

Volwaardig meedenken:

Ruimtelijk ontwerp als drager van regionale beleidsvorming

Ruimtelijke ordening of ontwikkeling is niet alleen een juridische of een financiële kwestie. Het is een creatief en innovatief proces waar geografen, economen, opbouwwerkers, verkeersdeskundigen, ecologen, politici en, niet in de laatste plaats, burgers bij betrokken zijn. Discussies over ruimtelijke projecten dreigen zich in toenemende mate af te spelen op een hoog abstractieniveau, wat de beleidsvorming voor burgers onoverzichtelijk maakt en inspraak bemoeilijkt. Een concreet ruimtelijk ontwerp kan daarbij verhelderend en enthousiasmerend werken.

Wouter-Jan Oosten en Melchert Reudink

Over de rol van ruimtelijk ontwerp bij besluitvorming over ruimtelijke investeringen wordt verschillend gedacht. De ruimtelijk ontwerper wordt nu vaak pas bij de beleidsuitvoering betrokken, terwijl hij ook al tijdens de beleidsvorming een belangrijke rol zou kunnen spelen. Ruimtelijk ontwerp zou de bestaande beleidspraktijk kunnen verrijken. Een concreet ruimtelijk ontwerp kan een brede maatschappelijke discussie over ruimtelijk beleid verhelderen door niet te functioneren als blauwdruk, maar als een van alle zijden toegankelijk dynamisch instrument van communicatie en meningsvorming.

Zo'n concreet plan is zeker nodig wanneer professionals zich niet alleen onderling met elkaar moeten verstaan, maar ook met de minder toegeruste burger. Op tabellen en tekstueel breed uitgemeten strekten/zwakten-analyses is het moeilijk inspreken, laat staan dat dit uitnodigt om volwaardig mee te denken. Uit de maatschappelijke trend naar participatieve democratie volgt toch dat de burger aan planning en besluitvorming moet kunnen deelnemen.

Waar participatie op lokaal niveau al met de stadsvernieuwing vorm heeft gekregen, staat participatie in beleidsvorming op regionaal niveau nog in de kinderschoenen. Bij ruimtelijke investeringen komt dat regionale schaalniveau wel steeds nadrukkelijker in beeld. Burgers en bedrijven zijn mobieler geworden en hebben een grotere actieradius. Zij zoeken in hun vestigings- en verplaatsingsgedrag steeds nadrukkelijker naar ruimtelijke kwaliteit en zij doen dit over steeds grotere afstanden.

'Nabijheid' is geen doorslaggevende factor meer, 'bereikbaarheid' des te meer. Door deze ontwikkeling is het bestuur dat dicht bij de burger zou moeten staan in toenemende mate een regionaal bestuur in plaats van een lokaal bestuur. Dit bestuur is echter niet eenduidig, maar bestaat uit een bonte verzameling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies, stadsgewesten, gezamenlijke commissies, platformen en projectorganisaties. Ook de rijksoverheid en de Europese Unie manifesteren zich op dit regionale schaalniveau. Deze ondoorzichtheid leidt tot spanningen tussen de verschillende bestuurslagen en brengt burgers al snel in verwarring over dé (overheids)organisatie die besluit over hun leefomgeving. Wat meer overzicht kan geen kwaad.

Ook de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt hier geen uitkomst. Van samenwerkingsverbanden op grond van deze wet wordt vaak gesteld dat ze op te grote afstand van de burger staan en niet zo democratisch gelegitimeerd geacht

kunnen worden. Sinds de samenkomst van vrije mannen op de agora van de Griekse polis en sinds de geschriften van Jean-Jacques Rousseau, heeft ons politiek systeem zich niet ontwikkeld in een richting die participatieve processen stimuleert, terwijl de huidige, geëmancipeerde samenleving hier wel om vraagt. In een onoverzichtelijk regionaal beleidsveld, met vele gevoeligheden tussen verschillende overheidsorganisaties, is het nodig om overzicht te creëren, democratische legitimatie te waarborgen en om uiteenlopende belangen te verenigen.

Grootschalige ruimtelijke projecten die gemeentegrenzen overschrijden, kennen vaak een ongelijke verdeling van voor- en nadelen. Dat geeft aanleiding tot belangenconflicten tussen gemeenten, inwoners en belangengroepen en op Randstedelijk niveau ook vaak tussen agglomeraties. Een bovenlokaal vraagstuk vereist daarom bovenlokale visievorming en een evenwichtige verdeling van lusten en lasten. Daartoe moeten partijen elkaar al vroeg in een beleidstraject vinden. Zorgvuldige ‘vormgeving’ van het beleidsproces helpt diverse problemen voorkomen.

Verbeelding van beleid

Zorgvuldige vormgeving van beleidsprocessen rond urgente, complexe ruimtelijke vraagstukken vraagt om een nieuwe rol voor het ruimtelijk ontwerp. Als instrument van communicatie en meningsvorming draagt ruimtelijk ontwerp bij aan overzicht en incorporatie van belangen. Ruimtelijke investeringen vinden plaats op locaties en locaties zijn altijd uniek. Er zijn geen identieke voorbeelden en daarom is verbeelding zo belangrijk bij beleidsprocessen rond ruimtelijke investeringen.

Dit geldt zeker voor het meer abstracte regionale schaalniveau. Vooral het voorstellingsvermogen van de burger schiet op hogere abstractieniveaus nog wel eens tekort. Ruimtelijk ontwerp maakt voor alle partijen (inclusief burgers) inzichtelijk waar het beleidsproces over gaat. Deze inzichtelijkheid maakt het voor partijen gemakkelijker om een helder standpunt te formuleren, wat het beleidsproces ten goede komt.

Een andere belangrijke eigenschap van ruimtelijk ontwerp is dat het vaak enthousiasmerend werkt. Een mooi voorbeeld hiervan is de planvorming rond het Rotterdamse stationsgebied. Het ontwerpbureau van Will Alsop organiseerde ateliers waar ambtenaren, burgers en politici konden bijdragen aan het plan. Tijdens de raadsvergadering waar over de aanvang van de publiek-private samenwerking werd gesproken, vroeg burgemeester Ivo Opstelten uit enthousiasme of de tekeningen van de commissieleden ruimtelijke ordening en grondzaken tijdens de pauze geëxposeerd konden worden. Dit voorbeeld illustreert dat architectonisch en stedenbouwkundig ontwerp vaak aanstekelijk werkt. Ruimtelijk ontwerp kan inspiratie bieden en ideeën losmaken die een verrijking voor het beleidsproces kunnen zijn.

Voorwaarde voor het succesvol toepassen van ruimtelijk ontwerp is echter wel dat dit ontwerp niet statisch is. Net als het beleidsproces zelf, evolueert het ontwerp naarmate partijen meer inzicht krijgen in de materie en hun mening vormen. De evolutie van het ontwerp is daarmee een proces van propositie- en evaluatieronden. De propositie van een ontwerp kan daarbij de vorm aannemen van de verbeelding van één of meer partijen of kan een creatieve sprong zijn van een professioneel ontwerper. Van belang

is in elk geval dat het ontwerp uitnodigt tot evaluatie, opdat het beleidsproces een nieuwe ronde ingaat.

Literatuur

- Baas, J.H. de, M.J. Harink, 'Bestuurlijke verschuivingen in de ruimtelijke ordening', in: *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 3, 2001, pagina's 119-128
- Bots, P.W.G., 'Het fenomeen procesondersteuning nader verkend', in: G.R. Teisman (red.), *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement*, Delft: Eburon, 2001, pagina's 55-62
- Esselbrugge, M., W. Oosten, 'PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten', in: *Tijdschrift Privatisering*, jaargang 7, nummer 6, december 2000, pagina's 18-20
- Morrell, M.E., 'Citizens' Evaluations of Participatory Democratic Procedures, Normative Theory Meets Empirical Science', in: *Political Research Quarterly*, jaargang 52, nummer 2, juni 1999, pagina's 293-322
- Neuman, M., 'Does Planning Need the Plan?', in: *Journal of the American Planning Association*, jaargang 64, nummer 2, voorjaar 1998, pagina's 208-220
- Swaaij, L. van, J. Klare, I. Maso, S. Sombeek, *Atlas van de belevingswereld*, Amstelveen: Volcano Publishers, 2000
- Toonen, Th.A.J., J.C.N. Raadschelders, F. Hendriks, *Meso-bestuur in Europees perspectief*, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, november 1992
- Verbart, J., 'Interactieve beleidsvorming, De nieuwe inspraak', in: *Geografie*, maart 1999, pagina's 31-34