

Basisboek

Ruimtelijke Ordening en Planologie

**Barbara
van Schijndel**
Eerste druk



Noordhoff Uitgevers

Met medewerking van
Henk van der Wal
Jan Kok

Basisboek

Ruimtelijke Ordening en Planologie

Barbara van Schijndel

Met medewerking van

Henk van der Wal

Jan Kok

Eerste druk

Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten

Ontwerp omslag: Studio Frank & Lisa, Groningen

Omslagillustratie: Getty images

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB
Groningen, e-mail: info@noordhoff.nl

Met betrekking tot sommige teksten en/of illustratiemateriaal is het de uitgever, ondanks zorgvuldige inspanningen daartoe, niet gelukt eventuele rechthebbende(n) te achterhalen. Mocht u van mening zijn (auteurs)rechten te kunnen doen gelden op teksten en/of illustratiemateriaal in deze uitgave dan verzoeken wij u contact op te nemen met de uitgever.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die desondanks onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich aanbevolen.

1 / 13

Deze uitgave is gedrukt op FSC-papier.

© 2011 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN (ebook) 978-90-01-83199-8

ISBN 978-90-01-76144-8

NUR 945

Woord vooraf

Dit *Basisboek Ruimtelijke ordening en planologie* is een inleiding op het vakgebied. Het is gericht op studenten en (aankomende) professionals die belangstelling hebben voor hun leefomgeving en de wijze waarop deze tot stand komt.

Planologie is afgeleid van het Latijnse woord *Planus* en betekent letterlijk 'vlaktekunde'. Tegelijkertijd geeft de naam een knipoog naar de instrumenten *plan* en *planning*, die in de ruimtelijke ordening erg veel gebruikt worden.

In wezen is de ruimtelijke ordening en planologie gericht op het beter maken van een leefomgeving of het behouden van een goede leefomgeving. Dit maakt het vakgebied enorm breed.

- Er zijn veel verschillende soorten omgevingen of gebieden, zowel wat betreft grootte als aard.
- Er zijn veel verschillende soorten ruimtegebruik, die het aanzien en de beleving van de gebieden beïnvloeden.
- Het streven om het ruimtegebruik te beïnvloeden om een optimale omgeving te verkrijgen heeft geleid tot allerlei wetgeving, diverse typen plannen en veel beleid.
- Veel verschillende soorten organisaties zijn betrokken bij de beïnvloeding van de leefomgeving.
- Planologen hebben verschillende soorten basistools tot hun beschikking.

Om de breedte van het vakgebied toegankelijk te maken zijn in dit boek twee ingangen gekozen. In de eerste plaats wordt in elk hoofdstuk een bepaald type gebiedsproblematiek als uitgangspunt gekozen. Elk hoofdstuk begint met een casus waarin die gebiedsproblematiek speelt en die in de daarop volgende paragrafen wordt uitgediept.

In de tweede plaats onderscheidt dit boek vijf soorten basiskennis die planologen nodig hebben: waar (gebieden), wat (ruimtegebruik), hoe (plannen, beleid en ondersteunende wetgeving), wie (organisaties) en waarmee (tools). Deze basiskennis wordt in hoofdstuk 1 nader toegelicht. Elk hoofdstuk bevat een WAAR-, WAT-, HOE-, WIE- en WAARMEE-paragraaf. Deze paragrafen sluiten aan bij de casus, maar kunnen ook los van het hoofdstuk gelezen worden. De kop van elk type paragraaf heeft een eigen kleur, zodat de bijbehorende kennis gemakkelijk is terug te vinden.

Het *Basisboek Ruimtelijke ordening en planologie* kan niet los gezien worden van de website: www.basisboekrop.noordhoff.nl. Hierop staan vele casussen, oefeningen, vragen en excursietips, die zorgen voor activerende en enthousiasmerende leermiddelen. De site nodigt studenten uit een professionele blik op de leefomgeving te ontwikkelen. Centraal staat het zelf leren kijken en zien en het leren nadenken over het ingrijpen in de leefomgeving.

De auteurs van het basisboek komen uit het onderwijs en uit de praktijk, wat het boek uitermate geschikt maakt voor hbo-studenten. In de eerste plaats natuurlijk voor de studenten van de Bachelor Built Environment, maar ook voor studenten Toerisme en Vrije Tijdsmanagement, Hoger Agrarisch Onderwijs en Bestuurskunde. De leermethode is tevens geschikt voor mensen in de planologische praktijk die zelf geen opleiding Ruimtelijke Ordening en Planologie genoten hebben.

Op www.basisboekrop.noordhoff.nl staan tools, praktische uitwerkingen van de oefeningen, beeldmateriaal, links naar actuele casussen en excursies, PowerPoint-presentaties, toetsmatrizen en een mogelijkheid om toetsen aan te vragen.

Voor het tot stand komen van dit boek danken wij alle mensen die meegedacht hebben over de invulling. Zij staan vermeld bij de review-groep. In het bijzonder danken wij Roland Scholten voor zijn bijdrage aan de hoofdstukken zeven en acht.

Inhoud

Effectief Studeren 8

1 Het vakgebied Ruimtelijke ordening en Planologie (ROP) 11

- 1.1 Introductie van het vakgebied 12
- 1.2 Vijf kennisgebieden 14
- 1.3 Kennis over **WAAR** en **WAT**: de inrichting 15
- 1.4 **HOE**: planning en beleid 17
- 1.5 **WIE**: actoren 20
- 1.6 **WAARMEE**: tools voor de planoloog 21
- 1.7 Korte geschiedenis van de ruimtelijke ordening en planologie 23
Samenvatting 32

2 De stad, de burgers en de plannen 35

- 2.1 **WAAR**: de stad verschillend bekeken 37
- 2.2 **WAT**: ruimtegebruik op een kaart: de functionele analyse 43
- 2.3 **HOE**: soorten plannen 45
- 2.4 **WIE**: de burgers 48
- 2.5 **WAARMEE**: de SWOT-analyse 49
Samenvatting 52

3 De verandering van de binnenstad 55

- 3.1 **WAAR**: de binnenstad, het stationsgebied en de openbare ruimte 58
- 3.2 **WAT**: veranderende functies in de binnenstad 62
- 3.3 **HOE**: planning en planproces 64
- 3.4 **WIE**: de gemeente 69
- 3.5 **WAARMEE**: kengetallen 71
Samenvatting 74

4 Participatie in oudere woonwijken 77

- 4.1 **WAAR**: typen woonwijken en historische stedenbouwkundige inzichten 79
- 4.2 **WAT**: wonen en woonbeleid 86
- 4.3 **HOE**: interactief beleid en de participatieladder 91
- 4.4 **WIE**: woningcorporaties 94
- 4.5 **WAARMEE**: matrix ruimtelijke kwaliteit 96
Samenvatting 99

5 De inrichting van nieuwe woonwijken 101

- 5.1 **WAAR**: in- en uitbreidingen 104
- 5.2 **WAT**: elementen van woonwijken 106
- 5.3 **HOE**: het planvormingsproces: van programma tot bestemmingsplan 114
- 5.4 **WIE**: advies- en stedenbouwkundige bureaus 118
- 5.5 **WAARMEE**: woningmarktonderzoek 119
Samenvatting 121

6 Werken met het bestemmingsplan 123

- 6.1 **WAAR**: bedrijventerreinen 125
- 6.2 **WAT**: werken 130
- 6.3 **HOE**: het bestemmingsplan 132
- 6.4 **WIE**: bedrijvigheid 136
- 6.5 **WAARMEE**: milieuzonering 138
Samenvatting 140

- 7 Kansen in de stadsrand** 143
- 7.1 **WAAR:** stadsranden 146
 7.2 **WAT:** detailhandel en retail 150
 7.3 **HOE:** grondexploitatie en het vastgoedontwikkelingsproces 156
 7.4 **WIE:** de projectontwikkelaar 160
 7.5 **WAARMEE:** berekening residuele waarde 163
 Samenvatting 165
- 8 Visie op verstedelijking** 167
- 8.1 **WAAR:** stedelijke netwerken 169
 8.2 **WAT:** stedelijke ontwikkeling en de invloed van het Rijk 171
 8.3 **HOE:** planstelsel en verticale coördinatie 176
 8.4 **WIE:** het Rijk 180
 8.5 **WAARMEE:** toekomstonderzoek 181
 Samenvatting 185
- 9 Windmolens in het buitengebied** 187
- 9.1 **WAAR:** het buitengebied 189
 9.2 **WAT:** energievoorziening en landschappelijke inpassing van functies 193
 9.3 **HOE:** horizontale coördinatie 199
 9.4 **WIE:** kennisinstellingen 202
 9.5 **WAARMEE:** zeefanalyse 203
 Samenvatting 205
- 10 Is er nog landschap na de boer?** 207
- 10.1 **WAAR:** landschapstypen 209
 10.2 **WAT:** landbouw 214
 10.3 **HOE:** programmasturing en wetgeving inrichting landelijk gebied 221
 10.4 **WIE:** de provincie 226
 10.5 **WAARMEE:** kavelruil in de praktijk 227
 Samenvatting 229
- 11 De kracht achter de Ecologische Hoofdstructuur** 231
- 11.1 **WAAR:** waardevolle natuurgebieden 233
 11.2 Kennis WAT 236
 11.3 **HOE:** natuurwetgeving en Natura 2000 242
 11.4 **WIE:** de Europese Unie (EU) 245
 11.5 **WAARMEE:** samenwerking 248
 Samenvatting 250
- 12 Vrije tijd als redder van de krimpregio's** 253
- 12.1 **WAAR:** regio's en krimpsituaties 256
 12.2 **WAT:** vrije tijd en toerisme (VT&T) of recreatie 262
 12.3 **HOE:** concepten en planconcepten 265
 12.4 **WIE:** ondernemers in de sector VT&T 267
 12.5 **WAARMEE:** Geografische Informatiesystemen (GIS) 270
 Samenvatting 273
- 13 Belangenstrijd rond infrastructuur** 275
- 13.1 **WAAR:** infrastructuur 278
 13.2 **WAT:** mobiliteit en ruimtelijke ordening 283
 13.3 **HOE:** complexe besluitvorming 288
 13.4 **WIE:** pressiegroepen 291
 13.5 **WAARMEE:** krachtenveldanalyse 292
 Samenvatting 294

14 Water als verbindend element in de gebiedsontwikkeling 297

- 14.1 **WAAR:** waterbeheergebieden 300
- 14.2 **WAT:** water als ordenend
principe 303
- 14.3 **HOE:** integrale
gebiedsontwikkeling 309
- 14.4 **WIE:** waterschappen 314
- 14.5 **WAARMEE:** ex ante evaluaties 315
Samenvatting 317

Literatuuroverzicht 318

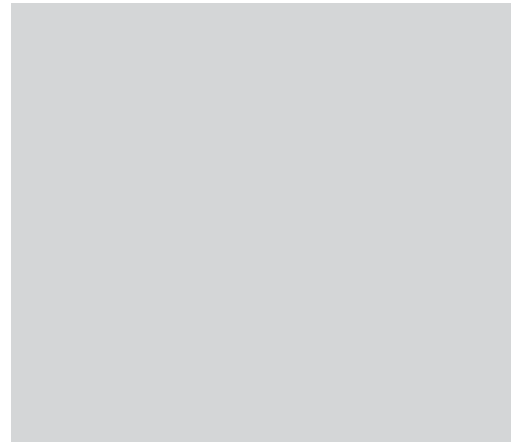
Illustratieoverzicht 323

Verantwoording 324

Register 325

In de volgende tabel staat een invulling van de kennisgebieden per hoofdstuk. Deze tabel kun je heel handig gebruiken als overzicht bij het bestuderen van de stof, en als controlemechanisme wanneer je voor een tentamen aan het studeren bent.

	WAAR: type gebied	WAT	HOE	WIE	WAARMEE
2	De stad	Divers	Soorten plannen	Burgers	SWOT-analyse
3	Stadscentrum en stationsgebied	Divers	Planningsproces	Gemeente	Kengetallen
4	Oude wijken	Wonen	Interactief beleid	Woningcorporatie	Matrix ruimtelijke kwaliteit
5	In / uitbreidingen	Wonen	Ontwerpproces	Bureaus	Woningmarkt-onderzoek
6	Bedrijventerreinen	Werken	Bestemmingsplan en WRO	Bedrijven	Milieuzonering
7	Stadsranden	Voorzieningen / werken	Grondexploitatie	Project-ontwikkelaar	Residuele waarde
8	Stedelijke netwerken	Stedelijke functies	Planstelsel en verticale coördinatie	Rijk	Toekomst onderzoek
9	Het buitengebied	Energievoorziening	Horizontale coördinatie	Planbureaus	Zeeanalyse
10	Landschappen	Landbouw	Diagonale coördinatie	Provincie	Kavelruil
11	Natuurgebieden	Natuur	Natuurwetgeving	EU	Gebieds-commissies
12	Periferie / grensgebieden	Recreatie	Planconcepten	Ondernemers VT&T	GIS
13	Grootschalige infrastructuur	Infrastructuur	Analyse macht en belangen	Belangengroepen	Krachtenveld-analyse
14	Watergebieden	Water	Gebieds-ontwikkeling	Waterschappen	MKBA en MCA



1

Het vakgebied Ruimtelijke ordening en Planologie (ROP)

De volgende vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

- Wat is ruimtelijke ordening en planologie?
- Waarom is ruimtelijke ordening en planologie belangrijk?
- Welke kennis hebben planologen nodig om de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren?
- Wat wordt in dit boek verstaan onder het **WAAR**, **WAT**, **HOE**, **WIE** en **WAARMEE**?
- Wie zijn betrokken bij de ruimtelijke ordening en wat is de rol van de planoloog?
- Hoe is het vakgebied ontstaan en op welke wijze heeft het zich ontwikkeld?
- Waarom heeft het vakgebied zich op die manier ontwikkeld?

Leefomgeving 12

Ruimtelijke kwaliteit 12

Ruimteclaim 12

Ruimtelijke ordening 14

Planologie 14

Gebiedskenmerken 15

Schaalniveau 15

Ruimtelijke functies 16

Plan 17

Planning 18

Beleid 18

Sturingsmiddelen 19

Actoren 20

Sectoren 21

Woningwet 23

Uitbreidingsplan 24

Survey before planning 25

CIAM 26

Handvest van Athene 26

Basisbesluit 26

WRO 27

Subsidiariteitsbeginsel 28

Effectiviteit plannen 29

Hoe kan de stad Leiden er in 2030 uitzien? Hoe kan de Bijlmermeer in Amsterdam weer leefbaar worden? Hoe kan het verkeer tussen Rotterdam en Den Haag weer doorstromen? Waar is ruimte voor nieuwe windmolens? Dit zijn allemaal vragen waar planologen zich mee bezighouden. De opzet van dit boek volgt die vragen en laat zien hoe je als planoloog een antwoord kunt vinden, welke acties je kunt ondernemen en waarmee je rekening moet houden.

Nu vraag je je misschien af wat die vragen met elkaar te maken hebben. Wat is dan wel dat vakgebied dat op al die vragen een antwoord weet? Dat is het onderwerp van dit eerste hoofdstuk. Hierin wordt de rode draad beschreven en vind je de samenhang tussen alle deelgebieden die in het boek aan bod komen.

1.1 Introductie van het vakgebied

Deze paragraaf beschrijft kort wat het vakgebied inhoudt: wat het hoofddoel is en in welke context dat hoofddoel nagestreefd wordt.

1.1.1 Hoofddoel ruimtelijke ordening en planologie

Leefomgeving

Het hoofddoel van de ruimtelijke ordening en planologie is te zorgen voor een zo goed mogelijke leefomgeving: er moeten genoeg huizen gebouwd worden, maar er moet ook genoeg ruimte blijven voor natuur. Bedrijven moeten de kans krijgen zich uit te breiden, maar dit mag niet ten koste gaan van de luchtkwaliteit. De bereikbaarheid over de weg is heel belangrijk, maar de leefbaarheid in de wijk ook. Het gaat er kortom om verschillende activiteiten op zo'n manier in de ruimte te plaatsen dat er zoveel mogelijk ruimtelijke kwaliteit ontstaat.

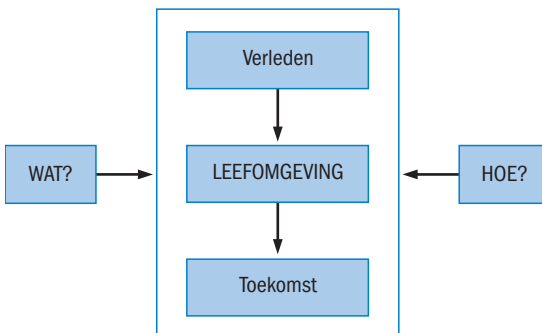
Ruimtelijke
kwaliteit

Ruimteclaim

Nu is de ruimte in Nederland schaars, zeker in de Randstad. De vraag naar ruimte (de ruimteclaim) voor wonen, werken en natuur is groter dan het beschikbare oppervlak. Dit betekent dat planologen enerzijds altijd op zoek zijn naar slimme oplossingen om zoveel mogelijk activiteiten met elkaar te combineren in een klein gebied. Anderzijds moeten planologen zich ook wel eens hard maken om bijvoorbeeld woningbouw te weren uit een belangrijk natuurgebied. De afweging welke activiteiten waar het beste kunnen plaatsvinden, behoort tot het hart van de ruimtelijke ordening en planologie.

1.1.2 De maatschappij

FIGUUR 1.1 Simpele weergave vakgebied



Zijn het de planologen die bepalen welke activiteiten een plaats moeten krijgen in de ruimte? Nee, dat doet de maatschappij: alle burgers, bedrijven, overheden en belangengroepen bepalen uiteindelijk hoe de leefomgeving eruit komt te zien. Zij ondernemen allerlei activiteiten, zij bezitten grond, gebouwen en kennis en zij hebben wensen voor de toekomst. Wensen die zij via hun politieke stem proberen te verwezenlijken. Het is onze democratische vertegenwoordiging die uiteindelijk de beslissing neemt of er windmolens mogen komen bij Urk. De planologen hebben als taak de politiek tot de juiste beslissingen te brengen. Daarnaast zijn planologen als deskundigen in de ruimtelijke ordening er op gespitst ruimtelijke knelpunten te signaleren, bijvoorbeeld dat veel kantoorgebouwen leegstaan en er tegelijkertijd nog steeds veel bijgebouwd worden of het gebrek aan mogelijkheden voor natuurrecreatie in de Randstad. Planologen zijn ook goed in staat hiervoor oplossingen te bedenken, maar of die oplossingen ook doorgang vinden, dat hangt dus af van de maatschappij.

1.1.3 Tussen verleden en toekomst: een dynamisch vakgebied

De maatschappij verandert voortdurend en dat geldt ook voor de leefomgeving. De bevolking van Nederland is sinds 1900 verveelvoudigd en ook de welvaart is in die tijd enorm toegenomen. De leefomgeving past zich aan dit soort veranderingen aan; zo goed en zo kwaad als het gaat. Omdat planologen in Nederland al in de jaren zestig van de vorige eeuw voorzagen dat de bevolking een geweldige groei zou doormaken, hebben ze deze groei toen al in hun plannen meegenomen. Planologie is dan ook vooruitzien; vaak op de (zeer) lange termijn. De huizen die nu gepland worden, staan er pas over vijf of tien jaar, en als het goed is blijven zij daarna nog minstens vijftig jaar staan. Mochten de huizen daarna afgebroken worden, dan werkt de nu gekozen structuur voor een buurt of wijk daarna nog door in de nieuwe inrichting van het gebied. Kortom, ingrepen in de ruimte vragen om visie en grote voorzichtigheid.

Ook de leefomgeving waarin wij nu de mogelijkheden voor een nieuwe inrichting onderzoeken, is het resultaat van planning in het verleden. Onze steden vormen de neerslag van talrijke plannen en ideeën die door de eeuwen heen gerealiseerd zijn. Het landelijk gebied kenmerkt zich door tradities van ontginning, waterhuishouding, landbouw en vervoer. De structuren die hierdoor zijn ontstaan, kun je niet zomaar uitwissen. Zouden we dat dan wel willen? Is het niet juist zeer waardevol om te kunnen zien en voelen hoe onze voorouders zich te weer hebben gesteld tegen het water en welke moeite zij zich hebben getroost om een leefbare omgeving te creëren? Tegenwoordig vinden we dat inderdaad de moeite waard en daarom worden oude structuren zo mogelijk weer hersteld. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw waren we daar minder voorzichtig mee en dat wordt nu betreurd. Maar wie weet wat wij in 2050 belangrijk vinden? De maatschappij verandert niet alleen in bevolkingsomvang en welvaart, maar ook in de opvatting over wat waardevol is.

1.1.4 Nederland is nooit af

De afgelopen eeuw heeft de ruimtelijke ordening van Nederland een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. De bevolking is explosief gegroeid, evenals de welvaart. Hierdoor kregen we per persoon meer woonruimte, meer ruimte om ons te verplaatsen, om te werken en om ons te vermaken. Nieuwe technologieën hebben een vanzelfsprekende plaats in onze ruimte

gekregen: de auto, telecommunicatie, kennisintensieve landbouw en industrie. Nu zien we dat het einde van de bevolkingsgroei zich in de toekomst aftekent.

Dit betekent zeker niet dat we nu klaar zijn, dat 'Nederland af is'. Nieuwe grote vraagstukken dienen zich aan die opnieuw om slimme ruimtelijke oplossingen vragen. De klimaatverandering maakt bijvoorbeeld dat het risico van verdroging groter wordt en tegelijkertijd kan de zeespiegel flink stijgen. Onze fossiele energievoorraden, olie en gas, beginnen op te raken zodat we andere manieren moeten zoeken om energie op te wekken, maar ook om energie in te zetten; denk bijvoorbeeld aan de opkomst van de elektrische auto. Het grote aantal ouderen dat we straks hebben, vraagt om andere woningen en buurten dan de gezinnen waarvoor de huidige wijken veelal gebouwd zijn. En de grote steden, met name Amsterdam, zullen nog lange tijd moeten kunnen groeien. De aantrekkingskracht van de stad groeit immers nog altijd en dit soort groeipolen wordt steeds belangrijker voor de economische welvaart van het land.

1.1.5 Ruimtelijke ordening en planologie: wat is het verschil?

Ruimtelijke ordening en planologie worden vaak in één adem genoemd.

Toch is het niet voor niets dat er twee verschillende termen worden gebruikt. Het verschil tussen beide is dat ruimtelijke ordening het praktisch handelen weergeeft: bijvoorbeeld het bestemmen van grond tot bouwgrond, zodat op die plek huizen gebouwd kunnen worden. Of het aanwijzen van gebieden waar intensieve veehouderijen zich kunnen vestigen. Maar ook om dergelijke bedrijven die te dicht bij kwetsbare natuur liggen te verleiden om te verhuizen. Planologie is de wetenschap die daarvoor de kennis aanreikt. Een planoloog heeft kennis en instrumenten om een afweging te kunnen maken of een gebied geschikt is om er huizen te bouwen en waar dan die intensieve veehouderijen zich precies zouden kunnen vestigen. Ruimtelijke ordening is zeker niet het exclusieve domein van planologen. Tal van disciplines zijn hier actief: architecten, stedenbouwkundigen, geografen, sociologen, economen, ecologen, en nog veel anderen. Ieder brengt zijn eigen stukje onmisbare kennis mee in het proces. Veel van de kennis van planologen bestaat dus eigenlijk uit stukjes kennis van andere vakgebieden; genoeg om met iedereen te kunnen communiceren. De eigen specifieke kennis die de planoloog meeneemt in het proces gaat vooral over planvorming in een ruimtelijke context. Hiervoor wordt geput uit een lange periode van meer en minder succesvolle plannenmakerij (zie par. 1.7).

Ruimtelijke
ordening

Planologie

1.2 Vijf kennisgebieden

Hierna volgt een introductie van de vijf kennisgebieden in dit boek: **WAAR**, **WAT**, **HOE**, **WIE** en **WAARMEE**.

1.2.1 Introductie van de vijf kennisgebieden in dit boek

Zoals we hebben gezien komt de leefomgeving tot stand in wisselwerking met de maatschappij, is deze in het verleden al grotendeels ingevuld en zal in de toekomst ook nog moeten kunnen functioneren.

Planologen zijn degenen die tot taak hebben te zorgen dat die toekomstige leefomgeving nog steeds aansluit op de wensen van de maatschappij; de toekomstige maatschappij welteverstaan. Daarvoor hebben ze kennis nodig van heel veel verschillende zaken, die in dit boek in vijf deelgebieden zijn bijeengebracht.

In de eerste plaats moeten planologen beschikken over kennis van de leefomgeving zelf: de verschillende gebieden waarin de planoloog zijn werk doet. In elk hoofdstuk komt een **gebied** aan bod in de paragraaf over het **WAAR**. Deze paragrafen zijn te herkennen aan de **oranje** highlights. In de tweede plaats is de wijze waarop die gebieden gebruikt (kunnen) worden belangrijk. Kunnen ze worden gebruikt voor wonen, werken, recreëren? En zo ja, hoe? Elk hoofdstuk richt zich op een bepaalde vorm van **ruimtegebruik** die past bij het besproken gebied. Deze kennis staat in het **WAT**, dat opvalt door de **blauwe** woorden.

Daarnaast heb je kennis nodig over het **HOE**. Hoe maak je een plan? Wat is dat eigenlijk, een plan? Welke plannen worden er gemaakt door anderen en hoe kun je deze op elkaar afstemmen? In elk hoofdstuk komt een ander aspect van de **planvorming**, ofwel het **HOE** aan de orde. Die paragrafen hebben titels en navigatiewoorden in de kleur **rood**.

Een vierde kennisgebied is dat over het **WIE**. De hele maatschappij is immers betrokken bij het vormgeven van die leefomgeving. Je kunt als planoloog wel een mooi plan verzinnen voor de toekomstige leefruimte, maar het zijn alle burgers, bedrijven, belangenorganisaties, gemeenten, provincies, enz. tezamen die door hun activiteiten de leefomgeving bepalen. Elk hoofdstuk geeft aandacht aan **één type persoon of organisatie**, oftewel één **actor**. De highlights staan in deze **WIE**-paragrafen in het paars.

Het vijfde kennisgebied betreft de rol van de planoloog zelf. Welke methoden en technieken, welke **tools** heeft de planoloog om zijn taak uit te voeren? De paragrafen die gewijd zijn aan het **WAARMEE** vallen op door de kleur **groen**.

In de volgende vijf subparagrafen gaan we in op deze kennisgebieden en hoe deze in het boek zijn terug te vinden.

1.3 Kennis over **WAAR** en **WAT**: de inrichting

1.3.1 **WAAR: gebiedskenmerken en schaalniveaus**

Elk gebied is anders. In de eerste plaats door de ondergrond: de bodem, de begroeiing, het reliëf, de rivieren en beken, het grondwater. Dit alles heeft invloed op de wijze waarop een gebied kan worden ingericht.

Bovendien zijn veel gebieden al op een bepaalde manier ingericht. Denk aan industrieterreinen, stadscentra en woonwijken. De kennis richt zich ook op de wijze waarop de gebieden zijn ingericht, en waarom men dat op die manier gedaan heeft. Hier hoort ook het belangrijke onderscheid thuis tussen de stad en het landelijk gebied, met elk zijn eigen vraagstukken en oplossingen. De stad, zoals we deze uit vroeger tijden kennen, duidelijk afgescheiden van het omringende land en als spil van de regio, bestaat echter niet meer. Net zo min als het echte platteland in Nederland nog is te vinden. Stad en landelijk gebied lopen steeds meer in elkaar over in tussengebieden, die noch stad, noch land zijn. Vandaar dat in dit boek maar liefst veertien gebiedstypen worden onderscheiden en zelfs dat is nog een grote versimpeling van de werkelijkheid, zoals de casussen zullen aantonen.

Gebieds-
kenmerken

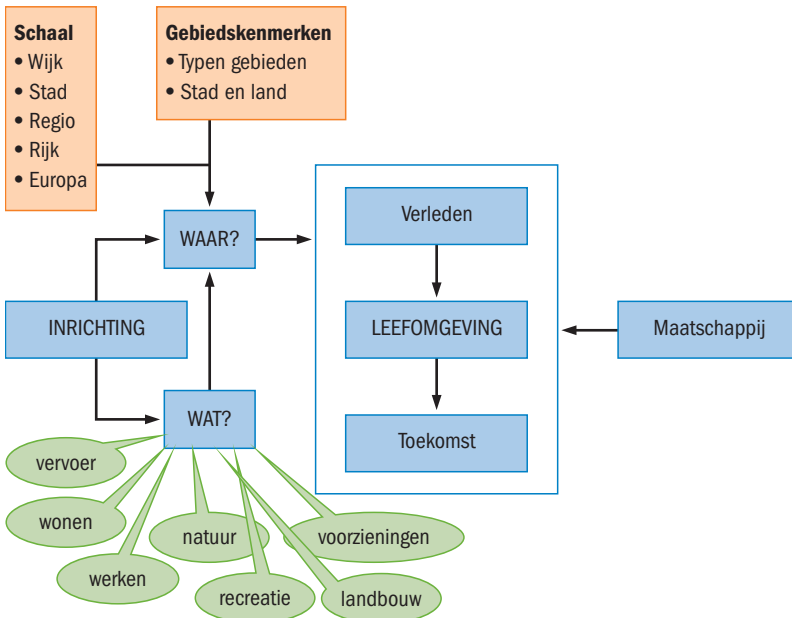
Naast de gebiedskenmerken is het **schaalniveau** van belang. Planologen kunnen bezig zijn met heel kleine gebieden, zoals een straat, buurt of wijk, maar ook met grote gebieden: een provincie, landsdeel, heel Nederland of zelfs Noordwest-Europa. Dit schaalniveau is zeer bepalend voor de manier

Schaalniveau

waarop je te werk gaat. Een heel laag schaalniveau (straat, buurt) vraagt om een meer gedetailleerde uitwerking: de breedte en het profiel van de straat worden exact uitgetekend, individuele bomen hebben een plaatsje. Op een hoger schaalniveau, bijvoorbeeld een stad, wordt al meer met lijnen en vlekken gewerkt. Het schaalniveau van heel Nederland heeft meer symbolische aanduidingen: hier zie je bijvoorbeeld Schiphol en de Rotterdamse haven heel pontificaal op de kaart staan als 'mainports' – belangrijke economische trekkers.

Ook de planhorizon – het tijdstip in de toekomst waarvoor het plaatje wordt getekend – is meestal anders. Hoe hoger het schaalniveau hoe verder men over het algemeen in de toekomst kijkt. De Nota Ruimte, het huidige nationale plan, kijkt bijvoorbeeld wel 30 jaar vooruit. De inrichting van een buurt moet al na een paar jaar verwezenlijkt zijn.

FIGUUR 1.2 WAAR en WAT: over de inrichting van het vakgebied



1.3.2 WAT: het ruimtegebruik of de ruimtelijke functies

Natuurlijk is niet alleen de fysieke kant van gebieden belangrijk. Er leven ook mensen, die de ruimte gebruiken. Om te wonen, te werken, te sporten, de natuur in te gaan, zich te verplaatsen, enz. Dit worden de **ruimtelijke functies** genoemd. De belangrijkste functies zijn: wonen, werken, recreatie (of voorzieningen) en vervoer. Deze functiecategorieën kunnen echter heel divers zijn. Onder voorzieningen bijvoorbeeld vallen zowel ziekenhuizen als winkels maar ook grootschalige recreatieve voorzieningen, zoals indoor skipistes. Bij de functie werken maakt het nogal wat uit of het om zware industrie of om kantoorgebouwen gaat. En landbouw, is dat werken? Landbouwgebieden kunnen ook recreatief heel aantrekkelijk zijn; boeren moeten ook rekening houden met de natuur in hun omgeving en met een

eventuele dreiging van het water. Er zijn dus ook veel mengvormen van ruimtegebruik.

In het **WAT**-gedeelte staat in elk hoofdstuk een gebruiksfunctie of een mix van functies centraal. Elke soort ruimtegebruik kent zijn eigen vraagstukken en die kunnen ook per gebied verschillen. Elk type ruimtegebruik heeft ook een bepaalde ruimtevraag: voor vrijwel alle gebruiksfuncties moet meer ruimte worden gereserveerd, behalve voor landbouw. In het **WAT**-gedeelte wordt daarom ook aandacht besteed aan de wijze waarop functies in een dichtbevolkt land te combineren zijn.

In de **WAAR**- en **WAT**-gedeelten staat veelal kennis van andere vakgebieden centraal. Om infrastructurele vraagstukken op te lossen is kennis nodig van verkeerskunde. Als het om het bouwen van wijken gaat, is stedenbouwkundige kennis vereist. Om wijken weer leefbaar te maken geeft de sociologie juist weer meer antwoorden. Het **WAAR** en het **WAT** passen op nog een andere manier bij elkaar: ze gaan beide over de inrichting, het plaatsen van functies in gebieden.

1.4 HOE: planning en beleid

1.4.1 Wat is een plan?

Het woord **plan** is een heel breed begrip. Een plan is een plattegrond, maar ook een ontwerp voor een nieuwe inrichting. Een plan kan een stelsel van afspraken zijn waarmee men bepaalde doelstellingen wil bereiken, maar het kan ook een opzet zijn, een voornemen tot iets. Naast de ruimtelijke plannen, waar planologen zich in eerste instantie op richten, zijn er economische plannen, sociale plannen, milieuplannen, ondernemingsplannen, projectplannen, enz. Deze zul je niet allemaal intensief hoeven te gebruiken, maar het is goed te weten dat ze er zijn, want je zult er allicht een aantal tegenkomen in je loopbaan.

Plan

Ook ruimtelijke plannen zijn er in vele soorten en maten. In de paragraaf over de gebieden zagen we al dat het schaalniveau en de planhorizon van grote invloed zijn op hoe een plan eruitziet; tot hoever details in een plan kunnen of moeten worden verwerkt.

Een ander belangrijk kenmerk is de juridische binding van een plan: wie zijn er verplicht zich aan het plan te houden? En is men al of niet verplicht een plan te maken volgens de wet? In paragraaf 2.3 worden de soorten ruimtelijke plannen uiteengezet.

1.4.2 Middelen voor de realisatie

Plannen maken doe je natuurlijk niet voor niets. Je hebt er goed over nagedacht – vaak samen met vele anderen – en je bent ervan overtuigd dat dit plan de beste ruimtelijke condities schept voor de maatschappij. Bij een plan hoort dan ook onherroepelijk dat er wordt nagedacht over de realisatie. Hoe kun je ervoor zorgen dat het plan ook wordt uitgevoerd?

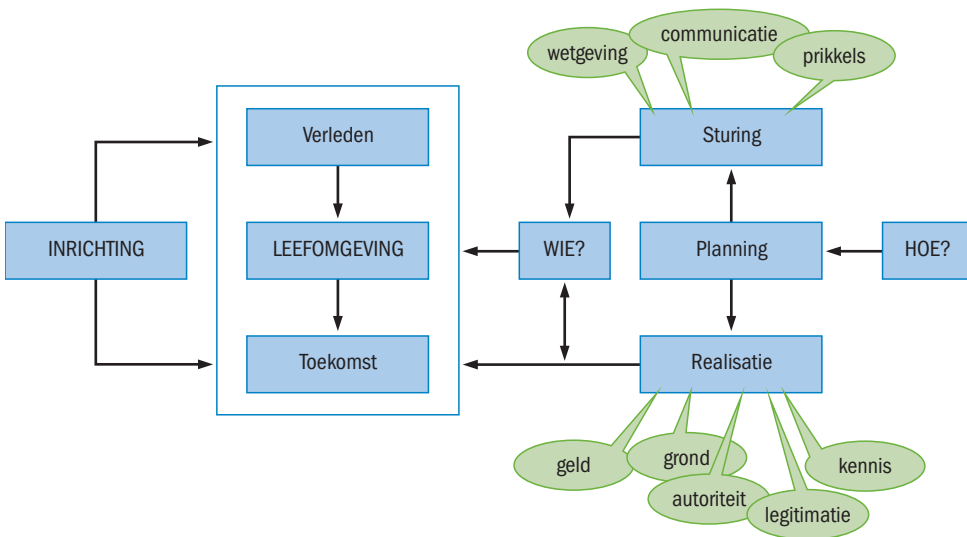
In het schema van figuur 1.3 zie je dat je daarvoor een aantal middelen nodig hebt. Een eenvoudig voorbeeld kan dit illustreren.

Stel, je wilt een schuur bouwen in de tuin. Eerst maak je een plan: Hoe groot moet de schuur zijn? Waar kan hij het beste staan? Enzovoort. Om te zorgen dat de schuur er ook daadwerkelijk komt, heb je echter meer nodig: je hebt geld nodig om materialen te kopen en je hebt kennis nodig hoe je

een schuur bouwt. Daarnaast heb je natuurlijk grond nodig, de schuur moet ergens staan. Als de tuin van jou is, is dat geen probleem; anders moet je op zijn minst de grondeigenaar bij je plannen betrekken. Verder heb je toestemming van de autoriteit nodig; ook al is de grond van jou, je hebt daarom nog niet altijd het recht er een schuur op te bouwen. Vaak moet je eerst een vergunning aanvragen bij de gemeente, die wel de autoriteit heeft om te beslissen wat er gebouwd mag worden en pas als je die hebt gekregen heb je het recht om te bouwen. Om die vergunning te krijgen heb je echter legitimatie nodig, dat wil zeggen politieke steun. Dat klinkt wat zwaar in dit voorbeeld, maar als jouw buurman het er niet mee eens is, en de gemeente vindt zijn standpunt daarin billijk, dan krijg je geen vergunning en wordt het plan niet gerealiseerd.

Het is dan ook belangrijk al tijdens het maken van het plan rekening te houden met de benodigde middelen en de wijze waarop deze verkregen kunnen worden; kortom, met de haalbaarheid van het plan. Meestal zijn de benodigde middelen verdeeld over verschillende partijen. Lastig, want zo moet je allerlei organisaties bij de planvorming gaan betrekken. En wie dan wel? En op welk moment?

FIGUUR 1.3 HOE: planning, realisatie en beleid



1.4.3 Beleid

Planning

Planning, zoals hiervoor beschreven, is gericht op een specifieke situatie waarin iets moet worden gerealiseerd. Daarnaast zijn er natuurlijk algemene inzichten hoe personen en organisaties het best kunnen handelen in bepaalde situaties. In de inleiding heb je kunnen lezen dat de leefomgeving tot stand komt door de optelsom van allerlei handelingen van verschillende individuen en organisaties. De overheid is hier lang niet altijd bij betrokken, maar wil deze handelingen wel graag een bepaalde kant uit sturen – uit naam van ons allen. De meesten van ons willen bijvoorbeeld niet dat elke boer zijn eigen windmolen in het weiland zet. Velen willen wel dat mooie

natuurgebieden in stand blijven en dat onze wijken er goed blijven uitzien. Om dit soort algemene doeleinden te bereiken kan de overheid drie soorten **sturingsmiddelen** gebruiken: wetgeving, communicatie en prikkels.

**Sturings-
middelen**

Wetgeving

Om een wenselijke leefomgeving te creëren kun je minder gewenste activiteiten simpelweg verbieden. In Nederland wordt hiervan erg veel gebruikgemaakt. Alle activiteiten waarover ook maar enige twijfel bestaat of zij gewenst zijn, zijn in eerste instantie verboden. Zij worden pas toegestaan als men zeker weet dat het geen kwaad kan. Denk bijvoorbeeld aan het uitbouwen van een garage: het is verboden tenzij je er een vergunning voor hebt gekregen.

Met wetgeving kun je niet alleen zaken verbieden, je kunt ook zaken verplichten. Ook dit gebeurt veelvuldig, al zijn het met name overheden en bedrijven die verplichtingen opgelegd krijgen. Zo is iedere gemeente verplicht voor het gehele gebied een bestemmingsplan te hebben dat niet ouder mag zijn dan tien jaar.

Communicatie

Het duidelijk overbrengen wat je wilt bereiken en waarom is vaak al erg effectief om mensen en organisaties te laten meewerken. Communicatie is dan ook een belangrijk sturingsmiddel. Soms gaat het hierbij om voorlichting: mensen informatie geven. Veel vaker is het ook bedoeld om te overtuigen: mensen achter het plan krijgen. In de planologie zijn kaarten belangrijke communicatiemiddelen. Op kaarten kan heel nauwkeurig worden uitgetekend hoe de nieuwe woonwijk eruit komt te zien, zodat er gebouwd kan gaan worden. Hier is sprake van informatieoverdracht. Kaarten kunnen ook een wervende visie verbeelden, hoe Nederland er in 2050 idealiter zou kunnen uitzien – ze zijn dan meer een overtuigingsinstrument.

Prikkels

Een derde sturingsmiddel is het belonen of ontmoedigen van bepaald gedrag. Denk bijvoorbeeld aan het subsidiëren van duurzaam bouwen (belonen) of het betaald parkeren in een binnenstad (ontmoedigen). In populair taalgebruik wordt dit wel de wortel en de stok genoemd of honing en azijn. De Europese Unie maakt veel gebruik van prikkels. De landbouwsubsidies, bedoeld om boeren te verleiden hun bedrijf voort te zetten, zijn daar een voorbeeld van. Prikkels worden niet alleen ingezet voor burgers, maar ook tussen overheden worden ze gebruikt. Zo krijgt een provincie geld van het Rijk wanneer zij aantrekkelijke fiets- en wandelroutes door het landelijk gebied realiseert. Ook wordt de prikkel vaak ingezet om samenwerking te bevorderen. Dan eist het Rijk of de EU dat gemeenten gezamenlijk een plan maken om bijvoorbeeld het landschap aantrekkelijk te maken. De samenwerking is dan vereist om de subsidie te krijgen.

1.4.4 De planvorming

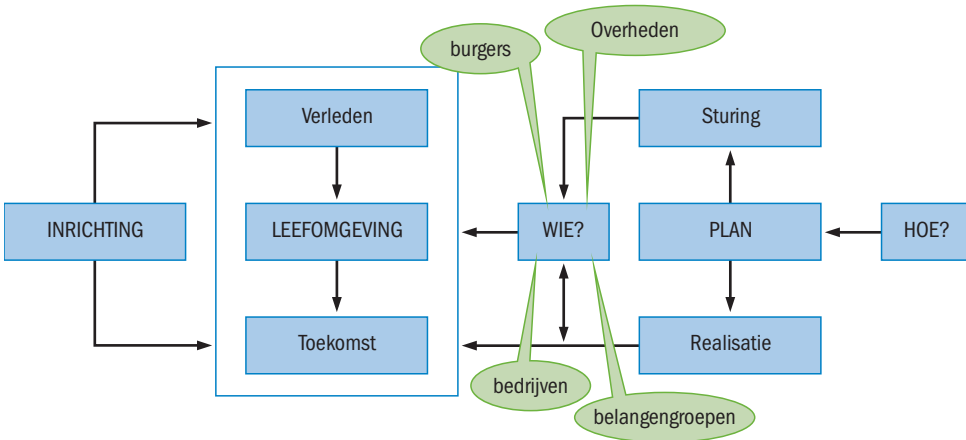
De planvorming is een belangrijk onderdeel van het vakgebied van ruimtelijke ordening en planologie. De kennis hierover is opgebouwd door ervaringen in het verleden. Om de HOE-gedeeltes beter te begrijpen is een korte historische beschrijving van het vakgebied onmisbaar. Deze vind je in paragraaf 1.7. Voor een diepgaande kennis over de historie van planvorming kun je het beste het boek *Van grachtengordel tot VINEXwijk* lezen van Van der Cammen en De Klerk.

1.5 WIE: actoren

Een van de belangrijkste zaken die planologen zich moeten realiseren is dat de leefomgeving tot stand komt door de maatschappij en niet door een plan. Maar dé maatschappij of dé samenleving bestaat niet. Deze bestaat in wezen uit een heleboel individuen en organisaties, die ook wel **actoren** worden genoemd.

Actoren

FIGUUR 1.4 WIE: de actoren binnen de planologie



Om de inrichting van de leefomgeving te sturen, moet de planoloog eigenlijk de handelingen en beslissingen van deze actoren sturen. Zij bezitten immers grond en gebouwen, hebben wettelijke rechten (en plichten), zijn soms democratisch gekozen, hebben zoveel geld dat ze in een bouwproject kunnen investeren en hebben specifieke kennis.

De belangrijkste actoren zijn zonder twijfel de burgers. Wij zijn immers allemaal burgers, ook de planoloog zelf. En we hebben allemaal wensen voor de inrichting van onze leefomgeving. Een groot deel van het planologisch onderzoek is dan ook gewijd aan de wensen van de burgers. De burger staat centraal in hoofdstuk 2 en 4.

Een andere belangrijke groep actoren zijn de bedrijven; daar eten we immers van. Bedrijven heb je natuurlijk in vele soorten en maten. En ja, de bakker om de hoek heeft wat minder te vertellen over de ruimtelijke inrichting dan een grote nationale bank. Die laatste heeft veel meer mogelijkheden tot lobbyen en heeft vaak veel grond in bezit. Bedrijven mogen dan geen democratisch stemrecht hebben, zij hebben wel degelijk macht. Want elke gemeente, elke provincie en elk landsbestuur is ervan doordrongen dat zijn burgers ook ergens moeten kunnen werken (zie hoofdstuk 6).

Werken, dat kan toch ook bij de overheid? Jawel, veel planologen komen daar zelfs terecht. Maar ook dé overheid bestaat niet. De gemeente (zie par. 3.4) gaat heel anders te werk dan de provincie (paragraaf 10.4). Het Rijk bestaat uit een aantal ministeries, waarvan lenM (Infrastructuur en

Milieu, waar ook ruimtelijke ordening onder valt) en EL&I (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) voor de ruimtelijke inrichting het belangrijkste zijn. Deze ministeries vertegenwoordigen vaak één of meer maatschappelijke **sectoren**, zoals de sector landbouw (alle organisaties die zich bezighouden met landbouw).

Binnen de sectoren bevinden zich veel belangengroepen. Sommige belangengroepen zijn zozeer geïnstitutionaliseerd dat ze bijna als vanzelfsprekend aan tafel genodigd worden bij belangrijke beslissingen op hun gebied, denk bijvoorbeeld aan de ANWB of de Vereniging Natuurmonumenten. Er zijn belangengroepen die alleen binnen één gemeente actief zijn en zelfs die slechts voor één enkel project worden opgezet, zoals 'Stop Rijksweg 19' uit de casus van hoofdstuk 13. Belangenorganisaties hebben meestal geen autoriteit, maar kunnen door het bespelen van de media zoveel invloed hebben op de politieke steun voor hun plannen, dat ze onmogelijk genegeerd kunnen worden. In de paragrafen 13.3 en 13.4 wordt hier meer aandacht aan besteed.

De Europese Unie neemt een aparte positie in. Deze heeft door verschillende richtlijnen een grote invloed op de ruimtelijke ordening. Maar een echt ruimtelijk plan bestaat niet, zoals je kunt lezen in hoofdstuk 11. Tot slot zijn er nog enkele typen organisaties die door hun aard een grote invloed hebben op de ruimtelijke ordening en die daarom moeten worden behandeld. Het gaat dan om de projectontwikkelaars, die ervoor zorgen dat plannen uitgevoerd worden, de woningcorporaties, die grote invloed hebben op de woningmarkt en om (advies)bureaus die steeds meer invloed hebben op het beleid.

1.6 WAARMEE: tools voor de planoloog

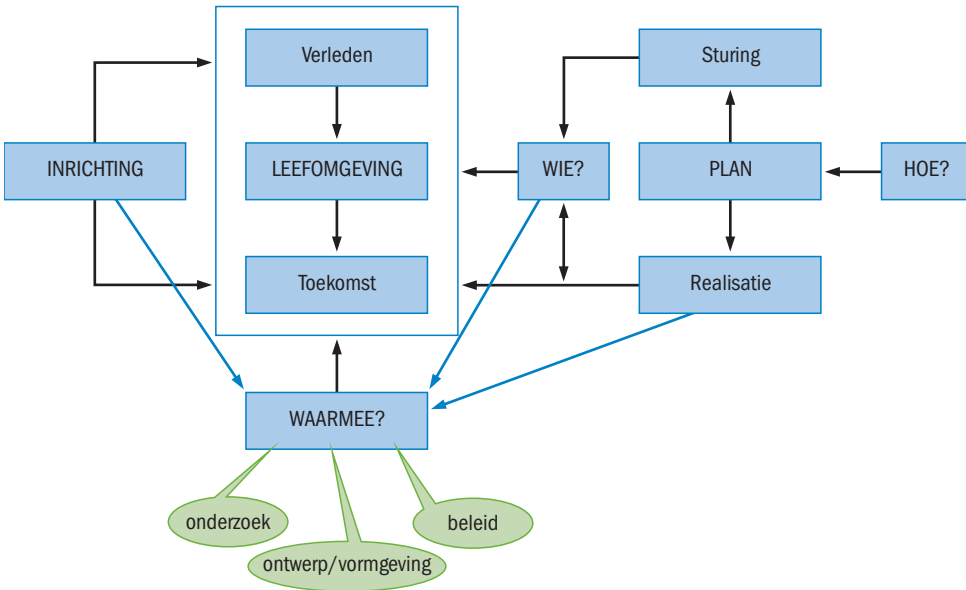
Zoals je hebt kunnen lezen is het vakgebied van de planologie heel breed. Gelukkig hebben planologen hierin wel een eigen rol, namelijk het maken en realiseren van ruimtelijke plannen. Hiertoe verrichten zij grofweg drie typen activiteiten: het doen van onderzoek, het maken van ruimtelijke plannen en het managen van het proces om tot een plan en de uitvoering daarvan te komen. Hierna volgt een korte beschrijving.

1.6.1 Onderzoek

Elk plan en ontwerp dat wordt gemaakt is gebaseerd op onderzoek: onderzoek over het **WAT** en onderzoek over het **HOE**. Kennis over het **WAT** verkrijgt je soms door veldonderzoek, waarbij je de wijk in trekt om te kijken hoe het eruitziet. Veel vaker gaat het echter om het vergaren van kennis van allerlei vakgebieden: archeologie, biologie, milieukunde, verkeerskunde, geografie, demografie, economie, enz. De planoloog is immers degene die bij het maken van een ruimtelijk plan of bij het beoordelen van andermans ruimtelijke plannen, alles in overweging moet nemen. Dat wil niet zeggen dat hij al deze zaken zelf moet kunnen onderzoeken, maar wel dat hij moet weten welke informatie nodig is en waar hij deze kan vinden. Het verwerken van de informatie, in een rapportage of in een kaart, is wel een planologische activiteit. GIS (Geografische Informatiesystemen) is tegenwoordig onmisbaar voor de planoloog (zie par. 12.5).

Daarnaast moet je als planoloog rekening houden met de plannen die er al zijn en met het beleid. Als je een plan maakt voor de herinrichting van een

FIGUUR 1.5 WAARMEE: tools van de planoloog



wijk, moet je natuurlijk het bestaande bestemmingsplan bestuderen, maar ook de structuurvisie van de gemeente en het verkeersplan. Misschien zijn er bij de gemeente ook wel sociale plannen voor de wijk; is er een milieubeleidsplan waarmee je rekening moet houden, enz. Oftewel: je zult moeten onderzoeken welke regels, afspraken en voornemens er al zijn voor het gebied.

Verder is het handig om belangrijke partijen alvast te vragen naar hun mening over de huidige en toekomstige situatie. Burgers bijvoorbeeld, maar ook bedrijven en maatschappelijke instellingen zoals scholen en ziekenhuizen. Ook is het noodzakelijk te onderzoeken wie en wat je nodig hebt om je plan te verwezenlijken. Wie zijn bijvoorbeeld de huidige eigenaren van de grond die je wilt bebouwen en zijn zij bereid deze te verkopen? Hoe duur is de bouw en heb je voldoende financiële middelen? Tot slot is het belangrijk van tevoren in te schatten welke consequenties het plan heeft: Hoe is het om straks in die wijk te wonen? Kleven er misschien ook nadelen aan? Dit laatste hangt overigens vaak nauw samen met de ontwerpactiviteit.

1.6.2 Ontwerp en vormgeving

Het maken van een ruimtelijk plan of het vormgeven van de (toekomstige) ruimte is een tweede belangrijke activiteit. Eigenlijk is dit de puzzel hoe verschillende gebruiksfuncties zo ten opzichte van elkaar kunnen worden gelokaliseerd dat hierdoor de meeste ruimtelijke kwaliteit ontstaat. Ook is het ontwerp belangrijk bij het afstemmen van ambities: je kunt als gemeente wel 100 woningen op een hectare kwijt, maar dat heeft wel consequenties voor het type woningen, de hoeveelheid groen, de parkeergelegenheid, enz. Door een ontwerp te maken kun je dit visualiseren en inzichtelijk maken.

Ontwerp en vormgeving zijn zeer sterke communicatiemiddelen. Een mooi vormgegeven plan met aansprekende kaarten en wervende beelden krijgt

nu eenmaal eerder politieke steun. Heldere kaarten met betrekking tot bijvoorbeeld geluidsoverlast kunnen de discussie met burgers en andere belanghebbenden verbeteren.

Het is dus niet voor niets dat je tijdens de opleiding tot planoloog met tekenprogramma's leert werken. Het ontwerpen en visualiseren vormen echter niet de kernactiviteiten van de planoloog. Voor de echt mooie plaatjes en gedetailleerde verkavelingsplannen heeft hij meestal een stedenbouwkundige nodig, die gespecialiseerd is in ontwerpen. De grens tussen planologie en stedenbouwkunde is echter moeilijk te trekken. Dat wil zeggen, ze overlappen elkaar deels. Stedenbouwkunde neigt meer naar de architectuur; planologie meer naar de geografie en de bestuurskunde.

1.6.3 Management en beleid

Wie zijn de partijen die geld willen investeren in de revitalisering van een binnenstad en hoe krijg je ze zover dat ze dat ook doen? Hoe zorg je ervoor dat de milieubeweging, maar ook de agrarische ondernemers en de waterschappen positief staan tegenover het plan voor een nieuw recreatiegebied?

Dikwijls komt dit soort vragen bij de planoloog terecht, want zoals gezegd: het gaat niet alleen om een mooi plan, het gaat ook om de haalbaarheid en de realisatie. Planologen zijn bij uitstek de deskundigen die ervoor zorgen dat de plannen voldoende realiteitswaarde hebben; genoeg haalbaarheid en genoeg steun. Dat maakt dat ze met heel veel verschillende mensen overleggen; dat ze, indien nodig, ervoor zorgen dat ook anderen met elkaar communiceren; dat ze de regels in de gaten houden, rekening houden met projecten die invloed hebben op het eigen plan, dat ze vooruitkijken naar mogelijk maatschappelijke, politieke en economische veranderingen.

In het WAARMEE-gedeelte in dit boek wordt in elk hoofdstuk een methode beschreven die (beginnende) planologen veel gebruiken. De lijst van tools is lang niet uitputtend, maar het geeft aan wat je kunt verwachten.

1.7 Korte geschiedenis van de ruimtelijke ordening en planologie

Tegenwoordig vinden we het heel normaal dat we erover nadenken hoe onze dorpen, steden en landschappen eruit moeten komen te zien. Dat is zeker niet altijd zo geweest. Pas in de turbulente twintigste eeuw is het vakgebied tot volle wasdom gekomen en is algemeen maatschappelijk aanvaard dat er met kennis en kunde naar de ruimtelijke ordening moet worden gekeken. Voordien waren het voornamelijk grondeigendom en kapitaal die bepaalden waar en hoe ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvonden. Al zijn er natuurlijk altijd uitzonderingen geweest. Hierna volgt een korte beschrijving van de hoogtepunten in de ontwikkeling van het vakgebied.

Vóór 1901

In 1901 werd de **Woningwet** ingevoerd. Door sommigen wordt dit beschouwd als het startpunt van de ruimtelijke ordening in Nederland. Er stonden toen echter al 1,1 miljoen woningen in ons land. (Ter vergelijking: in 2010 waren het er meer dan 7 miljoen.) Deze waren voornamelijk tot stand gekomen in kleinschalige projecten, op initiatief van particulieren. Een belangrijk doel was natuurlijk geld verdienen. De investeerders

Woningwet

streefden naar maximale grondopbrengsten, wat leidde tot smalle straten, ondiepe bouwblokken, hoge bebouwingsdichtheden en het ontbreken van parken en plantsoenen. Veel steden kenden al wel een bouwverordening – Amsterdam zelfs al sinds 1531 – om grondeigenaren en speculanten te dwingen tot op zijn minst veilige woningbouw. In de bouwverordening stonden onder andere regels over de brandveiligheid, de bouwhoogten, de fundering en de kwaliteit van de bouwmaterialen. De regels waren echter minimaal.

Een planmatige aanpak van stadsuitleg was vóór 1900 evenmin gewoonte. Hoewel het sinds de zeventiende eeuw wel incidenteel voorkwam, zoals bij de Amsterdamse grachtengordel naar een ontwerp van Stalpaert uit 1665 en de Rotterdamse uitbreidingen onder leiding van stadsarchitect Rose vanaf 1840.

De Woningwet

Onder druk van met name medici werd uiteindelijk in 1901 de Woningwet ingevoerd. De Woningwet was in de eerste plaats een gezondheidswet: de eisen ten aanzien van voldoende lucht, licht en ruimte golden voor alle woningen. Gemeenten werden verplicht huiseigenaren en bouwers streng te controleren en passende maatregelen als krotopruiiming toe te passen. Daarnaast schiep de wet de mogelijkheid voor het creëren van speciale op de volkshuisvesting gerichte stichtingen, de latere woningcorporaties (zie par. 4.4).

De derde en niet de minst belangrijke vernieuwing van de Woningwet was dat grotere en snelgroeïende gemeenten verplicht werden een **uitbreidingsplan** op te stellen. In dit plan moest de gemeente vóór de start van de bouw op een kaart vastleggen waar de straten, pleinen en grachten zouden komen. Het uitbreidingsplan is de voorloper van het bestemmingsplan. Een wetwijziging in 1921 bracht het uitbreidingsplan nog een stap verder in de richting van het huidige bestemmingsplan. Niet alleen de straten en dergelijke moesten worden vastgelegd, maar ook de tussenliggende gronden moesten een bestemming in hoofdzaak aangewezen krijgen. Zo verschenen openbare gebouwen, parken, industrie, havens en woongebieden op de plankaart. Bovendien konden vanaf dat moment bouwvergunningen op grond van het uitbreidingsplan geweigerd worden en waren gemeenten verplicht een regeling te treffen om hun eigen plangebieden te laten aansluiten op die van buurgemeenten.

De jaren dertig: regionale planning

Pas in de jaren dertig rijpte het besef dat je gemeentelijke plannen het beste kon afstemmen door op een hoger schaalniveau een plan te maken voor alle gemeenten samen. Dit inzicht werd uit nood geboren. Succesvolle nieuwe gemeenten, zoals Eindhoven, dreigden in hun expansiedrift niet alleen naastliggende gemeenten, maar ook alle waardevolle natuurgebieden op te slokken. De visionaire De Casseres, de eerste echte Nederlandse planoloog, zag in dat dit probleem om een nieuw soort plan vroeg: een regionaal plan waarin de woningbouw van zowel Eindhoven als die van de omliggende dorpen een plaats kreeg. Hij vond daarvoor inspiratie bij een andere grote naam: Ebenezer Howard. Deze Engelsman lanceerde al eind negentiende eeuw een nieuwe wijze van stadsuitbreiding. In plaats van telkens nieuwe wijken aan de oude stad te plakken stelde hij voor op afstand van de oude stad nieuwe kleine steden te stichten: de Garden Cities. Overigens duurde het ook in Engeland tot de jaren dertig voor het

Greater Londen Plan er kwam. In Nederland ontwierp De Casseres in 1930 voor Zuidoost-Brabant het eerste Nederlandse streekplan, waarin Eindhoven gepresenteerd werd als de kern van een satellietstad.

FIGUUR 1.6 Streekplan Eindhoven 1930



De jaren dertig: innovaties in de planvorming

In de jaren dertig heeft de ruimtelijke ordening op nog drie andere punten een ontwikkeling doorgemaakt, die een grote nawerking had in de decennia erna.

In de eerste plaats werd het steeds meer gebruik om ruimtelijke plannen te baseren op onderzoek, zoals verkeerstellingen en bevolkingsenquêtes. Deze traditie ontstond in de Verenigde Staten, waar de onderzoeker Patrick Geddes het motto 'Survey before planning' introduceerde. Zijn principe van op kennis gebaseerde planvorming heeft gaandeweg meer invloed gekre-

Survey before
planning

gen. Zo werd het doen van onderzoek zeker na de Tweede Wereldoorlog een van de basisvaardigheden van de planoloog, die tot dan toe vooral ontwerper was – dus eigenlijk meer een stedenbouwkundige.

In de tweede plaats werd in het Amsterdams Uitbreidingsplan (AUP) uit 1934 succesvol geëxperimenteerd met deelplannen die een uitwerking waren van het daarboven geldende plan in hoofdlijnen. Hiermee was het onderscheid tussen de structuurvisie voor de grote lijnen op een hoger niveau en het gedetailleerde bestemmingsplan geboren (zie voor de diverse planvormen hoofdstuk 2). Overigens liep Amsterdam hiermee internationaal voorop. Pas heel veel later werd het gemeengoed zo'n globale structuurvisie te maken en dan met name voor de hogere schaalniveaus (Rijk en provincie) en de grotere steden. Veel kleine gemeenten maken pas sinds 2008 een structuurvisie, omdat het vanaf toen wettelijk verplicht is.

In de derde plaats kreeg het denken over stedenbouwkunde een vlucht door de oprichting van de Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM) in 1928 door onder anderen Le Corbusier. Met name het congres uit 1933, onder voorzitterschap van Van Eesteren (die ook verantwoordelijk was voor het AUP), over de functionele stad is zeer invloedrijk geweest. Dit congres resulteerde in het Handvest van Athene, waarin de belangrijkste vuistregels voor de stedenbouwkunde werden vastgelegd. Het Handvest was zo belangrijk omdat het vooral voor de stedenbouwkundige ontwerpakt van de planologie een grote stap was naar professionalisering. Er bestonden vanaf toen richtlijnen waaraan elke goede stedenbouwkundige moest voldoen. Eén van die vuistregels was bijvoorbeeld het onderscheiden van de vier hoofdfuncties: wonen, werken, recreatie en verkeer.

CIAM

Handvest van
Athene

Het basisbesluit

Al voor de oorlog waren er in Nederland ideeën over het instellen van een stelsel van lokale en provinciale plannen die onder een nationaal plan zouden vallen. De Duitse bezetting bracht één en ander in een stroomversnelling. In 1941 werd door de Duitse bezetter het **basisbesluit** genomen. Nederland werd hiermee een Duitse regio en kreeg een centralistische planning opgedrongen. Op drie niveaus, Rijk, provincie en gemeente, moesten ruimtelijke plannen worden gemaakt, waarbij van bovenaf bepaald werd wat er in moest staan. Zo werden de provincies verplicht streekplannen op te stellen. Gemeenten moesten hun ruimtelijke plannen aanpassen aan het provinciale plan. Ook zou er een nationaal plan moeten komen dat weer boven de streekplannen zou staan. De speciaal daartoe opgezette Rijksdienst voor het Nationale plan maakte in 1942 bekend dat men bezig was met de voorbereiding van zo'n nationaal ruimtelijk plan. Dit voornemen werd na de oorlog voortgezet; men was het immers al voor de bezetting van plan geweest.

Basisbesluit

Op zoek naar rationele plannen

De decennia na de oorlog stonden in het teken van de wederopbouw en de verdeling van schaarse grondstoffen. Niet voor niets werd al direct na de oorlog het Centraal Planbureau opgericht: het stimuleren van de economie was van groot belang en het maken van economische prognoses was daarvoor noodzakelijk. Er was in de jaren vijftig een groeiend vertrouwen in het maken van rationele keuzes, met als enige voorwaarde dat er voldoende informatie voorhanden was. Helaas was er in die jaren tegelijkertijd te weinig geld voor arbeidskrachten om die informatie te vergaren. Ook het denken over een nationaal ruimtelijk plan werd in die jaren voortgezet. Aanvankelijk was men van mening dat er niet één maar

minstens vier nationale plannen nodig waren: voor wonen, voor werken, voor recreatie en voor verkeer. Net als bij een veelkleurendruk zouden deze vier elkaar aanvullen tot één nationaal plan, zo was het idee. Op het rijkswegenplan na, dat al in 1930 door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was gemaakt, kwamen de nationale plannen maar moeilijk van de grond. Vooral door een gebrek aan kennis van het gehele Nederlandse grondgebied.

In de praktijk zijn er in deze periode wel degelijk spijkers met koppen geslagen. Naast de woningbouw, die een bewonderenswaardige groei doormaakte, had de voedselproductie prioriteit. Het proces om door een rationele inrichting van het platteland tot een grotere voedselproductie te komen (de ruilverkaveling – zie paragraaf 10.2 en 10.3) werd verfijnd. In 1954 werd hiervoor een wet aangenomen, die vooral in de jaren zestig en zeventig tot een revolutionaire verandering van het aanzicht van het landelijk gebied heeft geleid. Ook de grote inpolderingen, die voor en tijdens de oorlog al plaatsvonden, gingen gewoon door: Oostelijk Flevoland viel in 1957 droog. En werden er plannen gemaakt voor de inrichting van deze polders.

1965: de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Een nationaal plan kwam er niet, maar in 1960 verscheen de *Nota inzake de ruimtelijke ordening*, die later de Eerste Nota is gaan heten. Het probleem dat hierin centraal stond, was de groei van de steden in de Randstad die ten koste ging van de andere delen van het land. Ook vreesde men voor congestie in het westen van het land. Spreiding van de welvaart door premieregelingen was het belangrijkste instrument. De nota was dus uit nood geboren en was eerder een beleidsdocument dan een nationaal plan. De daaropvolgende nota's (zie par. 8.2) zijn niet alleen inhoudelijk maar ook van karakter heel anders. Wel is men deze documenten altijd nota's blijven noemen om aan te geven dat er geen sprake is van een werkelijk nationaal plan.

In de decennia na de oorlog zocht men naar manieren om de plannen op de verschillende schaalniveaus elkaar te laten versterken. De mate van detaillering was daarbij een belangrijk item, maar ook de wijze waarop de plannen op elkaar moesten worden afgestemd. Hoe kon men ervoor zorgen dat gemeentelijke plannen strookten met de nationale nota en tegelijkertijd erkennen dat de meeste gebiedskennis op gemeentelijk niveau aanwezig was?

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965 trachtte daarop een antwoord te geven. Hierin werd het planstelsel neergelegd, waarvan veel kenmerken nu nog steeds gelden:

- Alleen gemeenten konden een voor iedereen bindend bestemmingsplan maken (dit is met de laatste wetwijziging in 2008 genuanceerd).
- De nationale nota's moesten worden goedgekeurd door het parlement.
- Het streekplan vormde het scharnier tussen de nationale nota's en de gemeentelijke plannen. Het streekplan werd gezien als de belangrijkste schakel in de verticale coördinatie: het afstemmen van de ruimtelijke plannen van de verschillende overheidsniveaus (zie par. 8.3).

De WRO weerspiegelt twee belangrijke maatschappelijk trends. In de eerste plaats de democratisering. Voor alle plannen was het verplicht een inspraakprocedure te doorlopen, zodat burgers voor hun belangen konden opkomen.

WRO

In de tweede plaats was de WRO sterk decentraal van opzet; in tegenstelling tot het basisbesluit uit 1941. Het **subsidiariteitsbeginsel** vond ingang. Dit beginsel betreft het uitgangspunt dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld. Alles wat door lagere overheden kon worden bepaald, kwam ook onder hun bevoegdheid. Het bestemmen van gronden was iets wat gemeenten het beste konden doen. Het Rijk en de provincies kregen de plicht plannen te maken die zorgden voor afstemming op de lagere schaalniveaus.

In de jaren zestig werd de verstedelijking bijna onbeheersbaar. De babyboomers zochten zelfstandige woonruimte en de groeiende welvaart en automobiliteit zorgden voor ongekeerde vestigingsmogelijkheden. En niet alleen de volkshuisvesting vroeg om steeds meer ruimte, ook het verkeer, de economische groei en de recreatiebehoefte groeiden. Steeds meer besepte men dat alle geldstromen en plannen die door de verschillende sectoren gemaakt en beheerd werden, op elkaar moesten worden afgestemd. Dit is het vraagstuk van de horizontale coördinatie (zie par. 9.3). De ruimtelijke ordening werd gezien als het vakgebied waarbinnen deze afstemming het best vorm kon krijgen. De aard van de ruimtelijke ordening was namelijk anders dan die van de verkeerskunde, volkshuisvesting, enz., omdat in ruimtelijke plannen altijd al met allerlei activiteiten rekening moest worden gehouden.

In 1966 volgde al de *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening*. Demografisch onderzoek had namelijk uitgewezen dat Nederland in 2000 20 miljoen inwoners zou tellen. Dit noopte tot een langetermijnvisie, waarin de spreiding van al die nieuwe Nederlanders gestalte kon krijgen. Op een kaart werden de nieuwe uitbreidingswijken per stad letterlijk in blokjes getekend. Men koos bewust voor spreiding: het ontstaan van één grote miljoenenstad wilde men voorkomen door alle grote steden in de Randstad en ook daarbuiten te laten groeien. Uiteraard is deze 'blokjeskaart' nooit gerealiseerd. In de eerste plaats kwam het besef dat Nederland de 20 miljoen inwoners nooit zou halen. In de tweede plaats bleek het onmogelijk op nationale schaal vast te leggen waar mensen veertig jaar laten zouden moeten (willen) wonen.

Aandacht voor het proces

Het intekenen van een toekomstige situatie zoals in de Tweede Nota was gedaan, bleek als planmethode niet te werken. Hoeveel onderzoek je ook doet, zo besepte men, de toekomst blijft altijd in grote onzekerheid gehuld. Maar hoe hiermee om te gaan? Onder invloed van onder andere de bestuurskunde kwam er heel veel aandacht voor het planningsproces: het onderscheiden van fases, de volgorde in de fasering, de alomvattendheid of juist het pragmatisme dat moest worden aangehangen (zie par. 3.3). Vanaf dat moment bleken er twee kanten aan de planologie te zitten: de binnenkant (het planningsproces en het beleid) en de buitenkant (de inrichting). De planoloog werd hiermee behalve ontwerper en onderzoeker steeds meer een procesontwerper of beleidsmedewerker, die niet alleen verstand moest hebben van inrichting, maar ook van wetgeving, financiën en politiek draagvlak.

De *Derde Nota Ruimtelijke Ordening* is een voorbeeld van een plan waarbij de ideale procesvormgeving en de alomvattendheid uiteindelijk tot een

onhandelbaar product hebben geleid. Voor verschillende gebieden (stad en land) moesten uitwerkingen in structuurschetsen komen; voor verschillende sectoren structuurschema's. Uiteindelijk namen alle delen van de nota tezamen ongeveer de helft van een kastplank in beslag en duurde het vijftien jaar voor alle delen in de Tweede Kamer waren aangenomen. Van deze ervaring heeft men snel geleerd: de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* (1988) was veel selectiever in zijn doelstellingen. Alleen de allerbelangrijkste prioriteiten die bovendien van nationaal belang waren, kregen een plaats. Dit zie je nu bijvoorbeeld ook terug in de huidige *Nota Ruimte*.

De effectiviteit van plannen

Vanaf de Tweede Wereldoorlog was het de ruimtelijke planning voor de wind gegaan. Er was een planningstelsel neergelegd dat een bijna landsdekende invulling had gekregen op drie schaalniveaus. De ruimtelijke ordening had de belangrijke taak gekregen al het beleid van de andere sectoren op elkaar af te stemmen. En men had goed nagedacht over het ideale proces om tot het beste ruimtelijke plan te komen.

Tot in de jaren tachtig de vraag werd gesteld wat nu eigenlijk het effect was van al die ruimtelijke plannen. Zag Nederland er nu zoveel beter uit dan wanneer deze plannen niet bestaan hadden?

De vraag naar de effectiviteit van de ruimtelijke plannen had twee aspecten: de meetbaarheid van de effecten en de uitvoerbaarheid van de plannen.

**Effectiviteit
plannen**

De meetbaarheid van de effecten

In de eerste plaats was er de vraag hoe je het effect kon meten: waren de doelen die nagestreefd werden niet meestal te vaag? En werd er wel voldoende rekening gehouden met de onbedoelde effecten die de ingrepen op de leefomgeving hadden? Deze vraag werd mede ingegeven door de kritiek die er in de jaren zeventig was ontstaan op ruimtelijke ingrepen als de ruilverkaveling en de bouw van wijken als de Bijlmermeer. Deze plannen konden achteraf niet op instemming rekenen; blijkbaar was men van de verkeerde doelstellingen uitgegaan. Hoe kon men objectief vaststellen dat een plan wel tot meer ruimtelijke kwaliteit zou leiden? Dit leidde tot de discussie wat ruimtelijke kwaliteit precies inhield; een discussie die nog altijd voortduurt. Momenteel tracht men het begrip te vangen in de Matrix ruimtelijke kwaliteit, die in paragraaf 4.5 aan bod komt.

Uitvoerbaarheid van plannen: de overheid als afhankelijke partner

In de tweede plaats werden heel veel plannen niet uitgevoerd. Waarom niet? Omdat de overheid die de plannen maakte slechts een van de partners was die bepaalden wat er met de Nederlandse ruimte gebeurde. Om plannen te kunnen uitvoeren had de overheid de medewerking nodig van heel veel maatschappelijke organisaties en van burgers c.q. grondeigenaren. Deze afhankelijkheid is de afgelopen decennia alleen maar groter geworden. De overheid heeft niet alleen minder geld, maar heeft ook veel van haar taken naar de markt geschoven. De woningcorporaties zijn bijvoorbeeld verzelfstandigd, net als de Nederlandse Spoorwegen. Hierdoor wordt de directe invloed van de overheid op de ruimtelijke inrichting steeds minder.

Het inzicht van afhankelijkheid leidde achtereenvolgens tot verschillende strategieën, die nog steeds naast elkaar gebruikt worden:

- De Vierde Nota was niet alleen selectiever, maar maakte ook gebruik van wervende beelden. Door de beleidsdoelstellingen te vertalen in

aantrekkelijke planconcepten (zie par. 12.3) kon men de diverse partijen overtuigen van de noodzaak van een bepaalde ruimtelijke inrichting. Overigens gingen ook de andere partijen steeds meer van deze strategie gebruikmaken.

- Steeds vaker werden belangrijke partijen tijdens de planvorming geconsulteerd: zij mochten meedenken over de wijze waarop het beleid ruimtelijk zijn vorm kreeg; soms kregen zij zelfs bij het formuleren van het beleid al enige invloed. Er werd kortom geëxperimenteerd met de mate van invloed die aan burgers, belangengroepen en marktpartijen gegeven werd (zie par. 4.3).
- De vraag welke partijen precies noodzakelijk waren bij de planvorming en hoe deze tot medewerking konden worden bewogen leidde tot het maken van krachtenveldanalyses. Dit soort analyses ging over de macht van diverse organisaties en individuen en de belangen die zij bij een bepaalde ontwikkeling hadden. De planvormer kon hierdoor de haalbaarheid van tevoren beter vaststellen en zijn strategie hierop aanpassen (zie paragrafen 13.3 en 13.5).
- De effectiviteit van de globale plannen en sectorale beleidsprogramma's kon worden vergroot wanneer de overheid zelf enkele (strategische) projecten tot uitvoering bracht. De overheid realiseerde dan zelf een klein gedeelte, waardoor de rest van het plan gemakkelijker zou worden opgepakt door andere partijen (zie par. 10.3).

Al met al werd de rol van communicatie in de planvorming veel belangrijker. Niet alleen om te overtuigen met wervende beelden, maar ook om te onderhandelen met partijen die veel macht hadden en wier medewerking noodzakelijk was. De planoloog kreeg zo de rol van procesmanager en facilitator: degene die de plooiën tijdens het proces gladstrijkt; die weet wie op welk moment betrokken moet worden en hoe deze partij te bespelen.

Europa en de regio's

Het planstelsel met drie schaalniveaus (Rijk, provincie en gemeente) is nooit meer losgelaten; ook niet met de grote wetswijziging van 2008. Toch hebben zich geleidelijk aan verschuivingen voorgedaan en is men tot inzichten gekomen die duidelijk maken dat deze drie niveaus niet zaligmakend zijn.

In de eerste plaats zijn er vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van waterveiligheid, milieu en natuurbehoud, die supranationaal zijn – te groot voor Nederland alleen. Voor dit soort vraagstukken geldt dan ook Europese regelgeving, die naar de Nederlandse situatie moet worden vertaald (zie par. 11.3). Hoewel er geen officieel Europees ruimtelijk plan is, kan Nederland allang niet meer helemaal zelf de eigen ruimtelijke inrichting bepalen.

In de tweede plaats doorkruisen heel veel vraagstukken de bestuurlijke grenzen. De bereikbaarheid van een stad wordt bijvoorbeeld bepaald door het verkeersnetwerk in de regio daaromheen. Dit netwerk houdt zich niet aan gemeentegrenzen en evenmin aan die van provincies. Een dergelijk vraagstuk vraagt dus om een plan dat een heel ander gebied omvat dan waarvoor wettelijk plannen moeten worden gemaakt. Opnieuw is er dus – net als in de jaren dertig – het vraagstuk van het regionale niveau. Alleen beseft men nu dat dit niet opgelost kan worden door simpelweg een niveau hoger tot plannen te komen. De gebieden waarbinnen de vraagstukken zouden kunnen worden opgelost zijn namelijk niet statisch – ze

verschuiven voortdurend: door verandering in de problematiek en door ruimtelijke ingrepen. De aanleg van een nieuwe verbinding heeft bijvoorbeeld direct invloed op de afbakening van het gebied. Deze regionale vraagstukken hebben tot nu toe tot twee manieren geleid waarop getracht wordt ermee om te gaan:

- door samenwerking tussen gemeenten. Gemeenten maken een gezamenlijke visie op hun gebied en werken deze uit in afspraken over de ruimtelijke ontwikkeling en de ruimtelijke ingrepen.
- door gebiedsontwikkeling. Soms zijn de vraagstukken zo urgent dat voor het gebied waar het vraagstuk speelt een plan gemaakt wordt waaraan zoveel mogelijk partijen – dus ook marktpartijen en burgers – meewerken (zie par. 14.3).

Samenvatting

1

- ▶ De Ruimtelijke Ordening en Planologie is gericht op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Planologen zijn actief in verschillende soorten gebieden en op diverse schaalniveaus (WAAR).
- ▶ De meeste ruimtelijke functies vragen om meer plek in de schaarse ruimte en dienen een zodanige plek te krijgen dat zij elkaar niet hinderen en liefst elkaar versterken (WAT).
- ▶ Daartoe heeft het vakgebied verschillende wijzen van planvorming ontwikkeld gedurende zijn bestaan. Enerzijds de plannen gericht op realisatie, anderzijds de sturingsmiddelen in het beleid (HOE).
- ▶ Deze sturingsmiddelen zijn noodzakelijk, omdat de omgeving bepaald wordt door alle maatschappelijke actoren tezamen (WIE).
- ▶ De planoloog is de afgelopen eeuw veranderd van een puur stedenbouwkundige gericht op ontwerp naar een professional die ook onderzoek doet en ruimtelijke processen begeleid door (proces)management en beleid (WAAR-MEE).