

Planvorming ontrafeld

PLANVORMING ONTRAFELD

GRIP KRIJGEN
OP EEN WEERBARSTIGE WERKELIJKHEID

Sabine Micheels



Eburon
Delft, 2014

De uitgave van dit boek werd mede mogelijk gemaakt door financiële steun van Stichting OPUS/OPM.

ISBN 978-90-5972-858-5

Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW Delft
tel.: 015-2131484
info@eburon.nl
www.eburon.nl

Omslagontwerp en grafische vormgeving: Textcetera, Den Haag
Illustratie omslag: Rik Slinger, Den Haag
Redactie: Willem Campschreur, Bijzonderboek.nl

© 2014, Sabine Micheels. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	10
Deel 1	Een zoektocht naar een symbolische onderlegger 14
Hoofdstuk 1	Het één-op-één planvormingsproces 19
	Inleiding 20
1	Een nieuwe keuken 22
1.1	Het gevolgde proces 22
1.2	Identificatie en symbolisatie van onderdelen van het proces 23
1.3	Voorlopige lijst van symbolen, definities en modellen 29
2	Een ontwerper uit de praktijk 33
2.1	Commentaar op het keukenverhaal 33
2.2	Het ongrijpbare van ontwerpen 34
2.3	Een ontwerp, een alternatief en een definitief voorstel 36
3	Een veranderingsgezinde belanghebbende uit de praktijk 38
3.1	Commentaar op het keukenverhaal en eigen ervaringen 38
3.2	De toepassing van (delen van) het model 40
4	Bij nader inzien: het één-op-één proces opnieuw onder de loep genomen 48
4.1	Tegenstrijdige en in beginsel conflicterende wensen 48
4.2	Het ontwerpproces 50
4.3	Het planvormingsproces 62
5	Nieuwe lijst van symbolen, definities en modellen 72
Hoofdstuk 2	Planvormingsprocessen met meer deelnemers 79
	Inleiding 80
1	Samen een tuin: de VBE en het concurrerend VB-dilemma 83
1.1	De situatie 83
1.2	De analyse: het concurrerend VB-dilemma 86

1.3	Sociale wederkerigheid als middel om een concurrerend VB-dilemma op te lossen	90
2	Een dwarsliggende buurman: de onwillige derde en het weerstands-VB-dilemma	95
2.1	De situatie	95
2.2	De analyse: het weerstands-VB-dilemma	95
2.3	Voor-wat-hoort-wat-ruil met indirecte genoegdoening	100
2.4	Voor-wat-hoort-wat-ruil met directe genoegdoening	104
2.5	Voor-wat-hoort-wat-onderhandelen	107
2.6	De planvormer als oplosser van het weerstands-VB-dilemma	113
3	Terug naar 'Samen een tuin': het oplossen van het concurrerend VB-dilemma	115
3.1	Inleiding	115
3.2	De situatie	115
3.3	Wederkerigheid als vereffende rechtvaardigheid	117
3.4	Het proces van vereffenen	119
3.5	Vereffenen als tegenhanger van take-it-or-leave-it	135
4	Toevoegingen aan de lijst symbolen, definities en model	138
Deel 2	Toepassingen van het model	142
Hoofdstuk 3	Een verbouwingsplan voor een woonhuis	151
	Inleiding	152
1	Het verhaal	153
2	De analyse	158
2.1	De startsituatie van het planvormingsproces: de gemeenschappelijke wens	158
2.2	Tegenstrijdige wensen binnen de VBE: garage versus leefruimte	159
2.3	Onwillige overburen: schade aan de fundering	162
2.4	Opnieuw de VBE: garage versus leefruimte	164
2.5	De onwillige naaste buurman: twee keldervloeren	166
2.6	Tot slot	171

Hoofdstuk 4	De verdeling van geld voor woningbouw in Zuid-Holland	173
	Inleiding	174
1	Contingentering provincie Zuid-Holland	176
1.1	Het provinciale standpunt	176
1.2	De analyse	181
1.3	De werkelijke gang van zaken, geconfronteerd met het ideaalmodel	195
2	Toevoegingen aan de lijst symbolen, definities en model	209
Hoofdstuk 5	Confrontatie met andere begrippenkaders	213
	Inleiding	214
1	Consortia en meervoudigheid: artikelen uit de bundel <i>Fysica van samenwerking</i>	216
1.1	Consortium als samenwerkingsverband in een dynamische samenleving	216
1.2	Casus: Consortium projectontwikkeling verkeersknooppunten	219
1.3	Casus: Consortium waterafvoer in de IJssel	224
2	Het kan wel! – bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat	228
2.1	Casus: Een plan voor de Tweede Maasvlakte	228
2.2	Meerderheid van stemmen	232
2.3	Een nieuwe aanpak voor de Tweede Maasvlakte: Project Mainport Rotterdam (PMR)	237
2.4	Buiten het PMR denken: de win-winaanpak uitmondend in het rapport <i>Visie en durf</i>	240
2.5	Tussenstand	243
2.6	Het poldermodel	244
2.7	De win-winbenadering	253
3	Toevoegingen aan de lijst symbolen en definities	292

Hoofdstuk 6	De brief aan de burgemeester: een vergelijking tussen twee planvormingsprocessen	295
	Inleiding	296
1	Gebiedsontwikkeling Stedendriehoek 2030	298
1.1	Het Manifest stedelijk netwerk Stedendriehoek en de bijbehorende discussienota	298
1.2	Het vertegenwoordigend VB-dilemma	300
1.3	Het werkproces: het eerste werkatelier	306
1.4	Het werkproces: het tweede werkatelier	312
1.5	Het werkproces: het derde werkatelier	331
1.6	Het offerteverzoek betreffende de haalbaarheid van zeven varianten voor de bypass in de IJssel	346
2	Gebiedsontwikkeling Bedrijventerrein Schieoevers te Delft	353
2.1	Doelverwerking	353
2.2	Het project Schieoevers, de beginsituatie	360
2.3	De eerste stap: inventarisatie als probleembeschrijving	362
2.4	De tweede stap: doelspecificatie en doelenboek	368
2.5	De derde stap: ontwerpen m.b.v. een wiskundig optimaliseringsmodel	377
2.6	Vergelijking met het ontwerpproces bij operationalisatie	383
2.7	De laatste stap: van ontwerp naar plan	388
2.8	Optimaliseren in relatie tot het concurrerend VB-dilemma	400
2.9	De afsluiting van project Schieoevers	408
3	De brief aan de burgemeester	410
4	Toevoegingen aan de lijst symbolen, definities en model	417

Hoofdstuk 7	Het model van planvorming en de volledige lijst symbolen en definities	421
1	Het model van planvorming	422
2	Symbolen en definities behorend bij het model van planvorming	424
3	Symbolen en definities voor specifieke ontwerp- en planvormingsprocessen en het oplossen van VB-dilemma's	429
	Literatuurlijst	435

INLEIDING



‘Gaten schieten’, dat wilde ik kunnen. Ik had op televisie het programma Zomergasten gezien. De gast van die avond was een socioloog die een proefschrift had geschreven over maatschappelijke integratie, met als ondertitel: ‘Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij.’ Op de vraag waarom hij zijn boek had geschreven, antwoordde hij: ‘Om gaten te schieten in het algemene denken over integratie.’ Dát wilde ik ook met mijn boek, gaten schieten, maar dan niet in het denken over integratie maar in het denken over ontwerpen en planvorming.

Tijdens mijn studie stedenbouwkunde aan de TU Delft leerde ik midden jaren zeventig een docent kennen die zich bezighield met ontwerp- en planningsmethoden. Ik raakte enthousiast over zijn benadering van het vakgebied. Hij beschouwde een planvormingsproces als een methode om een zeker doel te bereiken, als een middel om een bepaald type problemen aan te pakken met een zekere graad van succes. In zijn onderzoek naar methoden om ontwerp-informatie begrijpelijk en controleerbaar te kunnen verwerken, maakte hij gebruik van wiskundige modellen. Dat sloeg bij mij aan, zelfs zo goed, dat ik altijd binnen die context ben blijven werken. Eerst als onderzoeker en docent aan de TU Delft en de Rijksuniversiteit Utrecht en vanaf begin jaren negentig als medewerker van bureau Adecs (Advanced decision systems), een stedenbouwkundig adviesbureau, gespecialiseerd in de genoemde methodische benadering van planvorming.

Begin 2008 besloot ik op te houden met mijn werk op het bureau. Ik wilde me weer meer met onderzoek bezig houden en dan vooral met een onderwerp dat mij al jaren intrigeerde: de onderlinge verhoudingen tussen deelnemers aan planvormingsprocessen. In het bijzonder interesseerde ik me voor de manier waarop in planmethoden wordt omgegaan met de problematische kanten daarvan. Ik geef enkele voorbeelden van wat ik bedoel. Iemand vertelde mij eens dat hij, toen hij een architect nodig had voor een verbouwing, het telefoonboek had genomen en de eerste de beste architect van de lijst had gebeld. Toen deze Van der Aa niet opnam, had hij de volgende van de lijst geprobeerd en zo was hij bij architect Abels terechtgekomen. De samenwerking was gelukkig goed gegaan, maar ik vroeg mij af hoe iemand

kon menen dat hij bij de keuze van een architect in het geheel niet kritisch hoefde te zijn op wat zo iemand te bieden heeft. Ik vond dat des te opmerkelijker omdat de relatie tussen een opdrachtgever en een architect in veel gevallen best gevoelig ligt. Ik kom regelmatig particuliere opdrachtgevers tegen die slapeloze nachten hebben over de oplossingen die hun architect voorstelt, maar die ze eigenlijk niet willen. Dat ronduit tegen de architect zeggen doen ze niet, om onenigheid te voorkomen. Hoe komt het dat ze dat niet durven te zeggen? Een opdrachtgever huurt de architect toch in en niet andersom? Ook in stedenbouwkundige projecten kunnen de relaties tussen deelnemers zeer gespannen zijn. Ambtenaren in een plangroep die boos van tafel lopen, omdat ze vinden dat wat zij willen niet voldoende wordt gehonoreerd; de ontwerpers van een ontwerpafdeling die gefrustreerd raken, omdat alles wat zij voorstellen binnen de projectgroep op bezwaren blijft stuiten; een wethouder die na afloop van een inspraakavond alleen nog onder begeleiding via de achterdeur van het zaaltje weg kan komen. Zijn dit soort confrontaties inherent aan planvorming en daarom niet te vermijden, of valt daar meer over te zeggen?

Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, ben ik mijn onderzoek begonnen. Geen empirisch onderzoek om wetmatigheden uit waarnemingen van vergelijkbare processen af te leiden, maar onderzoek dat waarnemingen verheldert door er een systeem met bekende eigenschappen onder te leggen. Net zoals een geometrisch geconstrueerde cirkel onder iedere waargenomen cirkel is te leggen, en zo de overeenkomstige en afwijkende eigenschappen van die waargenomen cirkel zichtbaar maakt, zo wilde ik een onderlegger waarmee ik het gedrag van deelnemers binnen ieder te onderzoeken planvormingsproces zou kunnen verhelderen.

Een dergelijke onderlegger bestond nog niet, vandaar dat ik die eerst ben gaan maken. Het eerste deel van dit boek gaat daarover. Uitgangspunt is het idee dat planvorming een proces is dat begint met mensen die iets willen veranderen en vervolgens aan iemand anders vragen een voorstel te maken voor het zo goed mogelijk realiseren van die verandering. Het proces eindigt met een voorstel waar zij vrede mee kunnen hebben. Vanuit die gedachte construeer ik een algemeen geldend symbolisch (uit symbolen opgebouwd) systeem dat ik als 'ideaalmodel' – net zoals de geconstrueerde cirkel ten opzichte van waargenomen cirkels – kan koppelen aan ieder planvormingsproces dat ik beter wil kunnen begrijpen.

Het tweede deel van dit boek demonstreert een aantal toepassingen van het model. Uitgangspunt zijn vier geheel verschillende situaties.

De eerste gaat over de verbouwing van het woonhuis van een bevriend echtpaar. Hoewel de verbouwing uiteindelijk leidt tot een huis waarmee de echtelieden tevreden zijn, denken beiden met zeer gemengde gevoelens terug aan het planvormingsproces dat eraan vooraf is gegaan. De koppeling van mijn model aan het door hen doorlopen proces maakt niet alleen duidelijk welke dilemma's tot die onvrede hebben geleid, maar ook hoe hun eigen gedrag daar in sommige gevallen juist toe heeft bijgedragen.

Het tweede geval gaat over de gang van zaken tijdens een proces waar ik zelf een aantal jaren bij betrokken ben geweest: de jaarlijkse verdeling van geld voor woningbouw over de gemeenten van de provincie Zuid-Holland. Het geharrewar tussen de vertegenwoordigers van rijk, provincie en gemeenten tijdens het proces heeft toen zoveel indruk op mij gemaakt, dat ik het nu alsnog wil verhelderen. In dit geval laat de koppeling van de toenmalige gebeurtenissen aan mijn model zien dat de onderlinge ruzies en ontevredenheid tussen de deelnemers vooral werden veroorzaakt door een gebrek aan inzicht in de rol die ieder van hen in het geheel te spelen had.

De derde toepassing kent een hele andere aanleiding: het verhelderen van literatuur over planvorming, die vanuit een begrippenkader geschreven is dat niet direct aansluit op dat van de lezer. Ik wilde kijken of het model als intermediair zou kunnen dienen tussen mijn denkwereld en die van een schrijver met een hele andere achtergrond. Ik heb het model om die reden uitgeprobeerd op twee artikelen en een boek waar ik eerder mee geworsteld had. Aan het eind van het hoofdstuk kan ik vaststellen dat het model me inderdaad in de gelegenheid stelt de kloof tot andermans begrippenkader te overbruggen. En zelfs meer dan dat: ook ontbrekende schakels in een betoog kan ik ermee boven tafel krijgen.

In de vierde en laatste toepassing komt alles min of meer samen. Hierin gebruik ik het model om twee stedenbouwkundige planvormingsprocessen te vergelijken die op totaal verschillende wijze toewerken naar een voorstel voor een nieuwe inrichting van een gebied. Aanleiding tot deze vergelijking is een brief die ik in 2004 aan de burgemeester van Deventer had willen schrijven. De gemeente Deventer was in die tijd betrokken bij een planproces over de toekomst van het stroomgebied van de IJssel. Ik had in mijn brief willen motiveren waarom wij, in reactie op het type proces dat daarbij werd gevolgd, ooit een heel ander proces hadden ontwikkeld. Hoewel het opstellen van die brief mij toen eenvoudig leek, slaagde ik er niet in om de verschillen tussen de processen goed op papier te krijgen. Nu ik zoveel jaren later mijn model aan elk van de beide processen koppel, lukt het me om die brief alsnog te schrijven.

Ik heb mijn model ontwikkeld vanuit mijn ervaring met (steden)bouwkundig ontwerpen en planvorming. Ook mijn toepassingen zijn daarop gebaseerd. Dat neemt niet weg dat ik bij het schrijven van dit boek veel meer mensen voor ogen heb gehad, dan alleen een aantal ingewijden in dit vakgebied. Iedereen heeft, op welk gebied dan ook, zo nu en dan te maken met plannen die hij zelf wil realiseren of met plannen of beleid van anderen waarmee hij geconfronteerd wordt. Misschien is het een illusie, maar de bedoeling van dit boek is dat het voor iedereen leidt tot meer grip op dit soort weerbarstige processen.

Voor iedereen die het model zelf wil toepassen, is een complete lijst van symbolen en definities opgenomen in Hoofdstuk 7.