

Onduidelijkheid troef bij inspraakprocedures Masterplannen

Tussen een structuur- en bestemmingsplan wordt nu vaak het masterplan geschoven. Hoewel hier een aantal voordelen aankleven, lijkt het ruimtelijke ordeningsbeleid er niet overzichtelijker op te worden. Met name de inspraakprocedures lopen niet in de pas met het enthousiasme waarmee het masterplan door bestuurders ingezet wordt.

KOEN VALENTIJN DE VRIES*

De Nederlandse ruimte is overzichtelijk ingedeeld in streekplannen en bestemmingsplannen. Het streekplan bepaalt de globale en functionele indeling van een gebied, en het bestemmingsplan vult dit nader in op wijk- en straatniveau. Op plekken waar veel te gebeuren staat wordt tegenwoordig steeds vaker een *masterplan* gebruikt. De bedoeling is in te spelen op de dynamiek van het gebied op de lange termijn (tot 25 jaar). Er is eenmalige inspraak op deze plannen mogelijk. Gezien de looptijd van dergelijke plannen is het risico groot dat de belangen van de bevolking verschuiven, terwijl het *masterplan* dan niet meer via inspraak is te veranderen.

AMSTERDAM

In Amsterdam is de opbouw in de planvorming enigszins anders: het structuurplan vervult hier de functie van streekplan, heeft dezelfde status en vormt zo het kader waarbinnen door de afzonderlijke stadsdelen ruimtelijke plannen ontwikkeld kunnen worden.

In het structuurplan *Amsterdam Open Stad* legt de gemeente zijn visie vast op de ruimtelij-

ke ontwikkeling. Uit uitwerkingen van de in het structuurplan neergelegde ideeën op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, volgen de bestemmingsplannen. Hierdoor ontstaat een overzichtelijke structuur en zijn er in principe geen hiërarchische conflicten.

Er is echter een nieuwe ontwikkeling op gang gekomen. Tussen het structuur- en bestemmingsplan wordt in toenemende mate een nieuwe plansoort geschoven. In een dergelijk plan worden een aantal bestemmingsplangebieden voor het ontwikkelingsgebied samen genomen en wordt hiervoor een of meerdere strategieën voor de langere termijn vastgesteld. Het gaat dan vaak om de invulling van gebieden waar veel ontwikkelingsmogelijkheden liggen. Een goed voorbeeld is Amsterdam Noord waar rond het Buikslootermeerplein misschien een halte van de Noord-Zuidlijn gaat komen. Hierdoor krijgt dit gebied een heel ander ka-

rakter en moet een strategieplan opgesteld worden waarin een reeks van zaken vastgelegd moeten worden zoals de omvang van de woningproductie, de lokalisatie van nieuwe buslijnen, winkels, fietspaden en kantoren. Deze plannen vergen flexibiliteit ten aanzien van omvang en lokatie.

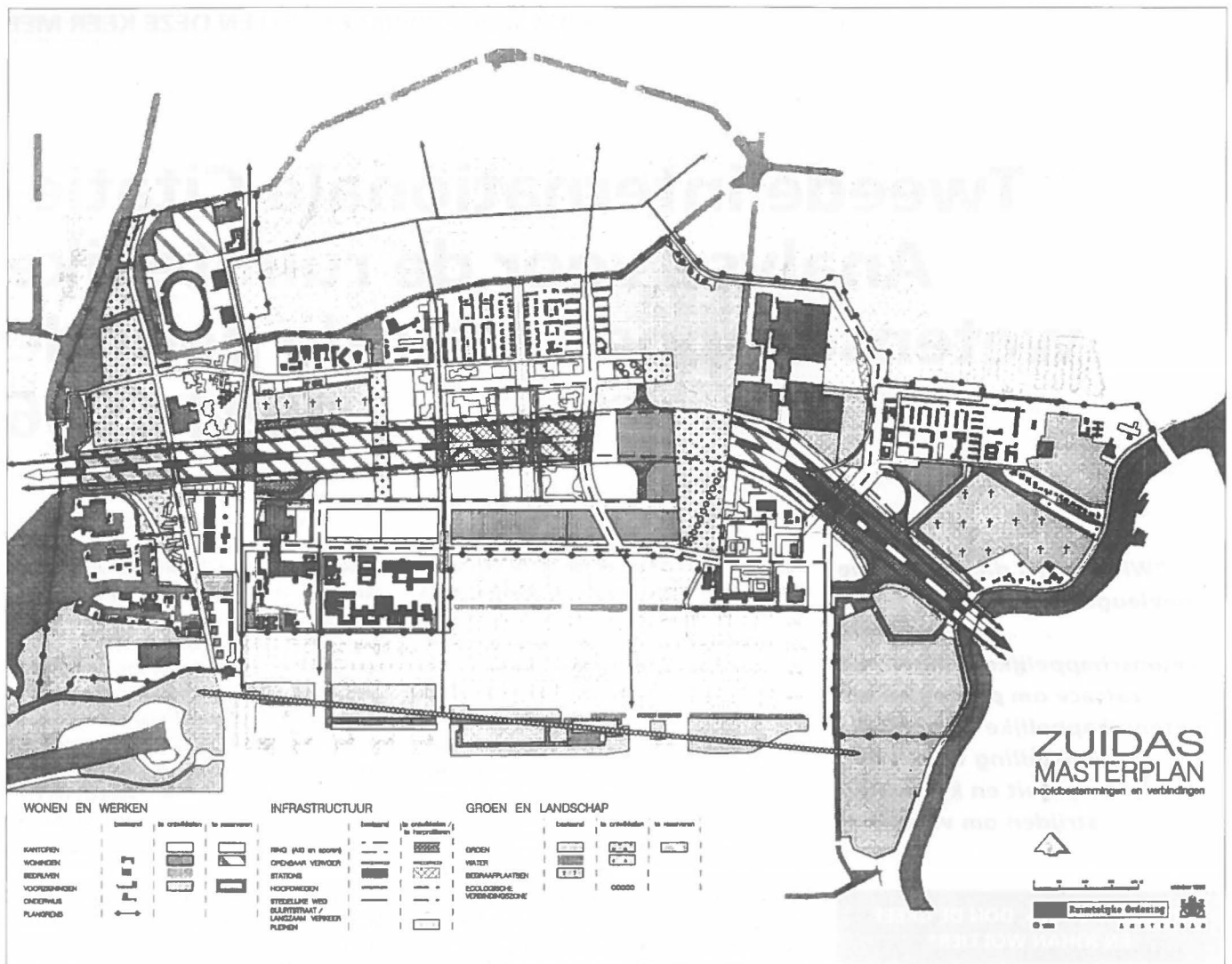
Opmerkelijk is dat in een masterplan bijna altijd een station voorkomt. Het openbaar vervoer kan op de langere termijn een concurrent worden van autoverkeer, zeker in dichtbevolkte en bebouwde gebieden. Als gedacht wordt aan de interactie tussen wonen, werken en recreëren in de buurt van een station, ontstaat een leuke omgeving waar je snel kan komen vanaf de stadsrand. Het hele gebied kan op deze manier economisch opgewaardeerd worden en een aantrekkelijker karakter krijgen. Belangrijk bij dit laatste is dat door de lange termijnplanning eerder in het proces aandacht

Masterplan Zuidas

Onderwerp: Het plan gaat over de aanleg van een nieuw stuk stad tussen Amsterdam-Zuid en Buitenveldert. Het plan is hier voornamelijk kantoren te bouwen (660.000 vierkante meter) met woningen en toegevoegde functies. Daartoe moet (in de visie van de gemeente) de A10 verbreed worden, een nieuwe afslag krijgen en samen met de nieuwe sporen en ander railverkeer ondergronds worden aangelegd.

Planuitvoering: Zeer gedetailleerde plannen, waarin diverse scenario's beschreven worden, uitgewerkt tot op straatniveau. In aflopende detaillering uitgewerkt tot op een tijdsschaal tot 25 jaar.

Voorlichting/inspraak: Breed opgezette discussie met thema-avonden voor diverse doelgroepen en daarop toegespitste onderwerpen, te weten: sport en recreatie, groen en milieu, verkeer en vervoer, stedenbouwkundige samenhang en functiemenging, economie en werken. In principe zijn alle onderwerpen bestreken die van belang zijn voor dit gebied. Hierna volgde een aantal inspraakavonden, per betrokken stadsdeel één (Zuid, Buitenveldert, Rivierenbuurt) alsmede één voor de centrale stad. Elke groepering had voldoende tijd en informatie om zijn standpunt te formuleren. Ook werd een Internetdiscussie opgestart.



Masterplan voor een nieuw stuk stad tussen Buitenveldert en Amsterdam-Zuid (zie kader).

is voor natuur en milieu. Een idee hiervoor is de opzet van een groenfonds, dat met financiële middelen voortvloeiend uit andere planonderdelen betaald kan worden.

PLANSOORT

De redenen voor het ontstaan van de plansoort zijn duidelijk. Het is een groot voordeel een gebied dat onder diverse verantwoordelijke overheden valt, samen te nemen tot een ontwikkelingsgebied. Hierdoor wordt de ruimtelijke en financiële coördinatie van projecten in dit gebied beter. Er treedt minder adhoc invulling van kostbare ruimte op, waardoor minder kansen voor een evenwichtig ontwikkeld stedelijk weefsel gemist zullen worden. Een langere tijdschaal is mogelijk, waardoor het ook mogelijk wordt grote investeringen in de infrastructuur gefaseerd te plannen. Er kan een plan opgezet worden met het oog op de toekomst, waarin rekening gehouden is met de eisen die in latere decennia aan woningen en kantoren gesteld zullen worden. Planning van een evenwichtige verdeling van de verschillende functies in een gebied wordt mogelijk, waardoor monofunctionaliteit en sociaal onveilige gebieden vermeden kunnen worden.

Er ontstaan door deze nieuwe planvorm echter ook problemen. Dit begint al met de naamgeving: het krijgt tal van verschillende namen toebedeeld, bijvoorbeeld masterplan of structuurvisie. Het is echter een niet wettelijk vastgelegde plansoort, met verwarrende gevolgen. Deze plannen kunnen uiteenlopen wat betreft opzet en detaillering. Een eenduidige richtlijn vanuit de makers van de plannen is er niet. Voor de bewoners en de overheid ontbreekt dus elk overzicht voor welke uitwerking gekozen wordt. De problemen ontstaan vervolgens bij de procedures rond de inspraak. Hoewel dit geen wettelijke planvorm is, organiseert de gemeente meestal wel inspraakmogelijkheden. De vraag blijft echter wat daar de status is. Het is in principe prettig dat aan het begin van de planperiode de ideeën van de bevolking over een gebied meegenomen worden in de planvorming. Een fundamentele manier van inspraak, eerder in het proces, is dan mogelijk. Als dan door de overheid goed geluisterd wordt zullen later minder procedures worden aangespannen. De vraag is echter of dit voldoende gebeurt. Het is door het ontbrekende wettelijke kader rond deze planvorm ook mogelijk dat de inspraak niet wordt meegenomen bij de uitwerking. De beoogde efficiëntie van

het masterplan loopt dan het gevaar eerder een bureaucratische mijlpaal te worden dan een goede werkwijze om samen met de bevolking de openbare ruimte vorm te geven. Ook is het zo dat ruimtelijke invullingsrichting nu wordt bepaald terwijl de effecten pas zichtbaar kunnen worden over op zijn vroegst een jaar of tien. Maar dan is er al geld geïnvesteerd en een plan gemaakt waarnaar verwezen kan worden. Door de investering in het plan zal de betreffende overheid minder geneigd zijn het plan te laten vallen.

Het lijkt begrijpelijk dat de masterplanvorm ontstaat, het is een instrument voor de overheid om meer grip te krijgen op gebieden met grote toekomstmogelijkheden, maar de gebruikers moeten bij de planvorming en uitwerking betrokken kunnen blijven. De burger heeft inspraakrechten en zal dus altijd in mogen spreken, hij gebruikt de ruimte tenslotte. De burger dreigt echter door de complexiteit en de lange termijn waarop de resultaten zichtbaar worden het overzicht en de motivatie te verliezen. Het einde van de inspraak?

*Koen Valentijn de Vries is afgestudeerd in de milieukunde in Enschede en nu werkzaam als medewerker Ruimtelijke Ordening bij het Milieucentrum Amsterdam.