en beoordelen spelen hierbij een rol (Hidding & van der Vlist, 2003). Hierbij worden drie typen actoren onderscheiden; de initiatiefnemer, de adviseur en de beoordelaar. Doorgaans neemt de gemeente of projectontwikkelaar het initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling. Het waterschap wordt in een vroeg stadium bij het proces betrokken en adviseert met betrekking tot de watersaspecten. Na het advies gaat het concept terug naar de initiatiefnemer en worden de adviezen wel of niet doorgevoerd. Meestal wordt naar aanleiding van het advies de inrichting of beheersingsstrategie aangepast, maar het komt ook voor dat adviezen niet worden gehonoreerd, worden genegeerd of dat naar compenserende maatregelen wordt gezocht. In het definitieve plan wordt vermeld welke adviezen wel en welke niet zijn opgenomen. Tot slot beoordeelt de provincie of de adviezen van het waterschap voldoende in het definitieve plan zijn opgenomen en wordt het plan goedgekeurd of geheel of gedeeltelijk afgekeurd (Schwartz, 2004).

### Waterkansenkaart

Ook de waterkansenkaart is een instrument dat is bedoeld om water een meer sturende rol te geven in de ruimtelijke ordening. Zoals uit de naam is af te leiden gaat het om een kaart waarop wordt aangegeven waar de kansen liggen om de water(bergings)opgave en ruimtelijke ontwikkelingen te integreren. De kaarten worden van een toelichting voorzien waarin het doel van de kaart en de rol van de kaart in het proces wordt verduidelijkt.

De waterkansenkaart is een instrument waarmee het waterschap wil benadrukken dat ze ruimtelijke ontwikkeling wil faciliteren. Het gaat om de *kansen* die het watersysteem biedt om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in gang te zetten. Ruimtelijke functies moeten op een geschikte plek worden gelokaliseerd of bestemd. Woningbouw moet bijvoorbeeld op hogere en drogere gronden worden gerealiseerd terwijl de ontwikkeling van natuur juist zeer geschikt is om te combineren met een functie als waterberging.

Tegenwoordig wordt nog maar zelden met papieren kaarten gewerkt en ook de waterkansenkaarten zijn dus doorgaans digitaal, opgenomen in een geografisch informatiesysteem (GIS). Dit biedt de mogelijkheid om gegevens "up to date" te houden en om gemakkelijker informatie te verschaffen aan betrokkenen, eventueel via het internet. De kracht van een waterkansenkaart is verder dat het een sterke visuele component heeft en dat gedurende het planningsproces de kaarten steeds het probleem en eventuele oplossingen of effecten van ingrepen kunnen verduidelijken. Ook is het mogelijk om met behulp van GIS de gevolgen van verschillende ruimtelijke scenario's te overzien (Bouten, 2009). Op basis van deze inzichten kan besluitvorming worden ondersteund.

Sinds de introductie van de eerste waterkansenkaart in 1998 door het waterschap Rijn en IJssel hebben vele waterschappen voor hun stroomgebied, al dan niet in samenwerking met andere (overheids)instellingen, een waterkansenkaart opgesteld. Van Dijk (2001) heeft de waterkansenkaarten onderzocht en concludeert dat er grote inhoudelijke en procesmatige verschillen bestaan tussen de kaarten. Hierdoor kunnen de kaarten moeilijk met elkaar worden vergeleken of gecombineerd.

### 2.3.3. Water-ruimteconcepten

Ruimtelijke planconcepten zijn er in vele soorten en maten. Ook op het gebied van water(berging) zijn ruimtelijke ordenaars en waterbeheerders al jaren actief om gecombineerde vormen van ruimtegebruik in ontwikkeling te brengen. Deze inspanningen hebben geresulteerd in een aantal 'water-ruimteconcepten'. Deze planconcepten kunnen bijdragen aan de integratie van de wateropgave en ruimtelijke ontwikkelingen. Vanwege de grote ruimtedruk van verschillende functies heeft meervoudig ruimtegebruik de voorkeur op plaatsen waar het kan. Water kan dan als hoofd- of als nevenfunctie worden aangewezen bij de bestemming van een gebied. Er zijn goede mogelijkheden voor groene functies in gebieden die voor de hoofdfunctie water worden ingericht of bestemd (Pijpelink, 2007). Voorbeelden van combinaties zijn waterberging met (natte) natuur, landbouw of recreatie, maar ook andere functies kunnen onder voorwaarden met waterberging worden gecombineerd. In deze paragraaf wordt een aantal water-ruimteconcepten toegelicht die de integratie van water en andere ruimteclaims mogelijk maakt.

#### Water als ordenend principe

Water als ordenend principe is een planconcept dat sterk aansluit bij het planinstrument watertoets. Dit planconcept is geïntroduceerd in het waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw (Ministerie van V&W, 2000). De uitgangspunten van dit planconcept zijn dat er meer ruimte voor water moet worden bestemd en dat het waterbeheer een sturende rol in ruimtelijke ontwikkelingsvraagstukken moet vervullen. Om dit te bereiken moet water van het begin af aan worden meegenomen in de planvorming. Het uitgangspunt is, net zoals bij de watertoets, dat de waterhuishoudkundige situatie ter plekke wordt bekeken en dat vervolgens wordt gekeken naar een optimale ruimtelijke inrichting voor dat gebied. Het gaat dus niet om de beperkingen, maar om de kansen die het water biedt voor ruimtelijke ontwikkeling.

*“Water als ordenend principe betekent zoveel als: functies op zodanige wijze in gebieden neerleggen dat deze goed aansluiten bij de waterhuishouding ter plaatse” (Pijpelink, 2007)*

Dit betekent bijvoorbeeld dat woningen en andere kwetsbare functies die 'droge voeten' moeten behouden op de hoger gelegen gronden, en dat 'schone' functies stroomopwaarts van 'vervuilende' functies moeten worden bestemd. Ook moet er voldoende ruimte worden bestemd voor het bufferen van water in natte perioden, de zogenaamde 'sponswerking'. Deze punten worden ook in de Nota Ruimte onderstreept. Hierin wordt gesteld dat water beschouwd moet worden als een belangrijk sturend principe voor bestemming, inrichting en gebruik van ruimte (Ministerie van VROM, 2006).

#### Lagenbenadering

In de lagenbenadering wordt de ruimte opgedeeld in drie lagen: die van ondergrond, netwerken en occupatie. In de 'ondergrondlaag' worden bodem, watersysteem en hoogteligging onderscheiden. Deze ruimtelijke kenmerken liggen over een langere periode vast (laagdynamisch). In de laag van de netwerken gaat het om de infrastructuur van (water)wegen. In de occupatielaag staat het grondgebruik centraal. Het grondgebruik verandert geregeld, dit wordt hoogdynamisch genoemd. Door deze lagen te analyseren, bijvoorbeeld met behulp van kaartmateriaal kunnen verbanden tussen ruimtelijke verschijnselen en functies worden aangetoond. Met gedigitaliseerde kaarten kan dat met behulp van een Geografische Informatie Systeem (GIS).

## Waterberging en meervoudig ruimtegebruik

Eenzijds wordt meervoudig ruimtegebruik gezien als de duurzame oplossing voor de wateropgave waar Nederland voor staat. Functiecombinaties bieden mogelijkheden voor de financiering van retentiegebieden. Dit is een belangrijk argument om vanuit het waterbeheer op meervoudige ontwikkeling aan te sturen. Synergie ontstaat als water bij ruimtelijke ontwikkeling een drager is voor de ruimtelijke kwaliteit en deze vergroot. Anderzijds botst de wateropgave in de praktijk toch vaak met ruimtelijke ontwikkelingen en is meervoudig ruimtegebruik moeilijk te realiseren.

### **2.4. Meervoudig ruimtegebruik**

Het meervoudig gebruiken van de ruimte klinkt aantrekkelijk, immers is 'ruimte' in Nederland een schaars goed. De inherente veronderstelling dat door meervoudig ruimtegebruik ook ruimtebesparing wordt gerealiseerd is de drijfveer van voorstanders van deze discours in de ruimtelijke ordening. "Meervoudig ruimtegebruik biedt kansen en een gunstig ontwikkelingsperspectief" wordt door hen gesteld. Het pleidooi sluit aan bij de huidige trends in de ruimtelijke ordening. Meervoudig ruimtegebruik is integraal, gebiedsgericht, duurzaam en de ruimtelijke kwaliteit staat voorop. Toch worden er ook vraagtekens geplaatst bij dit verschijnsel. Hoe moet bijvoorbeeld met de veelvoud aan actoren en hun belangen worden omgegaan en hoe moet het complexe proces van meervoudig ruimtegebruik en -ontwikkeling worden georganiseerd teneinde de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen? Om deze en andere vragen te beantwoorden is in 1999 het Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik (EMR) opgericht. In opdracht van het EMR, dat ook bekend staat onder de naam "Habiforum" worden verscheidene studies uitgevoerd naar meervoudig ruimtegebruik en alles wat ermee te maken heeft.

*"Habiforum stelt zich tot doel om kennis en innovatieve ruimtelijke concepten op het gebied van meervoudig ruimtegebruik te ontwikkelen, te bundelen en te verspreiden. Ook wil het een algemeen bewustzijn bevorderen ten aanzien van de voordelen van meervoudig ruimtegebruik en de manieren om dat in de praktijk te realiseren."* (Volkers, 2001)

Er worden veel verschillende termen gebruikt om meervoudig ruimtegebruik te duiden. Om verwarring in de terminologie te voorkomen wordt in deze paragraaf een heldere definitie van meervoudig ruimtegebruik gegeven en wordt bovendien een aantal andere begrippen die in dit hoofdstuk aan bod komen verduidelijkt.

#### **2.4.1. Intensiveren, combineren en transformeren**

In de ruimtelijke ordening wordt vaak gesproken over 'meervoudig ruimtegebruik' of over het 'stapelen' van verschillende ruimtelijke functies. In tegenstelling tot 'monofunctioneel ruimtegebruik' waarbij de ruimte slechts door één functie, bijvoorbeeld landbouw, wordt gebruikt draait het bij meervoudig ruimtegebruik om het 'combineren' of 'vervlechten' van verschillende ruimtelijke functies op één plek. De ruimte wordt hierdoor efficiënter benut en bovendien kan meervoudig ruimtegebruik bijdragen aan het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Ministerie van VROM, 2001) wordt de noodzaak van een efficiënter ruimtegebruik onderstreept, men spreekt hierover in termen van 'intensiveren, combineren en transformeren' van de ruimte. *"De ruimtebehoefte voor wonen en werken moet worden geacommodeerd door deze zoveel mogelijk te intensiveren en te combineren, door verrommelde woon- en werkmilieus te transformeren en – voor zover echt nodig – nieuwe uitleggebieden te realiseren. Combineren van wonen en werken past bij een algemene kwaliteitsbenadering die het rijk voor ogen staat"* (Ministerie van VROM, 2001)



Meervoudig ruimtegebruik druipt geheel in tegen de postmodernistische opvattingen van het CIAM (Congres Internationale des Architectes Modernes) die in de jaren veertig het 'scheidingsdenken' tot de norm hadden verheven. Ruimtelijke functies zoals wonen, werken en recreatie werden toen strikt van elkaar gescheiden. Dit heeft geleid tot verschijnselen als verrommeling en versnippering. Het intensiveren, combineren en transformeren van verschillende vormen van ruimtegebruik kan een antwoord zijn op de vraag hoe deze ontwikkelingen moeten worden bestreden.

Meervoudig ruimtegebruik is een relatief begrip. In welke mate de ruimte werkelijk meervoudig wordt gebruikt is afhankelijk van het schaalniveau en de tijd. Hoe groter de ruimte is die in ogenschouw wordt genomen en hoe langere tijd deze ruimte wordt gezien, hoe meer combinaties van functies zich zullen voordoen. Bij meervoudig ruimtegebruik op het lokale schaalniveau gaat het met name om het *intensiveren* van de ruimte. Dit kan in de eerste plaats door de ruimte efficiënter te benutten, bijvoorbeeld door meer koeien in één weide te laten grazen. Dit kan ook door de ruimte in *meerdere ruimtelijke dimensies* te gebruiken, bijvoorbeeld door ondergronds en/of bovengronds te bouwen. De functies worden dan letterlijk 'gestapeld' doordat naast de tweede (horizontaal) ook de derde dimensie (verticaal) van de ruimte wordt benut. Op regionaal of nationaal schaalniveau gaat het met name om het *combineren of verweven* van verschillende functies. De definitie die Harts *et al.* (1999) geven sluit hier goed bij aan: "*Meervoudig ruimtegebruik is het voorkomen van verschillende functies in elkaars nabijheid, of binnen een gebied*". Naast het schaalniveau speelt ook *de vierde dimensie van ruimte; tijd*, een rol bij meervoudig ruimtegebruik. Een ruimte kan tegelijkertijd meerdere 'functies vervullen' of 'ruimteclaims accommoderen'. Een voorbeeld hiervan is een recreatieplas die tegelijkertijd dienst doet als retentiebekken (waterberging). Ook kan ruimte 'volgtijdelijk' worden gebruikt, bijvoorbeeld een retentiegebied om in de winter pieken op te vangen en in de zomer bij droogte water aan te vullen. In navolging van het bovenstaande beschouwen Priemus *et al.* (2000) meervoudig ruimtegebruik in termen van functies, ruimte en tijd.

Functies: Wonen, werken, recreatie, natuur, water. Elk van deze hoofdfuncties kan verder worden verdeeld. Hoe verder functies worden uitgesplitst, hoe vaker sprake is van meervoudig ruimtegebruik.

Ruimte: Ruimte op verschillende schaalniveaus: gebouwdeel, gebouw, perceel, buurt, wijk, stadsdeel, etc. Hoe groter de schaal des te meer combinaties van functies zich zullen voordoen. In verticale zin gaat het ook om de ruimte onder de grond en boven het maaiveld, de derde dimensie.

Tijd: Het vervullen van meer functies in een bepaalde periode: uur, etmaal, week, maand, seizoen, etc. Hoe langer de tijdsperiode, des te meer combinaties van functies zich zullen voordoen.

In dit onderzoek wordt meervoudig ruimtegebruik gedefinieerd in het kader van integrale gebiedsontwikkeling toegespitst op waterberging. Hierbij dient de schaal van het plangebied als uitgangspunt te worden genomen. Dit in acht genomen wordt meervoudig ruimtegebruik gedefinieerd als: *het combineren van verschillende vormen van ruimtegebruik met waterberging binnen het plangebied van een integrale gebiedsontwikkeling.*

#### **2.4.2. Kansen en belemmeringen van meervoudig ruimtegebruik**

Habiforum heeft een uitgebreid overzicht opgesteld van de kansen en belemmeringen van meervoudig ruimtegebruik (Volkers, 2001). Hierbij is onderscheid gemaakt op drie (schaal)niveaus; het macro-niveau, het intermediaire (institutionele) niveau en het lokale niveau.

Op *macroniveau* zijn er voornamelijk kansen voor meervoudig ruimtegebruik. Deze kansen worden ook wel 'drivers' genoemd, want ze scheppen niet direct een kans, maar zijn meer een stimulans om in termen van meervoudigheid te denken en te handelen. In de eerste plaats is er een *sterke groei van ruimteclaims* waarneembaar. Deze groei is zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. De inherente (demografische) oorzaken zijn de aanhoudende bevolkingsgroei en huishoudenverdunding, toenemende mobiliteit, vrije tijd en recreatiebehoefte en de toenemende behoefte aan rust en ruimte (groen), met name onder de stedelijke bevolking. Door de gevolgen van klimaatverandering neemt de druk op de ruimte toe. Klimaatverandering kan derhalve ook als driver voor meervoudig ruimtegebruik worden aangemerkt. Ook is het opleidingsniveau en daarmee de mondigheid van burgers toegenomen. Er worden steeds *hogere eisen gesteld aan de ruimtelijke kwaliteit*. Deze aspecten hebben een algemene toenemende druk op de ruimte tot gevolg en vormen als zodanig een inherente kans voor meervoudig ruimtegebruik.

Op *lokaal of regionaal niveau* zijn er kansen en belemmeringen te onderscheiden. De kansen voor meervoudig ruimtegebruik liggen vooral in de groeiende belangstelling van de stedelijke samenleving voor het buitengebied terwijl tegelijkertijd bij boeren de weerstand tegen nevenactiviteiten afneemt. Deze trend biedt mogelijkheden voor een 'verbrede' landbouw, agrotourisme (recreatie) en natuurontwikkeling. 'Water' wordt door Habiforum aangemerkt als kwalitatieve drager voor de ontwikkeling en combinatie van verschillende functies. Ook vervoersknooppunten hebben potentieel voor het ontwikkelen van meervoudig ruimtegebruik. Toch hebben deze kansen op lokaal niveau ook hun beperkingen. Zo zorgt de toename van mobiliteit bij de knooppunten waar meervoudig ruimtegebruik wordt gerealiseerd voor een grotere druk op de ruimte en congestie van verkeersaders waardoor efficiënt ruimtegebruik zijn doel voorbij schiet. Ontwikkelingen in het buitengebied zijn in grote mate afhankelijk van de bereidheid van boeren die een machtspositie hebben als grondeigenaar. Ondanks de afnemende scepsis zijn er nog steeds veel boeren die niet zitten te wachten op nieuwe ontwikkelingen. Het bekende spreekwoord: "wat de boer niet kent eet hij niet" is ook in de context van meervoudig ruimtegebruik zeer toepasselijk. Het gefragmenteerde eigendom van percelen en het feit dat de ene boer wel en de andere niet wil meewerken aan een gebiedsontwikkeling kan het proces van een gebiedsontwikkeling gemakkelijk frustreren.

Op *intermediair (institutioneel) niveau* zijn de kansen voor meervoudig ruimtegebruik schaars. Wel sluit het 'meervoudige gedachtegoed' aan bij verschillende beleidsnota's zoals 'integraal waterbeheer' en 'platteland vernieuwing' en bij de gebiedsgerichte benadering die hieraan ten grondslag ligt. Ook is er door praktijkervaring met PPS en draagvlakmanagement voldoende kennis aanwezig om processen in goede banen te leiden (Volkers, 2001). Toch blijft meervoudig ruimtegebruik in de praktijk vaak uit en dat komt omdat er op het intermediaire niveau veel belemmeringen zijn. Het grootste probleem is dat bestemmingsplannen en starre milieuwetgeving niet voorzien in functiemenging (de Roo, 2001). De 'sectorale verkokering' van beleid frustreert een uniforme besluitvorming. Beleidsmakers zijn teveel bezig met hun 'eigen' doelen en slagen er niet in om werkelijk integraal beleid te implementeren en uit te voeren. Daar komt bij dat er sprake is van een bestuurlijke fragmentatie, waardoor het vaak onduidelijk is wie welke taken op zich neemt en waar de verantwoordelijkheden liggen. Het ontbreekt aan een sterk regionaal orgaan om gebiedsgericht beleid te faciliteren (Volkers, 2001). Een gevolg van de bestuurlijke fragmentatie is dat het vaak onduidelijk is wie betaalt. Collectieve baten zijn meestal lastig in geld uit te drukken waardoor PPS ook wordt bemoeilijkt. De onevenwichtige machtsverhoudingen tussen actoren belemmeren meervoudig ruimtegebruik, maar maken tegelijkertijd het procesmanagement wel tot een uitdaging. Als competitie en concurrentie belangrijker zijn dan coöperatie dan wordt het proces van meervoudig ruimtegebruik belemmerd. Een voorbeeld hiervan is de concurrentie tussen gemeenten die sneller kiezen voor eigenbelang terwijl het bij meervoudig ruimtegebruik juist van belang is om over grenzen heen te kijken. Gemeenten worden hierdoor ook vaak uitgespeeld door projectontwikkelaars die uit zijn op macht en zeggenschap.

## 2.5. Conclusies

De ruimtelijke ordening en het waterbeheer zijn de afgelopen decennia in verandering gekomen. De oorzaak hiervan is dat er een steeds grotere druk op de ruimte is ontstaan, mede door de nieuwe wateropgave. De algemene trend is dat de aanpak van ruimtelijke vraagstukken verschuift van een top-down (technisch-rationele) aanpak naar een bottom-up (communicatieve) aanpak en dat naar integrale oplossingen wordt gezocht. Dit heeft tot gevolg dat er steeds meer actoren bij het planningsproces worden betrokken en dat deze in toenemende mate actief participeren. Een voorbeeld hiervan is de rol van de waterbeheerder. Hij neemt in toenemende mate actief deel in het planningsproces en heeft ook meer mogelijkheden (handvatten) om zijn argumenten in te brengen.

De veranderingen in de ruimtelijke ordening en het waterbeheer vragen om meervoudig ruimtegebruik en om een interactieve aanpak. Meervoudig ruimtegebruik, het afstemmen van verschillende ruimteclaims, is een complexe opgave, zeker in Nederland waar de ruimte schaars is. Meervoudig ruimtegebruik biedt in theorie veel voordelen, maar in de praktijk ontbreekt het nog aan "prikkel" om meervoudig ruimtegebruik te stimuleren. Er is een omslag in het denken nodig. Het ruimtelijk vraagstuk is complexer geworden en de vraag is of het huidige proces van planvorming nog geschikt is of dat het moet veranderen. Meervoudig ruimtegebruik vergt grote inzet van betrokkenen, goed management van project en een juiste facilitering van het planvormingsproces. In hoofdstuk drie wordt hier verder op in gegaan.

### **3. Interactieve planvorming bij meervoudig ruimtegebruik**

#### **3.1. Inleiding**

Meervoudig ruimtegebruik is niet slechts een kwestie van verschillende ruimteclaims inhoudelijk op elkaar laten aansluiten. Om een plan te laten slagen, moeten verschillende belangen, doelstellingen en meningen met elkaar worden verenigd of op zijn minst op elkaar worden afgestemd. 'Interactieve planvorming' (IP) is het leidende methodische principe om met verschillende actoren en hun belangen om te gaan. In dit onderzoek wordt aangesloten bij onderstaande definitie van IP.

*"Interactieve planvorming is een proces waarbij belanghebbenden invloed hebben op de totstandkoming en kwaliteit van projecten door middel van interactie en uitwisseling van informatie gebaseerd op wederzijdse belangenbehartiging". (Woltjer, 1998)*

Het doel van interactieve planvorming is het creëren van draagvlak. Onder de term 'draagvlak' wordt onder andere gerekend: de creatie van een sociaal netwerk, het interesseren van projectontwikkelaars en/of investeerders en het mobiliseren van bepaalde (groepen) actoren (Voogd, 2001). Bij het creëren van draagvlak gaat het enerzijds om inhoudelijke doelmaximalisatie. Dit betekent komen tot een zo breed mogelijk gedragen plan (rapport en ontwerp) dat is samengesteld uit ideeën, kennis en belangen van verschillende partijen. Anderzijds is het doel van IP het optimaliseren van de activiteiten (deelprocessen) die ten grondslag liggen aan draagvlakverwerving. Dit hoofdstuk gaat met name in op het tweede deel van de doelstelling.

Interactieve planvorming kent veel deelprocessen. Of het nu gaat om het bevorderen van de communicatie tussen actoren, om het wegnemen van conflicten, het beheersen of beïnvloeden van de verhoudingen, het verduidelijken van de besluitvorming of het vergroten van de betrokkenheid, het zijn allemaal voorbeelden van activiteiten die vallen onder IP. In verschillende stadia zijn verschillende actoren in verschillende mate bij bovengenoemde (en andere) activiteiten betrokken. In dit hoofdstuk wordt de complexe samenhang tussen de betrokken actoren, de mate waarin zij participeren en interacteren en in welke fase van de planvorming zij dat doen, verduidelijkt. Ook wordt beschreven welke 'procesondersteunende middelen' kunnen worden ingezet om interactieve planvorming in goede banen te leiden.

#### **3.2. Complexiteit van interactieve planvorming bij meervoudig ruimtegebruik**

Het meervoudig ontwikkelen van een gebied is een complexe opgave. De mate van complexiteit van een ruimtelijk vraagstuk kan worden verklaard aan de hand van drie aspecten: het object, de context en het proces. In paragraaf 2.4 is het object van meervoudig ruimtegebruik, "een bepaalde ruimte in een bepaalde tijd", gedefinieerd. De context van meervoudig ruimtegebruik wordt bepaald door de betrokken actoren, hun belangen en de mate waarin zij participeren in het proces. In deze paragraaf worden de context en het proces (IP) van meervoudig ruimtegebruik verduidelijkt.

##### **3.2.1. Betrokken actoren en hun belangen**

In deze scriptie is al veelvuldig gesproken over "verschillende actoren" en "botsende belangen". Met name bij meervoudig ruimtegebruik is dit aan de orde, immers moeten verschillende (groepen) mensen gebruik maken van dezelfde ruimte en heeft iedereen daar een 'eigen' doelstelling bij. *"Een actor is een persoon, groep of instantie die van invloed kan zijn op de realisatie van een project"* (Voogd, 2001). Teisman (1998) omschrijft actoren als: *"eenheden die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedbare partij"*.

Het is gebruikelijk om onderscheid te maken tussen ‘publieke’ en ‘private’ actoren. Publieke actoren vertegenwoordigen het ‘publieke’ of ‘algemene’ belang en zijn doorgaans overheden. Private actoren (markt) vertegenwoordigen individuele belangen en handelen op dusdanige wijze dat hun ‘eigen’ doel wordt gemaximaliseerd. Burgers, boeren en belangengroepen kunnen als publieke- of private actoren fungeren maar worden meestal tot een aparte groep gerekend. Als publieke en private actoren samenwerken is sprake van een publiek-private samenwerking (PPS). Met name in de stedelijke planning komt PPS veelvuldig voor (Voogd, 2001).

Actoren kunnen verschillende invloed hebben op het planningsproces. Investeerders, ontwikkelaars en gebruikers van projecten hebben doorgaans een positieve invloed op de voortgang. De invloed van actoren kan echter ook negatief zijn, bijvoorbeeld als een actor probeert om de realisatie van een project tegen te werken. Voorbeelden van dergelijke actoren zijn actiegroepen, milieugroeperingen en burgers (al dan niet georganiseerd) die ongewenste ontwikkelingen een halt toe willen roepen, het zogenaamde “not in my backyard” (NIMBY) standpunt. Het goed kunnen omgaan met verschillende actoren is in planningsprocessen van wezenlijk belang (Voogd, 2001). Hoe het planningsproces verloopt is in grote mate afhankelijk van de inzet van verschillende actoren, de machtsverhoudingen en de mate waarin verschillende partijen van elkaar afhankelijk zijn.

### 3.2.2. Mate van participatie en interactiviteit

Om ruimtelijke ontwikkelingen in gang te zetten en te houden is het verstandig om de juiste actoren op het juiste moment actief te betrekken in het planningsproces. Hoe dit moet gebeuren en welke actoren wel en welke niet moeten participeren tijdens de planvorming is afhankelijk van het ruimtelijk vraagstuk. Bij een eenduidig (gestructureerd) vraagstuk is het niet zinvol als iedereen zich met de aanpak gaat bemoeien en volstaat een top-down, technisch-rationele aanpak van het probleem. Bij een meer- of minder complexe opgave is het van belang om betrokkenen te laten participeren in een bottom-up, communicatieve benadering. In dit laatste geval is interactieve planvorming de aangewezen methode (Tabel 3.1). Afhankelijk van de situatie (probleem) kan voor een van de verschillende vormen van IP worden gekozen; IP als onderhandelen, IP als pacificeren of IP als leren (Hendriks et al., 1999). Welke van deze vormen het beste kan worden ingezet is afhankelijk van de mate van consensus over de gehanteerde waarden en doelen en de mate van consensus over de beschikbare kennis en feiten.

Type probleemsituatie	Geschiktheid voor IP	Type IP
Gestructureerd probleem	Ongeschikt	Geen IP mogelijk
Matig gestructureerd probleem	Beperkt geschikt	IP als onderhandelen
Niet te structureren probleem	Beperkt geschikt	IP als pacificeren
Ongestructureerd probleem	Zeer geschikt	IP als leren

Tabel 3.1. Geschiktheid van de inzet van interactieve planvorming bij meer- of minder gestructureerde problemen (Bron: Hendriks et al., 1999)

Bij matig gestructureerde problemen is beperkte IP mogelijk. Hier zijn partijen met verschillende belangen en opvattingen bij een probleem betrokken maar er is wel overeenstemming over de beleidsdoelen. De interactieve planvorming is gericht op de uitruil van belangen en compensatie (IP als onderhandelen). Een voorbeeld hiervan is een kosten baten verdeling tussen de actoren. Het uiteindelijke plan dient als een ‘pakket van afspraken’ tussen de verschillende betrokkenen.

Bij een niet te structureren probleem zijn er conflicterende beleidsdoelen in het geding. Waarden en doelen zijn zodanig met elkaar in strijd dat elke keuze voor tenminste één van de betrokken actoren

onacceptabel is. In dit geval is IP gericht op conflictbeheersing of het verzoenen meningen en belangen (IP als pacificeren).

Voor ongestructureerde politiek-bestuurlijke en maatschappelijk complexe vraagstukken, zoals meervoudig ruimtegebruik en de nieuwe wateropgave is interactieve planvorming zeer geschikt. Doorgaans zijn daar veel verschillende actoren met verschillende opvattingen en belangen bij betrokken. Er heerst een grote mate van onenigheid en/of onzekerheid (ongestructureerde problematiek) over zowel beleidsdoelen als feiten. Het doel van IP in dergelijke gevallen is het verwerven van nieuwe kennis (IP als leren) en creatieve ideeën om draagvlak te creëren. Een voorwaarde van deze vorm van IP is een hoge mate van participatie en een gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen in het proces.

De mate waarin actoren participeren bij IP is verschillend. Er zijn actoren die veel te zeggen hebben en actief deelnemen, maar er zijn ook actoren die zich slechts laten informeren en zich verder afzijdig houden van het proces. Ook de interactie tussen verschillende actoren kan variëren van statisch tot dynamisch. In de 'participatieladder' van Arnstein (zie figuur 3.1) wordt aangegeven in welke mate actoren in de planvorming kunnen participeren.

<b>Mate van participatie</b>	
Non participatie	Overtuigen
	Voorlichten
Symbolische participatie	Informeren
	Inspraak
	Consulteren
Echte' participatie	Co-producen, samenwerken
	Delegeren
	Zelfbestuur

*Figuur 3.1: de participatieladder van Arnstein. (Bron: Woltjer, 1998)*

### 3.2.3. Fasering en deelprocessen van interactieve planvorming

Zoals in elk proces zijn ook bij interactieve planvorming verschillende fasen te onderscheiden. De fasering hangt samen met deelprocessen van IP.

1. Startfase
2. Informatie verzamelen
3. Informatie uitwisseling en interactie
4. Informatie uitwerken en plan opstellen
5. Reacties peilen
6. Besluitvorming
7. Evaluatiefase

Bovenstaande fasering geeft een algemeen beeld van de verschillende fasen die in IP worden doorlopen (Hendriks et al., 1999). Over het algemeen wordt in elke planvorming (interactief of niet) begonnen met een startfase waarin de eerste uitgangspunten worden bepaald, de betrokken actoren worden geïnventariseerd en de aanzet wordt gegeven voor de planvorming. Daarna volgt een aantal fasen die bij IP niet stapsgewijs maar iteratief worden doorlopen. Dit betekent dat niet strikt wordt vastgehouden aan de verschillende fasen en de volgorde ervan, maar dat ook, als nodig, steeds een terugkoppeling kan plaatsvinden of fasen naast elkaar of door elkaar worden doorlopen.

De opvatting van fasering bij IP is dat het moet worden gezien als middel en niet als doel. Enerzijds kan fasering bijdragen aan het structureren van een complex proces. Anderzijds kan het vasthouden aan een fasering gemakkelijk omslaan in rigiditeit. Een strikte fasering van planvorming gaat ten koste van de flexibiliteit terwijl het inspelen op de situatie juist de kracht is van IP. Een voorbeeld is het peilen van reacties. Het is verstandig om reacties te peilen voordat een besluit genomen wordt. Maar om bij interactieve planvorming in te kunnen spelen op de situatie worden er voortdurend reacties gespeeld. Dit gebeurt dan echter ongemerkt.

Bij interactieve planvorming wordt er naar een breed gedragen besluit toegewerkt. Er moeten keuzes worden gemaakt hoe de ruimte wordt ingericht of beheerd en hoe functies over de ruimte worden verdeeld. Bij meervoudig ruimtegebruik is het nemen van beslissingen extra moeilijk. Immers zijn er allerlei verschillende actoren; burgers, bedrijven, instellingen en overheden bij de besluitvorming betrokken. Bij IP wordt ook de besluitvorming gezien als een interactieproces tussen actoren, dit wordt 'pluricentrische besluitvorming' genoemd (Teisman, 1998). De wederzijdse afhankelijkheid van actoren en de moeite die moet worden genomen om belangen en doelstellingen bij elkaar brengen is de kern van meervoudig ruimtegebruik en deze sluit dus goed aan bij de pluricentrische benadering.

Of het na de besluitvorming ook werkelijk tot meervoudige ruimtelijke ontwikkeling komt is in grote mate afhankelijk van de kwaliteit van de besluitvorming en het vermogen van de verschillende partijen om deze besluitvorming goed te managen. De deelprocessen van IP moeten daarom goed worden gefaciliteerd. Procesondersteunende middelen kunnen daarbij uitkomst bieden.

### 3.3. Procesondersteunende middelen bij interactieve planvorming

'Procesondersteunende middelen' (POM) zijn middelen die kunnen worden ingezet om het proces van interactieve planvorming te ondersteunen. POM kunnen verschillende vormen aannemen. Een POM kan een tastbaar 'ding' zijn, zoals een maquette of een krant, maar vaker is het een gebeurtenis, een systeem, een instrument of een methode. In alle gevallen speelt 'informatie' een centrale rol bij de procesondersteuning. Tot informatie worden gerekend: kennis, meningen, feiten, gegevens, doelen, belangen, wensen, ideeën en andere opvattingen aangaande het betreffende ruimtelijk vraagstuk. Er worden hier vier soorten POM onderscheiden:

- POM gericht op het verzamelen van informatie
- POM gericht op het verwerken en/of analyseren van informatie
- POM gericht op het verstrekken van informatie
- POM gericht op het uitwisselen van informatie

Bij interactieve planvorming is het van belang om in het begin alle informatie te vergaren. De informatie moet een goede afspiegeling vormen van alles wat de betrokken actoren *kunnen en willen* inbrengen en van alles wat er beschikbaar is over het betreffende gebied. In latere stadia van de planvorming wordt deze informatie geraadpleegd, geanalyseerd en al dan niet actief uitgewisseld om uiteindelijk te komen tot een breed gedragen plan.

Om informatie te verzamelen kunnen verschillende POM worden gebruikt. Allereerst wordt vaak een *actoren-analyse* gedaan om te inventariseren welke actoren betrokken zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Als dit duidelijk is kunnen verschillende actoren worden benaderd om alle informatie boven tafel te krijgen. Een veel gebruikt middel bij het vergaren van informatie is een *enquête*. Ook kan voor een persoonlijke benadering worden gekozen in de vorm van een (*diepte*)*interview* of zelfs een gesprek bij iemand thuis (*huisbezoek*). In een dergelijk gesprek kan gedetailleerde informatie worden ingewonnen. Een andere mogelijkheid is een *bijeenkomst* organiseren waar alle betrokkenen hun informatie kunnen inbrengen.

Als alle informatie is verzameld dan kan deze worden verwerkt. Vaak is een eerste stap structuur aanbrenge in de veelvoud aan informatie. Dit kan worden gedaan met behulp van een *SWOT-analyse*. SWOT staat voor Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats. De sterke- en zwakke punten, de mogelijkheden (kansen) en de beperkingen van een ruimtelijk vraagstuk worden in beeld gebracht. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende vormen van informatie (kennis, feiten, belangen, meningen etc.). Als alle informatie is gestructureerd dan kunnen verschillende POM worden ingezet om de informatie te verwerken of te analyseren.

Het merendeel van de informatie wordt tegenwoordig verwerkt en geanalyseerd met behulp van computers. Voorbeelden van computergestuurde POM zijn *Geografische informatiesystemen* (GIS) en *Beslissingsondersteunende systemen* (BOS). Ook (*reken*)*modellen* en *statistische programma's* kunnen uitkomst bieden bij het doorgronden van verhoudingen tussen informatie(bronnen) en het verwerken van kwantitatieve gegevens. *Grafische computerprogramma's* worden gebruikt om het ontwerp van een plan te maken.

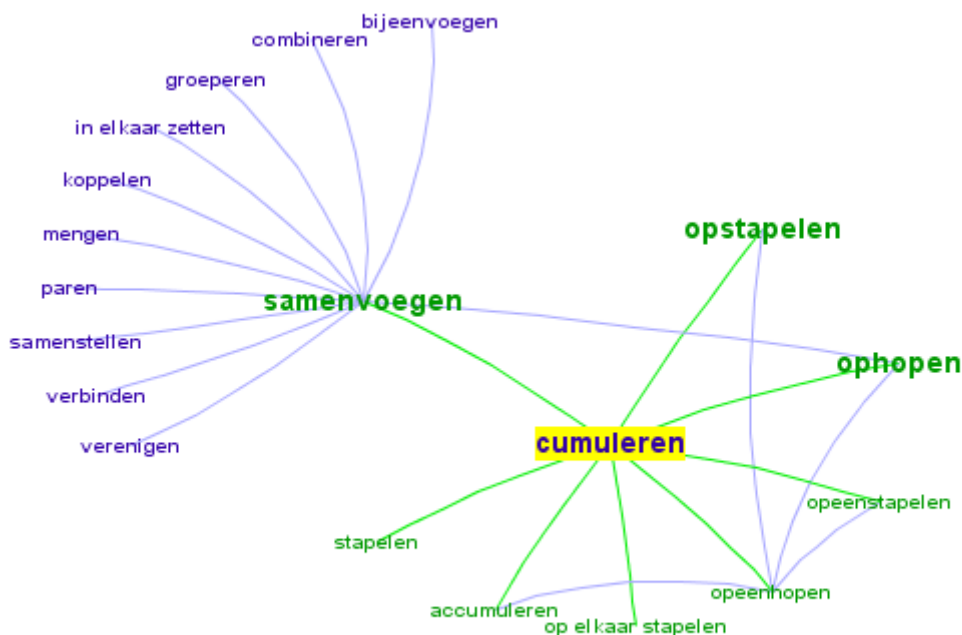
Een POM kan ook gericht zijn op het verstrekken van informatie, de zogenaamde informatievoorziening. De rol van de media en internet is niet meer weg te denken uit de huidige informatievoorziening. Via een *website* of een *digitale nieuwsbrief* kan allerlei informatie aan belanghebbenden worden verstrekt. Ook via *televisie* en *radio* kunnen belanghebbenden op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen van een project. Maar informatie wordt niet altijd in digitale vorm gepresenteerd. Ook een *krant* of *folder* kan voorzien in de informatiebehoefte.



Meestal wordt er bij een gebiedsontwikkeling een *bezoekerscentrum* opgezet waar men voor informatie terecht kan. In het bezoekerscentrum staat een *maquette* van het plangebied opgesteld, hangen *posters* met sfeerimpressies en worden *folders* verstrekt die men thuis kan doornemen. Ook worden vaak *informatiemarkten* of andere bijeenkomsten georganiseerd waar presentaties worden gehouden.

Voorgaande procesondersteunende middelen zijn vooral gericht op eenzijdige relaties waarin weliswaar meerdere actoren betrokken zijn, maar steeds maar één actor een actieve rol speelt in het deelproces. Een voorbeeld hiervan is een *presentatie*. Er is één actor die de presentatie verzorgt en de andere actoren zijn toehoorder. Soms is er een wisselwerking tussen actoren, bij een *inspraakavond* komt het publiek bijvoorbeeld ook aan het woord, maar dan draaien de rollen zich om. Ook dan is er een actieve rol voor de spreker (de inspreker uit het publiek) en een passieve rol voor de toehoorders. In de definitie van interactieve planvorming (Woltjer, 1998) wordt de “uitwisseling van informatie” genoemd als onderdeel van IP. Strikt genomen voldoet het aan elkaar verstrekken van informatie aan deze opvatting van IP. In dit onderzoek wordt deze vorm van het uitwisselen van informatie ‘passieve communicatie’ genoemd. Een bekend en veel toegepast POM dat de passieve communicatie ondersteunt is *email*. Ook een *vergadering* heeft dikwijls het karakter van het wederzijds verstrekken van informatie. Uiteindelijk kan het tot oplossingen leiden en kan de communicatie worden bevorderd, maar vaak verzand de communicatie omdat aan de gebruikelijke verhoudingen en structuren wordt vastgehouden. Overigens betekent deze kritische noot niet dat passieve communicatie ongeschikt is voor het proces van IP. In tegendeel, passieve communicatie verduidelijkt en is bovendien zeer efficiënt.

Effectief voor het creëren van draagvlak is echter vooral het bevorderen van de actieve communicatie. Bij actieve communicatie wordt ook onderling informatie uitgewisseld, maar is het doel om informatie te ‘cumuleren’. Dit betekent dat verschillende informatiebronnen worden gecombineerd en dat er verbanden worden gelegd. Dat dit proces veel verschillende kanten heeft, blijkt ook uit het groot aantal synoniemen dat de Nederlandse taal kent voor het woord “cumuleren” (zie figuur 3.2).



Figuur 3.2: grafische weergave van het woordenverband van ‘cumuleren’. (Bron: www.synoniemen.net)

Bij het cumuleren van informatie wordt de input van verschillende actoren samengevoegd, er zijn dus meerdere actief betrokken actoren die tegelijkertijd meedenken of bijdragen aan een oplossing van het vraagstuk. In dit geval is er geen situatie van hoor en wederhoor, maar zijn actoren toehoorder en spreker tegelijk. Ook om de actieve communicatie te bevorderen of ondersteunen zijn POM beschikbaar. Voorbeelden hiervan zijn *brainstormsessies*, *interactieve workshops* en een *debat of discussie*. Deze POM bevorderen de communicatie en zijn gericht op samenwerking. Een kanttekening hierbij is dat bij een debat of discussie vaak tegenstellingen centraal staan terwijl het bij het creëren van synergie wel moet gaan om het zoeken naar overeenkomsten, dus dit moet wel duidelijk als uitgangspunt worden genomen in het debat. Momenteel zijn er ook ontwikkelingen gaande in de multimedia om actieve communicatie te bevorderen. 'Online communities' en fora zijn hier voorbeelden van.

Tot slot zijn er ook POM die in verschillende fasen kunnen bijdragen aan de planvorming. Geografisch informatie en GIS is een voorbeeld van een POM dat op meerdere vlakken IP kan ondersteunen. Met GIS kunnen ruimtelijke gegevens worden opgeslagen, beheerd, bewerkt, geanalyseerd, geïntegreerd en gepresenteerd. GIS wordt ingezet bij het inventariseren en in kaart brengen van verschillende ruimteclaims. Onderlinge ruimtelijke relaties kunnen vervolgens met behulp van analysetechnieken worden verduidelijkt. Ook wordt GIS ingezet om actoren te informeren en om plannen te presenteren en informatie te verstrekken naar de betrokkenen. Het draagt inhoudelijk bij aan het plan (ontwerp, tekening, constructie, kaart, getallen en cijfers), maar daarnaast kan ook het proces worden ondersteund (gefaciliteerd). Verschillende belangen en doelstellingen kunnen inzichtelijk worden gemaakt en worden afgewogen. Rekenwerk en modelleren speelt hierbij een rol. Zo kunnen bijvoorbeeld de ruimtelijke gevolgen van verschillende scenario's worden bekeken en beoordeeld (Bouten, 2009). Ook de uitwisseling van data en kennis via het internet wordt steeds belangrijker in GIS. Menig waterschap en gemeente heeft tegenwoordig een online informatiesysteem (Geo-portaal) om plannen en digitale kaarten aan betrokkenen te verstrekken.

De complexiteit van meervoudig ruimtegebruik is vooral gelegen in de processen om met de veelvoud aan actoren en hun uiteenlopende belangen om te gaan. Beslissingsondersteunende systemen (BOS) kunnen het abstracte proces van belangenafweging ondersteunen door er op een concretere manier invulling aan te geven. Door beoordelingscriteria en gewichten toe te kennen aan verschillende doelstellingen worden de gevolgen van politieke keuzes inzichtelijk gemaakt. Nu zijn het geen ondefinieerbare waarden en normen meer waar de discussie op vast loopt, maar concrete getallen die voor iedereen inzichtelijk zijn en een rationele benadering mogelijk maakt. Met analysetechnieken als multicriteria analyse (MCA) en gevoeligheidsanalyse wordt onderzocht welk alternatief onder welke voorwaarden het beste scoort. Beslissingsondersteunende systemen worden in tal van vakgebieden (bijvoorbeeld ook in de geneeskunde) ingezet om complexe vraagstukken te structureren en de keuzes voor alle partijen inzichtelijk te maken. Ook bij ruimtelijke vraagstukken en dan met name bij integrale gebiedsontwikkeling kan BOS een goed procesondersteunend middel zijn bij het proces van interactieve planvorming.

Gecombineerd kunnen GIS en BOS bijdragen aan het zoeken naar oplossingen en overeenstemming bij de aanpak van complexe ruimtelijke vraagstukken. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de systemen slechts een ondersteunende rol vervullen, het heten niet voor niks procesondersteunende middelen. De daadwerkelijke beslissingen en het ontwerp of covenant worden uiteindelijk toch door de beslisser bepaald. De uitkomsten van de systemen kunnen dan ook vooral worden beschouwd als een ex ante evaluatie van het ontwerp en beleid. Na de beoordeling door betrokkenen worden de parameters nog eens bijgesteld en wordt weer een nieuwe set maatregelen interactief doorgerekend. Dit is het voordeel van de snelle computers en mogelijkheden van deze tijd.

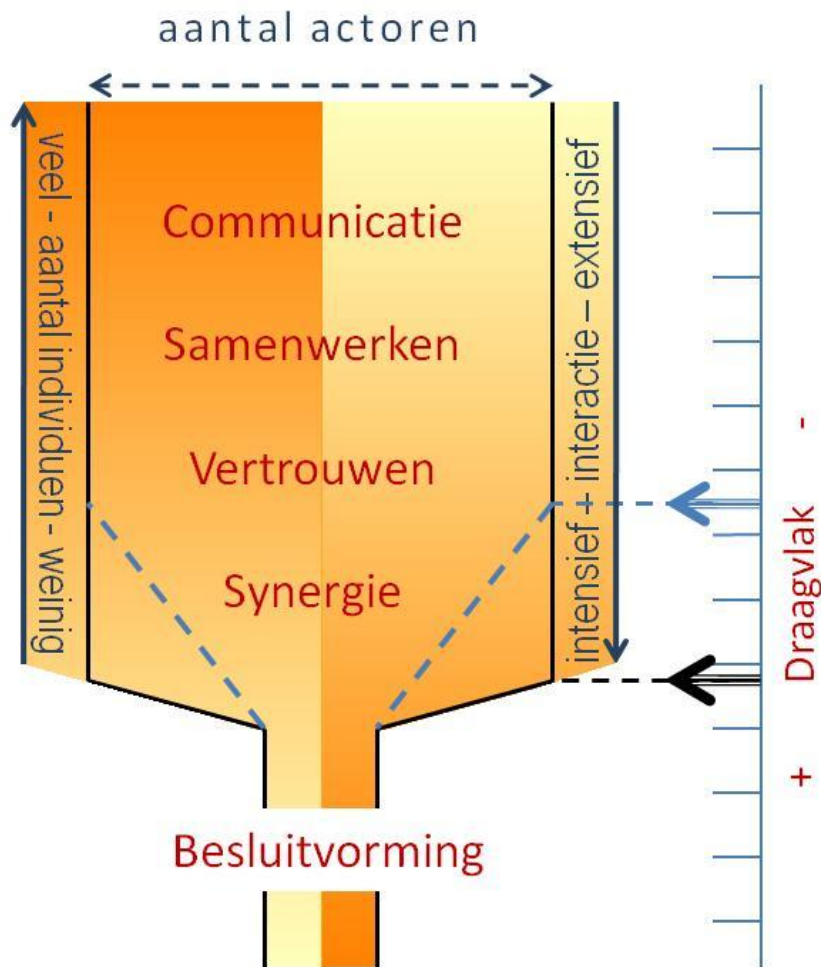
Samenvattend kan worden gesteld dat het er niet om gaat welke POM worden ingezet, maar hoe en in welke fase van IP ze worden gebruikt. Alle bovengenoemde POM kunnen, mits goed en op het goede moment toegepast, het proces van interactieve planvorming ondersteunen of in goede banen leiden.

### **3.4. Conclusies**

Het doel van interactieve planvorming is het creëren van draagvlak. Draagvlak wordt verkregen door een goede communicatie met alle betrokkenen en het bevorderen van de samenwerking zodat er vertrouwen kan ontstaan en synergie gerealiseerd kan worden. Om dit te bereiken moet een omslag in het denken bij actoren worden gerealiseerd. Van oorsprong heeft het scheiden van ruimtelijke functies ervoor gezorgd dat actoren vooral met hun 'eigen' belang en doelstelling bezig zijn. Hierdoor ontstaan conflicten in de ruimte en zien actoren elkaar als tegenstanders. Conflicten (tegenstanders) moeten plaatsmaken voor samenwerking (medestanders) om meervoudig ruimtegebruik mogelijk te maken. De gedachten over meervoudig ruimtegebruik moeten verschuiven van defensief, negatief en conflicthantering naar proactief, positief en kansbenutting. Van waterbeheerders en boeren wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij niet alleen vanuit hun eigen doelstelling denken en een optimaal functioneel peilbeheer nastreven, maar ook dat ze, met oog op de toekomst en bufferwerking van het systeem, ruimte laten voor fluctuaties en inspelen op kansen die er zijn om hun bedrijfsvoering te combineren met bijvoorbeeld natuur(ontwikkeling).

Door alle betrokkenen al in een vroeg stadium van de planvorming te betrekken, kan de communicatie worden verbeterd. Daarbij dienen alle actoren een proactieve houding aan te nemen, hun kennis en mening te delen, maar ook open te staan voor andere meningen. Actoren moeten zich bewust zijn van hun (macht)positie, maar dienen deze niet te 'misbruiken'. Dit is de essentie van de pluricentrische benadering van planvorming (Teisman, 1998). Het opbouwen van wederzijds vertrouwen heeft tijd nodig. Door samen te werken, gezamenlijke opgaven te stellen, en afspraken te maken wie welke taak voor zijn rekening neemt, kan vertrouwen gewonnen worden. Er moet aandacht zijn voor de financiële verhoudingen en voor alle actoren moet duidelijk zijn wat het plan inhoudt en welke keuzes eraan ten grondslag liggen. Ook transparante planvorming vergroot het vertrouwen tussen verschillende actoren. Het vervlechten van verschillende doelstellingen is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van meervoudig ruimtegebruik. Om uiteindelijk synergie te bereiken moet er niet alleen vertrouwen zijn maar moeten de verschillende partijen ook bewust zijn van de mogelijkheden en voordelen die meervoudig ruimtegebruik te bieden heeft. Bij een goede communicatie, samenwerking, vertrouwen en synergie komt uiteindelijk het draagvlak voor integrale gebiedsontwikkeling als vanzelf. Immers, als verschillende partijen het nut inzien van samenwerking en als het bovendien loont, dan zal het niet lang duren voordat meervoudig ruimtegebruik en interactieve planvorming zich verder zullen ontwikkelen.

De valkuil van interactieve planvorming is dat de complexiteit van het proces leidt tot ongestructureerde chaos. Woltjer (1998) stelt dat het van belang is om een 'trechtersvorm' te hanteren bij het betrekken van actoren. In het begin is het proces 'opener' en zijn er meer actoren betrokkenen dan later in het proces. Wanneer dit wordt gespiegeld aan de chronologie van communicatie – samenwerken – vertrouwen – synergie – draagvlak - besluitvorming, dan lijkt het verstandig om zolang mogelijk alle actoren bij het proces betrokken te houden en pas te convergeren als het draagvlak gerealiseerd is (figuur 3.3).



*Figuur 3.3: Het traject naar besluitvorming bij interactieve planvorming. Over de breedte van de figuur wordt het aantal betrokken actoren weergegeven. De volle breedte betekent dat alle actoren bij de planvorming moeten worden betrokken. De trechter versmalt zodra het draagvlak is bereikt. De linkerhelft en de rechterhelft van de trechter verbeelden respectievelijk het aantal betrokken individuen en de mate waarin er sprake is van interactie (donker: veel resp. intensief en licht: weinig resp. extensief). De pijl bij de schaalpeil rechts naast de figuur geeft aan wanneer het draagvlak is bereikt en de convergentie kan worden ingezet.*

In het grootste gedeelte van het proces blijven dan alle actoren betrokken. Het aantal individuen dat bij de planvorming is betrokken neemt weliswaar af maar de interactie tussen deze individuen wordt geïntensiveerd. Op die manier blijft het proces beheersbaar en wordt de facilitering vergemakkelijkt. Deze verschillen in aantallen en intensiteit hebben waarschijnlijk invloed op de geschiktheid van de procesondersteunende middelen die ingezet kunnen worden bij interactieve planvorming.

De hypothese van dit onderzoek is dat procesondersteunende middelen op een positieve wijze bijdragen aan het proces van interactieve planvorming. Of dit ook werkelijk het geval is wordt in de praktijk onderzocht aan de hand van een casestudy. Hiervoor wordt in het volgende hoofdstuk gekeken naar het proces gedurende de planvorming van de ontwikkeling van Meerstad.

## 4. Casestudie: gebiedsontwikkeling Meerstad

### 4.1. Inleiding

Een recent voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling is 'Meerstad'. Dit is een van de eerste grootschalige gebiedsontwikkelingen in Nederland, met een ambitieuze integrale doelstelling. Meerstad is aangemerkt als 'voorbeeldproject van ontwikkelingsplanologie' en tevens als 'pilot-project PPS'. Meerstad heeft deze onderscheidingen te danken aan de interactieve en integrale aanpak van het project. Wonen, werken, recreatie, natuurontwikkeling en waterberging worden er gecombineerd. De grote schaal van het project en de veelzijdige invulling maakt de ontwikkeling van Meerstad tot een complexe opgave. In de voorgaande hoofdstukken is al veel geschreven over deze complexiteit. Aan de hand van theorieën en begripvorming is gesteld dat op verschillende manieren procesondersteuning kan (en zou moeten) worden toegepast om het interactieve proces in goede banen te leiden.

In dit hoofdstuk wordt in de praktijk gezien hoe het proces van interactieve planvorming verloopt en in hoeverre procesondersteunende middelen (POM) ook daadwerkelijk worden ingezet. Achtereenvolgens wordt een casusbeschrijving van Meerstad gegeven, wordt verduidelijkt welke actoren bij de ontwikkeling van Meerstad zijn betrokken en hoe deze zich tot elkaar verhouden, en wordt beschreven hoe het masterplan van Meerstad tot stand is gekomen in een interactief proces. Vervolgens wordt beschreven hoe de communicatie of interactie tussen verschillende actoren is verlopen en op welke punten deze is gestuurd en ondersteund door de inzet van POM. In feite wordt in dit hoofdstuk de hypothese getoetst *“dat POM op een positieve wijze bijdragen aan het proces van interactieve planvorming”*.

### 4.2. Methode van de casestudie

Het doel van deze casestudy is om aan de hand van een praktijkvoorbeeld (Meerstad) vast te stellen of en zo ja hoe interactieve planvorming kan worden bevorderd door de inzet van procesondersteunende middelen. Aan de hand van verschillende bronnen is onderzocht hoe het planvormingsproces is verlopen en is geïnventariseerd welke POM tijdens de planvorming van Meerstad zijn toegepast, in welke fasen en door wie de POM zijn gebruikt, hoe de POM zijn gebruikt en wat de meerwaarde was van de inzet van deze middelen voor het verloop van het proces.

In chronologische volgorde zijn de volgende stappen in deze casestudy genomen:

- Bepalen van een geschikte casus
- Bestuderen documentatie
- Diepte-interviews met sleutelpersonen
- Verwerken van de interviews tot geschikte informatie
- Aggregeren van informatie en trekken van conclusies

### Bepalen van een geschikte casus

Om een geschikte casus te vinden is eerst een lijst met criteria opgesteld waaraan de casus moest voldoen. De belangrijkste gehanteerde criteria zijn:

1. Actuele gebiedsontwikkeling en afgeronde planvorming.
2. In het kader van meervoudig ruimtegebruik moeten in het project meerdere ruimteclaims vertegenwoordigd zijn (waterberging, wonen, natuur, landbouw, recreatie en anderen).
3. Integrale doelstelling en interactieve aanpak bij planvorming.
4. Er zijn verschillende actoren bij betrokken, bij voorkeur publieke, private en overigen.
5. Mogelijkheid om sleutelpersonen te interviewen.
6. Voldoende literatuur en andere bronnen beschikbaar.
7. Bij voorkeur in de buurt van Groningen.

Met inachtneming van bovenstaande criteria is er contact geweest met een aantal grote adviesbureaus en is op het internet gezocht naar projecten in de praktijk. Vervolgens zijn telefoongesprekken gevoerd met mensen die betrokken zijn, of zijn geweest bij deze projecten. Uiteindelijk is besloten tot Meerstad omdat het voldeed aan de meeste criteria.

Toen eenmaal tot Meerstad was besloten, is eerst een gesprek gevoerd met een medewerker van het projectbureau Meerstad in Harkstede. Het projectbureau is het centrale punt voor de informatievoorziening rondom de ontwikkeling van Meerstad. Zij verzorgt de presentaties op informatieavonden in een zaal waar ook een maquette van het plangebied is opgesteld en waar folders voor geïnteresseerden beschikbaar zijn. Zij beheert de website ([www.meerstad.eu](http://www.meerstad.eu)) en geeft een aantal keer per jaar een "Meerbericht" uit. Uit het gesprek kwam naar voor welke documenten het beste konden worden geraadpleegd, welke actoren bij de ontwikkeling van Meerstad betrokken zijn en welke sleutelpersonen het beste konden worden benaderd voor een interview.

### Bestuderen documentatie

Om de achtergronden, de doelstellingen en de aanpak van het project Meerstad goed te doorgronden zijn eerst het Masterplan (Alle Hesper & KCAP, 2005) en de Bijlagen (Alle Hesper & KCAP, 2005a) bestudeerd. Beide rapporten geven inzicht in het planningsproces en de inhoudelijke onderdelen van het plan, welke actoren een doorslaggevende rol hebben gespeeld in de planvorming, welke procedures zijn gevolgd en welke (voorbereidende) analyses zijn gedaan. Een groot gedeelte van de achtergronden in dit hoofdstuk zijn geïnspireerd op deze rapporten. Daarnaast zijn ook verschillende edities van "Meerbericht" gelezen. Deze geven een algemeen beeld van het verloop van het proces, zaken die in meer of mindere mate aandacht hebben gekregen tijdens de planvorming en ook wordt in de Meerberichten de gebiedsontwikkeling duidelijk vanuit verschillende belangen belicht. In het masterplan en de bijlagen, maar ook in de Meerberichten wordt nauwelijks gesproken over procesondersteunende middelen.

### Diepte-interviews met sleutelpersonen

Om meer specifieke informatie te vergaren over procesondersteunende middelen zijn diepte-interviews gehouden. De interviews zijn afgenomen bij sleutelpersonen, mensen die tijdens de planvorming van het project een grote rol van betekenis hadden en het proces op de voet hebben gevolgd. Getracht is om juist die personen te spreken die een duidelijk beeld hebben van het proces en de inzet van procesondersteunende middelen. Dit betekent niet dat de respondentengroep ook representatief is voor alle actoren die bij Meerstad zijn betrokken. Een lijst van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.

Voor het opstellen van het interview, het verwerken van de gegevens en het hieraan verbinden van conclusies is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoekstechnieken zoals beschreven door Baarda et al., (2005). Onderzoek op basis van interviews is in grote mate afhankelijk van de vraagstelling en het onderzoeksperspectief. De centrale vraagstelling bij de interviews luidt: *is bij de planvorming van Meerstad gebruik gemaakt van procesondersteunende middelen, zo ja, welke en hoe, en wat was de meerwaarde van de POM voor de planvorming?* Deze centrale vraagstelling is geoperationaliseerd in deelvragen, de vragenlijst van het interview (zie bijlage2). De interviews zijn opgesteld, afgenomen en verwerkt vanuit een planologische optiek met voorkennis van het onderwerp, theorieën en andere praktijkvoorbeelden. Deze voorkennis heeft geleid tot de hypothese dat *procesondersteunende middelen op een positieve wijze kunnen bijdragen aan het proces van interactieve planvorming*. Getracht is om de respondenten niet met dit beeld te beïnvloeden door de vraagstelling neutraal te formuleren.

De interviews zijn 'face-to-face' (mondeling) en individueel afgenomen. De reden voor deze opzet heeft te maken met het onderwerp en de samenstelling van de respondentengroep. Om per actor na te gaan wat de visie op het planvormingsproces is, is het van belang om individuele interviews te houden, mede om sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen (Baarda et al, 2005). Hiermee wordt bedoeld dat personen in elkaars aanwezigheid misschien niet het achterste van hun tong laten zien. Het interview is halfgestructureerd zodat het gesprek kan worden gestuurd naar de focus van het onderzoek, de procesondersteunende middelen, maar tegelijkertijd ruimte wordt gelaten voor een eigen bewoording van de respondent.

#### Verwerken van de interviews tot geschikte informatie

De interviews zijn in een aantal stappen uitgewerkt (zie ook bijlage 3). De antwoorden van de respondenten zijn eerst opgenomen met een audiorecorder. Aan de hand van de opname is elk interview uitgeschreven in fragmenten. Vervolgens zijn alle fragmenten van alle interviews geselecteerd, samengevoegd en gerubriceerd naar onderwerp. In de volgende stap zijn alle feiten en meningen van elkaar gescheiden. Dit heeft geresulteerd in één fragmentenstructuur waarin de feitelijke omstandigheden en gang van zaken wordt verduidelijkt (bijlage 4.1) en één andere (meer arbitraire) fragmentenstructuur waarin de meningen van verschillende respondenten zijn samengevat (bijlage 4.2).

#### Aggregeren van informatie en trekken van conclusies

Uiteindelijk is de fragmentenstructuur geaggregeerd en geanalyseerd in relatie tot de theorie en hypothese zoals beschreven in paragraaf 3.4. Deze analyse vormt de basis van de overige paragrafen van dit hoofdstuk. In volgorde worden beschreven:

- De uitgangssituatie en de geplande invulling van Meerstad
- De actoren die bij de planvorming betrokken zijn
- Het proces van planvorming
- Het gebruik van procesondersteunende middelen bij de interactieve planvorming

### 4.3. Over Meerstad

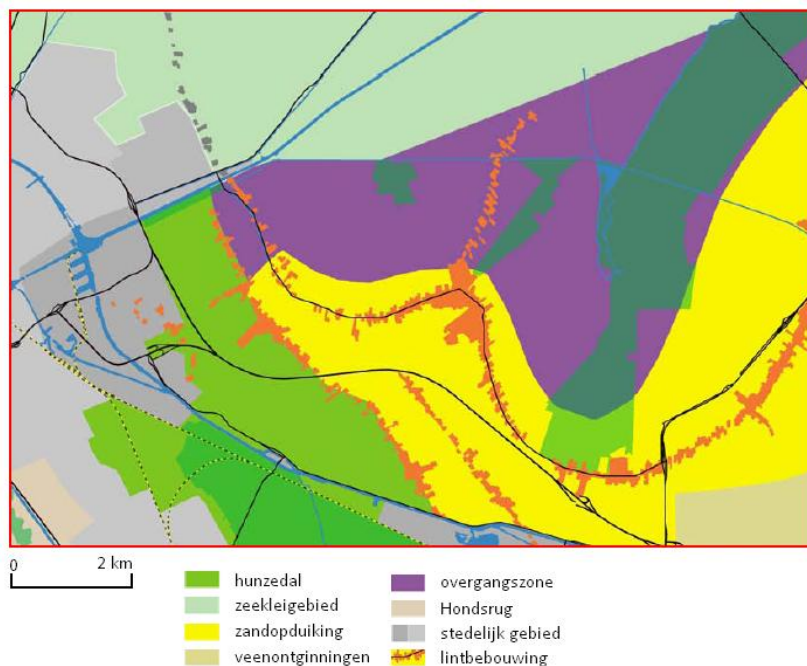
Het plangebied van Meerstad (ca. 2400 ha) ligt ten oosten van de stad Groningen (zie figuur 4.1). Tot omstreeks 2026 zullen er 10.000 woningen, een groot meer (ca. 600 ha) en natuur in de vorm van Groen In en Om de Stad (GIOS) en Ecologische Hoofd Structuur (EHS) gerealiseerd gaan worden. Hiermee geeft deze gebiedsontwikkeling gehoor aan de diverse ruimtelijke opgaven die worden omschreven in het Provinciaal Omgevingsplan Groningen (Provincie Groningen, 2000).



Figuur 4.1: het plangebied van gebiedsontwikkeling Meerstad. (Bron: www.maps.google.nl)

#### De huidige situatie en kenmerken van het plangebied

Om de toekomstige ontwikkelingen goed te laten aansluiten op de huidige situatie en gebiedskenmerken is door de planontwerpers een landschapsanalyse gedaan. In vlakken, lijnen en punten zijn respectievelijk de landschappelijke eenheden, structurerende elementen en belangrijkste (knoop)punten weergegeven (zie figuur 4.2). Van oorsprong heeft het gebied een landelijk karakter. Het plangebied is opgebouwd uit een zandrug met lintbebouwing, veengronden (overgangszone) en zeeklei. Weidebouw en in mindere mate akkerbouw zijn de voornaamste grondgebruiksvormen.



Figuur 4.2: De landschappelijke structuur van Meerstad (Bron: Alle Hosper & KCAP, 2005a)

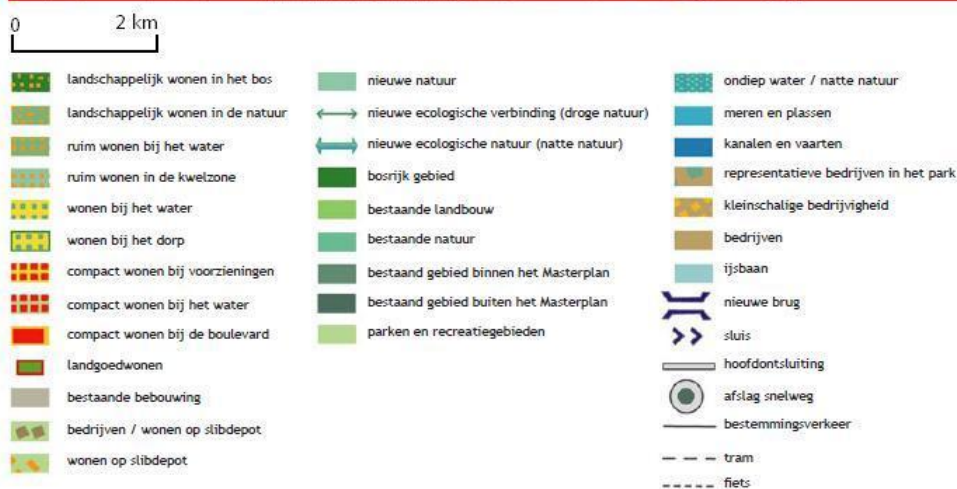


## Het masterplan

In maart van 2001 werd door de publieke partijen de intentieovereenkomst getekend met de volgende doelstellingen (Alle Hosper & KCAP, 2005):

1. De bouw van op termijn 10.000 (bijgesteld, was eerst 8.000) woningen in het middensegment en het hogere segment;
2. De aanleg van een groot meer, gericht op de buffering en berging van water;
3. Het creëren van een recreatieve trekker, ondermeer in de vorm van het genoemde meer;
4. De ontwikkeling van een robuuste verbindingzone ter versterking van de ecologische (hoofd)structuur van stad en regio; en daarmee:
5. De aanleg van een nieuw, kwalitatief hoogwaardig landschap van substantiële omvang (GIOS).

Bij het ontwerp van het masterplan (figuur 4.3) is zoveel mogelijk rekening gehouden met de landschappelijke structuur van het plangebied. De gebiedspecifieke kenmerken (hoogteligging, grondsoort) zijn leidend geweest voor de verdeling van verschillende functies. Woningen zijn op de



Figuur 4.3: het Masterplan van Meerstad (Bron: Alle Hosper & KCAP, 2005a)

hoger gelegen zandgronden bestemd en de lagere veengronden worden afgegraven om het meer te creëren.

Het meer is een verbindend element en speelt een centrale rol in de afstemming van de verschillende ruimteclaims. De functie van het meer is tweeledig; het voorziet in de recreatieve behoefte en het doet ook dienst als een buffer in het regionale watersysteem. In nattere perioden kan circa 3.000.000 m<sup>3</sup> water in het meer worden geborgen. Hiermee kan wateroverlast in bebouwde gebieden (Groningen, Slochteren, Meerstad) worden voorkomen. Aan de westkant van het meer raken rode en blauwe functies elkaar en versterkt het meer de leefkwaliteit van het woongebied. Een belangrijke doelstelling van de regiovisie, het bouwen van meer woningen in het midden- en hogere segment wordt hiermee gehaald. Aan de oostkant van het meer raken groene en blauwe functies elkaar. Hier wordt de ecologische hoofdstructuur versterkt (vergroting biodiversiteit) door de natte natuur rondom de oevers van het meer. Bij Meerstad geldt een duidelijke verdeling van ruimteclaims; voor elke hectare rood moet ook een hectare blauw en een hectare groen in het plangebied worden ingevuld. Op deze manier blijft de ruimtelijke kwaliteit van Meerstad gewaarborgd. Het uitgangspunt van Meerstad ligt duidelijk bij meervoudig ruimtegebruik, getuige ook het logo van Meerstad (figuur 4.4).

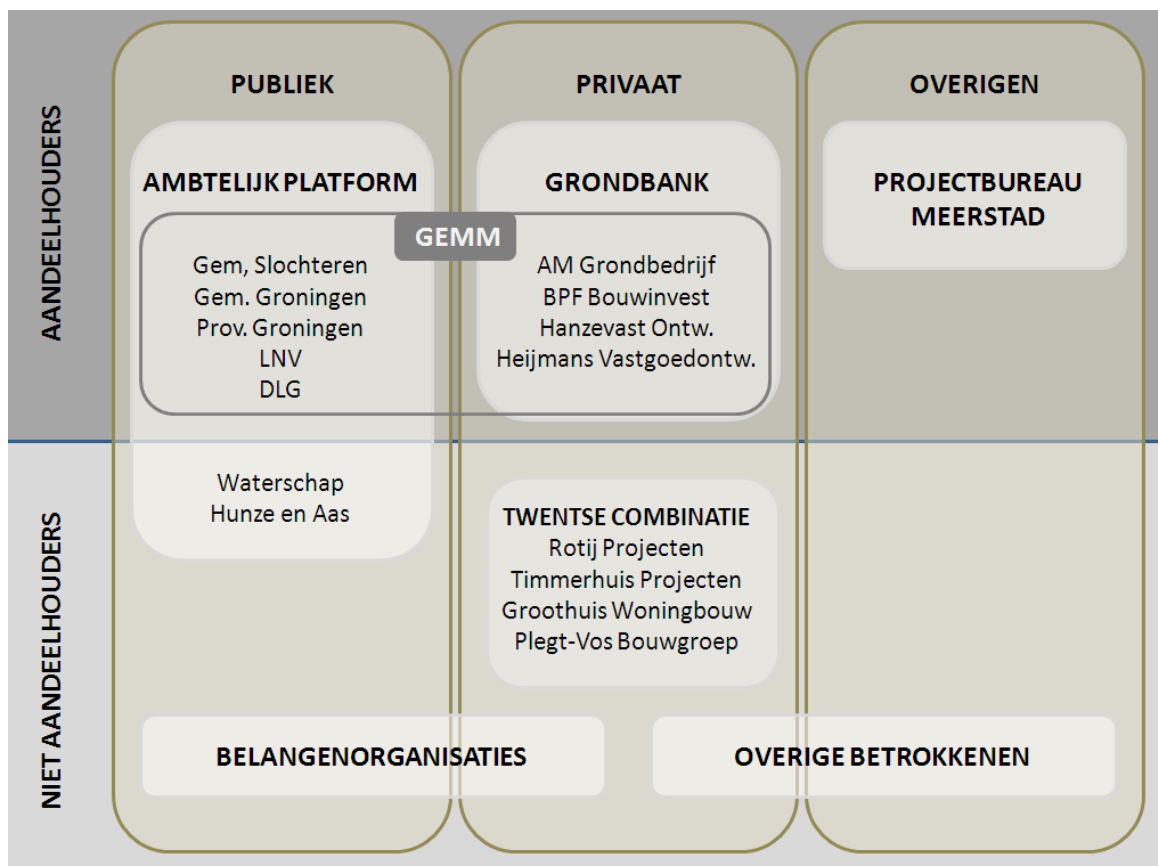


*Figuur 4.4: groene, blauwe en rode functies raken elkaar in Meerstad. (Bron: [www.meerstad.eu](http://www.meerstad.eu))*

#### 4.4. De betrokken actoren

Bij de ontwikkeling van Meerstad zijn veel verschillende actoren betrokken. Door de grote omvang van het plangebied zijn er vele grondposities. Inherent aan de grondposities zullen de ontwikkelingen de grondeigenaren raken. Dit kunnen particulieren, ontwikkelaars of overheden zijn. Dit resulteert in een complex netwerk van actoren. Grofweg kan onderscheid worden gemaakt tussen publieke partijen, private partijen en overigen. Deze kunnen wel of geen aandeelhouder zijn in het project (zie figuur 4.5). Het netwerk bestaat uit:

- Projectbureau Meerstad
- Ambtelijk Platform
- Grondbank Meerstad Groningen
- Grondexploitatie Maatschappij Meerstad (GEMM)
- Twentse Combinatie
- Belangenorganisaties
- Overige betrokkenen



Figuur 4.5: schematisch overzicht van alle betrokken actoren bij gebiedsontwikkeling Meerstad.

#### Projectbureau Meerstad

Het projectbureau Meerstad is de trekker van deze gebiedsontwikkeling. Met het bezit van twee procent van de aandelen is de directie, het projectbureau, “symbolisch aandeelhouder”. Het projectbureau Meerstad heeft een coördinerende rol en verzorgt de informatievoorziening naar alle andere actoren. Het projectbureau werkt in opdracht van de Grondexploitatie Maatschappij Meerstad (GEMM).

### Ambtelijk platform

Het ambtelijk platform is ontstaan uit de intentieovereenkomst tussen de publieke partijen. Vertegenwoordigd zijn het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG), die vooral de groene belangen behartigen. LNV en DLG hebben een speciale rol in het proces omdat ze in het bezit zijn van een groot deel van de gronden. De gemeenten Groningen en Slochteren hebben beiden vooral het belang om economische ontwikkelingen op eigen grondgebied te stimuleren. De provincie Groningen heeft een coördinerende rol binnen het ambtelijk platform. Zij zorgt ervoor dat de verschillende publieke belangen worden afgewogen en op elkaar aansluiten. Het waterschap Hunze en Aas is verantwoordelijk voor een adequate waterhuishouding in het gebied en maakt zich daarom hard voor voldoende bergingscapaciteit en een inrichting die waterberging mogelijk maakt. Het waterschap is geen aandeelhouder en heeft ook geen grondpositie in het plangebied.

### Grondbank Meerstad Groningen

In de grondbank is een aantal ontwikkelaars vertegenwoordigd. Deze ontwikkelaars hebben gronden aangekocht in het plangebied en hebben zich bovendien gecommitteerd aan het project door medeaandeelhouder te zijn. Deze ontwikkelaars zijn in principe investeerders en hebben als doel om de gronden bouwrijp te maken en vervolgens zo snel en zo veel mogelijk woningen te realiseren. De belangrijkste ontwikkelaars waren AM Gronbedrijf, BPF Bouwinvest, Hanzevast Ontwikkeling en Heimans Vastgoedontwikkeling.

### De Grondexploitatie Maatschappij Meerstad (GEMM)

In de GEMM zijn alle partijen vertegenwoordigd die grondposities hebben in het project en tevens aandeelhouder zijn. In de GEMM worden afspraken gemaakt over wie welke risico's draagt en hoe de kosten en baten worden verdeeld. De GEMM is opgericht in oktober 2005.

### Twentse combinatie

In 2002 is er een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen het Ambtelijk Platform, de Grondbank en "de Twentse Combinatie", een consortium van vastgoedontwikkelaars uit Twente. Tot 2005 is gezocht naar een goede vorm van gedeelde verantwoordelijkheid en risicospreiding in de grondexploitatie. De Twentse Combinatie zag de verdeling van kosten en baten niet zitten en trok zich daarom terug voordat het masterplan werd vastgesteld en de GEMM werd geïnstalleerd. Thans zijn zij geen aandeelhouder in het project maar beschikken zij nog steeds over de strategische grondposities in het westen van het plangebied. De praktijk leert dat de Twentenaren deze posities gebruiken om toch invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en planvorming van Meerstad.

### Belangenorganisaties

Tot belangenorganisaties worden alle instellingen, organen en instanties gerekend die vroeger of later bij het project betrokken zijn (geweest), maar geen aandeelhouder zijn in het project. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn; Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Milieufederatie, Vogelbescherming, etc.

### Overige betrokkenen

Naast alle besproken partijen is er nog een grote groep 'overige betrokkenen' die in meer of mindere mate participeren in de planvorming. In de eerste plaats gaat het om de bewoners van het

plangebied (al of niet georganiseerd). Dit zijn bewoners uit de linten, de Meerdorpen, maar ook de boeren die in het midden van het toekomstige meer wonen. Ook de toekomstige (potentiële) bewoners van Meerstad vallen hieronder. Andere voorbeelden van actoren die onder deze groep vallen zijn de roeivereniging en de campingeigenaar. Ook Invraplus, een particulier bureau dat betrokken is bij de planning van de infrastructuur en de Architectenbureaus Alle Hosper en KCAP, die verantwoordelijk zijn voor het ontwerp van het masterplan, behoren tot deze groep. Kortom een diverse groep waarin alle “overige” actoren zijn vertegenwoordigd.

#### **4.5. Interactieve planvorming bij gebiedsontwikkeling Meerstad**

Bij de ontwikkeling van Meerstad zijn *‘interactief’* en *‘integraal’* de belangrijkste sleutelwoorden te noemen. Vanaf het begin van de planvorming is getracht alle actoren interactief bij het project te betrekken en verschillende ruimteclaims zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Het initiatief voor de ontwikkeling van Meerstad ging in eerste instantie uit van de publieke partijen maar later zijn er veel meer actoren bij betrokken geraakt.

Omdat bij de verschillende doelen ook verschillende actoren zijn betrokken, is gestreefd naar een ‘open planproces’. Met een brede interne organisatie is op een zo transparant mogelijke manier gewerkt (Alle Hosper & KCAP, 2005a). Gedurende de planvorming is er veel interactie geweest met bewoners. In ‘werkgroepen’ werden ideeën over de invulling van het gebied onderling uitgewisseld. Bij de analyse en inventarisatie van de mogelijkheden is steeds vanuit verschillende expertises naar de ruimtelijke gevolgen voor het gebied gekeken. Een opmerkelijk voorbeeld is een ‘strategische m.e.r.’ die parallel aan de planvorming is uitgevoerd. Alvorens een ontwerp werd gemaakt werd onderzocht wat de gevolgen waren voor de milieuwaarden in het gebied. Deze pro-actieve benadering is opmerkelijk omdat een m.e.r. over het algemeen als een toetsing (achteraf) van het plan wordt beschouwd. Ook in de communicatie van het plan naar bewoners is men proactief te werk gegaan. Toen in november 2002 het concept-plan nog niet klaar was, werd besloten om het toch te publiceren onder de naam “Discussiemodel”. Op de punten die nog niet duidelijk waren konden bewoners en andere geïnteresseerden meedenken. De grote mate van participatie die dit met zich meebracht, voorafgaand aan het officiële inspraakmoment, heeft het draagvlak vergroot en heeft bovendien een aantal integrale oplossingen opgeleverd die passen bij de identiteit van het gebied.

Bij de interactieve planvorming van Meerstad staat de grondexploitatie centraal. De verdeling van kosten en baten, (financiële) risico’s, taken en verantwoordelijkheden is in een samenwerkingsovereenkomst vastgelegd. Deze samenwerkingsovereenkomst is in maart 2002 vastgesteld. Gedurende de planvorming geldt deze overeenkomst als een kader dat de actoren houvast biedt. De formele inspraak vond plaats in september en oktober 2003. In december verscheen het inspraakrapport. In maart 2005 is het Masterplan in samenhang met de grondexploitatie (GEMM) officieel vastgesteld.

#### 4.6. Procesondersteunende middelen in de praktijk

Bij de planvorming van Meerstad zijn verschillende procesondersteunende middelen gebruikt. Aan de hand van diepte-interviews met sleutelpersonen (zie bijlage 1 en 2) zijn deze POM geïnventariseerd. Maar het doel van dit onderzoek is niet slechts het benoemen van de gebruikte POM. Ook is gevraagd naar de manier waarop POM worden gebruikt en toegepast, wie het initiatief heeft genomen om de POM te gebruiken, wie deelnemen of gebruik maken van de POM en wat de algehele perceptie is van POM als hulpmiddel bij IP.

In deze paragraaf worden de belangrijkste gebruikte POM stuk voor stuk uiteengezet aan de hand van de volgende vragen:

- Wat werd beoogd met de inzet van het POM?
- In hoeverre is de doelstelling bereikt?
- Hoe is het POM gebruikt of wat is de werking van het POM?
- In welke fase van de planvorming is het POM ingezet?
- Door wie is het betreffende POM gebruikt, welke actoren hebben geparticipeerd?
- Wie heeft aanzet gegeven (initiatief genomen) tot het gebruik van het POM?
- Wat was de meerwaarde van de inzet van het POM voor het verloop van het proces?

##### Website Meerstad

Op de website van Meerstad ([www.meerstad.eu](http://www.meerstad.eu)) is veel informatie te vinden over de voorgenomen plannen en fasering van de uitvoering. De site beschikt over een informatieve kaart waarin foto's van de huidige en toekomstige situatie kunnen worden opgeroepen. De site dient de informatievoorziening en fungeert ook als marketinginstrument naar potentiële bewoners.

##### Meerberichten

Een aantal keer per jaar verschijnt er een "Meerbericht", waarin de actuele gang van zaken wordt weergegeven. In de Meerberichten komen professionals en bewoners aan het woord en wordt de confrontatie tussen verschillende belangen steeds verduidelijkt. Ook staat er vaak iets in over een bepaald onderwerp, zoals de bergingscapaciteit van het meer en de gevolgen voor de inrichting. Veel voorkomende vragen vanuit het gebied worden beantwoord. De Meerberichten geven een duidelijk beeld van de voortgang van het project en de tegenslagen die het project heeft (gekend).

De Meerberichten kunnen als procesondersteunend middel worden aangemerkt omdat deze een toegankelijke bron van informatie zijn voor de bewoners en andere belanghebbenden. De belangrijkste functies van de meerberichten zijn: informatievoorziening over het plan en de actuele stand van zaken, agenda voor momenten van overleg en inspraak, verslaglegging (notulen) van werkgroepen of andere bijeenkomsten en het belichten van delen van het plan vanuit verschillende invalshoeken. De interactiviteit (passieve communicatie) tussen de aandeelhouders en de niet-aandeelhouders wordt door de Meerberichten gefaciliteerd en bevorderd. Middels de Meerberichten worden bewoners namelijk ook uitgedaagd om hun stem te laten horen en/of mee te denken in de planvorming van Meerstad.

## Fietstochten en evenementen

Om de bekendheid van Meerstad te vergroten en om ervoor te zorgen dat mensen bewust worden van de ontwikkeling van Meerstad worden fietstochten en evenementen in het plangebied georganiseerd. Deze activiteiten kunnen vooral worden aangemerkt als marketing, maar komen ook de betrokkenheid van (potentiële) bewoners met het plan ten goede. De evenementen zorgen voor publiciteit. Dit kan de bewustwording en het vertrouwen in een goede ontwikkeling vergroten. Het is de kunst om met ludieke evenementen en activiteiten aandacht te vestigen op je gebiedsontwikkeling en dan vooral te laten zien dat er goede voortgang zit in je project. Geïnterviewden benadrukken dat het dus ook vooral een stok achter de deur is.

## Discussiemodel

Het uitbrengen van het “discussiemodel” in november 2002 was niet vooraf gepland. Maar veel geïnterviewden noemen dit als een strategische zet in de planvorming die de communicatie met de bewoners van het gebied heeft bevorderd. Het discussiemodel had tot doel om in meerdere bijeenkomsten te kunnen praten over het plan, nog voor de officiële inspraak of het definitieve afhameren ervan (Alle Hesper en KCAP, 2005a). De term “discussie” is sterk gekozen om te benadrukken dat de dialoog in de planvorming centraal moet staan. Het discussiemodel is in werkelijkheid spontaan ontstaan. In eerste instantie zou er een concept masterplan op tafel komen waar bewoners en andere betrokkenen op konden reageren. Echter, het concept was niet op tijd klaar en het leek erop dat het geduld van bewoners nog langer op de proef moest worden gesteld. Omdat uitstel leidt tot onzekerheid en uiteindelijk tot weerstand bij bewoners is besloten om het plan toch onder de noemer “discussiemodel” naar buiten te brengen. Het gevolg was dat er een golf van interactiviteit op gang kwam waardoor de IP in ‘optima forma’ is doorlopen.

## Schetsschuit

Om publieke- en private partijen nader tot elkaar te brengen en expertises van verschillende actoren ten volle te benutten in het planontwerp zijn bijeenkomsten met de ‘schetsschuit’ georganiseerd. De schetsschuit is een instrument, ontwikkeld door DLG, dat interactieve en integrale planvorming kan bevorderen. Aan de hand van kaartmateriaal en kalkpapier worden verschillende ontwerpen gemaakt voor de ontwikkeling van een gebied. De schetsschuit moet de confrontatie tussen verschillende ruimtelijke belangen in schetsvorm inzichtelijk maken. Professionals werken samen met mensen uit het gebied om de ruimtelijke opgaven te inventariseren en aan te scherpen. Deze directe vorm van samenwerking draagt bij aan een vertrouwensband tussen de actoren. Ook neemt met het gebruik van de schetsschuit de bewustwording bij verschillende actoren toe. Hierdoor ontstaat een beter begrip voor andermans doelstellingen en kan uiteindelijk effectiever tot synergie worden gekomen. De volgende generatie van de schetsschuit is een digitale variant die gebruik maakt van een smartbord of mactable.

## Werkgroepen

Om de informatie te cumuleren en interactiviteit te bevorderen zijn zogenaamde ‘werkgroepen’ georganiseerd. Dit zijn bijeenkomsten waar actoren met verschillende achtergronden werden uitgenodigd om onderling te spreken, filosoferen of discussiëren, maar dan wel over één bepaald onderdeel van het plan (bijvoorbeeld natuurontwikkeling). Het sectorale karakter van deze bijeenkomsten lijkt in strijd met de integrale ontwikkelingsgedachte, maar juist omdat er wel verschillende actoren bij de werkgroepen werden betrokken bleek uit interviews dat de mogelijkheden en knelpunten snel aan het licht kwamen en dat integrale oplossingen werden bedacht. De werkgroepen zijn geïnitieerd door het projectbureau Meerstad en alle partijen van de

GEMM waren in de verschillende werkgroepen vertegenwoordigd. Het organiseren van werkgroepen is met name geschikt om de actieve communicatie tussen verschillende actoren te bevorderen.

### Geo-informatie en GIS

De GIS-afdeling van de DLG heeft gedurende de planvorming (digitale) kaarten verzorgd en GIS-analyses gedaan om de planvorming te ondersteunen. Tijdens vergaderingen werd het kaartmateriaal gebruikt om keuzes in het ontwerp te onderbouwen. Grondposities werden in een GIS 'gemonitord' zodat op elk gewenst moment inzicht kon worden gegeven in de actuele stand van zaken. De voortgang van een project is sterk afhankelijk van het al dan niet beschikbaar zijn van de benodigde gronden, dit is met een GIS goed in de gaten gehouden. Ook is veel gebruik gemaakt van attribootgegevens die zijn gekoppeld aan percelen of andere entiteiten. Zo werden eigendoms- of beheersgegevens aan objecten of percelen gekoppeld en werden projectplanningen mede aan de hand van geo-informatie gemaakt.

In de planvorming van Meerstad heeft geo-informatie en GIS vooral inzicht gegeven in de gebiedskenmerken en heeft het als POM vooral een rol gespeeld in de fase van het verwerken, analyseren en presenteren van informatie. Uit de interviews bleek dat er wel werd gecommuniceerd aan de hand van geo-informatie en dat GIS ook werd gebruikt in de communicatie naar de bevolking (zie ook viewer), maar dat het in deze gevallen vooral de passieve communicatie betrof.

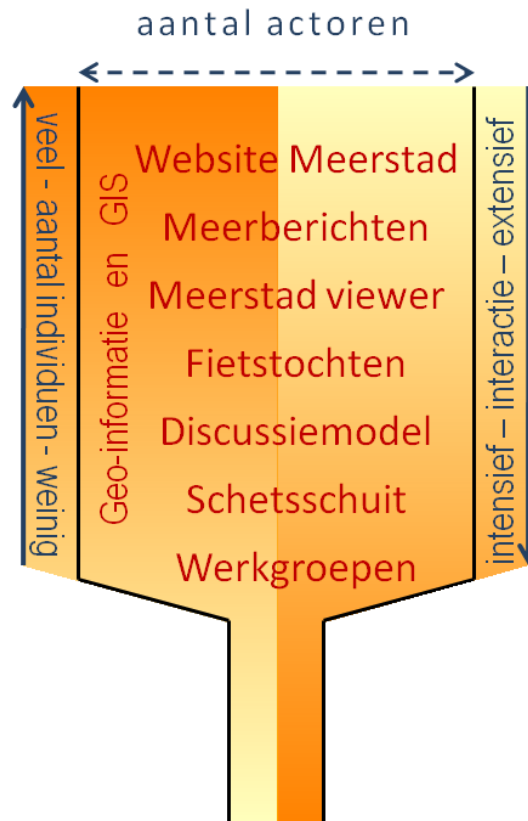
### Meerstad Viewer

Ook de inzet van de viewer is door DLG geïnitieerd. De viewer is door DLG in samenwerking met de universiteit Lissabon ontwikkeld. Het werkt ongeveer als Google Earth, maar de ondergrond is gebaseerd op actuelere luchtfoto's van het gebied die bovendien een hogere resolutie hebben. Bij het gebruik van de viewer ontstaat bij alle betrokkenen een duidelijker beeld van het gebied. De viewer maakt het mogelijk om als een vogel over het gebied te vliegen en huidige- maar ook de toekomstige situatie vanuit verschillende invalshoeken te bekijken. In de viewer kunnen, net zoals in een GIS, verschillende lagen aan en uit worden gezet. Het plan kan dus in het gebied worden geprojecteerd. Ook kunnen foto's en wetenswaardigheden (tekst) aan geografische locaties worden gekoppeld. Vooral de bewustwording van de gevolgen van het plan vergroot het draagvlak bij betrokkenen. De viewer is ingezet als marketinginstrument en als "speeltje om het gebied te verkennen".



#### 4.7. De functie van procesondersteunende middelen

De POM die bij Meerstad zijn ingezet kunnen geplaatst worden in de trechter die gepresenteerd is in paragraaf 3.4 (figuur 3.3). Op deze manier kan getoetst worden of een POM positief heeft bijgedragen aan de interactieve planvorming (figuur 4.6).



*Figuur 4.6: De procesondersteunende middelen, geplaatst in het traject naar besluitvorming bij interactieve planvorming.*

De geïnterviewden begonnen vrijwel nooit uit zichzelf over zaken die in deze scriptie genoemd worden als procesondersteunende middelen. Wanneer het gesprek echter tijdens een interview bewust naar procesondersteunende middelen werd geleid, dan konden de interviewden er enthousiast over vertellen. In het algemeen waren de POM als zeer positief ervaren en is er (vrijwel) geen enkele negatieve mening over geuit. Men is zich er tijdens de planvorming niet of nauwelijks van bewust geweest dat POM strategisch zijn ingezet.

Wat opvalt is dat niet alle actoren bij de werkgroepen betrokken zijn geweest. Het is echter niet duidelijk of de opstelling van de Twentse Combinatie anders zou zijn als dit wel het geval was geweest.

#### 4.8. Conclusies

In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat de keuze voor Meerstad als casus een goede is geweest. De planvorming is zeer interactief verlopen, er zijn veel verschillende partijen bij betrokken, water(berging) speelt een belangrijke rol in het project en er zijn verschillende procesondersteunende middelen toegepast. Betrokkenen waren enthousiast om in het interview te vertellen over Meerstad. Dit heeft veel bruikbare informatie opgeleverd en inzicht gegeven in het planvormingsproces en de procesondersteunende middelen die hierbij zijn ingezet.

De ontwikkeling van Meerstad is op veel onderdelen een schoolvoorbeeld van hoe interactief en integraal met ruimtelijke vraagstukken kan en moet worden omgegaan. Er is veel tijd besteed aan het 'voortraject'; alle partijen zijn in een vroeg stadium bij de ontwikkeling betrokken en bewoners zijn tijdig en duidelijk geïnformeerd. Dit zijn belangrijke voorwaarden voor het creëren van draagvlak. Er is zoveel mogelijk gestreefd naar oplossingen die verschillende functies met elkaar verbinden. Het meer heeft een belangrijke rol gespeeld bij de afstemming van rode en groene functies die beiden van de aanwezigheid van het water profiteren.

Op een groot aantal punten is de planvorming ondersteund met middelen die de interne en externe communicatie hebben verduidelijkt. Deze middelen waren met name gericht op het transparanter maken van het plan en eenduidige informatievoorziening naar betrokkenen. Opvallend is dat er geen duidelijke visie, theorie of plan van aanpak ten grondslag lag aan de inzet van de procesondersteunende middelen. De middelen zijn ad hoc ingezet en pas later bleek dat het hele proces ermee gebaat was. Voorbeelden hiervan zijn het discussiemodel dat een impuls heeft gegeven aan de participatie van bewoners en de viewer dat als een soort speeltje werd ingezet, maar toch ook heeft bijgedragen aan de bewustwording van de veranderingen en mogelijkheden in het ontwerp.

Uit de interviews is gebleken dat de belangen rondom de grondexploitatie het grootste probleem vormden. Bij de verdeling van verschillende functies in het ontwerp is het noodzakelijk om duidelijk in kaart te brengen wie welke gronden bezit, wie welke risico's draagt en hoe de kosten en baten worden verdeeld. GIS heeft een belangrijke rol gespeeld in deze informatievoorziening. Er werden echter geen andere POM genoemd die de communicatie en besluitvorming rondom de grondexploitatie ondersteund hebben.

Speciale aandacht gaat uit naar GIS omdat dit een POM is die vooral in een ruimtelijke context wordt ingezet. De planvorming van Meerstad is op veel punten ondersteund met geografische informatie. DLG heeft een centrale rol gespeeld in de geo-informatievoorziening. Vergaderingen werden ondersteund met kaartmateriaal dat was vervaardigd in GIS. Grondposities en eigendomsituaties zijn gedurende de planvorming in een GIS gemonitord. Toch wordt geografische informatie niet ervaren als een middel dat de communicatie bevordert. Er is nog veel weerstand tegen de technische aspecten. Zo kwam uit de interviews naar voren dat men nog sterk het gevoel heeft dat GIS slechts voor de experts is weggelegd. Ook werd vaak de nadruk gelegd op de beperkingen van GIS. Verschillende GISen sluiten niet goed op elkaar aan want het ontbreekt aan een standaard. Ook werd opgemerkt dat geo-informatie vaak niet up-to-date is.

Instrumenten als de schetsschuit, de viewer en Google Earth worden wel aangemerkt als communicatiebevorderende middelen. De redenen hiervoor zijn dat deze laagdrempelig zijn, gemakkelijk te bedienen en een sterke visuele component hebben. Blijkbaar worden deze middelen niet geassocieerd met GIS hoewel ze zeker ook gezien zouden kunnen worden als de nieuwe generatie visualisatie-GISen.

## 5. Conclusies

Dit onderzoek is uitgevoerd in twee delen, een theoretisch- en een praktisch deel. Eerst is een literatuurstudie (theorie) gedaan waarin een hoofdvraag centraal staat, deze is geoperationaliseerd in deelvragen. De literatuurstudie heeft geleid tot een hypothese die vervolgens is getoetst aan de hand van een casestudie (praktijk). Hoewel beide delen sequentieel zijn uitgevoerd, worden in dit hoofdstuk conclusies getrokken door de theorie uit het literatuuronderzoek en de verkregen inzichten uit de praktijk met elkaar te verbinden. In dit licht worden de onderzoeksvragen beantwoord en de hypothese getoetst.

### ***Deelvraag 1: wat is meervoudig ruimtegebruik en wat zijn de kansen en belemmeringen hiervan?***

Meervoudig ruimtegebruik is een relatief begrip. De mate waarin een ruimte werkelijk meervoudig wordt gebruikt is afhankelijk van drie factoren: *functie, ruimte en tijd*. In de literatuur worden verschillende definities van het begrip meervoudig ruimtegebruik gegeven. In dit onderzoek wordt geen algemene definitie gebruikt, maar is meervoudig ruimtegebruik gedefinieerd specifiek in het kader van integrale gebiedsontwikkeling en toegespitst op waterberging: *meervoudig ruimtegebruik is het combineren van waterberging met andere vormen van ruimtegebruik binnen het plangebied van een integrale gebiedsontwikkeling*.

De kansen en belemmeringen van meervoudig ruimtegebruik zijn in te delen op drie niveaus. Op *macroniveau* zijn er 'drivers' te onderscheiden: door een algehele toenemende ruimedruk door ogenschijnlijk onbeheersbare processen als klimaatverandering en demografische ontwikkelingen wordt de noodzaak steeds groter om de ruimte intensiever te gebruiken. Meervoudig ruimtegebruik is hier een goed antwoord op. Op *intermediair (institutioneel) niveau* zijn voornamelijk belemmeringen aan te wijzen. De starheid van de beleidskaders, uniforme wetgeving, bestuurlijke fragmentatie en sectorale verkokering, sluiten onvoldoende aan bij de veranderde situatie. Dit onderzoek richt zich met name op het *lokale of regionale niveau*. Hier liggen de kansen voor meervoudig ruimtegebruik vooral in het aansluiten bij en benutten van de gebiedspecifieke eigenschappen en mogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een recreatiemeer. Het meer wordt bestemd op de lagergelegen kavels binnen het plangebied. Deze worden verder uitgegraven en de grond wordt vervolgens gebruikt om terpen op te werpen. Het meer dat is ontstaan wordt gebruikt voor recreatiedoeleinden (pleziervaart), maar als het noodzakelijk is dient het meer tevens als retentiebekken (buffer) voor het regionale watersysteem. In de woningen die op de terpen rondom het meer worden gebouwd is het goed wonen. De kosten die zijn gemaakt om het meer af te graven en recreatievoorzieningen aan te leggen kunnen worden doorberekend in de prijs van de woningen (rood betaalt voor blauw). Dit is een duidelijk voorbeeld van wat in dit onderzoek onder meervoudig ruimtegebruik wordt verstaan en waar kansen liggen om meervoudig ruimtegebruik te realiseren op lokaal niveau. In dit voorbeeld is er duidelijk sprake van synergie: een win-win situatie met betrekking tot recreatie en het regionale watersysteem, een win-win situatie in termen van financiering van het gehele plan, en een win-win situatie in termen van de belangen van verschillende actoren waardoor het draagvlak groot is en daarmee de uitvoerbaarheid toeneemt. In de praktijk heeft het afstemmen van ruimteclaims met waterberging echter meer voet in de aarde. Meervoudig ruimtegebruik is een complexe problematiek, de planvorming vraagt om een effectieve en adequate processturing.

**Deelvraag 2: wat is interactieve planvorming (IP) en welke deelprocessen van IP worden onderscheiden?**

In het voorgaande voorbeeld zijn veel verschillende functies gecombineerd. Dit betekent automatisch dat er ook veel verschillende actoren bij de planvorming betrokken zijn. Deze actoren hebben een verschillende achtergrond en doelstelling. Een actor kan bijvoorbeeld een politieke doelstelling (regionale ontwikkeling) of beheersdoelstelling (waterschap) hebben, maar ook een commerciële (vastgoedbedrijf) of zelfs een emotionele (bewoners). Een doelstelling kan expliciet verwoord zijn maar er kan ook sprake zijn van een verborgen agenda. Om meervoudig ruimtegebruik mogelijk te maken is daarom een goede communicatie tussen alle betrokkenen een vereiste. Interactieve planvorming (IP) is een flexibele methode van processturing die het meest geschikt voor het planvormingsproces bij meervoudig ruimtegebruik. Dit komt omdat IP erop gericht is draagvlak te creëren door de communicatie te bevorderen.

Een bruikbare definitie van IP wordt gegeven door Woltjer (1998). Deze is in dit onderzoek gehanteerd: *“interactieve planvorming is een proces waarbij belanghebbenden invloed hebben op de totstandkoming en kwaliteit van projecten door middel van interactie en uitwisseling van informatie gebaseerd op wederzijdse belangenbehartiging”*. Deze definitie geeft aan dat de actoren bij het proces betrokken worden en verantwoordelijk worden gesteld voor de doelmaximalisatie terwijl communicatie, interactie en samenwerking moet leiden tot procesoptimalisatie.

Deze procesoptimalisatie ontstaat echter niet spontaan. Betrokken actoren hebben vaak geen ervaring met onderlinge samenwerking, kennen elkaar niet en hebben bij aanvang verschillende of soms zelfs (schijnbaar) tegengestelde doelstellingen. De traditionele blauwdruk van de sterk gestuurde en gefaseerde planvorming maakt plaats voor een iteratief proces dat flexibel inspringt op de situatie en rekening houdt met de dynamiek tussen actoren. Hoewel de aspecten als informatie inwinnen – informatie analyseren – een plan opstellen en reacties peilen uiteraard een sterke rol spelen in het planproces, is het IP-proces erop gericht om draagvlak te creëren. De deelprocessen en de sturing betreffen dan dus niet zozeer de technische-inhoudelijke aspecten (zoals in het geval van de traditionele planvorming). Maar hier gaat het meer om processen als het bevorderen van communicatie en samenwerken, het vergroten van vertrouwen, het bereiken van synergie en het creëren van draagvlak. Hierbij is het devies om alle actoren in een vroeg stadium bij IP te betrekken en de participatie van alle actoren te blijven stimuleren tot er voldoende draagvlak is voor het plan. Pas daarna kan het ‘open proces’ worden versmald in de richting van de besluitvorming.

**Deelvraag 3: Wat zijn procesondersteunende middelen en welke worden onderscheiden?**

In de literatuur wordt weinig geschreven over procesondersteunende middelen (POM), althans niet over het gebruik en de inzet van deze middelen in het kader van interactieve planvorming. *Procesondersteunende middelen zijn middelen die het proces van interactieve planvorming ondersteunen.*

Als definitie is deze formulering triviaal maar het gaat bij POM om middelen voor het verzamelen, verwerken, analyseren, verstrekken of uitwisselen van informatie, in een vorm die de eerder genoemde sturing op communicatie, samenwerken, vertrouwen en synergie mogelijk maakt. Voor elk van deze deelprocessen zijn andere POM het meest geschikt. Zo zijn er POM die gebruikt worden om de algemene communicatie en betrokkenheid van grote groepen mensen te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is een website waarop informatie wordt verstrekt over een gebiedsontwikkeling maar waar ook vertegenwoordigers van verschillende actoren aan het woord komen en waar de mogelijkheid is om ideeën te ‘posten’ voor een prijsvraag of bij de dragen aan een discussieforum. Aan de andere kant van het spectrum zijn er POM die intensieve samenwerking tussen een paar

individuen ondersteunen, bijvoorbeeld in het creatieve proces van het zoeken naar en uitwerken van concrete voordelen van meervoudig ruimtegebruik in het plangebied.

Op grond van bovenstaande antwoorden op deelvragen is het mogelijk om antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

***Hoofdvraag: hoe kunnen procesondersteunende middelen de interactieve planvorming bevorderen en meervoudig ruimtegebruik in relatie tot “de nieuwe wateropgave” stimuleren?***

Procesondersteunende middelen bevorderen de communicatie, faciliteren of initiëren samenwerking en vergroten het vertrouwen waardoor synergie tussen verschillende belangen en doelstellingen ontstaat. Door de juiste POM op het juiste moment en op de juiste manier in te zetten kan de interactieve planvorming worden bevorderd en het draagvlak worden vergroot. In een proces dat breed door actoren gedragen wordt, wordt de energie niet gebruikt om elkaar tegen te werken. Er kan juist een samenwerking ontstaan die kan leiden tot de synergie. Dit is noodzakelijk is om oplossingen voor meervoudig ruimtegebruik en de nieuwe wateropgave te genereren.

Essentieel bij het proces van interactieve planvorming is:

- dat het proces van interactieve planvorming gefaciliteerd wordt door een onafhankelijke facilitator, of dat alle actoren in een van de deelprocessen de rol van facilitator op zich nemen
- dat het proces en informatievoorziening vanaf het begin open zijn en dat ook actoren een open houding aannemen
- dat alle actoren bij het proces betrokken worden en blijven totdat er voldoende draagvlak is om te versmallen naar besluitvorming

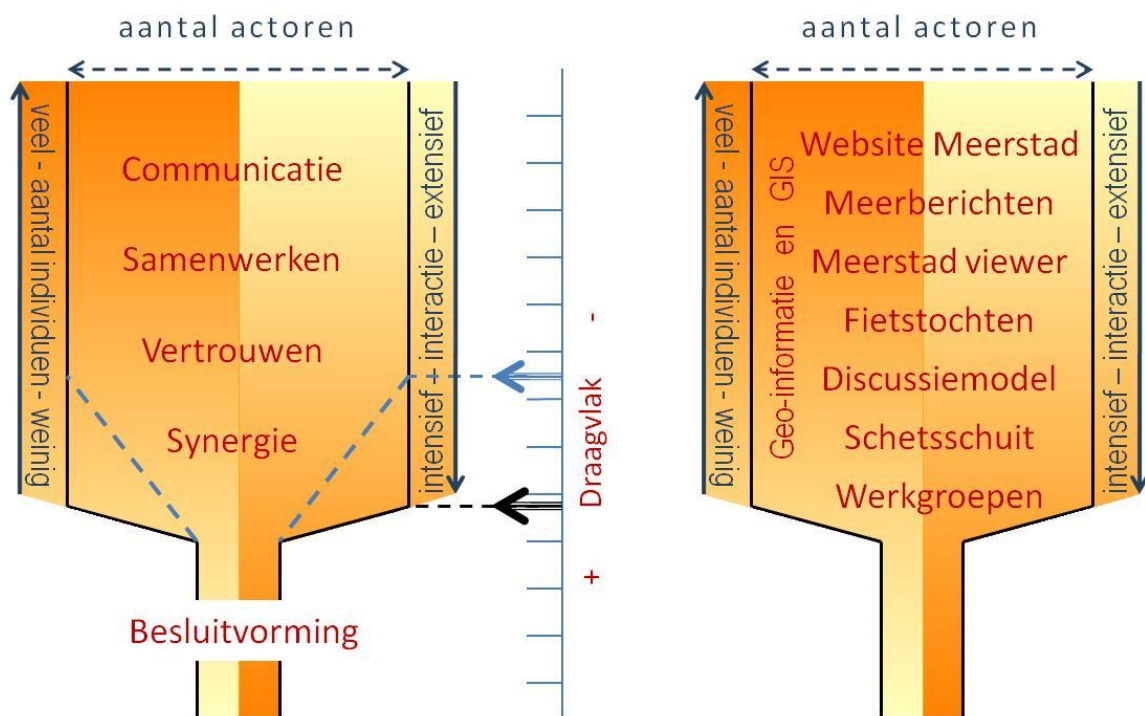
***Hypothese: procesondersteunende middelen dragen op een positieve wijze bij aan het proces van interactieve planvorming.***

Uit de casestudie is inderdaad gebleken dat POM op een positieve wijze bijdragen aan IP. De geïnterviewde personen hadden tijdens het proces nauwelijks bewust stilgestaan bij de rol van POM. Ook begonnen zij er tijdens het gesprek niet zelf over. Pas als er expliciet naar gevraagd werd, reageerden de geïnterviewde personen positief op de POM die bij de ontwikkeling van Meerstad zijn gebruikt. Het algemene standpunt is dat een interactief proces afhankelijk is van een goede processturing en dat de inzet van middelen die het proces in goede banen leiden (POM) hierbij onontkoombaar is.

In welke mate verschillende POM bijdragen aan een goed verloop van IP is afhankelijk van het soort POM en in welke fase van IP het middel wordt ingezet. Ook is het afhankelijk van het aantal individuen dat bij de planvorming is betrokken, de mate van interactie (intensiteit) en het aantal actoren dat bij het proces wordt betrokken.

Bij de planvorming van Meerstad zijn verscheidene procesondersteunende middelen toegepast. De manier waarop is gewerkt sluit in het algemeen goed aan bij de trechtergedachte van Woltjer (1998). Gedurende een groot gedeelte van het proces is de interactie met en participatie van alle actoren hoog geweest. Naarmate het draagvlak is gegroeid, werden minder individuen bij de planvorming betrokken. Toen er eenmaal voldoende draagvlak was om over te gaan naar de besluitvorming is ook het aantal actoren in het proces afgenomen. Een voorbeeld hiervan is de besluitvormingsfase waarin slechts door de aandeelhouders actief werd geparticipeerd.

In het hierna volgende worden de bij Meerstad gebruikte POM nog eens kort tegen het licht gehouden in relatie tot de theorie met betrekking tot de interactieve planvorming (zie ook figuur 5.1).



Figuur 5.1: het traject naar besluitvorming bij interactieve planvorming (l) en de POM die zijn toegepast bij Meerstad (r).

Bij de planvorming van Meerstad zijn in het begin alle actoren betrokken. In dit stadium is een aantal verschillende POM ingezet om communicatie te verbeteren. De website Meerstad en de Meerberichten hebben een belangrijke rol vervuld in het informeren van een grote groep individuen op een extensieve manier. De Meerstadviewer en de Fietstochten konden in potentie ook een groot publiek bereiken en de communicatie en betrokkenheid vergroten maar dit effect is beperkt geweest.

De inzet van het discussiemodel was niet vooraf gepland. Dat dit is ingezet, is een voorbeeld van het peilen van het draagvlak en daar flexibel op inspelen. Te trage voortgang met het concept masterplan veroorzaakte onrust. Door het discussiemodel in te zetten is de interactiviteit versterkt, wat niet gebeurd zou zijn als het masterplan wel op tijd klaar was geweest. Het discussiemodel heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het winnen van vertrouwen en het verkrijgen van draagvlak.

De schetsschuit heeft een belangrijke enthousiasmerende rol gespeeld in de creatieve fase van samenwerking, zo bleek uit de interviews.

In de werkgroepen waren niet alle actoren vertegenwoordigd. In feite werd de versmalling al ingezet voordat het draagvlak over de volle breedte bereikt was. Het is de vraag of dat eraan heeft bijgedragen dat de Twentse combinatie zich buiten spel gezet heeft gevoeld en daarom niet plaats heeft genomen in de GEMM. Deze vraag is pas in een laat stadium van het onderzoek naar boven gekomen en kon toen niet meer beantwoord worden. Nader onderzoek zou daarvoor nodig zijn.

Geografische informatiesystemen lenen zich in principe als POM in het hele traject van de interactieve planvorming. GIS is een POM dat wordt gebruikt voor het verzamelen van informatie, voor het analyseren van informatie maar ook voor het verstrekken van informatie (presenteren en visualiseren). Vaak wordt het in de planvorming ook als beslissingsondersteunend instrument gebruikt. Bij de planvorming van Meerstad waren de ervaringen met GIS enigszins dubbel. Enerzijds werd het als te technisch ervaren, zag men problemen omdat verschillende systemen niet op elkaar aansloten, en kwam de inzet van GIS het vertrouwen niet echt ten goede. De respondenten voelden zich afhankelijk en vaak geen volwaardige partner omdat de technische problemen de participatie verhinderden. Anderzijds was men enthousiast over de Meerstadviewer en de Schetsschuit terwijl deze net zo goed als GIS beschouwd kunnen worden. Om GIS zinvol bij interactieve planvorming in te kunnen zetten is het dus belangrijk dat de technische problemen naar de achtergrond verdwijnen zodat de participatie niet wordt belemmerd. Als de technische problemen kunnen worden overwonnen, dan is GIS juist een geweldig stimulerend POM omdat het de verbeelding en het inlevingsvermogen vergroot.

## Literatuurlijst

Alle Hosper, KCAP (2005), *Masterplan, het plan*. Haarlem

Alle Hosper, KCAP (2005a), *Masterplan, bijlagen*. Haarlem

Allmendinger, P. (2002), *Planning Theory*, Palgrave, Basingstoke

Baarda, D., M. de Goede en J. Teunissen (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Stenfert Kroese, Groningen

Bouten, J. (2009) *Ruimtelijke multicriteria analyse voor de integrale ontwikkeling van een retentiegebied: een onderzoek naar de gebruikswaarde van GIS bij het afwegen van verschillende beheersalternatieven voor waterberging*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Commissie WB21 (2000), *Waterbeleid voor de 21e eeuw: Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*, Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, Den Haag

Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst, W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie*, Nai Uitgevers, Rotterdam

Dijk, J.M. van (2001), *Waterkansenkaarten: inventarisatie en analyse van waterkansenkaarten in Nederland*, RIZA, Lelystad

Friend, J.K., N. Jessop (1969), *Local Government and Strategic Choice*, Tavistock, London

Harts, J.J., C. Maat, D. Zeijlmans van Emmichoven (1999), *Meervoudig stedelijk ruimtegebruik, Methode en analyse*, In: Stedelijke en Regionale Verkenningen nr.20., University Press, Delft

Hendriks, F., A. Drogendijk, M. Duijn (1999), *Handreiking voor interactieve planvorming*, LWI, Gouda

Hidding, M., M. van der Vlist (2003), *Ruimte en water - Planningsopgaven voor een rode delta*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land*, Coutinho, Bussum

KNMI (2006), *Klimaat in de 21<sup>e</sup> eeuw, 4 scenario's voor Nederland*, Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, De Bilt

Ministerie van V&W (1989-1990), *Derde nota Waterhuishouding: water voor nu en later*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Ministerie van V&W (2000), *Anders omgaan met Water; Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Ministerie van VROM (2001), *Ruimte maken ruimte delen, Vijfde nota over de ruimtelijke ordening*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag

Ministerie van VROM (2006), *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling (samenvatting)*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.



- Pijpelink, M. (2007), *Sturing van waterberging in regionale ruimtelijke ontwikkeling*, Wageningen Universiteit, Wageningen
- Priemus, H., P. Nijkamp, F. Dieleman (2000), *Meervoudig ruimtegebruik- Stimulansen en belemmeringen*, Delft University Press, Delft
- Provincie Groningen (2000), *Provinciaal Omgevingsplan, Koersen op karakter*, Provincie Groningen, Groningen
- Roo, G. de (2001), *Planning per Sé, Planning per Saldo – over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Coutinho, Bussum
- Rooy, P. van (1997), *Interactieve planvorming voor waterbeheer*, Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA), Utrecht
- Schwartz, M. (2004), *Water en ruimtelijke besluitvorming- het functioneren in het openbaar bestuur en hun invloed op ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk schaalniveau*, Geo Pers, Groningen
- Spit, T.J.M., P.R. Zoete (2005), *De achterkant van de planologie: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming- een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Elsevier BV, Den Haag
- Veerman, C.P. (2008), *Samen werken met water: een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*, Delta commissie, Rotterdam
- Volkers, K. (2001), *Meervoudig ruimtegebruik - kansen en belemmeringen*, Habiforum, Gouda
- Voogd, H. (2001), *Facetten van de planologie*, Kluwer, Alphen aan den Rijn
- Woltjer, J. (1997), *De keerzijde van draagvlak, ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie*, In: Stedebouw & Ruimtelijke ordening, nr. 4, pp. 47-52
- Woltjer, J. (1998), *Interactieve planvorming: inventarisatie en evaluatie van praktijk-initiatieven*, LWI-programma Interactieve Planvorming, Rapport p99-004 TNO Inro, Delft

## Bijlagen

### Bijlage 1      Lijst van geïnterviewde personen

Jacques van Ravensteijn	Projectleider bij Provincie Groningen
Mark van Maanen	Projectleider bij Gemeente Groningen en voormalig projectleider bij gemeente Slochteren
Wilko Huyink	Directeur DHV Noord-Nederland en voormalig projectleider van Projectbureau Meerstad
Aaldert de Vrieze	Directeur Invraplus
Willem Kastelein	Waterschap Hunze en Aas
Ronald Bron	Architectenbureau Alle Hesper
Martin van der Horst	GIS analist bij Dienst Landelijk Gebied
Anne Boonstra	Projectleider Gebiedsontwikkeling bij Dienst Landelijk Gebied
Jeroen Officiers	Projectleider AM Vastgoed

## **Bijlage 2      Vragenlijst**

Kennismaking. Uitleggen kader van het interview: onderzoek naar communicatie en samenwerking tussen actoren bij gebiedsontwikkeling. Ik heb voor casus 'Meerstad' gekozen omdat het een actueel voorbeeld is van gebiedsontwikkeling en omdat er veel verschillende actoren bij betrokken zijn. Uitleggen dat (politiek geladen) uitspraken niet worden geciteerd. Vragen of het gesprek mag worden opgenomen met audiorecorder.

Begin interview.

### Inleiding

1. Allereerst, kunt u iets vertellen over de organisatie die u vertegenwoordigt?
  - a. Wat is uw doelstelling in het project, of wat zijn uw doelstellingen?

### Planvormingsproces

In mijn onderzoek maak ik onderscheid tussen inhoud en proces. In dit interview wil ik voornamelijk ingaan op het planvormingsproces.

2. Hoe zou u het planvormingsproces van Meerstad karakteriseren?
3. U heeft het planvormingsproces op een aantal punten als positief/negatief gekarakteriseerd. Wat zijn de redenen dat de planvorming op deze punten is geslaagd/niet is geslaagd?

### Interactiviteit

4. Het project voorstaat een interactieve en integrale aanpak van de problematiek. Wat vindt u van deze aanpak?
  - a. In hoeverre slaagt deze aanpak er werkelijk in om actoren bij elkaar te brengen en verschillende doelstellingen te verbinden?
5. Hoe is de samenwerking tijdens de planvormingfase verlopen?
  - a. Hoe verloopt de communicatie tussen verschillende actoren?
  - b. Kan de communicatie worden verbeterd, en zo ja, hoe?
  - c. Op welke punten moet dan worden geïnvesteerd?
  - d. Is het nuttig om hierbij hulpmiddelen in te zetten?

### Procesondersteunende middelen

6. Op welke manier wordt procesondersteuning bij de planvorming van Meerstad toegepast?
  - a. Welke middelen worden hierbij gebruikt?
  - b. Hoe worden deze middelen ingezet, waarvoor zijn ze bedoeld?
  - c. Door welke actor(en) worden deze middelen ingezet?
7. Wordt in uw organisatie gebruik gemaakt van procesondersteunende middelen?
  - i. (Computersystemen), zoals GIS, BOS etc.

8. Op welke manier zouden procesondersteunende middelen naar uw mening kunnen bijdragen / moeten worden ingezet om de interactiviteit van het planvormingsproces te bevorderen?

#### Uitleiding

9. Zijn er nog andere zaken waarvan ik op de hoogte moet zijn om dit project (Meerstad) en de aanpak ervan beter te begrijpen?

Afsluiten interview.

Bedankt voor uw medewerking. Vragen of ik evt. in later stadium nog even mag bellen of mailen om terug te komen op onbeantwoorde vragen / nieuwe inzichten etc. Kort vertellen wat er met gegevens gaat gebeuren en dat respondent een kopie van het rapport kan verwachten.

### **Bijlage 3      Verwerking van de interviews**

Bij de verwerking van de interviews zijn verschillende stappen genomen. Deze zijn gebaseerd op kwalitatieve onderzoeksmethoden, beschreven door Baarda et al., (2005).

#### *Stap 1: tekstbestand van de onderzoeksgegevens maken*

Het kern van interview (vraag 4 t/m 8) is uitgeschreven. Dit is direct na afloop van het gesprek gedaan om de kans op subjectiviteit zo klein mogelijk te houden. De informatie uit de overige vragen is niet uitgeschreven. Deze dient slechts als achtergrondinformatie om de context van de casus te begrijpen en te kunnen beschrijven.

#### *Stap 2: het schrappen van niet relevante tekst*

De uitgeschreven tekst (kern interview) is vervolgens gereduceerd door informatie die niet relevant is voor het beantwoorden van de vraagstelling te schrappen. Opmerkingen over incidenten en emoties zijn bijvoorbeeld uit het tekstbestand verwijderd.

#### *Stap 3: keuze voor analyse eenheid*

De keuze voor een van de vier analyse-eenheden, te weten woord, zin, fragment of thema, wordt bepaald door de vraagstelling (Baarda et al., 2005). In deze casus staat een beschrijvende- en explorerende vraag centraal. Om de verschillende aspecten van procesondersteuning en planvorming te kunnen doorgronden is gekozen om te analyseren op fragmentniveau.

#### *Stap 4: relevante tekst opsplitsen in fragmenten*

Ook na het schrappen van niet-relevante tekst blijft nog te veel tekst over om deze gemakkelijk te kunnen overzien. Ook lopen in een antwoord dikwijls meerdere onderwerpen door elkaar heen of worden op verschillende vragen min of meer dezelfde antwoorden gegeven. Om een duidelijker overzicht te geven van het verhaal van de respondent is de tekst geordend in fragmenten per onderwerp. Hierdoor ontstaat een duidelijker en samenhangend beeld van de antwoorden van de respondent in een aantal fragmenten. Dit betekent dus dat de vragenstructuur van het interview wordt losgelaten en antwoorden nu per onderwerp worden gerangschikt in fragmenten.

#### *Stap 5: samenvoegen van alle fragmenten van alle respondenten in één fragmentenstructuur*

Alle fragmenten zijn samengenomen in één fragmentenstructuur. De onderwerpen die aan bod kwamen zijn opgesomd en alle fragmenten hebben binnen deze structuur een plek gekregen. De individuele component is nu uit de gegevens verwijderd. Met andere woorden, het is niet meer duidelijk wie wat heeft gezegd.

#### *Stap 6: scheiden van feiten en meningen*

Bovengenoemde fragmentenstructuur bevat feiten en meningen. Deze zijn gescheiden in een fragmentenstructuur van feiten (zie bijlage 4) en een fragmentenstructuur van meningen (zie bijlage 5).

## **Bijlage 4      Fragmentenstructuur feiten**

### Participatie

Er zijn platforms opgericht waarin de bevolking inspraak kon hebben.

Informatieavonden organiseren.

### Belangenafweging

Provincie speelt een belangrijke rol in afstemming van doelstellingen in de gezamenlijke opgave.

### Samenwerking

Samenwerking is voortgekomen uit grondposities, speciale plaats voor LNV omdat het een groot agrarisch gebied was.

Intentieovereenkomst tussen publieke partijen. Daarna samenwerkingsovereenkomst tussen publiek en privaat.

Organisatiemodel GEMM gemeenschappelijke exploitatie maatschappij Meerstad

Klankbordgroepen voor brainstormsessies (sectoraal)

1 x in 2 maanden aandeelhoudersvergadering

1 x in 2 weken ambtelijk platform

Advies wordt ter fiattering aangeboden aan de AVA aandeelhoudersvergadering.

### Financiering project

PPS is gekozen voor Joint venture, dit om financiële risico's te spreiden en gedeelde verantwoordelijkheid te creëren.

In het begin veel investeringen, rente, risico's, leningen, doorlooptijden. Waar blijft het rendement?

### Communicatie

Grote workshops, illustratief voor beginperiode in communicatie over de inrichting. Workshops per onderwerp (sectoraal).

### Procesondersteunende middelen

#### *GIS*

GIS is in het project gebruikt om grondeigendom inzichtelijk te maken. In lagen.

Geo informatie wordt gebruikt en uitgewisseld tussen partijen.

Bodemkwaliteitskaart wordt gemaakt in GIS.

Gemeentelijk bodeminformatiesysteem BIS wordt gebruik van gemaakt.

DLG heeft proces met GIS ondersteund. Centrale GIS voorziening.

Lagenbenadering: eerst groen blauw raamwerk, daarna ook kijken integraal, hoe kunnen rode functies hierin landen.

DLG beschikt over veel basisbestanden. Grenzen, topografie, kadaster. Veel algemene info

Ruimtelijke afspraken worden vastgelegd in kaarten. Technische kaarten worden veel gebruikt bij overleg.

GIS wordt veel toegepast in samenwerking met planeconomen van projectbureau. Zij moeten in detail weten hoe het plan eruit ziet ook in cijfers. Allerlei analysemogelijkheden ahv attribuutgegevens.

Administratieve attributen, maar ook getallen om te rekenen. Waar gelden speciale omstandigheden (rechten, wetgeving)? Ook combineren met bodemgegevens etc. Hinder hoogspanningleiding, geluidscontouren.

Kaarten worden op papier meegenomen naar vergaderingen of op pdf geplot met de beamer.

Mactable wordt nog geen gebruik van gemaakt, maar begint te komen. Schetsschuit wordt in de toekomst mactable. Tekenen en rekenen dicht bij elkaar brengen.

#### *Andere POM*

Risicomatrix, welke risico's, wie verantwoordelijk, welke maatregelen.

Schetsschuit DLG. Verkavelingetjes op kalkpapier zijn tijdens een vergadering op elkaar gelegd om het plan uit te leggen en verschijnen. = Schetsschuit.

#### Maquette

Ontdekkingstochten met huifkar snachts, fietstochten, evenementen (marketing)

#### *Visualisatie*

Viewer is voor communicatie, naar bewoners, maar ook naar klankbordgroepen en andere partijen. Marketingtool, gericht op voorlichting.

Procesondersteuning om te kijken hoe zou het kunnen, bewustwording.

Recente luchtfoto's als ondergrond. Lagen in GIS kunnen daarop geprojecteerd worden. Vanaf verschillende hoogten en kanten te bekijken. Visualiseren van ruimtelijke ontwikkeling. Scenario's uitwerken. Verduidelijking van de situatie vanuit ooghoogte.

Viewer wordt ingezet om knelpunten bespreekbaar te maken. Dus niet iets mooier maken dan het is. Puur ondersteunend. Benadering van de realiteit.

3D visualisaties worden tegenwoordig veel gebruikt.

### *Voorlichting*

Website meerstad. Informeren van bewoners en potentiële bewoners in het gebied. Marketing en informatieverstrekking.

Meerberichten.

### Informatievoorziening

In vroegtijdig stadium alle belangrijke informatie verzamelen en verwerken.

### Synergie

Zoveel mogelijk doelstellingen verbinden zodat het mes aan twee kanten snijdt.

### Planvorming

In het begin is de planvorming erg overheidsgericht en gestuurd. Overheid neemt initiatief.

Zoeken naar goede organisatiestructuur voor integrale aanpak. Inventariseren; welke partijen, welke grondposities?

Eerst analyse gebied en soort voorstel, daarna in workshops bespreken van intenties, dan naar concept ontwerp. Normaal veel vergaderingen en af en toe workshop ter ondersteuning en inspiratie. Bij Meerstad was dit juist omgekeerd.

### Grondposities

In het hele proces van planvorming staat de grondexploitatie en de verdeling van kosten en opbrengsten centraal. Grondposities zijn hierbij erg belangrijk.

DLG heeft veel grond aangekocht in kader van agrarische inrichting. Was vooral verantwoordelijk voor groen/blauwe kader.

Wie gaat wat kopen?, afspraken maken met grondinvesteerders.

Parallel aan masterplan wordt een grondexploitatie gemaakt.

Invullen in programma's, zoveel hectare rood, groen, blauw. 3 x 1/3.

### Interactiviteit

Je moet gezamenlijk een planproces doorlopen, maar iedereen heeft eigen ervaring.

### Besluitvorming

Op basis van gebiedskennis en ervaringen in vergelijkbare projecten worden keuzes gemaakt.

Besluiten worden genomen door aandeelhoudersvergadering.



## Compensatie

Kavel op andere plek.

Woning opkopen aan de hand van het principe onteigeningswetgeving en dan elders woning aanbieden.

## Gebiedsgerichte benadering

Uitgaan van gebiedspecifieke eigenschappen. Lagenbenadering.

Ook bij inrichting kiezen voor aansluiten op natuurlijke situatie.

Logische vormgeving op basis van de fysieke structuur.

## Regiovisie Groningen - Assen

De inrichting en ontwikkeling van Meerstad en de verschillende doelstellingen die ermee gepaard gaan, zijn afhankelijk van een groter gebied (regio Groningen - Assen).

De ontwikkeling van meerstad hangt samen met grotere ontwikkelingen in de regio (ehs, water, woningbouw).

## Overig

Er is over gesproken om een website op te zetten om met kopers van kavels in gesprek te komen. Dus verregaande participatie voor wijkinrichting. In zeer pril stadium. Faciliteren van bewoners en denken via het web.

Werken vanuit belangen, gebiedsgerichte aanpak, maar ook vanuit regionale visie.

Slochteren was bang dat gemeente Groningen over Slochteren heen zou walsen. Is in ontwerp juist rekening mee gehouden.

## **Bijlage 5      Fragmentenstructuur meningen**

### Participatie

Alle partijen vroegtijdig aansluiten bij planvorming, dan geen bijtende belangen. Mensen moet je erbij betrekken, interactie met omwonenden.

Politiek staat ver af van burgers totdat het de burger direct raakt (dichtbij komt).

Er moet meer invloed zijn vanuit de omgeving, gebiedspecifieke kennis.

### Draagvlak

Om draagvlak te krijgen heb je ook marktpartijen nodig. Oog hebben voor belang private partijen, ze ook wat gunnen.

Visualisatie is een goede manier om draagvlak te verwerven.

Factor tijd is heel belangrijk zodat het gebied kan “wennen”.

### Belangenafweging

Er is geen strijd tussen doelstellingen.

### Samenwerking

Partijen zijn tot elkaar veroordeeld. Allemaal verschillende posities vanuit verschillende belangen.

Deels natuurlijke afstemming, maar ook veel touwtrekken, gaat om grote belangen, risico's, investeringen.

Moeilijk proces. Overheden vooral coördinerende rol in proces. Publieke en private belangen samenbrengen.

### Financiering project

Door lange looptijd project heb je te maken met dipjes in de economie. Om hiermee om te gaan moet het plan flexibel zijn. Veel discussie met marktpartijen.

Financiering van de grondexploitatie is leidend in dergelijk proces, dus daaromheen vindt de afstemming van belangen plaats.

Op hoofdlijnen rekenen bleek moeilijk. Het was nog niet erg gedetailleerd, daarom moeilijk in te schatten wat het kost en wie wat betaalt. Rekenen en tekenen moet gelijk op gaan. Ontwikkelaars werden zenuwachtig omdat ze niet wisten hoe het er gedetailleerd uit zag. Daarom bleek de exploitatie wat vertraging op te lopen.

### Gevolgen van economische crisis

Lastig moment, crisis. PPS is daar van afhankelijk. PPS werkt als de woningen goed worden verkocht, dan trekt het elkaar wel aan. Maar nu lastiger, publiek wil verder, maar privaat zet de rem erop.

Juist in de moeilijke tijden is een extra inspanning vereist. Je moet de markt ook uitdagen.

Grootschalige gebiedsontwikkeling, moet dat wel in een pps gebeuren?

Overheid moet verantwoordelijkheid nemen voor inrichting, dan bouwclaims voor invulling, als grondbank. Dan krijg je meer rust.

### Flexibiliteit van het plan

Zet je niet vast in grenzen en programmeringen, want wereld verandert. Dus flexibiliteit is belangrijk. Grootschalige gebiedsontwikkeling heeft doorlooptijd van 20 - 25 jaar.

Geen blauwdruk: zo wordt het! Maar globale inrichting en sfeer neerzetten en vooral ruimte laten om flexibel om te gaan met invulling. Niet op slot zetten.

Planuitvoering opdelen in brokken, zodat er ook eventuele kleine wijzigingen in deelgebieden kunnen worden doorgevoerd.

Gefaseerd doelen uitvoeren. En dan eventueel doelen bijstellen.

Om plan rendabel te krijgen toch ook woningen bouwen in lager segment. Gefaseerd aankopen en uitvoeren om voorinvesteringen te voorkomen.

### Communicatie

Communicatie tussen partijen gaat gewoon via verslagen, vergaderingen, notulen, mail. Hier worden geen projectmanagement-tools voor gebruikt. Vergaderen en beslissen etc. gaat via papier en mail. Rapporten, besluitvoorbereiding.

Visualisering is belangrijk in de communicatie. Het gaat om bewustwording van de mogelijkheden en beperkingen.

Dat je mensen direct gaat raken is helder, maar dan ook duidelijk communiceren en maatregelen en gevolgen duidelijk maken.

Met mensen in gesprek gaan, in vroeg stadium duidelijkheid verschaffen. Toch ook proberen winwin te creëren. Nadenken met bewoners.

Lef hebben om duidelijkheid te geven. Het gaat mis als je zegt van het zou zo ongeveer uit komen te zien.

### Procesondersteunende middelen

*GIS*

Afspraken maken ahv info en kaartmateriaal. Is nodig voor aankopen gronden en exploitatie van gronden. Kaartmateriaal voor analysedoeleinden.

In het begin moeizaam, omdat je nog niet precies weet hoe het eruit komt te zien. Naarmate het proces vordert steeds gedetailleerder.

GIS wordt sectoraal gebruikt ter onderbouwing analyses. Het is een menselijk proces waarin GIS wordt gebruikt op de achtergrond, om visies te onderbouwen en keuzes te ondersteunen. Maar niet als instrument waar je informatie in stopt en dan rolt er een plan uit.

Geo info moet steeds geupdate worden. De wijzigingen worden steeds bijgehouden. Plankaart is steeds in beweging.

Van grof (ontwerp) naar fijn (GIS). Stedenbouwkundig ontwerp is op groter abstractieniveau dan de gis kaart. Dan kun je ook rekenen met GIS en details toevoegen.

In de toekomst steeds meer verschillende disciplines integreren via geo info. Iedereen wil gebruik maken van dezelfde info, dus ontwikkelen als geheel met centrale informatievoorziening.

GIS vraagt wel om kennis en om zware computersystemen.

#### *Visualisatie*

Handig middel en toegevoegde waarde om mensen op een lijn te krijgen. Maar ook kortstondig, veel aanpassingen nodig, dus niet dynamisch genoeg voor ondersteuning proces.

Google Earth, is een voorbeeld van een tool om beter te communiceren. Onderzoek, advies ondersteunen. Verduidelijken. Schetsen op smartbord met GE als ondergrond.

#### Gebreken procesondersteunende middelen

We zitten in een overgangsfase, nog niet alles is digitaal beschikbaar.

Grootste probleem is dat er verschillende soorten GIS zijn die vaak niet uitwisselbaar zijn (niet op elkaar aansluiten). Dus er moet een standaard/norm komen.

De boel tijd geven, generatieverschil. Oudere mensen zijn ook vastgeroest in oude systematiek.

Ook pragmatisch blijven denken, niet alleen in systemen.

Info moet wel up to date zijn en de info moet goed zijn. Onzekerheden mbt de actuele situatie (grondeigendommen).

#### Mogelijkheden procesondersteunende middelen

Steeds meer info aanlinken. (atribuut informatie)

GIS moet geïntegreerd zijn, verschillende systemen moeten op elkaar aansluiten om info stroom efficiënt te houden. Verschillende kaarten koppelen en verzamelen in centrale infovoorziening.

### Informatievoorziening

Je moet heel goed weten wat de bestaande situatie is, dat kan goed ahv geo info en veldonderzoek.

Voordeel hebben als je veel belangen en spelers zijn. Dan heb je voordeel van centrale en accurate informatievoorziening.

### Planvorming

Meerstad is goed geslaagd in open planproces, goede voorbereiding. Met omgeving goed gecommuniceerd.

Krachtige bestuurders zijn belangrijk voor het verder brengen van het project.

Watertoetsproces in geval Meerstad in optima forma toegepast. Steeds in stapjes betrokken, vanaf begin. Pleidooi: vroegtijdig!

Zorgen dat je problemen en regels voor blijft door te anticiperen op specifieke situaties. (strategische m.e.r., discussiemodel, vergroten draagvlak). Hiermee kun je problemen (vertraging en budgetoverschrijding) door dwarsliggers voorkomen.

Discussieplan – concept masterplan – masterplan. Discussieplan is geniale ingeving geweest. Dat discussieplan kon nog heel open het gebied in en dat was aanleiding voor communicatie met betrokkenen.

### Interactiviteit

Als je gaat afwijken van het masterplan, dan komt interactiviteit weer op gang.

Geen eisen stellen, maar meedenken. Dit om conflicten te voorkomen.

Voorkomen dat iedereen het op zijn eigen manier wil doen (proces, geen inhoud).

Het is goed dat bestuurders wat op afstand zijn, bestuurders moeten hoofdlijnen in de gaten houden. Bestuurders zijn eindverantwoordelijk.

Ook rekening houden met effecten voor andere belangen en zoeken naar integrale oplossingen en synergie.

### Frustratie van interactie

Publieke partijen hebben vaak integrale visie en marktpartijen slechts doelstellingen in vorm van rendementen etc. Dit maakt proces stroperig.

### Besluitvorming

Besluitvorming was een hamerslag.

### Gebiedsgerichte benadering

Gebiedsontwikkeling niet focussen op brandpunt, maar eerst de lens bekijken.

## Overig

Maken van masterplan is niet zo spannend, ontwerp is zo gedaan. Waar het uiteindelijk om gaat is de grondexploitatie. Hoe worden kosten en risico's gespreid? Dan weer terugkoppelen naar ontwerp, hoe komt het er dan uit te zien.

Bestuurders zijn er van overtuigd dat zij het hebben bedacht wat in werkelijkheid niet zo is.