

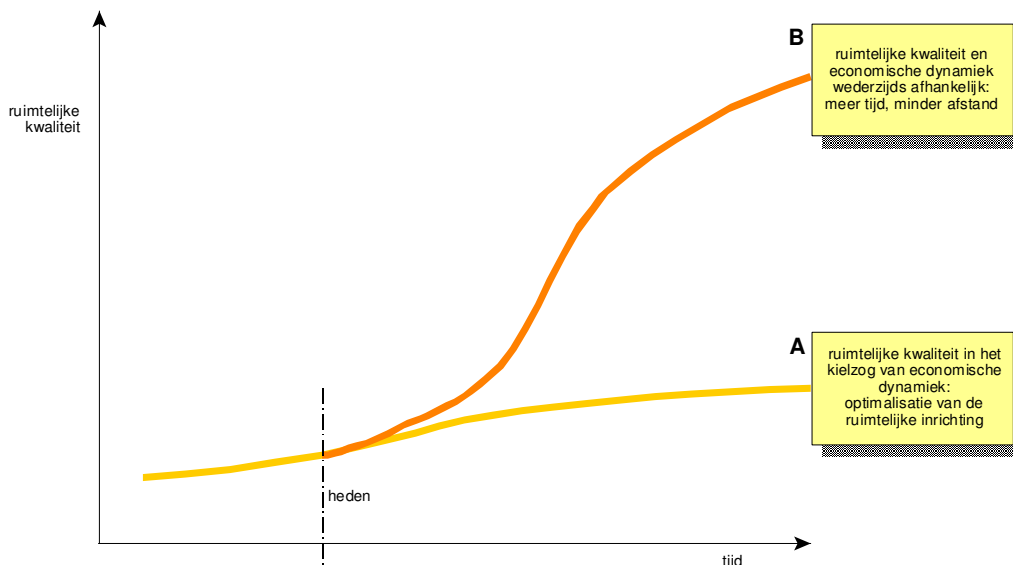
# Kwaliteit groene delta: meer tijd, minder afstand

Govert D. Geldof  
Tauw Deventer & Universiteit Twente

## 1 Ruimtelijke kwaliteit

De ruimtelijke kwaliteit in Nederland – onze groene delta – verkeert vrijwel in equilibrium. Enerzijds wordt er volop aan geknaagd, door mensen en groepen van mensen die weinig waarde toekennen aan ruimtelijke kwaliteit of gedwongen worden concessies te doen: “Tja, we moeten well!”. Grondwaterstanden worden verlaagd, houtwallen gekapt en plaatselijk verdwijnen monumentale boerderijen voor een goederenspoorlijn in aanleg. Stedelijke gebieden rukken op. Geluidsschermen onderbreken geluid en ruimte. Anderzijds zien we vele projecten waarbij vorm en functie elkaar versterken en kwaliteit wordt toegevoegd, vooral in en rond het verstedelijkte gebied. De zakelijke werkwijze uit de naoorlogse jaren maakt plaats voor integrale projecten, waarbij mensen vanuit verschillende disciplines samenwerken. Landschapsarchitecten en technici hebben elkaar gevonden – of hervonden – en ontdekken dat mooi en functioneel elkaar niet hoeven te bijten. Steden krijgen een volwaardig afgehechte rand en versterking van bandijken langs de grote rivieren kan zo worden uitgevoerd dat omwonenden het zelfs waarderen. Ga bijvoorbeeld maar naar de Hoenwaard bij Hattem.

Er wordt hard gewerkt in Nederland en er verandert veel. Is het dan niet een ondermaatse prestatie dat de ruimtelijke kwaliteit min of meer gelijk blijft en in veel landelijke gebieden zelfs achteruit gaat? Het moet toch beter kunnen? Uitgangspunt bij voorliggend essay is dat het beter kan! Dit vraagt echter om een andere benadering, een benadering die gekenmerkt wordt door: meer tijd, minder afstand.



Figuur 1. Twee perspectieven voor de ruimtelijke kwaliteit. De figuur is ontleend aan Rotmans et al. (2000).

Figuur 1 schetst twee perspectieven voor de ruimtelijke kwaliteit. In dit essay worden beide verkend. In het eerste perspectief (A) kabbelt de ruimtelijke kwaliteit voort en neemt geleidelijk toe. In het kielzog van de economische dynamiek worden mooie projecten gerealiseerd, waarbij de ruimtelijke inrichting wordt geoptimaliseerd. Elke ontwikkeling – voorheen een dreiging – wordt nu gezien als een kans, een mogelijkheid te komen tot een win-win-situatie. Functies worden met elkaar gecombineerd. Elke aantasting van het landschap wordt gecompenseerd door nieuwe fraaiheid. Beetje bij beetje wordt Nederland zo mooier. Overal waar zich potentiële win-win-situaties voordoen, worden ontwerpers met prijsvragen tegen elkaar opgezet en verschijnen boekwerken met indrukwekkende schetsen, aangevuld door maquettes en virtual reality. Waanzinnige ideeën te over. In de luwte hiervan

voltrekken zich win-lose-gebeurtenissen, onttrokken aan het oog, en daardoor onbeleefd. Daar is weinig eer aan te behalen. Er is zelfs ruimte voor lose-lose. Perspectief A kan worden gezien als de optimalisatie van de huidige werkwijzen voor het omgaan met inrichtingsvraagstukken.

Het tweede perspectief (B) biedt een sprong. Er wordt een transitie doorlopen. Kwaliteit en een gezonde economie zijn hier – uiteindelijk – nog sterker met elkaar verbonden dan bij het eerste perspectief. Nu lijkt het nog in grote delen van Nederland alsof economische ontwikkelingen plaats kunnen vinden onafhankelijk van de ruimtelijke kwaliteit. Echter hoe groter de schaarste op de arbeidsmarkt, hoe belangrijker het feit wordt dat werknemers kunnen wonen en te werken in een aantrekkelijke omgeving. Ruimtelijke kwaliteit en economische dynamiek zijn dan – sterker dan nu – wederzijds afhankelijk.

De transitie die wordt doorlopen bij perspectief B stelt voorwaarden aan de manier waarop inrichtingsvraagstukken worden benaderd. Het vraagt om andere werkwijzen dan de nu gebruikelijke. Een belangrijke verandering daarbij is dat *tijd* volwaardig wordt ingebracht in ontwerp en beheer. Bij huidige benaderingen blijft de tijd vrijwel uit beeld. Tijd is een armetierig begrip geworden, ontleed tot een kale as met markeringsstreepjes. Het toevoegen van tijd aan onze methoden voor ontwerp en beheer is misschien wel de meest essentiële innovatieopgave voor de komende jaren, tezamen met het verminderen van de *afstand*. Juist op het kleinste schaalniveau, het niveau van mens, boerderij en laantje spelen zich verhalen af. Daar wordt ook tijd beleefd. Het is de opgave dit kleinste schaalniveau te betrekken in ontwerp en beheer. Het sturen op afstand heeft z'n beste tijd gehad. Kwaliteit vraagt om sturing van binnenuit. De bestuurder bestuurt een systeem waarvan hijzelf – of zijzelf – een onderdeel is. Hierdoor krijgen we meer oog voor win-lose-situaties en – als het vertrouwen tussen bewoners, bedrijven en overheid groeit – kunnen lose-lose-situaties worden voorkomen. Daar zit belangrijke winst, ook voor de economie. Bij meer tijd en minder afstand komt de economie op verhaal. Bij lose-lose is niemand gebaad.

In voorliggend essay worden beide perspectieven verder verkend. Gedachten komen daarbij tot leven in Bathmen<sup>1</sup>, een zelfstandige plattelandsgemeente ten oosten van Deventer met ongeveer 5500 inwoners. Zelf beschouw ik Bathmen als een belangrijke barometer voor de leefbaarheid van Nederland en dus ook voor de ruimtelijke kwaliteit. Bathmen biedt veel kwaliteit, echter er wordt op verschillende manieren aan geknaagd. De bewoners van Bathmen worden door plannen voor nieuwe infrastructuur steeds in de verdediging gedrukt. Zelfs kwaliteit in equilibrium lijkt niet haalbaar ... en dat voor een schitterend gebied waar tijd en afstand kunnen worden vertaald naar rust en ruimte. Merkwaardig. De kwaliteit van Bathmen erodeert geleidelijk, in de luwte van het win-win-geweld rond stadsranden, stationszones en haventerreinen ... elders. Bathmen illustreert hoe abstracte gedachten concreet kunnen doorwerken als een kleine zone wordt verkend rond de eigen woonplek.

Tot slot van deze inleiding: wat is ruimtelijke kwaliteit? De vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening doet handreikingen. De nota beschrijft zeven criteria voor ruimtelijke kwaliteit: ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat. Ruimtelijke kwaliteit gaat dus veel verder dan de belevingswaarde en omvat vele facetten van leefbaarheid. Belangrijk uitgangspunt in dit essay is dat het weinig zinvol is een meer gedetailleerde beschrijving te geven van ruimtelijke kwaliteit dan die in de vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening. Het begrip komt namelijk pas echt tot leven bij concrete projecten, als een arena van actoren actief bezig is vorm en inhoud te geven aan ontwerp en beheer in een gebied. Het begrip is subjectief en verschilt qua uitwerking van plek tot plek. Dat is inherent aan de gewenste diversiteit. Het feit dat mensen verschillende opvattingen hebben over ruimtelijke kwaliteit wordt gezien als een bron van rijkdom in plaats van een de versturende rimpel op het gladde oppervlak van onze consensuscultuur.

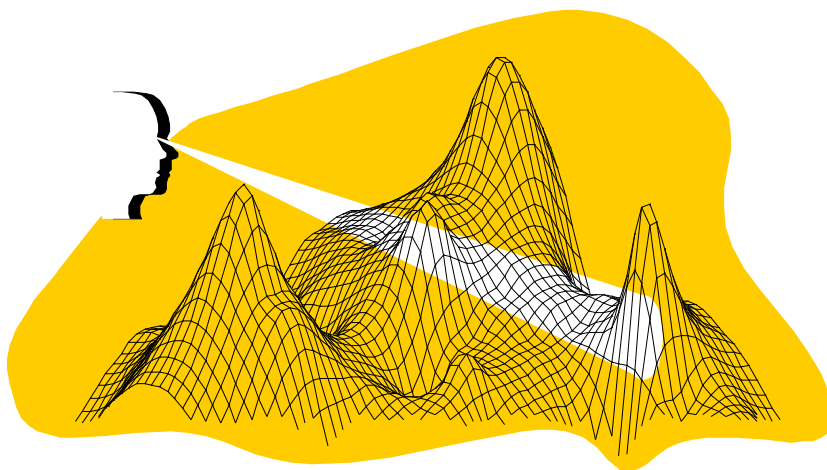
## 2 Complexiteit als inspiratie

De ideeën in dit essay zijn ontsproten uit de interactie tussen de dagelijkse praktijk van integrale gebiedsgerichte projecten enerzijds en de complexiteitswetenschap anderzijds (Geldof, 2001). In de praktijk worden vele projecten uitgevoerd waarbij spanningen tussen de economische dynamiek en de ruimtelijke kwaliteit een bron van inspiratie vormen. Hierbij gaat veel fout en kan dus veel worden geleerd. Een deel van deze fouten heeft te maken met het vraagstuk van “bottom up of top down?”. Er is sprake van een groeiend besef dat betrokkenheid van burgers en anderen actoren van groot belang

<sup>1</sup> Uit te spreken als: “Battum”.

is in de planvorming<sup>2</sup>, echter de daadwerkelijke uitvoering daarvan resulteert vaak in teleurstellingen. De plannenmakers zijn teleurgesteld, want als mensen betrokken worden, komen ze met verborgen agenda's en houden ze te veel vast aan eigen standpunten. Vooral burgers willen meestal alles bij het oude laten en staan daardoor innovatieve oplossingen in de weg. Zo hoorde ik een gemeente-ambtenaar concluderen: "De burger interesseert zich toch alleen maar voor losliggende tegels en laaghangende takken". Na enige pogingen met interactieve planvorming valt men toch maar weer terug op de vertrouwde top down benadering. Dit resulteert weliswaar in minder draagvlak, echter: "Wat moet gebeuren, dat moet gewoon ... en enige dwang kan geen kwaad". De in het planproces betrokken actoren zijn ook teleurgesteld, want ze steken energie in een proces – vaak in hun vrije tijd – en zien er vervolgens weinig van terug: "De interactie is puur schijn. Men had al een plannetje klaar en wij zijn er alleen maar bij betrokken om draagvlak te maken".

Vanuit de complexiteitswetenschap wordt een bril aangereikt met behulp waarvan dit soort – complexe – processen kunnen worden geanalyseerd en handvatten kunnen worden afgeleid voor sturing. De complexiteitswetenschap richt zich op het bestuderen van complexe adaptieve systemen. Gell-Mann (1994) definieert een complex adaptief systeem als een systeem dat leert en evolueert. Een complex adaptief systeem heeft een netwerkstructuur, waarbij de knooppunten kunnen bestaan uit actoren, neuronen, opvattingen, cellen, populaties, gebeurtenissen, en nog veel meer. Daarbij worden verschillende organisatieniveaus onderscheiden. Vele netwerken tezamen vormen de bouwstenen voor een netwerk op een hoger organisatieniveau. Op ieder organisatieniveau wordt een veelheid aan structuren en processen aangetroffen. Het kenmerkende van een complex adaptief systeem is dat het in staat is de structuren aan te passen – te adapteren – als de omgeving verandert.



*Figuur 2. Lokale oriëntatie.*

De insteek van dit essay is dat de complexiteit, die vraagstukken rond ruimtelijke kwaliteit karakteriseert, niet wordt bestreden (perspectief A) maar hanteerbaar wordt gemaakt (perspectief B). Dat lijkt een nuanceverschil, echter de consequenties voor de planvorming zijn groot. Complexiteit wordt niet gezien als *iets lastigs* dat bestreden of omzeild moet worden, maar als een *voorwaarde* voor innovatie en transitie. Als een complex adaptief systeem wordt getemd en beteugeld, verliest deze het vermogen te adapteren ... en te innoveren.

Het bestrijden van complexiteit bij planvorming betekent in de praktijk dat de te beschouwen systemen zover worden uitgekleed dat ze voorspelbaar en beheersbaar worden. Dit wordt aangeduid als lokale oriëntatie (zie figuur 2). Slechts een deel van het landschap<sup>3</sup> wordt belicht. Bij het hanteren van complexiteit wordt geprobeerd de complexiteit van planvorming te begrijpen en te waarderen. Het gehele landschap wordt belicht. Daarbij blijkt dat dit landschap niet statisch is, maar beweegt! Tijd

<sup>2</sup> Er wordt hier kortweg gesproken over planvorming. Het gaat echter niet alleen om plannen, maar ook om beleid, ontwerp en beheer. In de tekst wordt voorlopig alleen gesproken over planvorming of planontwikkeling. In één van de laatste paragrafen, over "ontwerp en beheer", wordt nader ingegaan op het verschil planvorming, ontwerp en beheer en wordt ook een plaats gegeven aan beleidsontwikkeling.

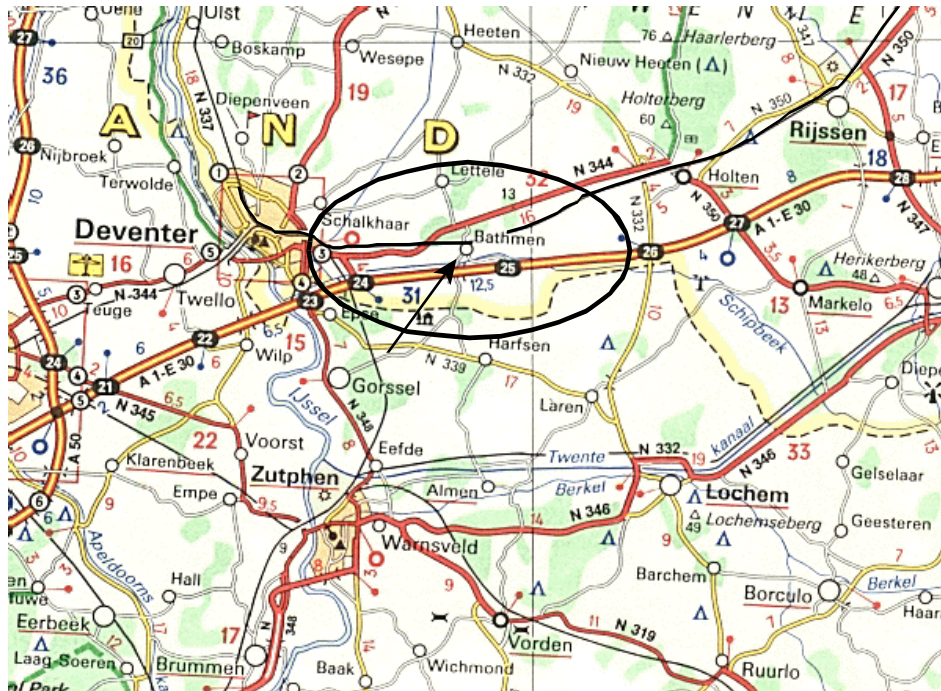
<sup>3</sup> In de complexiteitstheorie wordt vaak gebruik gemaakt van de metafoer van het overlevingslandschap. In een overlevingslandschap representeren de heuveltoppen de aantrekkelijke plekken en de dalen de afstotende plekken. Elk complex adaptief systeem heeft een overlevingslandschap. Het is de kunst via slimme navigatie hoog in het landschap te blijven of te komen.

speelt een rol. Ook blijkt dat mensen verschillende percepties hebben. Wat de één ziet als een heuveltop, ziet de ander als een dal.

Ruimtelijke kwaliteit is een breed begrip en uitwerking ervan vraagt om een verbinding van planologie, landschapsontwerp, sociale processen, landbouw, verkeer, water, ecologie, epidemiologie, techniek, cultuur en nog veel meer. Dit is moeilijk te rijmen met lokale oriëntatie of het combineren van een aantal lokale oriëntaties. De ideeën in dit essay over meer tijd en minder afstand zijn dan ook gebaseerd op een brede oriëntatie, met gebruik van inzichten uit de complexiteitswetenschap. Om de tekst leesbaar te houden wordt de relatie tussen de ideeën en complexiteit niet overal expliciet zichtbaar gemaakt. Op een aantal aangrijpingspunten staan korte toelichtingen in een voetnoot.

### 3 Bathmen: proloog

Wie een kaart van Nederland bestudeert, ziet dat Bathmen ongeveer tien kilometer verwijderd is Deventer – dit wordt geleidelijk minder – en doorsneden wordt door de A1, N344 en het spoor van Deventer naar Almelo. Per uur rijden er twee intercity's door het dorp, zowel in oostelijke als in westelijke richting. Daarnaast rijden er regelmatig stoptreinen en goederentreinen.



Figuur 3. Een fragment uit de wegenkaart van Nederland.

De A1 wordt steeds drukker en vrijwel elke ochtendspits is sprake van stilstaand en langzaam rijdend verkeer bij Bathmen richting Deventer. De N344 is relatief rustig, doch wordt erg druk nabij de nieuwbouwwijken van Deventer. “Bathmen zal wel niets wezen”, kan iemand concluderen als hij zijn informatievoorziening over Bathmen beperkt tot de wegenkaart van Nederland. “Bundeling van infrastructuur”, roept mogelijk een planoloog die ziet dat A1, N344 en spoorweg elkaar op de kaart vrijwel raken: “De restruimte kan worden opgevuld, want die is toch al niets meer waard”. Wie echter de moeite neemt het gebied zelf te verkennen, krijgt een ander beeld. Bathmen is een landelijke gemeente met een halfopen landschap, een zogenaamd coulisselandschap (zie figuur 4). Het beeld wordt bepaald door Sallandse boerderijen met weiland, afgewisseld door houtwallen, bos en landgoed. Qua infrastructuur is het een wirwar van kleine kronkelige weggetjes, soms van asfalt, vaak nog zandpad. Vanuit vele richtingen steken ze het dorp Bathmen in. Voor fietsers en wandelaars is het een gebied met ongekende mogelijkheden. Het is er niet vlak, maar ook niet heuvelachtig. Het landschap gloeit. Ongeveer de helft van de boerderijen wordt bewoond door boerengezinnen, die generatie op generatie het bedrijf voortzetten. De andere helft wordt bewoond door mensen die door

de autochtonen kortweg worden aangeduid als “westerlingen”<sup>4</sup>. Deze mensen zijn in Bathmen gaan wonen vanwege de rust en de ruimte. Ze kunnen profiteren van de – meestal – snelle ontsluiting via de A1.

Er zijn twee woonkernen in de gemeente: het dorp Bathmen en Loo. Daarvan is het dorp Bathmen het grootst. Er is een oude kern met een pleintje en één kerk. Mensen van alle gezindten gaan naar deze kerk. De scholen in het dorp zijn alle openbaar. Er zijn opmerkelijk veel winkels in Bathmen: twee supermarkten, twee bakkerijen, twee slaggers, drie kappers, een winkel met zuivelproducten, twee slijterijen, twee kledingzaken, een boekenwinkel, winkels voor witgoed, huishoudartikelen, doe-het-zelf en nog meer. Ook mensen van buiten de gemeente doen hun inkopen in het dorp Bathmen, zelfs mensen uit Deventer. In Bathmen hangt een prettige sfeer, ook al hoor je bij zuidwestenwind vrijwel altijd het gesuis van de A1 die ter plaatste van het dorp Bathmen verhoogd is aangelegd en geen geluidsschermen heeft.



*Figuur 4. Het ruime coulisselandschap dat zo karakteristiek is voor Bathmen.*

Kenmerkend voor Bathmen is de tolerantie. Mensen vanuit “het westen” voelen zich er snel thuis. Men is zich hiervan bewust<sup>5</sup> en koestert het. Vermeldenswaardig is het feit dat Bathmen de oudste oranjevereniging van Nederland heeft.

Qua waterhuishouding is er in Bathmen door de jaren heen veel veranderd. Ooit was het een gebied met veel natte gronden, afgewisseld door hogere drogere delen. Afwatering vond plaats op een

---

<sup>4</sup> Deventer ligt al in het westen.

<sup>5</sup> Dit blijkt uit de l.e.r. (leefbaarheid effect rapportage) die in 2000 is uitgevoerd door de Universiteit van Twente, naar aanleiding van de dreiging van de Noordtak van de Betuwelijn.

meanderende Schipbeek, die nabij Deventer uitstroomt in de IJssel. Nu is het vrijwel overal droog en zandig met plaatselijk plasvorming op het land als gevolg van leemlagen in de ondergrond. De afwatering is verbeterd en de Schipbeek is genormaliseerd en bedijkt. Veeteelt domineert in de omgeving, met voornamelijk koeien en varkens. Lokaal enkele schapen en zelfs struisvogels. Veel land is grasland, echter het areaal aan maïs neemt toe. Het verbouwen van maïs heeft voor de boeren als voordeel dat er meer mest over het land uitgereden mag worden. Om de aanwezige veestapel te kunnen handhaven bij steeds strengere regels voor mestverwerking, is het noodzakelijk voor de boeren meer land aan te kopen – dat er vaak niet is – of maïs te verbouwen.

Waar het gaat om ruimtelijke kwaliteit is er grote eenstemmigheid in Bathmen. Bathmen heeft veel ruimtelijke kwaliteit.



*Figuur 5. Bathmen, half mei 2001. Op de voorgrond een genormaliseerde A-watergang met kwelkleurig water en op de achtergrond de koeien die eindelijk na de MKZ-crisis weer naar buiten mogen.*

## 4 Meer tijd

Een gemeente als Bathmen heeft een verleden, een heden en een toekomst. In de stroom van de tijd voltrekt zich een verhaal, een verhaal met hoogtepunten en dieptepunten, met rustige perioden en perioden met veel dynamiek<sup>6</sup>. Als we vervolgens kijken naar planontwikkeling in Nederland (en ook

<sup>6</sup> Een complex adaptief systeem kan lange tijd stabiel gedrag vertonen, waarna het in korte tijd een veranderingsfase doorloopt. De veranderingsfase begint met een crisis, waarin het systeem tijdelijk instabiel is. Deels kan het gedrag van een complex

andere landen), wordt er dan wel voldoende rekening gehouden met de betekenis van tijd? Neen! Wij geven tijd geen echte plaats. Om dat aannemelijk te maken, worden in de volgende paragrafen enige aspecten van tijd behandeld die van belang zijn voor planvorming. Ingegaan wordt op de inbreng van geschiedenis, heden en toekomst, de belevingswaarde van tijd (vriend of vijand?), de verschillende vormen van tijd en de relatie tussen diversiteit en dynamiek. De complexiteit van inrichtingsvraagstukken wordt vaak zo sterk gereduceerd dat tijd er nauwelijks toe lijkt te doen.

#### **4.1 Geschiedenis**

In de plannen die we maken in Nederland is meestal geen plaats voor de geschiedenis van een gebied. We onderkennen een toekomst en een heden, waarbij de toekomst fraaier moet zijn dan het heden. Daarvoor worden maatregelen genomen. Echter, de geschiedenis werkt niet door in de afwegingen die worden gemaakt. Bestuurders vertonen wel vaak de neiging de geschiedenis mee te wegen<sup>7</sup>, echter de plannenmakers en beleidsmedewerkers hebben daar weinig oog voor. Dat is merkwaardig, want juist bij veranderingsprocessen worden de meeste tegenargumenten geput uit het verleden. Er zijn ooit "dingen toegezegd en nooit nagekomen" of "het is al een keer eerder geprobeerd en toen is het ook niet gelukt". Wat nog belangrijker is, in het verleden hebben zich gebeurtenissen afgespeeld waardoor objecten in het landschap historische betekenis hebben gekregen. Mensen verbinden verhalen aan plekken (Herngreen, 2001). Deze verhalen hebben waarde. Door hier geen oog voor te hebben, krijgen mensen die bij planvorming betrokken zijn geweest de indruk dat ze niet serieus worden genomen en ontstaat er een "alles van waarde is weerloos"<sup>8</sup> stemming.

#### **4.2 Heden en toekomst**

Het verschil tussen heden en toekomst is bij plannen vaak erg kunstmatig. Bij veel planprocessen worden doelen gesteld voor de toekomst, bijvoorbeeld 2015. Deze doelen moeten worden gehaald, dát is de inzet. Straks, als de doelen zijn gehaald, dán is alles een stuk beter. Deze doelen zijn bij voorkeur hard en afrekenbaar. En hoe gaan we daarmee om? We vergelijken het heden met de toekomst, of anders geformuleerd: we toetsen de actuele toestand aan de doelen. Daarbij slaan we in feite de tijd plat en worden we geconfronteerd met een stapel knelpunten die opgehoopt liggen in het heden. Daarvoor verzinnen we maatregelen. Geavanceerde planningsstrategieën en prioriteitsstellingen zijn nodig om de geëlimineerde tijd enigszins te herstellen. En wat is het resultaat? Een tijdperk lopend van nu naar straks, met daarlangs netjes gegroepeerd de noodzakelijke maatregelen om aan de doelen te voldoen. De groepering is het resultaat van onderhandeling over ambitie en kostenverdeling.

De ervaring leert dat een proces zonder tijd en vaste doelen uiteindelijk resulteert in een plan met weinig draagvlak. De maatregelen in het plan worden dan ook niet of nauwelijks uitgevoerd (Vuurboom, 2001). Glasbergen en Driessen (1993) geven op basis van een analyse van het ROM-gebiedenbeleid in Nederland aan dat partijen eerder bereid zijn aan het planproces deel te nemen als er meer ruimte is om eigen belang naar voren te brengen. "Het vooraf strikt vastleggen van projectdoelen zal (...) actoren afhouden om aan het proces deel te nemen". Ze constateren dan ook dat bij een aantal plannen de doelen gedurende het planproces worden vastgesteld en soms zelfs achteraf. Doelen maken gedurende het proces een ontwikkeling door. Dat is het begin van tijd.

#### **4.3 Tijd als vriend of vijand?**

Tijd is een rijk begrip. Op quantumniveau bestaat tijd wellicht niet, maar op het niveau waarop wij integrale plannen maken en sturen in ruimtelijke processen, dáár manifesteert zich een creatieve tijd, de drager van vele veranderingen. Een deel van deze veranderingen is voorspelbaar, echter vele zijn dat niet<sup>9</sup>. De tijd brengt vele verrassingen voort en als we die niet willen zien, ervaren we tijd als een

---

adaptief worden voorspeld, echter voor een belangrijk deel ook niet. Het systeemgedrag vertoont deterministische chaos. Orde en chaos wisselen elkaar af.

<sup>7</sup> Dit is mijn eigen ervaring bij integrale gebiedsgerichte projecten.

<sup>8</sup> Lucebert, uit: 'De zeer oude zingt:' in: *Verzamelde gedichten*, 1974.

<sup>9</sup> Het systeemgedrag van complexe adaptieve systemen vertoont structurele onzekerheden. Voor een deel is deze het gevolg van het feit dat sprake is van deterministische chaos, een sterke gevoeligheid voor initiële condities. Kleine oorzaken kunnen grote gevolgen hebben. Juist voor sturing is deze structurele onzekerheid van groot belang, want daar ligt de meeste ruimte voor beïnvloeding. Wat zeker is, ligt vast. Wat onzeker is, kan anders zijn. Wat structureel onzeker is, kan door onze eigen handelingen in een gewenste richting worden gedrukt.

obstakel en een vijand. Tijd is een obstakel bij vele vormen van planvorming, als tijd ons scheidt van de doelen in de toekomst. Actiegroepen proberen zelfs te versnellen: "Wij willen dat de normen in 2005 worden gehaald en niet in 2008!". Tijd is een vijand omdat deze onze machteloosheid zichtbaar maakt. Met behulp van geavanceerde modellen<sup>10</sup> wekken we bij onszelf de suggestie dat we processen kunnen controleren en beheersen. Als het vervolgens niet lukt<sup>11</sup>, voelen we ons schuldig. Of we wijzen een schuldige aan. Er tekent zich daarbij een zichzelf herhalend patroon af van probleem, beheersing, mislukking en schuldgevoel. Dit speelt bij individuen – bijvoorbeeld, iemand probeert op gewicht te blijven – maar ook op grotere schaal. De vuurwerkramp in Enschede en de MKZ-crisis zijn hiervan schoolvoorbeelden.

In de meest extreme vorm zien we mensen zich verzetten tegen de tijd en wegvlugten naar het schoonheidsideaal van de jeugd. Vooral in de Verenigde Staten is een miljardenindustrie ontstaan in producten gericht op het eeuwig jong blijven. Mensen die geen tijd hebben, die niet reflecteren op heden en verleden en de verrassingen van de toekomst proberen buiten te sluiten, zijn bang om oud worden. Ze hebben geen verhaal. Ze kwijnen weg in schuldgevoelens.

Beter is het een verbond te sluiten met de tijd en de schoonheid te leren waarderen van het onbeheersbare. Door dit onbeheersbare proberen te begrijpen, ontdekken we alsnog patronen die behulpzaam zijn bij onze navigatie door de complexe wereld.

Wie tijd accepteert, neemt de tijd en is niet bang om ouder te worden. Aristoteles zei reeds: "de kracht van het leven is het tijdelijke". Wie de tijd neemt, ervaart deze niet meer als een obstakel. "Haast je nooit, je hebt geen tijd te verliezen", stelt Jules de Corte<sup>12</sup>.

Als we minder verlangen naar een ideale toekomst, waarin de doelen zijn gehaald en wijzelf niet ouder zijn geworden, krijgen we meer waardering voor het heden. Godfried Bomans<sup>13</sup> zegt daarover begin jaren '60: "Er zijn mensen die sparen, die sparen en die sparen. En dat allemaal voor het geluk dat komen gaat. Ondertussen zijn ze blind voor het geluk dat er als is ... en niet opmerken. Zulke mensen hebben een geestelijk ooggebrek. Ze zijn vérziend. En als ze dan genoeg geld hebben, staan hun handen gekeerd. Ze hebben niet geleerd het geluk daar te pakken waar het is. Geluk is namelijk niet een bezit, maar een gesteldheid, een mentaliteit". Hierbij is een belangrijke parallel te trekken met planvorming. Ruimtelijke kwaliteit is ook een gesteldheid, een mentaliteit. Een te grote fixatie op doelen in de toekomst resulteert in verarming.

#### **4.4 Vormen van tijd en "het juiste moment"**

In planprocessen is het de kunst processen de tijd te geven die ze nodig hebben. Uiteraard moeten er wel visies worden geformuleerd, want er moet iets gloren aan de horizon. Er moeten toekomstbeelden worden geschetst waar mensen warm voor lopen. Echter, deze visies moeten niet voorbarig worden vertaald naar genormeerde doelen. En er moet zeker niet aan een turboknop worden gedraaid om deze doelen met gehaaste spoed te realiseren. Forceren resulteert juist in vertraging. De Engelsen duiden dat aan als: "More haste, less speed". Het star vasthouden aan strakke normen, het uitsluiten van argumenten die het genormeerde gelijk ondermijnen en het buiten beschouwing laten van verrassingen<sup>14</sup>, resulteert voorspelbaar in teleurstellingen.

Bij planvorming zijn er twee tijden, door Lewis Mumford benoemd als de chronologische tijd en de kairologische<sup>15</sup> tijd (Achterhuis, 1992). De chronologische tijd wordt bepaald door het horloge en leent

<sup>10</sup> Modellen kenmerken zich vaak door lokale oriëntatie.

<sup>11</sup> In de complexiteitswetenschap wordt gesproken over "self-organized criticality" als processen zich door zelforganisatie immer blijven toewerken naar kritische situaties (Bak, 1996). Het is beter te leren dergelijke crises. Ze horen bij het leven. Sterker nog: zonder crises is bij complexe adaptieve systemen geen sprake van adaptatie.

<sup>12</sup> In zijn bundel "Een hart onder het harnas".

<sup>13</sup> In het radioprogramma "Problemen verdwijnen waar de kopstukken verschijnen" van de KRO. Antwoorden van Godfried Bomans zijn op CD uitgebracht onder de titel "De kopstukken".

<sup>14</sup> Bij complex adaptief gedrag worden bifurcatiepunten waargenomen. Na het passeren van bifurcatiepunten bestaan er twee mogelijke toestanden naast elkaar, bij gelijke omstandigheden (parameters). Het optreden van bifurcatiepunten biedt veel mogelijkheden voor sturing, echter ze kunnen niet altijd worden voorspeld. Het managen van bifurcatiepunten vraagt om anticipatie en improvisatie. Er is een analogie aanwezig met splitsingspunten in een rivier. Een rivier stroomt, net als de tijd. Stel iemand zakt met een vlot de rivier de Rijn af. Deze persoon ontmoet enige kilometers voorbij de Nederlandse grens een splitsingspunt. Hij staat dan voor de volgende keuze: stuurboord aanhouden het Pannerdensch Kanaal in richting Arnhem of bakboord de Waal volgen richting Nijmegen. De persoon op het vlot maakt geen bewuste keuze en het drijft door in de richting van Nijmegen. Stel, hij krijgt achteraf spijt. Hij had naar Arnhem gewild! Hij moet dan tegen de stroom in terug peddelen naar het splitsingspunt. Dat kost veel moeite. Als hij niet sneller kan peddelen dan de Waal stroomt, lukt het zelfs niet eens. Hij is dan veroordeeld tot de Waal. Om z'n 'fout' te herstellen moet hij volledig terug peddelen naar het splitsingspunt. Door half terug te peddelen herstelt hij niet 50% van de fout. Veel processen zijn onomkeerbaar.

<sup>15</sup> Kairos = het juiste moment.



zich voor planning. In de chronologische tijd kunnen gebeurtenissen en maatregelen worden geordend. De kairologische tijd komt voort uit kennis, gevoel en ervaring en wordt opgespannen door “de juiste momenten”. Niet elke handeling kan op elk moment. Het handelen op het juiste moment is vaak van groot belang en soms is het beter niet te handelen. Dit maakt sturing erg lastig, maar wel meer realistisch en ook meer effectief. Goede bestuurders handelen in de kairologische tijd. Als we ons te veel laten leiden door de chronologische tijd en geen oog hebben voor de kairologische tijd, wordt er ineffectief gestuurd. Cornelis (1999) voegt daar nog een dimensie aan toe. Hij spreekt over de externe en de interne klok. De externe klok is de klok van het sociale regelsysteem, waar veel dingen moeten. De interne klok geeft aan wat mensen zelf willen. De interne klok vraagt om ruimte voor reflectie. Als de externe en interne klok ontsporen, ervaren mensen een catastrofaal leerproces. Mensen moeten mee in de externe tijd waar alles sneller lijkt te gaan (Gleick, 1999) en raken zichzelf kwijt. Cornelis (1999) geeft aan dat er een toenemende behoefte is aan rust en ruimte, en vooral reflectie. Mensen moeten als het ware geestelijk op adem komen. In het bedrijfsleven is dat al duidelijk zichtbaar, vooral bij de IT-bedrijven. Om mensen duurzaam bij het bedrijf te betrekken worden faciliteiten geboden voor ontspanning. Er zijn zoveel problemen met “burned out” medewerkers, dat er wel maatregelen genomen móesten worden.

#### **4.5 Diversiteit en dynamiek**

Tijd is een rijk begrip en voegt veel toe. Voor de relatie tussen ruimtelijke kwaliteit en economische dynamiek is er echter nog een extra reden om tijd meer nadrukkelijk een plaats te geven in de planvorming. Een veelvoorkomend begrip bij definities voor ruimtelijke kwaliteit is namelijk het begrip diversiteit<sup>16</sup>. De vijfde Nota op de ruimtelijke ordening spreekt over ruimtelijke diversiteit en over culturele diversiteit. In veel publicaties over duurzaamheid wordt een lans gebroken voor ecosystemen met een hoge biodiversiteit. Deze vertonen meer veerkracht. Vele ervaringen hebben ons geleerd dat monoculturen erg kwetsbaar zijn. Het repertoire aan antwoorden vanuit een monocultuur op verstoringe invloeden van buitenaf, is gering in omvang<sup>17</sup>. Kortom: diversiteit is voor ruimtelijke kwaliteit van groot belang. Maar hoe verhoudt diversiteit zich tot dynamiek? Voor ecosystemen geeft Van Leeuwen (1966) aan dat diversiteit en dynamiek aan elkaar gerelateerd zijn<sup>18</sup>. *Hoe hoger de dynamiek, hoe geringer de diversiteit*. De kust van Nederland is hoogdynamisch. In korte tijd treden er vele veranderingen op. Zelf ben ik in mijn middelbare schooltijd getuige geweest van hoe op Terschelling, ter hoogte van paal 26, in enkele jaren een breed strand met lage duintjes veranderde in een nieuw natuurgebied. Tegenwoordig heet dat gebied Cupido's Polder. Kleine duintjes werden grote duinen, de zee kwam minder vaak naar binnen en zout water werd zoeter. De stormmeeuwen waren de eerste pioniers die zich vestigden in het nieuwe gebied. Het jaar daarop was het vrijwel een volwaardige kwelder, met vele planten en dieren die zich daar prettig voelen. De biodiversiteit van een dergelijk hoogdynamisch gebied is aanzienlijk lager dan die van een duinvennetje dat honderden jaren onaangestast is gebleven en waarin zich voedselarm water bevindt. Dat maakt verschillende soorten natuur onuitwisselbaar en resulteert in nuanceringen van het begrip natuurcompensatie. Het stelt ook vraagtekens bij de veelgehoorde roep om dynamiek. Want wat voor de ecologie geldt, geldt mogelijk ook voor vestiging en gedrag van mensen en groepen mensen. Waar sprake is van hoge dynamiek, neemt de diversiteit af. Een mooi voorbeeld daarvan betreft de Vinex-wijken. Daar worden in korte tijd grote hoeveelheden woningen uit de grond gestampt. Veel mensen zijn het er daarbij over eens. De diversiteit in vormgeving, zowel voor de buitenruimte als de woningen, is klein. Het staat in schril contrast met een oud stadscentrum dat zich gedurende eeuwen heeft ontwikkeld. Het kán ook niet anders. Als een woonwijk wordt ontwikkeld in vijf jaren, dan kun je niet alle woningen verschillend bouwen. Dat zou veel te duur zijn. Bovendien, als je veel langer doet over het bouwproces, zitten vele bewoners lange tijd in een woonwijk die onaf is. De wegen zijn nog niet definitief, erg liggen bergen grond en zand, de ontwatering functioneert nog niet volledig, de frequentie van het openbaar vervoer is nog te laag en er zijn geen voorzieningen. Het argument van meer diversiteit – en dus ook meer ruimtelijke kwaliteit – weegt mogelijk niet zwaar genoeg. Uit eigen waarneming zie ik dat veel ambities die aan een nieuwe Vinex-wijk zijn gekoppeld, sneuvelen in het planproces. Als de eerste ideeën worden ontwikkeld, lijkt de locatie een walhalla te

<sup>16</sup> Complexiteit heeft een ruimtelijke dimensie (diversiteit) en een tijdsdimensie (dynamiek).

<sup>17</sup> Voor een systeem waarbij sprake is van “self-organized criticality” is diversiteit belangrijk. In een systeem met veel diversiteit treden regelmatig kleine crises op. Deze reduceren de kans op een grote crisis die catastrofaal kan zijn. Het managen van crises is bij complexe adaptieve systemen een belangrijke vorm van sturen.

<sup>18</sup> Deze inzichten van Van Leeuwen, zoals verwoord in dit essay, zijn voornamelijk gebaseerd op gesprekken die ik heb gehad met Sybrand Tjallingii over de betekenis van de complexiteitswetenschap en de chaostheorie voor de ecologie.

worden, een prachtige woonomgeving met versterkte ecologische infrastructuur. Alle woonwijken krijgen een duurzaam watersysteem. Er wordt gebruik gemaakt van de nieuwste technieken voor opwekking en gebruik van energie. Fraaie ontwerpen imponeren bestuurders. Hoe verder het proces vordert en hoe meer plannen overgaan in bouwactiviteiten, hoe sterker de erosie van ambities. Uiteindelijk staat er iets waar mensen wonen, doch waar weinig mensen echt trots op zijn. Er zijn ook veel fouten gemaakt. Een goed plan vraagt om intensieve samenwerking tussen vele mensen vanuit verschillende disciplines. Deze intensieve samenwerking vraagt echter om tijd en die tijd is er niet. Zo wordt er bijvoorbeeld nauwelijks gekeken naar gezondheidsrisico's van bepaalde ideeën over "natuur" en water in de stad. Er zijn nu reeds stedenbouwkundigen die beweren dat de huidige Vinex-wijken de probleemwijken van de jaren '20 zijn. De tijd zal het leren.

Als diversiteit en dynamiek daadwerkelijk op deze wijze samenhangen, dan pleit dat voor een onthaasting van planprocessen in gebieden waar gestreefd wordt naar een hoge ruimtelijke diversiteit. De mate van dynamiek is dan een belangrijke stuurvariabele.

Het is zeer zeker niet zo dat stedelijk gebied hoogdynamisch is en landelijk gebied laagdynamisch. Bepaalde oude stadsdelen zijn laagdynamisch en kenmerken zich door een hoge diversiteit, ook qua plantengroei. De agrarische gebieden zijn vaak hoogdynamisch en vertonen weinig diversiteit. Juist crises als varkenspest en de MKZ zorgen ervoor dat de ontwikkelingen erg snel gaan. Het ene moment worden boeren ertoe aangezet zo intensief mogelijk te verbouwen en zoveel mogelijk rendement te halen uit het vee, het andere moment krijgen ze premies voor het braakleggen van land en het extensiveren van de veestapel. Projectontwikkelaars azen op nieuwe bouwgrond. De milieuorganisaties hebben de boeren de zwarte piet toebedeeld en het openstellen van de grenzen in Europa lijkt uit te monden in niet te handhaven concurrentieposities. Er gaat veel veranderen<sup>19</sup> de komende jaren. Dat staat vast. Wat er precies gaat veranderen laat zich moeilijk voorspellen<sup>20</sup>. Het is van belang goed te anticiperen op de ontwikkelingen, want er ontstaan kansen. Het volwaardig meenemen van tijd in de planvorming betekent daarbij dat de geschiedenis een plaats krijgt en meer vanuit visie wordt gewerkt en minder vanuit doelen. Tevens vindt waar nodig onthaasting plaats, door gewenste processen de tijd te geven die ze nodig hebben, te werken via de kaiologische tijd en diversiteit zwaar te wegen als component van de ruimtelijke kwaliteit. Het is de enige manier om rust en ruimte als waarden overeind te houden. Rust en ruimte worden schaars.

## 5 Minder afstand

### 5.1 Planvorming, schaalniveaus en draagvlak

Er worden veel plannen gemaakt in Nederland. Voor een deel betreft het verplichte planvormen, echter er zijn ook veel plannen die op vrijwillige basis worden gemaakt. Daarbij geldt dat de plannen steeds integraler worden. Er zijn plannen voor integrale veiligheid, integrale landbouw, integraal waterbeheer, er worden integrale structuurvisies opgesteld en nog veel meer. Iedereen is vanuit zijn eigen werkveld aan het integreren en stelt zijn eigen werkveld centraal. De uitdaging lonkt alle integrale benaderingen op elkaar te integreren. Integraliteit lijkt een doel op zich.

Daarbij tekent zich een ruimtelijke schaal af die optimaal lijkt voor het proces van integratie. Deze schaal is niet te groot, want dan worden de beschouwingen te abstract. Doelen en maatregelen moeten concreet zijn. De schaal is ook niet te klein, want dan verliest te integratie haar ruimtelijke samenhang, zo wordt gesteld. Ergens op een schaal van gemeente of regio wordt de balans tussen concreetheid en samenhang gevonden. Integrale plannen voor het landelijke gebied betreffen meestal regio's, zoals Twente Zuid of de kop van Overijssel. Waterplannen worden bij voorkeur gemaakt op het schaalniveau van een (deel)stroomgebied.

De moeilijkheid bij integrale planvorming is vaak het vaststellen van de actoren die wel en niet worden betrokken, oftewel het sociale netwerk dat wordt geactiveerd. Draagvlak is nodig, en daarvoor is het van belang zoveel mogelijk actoren bij het planproces te betrekken. Al deze actoren moeten invloed kunnen uitoefenen op zowel doelen als maatregelen, want anders is het geen open planproces. Echter, als iedereen mee mag praten wordt het een rommeltje. Bovendien is de kwaliteit van de

<sup>19</sup> Een complex adaptief systeem – als model voor agrarisch Nederland – werkt zich toe naar de grens van instabiliteit. Er ontstaat dan een crisis. In korte tijd kan er dan veel veranderen. Als niet wordt geanticipeerd op deze veranderingen, organiseert zich na de crisis een situatie die mogelijk ongunstiger is dan de situatie ervoor.

<sup>20</sup> Er is sprake van een grote structurele onzekerheid.

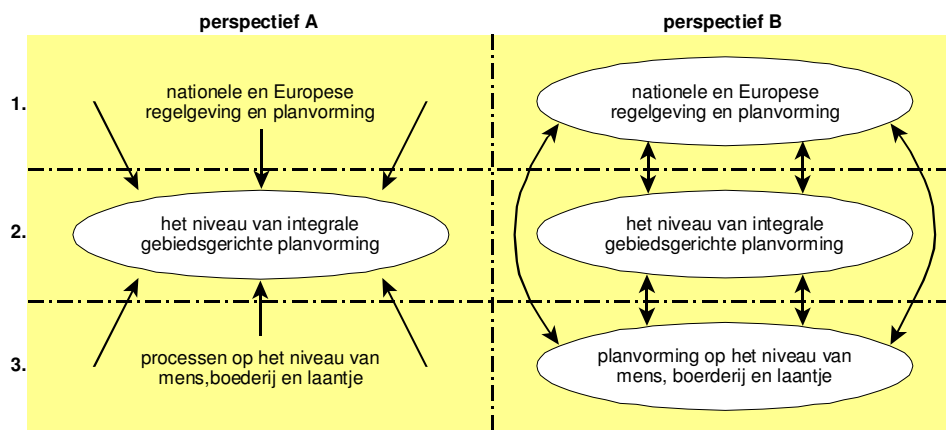
inbreng sterk verschillend en moet voorkomen worden dat de mensen met de grootste mond het meeste gelijk krijgen.

Naar Habermas (1989) kunnen bij planvorming drie arena's worden onderscheiden. In de eerste arena bevinden zich de overheden, overheidsdiensten en semi-overheden met een taak op het betreffende werkveld. Dit kunnen zijn afdelingen van gemeenten of provincies, DLG, waterschappen, regionale afdelingen van ministeries, enzovoort. In de eerste arena wordt meestal het initiatief tot planvorming genomen. Ondersteuning vindt vaak plaats door ontwerp- en adviesbureaus. De tweede arena wordt ook wel aangeduid als het maatschappelijke middenveld of de stakeholders. Vaak hebben ze een direct belang bij de resultaten van het plan. De tweede arena bestaat uit organisaties, belangenverenigingen, stichtingen, enkele bedrijven en andere groepen. Deze groepen kunnen door de actoren in de eerste arena goed worden gevonden en kunnen ook op professionele wijze worden aangesproken. Communicatiestromen binnen de tweede arena zijn minder helder dan binnen de eerste arena, echter in projectverband zijn ze goed in beeld te brengen.

De burger staat daarmee symbool voor wat Habermas aanduidt als "de derde arena met moeilijk grijpbare communicatiestromen". De derde arena is het meest omvangrijk en zeer diffuus. Vele bedrijven worden ook tot de derde arena gerekend.

Er tekent zich in Nederland, volgens de lijnen van het poldermodel, een werkwijze voor interactieve planvorming af, waarbij zowel de tweede als de eerste arena actief wordt betrokken. De actoren in de tweede arena dragen zorg voor hun achterban en verzorgen een deel van het draagvlak dat nodig is om tot uitvoering van de maatregelen te komen. De rest van het draagvlak wordt gecreëerd als het plan op bestuurlijk niveau is vastgesteld.

Planvorming die beperkt blijft tot betrokkenheid van de eerste arena is sterk achterhaald. Dergelijke *hiërarchische plannen* kunnen uitsluitend worden opgesteld als de betreffende actoren volledige zeggenschap hebben over de 'dingen' die ze willen beïnvloeden. Dat is bij echte integrale plannen nooit het geval. Door de actoren uit de tweede arena te betrekken ontstaan *gedragen plannen*. Het draagvlak voor de plannen organiseert zich daarbij rond consensusstandpunten.



Figuur 6. Het plannen op één schaalniveau (A) en door verschillende schaalniveaus heen (B).

In figuur 6 zijn de twee eerder geschetste perspectieven schematisch weergegeven, met onderscheid naar het omgaan met schaalniveaus en betrokkenheid van de derde arena. Kenmerkend voor perspectief A – en ook voor veel planvorming in Nederland – is dat deze zich richt op één schaalniveau, het optimale gebiedsgerichte schaalniveau. Op dit ene schaalniveau vindt de integratie plaats. Dat houdt in alle processen worden vertaald naar dit ene schaalniveau. Dit moet wel, want appels met peren vergelijken is al lastig, laat staan appels met ruimtelijke structuren. Het schaalniveau van één boerderij, met gezin, vee en huisdieren is te klein om mee te nemen in de besluitvorming. Landelijk beleid is vaak abstract, echter kan goed worden gebruikt voor de afleiding van doelen. Als op dit ene schaalniveau op interactieve wijze plannen worden opgesteld, mogen vooral actoren uit de tweede arena mede invloed uitoefenen op het eindresultaat. Burgers worden vertegenwoordigd door belangengroeperingen, zoals Dorpsbelangen. Aldus ontstaat een gedragen plan. De suggestie wordt daarbij gewekt dat er draagvlak is. Dat klopt ook wel, echter *draagvlak voor een plan wil nog niet zeggen dat er draagvlak is voor de uitvoering van dit plan*. Dit leert de praktijk. Het komt in Nederland

veelvuldig voor dat een plan met veel pijn en moeite tot stand komt en strijdpunten op het scherp van de snede worden uitonderhandeld. Het uiteindelijke resultaat wordt bij wijze van spreken met een staande ovatie ontvangen door bestuurders: “We hebben een goed plan opgesteld. Er is daadwerkelijk sprake van consensus over het te volgen traject”. Toch worden de plannen vervolgens niet uitgevoerd. Er ontstaat namelijk ‘irrationeel’ verzet tegen de uitvoering van de plannen. Een deel van de betrokken burgers keurt de plannen af op basis van emotionele argumenten. Dit resulteert in vervelend inspraakavonden in buurt- en dorps huizen, met scheldpartijen. Ambtenaren verzuchten: “Het is ze niet aan het verstand te brengen dat dit de beste oplossing is ... ze willen niet luisteren”. Wie de TV-serie “Het algemeen belang”<sup>21</sup> van Frans Bromet heeft gezien, heeft keer op keer kunnen waarnemen dat de lokale overheid plannen maakt, op basis van een zorgvuldige afweging van voor- en nadelen. Als de beslissing genomen is, ontstaat een conflictsituatie. Bewoners die moeten wijken of bij wie een weg in de achtertuin komt te liggen, komen in verzet. De kijker ontwikkelt daarbij in het ene geval meer sympathie voor de lokale bestuurder, die écht goed zijn best heeft gedaan om tot een goede oplossing te komen en ondanks dat verzet oproept. In het andere geval gaat echter de sympathie primair uit naar de getroffen bewoners die – zo blijkt – niet fatsoenlijk zijn benaderd en soms op grove wijze worden geconfronteerd met plannen waarvoor alternatieven niet goed zijn onderzocht. Vaak is er geen echte winnaar in de getoonde situaties. Planontwikkelaars hebben weinig zin in conflicten en doorzoeken naarstig de win-win-niche. Daar is het dringen. Hierdoor wordt perspectief A in sterke mate gekarakteriseerd. Hoe goed is het om dilemma’s om te buigen naar kansen en projecten te creëren die positief zijn voor vele belangen. Meervoudig ruimtegebruik is daarbij een belangrijk credo. Gebieden doorlopen functiewijzigingen, waarbij water wordt gecombineerd met natuur, natuur met recreatie en recreatie met de toenemende behoefte aan woonruimte. Waar meer mensen gaan wonen en recreëren, ontstaan nieuwe kansen voor economische ontwikkeling. Dat vraagt om extra infrastructuur, hetgeen extra ontsluiting betekent en dus weer nieuwe kansen. In het kielzog daarvan kan de ruimtelijke kwaliteit toenemen. Vaak is het zo dat win-win wordt gedefinieerd als het met succes combineren van functies. Het verloren gaan van waarden wordt daarbij minder scherp in beschouwing genomen. Als drie boeren wijken, kunnen honderden mensen profiteren. Op basis van utilitaristische overwegingen is de keuze gauw gemaakt en wordt win-win op het kaft van het plan gestempeld. Vaak zijn de boeren nog erg tevreden ook, want ze krijgen bij verkoop van bouwgrond veel meer geld dan bij verkoop van landbouwgrond. Het accent wordt eenzijdig gericht op gebieden met veel dynamiek. Vele mensen zien dat als een bedreiging en starten acties als “Trek de groene grens!”. Er ontstaat een tweedeling in de maatschappij: de mensen die wel willen en de mensen die niet willen.

## **5.2 Het plannen door de schalen heen**

Bij perspectief B wordt minder gestreefd naar planvorming op één ideaal schaalniveau. Plannen worden gemaakt op verschillende schaalniveaus<sup>22</sup>, waarbij op ieder schaalniveau andersoortige processen en structuren in beschouwing worden genomen. Hierdoor gaat minder informatie verloren. Vooral het te veel uitmiddelen van informatie op de kleinere schaalniveaus wordt zo voorkomen. Op het kleinere schaalniveau van mens, boerderij en laantje worden namelijk ook plannen gemaakt. Deze plannen hebben een ander karakter dan de plannen op de hogere schaalniveaus, doch zijn daarom nog niet minder waardevol. Ze zijn vaak veel integraler dan plannen op hogere schaalniveaus. Waar bij gebiedsgerichte plannen de integratie veel hoofdbrekens kost en soms resulteert in kunstmatige multicriteria-afwegingen, is op het kleine schaalniveau sprake van een vanzelfsprekendheid. Echte integratie vindt plaats op dit schaalniveau en voor veel mensen is het zelfs moeilijk om niet integraal te denken. Alles hangt met alles samen. Op het kleine schaalniveau hebben mensen verhalen. Het is een boeiend schaalniveau, want de verschillen zijn groot. Vormen, kleuren, opvattingen ... er is sprake

<sup>21</sup> In de serie gaat Frans Bromet met filmcamera en microfoon naar gebieden waar sprake is van een conflict tussen bewoners en de lokale overheid. Er komen bewoners aan het woord en er komen bestuurders en ambtenaren aan het woord. Er wordt daarbij geen waardeoordeel gegeven. De kijkers kunnen zelf op basis van de aangereikte informatie een mening vormen. Deze meningen kunnen bij sommige projecten sterk verschillen.

<sup>22</sup> Bij complexe adaptieve systemen worden vele organisatieniveaus onderscheiden. Op elk organisatieniveau worden andere structuren en processen waar te nemen. Waldrop (1993) geeft het volgende voorbeeld. Het is mogelijk op celniveau naar mensen kijken. Elke cel heeft een functie. Door naar cellen te kijken wordt het één en ander geleerd over het functioneren van de mens, en andere levende organismen. De cellen vormen weefsel en organen zijn opgebouwd uit verschillende soorten weefsel. Door organen te bestuderen is het ook mogelijk één en ander te weten te komen over de mens. De mens is opgebouwd uit verschillende organen en verschillende mensen tezamen vormen een groep. Een samenleving is opgebouwd uit verschillende groepen van mensen. Door mensen in groepsverband te bestuderen en de interacties tussen de groepen, wordt ook inzicht verkregen in het functioneren van de mens. Op verschillende organisatieniveaus kunnen processen worden bestudeerd. Op elk niveau kan worden gezocht naar andersoortige relaties.

van diversiteit. Cultuur wordt zichtbaar op dit schaalniveau en inspiratie ontstaat voor gedichten, als de confrontatie wordt aangegaan met de omgeving en met de tijd. Niet alles is voor een ieder even waardevol, echter er tekent zich op microniveau een spontane ordening af die de moeite waard is begrepen te worden.

Een grote innovatieopgave voor de komende jaren betreft het afstemmen van het schaalniveau van integrale gebiedsgerichte plannen op het schaalniveau van mens, boerderij en laantje. Daar ligt de meeste winst voor ruimtelijke kwaliteit en daar richt zich dit essay ook in sterke mate op. Een eerste reactie op perspectief B ligt namelijk voor de hand: "Het is onmogelijk om alle plannen van alle individuen in te brengen in integrale planvorming. Daarvoor is eenvoudigweg te weinig mankracht aanwezig en bovendien *kost het te veel tijd!*". Deze reactie wordt geuit vanuit het planningsparadigma van perspectief A.

Het is van belang hier even bij stil te staan. Is er namelijk wel onvoldoende mankracht? Mensen en groepen van mensen ontwikkelen ideeën en theorieën en putten daarbij uit bronnen van feiten, waarden, normen, opvattingen, ervaringen en nog veel meer. Deze worden gebruikt als bouwstenen voor kennissystemen. In de gebruikelijke benaderingen voor planvorming worden met name de kennissystemen aangesproken die direct voorhanden zijn in het domein van de professionals. Het aankoppelen van kennissystemen die worden waargenomen op kleine schaalniveaus betekent een verruiming van de kennissystemen. Tevens ontstaat de mogelijkheid de capaciteit van informatieverwerking te vergroten. Door meer mensen in het planproces te betrekken neemt de hoeveelheid mankracht toe! Daarvoor is het evenwel van belang mensen dáár aan te spreken waar ze de grootste inbreng kunnen hebben. Voor veel mensen is dat op het schaalniveau van hun directe leefomgeving.

In de wereld van beleid en beheer is het opereren op verschillende schaalniveaus parallel aan elkaar vrij ongebruikelijk, althans tot op het schaalniveau van de individu. Uiteraard vindt afstemming plaats tussen beleid op landelijk, provinciaal en gemeentelijke niveau. In de ontwerpwereld is men er echter meer vertrouwd mee. Daar wordt gesproken over *ontwerp door de schalen heen*. Als een landschapsarchitect of een stedenbouwkundige een ontwerp maakt voor een nieuw gebied, oriënteert deze zich zowel op details als hoofdlijnen, dwars door elkaar. Hij of zij schakelt tussen de verschillende schaalniveaus. Tevens wordt gekeken naar de geschiedenis, het heden en de toekomst, waarbij waarden betrokken kunnen worden op vele tijdschalen en momenten. Een goed ontwerp heeft respect voor dat wat er is en de waarden die het vertegenwoordigt. Het ontwerp dat uiteindelijk uit de pennen vloeit is niet objectief gezien het beste ontwerp, maar is iets waar betrokkenen trots op zijn. Een goed ontwerp ontspruit<sup>23</sup> uit een levendige afweging van argumenten en in combinatie met creativiteit resulteert het in iets waar in ieder geval de ontwerper een goed gevoel bij heeft. Wordt dit goede gevoel overgedragen op andere mensen, dan wordt het ontwerp vertaald naar fysieke handelingen.

### **5.3 Betrokkenheid en vertrouwen**

De durf om op verschillende schaalniveaus te plannen vraagt om verkleining van de *afstand* tussen subject en object. Daar moet een trendbreuk worden gerealiseerd. Er is namelijk een tendens te bespeuren waarbij de afstand steeds groter wordt. Vooral beleidsmedewerkers en beheerders brengen steeds meer tijd door achter de PC of in vergaderruimten. Ze discussiëren vooral met elkaar. Ze zien steeds minder van het gebied waarvoor ze plannen maken. Dat is een punt van zorg. Deze tendens ligt ook aan de basis van het steeds maar weer introduceren van nieuwe normen en regels en het proberen processen beheersbaar te houden door standaardisatie en uniformering, hetgeen haaks staat op de wens tot vergroting van de ruimtelijke kwaliteit. Het op gestandaardiseerde wijze vergroten van de diversiteit is een ongewenste *contradictio interminis*. De verbinding tussen de beschreven schaalniveaus lukt uitsluitend als de afstand wordt verkleind. Daarbij moet sturing naast op normen ook gericht zijn op waarden en is het niet altijd noodzakelijk meer om te streven naar objectiviteit. De Kwaadsteniet stelt in Berends & Geldof (1996) dat waarden niet algemeen geldend zijn en altijd subjectief: "Waarde drukt een relatie uit tussen subject en object (dat ook een proces of beweging kan zijn). Toekenning van waarde vereist *betrokkenheid*. Omdat waarden niet objectief zijn moet je het er altijd over hebben. Ze moeten levend gehouden worden. Dat hoort bij het proces. Op het moment dat ze vast staan, worden het normen. In veel gevallen heeft het de voorkeur te werken met waarden in plaats van normen. Normen kunnen namelijk leiden tot afstand: van achter het bureau kan

<sup>23</sup> Ontspruiten is hier gehanteerd als vertaling van "to emerge". Bij complexe adaptieve systemen ontstaan verrassende de structuren, aangeduid als "emergent properties".

de waterkwaliteit worden getoetst aan normen. Waardetoekenning op basis van normen vindt in het waterbeheer veel plaats. Voldoet de waterkwaliteit ruimschoots aan de normen dan is het al gauw waardevol. Is er kwel? dan is het waardevol. Stroomdalflora aanwezig: heilig! Daar zit natuurlijk een kern van waarheid in. Maar voor echte waardering moet je zien, ruiken, voelen, proeven, kortom: ervaren. En ervaringen zijn subjectief".

Is interactieve planvorming – zoals tegenwoordig veelvuldig toegepast – dan niet voldoende? Neen! Deze schiet ernstig tekort, althans in de vorm waarin ik ze in de praktijk waarneem. De derde arena wordt namelijk niet bereikt, er wordt veel informatie uitgemiddeld en oriëntatie beperkt zich tot één schaalniveau. Er wordt vaak ook niet echt gecommuniceerd. Er worden mensen geraadpleegd en ook worden er mogelijkheden geboden om invloed uit te oefenen op doelen en maatregelen. Echter in de praktijk is de inbreng van derden erg gering: "Wij leggen een snelweg bij u aan in de achtertuin en nu mag u bepalen welke kleur de vangrail krijgt". Hoofdlijnen worden van tevoren vastgesteld, details mogen worden beïnvloed. Dat werkt niet.

De essentie van perspectief B is dat de afstand wordt verkleind en een grote rijkdom aan informatie door betrokken professionals direct wordt onttrokken aan de omgeving, zowel voor beleid, ontwerp als beheer. De inzet daarbij is het herstellen van *vertrouwen*. Dit vertrouwen is vaak erg laag en daardoor functioneren kennissystemen slecht. Van Woerkum stelt in Geldof et al. (2000) dat als mensen weinig vertrouwen hebben in de overheid, zij openstaan voor perifere prikkels. Dit zijn "boodschappen en signalen van allerlei bronnen die niet altijd heel genuanceerd zijn en vaak een emotionele component hebben, waardoor de publieke opinie zwaar en heftig kan reageren". Als het vertrouwen laag is komt echte informatie slecht door en is er inderdaad geen land te bezeilen met de actoren op het kleine schaalniveau. Hoe wordt het vertrouwen hersteld? Door het principe van: "Doen wat je zegt en zeggen wat je doet". Er zijn namelijk vele aanleidingen voor bewoners om lokale overheden niet te vertrouwen. Er wordt iets toegezegd waar geen navolging aan wordt gegeven of er wordt iets gedaan waarover nooit goed is gecommuniceerd. Iedere Nederlander kent voorbeelden. Daardoor ontstaan ook de meeste win-lose-situaties en lose-lose-situaties. Axelrod (1997) heeft verschillende vormen van samenwerking geanalyseerd, op basis van inzichten uit de complexiteitswetenschap. Hij heeft onder andere simulaties uitgevoerd voor zogenaamde "prisoners dilemma" situaties. Hieruit blijkt dat als actoren handelen uit wantrouwen ten opzichte van elkaar, het uiteindelijke resultaat vaak een lose-lose-situatie is.

#### **5.4 Voorbeeld: Waterplan Nijmegen**

In de gemeente Nijmegen is vanaf 1997 veel ervaring opgedaan met het werken op verschillende schaalniveaus rond het integrale waterplan<sup>24</sup>. Dit voorbeeld heeft weliswaar betrekking op het stedelijk gebied, echter voor sturing kunnen er duidelijke parallellen worden getrokken met het landelijke gebied. Het planproces heeft ongeveer vier jaar geduurd. Een medewerker van de provincie Gelderland heeft daarover gezegd: "Het heeft erg lang geduurd, maar het had waarschijnlijk niet sneller gekund". Het planproces is begonnen met het opstellen van een visie. Er werd een richting uitgezet, echter deze werd nog niet hard verankerd. Vervolgens is men 'gewoonweg' aan de slag gegaan, via het principe van "learning by doing". Samen met bewoners zijn verschillende projecten doorlopen op het schaalniveau van woning, straat, buurt en plein. Parallel hieraan werden plannen en ideeën ontwikkeld op het schaalniveau van Nijmegen en omgeving en werden er onderhandelingen gevoerd, onder andere over kostenverdelingen. Het echte enthousiasme van de Nijmegenaren voor water is ontstaan bij de echte projecten. Deze projecten leerden ons dat een zalvende consensusbenadering niet altijd werkt. Soms is een goed conflict nodig om iets goeds voor elkaar te krijgen. Een basis van vertrouwen is daarvoor evenwel een voorwaarde. De betrokkenheid van bewoners was groot, omdat de betreffende projecten betrekking hebben op hun directe leefomgeving. Tijdens de looptijd van het waterplan voor Nijmegen is de vierde Nota waterhuishouding uitgebracht. Dit heeft niet verstorend gewerkt, maar het werd juist ervaren als een steun in de rug. Het resultaat van het planproces mag er zijn. Nijmegen heeft een waterplan waar bestuurders, ambtenaren én bewoners trots op zijn. Het ambitieniveau is hoog en de geformuleerde maatregelen in het plan worden daadwerkelijk uitgevoerd. Met de uitvoering is tijdens het planproces immers al begonnen. Een milieumonitor, uitgevoerd door de gemeente Nijmegen, laat zien dat 53% van de Nijmegenaren boven 18 jaar van het Nijmeegse waterbeleid op de hoogte is. Veel energie is gaan zitten in het herstel van het vertrouwen. Als dit vertrouwen weer aanwezig is, gaat veel vanzelf.

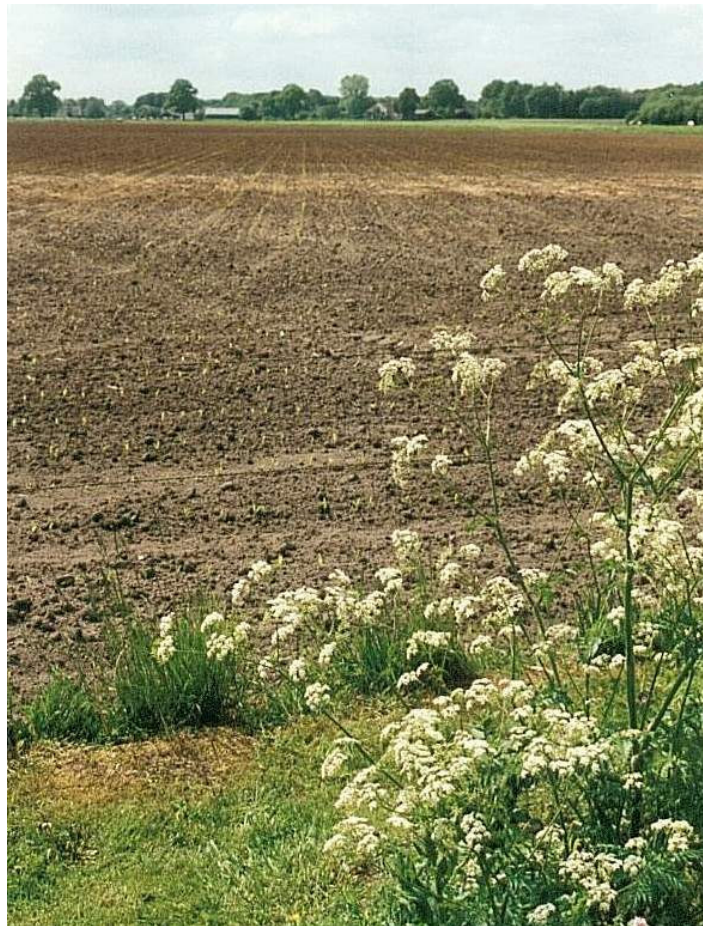
<sup>24</sup> Bij dit waterplan is vanaf het begin gestuurd op basis van inzichten verkregen uit de complexiteitswetenschap.

In Nijmegen wordt niet gesproken over een gedragen plan maar een *doorleefd plan*. Vele actoren hebben gezamenlijk het planproces doorleefd. Juist het betrekken van het actoren op het kleine schaalniveau heeft bijgedragen aan het succes.

## 6 Bathmen: het verhaal

Zoals gesteld kalft de ruimtelijke kwaliteit van Bathmen geleidelijk af. Beetje bij beetje wordt het slechter. Karakteristieke schuren verdwijnen, er worden houtwallen gekapt, er komt meer asfalt, grasland verandert in maïsakker, land wordt geëgaliseerd, er ontstaat sluipverkeer tussen Deventer en de autosnelweg en nog veel meer. Het gaat niet snel, maar het gebeurt wel. Tevens is er geen echte toekomstvisie. Zo nu en dan vinden er acties plaats waarbij de kwaliteit van de leefomgeving verbetert, echter er is nauwelijks sprake van integrale samenhang in die acties.

Toch is Bathmen nog steeds een gemeente met een hoge ruimtelijke kwaliteit en de bewoners moeten zich steeds inspannen de waarden van Bathmen te beschermen. Daarbij treedt een eenzijdig patroon op. De bedreigingen komen van buitenaf en de reacties komen van binnenuit. Het is eenrichtingsverkeer. Er is *geen ruimte en geen tijd* om na te denken over de toekomst van het dorp en pro-actief te handelen.



*Figuur 7. Twee jaar geleden nog oneffen grasland met waterpoel, nu een strakke maïsakker.*

Voor de agrariërs zijn het moeilijke tijden. Ze moeten het hoofd boven water houden en worden daarbij “gehinderd” door Europese regelgeving, wegvallende subsidies, nieuwe milieuwetgeving en crises zoals rond MKZ en varkenspest. In het dorp Bathmen houden de mensen zich vooral bezig met het sluipverkeer, de straatverlichting en de 30 km zones. De middenstand overleeft door extra service te bieden.

Dat Bathmen als één geheel kan reageren, blijkt uit de perikelen rond de gemeentelijke herindeling en de dreiging van de Noordtak van de Betuwelijn. Vanuit de bewoners van Bathmen zelf is georganiseerd verzet ontstaan. Er heeft zich een groepje gevormd – hier kortweg aangeduid als Platform Battum – en deze heeft op professionele wijze tegenstand geboden tegen aangekondigde ontwikkelingen. Bij de gemeentelijke herindeling heeft men zich verzet tegen de samenvoeging met Deventer. Bathmen zou dan gemeente Deventer worden. Men had echter weinig *vertrouwen* in Deventer. Er waren ook geen echte wapenfeiten bekend waaruit zou kunnen blijken dat Deventer wél te vertrouwen is. Het beeld overheerste dat Deventer zich uitsluitend richtte op het grondgebied van Bathmen om uitbreidingen te kunnen realiseren. Deventer zou niet opkomen voor de belangen van Bathmen. Vandaar het verzet. Tot aan de behandeling in de Eerste Kamer zijn Battumers actief geweest de inlijving door Deventer tegen te houden ... en met succes. Bathmen is nog steeds zelfstandig.

De onrust rond de gemeentelijke herindeling was nog maar net geluwd, of er diende zich in 1999 een nieuwe bedreiging aan: de Noordtak van de Betuwelijn. Het zogenaamde F-tracé van de Noordtak – er waren ook andere tracés – zou catastrofaal zijn voor de leefbaarheid in Bathmen. Over de Noordtak zouden 99 goederentreinen per dag gaan rijden, met een lengte van 500 meter. Het F-tracé voorziet daarbij in een spoorlijn ten zuiden van het dorp Bathmen, deels evenwijdig aan de A1, en in een verbinding tussen het bestaande spoor en het nieuwe spoor, diagonaal door de gemeente. Het zou betekenen dat het dorp Bathmen aan drie kanten is ingeklemd door spoorlijnen!! Beelden van “Bathmen: de Rozenburg van het Oosten” tekenden zich af. Meer dan dertig weggetjes en zandpaden zouden door de nieuwe spoorlijnen worden doorkruist, hetgeen het rijke repertoire aan wandel- en fietsroutes ernstig zou aantasten. Platform Battum kwam in actie en zocht daarbij samenwerking met organisaties uit andere bedreigde gemeenten. Het proces dat hieruit voortkwam is kenmerkend voor veel conflicten tussen bewoners enerzijds en de overheid anderzijds. De overheid handelt vanuit normen, de bewoners handelen vanuit waarden. Dat levert soms merkwaardige discussies op, zoals over geluidsoverlast en trillingen. Hier volgt een beperkte weergave van een gesprek tussen ambtenaren van de NS en Rijkswaterstaat (A) en vertegenwoordigers van Platform Battum (B):

- A: “We voldoen met ons ontwerp voor tracé F exact aan de geluidsnormen”.
- B: “Het gaat ons om de *perceptie* die we hebben van het geluid en de trillingen”.
- A: “Als het ontwerp aan de normen voldoet, is het toch goed?”
- B: “Wij willen die lijn niet!! En bovendien, die normen kloppen niet. De A1 veroorzaakt meer overlast dan de normen doen vermoeden, vooral bij zuidwesten wind ... en die is niet zeldzaam. We hebben er echt last van!”
- A: “Het wordt nog gunstiger. We zijn de normen aan het bijstellen van 60 dB(A) naar 57 dB(A). Het wordt voor jullie dus 3 dB(A) beter!”
- B: “Dus als er één trein per uur langs dendert met 60 dB(A) wordt niet aan de norm voldaan en rijden er dertig per uur met 57 dB(A) dan wordt wel aan de norm voldaan?”
- A: “Nee, zo zit dat niet. Wij hebben met de computer een simulatie gemaakt van de geluidsoverlast. Luister maar!! Je hoort de trein nauwelijks”.

Dit soort discussies leidt tot niets. Er wordt geweigerd over waarden te praten. De discussie wordt gefocust op de normen en dáár winnen de ambtenaren het altijd van de bewoners. Voorspelbaar. Nut en noodzaak van de Betuwelijn mochten niet worden bediscussieerd. Het opmerkelijke is, dat de inspraak op de plannen voor de Noordtak door medewerkers van de NS en Rijkswaterstaat werd aangeduid als een *open* planproces!! Door de bewoners is het absoluut niet als open ervaren. Men kreeg een meter MER-rapporten toegestuurd en daar moest in korte *tijd* binnen de grenzen van de MER op worden gereageerd. Prachtige rapporten met mooie plaatjes en een grote opsomming van genormeerd gelijk. Er was hooguit een speld tussen te krijgen.

Het Platform Battum is voortvarend te werk gegaan. De MER-rapporten zijn bestudeerd, er zijn vele gesprekken gevoerd met NS en Rijkswaterstaat, er is contact opgenomen met lokale, regionale en landelijke politici, er zijn reacties gegeven op de MER, zowel tijdens de inspraakavonden als schriftelijk, er zijn meer dan 2000 verschillende brieven door Battumers verstuurd als reactie op de plannen, tezamen met vele kindertekeningen die de bedreiging goed verbeeldden, er is een leefbaarheid effect rapportage (i.e.r.) opgesteld en nog veel meer. De inzet daarbij was om de discussie breder te trekken dan alleen de normen. Juist de elementen die de ruimtelijke kwaliteit betroffen werden aangedragen. En dat door vrijwilligers in de eigen vrije tijd!! Uiteindelijk is de Noordtak geschrapt, niet vanwege het verzet, maar hoofdzakelijk vanwege de hoge kosten. De Betuwelijn zelf gaat door en de extra goederentreinen die dat oplevert voor het noordoosten moeten maar over het *bestaande* spoor. Voor Bathmen is dat enerzijds goed nieuws,



echter voor alle dorpen langs het bestaande spoor – dus ook Bathmen zelf – betekent dit een nieuwe bedreiging. Overlast is geen berekenbare toestand, maar een perceptie. Er zijn mensen die goed kunnen leven met overvliegende vliegtuigen bij Schiphol en er zijn mensen die uitsluitend kunnen gedijen in een rustige omgeving. Daarbij is vaak sprake van een irritatiedrempel. Beneden de drempel wordt geen overlast ervaren, daarboven plotseling wel. De hoogte van de drempel wordt niet alleen bepaald door de mate waarin emissies plaatsvinden, maar ook door andere elementen van leefbaarheid en de kwaliteit van “het spel” dat gespeeld wordt. Bewoners accepteren meer van een overheid die te vertrouwen is en op vele fronten voor de lokale belangen opkomt dan van een overheid die louter functioneert als tegenspeler. Als er sprake is van zowel winst als verlies, kan er meer dan in een spel met alleen verliezers.



*Figuur 8. Hoeveel goederentreinen kunnen er over het bestaande spoor?*

In het verloop van de processen is duidelijk perspectief A te herkennen. De economische dynamiek manifesteert zich en de uitdaging is om in het kielzog daarvan de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te verbeteren. Grotere gemeenten kunnen de economische dynamiek beter hanteren en zijn ook beter in staat de dilemma's die hieruit voorkomen om te buigen naar kansen. In het voorbeeld van Bathmen moet het mogelijk zijn zelf bij projecten als de Noordtak de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Echter, dan moeten de bewoners wel meewerken. Nu wordt er alleen negatieve energie opgewekt.

Door vanuit perspectief B naar de processen rond Bathmen te kijken, wordt een ander beeld verkregen. Ruimtelijke kwaliteit draagt vele waarden in zich en kan op vele aspecten worden beoordeeld. Essentieel is daarbij het onderscheid tussen het schaalniveau van mens, boerderij en laantje en het schaalniveau van integrale gebiedsgerichte planvorming. Op het schaalniveau van mens, boerderij en laantje treffen we in Bathmen globaal gesproken twee groepen aan: de boeren en de dorpelingen. De scherpe scheiding tussen boer en niet-boer verdwijnt, echter op hoofdlijnen is deze nog wel in Bathmen te herkennen.

De boeren richten zich primair op de bedrijfsvoering. Zij willen een gezond bedrijf en zo mogelijk een opvolging. Ze hebben van hun eigen vaders een gezond bedrijf gekregen en nu willen ze graag een gezond bedrijf overdragen aan de kinderen. De binding met Bathmen is daarbij groot. In de geschiedenis hebben zich vele gebeurtenissen afgespeeld, met als gevolg dat aan elk hoekje en elk laantje een verhaal verbonden is. Bathmen is meer dan een toevallige werk omgeving. Vele facetten van ruimtelijke kwaliteit onderkennen de boeren, echter deze domineren niet. Om het bedrijf overeind te houden, moet keihard worden gewerkt. Daarbij tekent de overheid zich af als een belangrijke tegenwerker. Vooral de EU krijgt weinig sympathie. Langs de A1 staan in het land verwijzingen naar [www.pakdedief.nl](http://www.pakdedief.nl). Ook kijken de boeren met *argwaan* naar milieuorganisaties, die in hun ogen te weinig begrip tonen voor de problemen die ze hebben, vooral in de tijd van MKZ en varkenspest.

De dorpsbewoners – waaronder ook de “westerlingen” die buiten wonen op verbouwde boerderijen – hebben veel oog voor de ruimtelijke kwaliteit. Deze wordt door hen beleefd in begrippen als: mooi uitzicht, prachtige wandelingen, prettige mensen, rust en ruimte, geluid en trillingen, sluipverkeer, hondenpoep, parkeren, straatverlichting, bereikbaarheid en sociale veiligheid. Al deze factoren, die erg integraal zijn, bepalen in samenhang de mate waarin de leefomgeving wordt gewaardeerd. Veel van deze aspecten worden bedreigd door projecten als de Noordtak.

Op het schaalniveau van de integrale gebiedsgerichte planvorming acteren hoofdzakelijk actoren uit de eerste en tweede arena. Op dit niveau worden begrippen gehanteerd als: economische en demografische ontwikkelingen, natuurbescherming, beheer, bestrijding van verdroging en piekafvoeren, het beschermen van rode lijstsoorten, het realiseren van harde en afrekenbare doelen, reconstructie, het opheffen van files en het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. Andere begrippen dan de boeren en dorpelingen hanteren. Er worden vele plannen gemaakt, echter het schort vaak aan de uitvoering.

Geredeneerd vanuit het schaalniveau van mens, boerderij en laantje zijn de overheden de boemannen en geredeneerd vanuit het schaalniveau van integrale gebiedsgerichte planvorming zijn de bewoners de boemannen. Een ieder selecteert uit de vele aspecten waarop ruimtelijke kwaliteit kan worden beoordeeld een beperkt aantal en definieert daarmee een eigen waarheid. Omdat iedereen andere selecties maakt, zijn er ook vele waarheden. Het in equilibrium houden van deze toestand werkt antiproduktief voor de ruimtelijke kwaliteit en ook voor de economische ontwikkelingen!!

De eerste stap om dit equilibrium te doorbreken en een stap te zetten in de richting van perspectief B, betreft het herstel van *vertrouwen*. De overheid moet laten zien dat het niet alleen tegen bewoners handelt. Dit gebeurt via het principe van “doen wat je zegt en zeggen wat je doet” en het beter aansluiten bij de belevingswereld van bewoners, hoe subjectief die ook is. Het is beter te accepteren dat er vele waarheden naast elkaar bestaan dan te proberen alles op één schaalniveau samen te smelten tot één integrale objectieve waarheid. Dit vraagt om een grote inleving, meer betrokkenheid en meer uren in het veld (in plaats van achter de PC). De ervaring in Nijmegen heeft geleerd dat dit een grote inspanning vergt, echter dat het zeer de moeite waard is.

Een project dat op positieve manier door veel bewoners van Bathmen is ontvangen, is *Landstad Deventer*. Dit project is het initiatief geweest van de provincie Overijssel en heeft tot doel gehad op interactieve wijze een visie op te stellen voor het gebied van de gemeenten Deventer, Olst en Bathmen. Er is sprake geweest van vele interacties tussen professionals, bestuurders en bewoners en de onderwerpen die werden behandeld stonden niet van tevoren vast. In eerste instantie was er enige achterdocht bij bewoners uit Bathmen over Landstad Deventer – “Het is vast een manier waarop Deventer alsnog invloed wil uitoefenen op Bathmen” – echter toen duidelijk werd dat de bij het project betrokken mensen het echt *menen*, verdween de argwaan. Er is een visie uit voortgekomen met veel draagvlak. Er zijn zelfs vertalingen gemaakt naar concrete projecten.

Het effect van het project dempt echter uit. De uitvoering van de ideeën die tijdens het project zijn gevormd, laat nog steeds – na jaren – op zich wachten. In het Deventer Dagblad hebben reeds vele artikelen gestaan waarin werd beschreven dat het geduld van de bewoners uit de betreffende gemeenten op is. Er ontstaat een gevoel van: “Zie je wel, ze zijn toch niet te vertrouwen”. Het blijkt dat het project te veel op het schaalniveau van integrale gebiedsgerichte planvorming is blijven hangen en het contact met het schaalniveau van mens, boerderij en laantje onvoldoende tot stand is gekomen. Daardoor ligt de uitwerking van het project volledig op het bordje van de professionals en die hebben te weinig tijd?

## 7 Tijd en afstand bij drie projecten

Waterplan Nijmegen, Landstad Deventer en Bathmen “het verhaal” zijn drie projecten die qua inhoud en uitwerking sterk van elkaar verschillen. Het gaat om andere problemen, (deels) andere actoren, verschillende doorwerkingen van schaalproblemen, enzovoort. Echter, ze hebben als grote overeenkomst dat ze alledrie complex zijn. Door via de bril van de complexiteitswetenschap naar de projecten te kijken, worden gemeenschappelijke patronen zichtbaar. Deze bril geeft een scherp beeld als op enige afstand naar de projecten wordt gekeken.

Schilders die een schilderij maken, bevinden zich meestal op korte afstand van hun doek. Ze kunnen daarbij werken aan verschillende onderwerpen met verschillende technieken en verschillende materialen. Echter, zo nu en dan doen ze een paar stappen achteruit om het geheel te kunnen overzien. Ze kijken dan naar de *compositie*. Voor complexe integrale projecten komt ook de

compositie in beeld als via de bril van de complexiteitswetenschap wordt gekeken. De complexiteit – als voorwaarde voor innovatie en transitie – wordt dan zichtbaar, opgespannen in tijd en ruimte. Van belang is het hoe met deze complexiteit is omgegaan: bestreden (gereduceerd) of hanteerbaar gemaakt. In tabel 1 worden de drie genoemde projecten globaal doorgelicht.

Tabel 1. Vergelijking van drie projecten.

	Bathmen: het verhaal	Landstad Deventer	Waterplan Nijmegen
<b>Geschiedenis</b>	Vooraf bij de discussies rond de noordtak van de Betuwelijn is alleen gekeken naar het heden en de toekomst.	Een sterk punt van Landstad Deventer is dat goed is gekeken naar culturele waarden en de ontwikkelingen in het landschap.	Pas in de loop van het project is het belang van de geschiedenis opgemerkt, vooral na slecht verlopen sessies met bewoners in buurthuizen.
<b>Doelen en normen</b>	Vanuit de overheid is sterk normatief gehandeld. Waarden zijn niet in beeld gekomen of zijn afgedaan als "niet rationeel". De echte doelen stonden vast. Ook bij de discussies rond de gemeentelijke herindeling is vrij dogmatisch omgegaan met het begrip schaalgrootte.	Er is een echt open planproces doorlopen, waarbij inhoudelijke doelen en middelen niet van tevoren vaststonden.	Door de waterpartners is vroegtijdig visie ontwikkeld. Doelen zijn pas aan het eind van het planproces vastgesteld. Er is niet alleen gekeken naar de waarden van water, maar ook naar andere aspecten van de kwaliteit van de leefomgeving.
<b>Tijd als vriend of vijand?</b>	Het proces rond de noordtak werd gedomineerd door deadlines. Er was sprake van een grote tijdsdruk, met alle kenmerken van "more haste, less speed" als gevolg.	Ook hier hebben deadlines een rol gespeeld, echter minder pregnant. Er is meer gevoel ontwikkeld voor de kairologische tijd en er is duidelijk gereflecteerd op het heden.	Bij Waterplan Nijmegen is een verbond gesloten met de tijd. Het proces heeft vier jaar geduurd en deze periode os benut door veel interacties aan te gaan met de praktijk.
<b>Dynamiek en diversiteit</b>	De bewoners zoeken rust en ruimte, echter plannen worden gemaakt in het kielzog van de economische dynamiek.	Diversiteit is een belangrijk item geweest, echter de koppeling met dynamiek is niet gemaakt.	In Nijmegen zijn bij de visievorming begrippen als rust en ruimte in beeld gekomen als belangrijke vestigingsfactoren voor bedrijven. Tevens worden waterprojecten gerealiseerd in het kielzog van de dynamiek die een stad kenmerkt. Het proces waarbij waterprojecten meeliften met andere activiteiten in de stad wordt aangeduid als de Blauwe Transformatie.
<b>Omgang met schalen</b>	Het planproces kenmerkt zich door integratie op één schaalniveau.	Bij Landstad Deventer domineerde het schaalniveau van de regio. Wel zijn andere schaalniveaus geactiveerd, waardoor het kennisnetwerk is vergroot, echter hier is relatief weinig mee gedaan.	Bij Nijmegen is daadwerkelijk door de schalen heen gepland. Door ruim dertig actoren uit het maatschappelijk middenveld in het proces te betrekken is het kennisnetwerk sterk gegroeid.
<b>Betrokkenheid</b>	Bewoners hebben vrijwel uitsluitend kunnen handelen vanuit een defensieve positie. De betrokkenheid was groot – vanwege de eigen belangen – echter het vertrouwen in de overheden erg laag.	Door de openheid van het proces is de betrokkenheid toegenomen en is een grote stap gezet in de richting van herstel van vertrouwen tussen overheid en bewoners.	Er is sprake van een echte trendbreuk, waarbij vooral ambtenaren meer in het veld zijn en minder op afstand vanachter de PC handelen. Via het principe "doen wat je zegt en zeggen wat je doet" neemt het vertrouwen van de bewoners geleidelijk toe.
<b>Ruimtelijke kwaliteit</b>	De ruimtelijke kwaliteit in Bathmen kalft af. Projecten als de noordtak kennen alleen verliezers. Er is sprake van een lose-lose situatie.	De visie die in het kader van Landstad Deventer is ontwikkeld biedt goede aangrijpingspunten voor vergroting van de ruimtelijke kwaliteit (ook voor Bathmen). Een goede follow-up is echter noodzakelijk.	Bewoners waarderen de nieuwe waterelementen in de stad. De identiteit van Nijmegen "Stad aan de Waal" neemt toe.

De wijze waarop bij de projecten wordt omgegaan met tijd- en ruimteschalen vertoont samenhang. Het door de schalen heen plannen kost namelijk tijd. Als tijd als obstakel wordt gezien en harde doelen en deadlines worden gehanteerd, is er weinig ruimte om processen op het kleine schaalniveau mee in beschouwing te nemen. Het feit dat door het betrekken van meer actoren ook een groter kennisnetwerk wordt geactiveerd klinkt daarbij 'leuk', echter, de wijze waarop een dergelijk kennisnetwerk functioneert is erg onzeker. Er kunnen ontwikkelingen plaatsvinden in een ongewenste richting ten opzichte van de geformuleerde doelen.

Door tijd volwaardig mee te nemen in de planning en processen de tijd te geven die ze nodig hebben, worden betere resultaten verkregen. Voor het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit biedt het een beter perspectief. Er kan een transitie worden doorlopen. Hiermee is niet gezegd dat alles trager en lossler moet. Het voorbeeld in Nijmegen laat zien dat dynamiek nog steeds van groot belang is voor het realiseren van doelen. Het proces van de Blauwe Transformatie is hiervan een voorbeeld. De essentie van perspectief B is dat de vele aspecten van tijd *bewust* in de planvorming worden meegenomen, met mogelijk gevolg dat plaatselijk wordt versneld en plaatselijk wordt vertraagd.

Alvorens tot een afronding van dit essay te komen, worden nog twee thema's behandeld die van belang zijn voor meer tijd en minder afstand. Het eerste thema gaat over sturing. Wat is beter: *bottom up of top down*? De beelden uit de drie genoemde projecten zouden ten onrechte de indruk kunnen wekken dat het altijd beter is op interactieve wijze mensen op het kleine schaalniveau te betrekken (bottom up). Echter, dat is niet zo. Ook wat betreft dit thema loont het de moeite via de bril van de complexiteitswetenschap te kijken. Het tweede thema gaat over *ontwerp en beheer*. In tijd- en ruimte ontwijken deze elkaar in de praktijk. Het meer versmelten van deze activiteiten kan een belangrijke meerwaarde opleveren, waardoor ontwerpers meer tijd krijgen en beheerders meer ruimte.

## 8 Bottom up of top down?

Duidelijk is geworden dat het succesvol doorvoeren van beleid in Nederland vraagt om interactiviteit, echter de wijze waarop deze in de huidige praktijk – die vooral aansluit bij perspectief A – wordt vormgegeven, resulteert vaak in meer weerstand dan in minder. Het aanbieden van schijninspraak verlaagt sterker het vertrouwen dan het op duidelijke wijze van bovenaf doordrukken van beleid. Top down beleid lijkt uit de mode, doch bottom up stelt vaak teleur.

Er wordt in Nederland veel discussie gevoerd tussen voorstanders van top down en voorstanders van bottom up. Het lijkt soms wel alsof we moeten kiezen. Steeds vaker dringt daarbij echter het besef door dat het niet een kwestie is van top down óf bottom up, maar van top down én bottom up. De kunst is om deze op heldere wijze naast elkaar te laten bestaan. Het karakteriseert in sterke mate perspectief B.

Kijken we naar omgevingsvraagstukken, dan zien we dat meer tijd en minder afstand vraagt om een grotere betrokkenheid van bewoners. Bewoners weten meer over hun eigen woonomgeving dan wie ook en het op positieve wijze betrekken van de aanwezige kennis resulteert in een grotere diversiteit in oplossingen voor vraagstukken en een grotere erkenning en herkenning. Echter, op bepaalde fronten is een krachtige overheid gewenst die zo nodig handelt tegen de wens van de bewoners in. Daarbij gaat het om het doorbreken van qwerty's: ongewenste *vastgeroeste patronen of neerwaartse spiralen*. Het begrip qwerty<sup>25</sup> is afkomstig van het toetsenbord. Ooit is dit toetsenbord ontwikkeld om verstrikking van hamertjes bij typemachines te voorkomen. Nu gebruikt niemand meer een typemachine met hamertjes, maar toch gebruiken we nog steeds het qwerty-toetsenbord dat daarvoor is geoptimaliseerd. Er zijn betere toetsenborden, echter die breken niet door in de markt.

Waar qwerty's worden gesignaleerd en de nadrukkelijke wens aanwezig is deze te doorbreken, moet een overheid kritische massa opbouwen. Gevoel voor timing is daarvoor van belang. Stelregel daarbij is: "Halve maatregelen zijn geen maatregelen". Een mooi voorbeeld betreft de fileproblematiek. Van veel maatregelen, zoals opritdosering en rekeningrijden, is bekend dat deze tijdelijk effect hebben op de lengtes van files. Dit effect dempt echter snel uit<sup>26</sup>, omdat het verkeerssysteem terugglijdt naar de oorspronkelijke probleemsituatie en blijft hangen in de qwerty.

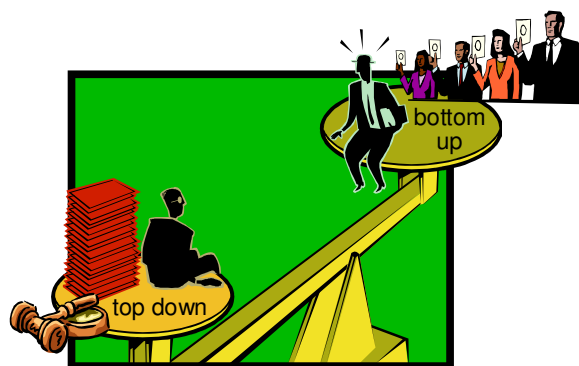
Zo zijn er vele patronen die doorbroken moeten worden. Dit gebeurt niet vanzelf en wordt zeker niet vanuit de markt georganiseerd!! Een krachtige overheid heeft de mogelijk de gewenste condities te scheppen.

---

<sup>25</sup> De qwerty is een populaire benaming voor een 'lock-in', een toestand waarbij men ingesloten zit in het aantrekkingsgebied van een ongewenste attractor. Een attractor is daarbij een preferentietoestand van het in beschouwing genomen (complexe adaptieve) systeem. Als een attractorwisseling gewenst is, vraagt dat om een sterke beïnvloeding van buitenaf. Een geringe beïnvloeding resulteert niet in een attractorwisseling. Kairos – het juiste moment – is van belang omdat attractoren veranderen, zowel qua sterkte als positie.

<sup>26</sup> Het uitdempen van effecten is het gevolg van de 'rebound' effecten in het systeem zelf. Het systeem adapteert aan de nieuwe situatie. Het oog hebben voor rebound effecten is van belang, omdat daardoor teleurstellingen kunnen worden voorkomen. Voorbeeld: door het verplicht stellen van autogordels zijn mensen wilder gaan rijden. Ander voorbeeld: door dijken te bouwen worden de effecten van hoog water minder. Echter achter de dijken nemen de economische activiteiten toe, omdat men "toch veilig achter de dijk zit". Als het misgaat en een dijk bezwijkt, is de schade zeer groot.

Om door qwerty's heen te breken is het niet gewenst een interactief proces door te voeren. Daardoor verslapt de daadkracht en wordt onterecht de indruk gewekt dat bewoners invloed hebben. Bij het doorbreken van qwerty's is het van belang dat de overheid duidelijk aangeeft welke maatregelen worden genomen en beargumenteert waarom deze worden genomen. Ook dan geldt: "Doen wat je zegt en zeggen wat je doet". Als de argumenten goed zijn onderbouwd en tevens goed aansluiten bij de belevingswereld van bewoners – geen gemanipuleer – dan kan de acceptatie groot zijn. Bewoners werken niet mee aan iets waarvan zij het nut niet inzien. Dat blijkt onder andere uit de manier waarop is gereageerd op plannen voor de noordtak van de Betuwelijn. Nut en noodzaak werden sterk betwijfeld, maar mochten niet worden bediscussieerd. Dit heeft felle reacties opgeleverd.



Figuur 9. De juiste balans tussen top down en bottom up.

Er zijn ook vele processen die niet het doorbreken van qwerty's betreft. Veel inrichtingsvraagstukken hebben een dergelijk karakter. Daar is het van belang dat *echte* open planprocessen worden doorgevoerd, waarbij bewoners daadwerkelijk merken dat ze invloed hebben op het eindresultaat, bestaande uit maatregelen én doelen.

Het is de kunst voor overheden scherper in beeld te krijgen welke qwerty's actief zijn en wat de mogelijkheden en beperkingen zijn hierdoor heen te breken. Tevens is het van belang gevoel te ontwikkelen voor de juiste balans tussen qwerty-doorbreking (top down) en het organiseren van open planprocessen (met veel bottom up).

Voor mensen die in een streek wonen is het niet erg als ze zich moeten voegen naar algemeen belang, echter, er moet voldoende ruimte over zijn voor het realiseren van individuele doelen. Als mensen te veel worden beteugeld door de overheid – ook al zijn de intenties nog zo goed – ontstaan er fricties. Daarentegen, een slappe overheid die niet in staat is qwerty's te doorbreken, wordt ook niet gewaardeerd. Waarschijnlijk is het afkalven van de ruimtelijke kwaliteit in veel landelijke gebieden een echte qwerty. Dit vraagt om structurele veranderingen. Echter op veel fronten voelen de bewoners van het platteland zich al te veel beteugeld. In Bathmen is dat zeker het geval. Het doorbreken van de qwerty van de afkalvende ruimtelijke kwaliteit zou worden ervaren als een nieuwe overheids-bemoeienis die "toch niet werkt". Het vertrouwen is daarvoor te laag en er worden te veel bijbedoelingen verondersteld door de bewoners.

Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit is een kwestie van de juiste balans tussen vasthouden en loslaten. Het vraagt om de volgende stappen overheidswege:

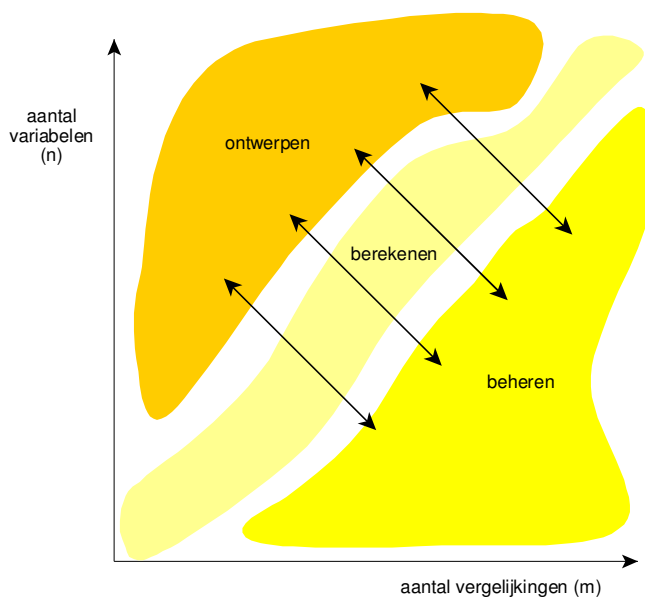
1. Het vaststellen van de aard en de omvang van de qwerty van de afkalvende ruimtelijke kwaliteit.
2. Het bepalen van de maatregelen met de kritische massa om de qwerty te doorbreken, waarbij uitgegaan wordt van de kaiologische tijd. Gevoel voor timing is essentieel.
3. Het in de praktijk waarnemen hoe de balans tussen top down en bottom up ervaren wordt.
4. Het nemen van de alle maatregelen voor het doorbreken van de qwerty zonder de balans ernstig te verstoren, hetgeen betekent dat naast extra beteugelende maatregelen op andere beleidsvelden meer vrijheid moet worden geboden.

De ervaring leert dat het vasthouden de overheid beter aangaat dan het loslaten. Wie via de bril van de complexiteitswetenschap kijkt, bemerkt ook dat dit principe van "vooral vasthouden aan bestaande structuren" ingebakken lijkt in de natuur van levende systemen. Echte verandering – transitie – verloopt dan ook meestal via een crisis. Echter, de ervaring leert tevens dat als er eenmaal door de ontstane fricties een crisis is opgetreden, de maatregelen worden afgezwakt. Er worden dan halve maatregelen genomen, met als gevolg dat de kritische massa ontbreekt om door de qwerty heen te

breken. Als de maatregelen bovendien genomen worden op een ongunstig moment, is een nieuw voorbeeld verkregen van beleid dat niet werkt.

## 9 Ontwerp en beheer

In de tekst is tot nu toe voornamelijk gesproken over planvorming, echter overheden – en andere actoren – doen meer. In figuur 10 zijn drie groepen van activiteiten weergegeven, op basis van de verhouding tussen vergelijkingen en variabelen: (1) ontwerpen, (2) berekenen en (3) beheren. Ontwerpprocessen beginnen als er een duidelijk ontwerpvragestuk ligt. Er vindt bijvoorbeeld in het kader van de reconstructie een herinrichting plaats. Kenmerk van een ontwerpproces daarbij is dat sprake is van veel vrijheidsgraden. Er zijn meer variabelen dan vergelijkingen (restricties). Ontwerp kan dan ook worden gezien als een creatief proces. Hierbij kunnen vele actoren worden betrokken. Als het uiteindelijke ontwerp gerealiseerd is, moet het gecreëerde worden beheerd. Beheren betekent meestal dat iets in een goede toestand – equilibrium – wordt gehouden. Veelal zijn daarbij meer vergelijkingen aanwezig dan variabelen. Beheerders zijn dan ook meesters in het afwegen van het belangen en het zoeken naar consensusoplossingen. Echter, de wereld rond het gecreëerde verandert en na verloop van *tijd* voldoet het niet meer. Er is dan een aanpassing gewenst. De ontwerpers komen weer in beeld. In de tijd ontstaat aldus een *ritme* waarbij beheerders en ontwerpers afwisselend aan zet zijn. De ontwerpfase leent zich daarbij goed voor interactiviteit, echter meestal is sprake van tijdsdruk. Voor het beheer is vaak veel tijd aanwezig, echter de vrijheidsgraden om interactiviteit zinvol te maken, ontbreken.



Figuur 10. Ontwerpen, beheren en berekenen.

Het is opvallend dat in de praktijk de kloof tussen ontwerpers en beheerders erg groot is. Zijn het andersoortige mensen? Beide groepen voelen hun beperkingen en lonken naar de diagonaal van figuur 10 waar het aantal variabelen vrijwel gelijk is aan het aantal vergelijkingen en oplossingen berekend kunnen worden. Op deze diagonaal manifesteert zich het bètagelijk. Vooral beheerders voelen er zich tot aangetrokken en zijn naarstig op zoek naar methoden voor goed rationeel beheer.

De indeling in figuur 10 is karikaturaal, echter in de praktijk duidelijk herkenbaar. Politici veroordelen zichzelf vaak tot het domein van beheer, waar het aantal vergelijkingen groter is dan het aantal variabelen. Zijn voelen zich lekkerder in een reactief onderhandelingsproces gericht op compromissen dan in een ontwerpproces. Dat geldt overigens niet voor alle politici. Planprocessen hebben vaak iets in zich van zowel ontwerp als beheer. De manier waarop planprocessen worden ingericht zijn echter meestal geschoeid op de beheersgedachte. Dit levert

merkwaardige taferelen op, waarvan het ontbreken van tijd en het doorvoeren van onlogische interacties voorbeelden zijn.

Een belangrijke systeeminnovatie is het wegnemen van het scherpe onderscheid dat aanwezig is tussen ontwerp en beheer en deze activiteiten meer met elkaar te verweven. Omgevingsvraagstukken vragen om een continue adaptatie en die wordt geleverd door ontwerpers en beheerders gezamenlijk. *Hierdoor krijgt ontwerp meer tijd en ontstaat bij beheer de mogelijkheid de afstand te verkleinen. Meer tijd en minder afstand kan alleen als beheersituaties worden ontworpen en beheer wordt gezien als een continu ontwerpproces, door alle schalen heen.*

## 10 Bathmen: epiloog (de Battum-up benadering)

De ruimtelijke kwaliteit in Bathmen kalft af. De qwerty laat zich omschrijven als een proces waarbij landschap geleidelijk transformeert naar een strak en struikloos geheel en bewoners vooral hun betrokkenheid tonen als er plannen zijn voor de gemeentelijke herindeling of nieuwe grootschalige infrastructuur. Overheidswege worden er prachtige nota's gepresenteerd waarin beleid staat vermeld ter vergroting van de omgevingskwaliteit (landbouw, natuur, waterbeheer, ruimtelijke ordening, cultuur, recreatie, etc.) echter het lijkt of deze voorbij gaan aan Bathmen ... en vele andere landelijke gemeentes. Ontwerpers richten zich met name op gebieden met veel dynamiek – daar liggen fantastische ontwerpogaven – en beheerders houden zich bezig met het wegwerken van gaten in wegdekken en het onderhoudsarm maken van groenvoorzieningen.

Een eerste stap ter doorbreking van deze qwerty, vanuit perspectief B, betreft de relatie tussen de economische dynamiek en de ruimtelijke kwaliteit. In de huidige situatie is hier sprake van éénrichtingsverkeer. De economische ontwikkelingen bepalen de mogelijkheden en beperkingen voor ruimtelijke kwaliteit. Theoretisch worden economische ontwikkelingen aangestuurd vanuit de ruimtelijke ordening, echter in de praktijk is daar weinig van te zien. Wat economisch moet gebeuren, gebeurt. De ruimtelijke ordening begeleidt de economische ontwikkelingen en corrigeert deze enigszins, doch van een krachtige aansturing is geen sprake (Hengeveld, 1999). Essentieel is het besef dat op termijn van éénrichtingsverkeer geen sprake meer is en ruimtelijke kwaliteit bepalend is voor economische ontwikkelingen die plaatsvinden. Een hoge ruimtelijke kwaliteit schept namelijk gunstige condities voor een gezonde economie. Nu wordt dit nog niet zo ervaren, zeker niet in het noorden en oosten van het land. In de Randstad ligt dat anders. Daar wordt een neerwaartse spiraal ervaren, gekenmerkt door een dichtslibbend wegennet, sociale segregatie, wegvluchtende kapitaalcrachtige bedrijven en afnemende voorzieningen, onder andere op cultureel gebied. Daar is de behoefte en rust en ruimte groot, echter, deze zijn schaars geworden.

Het is onverstandig het in gebieden die nu nog een hoge ruimtelijke kwaliteit hebben erop aan te laten komen en pas actie te nemen als er sprake is van een echte zorgwekkende toestand. Waar de ruimtelijke kwaliteit hoog is, moet deze tenminste worden behouden en bij voorkeur worden versterkt. *Bathmen zou aangewezen kunnen worden als een onthaastingsgebied, waar diversiteit prioriteit krijgt boven dynamiek. Dit sluit aan bij de behoefte van de bewoners, die voor een belangrijk deel Bathmen hebben uitgezocht als woonplaats vanwege de rust en de ruimte.*

De wijze waarop de ruimtelijke kwaliteit in Bathmen wordt versterkt, zou aangeduid kunnen worden als de *battum-up benadering*. Deze kenmerkt zich door de juiste balans tussen top down en bottom up en planning door de schalen heen, waarbij processen de tijd krijgen die ze nodig hebben. Voor een belangrijk deel wordt gehandeld vanuit de kaiologische tijd. Hiervoor is krachtig beleid nodig op het gebied van infrastructuur (en geluidsoverlast<sup>27</sup>), landschap, landbouw en ruimtelijke ordening. Er moeten heldere beperkingen worden opgelegd aan het gebied. Omdat hierdoor de balans tussen top down en bottom up uitslaat in de richting van een te grote overheidsbemoeienis, is het van belang bestaande regelingen tegen het licht te houden om na te gaan of een aantal hiervan niet kunnen worden opgeheven. Meer vasthouden vraagt om meer los laten.

Dit hoeft niet allemaal door de overheid te worden bedacht, maar kan tot stand komen in interactie met vele actoren op verschillende schaalniveaus; ook het schaalniveau van mens, boerderij en laantje. De regelingen en activiteiten hoeven ook niet uniform te zijn. Juist diversiteit kan het krachtig maken.

---

<sup>27</sup> Het is de vraag hoe krachtig beleid zich verhoudt tot de plannen voor modernisering van het instrumentarium voor geluidsbeleid (MIG).

In Bathmen zijn enige factoren aanwezig die gunstig zijn voor een planproces dat op korte termijn aanvangt. Ten eerste, de landelijke gemeente Bathmen maakt een volwaardig deel uit van Landstad Deventer. Er ligt een visie voor de regio die veel draagvlak heeft onder de bevolking. Uiteraard zitten er wel vele pijnpunten in, onder andere voor de landbouw, echter de basis is goed. Het te lang uitstellen van de uitwerking van de ideeën die uit het planproces zijn voortgekomen, is ongunstig. Ten tweede, er is de laatste jaren een groep bewoners actief geweest, in dit essay kortweg aangeduid als Platform Battum. Er is dus al een basis aanwezig voor het kennisnetwerk dat nodig is voor het betrekken van de derde arena. Dat is ook gunstig voor de ontsluiting van EU-subsidiestromen. De EU eist namelijk dat bij stimuleringsregelingen voor gebiedsgericht beleid er een “Local Action Group” aanwezig is. In vele landelijke gebieden worden Local Action Groups op vrij kunstmatige wijze opgericht, vooral om aan de voorwaarden voor subsidie te kunnen voldoen. In Bathmen is een groep actief die daadwerkelijk functioneert en zelf heeft aangegeven nu eens niet vanuit de verdediging te willen handelen, maar op pro-actieve wijze.

Ten derde, de gemeentelijke herindeling is voor gemeente Bathmen nog steeds geen voldongen feit. Verschillende mogelijkheden staan nog open. Vanuit Platform Battum is het idee ontstaan om Bathmen als zelfstandige gemeente te laten bestaan. Het besef is reeds lange tijd in Nederland doorgedrongen dat schaalvergroting niet altijd resulteert in verbeteringen. Daar waar vele gemeenten druk bezig zijn met samenvoeging, splitsen de grotere zich op in stadsdelen. Er is niet één ideale schaal waarop alles geprojecteerd kan worden. Duidelijk is wel dat een grote gemeente meer mogelijkheden heeft om specialistische diensten aan te bieden en kritische massa te ontwikkelen om door ongewenste patronen – qwerty’s – heen te breken. Echter, het intieme van een gemeente als Bathmen biedt goede condities voor beleid waarin betrokkenheid en vertrouwen een kans krijgen en er gepland wordt door de schalen heen. Is het mogelijk de voordelen van een grote gemeente en een kleine gemeente te combineren? Onderzocht zou moeten worden welke schaal het meest passend is voor welke activiteit. Op basis van de resultaten van een dergelijk onderzoek zou bepaald kunnen worden welke taken door de gemeente Bathmen zelf kunnen worden behartigd, wat door de eigen bewoners kan worden gedaan en welke diensten van de gemeente Deventer kunnen worden ingehuurd.

Perspectief B(attum), gericht op meer tijd en minder afstand, vraagt om systeeminnovaties. In de afsluitende paragraaf worden deze benoemd. Daarbij geldt dat de innovaties niet alle op afstand kunnen worden uitgedacht. Ze krijgen vorm via interactie met de praktijk. Schön (1991) duidt dat aan als Reflection-in-Action. Voor de uitwerking is het zinvol een drietal landelijke gemeenten in Nederland te selecteren. Dit zijn dan de *barometergemeenten* voor economische dynamiek en ruimtelijke kwaliteit. In deze gemeenten kunnen ideeën voor een battum-up benadering worden uitgetest. Essentie daarbij is dat niet een planproces wordt doorlopen dat zich richt op genormeerd gelijk, maar waar door de schalen heen en vanuit verschillende invalshoeken een beleid en een praktijk tot stand komen waar de betrokken actoren *trots* op zijn. Bathmen kan één van deze gemeenten zijn!!

## 11 Innovatieopgaven

De bespiegelingen in dit essay maken enige systeeminnovaties zichtbaar. Het handelen vanuit perspectief B is geen dagelijkse zaak. Er moet een transitie voor worden doorlopen. Het planproces in Nijmegen voor het waterplan laat zien dat het wel mogelijk is en dat het daadwerkelijk resulteert in betere resultaten. Echter het kost veel inspanning en de uitkomsten zijn soms erg onzeker. In het kader van ICES-KIS kunnen de volgende vier systeeminnovaties worden uitgewerkt voor het landelijke gebied.

### Het volwaardig inbrengen van tijd (1)

Dat tijd een rijk begrip is, moge duidelijk zijn. In dit essay is aandacht besteed aan de waarden van de geschiedenis, het heden en de toekomst, de tijd als vriend of vijand, de verschillende vormen van tijd (chronologisch en kairologisch) en de relatie tussen dynamiek en diversiteit. Planvorming verandert sterk als de vele aspecten van tijd volwaardig worden ingebracht. Het brengt planvorming dicht bij de realiteit en ook bij de belevingswereld van mensen. Bovendien wordt de diversiteit – als karakteristiek van ruimtelijke kwaliteit – beïnvloed als de mate van dynamiek als stuurvariabele in het proces wordt gehanteerd. Als er daadwerkelijk wordt gestreefd naar diversiteit, vraagt dat om onthaasting. Processen moeten de tijd krijgen die ze nodig hebben.

Vanuit deze begrippen kan een wijze van planvorming (beleid, ontwerp en beheer) worden vormgegeven waarbij geen vaste doelen worden gehanteerd en op adaptieve wijze, via de weg van



de geleidelijkheid, een gebied een transformatie doormaakt waarbij bij elke verandering wordt nagegaan welke mogelijkheden aanwezig zijn voor de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit.

### **Het plannen door de schalen heen (2)**

Bij planprocessen kunnen verschillende schaalniveau worden onderscheiden, waarbij op elk schaalniveau andersoortige processen worden waargenomen. De actoren die bij een planproces worden betrokken kennen niet aan alle processen op elk schaalniveau evenveel waarde toe. Ze maken keuzes. Dat geldt niet alleen voor bewoners, maar ook voor de planmakers zelf. Ieder selecteert zijn eigen waarden en spant daarmee een eigen waarheid op.

Bij planprocessen in landelijke gebieden is het van belang dat draagvlak ontstaat en tenminste lose-lose-situaties worden voorkomen. Essentieel is het vertrouwen dat actoren in elkaar hebben. Daarvoor is het van belang dat de plannen die worden ontwikkeld herkenbaar zijn voor de betrokkenen. Dit lukt alleen als door de schaalniveaus wordt gepland, hetgeen vraagt om een aanpassing van de huidige planvormingspraktijk.

### **De balans tussen vasthouden en loslaten (3)**

De praktijk leert dat het invoeren van nieuwe regels eenvoudiger is dan het opheffen van oude regels. Het meer grip willen krijgen op processen (vasthouden) domineert in beleidsland ten opzichte van het ruimte geven aan eigen inzichten (loslaten). Echter, effectieve leerprocessen worden alleen verkregen als er een gezonde balans is tussen vasthouden en loslaten. Wie kinderen opvoedt weet dat het temmen van kinderen hun ontwikkeling in de weg staat, doch dat het niet consistent bijbrengen van regels ook nergens toe leidt. Kinderen die zeer streng zijn opgevoed ontsporen als ze voor het eerst vrij op kamers wonen en een experiment van ouders in de jaren '70 laat zien dat kinderen erg ongelukkig worden als ze volledig vrij worden opgevoed. Te veel orde is niet goed, echter te veel chaos ook niet. De gezonde balans markeert de middenweg tussen orde en chaos.

Vernieuwing van de planningspraktijk betekent dat er meer aandacht wordt besteed aan het loslaten van regels. Er wordt meer chaos – en ook meer onzekerheid – in het planproces toegelaten. In een omgeving waarin steeds vaker schuldvragen worden gesteld en schadeclaims worden ingediend, is dit erg lastig.

De balans tussen vasthouden en loslaten is gekoppeld aan de vraag: bottom up of top down? Qwerty-analyses kunnen hierbij ondersteuning bieden.

### **De versmelting van ontwerp en beheer (4)**

Ontwerpers en beheerders opereren vaak onafhankelijk van elkaar. Dat sluit ook aan op de huidige manier van planvorming. Echter als door tijd- en ruimteschalen heen wordt gepland, kan deze scheiding niet worden gehandhaafd. Het opheffen van de strikte scheiding levert duidelijke voordelen op: ontwerpers krijgen meer tijd en beheerders krijgen meer vrijheidsgraden. De benodigde systeeminnovatie bestaat uit de vormgeving van beherend ontwerpen en ontwerpbeheer. Vaak wordt bij het begrip 'beheerder' gedacht aan de beheerder van de openbare buitenruimte. Echter in de landelijke gebieden kunnen de boeren ook worden gezien als landschapsbeheerders. Boeren – en ook andere bewoners – zullen nadrukkelijker betrokken worden bij het ontwerpproces. Hier ligt een belangrijke uitdaging. Vooral Local Action groups kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

Deze vier systeeminnovaties hangen met elkaar samen. Dat blijkt vooral als door de bril van de complexiteitswetenschap wordt gekeken. Alle vier dragen ze bij aan de vergroting van de complexiteit van het planproces. Deze vergroting van de complexiteit is nodig voor het doorlopen van de gewenste transitie. Inzichten uit de complexiteitswetenschap, die in dit essay voor een belangrijk deel naar de voetnoten zijn verwezen, kunnen dan ook behulpzaam zijn bij de verdere uitwerking van de systeeminnovaties.

## **Erkentelijkheid**

Dit essay is tot stand gekomen mede dankzij Nelleke Domburg, Berto Meeuwissen, Willem Seine en Reinder Siebinga, alle medewerkers van Tauw die meer dan ikzelf actief zijn in het landelijke gebied. Tevens gaat veel dank uit naar de leden van Platform Battum.

## **Referenties**

Achterhuis, H. (1992). "Lewis Mumford: Cultuur en techniek". In: Achterhuis, H. (red.) (1992). *De maat van de techniek. Zes filosofen over techniek*. Uitgeverij Ambo, Baarn.

- Axelrod, R. (1997). *The Complexity of Cooperation. Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton University Press, New Jersey.
- Bak, P. (1996). *How Nature Works. The science of Self-Organized Criticality*. Copernicus Springer-Verlag, New York.
- Berends, P.H.K. en Geldof, G.D. (1996) *Discussienotitie over waarden en leidende principes (tweede concept)*. Opgesteld in opdracht van Projectteam NW4, juli 1996.
- Cornelis, A. (1999). *De vertraagde tijd*. Essence, Middelburg.
- Geldof, G.D., Grin, J., Hajer, M. en Woerkum, C.M.J. van (2000). *Betrokkenheid van burgers bij het waterbeheer*. Essay geschreven in opdracht van AWT en NRL0.
- Geldof, G.D. (2001). *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*. Proefschrift (eindconcept). Wordt verdedigd op 11 januari 2002 aan de Universiteit Twente te Enschede.
- Gell-Mann, M. (1994). *De Quark en de Jaguar. Avonturen in eenvoud en complexiteit*. Uitgeverij Contact, Amsterdam
- Glasbergen, P. en Driessen, P.P.J. (1993). *Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. SDU Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag.
- Gleick, J. (1999). *Faster. The acceleration of just about everything*. Pantheon Books, New York.
- Habermas, J. (1989). *De nieuwe onoverzichtelijkheid en andere opstellen*. Uitgeverij Boom, Meppel.
- Hengeveld, H. (1999). *Water, ruimtelijke ordening en economie*. Lezing voor Vereniging Waterstaatsbestuur en Waterstaatsrecht op 2 juni 1999.
- Herngreen, R. (2001). *De burger, hinderpaal of principaal? Over belangenvertegenwoordiging, deskundigensubjectiviteit en plankwaliteit*. In "Focus op de praktijk, een uitgave in het kader van het project "Van rationeel naar adaptief beheer van de openbare buitenruimte" van de CROW, Ede.
- Leeuwen, C.G. van (1966). A relation theoretical approach to pattern and process in vegetation. *Wentia* 15: pp. 25-46.
- Rotmans, J., Kemp, R., Asselt, M. van, Geels, F., Verbong, G. en Molendijk, K. (2000). *Transities & transitie management. De casus van emissiearme energievoorziening*. International Centre for Integrative Studies, Maastricht.
- Schön, D.A. (1991). *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*. Arena, Ashgate Publishing, England.
- Vuurboom, M. (2001). *De doorwerking van integrale waterplannen*. Afstudeerscriptie Universiteit van Twente, Civiele Technologie & Management.
- Waldrop, M.M. (1993). *Complexity, The emerging science at the edge of order and chaos*. Viking Books, London.