

Title: **Dromenstrijd**

Authors: Lasse Gerrits

This version: pre-press

Originally published in: *Rooilijn*, 38(4), 161-166

Date: 2005

In de ruimtelijke ordening klinkt vaak de verzuchting dat besluitvorming over ruimtelijke projecten stroperig en gefragmenteerd verloopt. Dat is frustrerend voor hen die actuele en toekomstige ruimtevragen willen accommoderen. Een van de theoretische mogelijkheden om dit te doorbreken is door visies te ontwikkelen. Onderzoek toont echter dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie.

Het is in de ruimtelijke ordening niet ongebruikelijk dat het traject van planvorming tot uitvoering tientallen jaren duurt. Dat wordt door veel betrokkenen zoals politici, ambtenaren en ontwerpers als frustrerend ervaren. De ambitie is om te actuele en toekomstige ruimtevraag te accommoderen en een heel lange doorlooptijd is dan contraproductief. Naast deze traagheid wordt ook vaak ervaren dat de ruimte weinig coherent en gefragmenteerd wordt ontwikkeld. Ruimtelijk beleid lijkt het resultaat te zijn van pragmatisme en fragmentatie.

Er zijn in de loop der tijd verschillende manieren bedacht om hier mee om te gaan. Van de kant van ontwerpers, zoals planologen en stedenbouwkundige, is onder andere voorgesteld om visievorming in te zetten om deze verschijnselen tegen te gaan. De aanname is dan dat een aantrekkelijk beeld in staat is om actoren te verlokken en te committeren. In plaats van dat zij zich verliezen in eindeloze en richtingsloze discussies, zetten zij zich in om tot een goede oplossing te komen. Met andere woorden: proces volgt vorm. Wanneer duidelijk is wat het ruimtelijke beeld zou kunnen zijn wordt de weg er naar toe sneller en meer coherent.

Dat is althans de veronderstelling.

De interessante vraag is of dit het geval is. In dit artikel wordt een antwoord gezocht op de vraag of processen van visievorming in de ruimtelijke ontwikkeling leiden tot het doorbreken van fragmentatie, traagheid en incoherentie. Dat gebeurt aan de hand van een casusonderzoek naar visievorming op knooppuntontwikkeling in de Haarlemmermeer. *Visievorming* wordt in dit onderzoek breed opgevat als het proces tot het creëren van een wensbeeld van de toekomstige ruimte. Dat kan tot uiting komen in verschillende typen trajecten en verschillende typen media – variërend van collages om indrukken te geven tot aan concrete (master-)plannen. Dit onderzoek gaat over het eerste, visievorming als *proces*. Voor het onderzoek zijn betrokkenen van verschillende partijen geïnterviewd en is documentonderzoek verricht (zie: Gerrits, 2003).

Haarlemmermeer

De Haarlemmermeer is een dynamisch gebied met een hoge druk op de ruimte. De polder is pas honderdvijftig jaar geleden drooggemaakt en is sindsdien voortdurend aan verandering onderhevig. Omdat de polder nog relatief veel open ruimte kent binnen de dichte verstedelijking van de Randstad, staat de gemeente onder druk om verschillende ruimteclaims te faciliteren. Het gaat in het bijzonder om verkeer en vervoer, woningbouw en een groenopgave. Hoewel de woningbouw en de groenopgave ook interessante vraagstukken zijn, gaat het in dit artikel over de druk die ontstaan is om verkeer en vervoer te faciliteren.

Deze druk heeft hoge dynamiek tot gevolg. Dat wordt door veel betrokkenen als problematisch beschouwd omdat ze het idee hebben er geen grip op te hebben. Tilman (2001) bevestigt dit beeld door te stellen dat de ruimtelijke ontwikkeling van de Haarlemmermeer vooral wordt gekenmerkt door de politiek van faciliteren. Terwijl de ruimte doorontwikkelde ontstond in de loop der jaren bij verschillende organisaties het onbehagelijke gevoel geen vat meer te hebben op wát zich ontwikkelde. Veel van wat gebeurde werd bepaald door marktkrachten. Het gemeentebestuur was vaak bezig om ontwikkelingen te faciliteren zonder verder veel stil te staan bij de vraag of en hoe dergelijke ontwikkelingen zouden passen in het beeld dat men van de Haarlemmermeer wilde hebben. De ruimte is dan ook op soms toevallige, pragmatische en onsamenvangende wijze ontwikkeld.

Door de jaren heen zijn binnen de Haarlemmermeer verschillende knooppunten tot ontwikkeling gekomen. Knooppunten zijn de locaties waar verschillende vervoersstromen bij elkaar komen en waar het mogelijk is van modaliteit te wisselen. Op veel van deze locaties wordt ook gerelateerde bebouwing ontwikkeld. Voor de Haarlemmermeer worden verschillende definities van knooppunten gehanteerd. Afhankelijk van de gehanteerde definitie zijn er weinig tot veel knooppunten (Poulsen, 2001). Schiphol is verreweg het grootste knooppunt. Veel vervoermodaliteiten sluiten hier op elkaar aan en de bebouwing is geheel gerelateerd aan de vervoersstromen. Vlakbij Schiphol ligt het knooppunt Hoofddorp, bij het treinstation. Hier kan men wisselen tussen trein, bus, Zuidtangent, en auto met een aansluiting op de N201. De bebouwing is bestemd voor passagiers en bedrijven. Knooppunt Nieuw-Vennep ligt verder naar het zuiden en biedt mogelijkheden om te wisselen tussen trein, bus en auto, hoewel de frequentie van het openbaar vervoer veel lager is dan bij knooppunt Hoofddorp. Het Spaarneziekenhuis, tenslotte, ligt op de kruising van twee hoofdwegen en is bereikbaar met de Zuidtangent en reguliere busdiensten. Zoals eerder gesteld hebben verschillende partijen de indruk dat ze door de jaren heen bezig waren met het faciliteren van de druk op de ruimte. Om te voorkomen dat ook knooppuntontwikkeling gefragmenteerd, langzaam en incoherent tot stand zou komen, is in de afgelopen vijf jaar nagedacht over knooppuntontwikkeling. Visievorming wordt aangewend in een poging deze verschijnselen te voorkomen. Daarmee neemt de druk niet af maar kan het mogelijk wel beter worden vormgegeven.

Overheid

Er is geen sprake van een enkelvoudig proces van visievorming waar alle partijen aan meedoen. In tegendeel. Visievorming in de Haarlemmermeer kan worden opgevat als een grote beleidsarena waarbinnen verschillende partijen hun visies ontwikkelen en presenteren. Soms doen ze dat samen, maar vaker doen ze dat alleen. Samenwerkingsverbanden zijn eerder temporeel en toevallig dan dat er sprake is van een georganiseerd proces waarbij iedereen input levert. Met betrekking tot knooppuntontwikkeling zijn er een aantal partijen zijn die zich actief bezighouden met visievorming. Ze worden in dit gedeelte besproken met daarbij aandacht voor de aanleiding tot visievorming, het proces en de status van het eindproduct.

Van alle partijen heeft de gemeente Haarlemmermeer het sterkst het gevoel gehad zich alleen reactief en faciliterend te kunnen opstellen ten opzichte van ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom is door het toenmalige college besloten om een algemene toekomstvisie op te stellen die eind 1997 werd gepresenteerd. Voor dit visievormingsproces werd bureau BVR gevraagd. Gaandeweg het proces kwam ruimtelijke ordening steeds centraler te staan. Het opstellen van deze visie is een open proces geweest. Verschillende keren werd input gevraagd van burgers, bestuur, belanghebbenden en andere ontwerp bureaus.

In 2002 is de toekomstvisie geëvalueerd en uitgebreid. Er zijn toen ook een aantal actuele plannen toegevoegd. Eén van die ontwikkelingen werd de 'schaalsprong bereikbaarheid' genoemd. Dit leidde tot Nota Bereikbaarheid die in 2002 werd vastgesteld door de gemeenteraad. De input voor deze visie werd geleverd door het ambtenarenapparaat en extern commentaar werd beperkt omdat de visie anders focus zou verliezen. Belangrijke input was het ambtelijk advies 'Meerse Knopen' dat in 2001 uitkwam. 'Meerse Knopen' gaat expliciet in op knooppuntvorming in de Haarlemmermeer en borduurt voort op de visies van het Ministerie van Ruimtelijke Ordening (VROM) en de Provincie Noord-Holland. Omdat de auteurs de verschillende discussies over knooppuntontwikkeling te academisch vonden is geprobeerd met de visie tot een concrete vertaling te komen voor de Haarlemmermeer, en de idee van knooppunten te laten doorsijpelen in het ruimtelijk beleid. Deze ideeën zijn weer opgenomen in Nota Bereikbaarheid en de uitbreiding van de toekomstvisie.

De gemeente Haarlemmermeer is niet de enige overheidsactor die zich met deze thematiek bezighoudt. De Provincie Noord-Holland en het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) hebben in de afgelopen jaren ook gewerkt aan hun visies. De Provincie Noord-Holland heeft de perspectievennota 'Knopen en Netwerken' in 2002 uitgegeven en deze nota dient als basis voor het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan. Samen met de gemeente Haarlemmermeer en de gemeente Amsterdam heeft de Provincie ook de 'Ruimtelijk-economische Visie Schipholregio' opgesteld met daarin ruim aandacht voor knooppuntontwikkeling.

Het ROA is een interlokaal samenwerkingsverband van gemeenten in de Noordvleugel, waaronder de gemeente Haarlemmermeer. Ze verdeelt het budget voor het openbaar vervoer in de regio en heeft de

bevoegdheid verkeers- en vervoersplannen op te stellen en adviseert over de ruimtelijke ordening. Daarom heeft ze een visie op knooppuntontwikkeling gevormd. 'Pragmatiek van Lijnen en Knopen' kwam in 2001 en dient als basis voor het opereren van het ROA met betrekking tot verkeer en vervoer. De studie werd opgesteld door een stedenbouwkundig onderzoeksbureau, onder begeleiding van een ambtelijke werkgroep met onder andere vertegenwoordigers van de gemeente Haarlemmermeer. Er was geen input van andere partijen. Het doel was om de studie te laten doorwerken in de uitvoering van deel drie van Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening maar omdat stagnatie optrad in de financiering en de Vijfde Nota nooit officieel door het parlement is aangenomen, is deze ambitie bijgesteld.

Semi-overheid

Naast de overheid zijn er ook een aantal semi-overheidsorganisaties die zich bezig houden met knooppuntontwikkeling in de Haarlemmermeer. Op en rond Schiphol is veel bedrijfsleven gesitueerd dat belang hecht aan zeer goede bereikbaarheid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Schiphol Area Development Company (SADC), die zich bezig houden met de ruimtelijke ontwikkeling op Schiphol, betrokken is bij visievorming over knooppunten. De SADC is een publiek-private organisatie waarin zowel het bedrijfsleven als de overheid zitting hebben. De organisatie ontwikkelt locaties op Schiphol en elders in de Haarlemmermeer. In 'Airport Business Parks' (2003) wordt gestreefd naar zowel vormgeving van het toekomstige beleid als het tonen van een verleidelijk beeld naar andere partijen toe. De visie is door SADC zelf ontwikkeld maar later is ook geprobeerd reacties van andere partijen te verzamelen. Er waren maar een paar partijen die reageerden. Het openbaar vervoer is een onderdeel van knooppuntontwikkeling en wordt in de Haarlemmermeer verzorgd door Connexion (busvervoer) en de Nederlandse Spoorwegen (NS; railvervoer en vastgoed). Naast het reguliere busvervoer is in 2002 de Zuidtangent geopend. Dit is een deels vrije busbaan tussen Haarlem en Amsterdam over Hoofddorp en Schiphol. Omdat voor deze baan het fijnmazige busnet werd vervangen voor een grofmazig net, kwam meer nadruk te liggen op de overstappunten. Connexion heeft een visie op knooppunten ontwikkeld in een intern stuk maar heeft deze niet publiek gemaakt. De visie is in het ambtelijk overleg met ROA ingebracht, omdat ROA besluit over de inrichting van het openbaar vervoer in de regio. Er waren geen externe partijen betrokken. Met de treinstations hebben de NS ook een aandeel in knooppuntontwikkeling. NS Commercie is hier de regisserende partij in. De abstracte visies op knooppunten worden ontwikkeld in Utrecht maar decentrale ontwerpteams ontwerpen de specifieke locaties. 'Station in Balans' (2002) en 'Spoorbeeld' (2004) zijn de visies van de NS is op knooppunten. Hoewel Schiphol een groot knooppunt is valt vanwege ruimtegebrek niet veel te ontwikkelen. Op station Hoofddorp daarentegen heeft men die ruimte wel en die locatie is dan ook recentelijk verder ontwikkeld. Visievorming vindt in de eerste instantie intern plaats maar er is wel periodiek overleg met de Schiphol Group, Connexion en met de gemeente Haarlemmermeer.

Visievorming

Gedurende een aantal jaren is bij deze partijen gewerkt aan visies over knooppuntontwikkeling. Zoals eerder gesteld gebeurde dat niet in een ordentelijk lineair proces, maar in een grote beleidsarena waarbinnen men elkaar met verschillende visies probeerde te overtuigen, danwel anderen te betrekken in het werken aan de eindproducten. Visies zijn geen neutrale objecten en visievorming is geen neutraal proces zoals ook Blotevogel (2000) aangeeft. Uit het onderzoek komt naar voren dat visies met verschillende doelen kunnen worden ingezet. Wanneer visies zijn bedoeld om te verleiden, te verenigen of om een gedeeld streefbeeld te creëren, is het visievormingsproces relatief open. Dat wil zeggen: partijen proberen andere partijen te betrekken en hun input te verwerken. Wanneer visies zijn bedoeld om beslissingen uit te stellen, om ruimteclaims te maken en om de organisatie naar buiten toe te profileren, is het proces echter relatief gesloten. Dan wordt pas in een laat stadium gekozen voor input van anderen, of wordt er zelfs helemaal van afgezien.

De complexiteit bestaat uit het gegeven dat een visie nooit met een enkel doel wordt opgesteld. Visies dienen meerdere doelen en daarom wordt het voor de organisaties moeilijk om voor de juiste vorm van visievorming te kiezen, werd tijdens het onderzoek aangegeven. In sommige gevallen leidde dat zelfs tot een breuk tijdens het proces wanneer men van gedachten veranderde.

Vier paradoxen

Wanneer wordt gekeken naar hoe de visies op knooppuntontwikkeling in de Haarlemmermeer tot stand zijn gekomen, valt op dat de meeste visies in relatieve geslotenheid werden ontwikkeld. Soms worden andere partijen betrokken maar zelden worden burgers gevraagd commentaar te leveren. De reden hiervoor is dat het niet altijd goed werd geacht alles in openheid en coproductie te ontwikkelen, hoewel men daar wel naar zei te streven. In een enkel geval bedacht men zich in een later stadium. Hoe het ook zij, visievorming zoals die plaatsvond in de Haarlemmermeer leidde tot vier paradoxale situaties.

(1) Om grip te krijgen op de ruimtelijke dynamiek en de beleidsarena initiëren de betrokkenen visievorming en stellen zij een visie op. Maar de karakteristieken van visievorming zorgen er voor dat de situatie weer complex wordt en dat men de grip juist weer dreigt te verliezen. Visies als ruimteclaim of statement worden niet zomaar geaccepteerd door andere partijen en leiden tot ingewikkelde (onderhandelings-)processen.

(2) Om de complexiteit van de ruimte en de beleidsarena het hoofd te bieden achten de onderzochte partijen het wenselijk dat samen aan visies wordt gewerkt. Dezelfde complexiteit dwingt hen echter de openheid van het proces juist te begrenzen omdat ze anders geen grip meer hebben op het proces. De input wordt dan te hoog en te complex.

(3) De onderzochte partijen verwachten dat visievorming helpt om fragmentatie, incoherentie en traagheid te doorbreken. Maar omdat iedereen dat denkt en daadkrachtig zélf een visie wil opstellen, is men per saldo veel tijd kwijt aan het communiceren met elkaar over die visies. Hierdoor ervaren ze juist weer fragmentatie, incoherentie en traagheid.

(4) Visies zijn een manier om oud beleidsstramien te doorbreken maar om te zorgen dat een visie ook tot uitvoering kan komen voelen de opstellers zich genoodzaakt om zich in hun visies te beperken tot wat reëel haalbaar is gezien de actuele situatie. Dat maakt grote veranderingen in het ruimtelijke beleid niet mogelijk.

De vraagstelling die aan dit onderzoek ten grondslag lag was of visievorming kan helpen om de gevoelde gebreken in de ruimtelijke ordening te doorbreken. Aan de hand van de casus lijkt het er op dat visievorming in de praktijk vertragend en fragmenterend werkt. Het adagium 'proces volgt vorm' geldt niet omdat er niet sprake is van één vorm, oftewel visie, maar van vele vormen. Zolang de intentie is om zélf visies te ontwikkelen zal het creëren van één visie waar ieder zich achter schaaft onmogelijk blijven. Daarmee kan visievorming niet worden afgeschreven omdat simpelweg altijd een behoefte zal zijn aan ijkpunten voor de toekomst. Concurrerende visies kunnen daarbij zelfs vruchtbaar zijn. Maar de veronderstelling dat visievorming zonder meer fragmentatie, incoherentie en traagheid in de ruimtelijke ordening kan doorbreken is niet realistisch.

Literatuur

Blotevogel, H.J. (2000) 'Rationality and discourse in (post)modern spatial planning', W. Salet en A. Faludi, *The revival of strategic spatial planning*, p. 121-134, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Amsterdam

Gerrits, L (2003) *Dromenstrijd*, Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde, Rotterdam

Poulsen, J.L.N.M. (2001) *Meerse knopen. De schakels tussen infrastructuur en ruimtelijke ordening*, Gemeente Haarlemmermeer: Hoofddorp

Tilman, H. (2001) 'Haarlemmermeer klem tussen Schiphol en hoofdstad', *De Architect*, vol. 32, nr. 5, 38-49