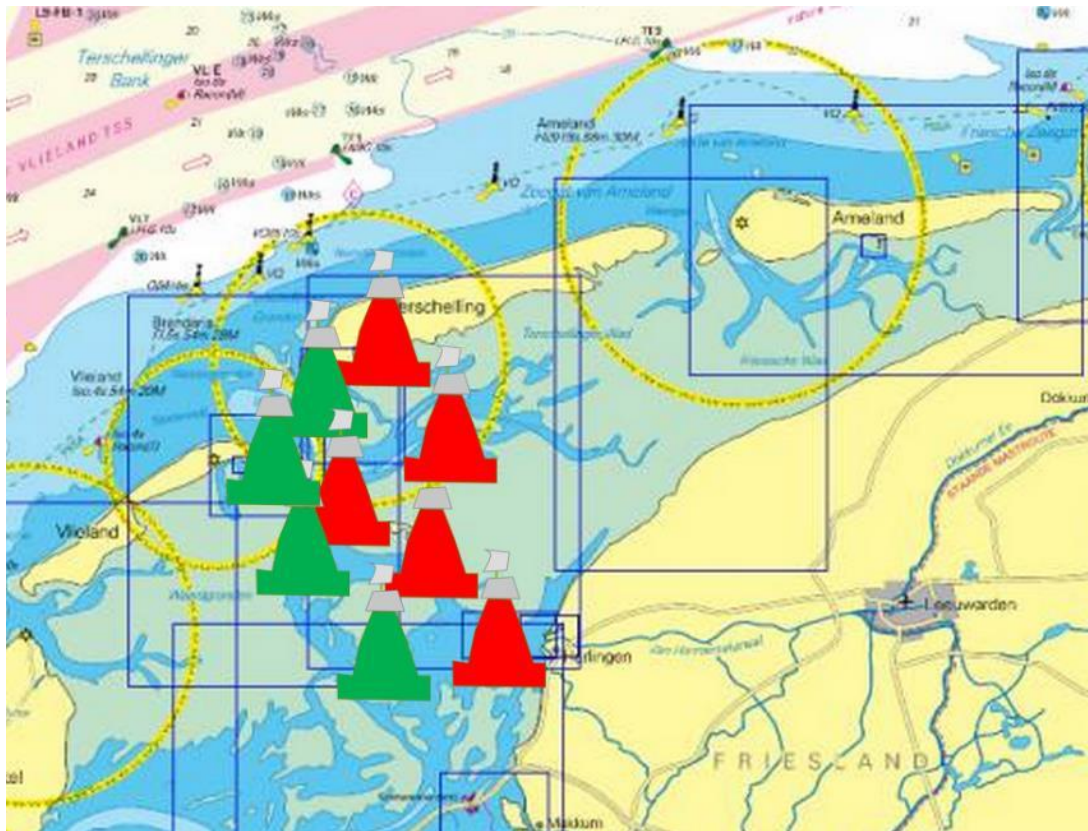


BAKENS

Het geleiden van complexe processen in de leefomgeving

Versie 1



10-2-2021
Geldof c.s.
Govert Geldof

BAKENS

Het geleiden van complexe processen in de leefomgeving

INHOUD

<u>1</u>	WAAROM?	4
<u>2</u>	MENS, MODEL EN METING	6
2.1	VERSCHILLEN BENUTTEN	6
2.2	MEER DAN MODELLEN EN METINGEN: MENSEN EN NIET-LINEARITEIT	7
2.3	BAKENS ALS 'FILTER' BIJ DE COMBINATIE VAN INTEGRAAL EN GEÏNTEGREERD	8
<u>3</u>	EEN INTEGRALE WERKWIJZE	9
3.1	SAMENHANG	9
3.2	PERSPECTIEF	10
3.3	COMPOSITIE VAN HET GEHEEL	11
<u>4</u>	EEN GEÏNTEGREERDE WERKWIJZE	12
4.1	BEIDE VOETEN OP DE GROND	12
4.2	EEN LANDSCHAP VOL VERHALEN	13
4.3	HET AANEENRIJGEN VAN WAARDEN	13
<u>5</u>	DE METAFOOR VAN DE WADDENZEE	14
5.1	COMPLEXITEIT	14
5.2	HET ONTBREKEN VAN BAKENS	14
5.3	FRICTIE	16
5.4	CONCURRENEN	16
5.5	PILOTS	17
<u>6</u>	BAKENS IN DE OMGEVINGSVISIE	19
6.1	WAT IS EEN VISIE?	19
6.2	STURING	20
<u>7</u>	BAKENS GEKARAKTERISEERD	21

7.1	DE GRENS TUSSEN ORDE EN CHAOS	21
7.2	PARADOXEN	21
7.3	HET LADEN MET ERVARINGEN	22
<u>8</u>	<u>HET PLAATSEN VAN BAKENS</u>	<u>23</u>
8.1	BAKENSESSIES	23
8.2	WERKPLAATSEN EN MOMENTEN VAN DE MOEITE	25
8.3	ENERGIETRANSITIE	27
<u>9</u>	<u>ADAPTEREN: HET VERZETTEN VAN BAKENS</u>	<u>28</u>
9.1	STURING IN DE PRAKTIJK	28
9.2	MENS, MODEL EN METING	28
9.3	JONGEREN	29
9.4	POLDEREN	30
9.5	AFRONDEND	31

1 Waarom?

Waarom dit essay? Omdat ik denk dat bakens het antwoord leveren op de vraag hoe we moeten omgaan met de [complexiteit](#) die we waarnemen en ervaren in de leefomgeving. De processen die zich er voltrekken vertonen samenhang en zijn deels strijdig met elkaar. In relatie tot klimaat en milieu hebben overheden pittige opgaven voor zichzelf geformuleerd. Zo moeten we in 2030 reeds de uitstoot van broeikasgassen met 50% hebben gereduceerd ten opzichte van 1990 en moet er in 2050 sprake zijn van een volledige circulaire economie. We voelen de noodzaak te adapteren aan optredende veranderingen en een brug te slaan met sociale vraagstukken. Voor het voortbestaan van menselijk leven op aarde is vergroting van de biodiversiteit cruciaal. Ga zo maar door. Dit is geen varkentje dat je even wast. En dat in een context waar het [vertrouwen](#) in overheden niet bijster groot is en sommige politieke partijen stemmen winnen door bij omgevingsvraagstukken de kop in het zand te steken.

Als de problematiek complex is – valt dat te ontkennen? – dan zullen deze ook als zijnde complex moeten benaderen. Dat klinkt als de logica van een koe, maar toch zie ik nog veel complexiteitsontkenning. En als ik vervolgens in de [Volkskrant van 18 januari 2021](#) lees dat er in de proeftuinen rond aardgasvrije wijken gedurende twee jaar in geheel Nederland 206 woningen daadwerkelijk van het gas af zijn, dan verbaast mij dat niet op de een of andere manier. We maken het te ingewikkeld¹.

Een belangrijk aanhaakpunt voor dit essay betreft de roep van vooral Rijksadviseurs en politici om meer regie van de Rijksoverheid in de ruimtelijke ordening in Nederland. “Het wordt een zootje,” hoor je regelmatig zeggen. “Ons landschap verrommelt.” Er wordt verlangd naar de heroprichting van het Ministerie van VROM². In de [Volkskrant van 14 januari](#) staat een mooi interview met Hans Leeflang hierover. Ik ben het eens met de roep om meer centrale regie, maar volgens mij red je het daarmee niet. De wereld is namelijk sterk veranderd sinds de introductie van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. Er is meer nodig... en dan komen de bakens in beeld. Veel heeft te maken met de [Omgevingswet](#) die mogelijk 1 januari 2022 in werking gaat treden. Met deze wet worden vele wetten samengevoegd en wordt een verdergaande decentralisatie van overheidstaken en -verantwoordelijkheden voortgezet. Is decentralisatie wel zo verstandig?

Dan is er een nog fundamentele motivatie om dit essay te schrijven. In 1988 presenteerde de archeoloog Joseph Tainter³ een historische analyse van de ineenstorting van complexe samenlevingen. Je leest er zo nu en dan over in kranten. Complete culturen zijn in korte tijd

¹ Ik maak nadrukkelijk onderscheid tussen complex en ingewikkeld. Wie daar meer over wil weten verwijst ik naar mijn [filmpje op YouTube](#) hierover.

² Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

³ Tainter, J.A. (1988) *The Collapse of Complex Societies*. Cambridge University Press.

van de kaart geveegd. Bij de ene was langdurige droogte een belangrijke oorzaak, bij de andere een ernstige epidemie. Vaak waren deze de nekslag. Er zat nog een laag onder, zo ontdekte Joseph Tainter. In elke samenleving neemt de complexiteit toe. De machthebbers (bestuurders) proberen zo goed als mogelijk deze ontwikkeling bij te benen, maar op een gegeven moment lukt dat niet meer. Ze verkrampen. De maatregelen die ze nemen werken eerder averechts dan dat ze recht doen aan de complexe structuur die is ontstaan. Er verrijzen spanningen die zich opeens – *pats* – kunnen ontladen. Niet zelden is decadentie een goede voorspeller van een ineenstorting.

Ik hoop – en daarmee ben ik een optimist volgens [Arun Jain](#) met wie ik een dialoog heb over het fenomeen van de ineenstorting – dat we nu wel de kennis en ervaring hebben om de complexiteit van de huidige samenleving te kunnen herkennen, erkennen en hanteren.



Figuur 1. Een niet al te optimistisch scenario (bron: [MacKay Cartoons](#)).

Mijn verwachting is dat bakens bijdragen aan het versterken van zowel de centrale regie als ons vermogen om te gaan met de complexiteit van de uitdagingen die we op ons bordje hebben liggen. Bakens helpen ons te navigeren door een complex landschap. De Omgevingswet biedt qua timing een geschikte mogelijkheid heldere bakens te plaatsen om die in een later stadium, waar nodig, te verzetten. Ze staan symbool voor adaptiviteit.

2 Mens, model en meting

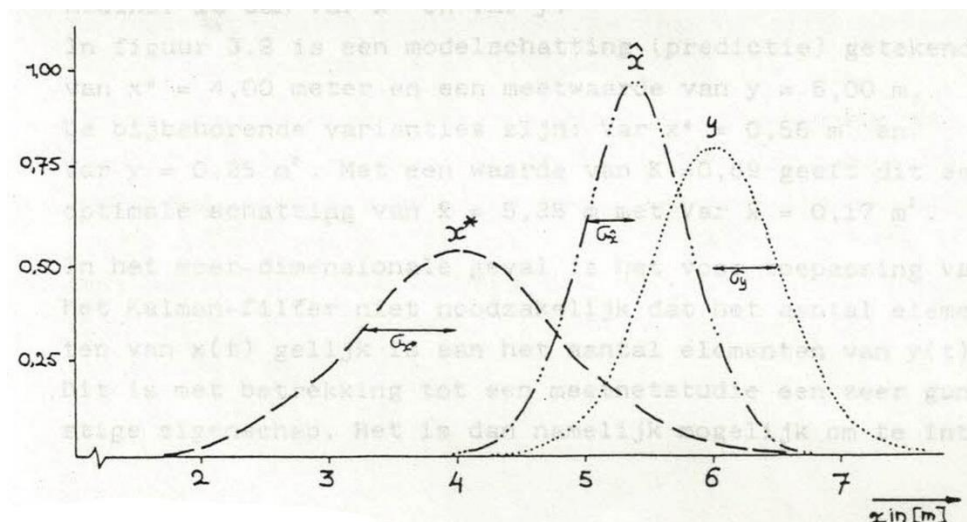
2.1 Verschillen benutten

In neem even een aanloop om te komen tot het principe van bakens en grijp terug naar mijn eigen afstuderen aan de TU Delft in 1986. Het onderwerp waarin ik mij mocht vastbijten betrof de grondwaterproblematiek in steden. Veel woningen, vooral in wijken die in de jaren '50 en '60 volgens het principe van stempelstedenbouw zijn neergezet, waren bouwfysisch in slechte staat. Omdat er slecht bouwrijp was gemaakt, stond er vaak water in kruipruimten. Allergenen, als gevolg van schimmelvorming, werden via lekke begane-grondvloeren de woonruimten ingeblazen, met negatieve gevolgen voor de volksgezondheid.

Een deelstudie betrof het ontwikkelen van een systeem voor het in kaart brengen van de grondwaterstanden. Als je wilt weten hoe grondwaterstanden verlopen, zowel in tijd als ruimte, heb je twee belangrijke informatiebronnen:

- Rekenmodellen;
- Meetwaarden.

Ik werd op het spoor gezet van het zogenaamde [Kalmanfilter](#). Dat is een algoritme waarmee je berekende modelwaarden en metingen met elkaar kunt combineren. Het is ooit ontwikkeld om aan maanlander zacht te laten landen. Als je remraketten te laat inzet, valt de maanlander te pletter. Zet je ze te vroeg in, dan gaat dat ten koste van veel brandstof. Je wilt daarom als astronauten weten wat de afstand tot de maan is en met welke snelheid je het maanoppervlak nadert. Het Kalmanfilter zorgde ervoor dat de beschikbare informatie zo exact mogelijk werd gepresenteerd. Tegenwoordig zit het in vele navigatiesystemen.



Figuur 2. Plaatje uit [deelrapport](#) afstuderen TU Delft over meetnetten (1986).

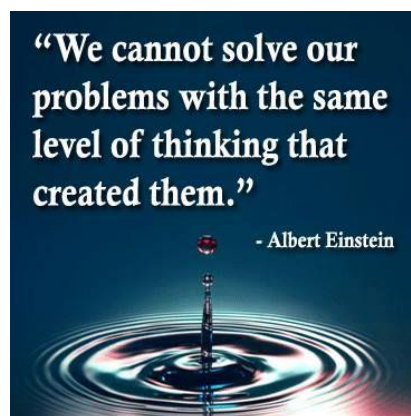
Het gaat mij hier niet om het filter zelf en zeer zeker niet om de wiskunde die erachter zit, maar om het principe. Je hebt twee *verschillende* bronnen. Beide hebben sterke en zwakke punten. Als ik een grondwatermodel hanteer, kan ik de grondwaterstanden overal en altijd

berekenen, echter behoorlijk onnauwkeurig. Als ik een grondwaterstand meet, weet ik vrij exact wat de waarde is op die plek op dat moment, maar kan ik niet veel vertellen over hoe de situatie honderd meter verderop is. Het knappe van het filter is dat deze de sterke punten van beide bronnen benut om de zwakke punten af te dekken. Daardoor krijg je een goed beeld van hoe de grondwaterstanden verlopen. Het filter stelde mij in staat een optimaal meetnetwerk in te richten.

Het mooie is dat je via dit principe vrij eenvoudig de link kunt leggen met sociale processen. Ieder mens heeft sterke en zwakke punten en juist in de *samenwerking* zijn mensen in staat grote zaken te verrichten. De blinde en de dove helpen elkaar, zo hoor je regelmatig. Dat stelt wel eisen aan de wijze waarop je met elkaar communiceert.

2.2 Meer dan modellen en metingen: mensen en niet-lineariteit

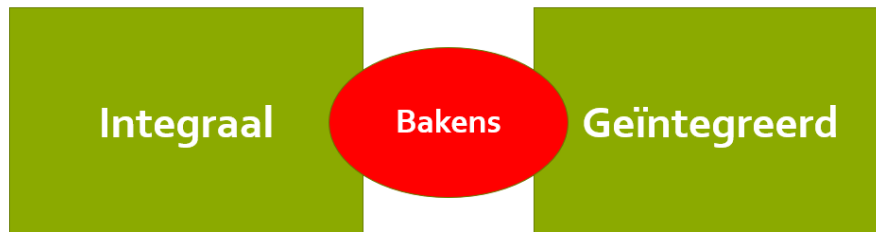
De vraagstukken die we nu aanschouwen zijn meeromvattend dan het combineren van model- en meetwaarden. Er zijn tenminste twee dimensies die de complexiteit vergroten. Ten eerste: als we zo willen sturen dat er significant verbeteringen optreden, moeten ook *mensen* in beschouwing worden genomen als bron van informatie en kennis. Het gaat dus om mens, model en meting. We zijn zelf een onderdeel van het systeem dat we aansturen. De drie bronnen tezamen leveren ons houvast voor het formuleren van handelingsperspectief. Een bijkomend 'probleem' daarbij is dat je dat wat mensen inbrengen meestal niet kunt vangen in getallen. Begin jaren '90 heb ik samen met o.a. Chris Griffioen nagedacht over de combinatie van de drie bronnen, zodat ze elkaar in hun kracht zetten. Door de sterke punten van alle drie te benutten, filter je de zwakke punten als het ware weg. Dit heeft geresulteerd in een paper op het [ICID-congres](#) in Den Haag 1993: "[Man, Model and Measurement](#)". Het is nog wat knullig, maar in aanzet was er al een basis gelegd voor wat ik nu presenter in dit essay.



Figuur 3. De kern van niet-lineaire vraagstukken.

Ten tweede: de processen waar we mee te maken krijgen zijn *niet-lineair* van aard. Als het gaat om het laten landen van een maanlander op de maan, dan kun je het probleem van een te hoge snelheid oplossen door de remraketten krachtiger te laten werken. Dat is lineair. Bovendien, het doel staat vast. Op het moment dat het ruimtevaartuig met alle vier poten

een zachte landing maakt, is het doel bereikt. Bij klimaatverandering zijn oorzaak-gevolgrelaties minder eenvoudig en zijn doelen in beweging. Zo kun je het vertrouwen van bewoners in de overheid niet herstellen door de remraket van het wantrouwen krachtiger te laten werken. Processen zijn verweven met elkaar en vertonen vele onzekerheden. Mede door de [chaos](#) zijn ze *structureel* onzeker: je weet niet wat er gaat gebeuren en je kunt niet weten wat er gaat gebeuren. Niet-lineariteit is een karakteristiek van complexe processen.



Figuur 4. De drie begrippen die centraal staan in dit essay.

2.3 Bakens als ‘filter’ bij de combinatie van integraal en geïntegreerd

Nu de stap naar bakens. Wat het Kalman-filter bewerkstelligt bij de combinatie van model- en meetwaarden, zo moeten bakens ervoor zorgen dat een integrale werkwijze en een geïntegreerde werkwijze elkaar in hun kracht zetten. Deze twee benaderingen van processen in de leefomgeving verschillen sterk van elkaar. Ze hebben beide hun sterke en zwakke punten. Mijn stelling is dat als je beide naast elkaar hanteert en heldere bakens plaatst, we een hoge mate van complexiteit kunnen behappen.

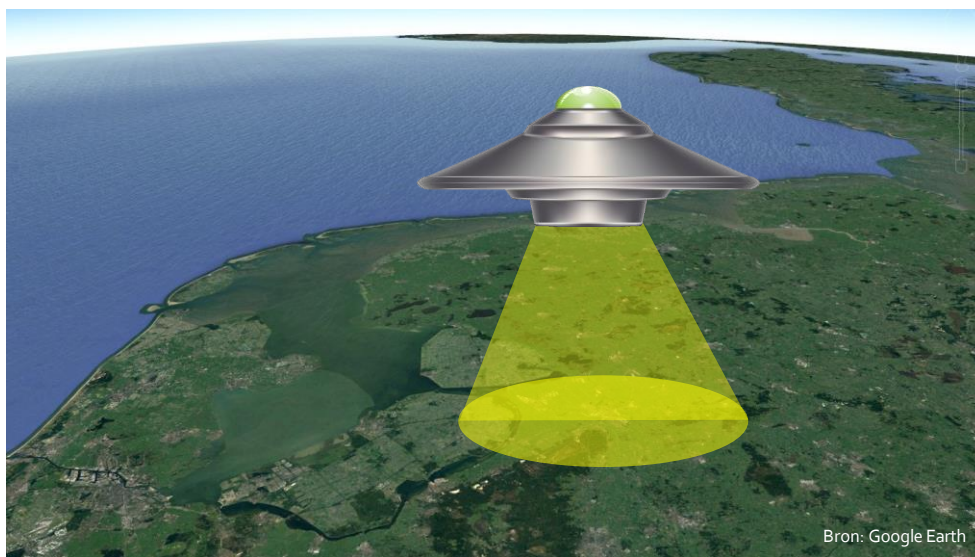
Mogelijk denken sommigen dat integraal hetzelfde is als en geïntegreerd. Ik zie ook dat de begrippen in de [Nationale Omgevingsvisie](#) door elkaar worden gebruikt. Jammer. Het onderscheid is wezenlijk. Bijvoorbeeld, als een gezin uit Syrië gesetteld is in onze samenleving en de vrouw een kledingwinkel in een dorp heeft opgezet, zeggen dat ze zijn geïntegreerd. Daarnaast kunnen we op integrale wijze naar de vluchtelingenproblematiek kijken. Je ziet dan de rampspoed die zich voltrekt in sommige landen en de noodzaak voor mensen weg te trekken naar betere oorden. In de wereldgeschiedenis zijn er constant verplaatsingen van groepen mensen geweest. De Geldofs, zo is mij verteld, zijn geworteld in de Hugenoten. Je merkt dat de schaal van kijken bij integraal anders is dan bij geïntegreerd. Wat fundamenteler is: de invalshoek is anders. Integreren doe je vanuit een deelnemers-perspectief, vanuit de praktijk, bij een integrale beschouwing heb je een toeschouwers-perspectief. Bakens geleiden de vluchtelingenproblematiek en helpen de vluchtelingen bij het vinden van de weg door alle moeilijkheden heen. Ze maken het navigeren eenvoudiger en in dit geval menselijker.

In mijn laatste boek [Halvering van de waanzin](#) werk ik de begrippen integraal en geïntegreerd meer in detail uit, zo ook de perspectieven van toeschouwer en deelnemer. In de volgende hoofdstukken vat ik ze samen.

3 Een integrale werkwijze

3.1 Samenhang

Vanaf halverwege de jaren '80 is er gewerkt aan verschillende vormen van integraal beleid. Men was zich bewust van het feit dat facetten van het leven te versnipperd werden benaderd. Voor ieder 'dingetje' was er een discipline of een sub-discipline. In een geleidelijk proces hebben we een ontwikkeling doorgemaakt van multidisciplinair naar interdisciplinair en transdisciplinair. Mensen uit verschillende disciplines beschouwden een problematiek op gezamenlijke – integrale – wijze. Zo kregen we onder andere integraal waterbeheer, integrale gezondheidszorg en integraal verkeers- en vervoersbeleid.



Figuur 5. Bij een integrale beschouwing hang je als het ware boven een gebied.

De kracht van een integrale benadering is de samenhang. Als het gaat om de leefomgeving hang je als het ware boven een gebied (zie Figuur 5). Dan zie je een patroon van gebieden (stedelijk, agrarisch en natuur) en stromen (water, wegen, ecologische verbindingzones). In overleg ken je daar functies en bestemmingen aan toe. Als het om water gaat, dan is de kracht van de integrale benadering dat je naar de combinatie van grondwater, oppervlaktewater, waterkwaliteit en waterkwantiteit kijkt en ook natuurwaarden nadrukkelijk in beschouwing neemt. In sommige woonwijken kan een vijver een bergingsfunctie hebben waarbij het meteen de functie als 'kijkwater' vervult en de wandelpaden langs de oevers waarde hebben voor de inwoners die de mogelijkheid hebben binnen de eigen wijk te recreëren.

De werkwijze bij integraal beleid is dat er naar het geheel wordt gekeken, waarbij een balans wordt opgemaakt van:

1. "Daar zijn waarden aanwezig die we willen behouden";
2. "Daar voltrekt zich iets bijzonders. Dat willen we stimuleren";

3. “Daar kunnen zich op termijn problemen voordoen. Deze moeten we voorkomen”;
4. “Daar is sprake van een verstoorde situatie. Deze gaan we repareren.”

Op basis van de wens te behouden, stimuleren, voorkomen en repareren worden doelen en maatregelen geformuleerd die bijdragen aan het “willen” en het “moeten”. Er worden plannen opgesteld met bijpassende financiering. De inzet is om overeengekomen doelen zo efficiënt mogelijk te realiseren. Vele modelstudies onderbouwen de optimale strategieën.

Het is deze werkwijze waarnaar de Rijksadviseurs terugverlangen (zie hoofdstuk 1). De integrale benadering voorkomt dat het een rommeltje wordt. De gewaarwording dat we in de huidige situatie teveel werken langs de lijn van marktgerichte – geldgestuurde – projecten baart zorgen. Een integrale benadering levert bouwstenen voor strakke centrale regie. Eerst komt er een nationaal plan, gevolgd door provinciale plannen. Gemeenten en waterschappen geven er vervolgens praktische invulling aan. Een punt van zorg is evenwel dat er dan nog wel gezorgd moet worden voor draagvlak. Je ziet dan ook in toenemende mate dat “burgers mogen participeren”. In principe mogen ze dan actief meedenken en meebeslissen over plannen die overheden ontwikkelen.

3.2 Perspectief

Het perspectief bij een integrale werkwijze is vooral beschouwend en toeschouwend (zie Figuur 6). Processen worden dan ook zoveel mogelijk geobjectiveerd. In een integraal proces spreken medewerkers van overheden en onderzoekers vaak over “die mensen” en “de mensen”. Of: “de burger”. Er is sprake van enige afstand.



Figuur 6. Drie perspectieven.

Het zwakke punt van een integrale benadering is dan ook dat het bij complexe processen steeds moeilijker wordt “draagvlak⁴ te creëren”. Op het moment dat opgaven met elkaar verbonden worden en meer mensen en aspecten in beeld komen, wordt het steeds lastiger de slag te maken van idee naar realisatie. Je kunt de volledige complexiteit van wat zich afspeelt in de realiteit niet mee behappen. Wij overschatten ons vermogen integraal te denken en te werken.

⁴ Belangrijk besef is dat [draagvlak](#) opeens kan ontstaan en ook plotsklaps kan verdwijnen. Het heeft niet de robuustheid van heipalen.

3.3 Compositie van het geheel

De schoonheid van integraal werken betreft het vermogen van betrokkenen om gezamenlijk een gevoel te krijgen voor de compositie van het geheel, in ruimte en tijd. In het voorwoord van mijn proefschrift over [*Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*](#) hanteer ik de metafoor van een kunstschilder voor het proces van creëren.

“Een kunstschilder laat in een creatief proces een schilderij ontstaan, waarbij hij vooraf slechts globaal een beeld voor ogen heeft van het eindproduct. Hij zet lijnen op het witte doek, waaruit geleidelijk een compositie ontstaat. Tijdens het proces van schilderen vindt regelmatig bijstelling plaats en soms worden delen opnieuw uitgewerkt. De schilder bevindt zich gedurende dit creatieve proces tenminste op twee afstanden van het werk. Meestal bevindt hij zich dicht op het doek, waarbij hij contouren uitzet en details invult. Echter, zo nu en dan doet hij een paar stappen achteruit om het geheel te kunnen overzien. Hij beoordeelt dan de compositie, de samenhang. Geïnspireerd loopt hij vervolgens weer richting doek om onderdelen verder uit te werken.”

Het dicht op het doek invullen van details kan worden gezien als een geïntegreerde werkwijze. Het doen van een paar stappen achteruit om het geheel – de compositie – te kunnen overzien, karakteriseert een integrale benadering. Beide zijn nodig om tot een goed resultaat te komen. Dat het resultaat bij aanvang deels een verrassing is, noemen we [*emergentie*](#). Een schilderij ontstaat en wordt niet gededuceerd uit beschikbare informatie. Dat maakt het spannend.

4 Een geïntegreerde werkwijze

4.1 Beide voeten op de grond

Bij een geïntegreerde benadering duik je als het ware in de realiteit die je ervaart in je directe omgeving. Je bent deelnemer en staat met beide voeten op de grond. Samen met andere deelnemers werk je aan de realisatie van ideeën. Ik maak het mee in ons eigen dorp [Tzum](#). We willen met een groep inwoners zelf invulling geven aan de energietransitie, waarbij de inzet is om opbrengsten die worden gerealiseerd met de eigen windturbine zoveel mogelijk ten goede te laten komen van verenigingen in het dorp en projecten die bijdragen aan duurzaamheid en leefbaarheid. Je kunt de [sociale structuur](#) met dit soort projecten versterken. Veel energie gaat zitten in het doorlopen van protocollen die door de overheid zijn opgesteld en het afwerken van afvinklijsten.



Figuur 7. Bij een geïntegreerde werkwijze acteer je klein, lokaal en concreet.

Het sterke van een geïntegreerde werkwijze is het concrete karakter ervan. Je verlaat de abstractie. Je werkt klein, lokaal en concreet waardoor het mogelijk is de verschillende aspecten van de leefomgeving in samenhang in beschouwing te nemen. Als je in een gebiedje actief werkt kom je alle onderwerpen tegen die in het kader van Figuur 7 zijn weergegeven. Het kost ook geen moeite de relatie te leggen tussen het fysieke en sociale domein.

De meeste vooruitgang boek je door niet in zaaltjes te vergaderen, maar door het gebied te wandelen of fietsen en elkaar verhalen te vertellen. Dan komt het landschap tot leven. Je ontmoet dan ook verrassende mensen: extra ideeën en onverwachte weerstand.

Het zwakke punt van de geïntegreerde benadering is het gebrek aan overzicht. Niet ieder idee past in het grotere geheel. Tevens ontdekken we dat er een ongemakkelijke situatie

ontstaat doordat er kleine en grote spelers zijn. Bewoners met eigen ideeën leggen het vaak af tegen de ideeën van partijen met veel geld en in staat zijn om dure juristen in te huren. Dit wordt door bewoners als onrechtvaardig ervaren. Lelijke gebouwen passeren schijnbaar moeiteloos de procedures, terwijl een clubje van welwillenden die hun vrije tijd besteden aan het realiseren van idealen, stranden in de ingewikkeldheid. Dan wordt een strakke centrale regie gemist.

4.2 Een landschap vol verhalen

Belangrijk kenmerk van een geïntegreerde benadering is dat je de elementen in de omgeving niet benoemt als objecten of assets, maar ervaart als verhalen. We zeggen dan ook dat het landschap een ordening van verhalen is. Een boom is een boom en hoeft op zich voor mensen weinig waarde te hebben. In de herfst vallen er bladeren af en “als ik mijn auto eronder parkeer, zit er de volgende dag allemaal vogelpoep op”. Echter als Marietje op vijfjarige leeftijd op haar fietsje tegen de boom is gereden en daarna in het ziekenhuis belandde voor het hechten van een hoofdwond, en tante Annie en oom Joop als tieners een hartje met hun namen in de schors hebben gekerfd, is het een boom met verhalen geworden. Deze kap je minder snel om. Mensen kennen betekenis toe aan hun omgeving via de verhalen. Zo voelen ze de verbondenheid. Op het moment dat je iets wilt veranderen kan het zijn dat je littekens aanbrengt in het landschap. Het kan ook zijn dat je waardevolle verhalen toevoegt aan de verhalen die er reeds zijn. We stellen bij een geïntegreerde werkwijze dat je de geschiedenis moet kennen om het heden te begrijpen en de toekomst vorm te geven. Het mooie van een goed verhaal is dat je er vele disciplines en werkvelden een plek in kunt geven zonder dat het gekunsteld aanvoelt.

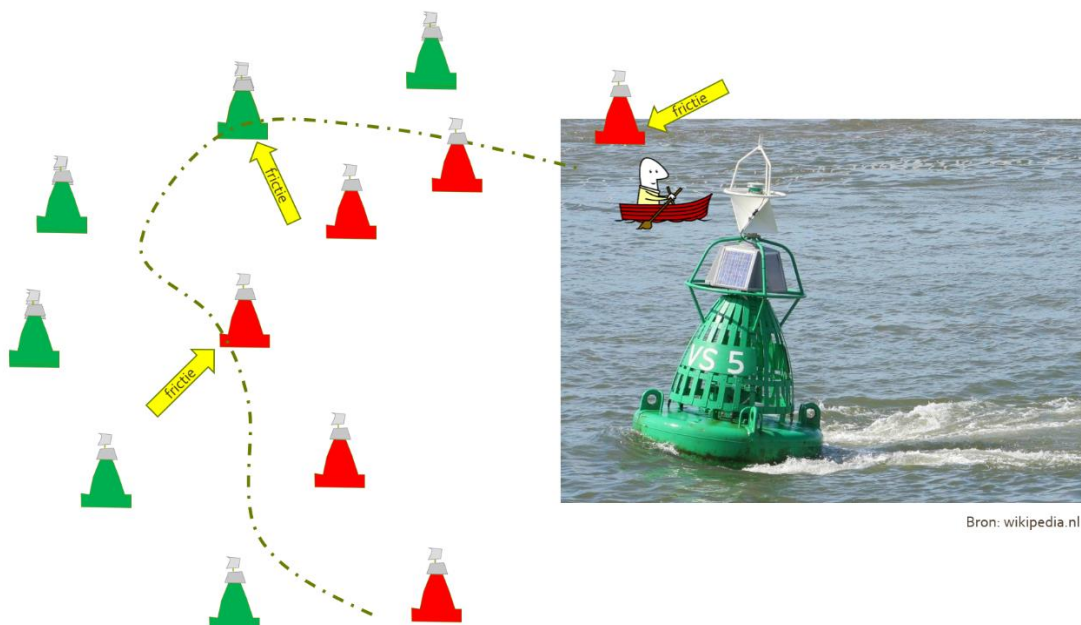
4.3 Het aaneenrijgen van waarden

Participatie krijgt bij een geïntegreerde werkwijze een andere invulling dan bij een integrale werkwijze. We spreken niet zozeer over draagvlak, maar het toekennen van betekenis en veranderingen in de leefomgeving. Mensen waarderen al dan niet een ontwikkeling. In een onhandig proces komen mensen met ideeën, waarna er weerstand ontstaat en er geschillen uitgevochten worden tot aan de Hoge Raad. In een goed proces trekken de betrokkenen gezamenlijk op, variëren in ontwerp en voegen elementen toe zodat er uiteindelijk iets ontstaat dat vele waarden in zich draagt. Voor de één betekent het meer leefruimte, voor de ander een grotere verkeersveiligheid en voor weer iemand anders een mogelijkheid om de eenzaamheid te doorbreken. Dit maatwerk in de haarvaten van de leefomgeving zorgt ervoor dat we kwaliteitssprongen kunnen maken.

5 De metafoor van de Waddenzee

5.1 Complexiteit

Om de relatie tussen de integrale werkwijze, de geïntegreerde werkwijze en bakens te duiden, hanteer ik de metafoor van de Waddenzee⁵. Dit is een ondiepe zee, een boeiend geheel van slenken en zandplaten, continu in beweging, en staat daarmee model voor complexiteit. Slenken verplaatsen zich of slibben dicht, zandplaten worden hier en daar doorsneden door nieuwe geulen. Na een flinke storm kan het patroon sterk veranderd zijn. De structuur van de Waddenzee is emergent. Om scheepvaart mogelijk te maken plaatst de overheid bakens, in een integraal proces. Stuurlied – de mensen die actief betrokken zijn bij een geïntegreerd proces – varen een koers tussen de bakens door.



Figuur 8. De bakens geleiden een geïntegreerd proces.

Op het moment dat een schipper tegen een baken botst of eromheen vaart, zijn er twee mogelijkheden. Hij of zij vaart een scheve koers of de bakens staan niet meer op de juiste plaats. In het laatste geval moeten de bakens worden verzet. Dat noemen we adapteren.

5.2 Het ontbreken van bakens

In de tijd dat processen vooral op integrale wijze werden ingericht, in de jaren '90, werden er door de centrale overheid heldere bakens geplaatst. Deze waren nogal restrictief: "Daar mag je wel varen en daar mag je niet varen!" De bakens hadden een normatief karakter. Eigenlijk waren ze vooral gebaseerd op basis van kennis over lineaire systemen en hadden ze weinig adaptief vermogen. Er werd min of meer van uitgegaan (impliciet) dat de medewerkers op Rijksniveau het slimst waren en dat de mensen richting praktijk steeds dommer en volgamer werden. De burgers moesten zich gedragen overeenkomstig de

⁵ Zie ook de [ingezonden brief](#) in de Leeuwarder Courant.

inzichten die hogerhand werden verkregen. Er was sprake van een degelijke centrale regie. Het resultaat is indrukwekkend. Wie in Zeeuws Vlaanderen de grens oversteekt vanuit België ziet dat aaneengesloten lintbebouwing plaatsmaakt voor open ruimte met hier en daar geconcentreerde bebouwing in de vorm van een dorpje. Als je op sommige punten vanuit de Achterhoek de grens oversteekt, schrik je. Een coulisselandschap met monumentale boerderijen maakt plaats voor kaalheid en nieuwbouw. Ooit waren de landschappen aan beide kanten van de grens gelijkwaardig. Het krachtige ruimtelijke beleid in Nederland heeft zeker haar vruchten afgeworpen.

Wat je wel merkte is dat de Rijksnota's vooral in de beginfase krachtig werden ingevuld, maar gaandeweg minder inspiratie boden. De vierde Nota Ruimtelijke Ordening heeft veel meer impact gehad dan de vijfde en ook het Nationaal Waterplan, de opvolger van de vierde Nota waterhuishouding, heeft een minder krachtige doorwerking gekend. Er ontstond een bewustzijn dat de complexiteit van processen in de leefomgeving groter werd en meer dan ooit vroegen om lokaal maatwerk. Ook zal het neoliberale denken, dat na de val de Muur vele andere politieke denkwijzen is gaan overheersen, een rol hebben gespeeld, want multinationals kregen in toenemende mate invloed op het spel van de ruimte. Autosnelwegen werden in toenemende mate omlijst door bedrijventerreinen en het landelijke gebied kreeg steeds meer het aanzien van een industrieel landschap.

Op een gegeven moment is de centrale overheid tot de conclusie is gekomen dat je complexe vraagstukken niet met centrale sturing kunt oplossen en heeft op vrij dogmatische wijze ingezet op decentralisatie. Ze is gestopt met het plaatsen van bakens. Nu is het: "Beste stuurlui: dit is Harlingen, daar ligt Terschelling ongeveer, huppakee, varen maar." Echter, op het moment dat schepen stranden, wordt rigoureus ingegrepen en gaat de centrale overheid zich actief bemoeien met alle details van stuurmanskunst op de schepen zelf. Dit resulteert in tientallen protocollen, afvinklijsten en invulformulieren. De kapitein kan door alle administratie zijn schip niet meer goed besturen. In dit proces loopt het sociale domein voor op het fysieke domein. In de Volkskrant van 17 februari 2020 schrijft columniste Marjon Bolwijn het volgende hierover:

'De gemeentepolitiek begint steeds meer trekken te vertonen van een marionettentheater, waarbij Den Haag aan de touwtjes trekt. Hoe meer taken de landelijke overheid over de schutting van de gemeenten gooit, vol randvoorwaarden en vastgestelde budgetten, hoe minder controle wethouders en raadsleden hebben over hun bewegingen.'

Kortom, de centrale regie is afgenomen, maar de bemoeizicht van de Rijksoverheid op microniveau is extreem geworden. Dat merk je ook als je als bewoners op geïntegreerde wijze eigen ideeën in de praktijk willen realiseren. Je moet jezelf door een woud van ingewikkeldheid werken. Soms lukt iets, maar de initiatiefnemers verzochten dat ze niet

voor een tweede keer een dergelijk frustrerend proces willen doorlopen. Bij de introductie van de Omgevingswet is de kans aanwezig het spel van centrale en decentrale sturing te herijken. Daarbij is de inzet om zowel de centrale als decentrale sturing te versterken: meer centrale regie én meer ruimte voor lokale initiatieven om nieuwe verhalen toe te voegen aan de bestaande verhalen en waarden in de directe leefomgeving te vergoten. Dat lukt alleen als we weer bakens plaatsen. Echter, deze zijn qua werking wel anders dan de restrictieve boeien die voorheen de route markeerden. De nieuwe bakens moeten niet zozeer begrenzen, maar geleiden.

5.3 Frictie

Waar worden bakens geplaatst? Daar waar op basis van ervaringen frictie wordt verwacht. Daar waar het vermoedelijk gaan knellen. Dit is schematisch weergegeven in Figuur 8. Om bij een geïntegreerde aanpak een omgevingsvergunning te kunnen krijgen voor gemaakte plannen, moet een route worden gevolgd tussen de bakens door. Na introductie van de Omgevingswet kan deze worden gekarakteriseerd als een “ja, maar” route in plaats van “nee, tenzij” route en kan het traject, als er geen sprake is van frictie, in acht weken worden doorlopen. De plannen worden beoordeeld door de gezamenlijke overheden die spreken als één overheid. Er wordt gekeken naar de route als geheel, in samenhang. Als er wel sprake is van frictie, vraagt dat om dialoog. Het resultaat kan zijn: (1) de omgevingsvergunning wordt niet gegeven of (2) bakens worden verzet.



Figuur 9. Enerzijds, anderzijds...

5.4 Concurren

In de huidige situatie bestaan de integrale en geïntegreerde werkwijzen naast elkaar. Er zijn honderden initiatieven van bewoners en lokale ondernemers rond energie, klimaat, zorg, biodiversiteit, educatie, jeugdhonken, voeding, gezondheid, markten, zorg, et cetera. Er zit veel denkcapaciteit in onze samenleving en dankzij internet is noodzakelijke informatie eenvoudig te vinden. Tevens worden er nog volop integrale plannen gemaakt en produceren overheden vele nota's met integraal beleid, vaak tot stand gekomen met participatie van een groot aantal partijen. Uit eigen ervaring weet ik dat het vooral voor gemeenteraadsleden erg lastig is een weg te vinden tussen de plannen van bewoners enerzijds en de restricties die voortvloeien uit het integrale beleid dat is gebaseerd op het eigen coalitieprogramma anderzijds (zie Figuur 9). De oppositie kan hiervan handig gebruik maken.

Mijn observatie is tevens dat zonder heldere bakens de integrale en geïntegreerde werkwijzen met elkaar gaan concurreren. Figuur 10 toont een illustratie daarvan.



Figuur 10. Een plan voor 'klein wonen' in Berlikum.

In het Friese dorp Berlikum (Berltsum) hadden bewoners een plan ontwikkeld voor een leeggefallen plek. Ze wilden kleine woningen neerzetten voor senioren in een hofje, gecombineerd met een goed doordacht zorgconcept. Jongeren konden zich dan vestigen in de woningen die vrijkwamen. Daar was behoefte aan. Het was een compleet plan waarbij vele aspecten (zie Figuur 7) werden meegenomen. Echter, de gemeente blokkeerde dit geïntegreerde proces, want parallel waren bestuurders en ambtenaren volop bezig met het ontwikkelen van een integraal plan voor het gehele dorp. Er was bij hen een angst aanwezig dat de locatie van concept 'klein wonen' uiteindelijk niet optimaal gekozen zou zijn als het integrale plan eenmaal is vastgesteld. Kortom, het integrale plan werd waardevoller geacht dan de geïntegreerde werkwijze. Dat heeft voor de inwoners van Berlikum geresulteerd in vele frustraties, want er was volop sprake van draagvlak. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad er met een initiatiefvoorstel voor gezorgd dat het plan de ruimte kreeg verder uitgewerkt te worden. Jammer dat het zo moest lopen.

We kunnen niet zeggen dat integraal beter is dan geïntegreerd of andersom. Ze moeten niet met elkaar gaan concurreren, maar ze moeten elkaar in hun kracht zetten. Dat is de essentie. Centrale regie moet krachtiger worden door lokaal meer ruimte te bieden voor geïntegreerde processen. Deze paradox karakteriseert de bakens (zie hoofdstuk 7). Krachten die tegen elkaar inwerken én niet zonder elkaar kunnen (zie [filmpje](#)) dragen zorg voor het adaptieve vermogen dat nodig is complexiteit te hanteren.

5.5 Pilots

Op het moment dat een schipper assistentie nodig heeft bij het afmeren, komt er een loods aan boord. Deze vaart het schip tegemoet in een bootje met 'pilots' op de zijkant. Als heldere bakens ontbreken, zorgt de loods ervoor dat de juiste route wordt gevolgd richting

haven, vooral handig bij noodweer. Zelf vind ik dit wel een fraaie metafoor voor de rol van adviseurs. Adviseurs helpen opdrachtgevers met het navigeren door een deels onbekend landschap, vol onzekerheden.



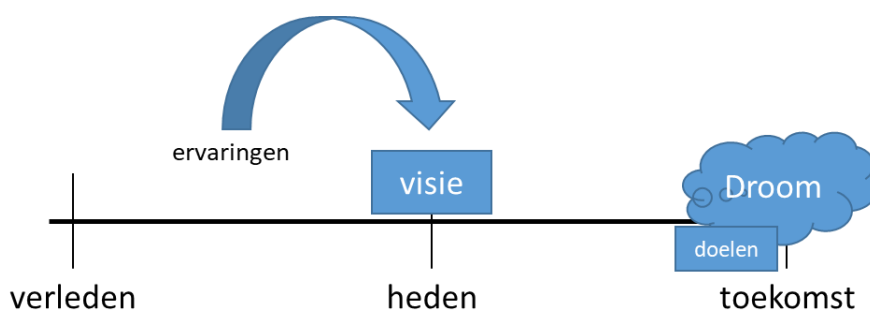
Figuur 11. Een loodsboot (bron: Zeelandnet).

Bij ruimtelijke ontwikkelingen hebben we het ook regelmatig over pilots. Ook deze hebben tot doel onzekerheden te verkleinen. Men vraagt mij weleens: “Zijn pilots hetzelfde als de geïntegreerde werkwijze?” Dat kan, maar meestal gaat het om projecten om ideeën uit te testen. Overheden richten dan samen met andere actoren pilots in, om na te gaan hoe concepten in de praktijk uitpakken. Daarmee sluiten ze meer aan bij een integrale werkwijze dan bij een geïntegreerde werkwijze. Persoonlijk zie ik het als een meerwaarde als een pilot wel op geïntegreerde wijze wordt opgezet. Je raakt dan aan het principe van een Werkplaats (zie 8.2).

6 Bakens in de Omgevingsvisie

6.1 Wat is een visie?

Een belangrijk instrument bij het werken in de geest van de Omgevingswet is de Omgevingsvisie. Er worden visies opgesteld op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. De vorm van de visies is vrij. Wat opvalt bij een aantal reeds ontwikkelde Omgevingsvisies is dat ze vaak in de toekomst worden geprojecteerd. Er wordt gesteld dat we streven naar een duurzame samenleving met sterke regio's waarin we adapteren aan de klimaatverandering en de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk terugbrengen. Je hoort op tv en tijdens symposia ook vaak zeggen dat “we als overheid een langetermijnvisie moeten hebben, want burgers, bedrijven en vooral politici oriënteren zich veel meer op de korte termijn”. Geen onlogische gedachte, maar ontleen je daaraan voldoende sturingskracht?



Figuur 12. Het positioneren van een visie in de tijd.

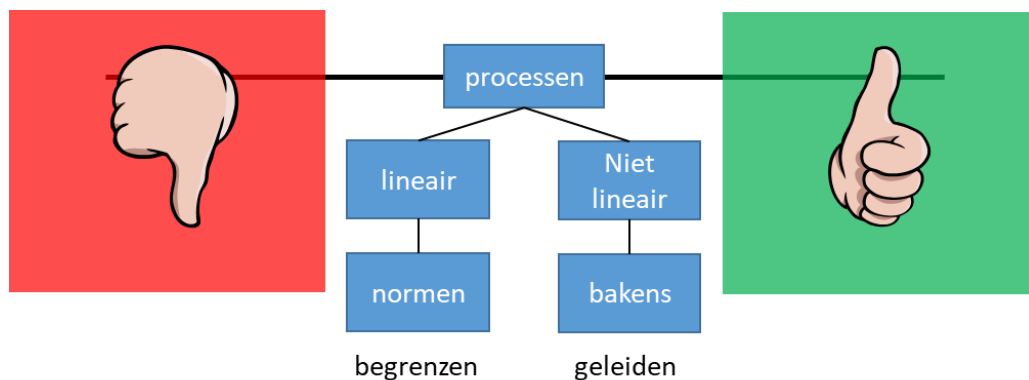
Volgens mij moet je een visie projecteren in het heden, want nú moeten we beslissingen nemen. Je moet wel een beeld hebben van waar je naartoe wilt – een droom – en ook doelen formuleren. Richtpunten zijn goed. Echter, beelden mogen verschillen en ook de reisdoelen kunnen gaandeweg veranderen. Om in de metafoor van de Waddenzee te blijven: we kunnen naar Terschelling gaan én ter hoogte van Griend besluiten de koers te verleggen richting Vlieland. Kenmerk van complexe processen is dat de toekomst meer onzekerheden omvat dan het heden. Tevens weten we dat de grootste stuurbaarheid daar is waar sprake is van veel onzekerheden. Dat wat zeker is, is moeilijk te veranderen. Het dichttimmeren van de toekomst beperkt je mogelijkheden dus. Als je iets wilt veranderen – en dat willen we – moet je daar invloed uitoefenen waar in het heden sprake is van beweging. Het is dan van belang om op de punten van beweeglijkheid visie te hebben over hóé je die invloed wilt uitoefenen. En daarvoor is visie nodig. Het is van belang die visie te laden met ervaringen uit het verleden. De kunst is te leren van het verleden. Zo adapteer je. Je leert gaandeweg, waarbij het reisdoel steeds scherper in beeld komt en zich nieuwe horizonten gaan aftekenen.

Een belangrijke vervolgvraag is dan: waar treffen we in het heden de grootste beweeglijkheid aan? Dat is van belang, want daar wil je met je visie op inhaken. Welnu, mensen staan het meest open voor verandering als ze zich bevinden in wat we “de

momenten van de moeite” (zie ook 8.2) zijn gaan noemen. Daar waar het wringt, schuurt, frictie optreedt, daar kan visie direct effect hebben. Ambtenaren en bestuurders geven aan dat ze dan in spagaat terecht komen. Dat zijn dus de punten waar we bakens kunnen gaan plaatsen. Bakens vormen een belangrijk onderdeel van een Omgevingsvisie. Ze kunnen hoofdzaken betreffen, ze kunnen zich ook op detailniveau manifesteren, in de marge.

6.2 Sturing

Uiteraard is er in de leefomgeving meer te beleven dan momenten van de moeite. We kunnen er ook kwaliteit van leven aan ontleen. We kunnen genieten van een fietstocht langs een rivier en vol bewondering een boer aanschouwen die op een gezonde bodem de basis legt voor de heerlijkste gerechten in een lokaal restaurant. Sturen is, zoals gesteld in 3.1, een combinatie van behouden, stimuleren, voorkomen en repareren. In Figuur 13 zijn processen die zich voltrekken in de leefomgeving geordend van ongewenst tot gewenst.



Figuur 13. Ordening van processen in de leefomgeving.

Aan de uiteinden is sprake van duidelijkheid. Daar is het wel of niet willen ze klaar als een klontje. We willen niet dat iemand frituurvet in een rioolput laat stromen en als iemand zich volop inzet voor de gemeenschap waarderen we dat volop. Het is goed dat te benoemen, ook in een visie. Echter, het spannende zit tussen de uiteinden in, daar waar het wel en niet willen een spannende verhouding met elkaar hebben. In deze categorie kunnen we nog steeds processen onderscheiden die vrijwel lineair zijn. Bijvoorbeeld, Als ik een nieuwe woning bouw, moet de isolatiewaarde van de gevel tenminste $4,5 \text{ m}^2 \cdot \text{K/W}$ zijn. We laten warmteverlies toe, maar begrenzen deze met een norm. Hoe hoger de isolatiewaarde, hoe minder warmte er ontsnapt. Dat is lineair. Bij niet-lineaire processen ligt het minder eenvoudig. Hierin kun je geen gesloten normen toepassen. Daar plaats je bakens. Deze bakens hebben het karakter van “enerzijds, anderzijds” (zie Figuur 9). Ze hebben een integrale kant en een geïntegreerde kant. Ze zijn producten van centrale regie én ze geleiden bewoners die in hun woonwijk een pluktuin willen starten.

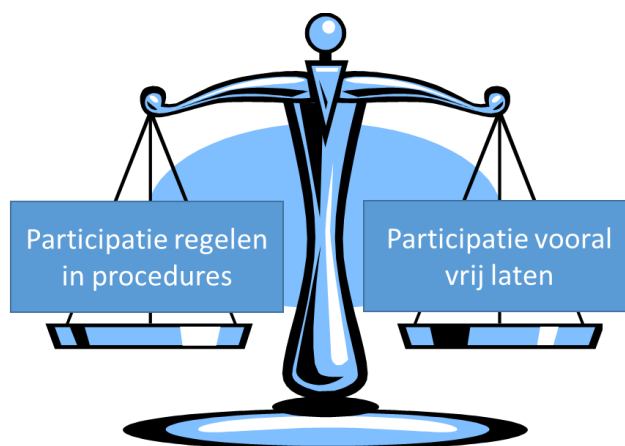
7 Bakens gekarakteriseerd

7.1 De grens tussen orde en chaos

Een inzicht uit de complexiteitswetenschap is dat het leven zich voltrekt als een niet-lineair proces in het grensgebied tussen orde en chaos. In dit grensgebied treffen we gunstige condities aan voor overleving. In deze zone is precies genoeg orde om niet uiteen te vallen. Eveneens is er niet zoveel orde dat het systeem zou kunnen stagneren en bevriezen, en ophouden met aanpassen. Precies op die drempel, en nergens anders, daar waar teveel en te weinig orde elkaar in balans houden, gebeurt dat waar het allemaal om draait in complexe systemen: adaptatie, leren, veranderen, innoveren. En daardoor schuift die drempel tussen orde en wanorde telkens wat op. Dat opschuiven, dat is adapteren. Het is dan ook de kunst – en dat klinkt vrij abstract – bakens in dat grensgebied te plaatsen. Ik ga hier niet verder op in, maar voor veel mensen is de wisselwerking tussen orde en chaos zeer herkenbaar als ze zich vol overgave werpen in het complexe spel van de leefomgeving.

7.2 Paradoxen

En dan nu de essentie van de werking van bakens. Ze zijn paradoxaal. Ze hebben twee kanten die tegen elkaar inwerken én elkaar nodig hebben. Paradoxen kun je niet oplossen, dus daarom moet je de dialoog daarover levend houden. De meest bekende paradox is “ik lieg altijd”. Het heeft geen zin voor- of tegenstander te zijn van het feit of de verteller al dan niet altijd liegt, het gaat erom dat het een redenering is zonder stopcriterium. Als je erover nadenkt, blijf je oneindig in cirkels redeneren. Er is geen vaste uitkomst.



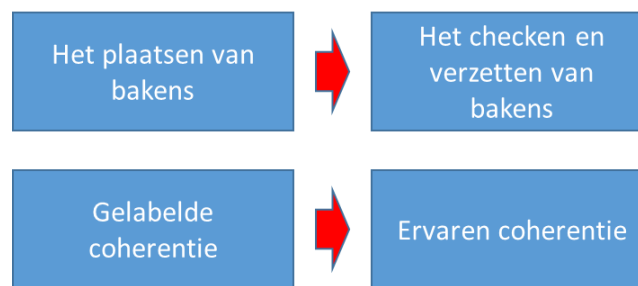
Figuur 14. Het baken van de participatie

Een klein voorbeeld uit de praktijk van de leefomgeving (zie Figuur 14). Er zijn medewerkers bij gemeenten die stellen dat we de participatie – een belangrijk element bij de uitwerking van de Omgevingswet – strak moeten vastleggen in procedures. Dan wordt het ‘meetbaar’. Uiteindelijk moet de gemeenteraad vaststellen of een in een proces sprake is geweest van voldoende participatie. Procedures dragen bij aan het zo expliciet mogelijk maken van het oordeel. Andere medewerkers stellen dat je dat vooral niet moet doen. Participatie is altijd

anders – deze vraagt om maatwerk – en je moet voorkomen dat mensen de geformuleerde procedure ‘domweg’ hanteren als een afvinklijst, waarbij zielloos de vereiste stappen worden doorlopen, puur om een vakje te kunnen inkleuren. Beide hebben gelijk. Door te erkennen dat de twee opvatten elkaar op schijnbare wijze tegenspreken, kunnen ze elkaar in hun kracht zetten. Dat vereist een immer doorgaande dialoog. In een gezonde situatie houden beide opvattingen elkaar in balans. Vandaar deze weergave. De ene kant is anderzijds, de andere kant is enerzijds, met een boei aan bakboord en een boei aan stuurboord.

7.3 Het laden met ervaringen

Hoe kom je tot bakens? Door met mensen die actief betrokken zijn bij processen in de leefomgeving te vragen waar ze frictie ervaren of ervaren hebben. Waar schuurde het? Of waar kan het gaan schuren? Wat zijn de momenten van de moeite? Op basis wat de mensen inbrengen, destilleer je de bakens. Deze formuleer je als paradoxen. Mijn ervaring is dat in veel gevallen de ene kant van de paradox is ingebed in een integrale benadering, terwijl de andere kant vooral karakteristiek is voor een geïntegreerd proces.



Figuur 15. Een adaptief proces waarin de wijsheid toeneemt.

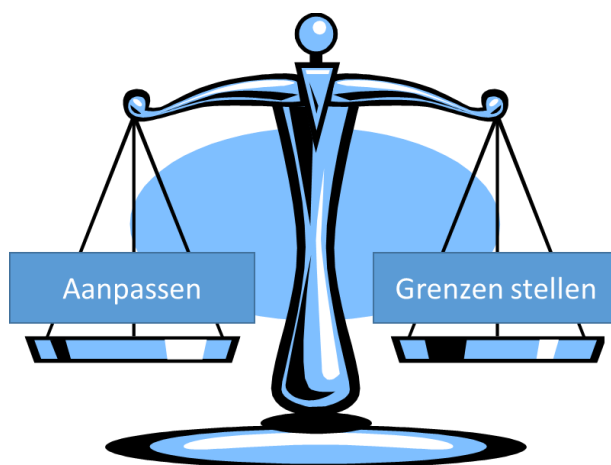
Als de integrale en geïntegreerde werkwijze op fraaie wijze op elkaar aansluiten en samenhang vertonen, spreken we over coherentie. In eerste instantie is dat gelabelde coherentie. Je labelt een te doorlopen proces. Ieder baken vertegenwoordigt een punt van coherentie. De bakens in combinatie spannen de Omgevingsvisie op, althans in de niet-lineaire zone tussen de velden van zeker weten in (zie Figuur 13). Door de bakens in elk proces langs te lopen, worden deze geladen met ervaringen. In een geleidelijk proces spreken we over ervaren coherentie. Tijden veranderen. Daarom check je regelmatig (1) of de beide kanten van een baken met elkaar in balans zijn, (2) of het baken nog steeds op de juiste plek staat. Waar nodig verzet je in overleg bakens, verwijder je een baken of plaats je een nieuwe.

8 Het plaatsen van bakens

8.1 Bakensessies

Nu enige praktijkvoorbeelden. De eerste betreft het peilbeheer. Waterschappen beheren een uitgebreid netwerk van waterlopen. Met behulp van inlaatwerken, stuwen, sluizen en pompen (gemalen) zorgen ze ervoor dat de waterstanden in de waterlopen goed overeenkomen met gewenste en vaak formeel vastgelegde peilen. Ook de mate van onderhoud – het al dan niet verwijderen van begroeiing in en langs het water – heeft invloed op het verloop van de waterstanden. Mogelijk is dit in de ogen van sommige mensen een eenvoudige taak, maar de praktijk laat zien dat het alle kenmerken heeft van complexiteit. Water is namelijk verbonden met vele maatschappelijke waarden en processen. De peilbeheerders die zich dag in dag uit in het veld bevinden, zijn echte vakmensen.

Door gesprekken met vele praktijkmedewerkers te voeren en deze te verwerken in een narratief verslag, wordt een scherp beeld verkregen van de punten van frictie die bij peilbeheer optreden. Voor de drie waterschappen in Oost-Nederland⁶ zijn tien bakens geformuleerd. Een daarvan is weergegeven in Figuur 16.



Figuur 16. Het baken van de klantgerichtheid.

In een agrarische polder zijn vele boeren actief, waarbij er een grote variatie is in hoogte en bodemkwaliteit. Op de nattere gronden treffen we vaak veeteelt aan. Op de drogere percelen is veelal sprake van akkerbouw. Maar dat hoeft niet. Als de melkprijs laag is, kan een boer gokken op een hogere opbrengst door aardappelen te verbouwen op een stuk land dat er eigenlijk niet geschikt voor is. Valt er veel neerslag, dan kan deze boer aan de peilbeheerder vragen de peilen iets te laten zakken. Deze heeft dan twee mogelijkheden: (1) hij past de peilen aan of (2) hij geeft aan dat de boer niet zo dom had moeten zijn om op die plek aardappelen te verbouwen. Er is sprake van een echte spagaat, want de boer is wel een klant en betaalt waterschapslasten. Het is denkbaar dat het waterschap kaarten maakt

⁶ De waterschappen Drents Overijsselse Delta, Vechtstromen en Rijn en IJssel.

waarop is aangegeven welke gewassen waar wel en waar niet verbouwd mogen worden, op restrictieve wijze. Echter, dan gaat deze teveel op de stoel van de boer zitten. Een boer is ook een vakman of vakvrouw. Het is ook denkbaar dat een peilbeheerder zich aanpast en keihard gaat hollen om zoveel mogelijk boeren tevreden te houden, mogelijk met het gevolg dat de meest klagende boer ook het meest gelijk krijgt, vooral als hij of zij de weg naar het waterschapsbestuur weet te vinden. Zo nu en dan ontstaan er ruzies. Enerzijds wil je dat de praktijkmensen er samen uit komen, anderzijds verlang je dat er ook sprake is van een strakke regie door het waterschap. Het komen tot wijsheid in de praktijk en het hanteren van strakke centrale regie zetten elkaar in hun kracht als ze beide aanwezig zijn én met elkaar in dialoog staan.

	Goed in balans
	Verlangt aandacht
	Verlangt actie

Figuur 17. Drie oordelen.

In dit specifieke geval wordt de dialoog rond dit baken – en andere – georganiseerd in een sessie in een werkplaats van het waterschap eens per jaar. Een groep veld- en kantoormedewerkers beoordeelt de bakens voor een specifiek beheergebied. Ieder krijgt een groene, gele en rode kaart (zie Figuur 17). Na aftellen “een, twee, drie...” steken ze gelijktijdig een kaart in de lucht. Is er sprake van balans of niet? Als iedereen een groene kaart opsteekt, is er sprake van grote tevredenheid. Gaan er rode kaarten de lucht in, dan volgt actie. Het jaar daarop wordt gekeken of de actie toereikend is geweest. Per baken wordt een dossier bijgehouden. Zo ontstaat de ervaren coherentie.

Persoonlijk verwacht ik dat een dergelijke wijze van beoordeling ook kan plaatsvinden aan de omgevingstafel als vertegenwoordigers van verschillende overheden gezamenlijk op integrale wijze beoordeelt er al dan niet een omgevingsvergunning kan worden afgegeven.

Gemeenteraad Leeuwarden

Een ander voorbeeld van een baken is weergegeven in Figuur 18. Deze is begin 2020 afgeleid in een sessie met raadsleden van de gemeente Leeuwarden. Er is vooral gesproken over ervaringen in reële projecten. Er zijn in totaal zeven bakens benoemd. Voor raadsleden (de politieke vertegenwoordigers) gaat er wel een en ander veranderen als de Omgevingswet is ingevoerd. Veel bevoegdheden komen terecht op het bordje van het college van B&W (de bestuurders), tenzij de gemeenteraad zelf anders verlangt. De beslissing over het al dan niet afgeven van een omgevingsvergunning wordt genomen door het college. De procedure kan

zo sneller worden doorlopen. Kortom, raadsleden moeten alert zijn. Worden ze niet teveel op afstand gezet?

In de sessie met raadsleden bleek dat het college binnen projecten vooral waarde toekent aan professionele kennis, aangereikt door eigen medewerkers, adviseurs en onderzoekers. Deze vorm van kennis valt vooral samen met de systeemwereld en een integrale werkwijze. Soms worden beslissingen genomen die bij raadsleden ongemakkelijk aanvoelen omdat ze sympathie tonen voor aanvragers met vooral praktijkkennis die vanuit de leefwereld op geïntegreerde wijze plannen hebben opgesteld. De ideeën worden deels afgewezen vanwege de angst voor precedentwerking. De spanning tussen praktijkkennis en professionele kennis wordt ook ervaren omdat er vaak te veel en te dikke rapporten in ambtelijk taal worden opgesteld om bij een complexe vraagstuk tot wijsheid te komen. Niet alle raadsleden hebben de tijd deze volledig door te spitten.



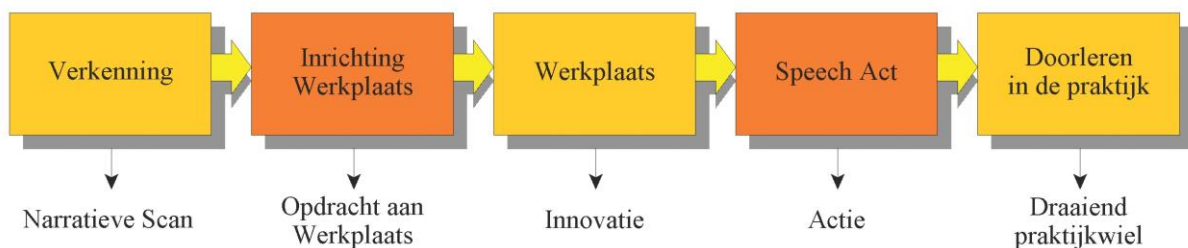
Figuur 18. De kennisbaken.

De bakens worden gebruikt, althans dat is de bedoeling, om in gevallen waar de spanning tussen praktijkkennis en professionele kennis wordt ervaren, deze twee vormen van kennis met elkaar te verenigen. Beide hebben waarde. Door het baken in beeld te houden, kunnen raadsleden een dialoog ontlokken waardoor waarden van een goed plan niet verloren gaan. Omdat de gemeentelijke Omgevingsvisie een product van de gemeenteraad is, bieden de bakens de mogelijkheid deze extra op spanning te brengen voor de beslissingen die de komende jaren genomen moeten worden, waarbij het door velen de geïntegreerde werkwijze als een kans wordt gezien om het fysieke en sociale domein met elkaar te verbinden.

8.2 Werkplaatsen en momenten van de moeite

En dan een recente ontdekking. Het kwartje viel laat. Het begon (eindelijk) tot mij door te dringen dat Werkplaatsen dé werkvorm leveren voor het plaatsen en doorleven van bakens. Daar hebben we ze nooit voor ontwikkeld – het begrip ‘bakens’ is vrij nieuw – maar uiteindelijk vielen de puzzelstukjes in elkaar. Ik heb samen met Gijsbert van der Heijden, Albert Cath en Roel Valkman vele jaren gewerkt aan een methode voor het volwaardig in het spel brengen van ervaringskennis. Dat was na de ontmoeting met de filosoof [Hubert Dreyfus](#)

in Londen, op 11 november 2003. Ik heb het proces van de ontwikkeling van de Werkplaats uitgebreid beschreven in mijn boek over [Complexiteit en de waarde van praktijkkennis](#) (2019). De belangrijkste karakteristieken benoem ik in [aflevering 15](#) van de serie op mijn YouTube-kanaal over “[Het is complex. Nou en?](#)”. Op mijn [website](#) zijn vele voorbeelden en achtergronden te vinden, dus ik ga in dit essay niet verder in op wat een Werkplaats is. Belangrijk bij de totstandkoming van de werkvorm is dat we regelmatig hebben nagedacht over de vraag wat het resultaat is van een werkplaats. Het product. In een werksessie bij waterschap Rijn en IJssel kwamen we tot de conclusie dat we in drie stappen (zie Figuur 19) toewerkten naar wat we een “werkend principe” zijn gaan noemen. Dat is geen harde modeluitkomst, maar een serie afspraken op basis waarvan we vervolgstappen kunnen zetten. Het werkend principe kan worden gezien als een gezamenlijk – coherent – verhaal dat is opgebouwd uit een aantal losse verhalen, zonder de spanning weg te nemen die nodig is om zaken in de praktijk in beweging te houden.



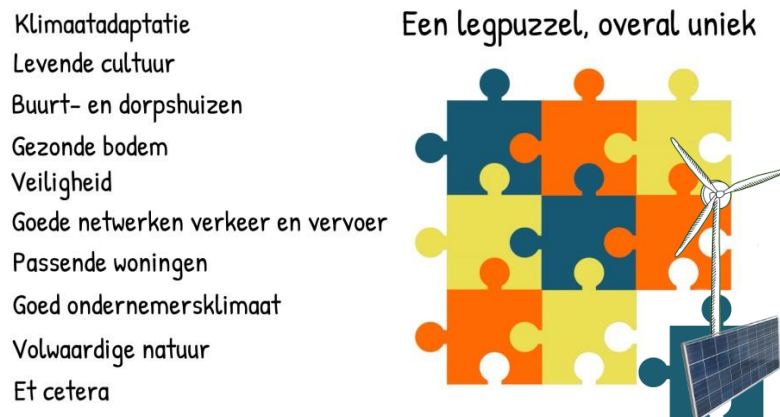
Figuur 19. Vijf fasen van een Werkplaats.

Als ik terugkijk naar de Werkplaatsen die we hebben doorlopen – een selectie staat op mijn [website](#) – kan ik concluderen dat we de resultaten scherper hadden kunnen beschrijven als we deze geformuleerd hadden als bakens. In aanzet zijn het al bakens. Het bijzondere van een Werkplaats is dat we beginnen met het interviewen van hoofdrolspelers rond een complex vraagstuk. Dit resulteert in een narratief verslag waarin we in de woorden van de betrokkenen zelf de grootste dilemma’s in beeld brengen. Op basis daarvan formuleren we een opdracht aan de Werkplaats en richten deze in. En dan het belangrijkste: zonder uitzondering kwamen we terecht in een “moment van de moeite”.

“De eerste keer dat we in een Werkplaatsessessie met dit fenomeen werden geconfronteerd, doorleefden we als begeleiders een interne fase van grote paniek. ‘Hoe kunnen we het zaakje redden?’ We zagen een dynamisch proces inzakken tot een futloos geheel. De energie in de groep verdween. De dialoog zakte weg en maakte plaats voor discussie. Het leek wel of de naald in een groef van de langspeelplaat was blijven hangen. Bij het afluisteren van de mp3’s hoorden we deelnemers verwijten maken: ‘die Werkplaatsmethode van jullie werkt niet.’ De werkwijze kreeg de zwarte piet toegewezen.”

We zijn gaan beseffen, en dat was hard gelag, dat het juist deze momenten van de moeite zijn die voor een doorbraak zorgen. Op het moment dat je een groep in een moment van de

moeite houdt en geen ontsnappingsroute biedt, ontstaat er opeens, soms vrij snel en soms tergend traag, een oplossing voor het dilemma waarin men is verzand. Daarom is het zo belangrijk dat een Werkplaats wordt georganiseerd rond een klein, lokaal en concreet vraagstuk. Het is niet mogelijk om te vluchten in de abstractie of in algemeenheden. Je moet erdoorheen. De oplossing komt altijd en heeft als kenmerken (1) dat deze twee kanten heeft (2) die duurzaam met elkaar blijven balanceren. Dan kom je terecht bij wat we nu een baken noemen.



Figuur 20. Een beeld uit [Meer Mienskip](#).

8.3 Energietransitie

Als je het hebt over de energietransitie, merk je dat er een gemis is aan centrale regie (zie ook hoofdstuk 1). Enerzijds is er een besef dat het verduurzamen van energiebronnen van onderop moet komen met energiecoöperaties, anderzijds is er behoefte aan krachtig bestuur. We zien dat initiatieven van coöperaties moeizaam verlopen, vooral vanwege de vele procedures die moeten worden doorlopen. Vrijwilligers moeten enorm veel kennis vergaren en vooral geduld uitoefenen. Als het gelukt is hoor je ze zeggen “dit nooit weer”. We putten vrijwilligers uit. Er is strakke regie nodig en ondersteuning vanuit overheden om projecten met veel betekenis voor mensen vooruit te krijgen en met elkaar te verbinden. In een [visie](#) die we met een aantal vrijwilligers binnen de energiewereld hebben opgesteld maken we onderscheid tussen energiejuncties op drie niveaus: macro-, meso- en microniveau. Voorbeelden van macroprojecten betreffen onder andere de enorme windparken op de Noordzee en het IJsselmeer. Microprojecten betreffen zonnepanelen op daken, dorpsmolens, kleine zonneparken, lokale experimenten met warmtewisselaars, riothermie en mestvergisters. Het mesoniveau zit daartussenin. Juist dat mesoniveau is het meest interessant voor de nabije toekomst, vooral als je wilt dat de lokale gemeenschap er maximaal van profiteert. Op dit niveau is tevens sprake van de hoogste complexiteit, dus de grootste wendbaarheid, vooral als je de energietransitie verbindt met andere processen in de leefomgeving (zie Figuur 20).

De energietransitie is gebaat bij zowel een integrale als een geïntegreerde werkwijze, dus moeten er heldere bakens worden geplaatst. Vooral in het licht van de Omgevingswet is het handig deze bakens op korte termijn te plaatsen.

9 Adapteren: het verzetten van bakens

9.1 Sturing in de praktijk

Deels hebben we ervaring met het werken met bakens, deels absoluut nog niet. Ik heb wel beelden van hoe het verder kan gaan. Gemeenten en provincies zetten hun visies op scherp met bakens die het hart raken van maatschappelijke ontwikkelingen en zorgen ervoor dat kennis gaat stromen door verschillende opvattingen heen. Waar de onzekerheid zich bovennormaal aftekent en zich op structurele wijze nestelt in onze gelederen zie ik kleine wendbare teams op werkplaatsachtige wijze bakens plaatsen en verzetten. Ploegen met integrale en geïntegreerde spelers lopen jaarlijks de bakens na. Staan ze nog op de juiste plek? Het waterschap komt op voor waterbelangen en brengt eigen bakens in het spel, zo ook de organisaties die zich inzetten voor cultuurhistorie, sport of gezondheid, fysiek en psychisch. En anderen. Deze beelden vormen mijn droom. Ik hoop dat velen deze met mij gaan delen. Uiteindelijk kunnen we een situatie krijgen waarbij we minder proberen alles op afstand te regelen en meer waardering hebben voor mensen die met beide benen op de grond staan in de realiteit die zich aan ons presenteert en moeilijk te ontkennen valt. Getallen kunnen we naar believen interpreteren, maar als je buiten in de regen staat word je toch onmiskenbaar nat. Bakens kunnen de ontsluiting zijn van nieuw vakmanschap en een opwaardering van praktische wijsheid leveren. Het besef dringt dan door dat de theorie⁷ dienend is aan de praktijk en de praktijk niet enkel bestaat om data te voeden aan theoretische algoritmen.

9.2 Mens, model en meting

Dit essay begint met een beschouwing over het Kalmanfilter. Als je iets wilt weten over een fysieke toestand, zoals het verloop van grondwaterstanden, kun je metingen uitvoeren en een model maken. Beide zeggen iets over die toestand, echter wel op totaal verschillende manieren. Het mooie van het Kalmanfilter is dat deze meet- en modelwaarden combineert op een wijze waardoor ze elkaar in hun kracht zetten. Het model maakt de metingen waardevoller en de metingen maken het model waardevoller. Mooi, maar dit filter volstaat niet bij complexe omgevingsprocessen. Daar spelen, zoals gezegd, mensen een belangrijke rol en is sprake van niet-lineariteit. We vormen zelf een deel van de vraagstukken die we aanschouwen. De vraag is dan: leveren de bakens dezelfde meerwaarde voor complexe processen als het Kalmanfilter voor lineaire processen? Zorgen de bakens ervoor dat integrale en geïntegreerde werkwijzen elkaar in hun kracht zetten? Mijn antwoord is: ja.

Dit kunnen we illustreren aan de hand van het baken van de klantgerichtheid (Figuur 16). Er is sprake van een gezonde situatie – een goede balans – als beide kanten van het baken actief met elkaar in dialoog staan. Boeren nemen zelf beslissingen over welke gewassen ze waar

⁷ De paradoxale relatie tussen praktijk en theorie komt prachtig naar voren in het volgende citaat dat toegekend wordt aan Kurt Lewin (1890-1947): “Niets is zo praktisch als een goede theorie”.

plaatsen. Het waterschap kan hen niet dwingen op een lage plek in de polder grasland te handhaven in plaats van aardappelen te verbouwen. Echter, als het waterschap helder communiceert waarom de gronden daar te nat zijn, met behulp van meet- en modelwaarden, neemt de boer dat mee in zijn of haar afweging. Dan kan het zijn dat er alsnog aardappelen komen, maar een gewaarschuwd mens telt voor twee. Gaat het vervolgens nabij oogsttijd hard regenen, dan gaat de peilbeheerder nog steeds zijn uiterste best doen om de schade zoveel mogelijk te beperken in het besef dat er ook boeren zijn die gebaat zijn bij hogere waterstanden. Wordt het spel goed gespeeld en de dialoog levend gehouden, dan draagt dat bij aan het vakmanschap – het werkplezier – van zowel boer als peilbeheerder en wordt de natschade bij gewassen geminimaliseerd. Nog mooier is als boeren onderling gaan afstemmen. Volwaardige dialoog trekt zich niets aan van perceelgrenzen. Krachtige verhalen laten zich goed doorvertellen.

Als je één van de twee kanten van een baken verwaarloost, krijg je een ongelukkige situatie. Als het waterschap niet de moeite neemt de dialoog met boeren aan te gaan, voelt de peilbeheerder zich in toenemende mate de tovenaarsleerling die in natte en droge perioden van hot naar her vliegt in de wetenschap dat hij het nooit goed kan doen. Andersom is ook vervelend. Als het waterschap voorschrijft van “dit gewas kan daar wel en daar niet” en bij een ongelukkige gok van een boer reageert van “eigen schuld dikke bult” krijgen vooral rechters het heel erg druk en voelt de peilbeheerder zich ook niet senang.

Bij alle genoemde bakens in dit essay is een soortgelijke redenering mogelijk. Je kunt niet berekenen wat de perfecte verhouding moet zijn – zoals 31% aanpassen en 69% begrenzen – dus zul je constant de vinger aan de pols moeten houden. Als de melkprijs omhoog schiet als gevolg van een toenemende belangstelling voor streekproducten (in plaats van de export van melkpoeder naar China) kan het nodig zijn de bakens te verzetten. Dan adapteer je. Droge zomers hebben ook een sterke invloed. Wat gebeurt, is emergent (zie ook 3.3).

9.3 Jongeren

Dit essay bouwt voort op ruim 25 jaar ervaring met het in de praktijk toepassen van ideeën uit de complexiteitswetenschap, een vorm van wetenschap die begin jaren '90 is komen opduiken en haar basis heeft in de chaostheorie en reeds door wetenschappers als Ilya Prigogine⁸ in de jaren '70 is beschreven. Daarbij heb ik het voorrecht gehad samen te werken met vele collega's en opdrachtgevers die ook open stonden voor de “emergent science”. Onderhand behoren zij ook tot de ouderen, de meer ervaren medemensen. Recent is een uitzending van de [Berchrede fan it Flakke Lân](#) herhaald en daarop krijg ik inspirerende reacties, veelal van mensen die ook al decennia lang werken aan het toepassen van de principes van niet-lineariteit in hun eigen werk. Daarbij kan het gaan om bijvoorbeeld gedragstherapie en medische ethiek.

⁸ Zie onder andere: Prigogine, I. en Stengers, I. (1985). *Orde uit Chaos. De nieuwe dialoog tussen de mens en de natuur*. Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam.

De vraag is dan: boeit het ook jongeren? Ik heb vele jaren colleges gegeven zowel aan de UT als aan DTU (de Technische Universiteit van Denemarken in Lyngby). Het gaat dan om ouderejaars, gemotiveerde studenten, tegen hun afstuderen aan. Ze worden alle opgeleid tot ingenieur. In de colleges heb ik volop aandacht gegeven aan complexiteit. Mijn inschatting is dat 60% niet geïnteresseerd is, 30% enigszins en 10% echt geboeid is en niet kan wachten ermee aan de slag te gaan. Bij gammastudies ligt het percentage geïnteresseerden vermoedelijk hoger, gebaseerd op indrukken uit gastcolleges. In principe is de groep groot genoeg. Het actief betrekken van jongeren in complexe projecten werkt verlevendigend.

9.4 Polderen

De bakens roepen op tot dialoog. Meer dialoog. En dan lees je in de krant dat het inentingsbeleid in Nederland zo moeizaam verloopt vanwege het vele polderen. “We overleggen wat af met z’n allen.” De roep om ons poldermodel af te schaffen neemt toe, vooral bij mensen die krachtig vooruit willen. Niet onlogisch. Toch moet ik dan moet ik denken aan een presentatie op een congres over ondergronds bouwen eind jaren ’90. Tijdens dat congres gaven vooral aannemers aan dat we ons poldermodel met gepaste eerbied moeten begraven. “Afschaffen die hap.” “Je wordt er hoorndol van.” Applaus volgde. Er was echter ook een Amerikaanse hoogleraar die de voortgang van projecten in de Verenigde Staten had vergeleken met die in Nederland. Zijn conclusie was dat processen met gelijke complexiteit in Nederland veel soepeler verliepen dan in de Verenigde Staten, juist vanwege het polderen. Hij waarschuwde ons dan ook niet het kind met het badwater weg te gooien.

De essentie is dat ons poldermodel wel een flinke opfrisbeurt kan gebruiken. De wijze waarop we nu overleg voeren, publiekelijk en in achterkamers, past niet meer op de complexe opgaven die we nu op ons bordje hebben liggen. Net als het Huis van Thorbecke zijn sommige kamers een beetje uitgewoond en kan een verbouwinkje richting 21^e eeuw geen kwaad. Mijn stelling is dat we vooral onze manier van communiceren in de vorm van [vergaderingen](#) moeten verlaten. Als we 80% minder gaan vergaderen, ontstaat er ruimte voor echte dialogen, waar mensen met elkaar praten in plaats van tegen elkaar, in de praktijk in plaats van in een zaaltje met koffiekopjes die doorgaand worden bijgevuld. Op zoek gaan naar momenten van de moeite in plaats van wegzakken in momenten van saaiheid en verveling, in het besef dat potentiaalverschil nodig is om iets laten stromen. Bakens markeren de punten van spanning, geleiden processen en bieden een mogelijkheid meer aandacht te geven aan [menswaardigheid](#), waardoor de kans aanwezig is dat het vertrouwen in de overheid weer toeneemt. Als overheden accepteren dat complexe processen complex zijn, doen ze meer recht aan zichzelf. Ik ben ervan overtuigd dat als er bakens waren geplaatst tijdens de coronacrisis, het inentingsbeleid vloeiender was verlopen.

9.5 Afrondend

In het inleidende hoofdstuk geef ik aan dat dit essay aanhaakt op discussie die gevoerd wordt rond centralisatie en decentralisatie. De overheid heeft de laatste decennia volop ingezet op decentralisatie – veel taken en verantwoordelijkheden worden richting gemeenten geschoven – en dat pakt niet altijd even goed uit. Ervaringen met het sociale domein, vooral rond de jeugdzorg, laten zien dat het flink uit de bocht kan vliegen. Niet onlogisch dat er nu voor de inrichting van de fysieke leefruimte gevraagd wordt om herstel van krachtige centrale regie. Ik hoop dat ik duidelijk heb kunnen maken dat centralisatie en decentralisatie elkaar niet uitsluiten, maar aanvullen. Het goed omgaan met de complexiteit van ruimtelijke processen vraagt om een continue herijking van taken en verantwoordelijkheden. Ander geformuleerd: geïntegreerde werkwijzen kunnen pas echt succesvol zijn als deze op integrale wijze worden georkestreerd door een krachtige overheid. Mensen die in de praktijk acteren met beide voeten op de grond zullen moeten accepteren dat niet alles overal kan. Overheden moeten accepteren dat ideeën die voortkomen uit de praktijk veelal fraaier en completer zijn dan wat ze zelf bedenken. Bakens zijn nodig deze dynamiek te geleiden.

En dan het fundamentele punt. Als Joseph Tainter gelijk heeft, zullen we ons vermogen complexiteit te hanteren moeten vergroten. We weten uit de complexiteitswetenschap dat zich een onprettige spanning opbouwt als niet-lineaire processen worden aangestuurd als lineaire processen. Dat voelt als het kneden van water. Door integrale en geïntegreerde werkwijzen naast elkaar te laten bestaan en deze elkaar in hun kracht te laten zetten, kunnen we behoorlijk veel complexiteit behappen. Als we daadwerkelijk de uitstoot van broeikasgassen willen halveren en in 2050 willen kunnen spreken over een volledige circulaire economie – en nog veel meer – zullen we op vele niveaus bakens moeten plaatsen. Op microniveau spelen zich spanningen af, zo ook wereldwijd. Als het gaat over de schaal van onze gehele planeet, is het wellicht goed om zorgvuldig te kijken naar de [metamorfose](#) die Ulrich Beck beschrijft in zijn laatste boek⁹ (postuum uitgegeven). Hij spreekt over een transitie als veel hetzelfde blijft en er op één vlak een structureel veranderingsproces wordt doorlopen. De energietransitie is daar een voorbeeld van. In de energietransitie focus je op energie binnen een context die min of meer gelijk blijft. Maar als alles verandert en niets meer zeker is, dan spreekt hij over een metamorfose. Daarbij beschrijft hij een spanning tussen enerzijds nationaal beleid, opgesloten binnen de landsgrenzen, en anderzijds de ontwikkeling waarbij we in toenemende mate als mensen een wereldgemeenschap vormen. In mijn ogen gaat het hier ook over een baken. Het besef dat we pas echt een duurzame samenleving kunnen vormen als we armoede uitbannen, vormt hierbij een belangrijke drijvende kracht.

Sommigen stellen dat je primair moet focussen op de spanningen op het hoogste schaalniveau. Dat is te kort door de bocht. De essentie is dat we onze verantwoordelijkheid

⁹ Bech, U. (2017) *The Metamorphosis of the World: How Climate Change is Transforming Our Concept of the World*. Polity Press, Cambridge.

moeten nemen op alle schaalniveaus en in alle domeinen, want een belangrijke karakteristiek van complexiteit is dat alle bakens met elkaar verbonden zijn. We duiden dit als het holografisch principe. Kortom: door lokaal de bodemgezondheid te verbeteren en bomen aan te planten, draag je ook bij aan het oplossen van wereldwijde vraagstukken, zolang de dialogen rond bakens op alle niveaus levend worden gehouden. En daar zit toch wel enige zorg.