

RELATIES TUSSEN PLAN EN REALITEIT

MOHAMED BOULGHALEGH - 1559443 - TU DELFT - FACULTEIT BOUWKUNDE - REAL ESTATE & HOUSING - URBAN AREA DEVELOPMENT
 BEGELEIDERS: dr. ir. G. WIGMANS & dr. ir. D. C. KOOIJMAN - GECOMMITTEERDE: ir. S. PIETSCH - POSTER EINDPRESENTATIE MASTERTHESIS - 23 JUNI 2011

Kruispleingarage, Rotterdam Central District

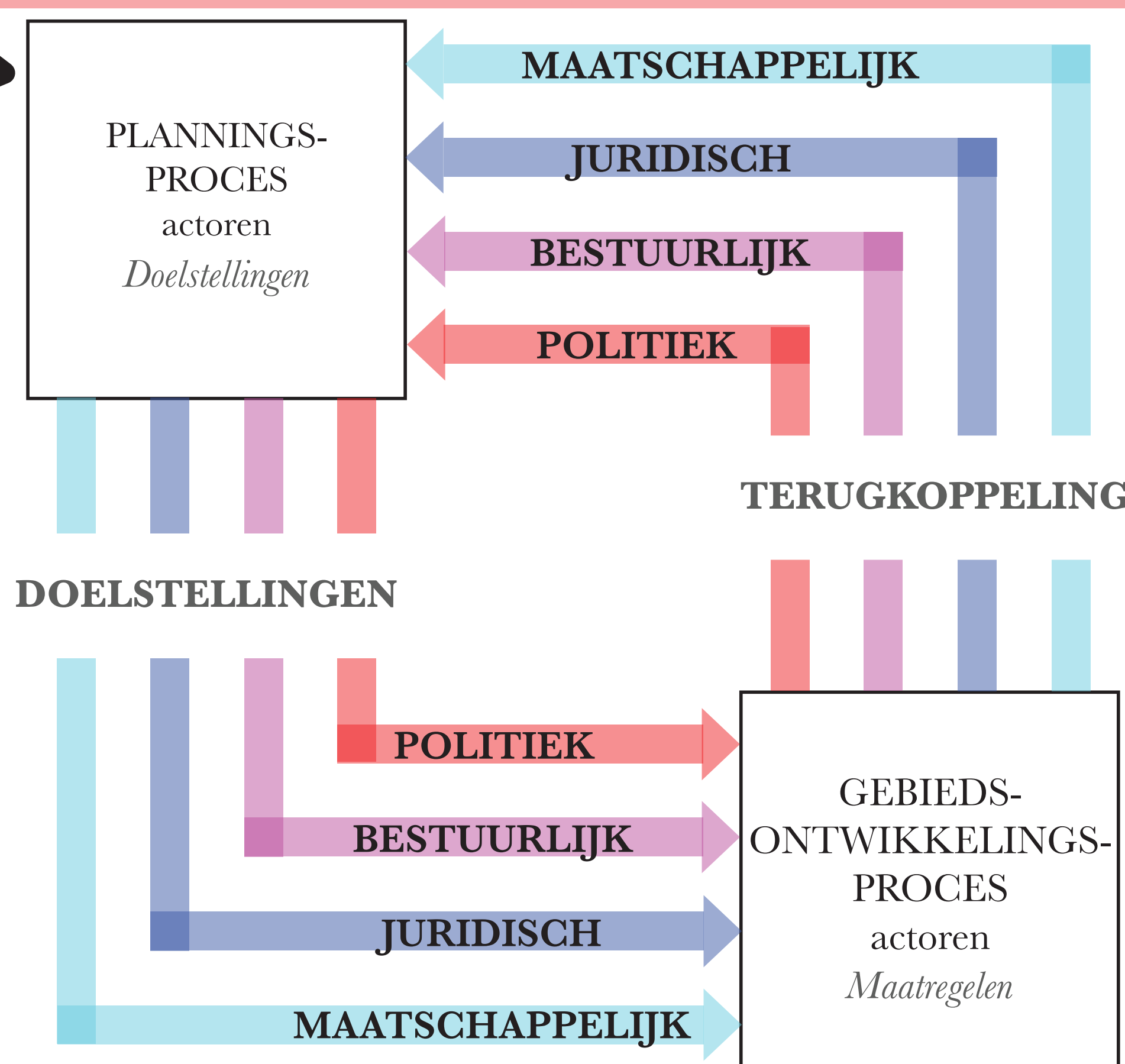
PROBLEEMANALYSE

RUIMTELIJK PLANNINGSPROCES

Met het ruimtelijk planningsproces wordt het proces bedoeld waarbij ruimtelijke beleidsplannen door overheidsinstellingen worden opgesteld om de ontwikkeling van de stad te besturen. Een stadsvisie, gebiedsvisie, structuurvisie of een sectorale visie zijn dergelijke plannen. Deze plannen hebben vaak geen publiekrechtelijke verplichtingen voor private partijen met uitzondering van bestemmingsplannen en inpassingsplannen die wel een juridische functie hebben.

Centrale vraagstelling: Welke factoren verklaren de moeilijke relatie tussen het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces bij de Kruispleingarage en het Rotterdam Central District, gezien vanuit bestuurlijk, politiek, juridisch en maatschappelijk invalshoek?

Dit onderzoek richt zich op de factoren die de relatie tussen het ruimtelijk planningsproces (plannen) en het gebiedsontwikkelingsproces (werkelijkheid) moeilijk maken. In dit onderzoek staat de gebiedsontwikkeling van Rotterdam Centraal centraal, met in het bijzonder het Kruisplein en de Kruispleingarage. Overheidsinstellingen kunnen niet meer sturen van boven af, gebiedsontwikkeling vindt tegenwoordig voor een aanzienlijk deel bottom-up plaats. Daardoor zijn ruimtelijke beleidsplannen die vooral top-down worden opgesteld in conflict met gebiedsontwikkeling wat vooral een bottom-up karakter kent.



In het ruimtelijk planningsproces worden door overheidsinstellingen doelstellingen omschreven zoals men nastreeft. In de wetenschap wordt geschreven dat de relatie tussen doelstellingen in plannen niet overeenkomen met de werkelijkheid. Er bestaat een zogenaamd gat, kloof of mismatch tussen doelstellingen in plannen en de uitvoering hiervan in werkelijkheid. Er bestaat geen lineaire relatie tussen plan en werkelijkheid omdat het besluitvormingsproces in werkelijkheid niet rationeel vergaet en de invloed van plannen niet optimaal blijkt in werkelijkheid. Deze hypothetische uitgangspunten staan centraal in dit onderzoek en moeten blijken uit empirische data.

Probleemstelling: Hoe kan door middel van discoursanalyse inzicht worden verkregen in de complexe relatie tussen het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces worden verklaard, gezien vanuit politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk perspectief?

GEBIEDSONTWIKKELINGSPROCES

Met het ontwikkelingsproces wordt in feite de praktijk van ontwikkelingen bedoeld waarbij verschillende publieke en private betrokken zijn. In dit onderzoek zijn feitelijke gebeurtenissen in de gebiedsontwikkeling met bijbehorende (beleids) documenten geanalyseerd.

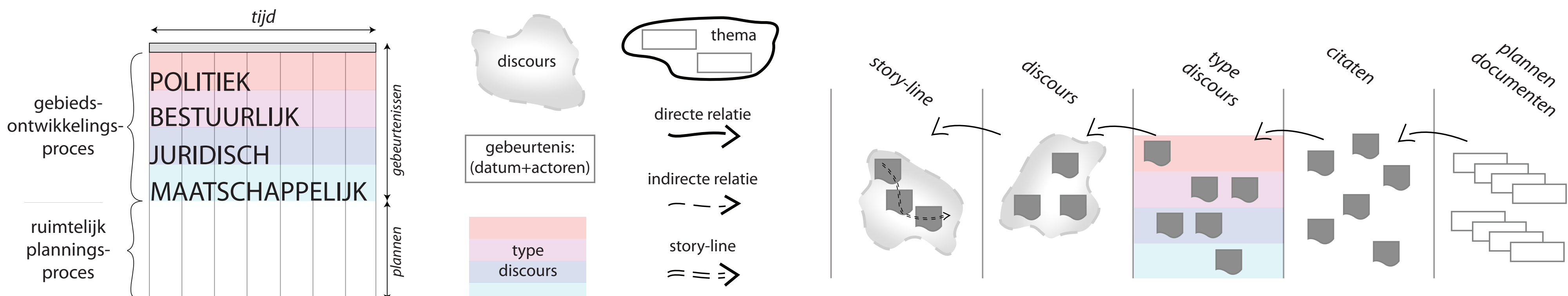
ONDERZOEKSMETHODE

THEORIE	INTERPRETATIE	EMPIRIE	CONCLUSIES
		PLAN	
Discoursanalyse: 1. desk research 2. helikopter interviews 3. documentanalyse 4. doelgerichte interviews 5. interpretatie	POLITIEK BESTUURLIJK JURIDISCH MAATSCHAPPELIJK	Ruimtelijk planningsproces: - stadsvisie - structuurvisie - stedenbouwkundig plan - visie openbare ruimte - visie binnenstad - etc.	Gebiedsontwikkelingsproces: - beleidsdocumenten - beleidsnotities - gemeenteraadsonderzoeken - mediaberichten - adviesrapporten - etc.

Om complexe relaties te kunnen begrijpen tussen het ruimtelijk planningsproces en het besluitvormingsproces van gebiedsontwikkeling is het van belang om empirisch onderzoek uit te voeren. Voor dit empirisch onderzoek zullen verschillende methoden van het verzamelen van data worden toegepast. Deze bronnen zullen volgens de zogenaamde discoursanalyse worden onderzocht. Eerst zal begonnen worden met een algemeen desk research. Ten tweede zullen helikopter interviews worden afgelegd. Op de derde plaats worden documenten geanalyseerd en op basis van voorgaande stappen kunnen doelgerichte interviews worden afgenomen. Dit levert informatie op dat uiteindelijk geïnterpreteerd kan worden op basis van de volgende perspectieven: politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk. Ruimtelijke beleidsplannen en beleidsdocumenten op gemeentelijk niveau en van invloed op RCD worden geanalyseerd.

De kwalitatieve data wordt gevisualiseerd (poster B) in een schematische weergave dat is onderverdeeld in twee delen. In het bovenste deel worden feitelijke gebeurtenissen geordend uit het gebiedsontwikkelingsproces en in het onderste deel worden plannen uit het ruimtelijk planningsproces opgesomd. Feitelijke gebeurtenissen en plannen worden langs de X-as chronologisch geordend. En langs de Y-as worden gebeurtenissen of argumenten onderverdeeld in type discourses: politiek, bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk.

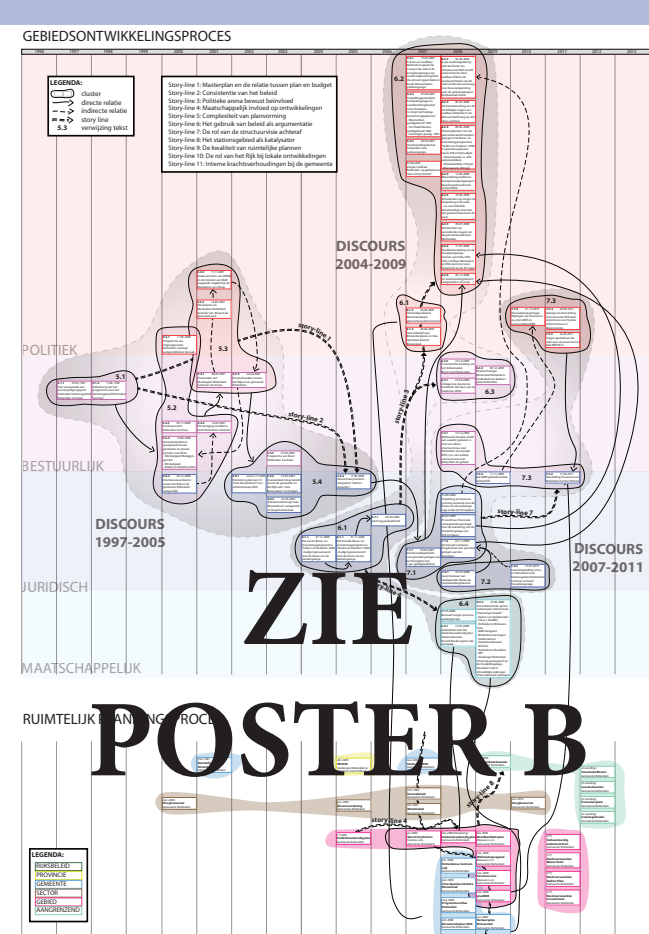
Discoursen zijn netwerken van relaties tussen citaten uit documenten of plannen, gezien vanuit de context. Deze relaties kunnen direct en indirect invloed op elkaar hebben. Story-lines duiden opvallende relaties.



Een belangrijke doelstelling van dit onderzoek is om een methode te bieden om beleidsdocumenten te kunnen analyseren. Een methode om de relatie tussen het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces te kunnen visualiseren. Inhoudelijk is het schema opgebouwd uit verschillende niveaus. Aan de ene kant staan alle relevante plannen en documenten (kwalitatieve data) gepositioneerd en aan de andere kant de gewenste configuratie van plannen en documenten binnen een bepaald discours. Om dit mogelijk te maken worden citaten uit plannen en documenten verzameld die een relatie met andere plannen en documenten hebben. Deze citaten worden geordend op basis van bovenvermelde invalshoeken oftewel de type discours. Door deze citaten op een bepaalde manier te configureren kunnen relaties worden beschreven en door middel van story-lines kunnen verbanden tussen verschillende plannen en documenten worden beschreven. Een samenhangend geheel van een dergelijke netwerk wordt een discours genoemd.

RESULTATEN

De schematische weergave van het proces (poster B) is een volledige weergave tussen het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces is belangrijk voor de theorie omdat veel wetenschappers in gaan op algemene processen en omdat er nauwelijks methodes bestaan die weergeven hoe een dergelijk proces geanalyseerd en gevisualiseerd kan worden.



Het empirisch onderzoek naar dit proces levert de volgende story-lines op:

- Story-line 1: Masterplan en de relatie tussen plan en budget
- Story-line 2: Consistentie van het beleid
- Story-line 3: Politieke arena bewust beïnvloed
- Story-line 4: Maatschappelijk invloed op ontwikkelingen
- Story-line 5: Complexiteit van planvorming
- Story-line 6: Het gebruik van beleid als argumentatie
- Story-line 7: De rol van de structuurvisie achteraf
- Story-line 8: Het stationsgebied als katalysator
- Story-line 9: De kwaliteit van ruimtelijke plannen
- Story-line 10: De rol van het Rijk bij lokale ontwikkelingen
- Story-line 11: Interne krachtsverhoudingen bij de gemeente

Tevens is onderzoek gedaan naar citaten die spreken over de bouw van de Kruispleingarage in plandocumenten en beleidsdocumenten. In het schema zijn relevante citaten te vinden op chronologische volgorde. Ook wordt vermeld in welk document deze citaten zijn uitgesproken. En wie de dominante actor is bij het opstellen van het document. Verschillende fases kunnen worden onderscheiden door de documenten met bijbehorende citaten te rangschikken. De volgende fases zijn te onderscheiden:

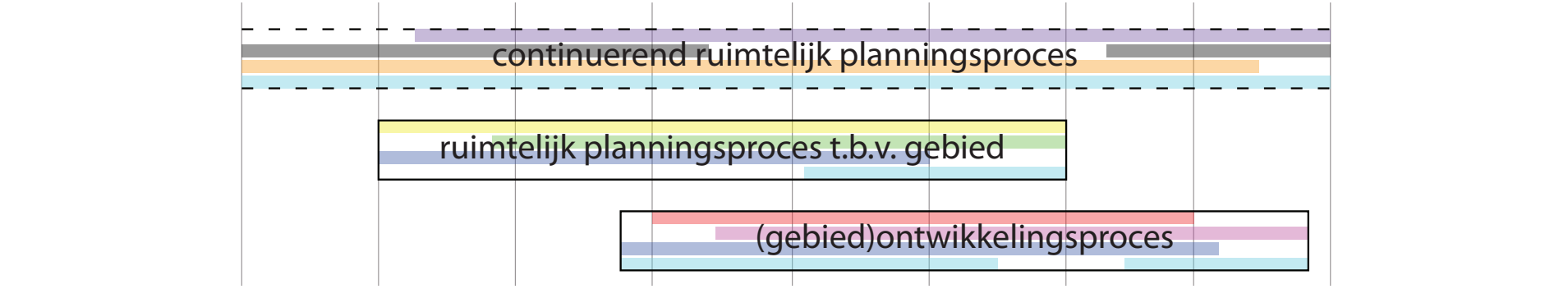
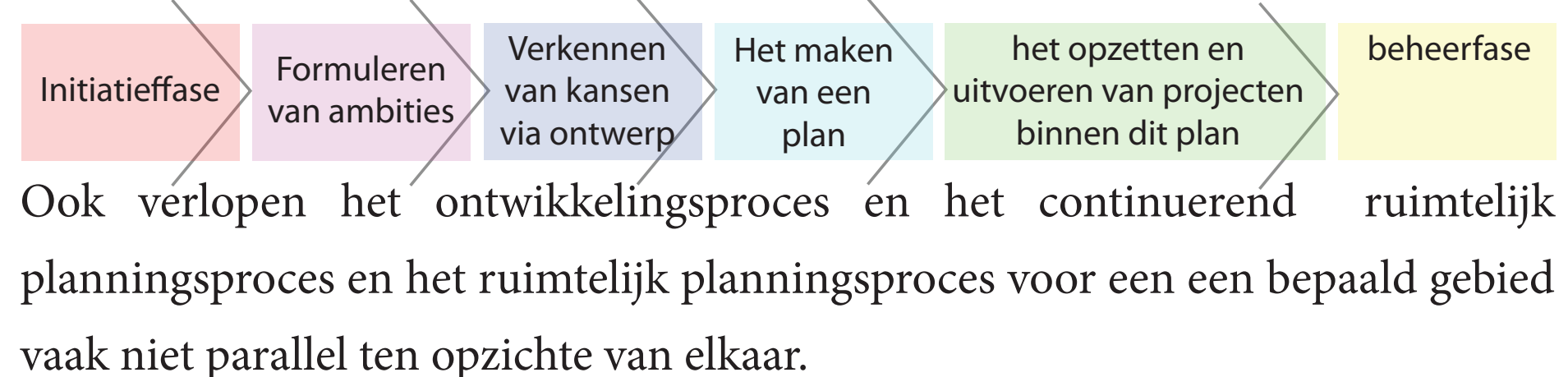
1. Uitspreken van ambitie
2. Gepasseerd station
3. Ambtelijk en financieel initiatief
4. Formele formulering doelstellingen
5. Beleidsdocumenten als argumenten
6. Vaststelling
7. Definitieve strategie voor de stad
8. Juridisch sluitend

CITATEN KRUISPLEINGARAGE

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
22-02-1997 Ontwikkelingsplan gebiedsontwikkelingsproces	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere	14-04-2001 Masterplan Almere

CONCLUSIES

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat doelstellingen uit plannen in de praktijk vaak niet doorwerken in werkelijkheid. Er bestaat dus een mismatch in de relatie tussen plannen en werkelijkheid. Aan de ene kant heeft dat te maken met het feit dat het ontwikkelingsproces in werkelijkheid niet-lineair blijkt te zijn, bepaalde fases in het proces kunnen worden herhaald, planning is dus meer een cyclisch-iteratief proces. Bijvoorbeeld 'het verkennen van kansen via ontwerp' kan worden herhaald bij gebrek aan draagvlak.



Aan de andere kant berusten doelstellingen vaak niet op rationele uitgangspunten vanwege de niet-lineaire karakter van procedures rondom de ontwikkeling en doordat veel actoren met uiteenlopende belangen betrokken zijn. Bij planning in theorie is sprake van een doelstelling die theoretisch gezien telkens terugkeert in verschillende plannen. Er is hier sprake van doelstellingen die als het ware horizontaal aan elkaar gerelateerd zijn. Er wordt over planning in werkelijkheid gesproken wanneer doelstellingen uit deze plannen tot werkelijkheid worden gebracht. Deze doelstellingen kennen dus een verticale karakter. Bij doelstellingen uit plannen die horizontaal gerelateerd zijn aan elkaar is de kloof minder groot ten opzichte van doelstellingen uit plannen die verticaal verbonden zijn met de werkelijkheid. Op basis van empirisch onderzoek van deze case kan geconcludeerd worden dat case een volledig rationeel planningsproces niet haalbaar is. De gedachte dat overheidsinstellingen plannen opstellen vanuit een bepaalde overtuiging en in feite voorschrijven volgens welke richtlijnen private partijen bepaalde ontwikkelingen zouden moeten realiseren blijkt letterlijk en figuurlijk

ingehaald door de praktijk. Het ruimtelijk planningsproces blijkt uit het empirisch onderzoek een resultaat van een wisselwerking van het ruimtelijk planningsproces en het gebiedsontwikkelingsproces. Het ruimtelijk planningsproces wordt vooral gedomineerd door overheidsinstellingen en het (gebied)ontwikkelingsproces wordt vooral gedomineerd door private ontwikkelaars. Ruimtelijke plannen worden top-down opgesteld door gemeentelijke instellingen en als zodanig worden doelstellingen geformuleerd. Terwijl in de praktijk tevens blijkt dat ruimtelijke plannen bottom-up worden beïnvloed door private partijen.

Overheidsinstellingen moeten bij de totstandkoming van ruimtelijk beleid deze veranderingen in ogenschouw nemen. De overheid is niet meer de leidende factor bij de totstandkoming van beleidsinitiatieven. Doordat de rol van partijen uit de vrije markt steeds groter wordt bij het (gebied)ontwikkelingsproces wordt de invloed van deze private partijen bij het planningsproces ook groter. Overheidsinstellingen moeten (of zijn genoodzaakt om) in gebiedsontwikkeling vaak (te) opereren met twee petten op. Het verwoorden van doelstellingen in een traditioneel plan en eventuele ontwikkelingen toetsen aan deze doelstellingen is niet meer toereikend. De functie van het plan bij gebiedsontwikkeling verandert steeds meer in een soort open **planconcept**.