Het Tompouce-model

Op weg naar gebiedsprocessen met drie stevige lagen

12-12-2022

Govert Geldof (Geldof c.s., Tzum)

Op verzoek van het bestuurlijk platform voor het Groene Hart

Het Tompouce-model

Op weg naar gebiedsprocessen met drie stevige lagen

INHOUD

1 ALLES BEHALVE EENVOUDIG 3

2 ANALYSE VAN GEBIEDSPROCESSEN 4

2.1 ORDENEN IN TIJD EN RUIMTE 4
2.2 ORDENEN VANUIT ÉÉN LAAG 4
2.3 ORDENEN VANUIT TWEE LAGEN 5
2.4 HET VERLANGEN NAAR RIJKSREGIE IN DE RUIMTE 6
2.5 STURING WORDT STEEDS INGEWIKKELDER 7
2.6 HET FAILLIET VAN LINEAIRE PLANNING? 8
2.7 HET EENZIJDIG VAREN OP EXPLICIETE KENNIS 9
2.8 DE TOMPOUCE VERRIJST 10
2.9 VERBINDERS ONTMOETEN ELKAAR IN DE TUSSENRUIMTE 12
2.10 GEBIEDSPROCESBEGELEIDERS NAVIGEREN DOOR DE TUSSENRUIMTE 13
2.11 HET GEBREK AAN UITVOERINGSKRACHT 14

3 BOUWSTENEN VOOR GEBIEDSPROCESSEN 16

3.1 HET VERSTEVIGEN VAN DE TUSSENLAAG 16
3.2 HET VERSTERKEN EN UITBREIDEN VAN NETWERKEN 17
3.3 HET WAARDEREN VAN VAKMANSCHAP 18
3.4 VERSCHILLENDE VORMEN VAN PLANNING NAAST ELKAAR 20
3.5 HET OPBOUWEN VAN WEDERZIJDS VERTROUWEN 24
3.6 ZOWEL INTEGRAAL ALS GEÏNTEGREERD WERKEN 25
3.7 HET VORMGEVEN AAN DE COÖPERATIEVE SAMENLEVING 27
3.8 GEBIEDSPROCESSEN ZIJN GEEN GEMIDDELDE TUSSEN MICRO EN MACRO 29

4 HANDELINGSPERSPECTIEF OP DRIE NIVEAUS 30

4.1 KRACHTIGE CENTRALE STURING OP MACRONIVEAU 30
4.2 KRACHTIG VERBINDEN OP MESONIVEAU 31
4.3 KRACHTIG INZETTEN OP COÖPERATIEVE SAMENWERKING OP MICRONIVEAU 33
4.4 SUCCESVOLLE AANPAK 33

BIJLAGE: DE ECONOMIE VAN ENERGIE, ENTROPIE EN ECOLOGIE 35

1 Alles behalve eenvoudig

Dit essay gaat over het ordenen in de ruimte: op de juiste plek en het juiste moment. Met de juiste mensen de goede dingen doen. We richten ons daarbij op gebiedsprocessen, oftewel de gebiedsgerichte aanpak. Deze begrippen verspreiden zich als lopend vuur door ministeries, provincies, gemeenten en belangenverenigingen. Er zijn reeds vele ervaringen mee opgedaan. Dat het niet eenvoudig is, blijkt uit reacties van gebiedsprocestrekkers:

> *"Enerzijds moeten we tijd nemen om zorgvuldig te werk te kunnen gaan. Anderzijds worden we geconfronteerd met keiharde deadlines."*

> *"De verwachting is dat we door functiecombinaties win-winprojecten kunnen realiseren. In de politiek hoor ik zelfs 'win-win-win'. Maar de realiteit is dat er altijd ook vele verliezers zullen zijn."*

Niet zelden voelt de praktijk van de gebiedsgerichte aanpak aan zoals verbeeld in *Figuur 1*, tenminste als ingezet wordt op concrete resultaten. Een fraai geïllustreerd rapport opstellen kunnen velen. Maar met beide voeten in de klei daadwerkelijk iets voor elkaar krijgen zonder dat de kosten de pan uitrijzen, blijkt lastig te zijn. De gebiedsprocessen beginnen vaak positief en inspirerend, met keukentafelgesprekken en schetssessies. Maar daarna? Als je wilt doorpakken, springt het proces soms vele kanten uit.

Figuur 1. Tompouce-praktijk[1]

Hoofdstuk 2 biedt een probleemanalyse bij de gebiedsgerichte aanpak. Daarin verschijnt geleidelijk de tompouce in beeld, als model. Belangrijk begrip daarbij is de *tussenruimte*. In de tussenruimte wordt de complexiteit van gebiedsprocessen geconsumeerd. Waarderen we deze wel? Hoofdstuk 3 reikt bouwstenen voor verbetering aan, waarna in hoofdstuk 4 een handelingsperspectief voor de korte termijn wordt geschetst. De bijlage over energie, entropie en ecologie kan worden gezien als een toefje slagroom.

[1] Foto: https://schrijfmeisje.nl/de-tragiek-van-tompoezen-eten/

2 Analyse van gebiedsprocessen

2.1 Ordenen in tijd en ruimte

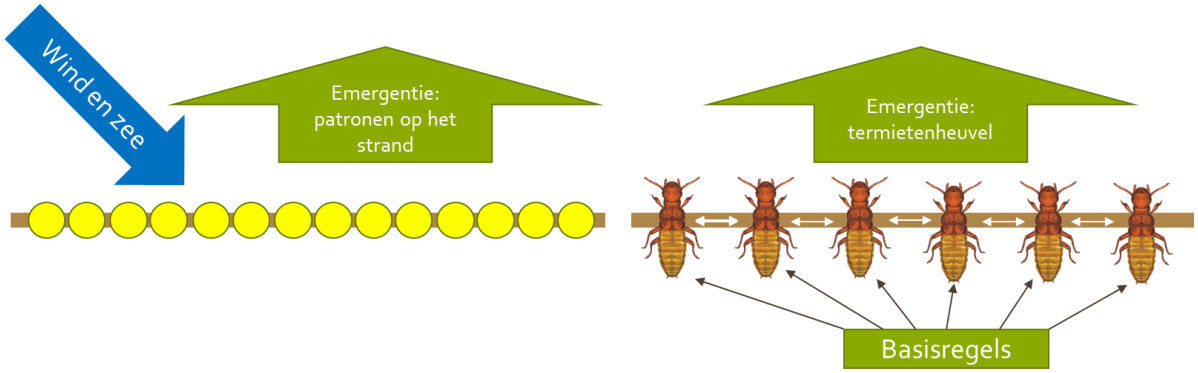
De opgaven die op ons bordje liggen, zijn groot. Hoe kunnen we deze succesvol vertalen naar de praktijk? Het gaat het onder andere over onderwerpen waarin de overheden geïnteresseerd zijn, zoals natuur, landbouw, waterkwaliteit, stikstof, energie en klimaatadaptie. Maar in gebieden speelt veel meer. De mensen die er wonen, werken en recreëren maken van alles mee en streven allen naar een zekere kwaliteit van leven. Bijvoorbeeld, het supermarktje aan de Brink sluit haar deuren. Hoe komen de kinderen op school als de streekbuschauffeurs staken? Uitgangspunt bij het schrijven van dit essay is: alles bij elkaar opgeteld hebben we te maken met een complex geheel. De complexiteit van de processen in samenhang is groot. De centrale boodschap is: op het moment dat je accepteert dat het complex is, kun je daar uitvoeringskracht aan ontlenen.

Figuur 2. Patronen in het zand bij paal 2 op Terschelling en een termietenheuvel in Australië.

2.2 Ordenen vanuit één laag

De subtitel van dit essay verraadt dat we in gebiedsprocessen moeten toewerken naar drie stevige lagen. Wat betekent het als we ordenen vanuit één laag, of vanuit twee lagen? *Figuur 2* toont twee voorbeelden van ordening vanuit één laag. Links is een patroon op het strand te zien nabij paal 2 op Terschelling. Wind en zee voeren zand af en aan. In dit spel ontstaan de meest prachtige patronen. Deze zijn *emergent*. Dat wil zeggen: de totstandkoming ervan kan niet worden verklaard uit de eigenschappen van de afzonderlijke zandkorrels. We stellen dat het geheel meer is dan de som der delen. Dat wat meer is dan de som der delen noemen we emergentie. De patronen komen voort uit het geheel van processen van zand, zee en wind. Daar komt geen mens aan te pas en er is geen zandkorrel die denk van “laat ik samen met andere zandkorrels een wasbordpatroon gaan vormen”.

Bij patronen op het strand gaat het om fysische processen. De totstandkoming van termietenheuvels gaat het ook om een biologisch proces en is aldus een graadje complexer. De termieten volgen instinctief basisregels (zie *Figuur 3*) en gaan in wisselwerking met elkaar op zoek naar materiaal om de termietenheuvel te bouwen. In de constructie bevinden zich onder andere een koningskamer, kinderkamer, kelder en schimmelkwekerij. Er is nog steeds sprake van ordenen vanuit één laag – met één niveau – want er is geen termiet die de baas is, een ontwerp maakt en andere termieten instrueert, met de basistekening tussen zijn pootjes. Het emergente bouwwerk komt voort uit *zelforganisatie*. De begrippen emergentie en zelforganisatie karakteriseren complexiteit.



Figuur 3. Het ordenen van zandkorrels en het ordenen door termieten.

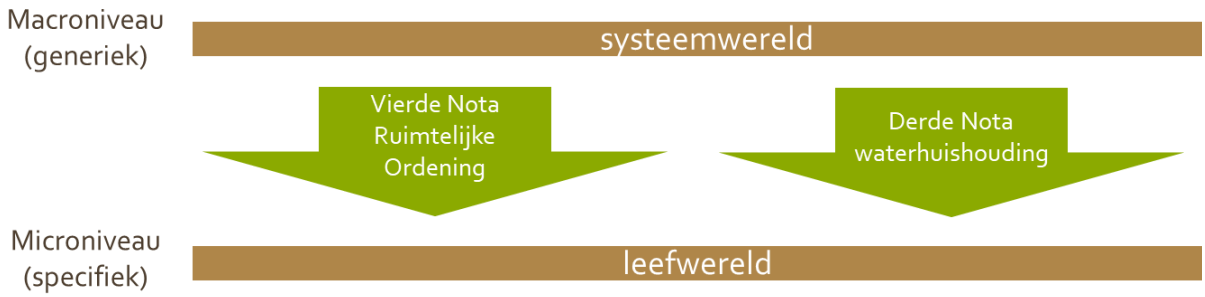
2.3 Ordenen vanuit twee lagen

Ook in sociale processen is sprake van zelforganisatie en emergentie. Daarbij is echter wel sprake van hiërarchie. Er is een tweede laag op macroniveau aanwezig van waaruit gestuurd wordt (zie *Figuur 4*). Mensen in deze hogere laag organiseren invloed en macht. Ze bepalen in belangrijke mate hoe op microniveau geordend moet worden. De twee lagen kunnen op verschillende manieren worden benoemd. De filosoof Jürgen Habermas[2] maakt onderscheid tussen systeemwereld en leefwereld. De systeemwereld betreft de overheid, met opvattingen over hoe de maatschappij moet functioneren. De leefwereld betreft 'mensen als jij en ik' op microniveau. Wij bewegen ons over het aardoppervlak, construeren, breken af, verplaatsen ons en bouwen al doende een bestaan op, in een sociale context die continu aan verandering onderhevig is. Ons gedrag verhoudt zich daarbij niet altijd even positief tot de natuurlijke processen waarvan we afhankelijk zijn. Korte termijn overschaduwt vaak de lange termijn in de leefwereld. De overheid ervoor zorgen dat langetermijn-waarden niet uit beeld verdwijnen.

Ook zonder aansturing vanuit de systeemwereld is sprake van een boeiende ordeningen. Ilya Prigogine[3] geeft aan dat veel indrukwekkende structuren (patronen) nog steeds kunnen voortkomen uit zelforganisatie in één laag. Samen met Isabelle Stengers toont hij resultaten

[2] Jürgen Habermas (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns*.
[3] Ilya Prigogine en Isabelle Stengers (1985) *Orde uit Chaos. De nieuwe dialoog tussen mens en de natuur.*

van computersimulaties waarbij mensen een beperkte set van basisregels meekrijgen, net als termieten. Deze hebben vooral betrekking op landbouw, handel en marktwerking. Mensen planten zich in dit model voort en vestigen zich op nieuwe plekken, waarbij ze zowel de ruimte opzoeken als dicht op elkaar willen zitten. Mensen hebben elkaar nodig. De simulaties laten een patroon zien waarbij dorpen, steden en zelfs *megacities* ontstaan (emergeren), met daaromheen *new towns*.



Figuur 4. De Ruimtelijke Ordening en waterhuishouding worden aangestuurd vanuit een hogere laag.

2.4 Het verlangen naar Rijksregie in de ruimte

In Nederland hebben we een rijke traditie rond ruimtelijke ordening, waarbij de in de 20e eeuw verschenen rijksnota's veel impact hadden. In *Figuur 4* zijn ter illustratie de vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) en de derde Nota waterhuishouding (1986) ingetekend. Provincies vertaalden de daarin verwoorde beleidsprincipes naar lokaal beleid, waarbij gemeenten en waterschappen deze praktisch toepasten in structuurplannen, bestemmingsplannen en waterhuishoudingsplannen. Dat was helder, werkte goed, en leverde een beeld op waarnaar men tegenwoordig enigszins terugverlangt[4]. Het feit dat het Groene Hart open is gebleven, ondanks de druk vanuit de grote steden, is te danken aan krachtig RO-beleid. Zo zijn er in Nederland samenhangende kernen ontstaan, als tegenhanger van de lange stroken lintbebouwing langs wegen, zoals in België, en hebben we natuurgebieden een beschermde status kunnen geven. Onze Noordzeekust bestaat nog steeds voor het overgrote deel uit strand met onbebouwde duinzones. Verrommeling van het landschap is deels voorkomen. Met de introductie van de vierde Nota Ruimtelijk Ordening is de centrale sturing al enigszins losgelaten. De rijksoverheid is zich meer gaan sturen op het principe van 'regio's op eigen kracht'.

"Iedereen heeft zijn projectjes, maar er is geen plan"

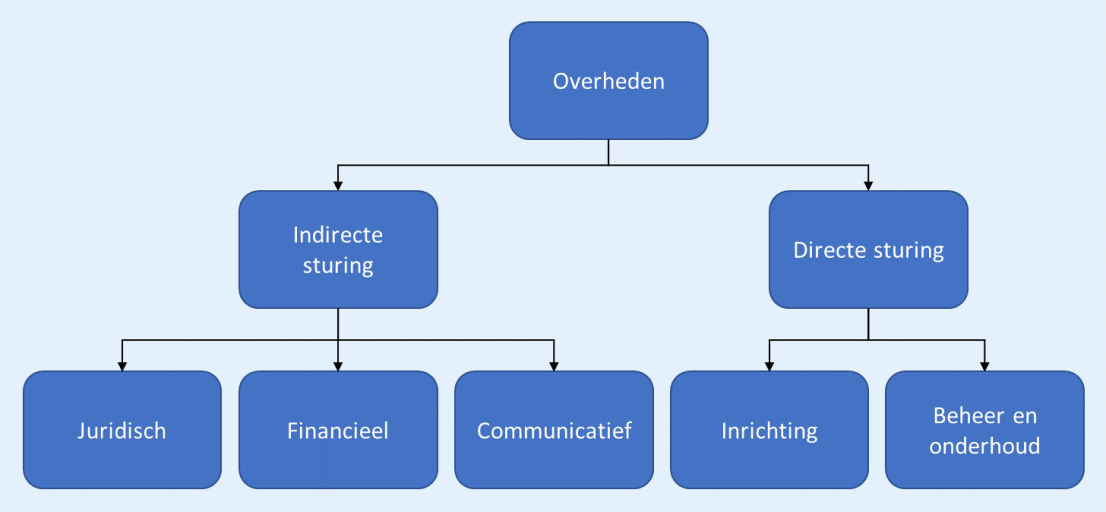
(Hans Leeflang)

De derde Nota waterhuishouding als product van centrale sturing heeft veel impact gehad. Deze introduceerde integraliteit in het formele beleid. We gingen relaties leggen tussen

[4] Zie o.a. een artikel met Hans Leeflang in de Volkskrant van 14 januari 2021.

waterkwantiteit, waterkwaliteit, grondwater, oppervlaktewater en ecologie. Waterschappen richtten hun aandacht, naast op het landelijk gebied, ook op de bebouwde omgeving. Het besef drong door dat water in belangrijke mate condities aanreikte voor ruimtelijke ordening. Ministeries van VROM en Verkeer & Waterstaat gingen nauwer samenwerken, waarbij cultuurverschillen moesten worden overbrugd. Geleidelijk. Ook diende de klimaatverandering zich aan. In 1993 en 1995 werden onze rivierdijken heftig beproefd. Uiteindelijk mondde dit uit in de vierde Nota waterhuishouding (1998) waarin het ordenende karakter van water volop werd ingebracht.

Geleidelijk zwakte de centrale sturing af en maakte deze plaats voor decentrale sturing. Het bleek dat de *generieke* principes waarop de rijksoverheid stuurde niet goed aansloten op de *specifieke* behoeftes in de leefwereld. “Er moet maatwerk worden geleverd”, hoorde je steeds vaker in de politieke wandelgangen. Het centrale sturingsmodel werd ter discussie gesteld[5]. Ook werd nadrukkelijk gesteld van “we moeten de burger laten participeren in ruimtelijke processen voor het verkrijgen van draagvlak voor de maatregelen die we willen nemen”. Ordenen vanuit twee lagen bleek ontoereikend. In de jaren ’90 werd er reeds gepleit voor een gebiedsgerichte aanpak.



Figuur 5. Verschillende vormen van sturing door de overheden.

2.5 Sturing wordt steeds ingewikkelder

Figuur 5 geeft schematisch weer dat de overheden op vele manieren het proces van ordenen kunnen beïnvloeden. Ze kunnen op *directe* wijze sturen, bijvoorbeeld door zelf autosnelwegen aan te leggen, waterkeringen te construeren langs rivieren en openbare buitenruimten in te richten. Ze sturen *indirect* als ze actoren in de leefwereld beïnvloeden die op hun beurt hun ordenende activiteiten gaan aanpassen. Zo heeft zich in de loop der tijden een web ontsponnen van wetten (juridisch), subsidies (financieel) en mediacampagnes (communicatief). Het daaruit voortvloeiende hedendaagse geheel aan

[5] Mede door de opkomst van het neoliberale economiemodel.

wetten, normen, regels, protocollen en procedures wordt door velen als ondoordringbaar ervaren en ook als een bron voor onrechtvaardigheid gezien. “Er komen alleen maar regels bij,” stelde een verontwaardigde inwoner. Het *wantrouwen* jegens de overheid, gesymboliseerd door blauw-wit-rode vlaggen, komt hier deels uit voort.

2.6 Het failliet van lineaire planning?

Bij centrale sturing en ordening vanuit twee lagen hoort een vorm van planning die we kunnen benoemen als lineaire planning. Daarvan weten we nu dat deze goed werkt als de complexiteit van de vraagstukken gering is. Het principe ervan is schematisch weergegeven in *Figuur 6*. Er worden in het heden problemen gesignaleerd, bijvoorbeeld rond de uitstoot van broeikasgassen, ammoniak en NOx, de afnemende biodiversiteit, bodemdaling, klimaatverandering en energiearmoede . De omvang van het probleem wordt in kaart gebracht, waarna een jaartal wordt genoemd waarin de problemen moeten zijn opgelost. In de tussenliggende periode worden de noodzakelijke maatregelen geoptimaliseerd en uitgelijnd. Vanwege de strakke ordening van maatregelen in de tijd spreken we ook wel over *chronologische* planning.

Figuur 6. Schematische weergave van lineaire planning

Een voorbeeld: in de derde Nota waterhuishouding (1989) werd het aantal woningen met grondwateroverlast geschat op 650.000. Als beleid was geformuleerd dat in 1995 de problematiek gehalveerd moest zijn en in 2000 volledig opgelost. Gemeenten, waterschappen en woningbouwcorporaties moesten daarbij samenwerken. Ondertussen is de problematiek nog steeds nauwelijks verminderd. Gesteld werd dat de gemeenten zorg moesten dragen voor de ontwatering en de waterschappen voor de afwatering. Vele werkgroepen hebben zich gebogen over de vraag waar ontwatering ophoudt en overgaat in afwatering. Het was mogelijk oneindig lang daarover door te studeren. Geleidelijk verschoof de aandacht naar andere vraagstukken en verdween grondwateroverlast uit beeld.

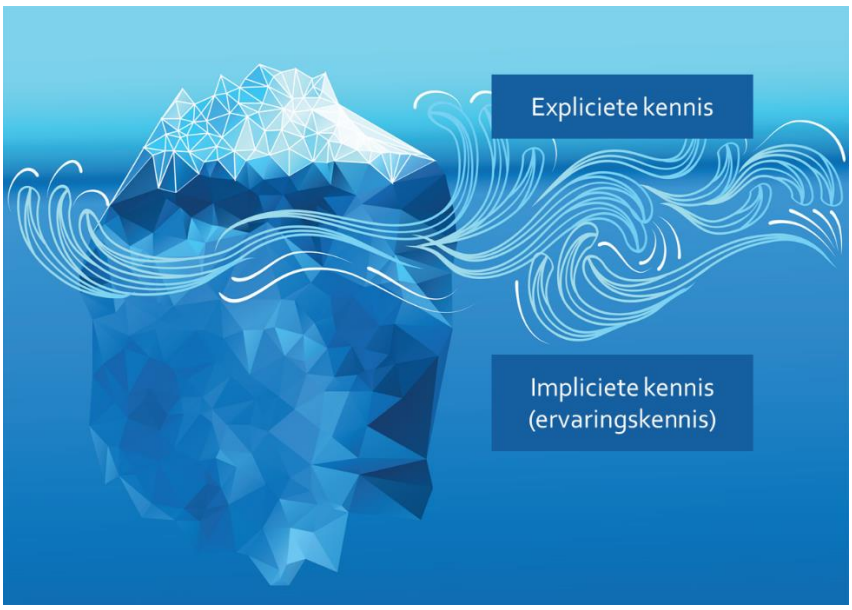
In de vierde Nota waterhuishouding werd het jaar 2015 genoemd als het jaar waarin de waterhuishouding in Nederland ‘op orde’ moest zijn. Dit jaartal zijn we vrijwel stilzwijgend gepasseerd. Tegenwoordig domineren 2030, 2040 en 2050 als richtjaren in de beleidsrapporten.

De vraag is of het nog wel verstandig is lineaire planning te blijven hanteren bij het realiseren van beleidsopgaven die in combinatie een grote complexiteit laten zien. Moeten

we lineaire planning failliet verklaren? Of moeten we concluderen dat lineaire niet werkt zolang we ordenen vanuit twee lagen?

2.7 Het eenzijdig varen op expliciete kennis

Mensen in zowel de leefwereld als de systeemwereld moeten dag in dag uit beslissingen nemen. Voor het nemen van de juiste beslissingen is kennis nodig. Door kennis te ontwikkelen worden de ervaren onzekerheden gereduceerd. Daarbij kunnen we constateren dat met kennis vooral *expliciete* kennis wordt bedoeld, voortkomend uit data, met de mogelijkheid deze om te zetten naar informatie en bij voorkeur generiek toepasbaar (zie *Figuur 7*). Expliciete kennis is echter het topje van de kennisijsberg. De meeste kennis is *impliciet*, opgedaan door ervaringen op te doen. Door te leven. We spreken daarom ook wel over ervaringskennis. Deze is onzichtbaar en vrijwel ongrijpbaar. In Vlaanderen spreekt men over stille kennis. Mensen kunnen ervaringskennis wel op elkaar overdragen. Dat gebeurt niet door rapporten te schrijven, maar door te dóén en verhalen te vertellen.



Figuur 7. De kennisijsberg.

In de verhalen die verteld worden in een gebied wordt de cultuur zichtbaar: de neerslag van al het menselijke handelen door de geschiedenis heen. Ieder gebied heeft bijzondere kenmerken. De mensen die er wonen en werken ontlenen daar deels hun identiteit aan. Voor hen vertegenwoordigen ze de waarden van hun eigen leefomgeving. Ze kunnen trots op zijn op hun eigen gebied. Per straat kunnen de waarden verschillen.

> *Een gemeente verving de riolering in straat A en spaarde kosten noch moeite om de aanwezige bomenrijen te sparen. "Van ons had dat niet gehoeven," stelden de bewoners van die straat in het buurthuis, "want er komt alleen maar troep uit." De medewerkers van de gemeente leerden hiervan en begonnen alvast met het kappen van bomen in straat B. Daar ontstond echter tumult. Bewoners ketenden zich zelfs vast aan de bomen. Voor*

hen hadden de bomen heel veel waarde. "De bewoners zijn irrationeel," concludeerde de projectleider voor riolering.

Er is een neiging in de systeemwereld om het berekenbare en kwantificeerbare te benoemen als rationeel. "Emotie is irrationeel", stelt men, waarbij vaak wordt vergeten dat onder iedere emotie een rationaliteit schuilt. Waarom wordt iemand bang, boos of verdrietig? Het is niet onlogisch zwaar te leunen op getallen, want deze vertegenwoordigen bewijsbaarheid en geven een scherp inzicht in de statistische onzekerheden. De bandbreedtes. Tevens kan willekeur worden voorkomen door het toepassen van generieke algoritmen. De bewijsbaarheid van impliciete kennis is klein – deze is immers onzichtbaar en ongrijpbaar – en verhalen kunnen te gekleurd zijn en zelfs volledig onwaar.

Mensen die acteren in de praktijk – we zien dat in sterke mate bij boeren – ervaren niet zelden een discrepantie tussen de expliciete kennis op basis waarvan de overheid beslissingen neemt en de ervaringskennis die ze zelf hebben opgedaan, wat overigens niet wil zeggen dat zij per definitie gelijk hebben. Wijsheid ontstaat – emergeert – als mensen in wisselwerking gaan en zowel impliciete kennis als expliciete kennis met elkaar delen. Aristoteles spreekt daarbij over *phronesis*: praktische wijsheid. In je eentje heb je altijd gelijk. De waarheid zullen we nooit volledig kennen, maar in dialoog komen we als mensen een stuk verder dan het eigen gelijk, vooral als we elkaar vertrouwen.

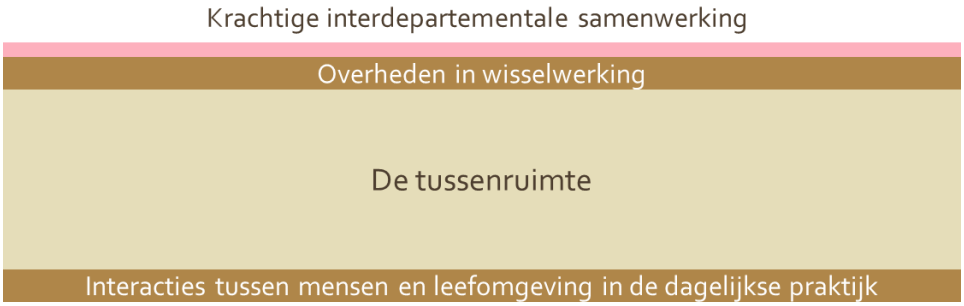
Figuur 8. Beeld van participatie.

De praktijk van het vertalen van beleid naar concrete projecten laat echter zien dat de overheden vooral varen op expliciete kennis. Daarbij geven ze ruimte en inwoners en lokale ondernemers om hun kennis in te brengen middels *participatie*. Punt is evenwel dat hun kennis moet passen binnen de mal van de ideeën die door de overheden en hun adviseurs worden aangereikt. Impliciete kennis, als drager van vakmanschap, valt buitenboord.

2.8 De tompouce verrijst

In de gesprekken voorafgaand aan de totstandkoming van dit essay is het tompouce-model ontstaan (zie *Figuur 9*). Vanwege de gesignaleerde beperkingen die voortkomen uit het ordenen in twee lagen, blijven processen te lang hangen in de studiefase. De macro- en microlagen sluiten gewoonweg niet goed op elkaar aan. Voordat de betrokkenheden overgaan op concrete actie wordt een extra onderzoek uitgevoerd, want de bandbreedte is

te groot en “we willen het graag wel zeker weten”. Data verzamelen kost tijd en parallel daaraan dienen zich nieuwe onzekerheden aan bij de poort. Betrokken bewoners en ondernemers ergeren zich aan deze traagheid, ook al weten ze dat zorgvuldigheid betracht moet worden. Bestuursrecht biedt weinig speelruimte. Echter, de hedendaagse vraagstukken – velen spreken over crises – vragen wel om een ‘handen uit de mouwen’ benadering. Daarom wordt nadrukkelijk gezocht naar extra verbindingen. Het tompouce-model verbeeldt de situatie zoals deze in het heden wordt doorleefd.



Figuur 9. Het beeld van een tompouce.

In dit model onderscheiden we twee stevige lagen. De bovenste wordt gevormd door overheden in wisselwerking met elkaar. De complexiteit van de opgaven wordt erkend, zo ook de noodzaak gezamenlijk optrekken. Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen weten elkaar steeds beter te vinden, waarbij ook opvalt dat interdepartementale samenwerking meer vorm krijgt. Het weergegeven suikerlaagje symboliseert deze.

Voor het landelijk gebied zien we dit bij de totstandkoming van het NPLG (het Nationaal Programma Landelijk Gebied). Verschillende overheidslagen en departementen zijn hierbij betrokken, waarbij tevens oog is voor de waarde van praktijkkennis. Opgaven en maatregelen voor natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat worden in samenhang opgepakt, waarbij ingezet wordt op een gebiedsgerichte aanpak. Het afremmen van de bodemdaling in laag Nederland vormt hier een integraal onderdeel van. De RTLG (Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied) coördineert de uitvoering van het programma, waarbij er een belangrijke focus ligt op *uitvoeringskracht*. Door haalbaarheid en aanvaardbaarheid in gebiedsprocessen met elkaar in balans te brengen (zie *Figuur 10*), kunnen maatregelen in de praktijk worden uitgevoerd. Daarvoor heb je voldoende mensen met kennis nodig.

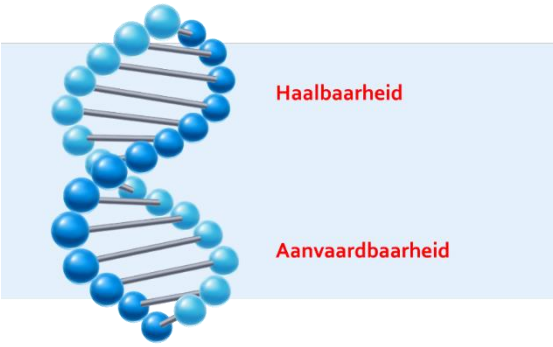
Constatering is evenwel – Jürgen Habermas wees daar al op – dat overheden de neiging hebben de aandacht vooral op elkaar en op zichzelf te richten, zeker in een politiek spanningsveld, terwijl de uitvoeringskracht moet uitmonden in het aangepast ordenen in de leefwereld.

De onderste stevige laag wordt gevormd door de mensen die acteren in de leefwereld. In het landelijk gebied hebben we het dan vooral over boeren en de inwoners van dorpen.

Mede door de digitalisering hebben ze betere toegang tot informatie. Ook weten ze zich steeds beter te organiseren, gesteund door belangengroeperingen. “De burger wordt steeds mondiger,” hoor je politici zeggen. Draagvlak voor plannen wordt hierdoor in afnemende mate een vanzelfsprekendheid. Wie wil graag een windpark in zijn achtertuin? Ook mensen in de leefwereld richten zich in sterke mate op elkaar.

2.9 Verbinders ontmoeten elkaar in de tussenruimte

De tussenruimte – de belangrijkste toevoeging in het tompouce-model (zie *Figuur 9*) – begint zich te vullen, maar is nog lang geen stevige laag. Net als de crème-laag bij het gebakje wordt deze relatief eenvoudig weggedrukt als ‘men’ ergens stevig de tanden in zet (zie *Figuur 1*). “Daarom verwijder ik eerst het bovenste koekje,” hoor ik collega’s met een brede glimlach vertellen als ze de metafoor herkennen. Anderen verdelen de smeuïge vulling over de twee koekjes. Voor eenieder tot nu toe is het beeld duidelijk. De tussenruimte verdient meer stevigheid, meer cohesie, meer veerkracht. De vraag is dan: hoe krijgen we dat voor elkaar?



Figuur 10. Haalbaarheid en aanvaardbaarheid bemiddelen elkaar.

De tussenruimte is van belang, want met name daar wordt de complexiteit van de huidige omgevingsvraagstukken geconsumeerd. Daar ontmoeten mensen elkaar op formele en informele wijze en ontstaan er dialogen die van cruciaal belang zijn *voor* de totstandkoming van praktische wijsheid. In de tussenruimte is sprake van spontaniteit. Bewoners werken aan voedselbossen, schoolkinderen wordt op excursie meegenomen het veld in, kunstenaars houden ons een spiegel voor en in buurt- en dorpshuizen worden boeiende workshops georganiseerd door verbinders en innovators. Veel gebeurt door vrijwilligers.

In het landelijk gebied krijgen steeds meer boeren oog voor waarden van bodem en ondergrond:

> *Auke is boer en gemeenteraadslid. Het is 2017. Hij zit met een collega aan de bar, achter opnieuw gevulde bolle glazen met Belgisch dubbelbier.*
> *“Ik moet wel,” vertelt hij.*
> *“Wat?”*
> *“Uit de bubbel stappen.”*
> *“Welke bubbel?”*

“Als boeren zitten we in een bubbel. Daarin moet je steeds meer land aankopen en grote schuren bouwen. De kosten voor veevoer, kunstmest en gewasbescherming worden steeds hoger en onze marges nemen af. We moeten steeds harder rennen om gelijk te blijven. Als een nabije boer stopt, vliegen we als aasgieren op zijn land af.”
“Dus je wilt op de biologische toer?”
“Ik moet wel, ik heb geen keuze. Je kunt niet half uit de bubbel stappen.”
Enkele dagen later belt hij zijn bank om zijn voornemen bekend te maken. “Auke, als je dat echt wilt,” hoort hij tot zijn verrassing, “gaan we je volop steunen.”
Alsnog was het een pittig proces.

Een agrariër die al jarenlang biologisch boert, reflecteert op de landbouwsubsidies:

“Wij roepen ‘wat ons betreft, schaf morgen die subsidie maar af!’ In één keer. Dat is helder en duidelijk. We hoeven er ook niet echt bang voor te zijn, want de markt zoekt een nieuw evenwicht. Dat kan één of twee jaar duren, maar wat we nu zien vind ik niet echte goede signalen voor ondernemers.”

Er gebeurt veel in de tussenruimte. De wisselwerking tussen systeem- en leefwereld resulteert in nieuwe verhalen, rijp en groen door elkaar. Het is die tussenruimte waarin een gebiedsgerichte aanpak zich nestelt.

2.10 Gebiedsprocesbegeleiders navigeren door de tussenruimte

Het Nationaal Programma Veenweide startte in 2022 de deelexpeditie Gebiedsprocessen[6]. Deze wordt uitgevoerd door het Nationaal Kennisprogramma Bodemdaling. In de deelexpeditie Gebiedsprocessen Veenweide werkt een groep van achttien gebiedsprocesbegeleiders uit de provincies Groningen, Friesland, Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland samen aan de versterking – versteviging – van het gebiedsproces, primair gericht op het afremmen van de bodemdaling en het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen. De deelnemers, werkzaam bij provincies, waterschappen en gemeenten, herkennen de metafoor. Zij zijn actief in de tussenruimte.

“We komen vaak in een spagaat terecht. Aan de ene hebben we onze eigen organisatie – de opdrachtgever – en aan de andere kant de boeren en de inwoners van de polders. Je probeert beide tevreden te houden, waarbij je zo nu en dan gedwongen wordt partij te kiezen.”

“Soms heb ik meer begrip voor standpunten van de boeren dan voor wat wij als overheid inbrengen en verlangen.”

[6] Zie https://www.kennisprogrammabodemdaling.nl/home/gebiedsprocessen/

“Door met boeren te gaan praten, bouwen we vertrouwen op. We vragen nogal wat van hen. Het is een subtiel proces en vraagt om een grote tijdsinspanning.”

Niet alle deelnemers ervaren de spagaat even sterk. De een is sterker in de verbinding met de bovenste laag, de ander met de verbinding met de onderste laag. Deze twee lagen bij elkaar brengen heeft alle karakteristieken van complexiteit, zo blijkt.

Figuur 11. Deelnemers aan de deelexpeditie Gebiedsprocessen gaan met lokaal betrokkenen het veld in bij Aarlanderveen.

2.11 Het gebrek aan uitvoeringskracht

Uitvoeringskracht vraagt aandacht. Iedereen is druk, druk en druk. Agenda’s slibben vol en er wordt volop vergaderd en overlegd. De onzekerheden die voortvloeien uit de complexe opgaven worden sterk gevoeld. “Als we overal 100% zeker van willen zijn, gebeurt er niets.” Dus zullen we enige onzekerheid moeten accepteren. Echter, de betrokken partijen willen zich wel kunnen indekken. Hoe zeker is het dat wat we willen gaan doen, het juiste is? En hebben we er over enkele jaren geen spijt van? Hoeveel doelen kunnen we bundelen? Moeten we niet nóg integraler werken? Kunnen we het wel betaalbaar houden?

Zoals ook aangegeven in 2.7 blijkt de stap van beleidsvoornemen naar concrete actie lastig te zijn. Er wordt door de verschillende overheden aangegeven dat de uitvoeringskracht vergroot moet worden. Ze vragen om extra medewerkers. Maar is dat de weg die we moeten gaan? Met meer mensen meer van hetzelfde doen, biedt nauwelijks enig perspectief. Bovendien, veel vacatures blijven onvervuld. Vooral bij kleinere gemeenten is het moeilijk om aan nieuwe medewerkers te komen. Wellicht is het beter de ontwikkelingen in de tussenlaag te versterken en het proces (iets) anders in te richten.

De richting die we in dit essay voorstellen en in het volgende hoofdstuk is uitgewerkt, betreft vooral het verstevigen van de tussenlaag. Daarbij gaan we adaptief plannen in plaats van lineair (chronologisch) en benutten we de praktijkkennis in de leefwereld op waardige wijze.

Voor een belang deel gaat het om het krachtiger maken van een beweging die reeds is ingezet.

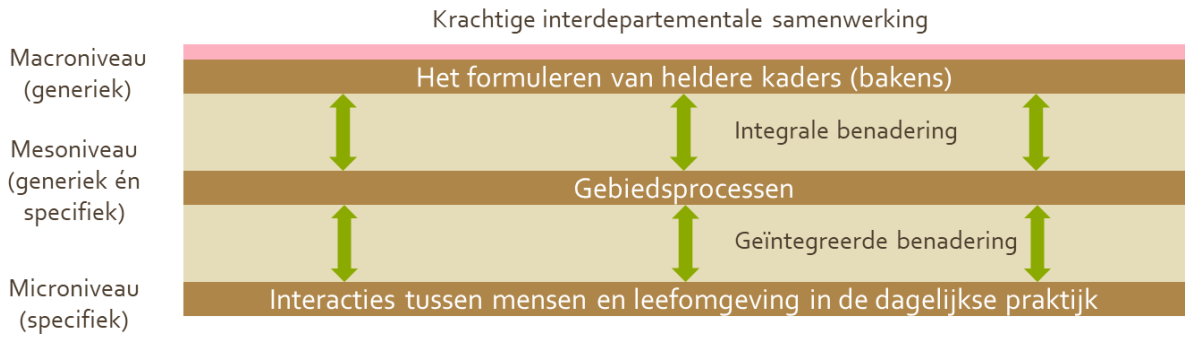
3 Bouwstenen voor gebiedsprocessen

3.1 Het verstevigen van de tussenlaag

Op basis van de analyse in het vorige hoofdstuk kun je, als verbeteringsslag, uitkomen bij het beeld zoals weergegeven is in *Figuur 12*. Daarin herkennen we drie stevige lagen, op micro-, meso- en macroniveau. Om dit te realiseren worden in de komende paragrafen de volgende bouwstenen globaal uitgewerkt:

- Het versterken en uitbreiden van netwerken op mesoniveau;
- Het waarderen van vakmanschap;
- Het hanteren van chronologische, adaptieve en kairologische planning naast elkaar;
- Het opbouwen van wederzijds vertrouwen;
- Het zowel integraal als geïntegreerd werken;
- Het vormgeven van de coöperatieve samenleving.

In combinatie zorgen ze ervoor dat de tussenlaag krachtiger wordt en in gebiedsprocessen de verbinding wordt gemaakt tussen centrale en decentrale sturing.



Figuur 12. Drie stevige lagen.

Als sprake is van een stevige tussenlaag, gaat er autoriteit vanuit. Dat wil zeggen: conclusies die vanuit de tussenlaag worden getrokken worden niet eenvoudig terzijde geschoven. Ze werken krachtig door in de andere twee lagen en resulteren in concrete realisatie.

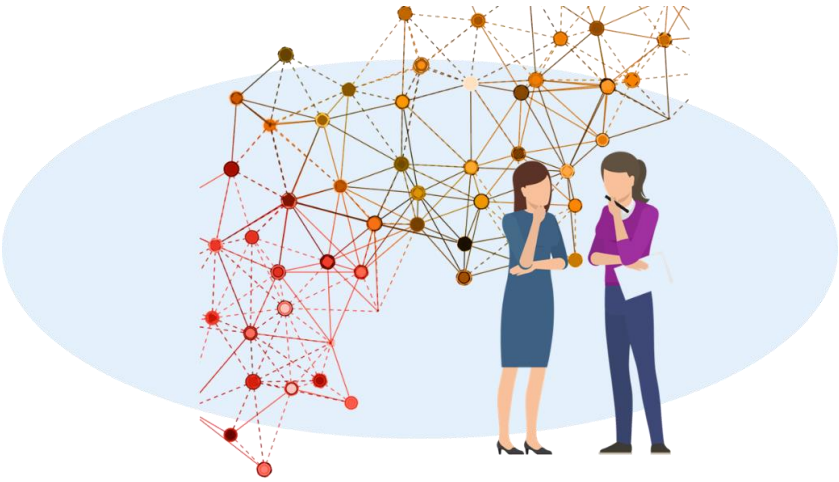
> *"Het ontbreken van autoriteit is de oorzaak dat de mens geen vorderingen maakt"*
>
> *(Goethe)*

In de tussenlaag spreken we eerder over het werkwoord *organiseren* dan over het zelfstandig naamwoord *organisatie*. Rond ieder project vormt zich een team van mensen. Er is niet sprake van een statisch organogram. We zeggen dan ook dat de autoriteit van gebiedsteams emergeert uit de acties die ze nemen en niet zozeer gebaseerd is op de

formele posities die de gebiedsprocestrekkers innemen. Net als bij vertrouwen (zie 3.5) ontstaat autoriteit in de praktijk. Het hebben van autoriteit is dus geen vanzelfsprekendheid, maar moet worden verdiend, keer op keer opnieuw. Er worden dan ook hoge eisen gesteld aan de mensen die gebiedsprocessen trekken. Zij moeten zowel inhoudelijk van de hoed en de rand weten als de samenwerking tussen teamleden onderling en de interacties met andere betrokkenen zo vormgeven dat enthousiasme wordt omgezet naar concrete actie. Veel draait om het hebben van oprechte *interesse*, in zowel de inhoud en als in de mensen die in het proces zijn betrokken.

3.2 Het versterken en uitbreiden van netwerken

Netwerken geven structuur aan de tussenruimte. Op dit moment lopen er vele gebiedsprocessen in Nederland en wordt er ook gebouwd aan netwerken. Reeds genoemd is de deelexpeditie Gebiedsprocessen Veenweide. Dit is een landelijk netwerk van gebiedsprocesbegeleiders die acteren in veenweidepolders. Een ander voorbeeld betreft de regionale schakelpunten (RSP's) voor bodem ondergrond[7]. In dit netwerk gaat het vooral om het beschikbaar maken en delen van kennis over bodem- en ondergrond in de regio. Een regio is een provincie, of een deel van een provincie.



Figuur 13. Netwerken die zich vormen zijn al gauw complex.

Zo ontstaan er meerdere netwerken waarmee verschillende gebiedsprocessen met elkaar worden verbonden. De inzet is dat betrokkenen van elkaar leren. Ze weten elkaar te vinden, helpen elkaar en bundelen, waar nodig, de krachten. Veel netwerken bevinden zich in een initieel stadium. Om autoriteit te vergroten is het van belang de ingezette beweging door te zetten en te verbreden, wat vraagt om actie op de korte termijn, met name vanuit de bovenste laag.

In de literatuur kunnen we veel informatie vinden over de werking van netwerken. Wat we hier willen benadrukken is dat we een te grote vrijblijvendheid moeten mijden. De netwerken moeten op spanning staan. Is hiervan geen sprake, dan zien we weliswaar veel

[7] Zie https://vng.nl/artikelen/programma-regionale-schakelfuncties-bodem

activiteit ontstaan met inspirerende workshops, uitmondend in indrukwekkende ontwerpschetsen, maar niemand pakt de handschoen op om concrete actie te nemen. Er wordt teveel achterover geleund. Iemand stelde ooit: “Ons proces sterft in schoonheid” en ”het eindrapport kenmerkte zich door fraaie plaatjes en een prachtig lettertype”. Hoe krijg je die spanning? Door punten van *frictie* op te zoeken en niet te mijden. Niet eromheen draaien als een kat om de hete brij, maar eropaf stevenen en de energie daarop richten. Uiteraard streven we naar win-winsituaties. In de praktijk echter zijn er altijd mensen en partijen die nadeel ondervinden. Beleidsopgaven vragen zo nu en dan om pijnlijke ingrepen. De overheid is er namelijk niet alleen om mooi weer te spelen. Door aan het begin van een gebiedsproces helderheid te bieden, weten betrokkenen waar ze aan toe zijn. Keukentafelgesprekken blijken daarvoor uitermate geschikt te zijn. Doelen, taken, rollen en verantwoordelijkheden moeten vanaf het prille begin scherp worden neergezet.

Juist vanwege de gevoeligheden in een gebied is het van belang korte lijnen te hebben met bestuurders. Niet zelden organiseren bestuurders speciaal overleg over specifieke gebiedsprocessen, naast het reguliere overleg over lopende projecten. Ook trekken bestuurders uit verschillende overheden (Rijk, provincie, gemeente en waterschap) regelmatig in gezamenlijkheid op. Hierdoor kan sneller worden doorgepakt. Bestuurders worden in principe voor een periode van vier jaar benoemd. Een volgende periode is nooit zeker. Gelukkig zijn niet alle verkiezingen in hetzelfde jaar. Als er sprake is van goede samenwerking op alle overheidsniveaus en er wordt daadwerkelijk inhoud gegeven aan het principe dat de overheden met één mond spreken[8], kan continuïteit worden verkregen.

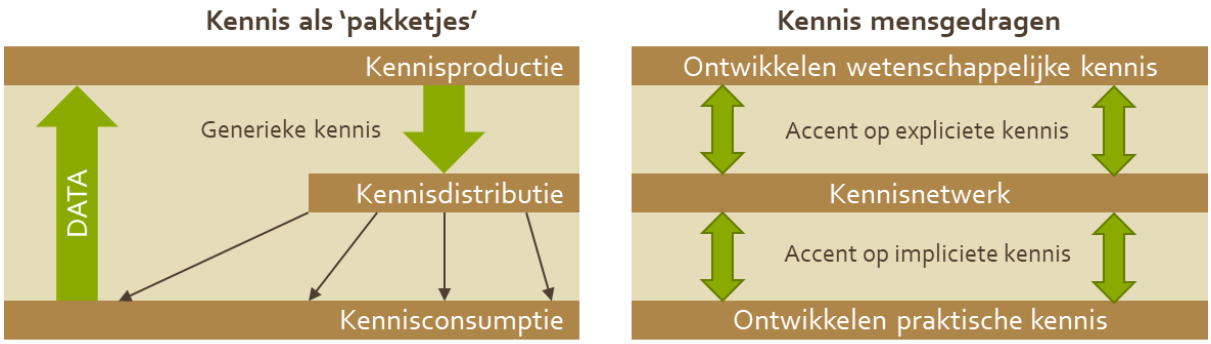
Bestuurders verschillen qua karakter en vaardigheden. Ze hebben verschillende bestuursstijlen. De een past vooral op de winkel, de ander managet, manifesteert zich als leider of is met name een verbinder. Willen netwerken zich kunnen versterken en uitbreiden, dan is een primaire focus op concrete resultaten van belang. Op het moment dat mensen in netwerken alleen praten en rapportjes (laten) opstellen, verdwijnt de energie en zakt het geheel in, als een te slappe crème-laag tussen twee koekjes.

3.3 Het waarderen van vakmanschap

Wil de tussenlaag krachtiger worden, dan is het ook van belang naast expliciete kennis ook impliciete kennis op waarde in te schatten. Omdat er vooral wordt gestuurd op expliciete kennis en impliciete onvoldoende wordt gewaardeerd (zie 2.7) is het begrip vakmanschap geërodeerd de laatste decennia. Je ziet dat ouders kun kinderen zo hoog mogelijk opgeleid willen zien. Kennis die in de praktijk is opgedaan, wordt niet echt serieus genomen. Bij de toetsing van projecten aan de Wet natuurbescherming bijvoorbeeld wordt deze vorm van kennis benoemd als anekdotische kennis; niet gebaseerd op wetenschappelijke grondslagen.

[8] Een wens vanuit de Omgevingswet.

We denken vaak te simpel over kennis (zie linkerdeel van *Figuur 14*). Kennis wordt vaak gezien als pakketjes die worden overgedragen van persoon A op persoon B. Persoon A ontwikkelt kennis en leert persoon B hoe hij of zij deze moet toepassen. In dit model onderscheiden we kennisproducenten, kennisdistribiteurs en kennisconsumenten.



Figuur 14. Twee kennismodellen.

De kennis wordt ontwikkeld door met name kennisinstituten en universiteiten. Zij verzamelen data uit de leefwereld en stellen op basis daarvan generieke patronen vast (modellen). Vervolgens zijn het de kennisdistribiteurs, zoals adviesbureaus en onderwijsinstellingen, die de verkregen nieuwe kennis naar de leefwereld brengen. In de leefwereld bevinden zich de kennisconsumenten die op basis van verkregen kennis de goede dingen gaan doen. Kennis stroomt dan in één richting. Dit model is een karikatuur, maar wordt bewust en onbewust door velen gehanteerd.

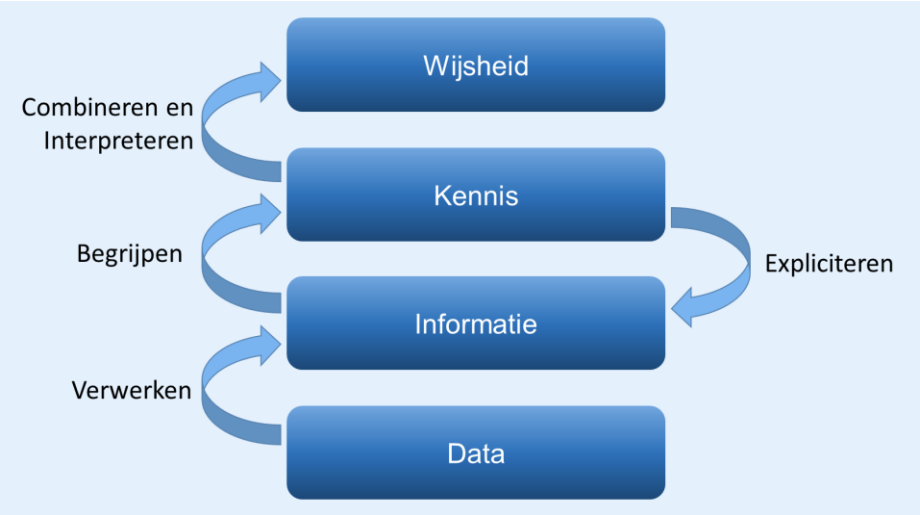
"Kennis is de enige grondstof die toeneemt bij uitputtend gebruik"

(Alexander Rinnooy Kan)

Een realistischer model is weergegeven in het rechterdeel van *Figuur 14*. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen informatie en kennis. Informatie staat in boeken of op de harde schijf van de computer, en is daardoor eenvoudig overdraagbaar. Een rapport kun je delen met duizend mensen, maar daarmee is de inhoud ervan nog geen kennis geworden. Deze moeten mensen zich eigen maken en gaan toepassen. We zeggen dat kennis *mensgedragen* is. "Mens dood, kennis verdwenen". Daarbij produceren alle mensen kennis, met name door deze toe te passen. Het verschil tussen expliciete en impliciete kennis wordt daarbij gemarkeerd door het verschil tussen kennen en kunnen, of tussen weten en begrijpen (zie *Figuur 15*). Mensen die langdurig ervaring hebben opgedaan in een werkveld begrijpen op impliciete wijze 'hoe het zit' en kunnen bijdragen aan de totstandkoming van praktische wijsheid.

In het rechterdeel van *Figuur 14* gaat het erom vakmanschap te ontwikkelen en waarderen. Vakmanschap is niet hetzelfde als ambachtschap. Bij ambachten hebben we het vooral over

traditionele beroepen als smid, bakker, glasblazer en meubelmaker. Het begrip vakmanschap heeft betrekking op alle taken. Een goede boer is een goede vakman of vakvrouw, zo ook een goede bestuurder, een goede modelleur, een goed onderhandelaar, een goede communicatiemedewerker, een goede funderingsdeskundige en ga zo maar door. In veel organisaties staat dit op gespannen voet met het streven naar mobiliteit van medewerkers. “Als je carrière wilt maken, moet je uiterlijk na vijf jaar een andere functie gaan zoeken, verder van de praktijk af.” Het begrip praktische wijsheid komt hierdoor onder druk te staan.



Figuur 15. Een bewerking van de zogenaamde kennispiramide van Ackoff.

Op macroniveau blijft het van belang wetenschappelijke kennis en informatie te ontwikkelen. Er blijft behoefte om oorzaak-gevolgrelaties zo goed mogelijk te kwantificeren om aanvullend een goed beeld te hebben van de onzekerheden. In kennisnetwerken op mesoniveau kunnen deze worden verrijkt door praktijkkennis op microniveau, waardoor nieuwe kennis met gebiedsprocessen wordt opgedaan. Wetenschappers en praktijkmedewerkers treffen elkaar op mesoniveau.

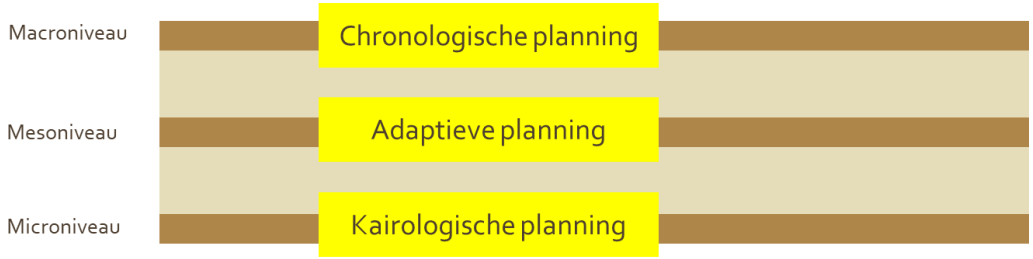
Zoals aangegeven in 2.7 wordt impliciete kennis overgedragen door te dóén – in de actie – en door elkaar verhalen te vertellen. Dat is al zo vanaf het ontstaan van de homo sapiens. Voor het ontstaan van vertrouwen (zie 3.5) is dit cruciaal. Mensen oordelen en handelen namelijk niet op basis van de werkelijkheid, maar op basis van de beelden die ze hebben van de werkelijkheid. Als in een gebiedsproces kennis wordt ingebracht door vakmensen, wordt deze eerder geloofd. Beelden passen zich aan. Voor het verkrijgen van draagvlak voor te nemen maatregelen zijn modelresultaten en statistieken ook van belang, maar alleen in combinatie de praktijkkennis van vakmensen.

3.4 Verschillende vormen van planning naast elkaar

In gebiedsprocessen krijgen we te maken met wat de klassieke Grieken benoemden als de ontmoeting tussen *Chronos* en *Kairos,* de kloktijd en het acteren op ‘het juiste moment’. Bij

adaptieve planning middelen we deze niet uit, maar verenigen we deze. *Figuur 16* toont dat in de drie lagen verschillende vormen van planning naast elkaar kunnen bestaan. Alle drie niveaus vertonen zelforganisatie en emergentie. Het mesoniveau verweeft deze.

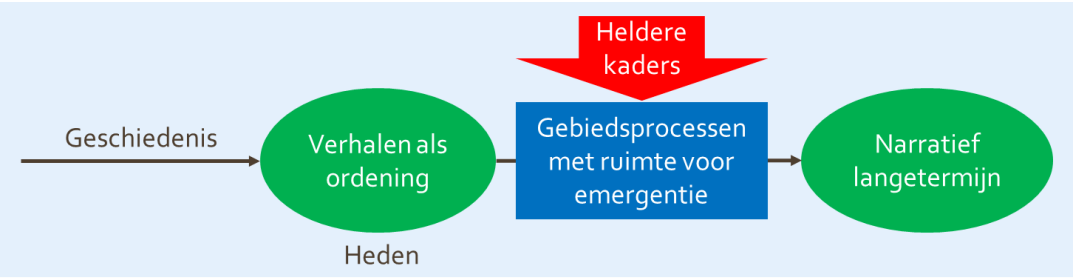
Op macroniveau – de laag waarin de rijksoverheid domineert en ook Europa een belangrijke rol speelt – is chronologische (lineaire) planning een kracht. Door heldere doelen te formuleren en deze ook controleer- en afrekenbaar te maken, wordt helderheid geboden. Het beleid om in 2050 klimaatneutraal te zijn, maakt duidelijk wat de ambities zijn. Op het moment dat te veel nuances worden ingebracht, verliest het beleid haar zeggingskracht.



Figuur 16. In de drie lagen onderscheiden we drie vormen van planning.

Op microniveau overwegen vele mensen iets wel of niet te doen.. Zal ik een warmtewisselaar aanschaffen? Zal ik als boer overstappen op biologisch? Ga ik voortaan op de fiets naar mijn werk? Mensen reflecteren op wat nodig is en of ze in staat zijn bepaalde stappen te zetten. Ieder weegt voor zichzelf af, zo nu en dan in dialoog met anderen. Ze nemen de beslissing voor een stap in onzekere richting op het voor hen juiste moment, oftewel in de kairologische tijd. Mensen worden meer beïnvloed door wat zich voltrekt in hun sociale context, dan door informatie die in campagnes wordt aangereikt.

Op mesoniveau ontmoeten de processen op micro- en macroschaal elkaar. In principe wordt in de gebiedsprocessen die zich hier voltrekken gestuurd op de doelen die op macroniveau worden geformuleerd, maar de wijze waarop keuzes voor concrete actie worden gemaakt hangt af van wat zich in de realiteit op microniveau voltrekt. Iedere situatie is anders, dus is het van belang te adapteren aan de lokale omstandigheden.

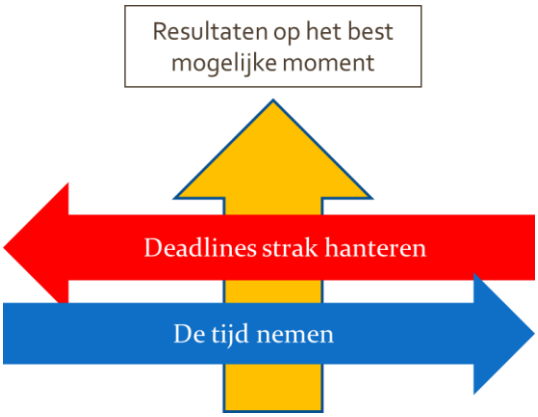


Figuur 17. Karakteristieken van adaptieve planning.

Figuur 17 toont de karakteristieken van adaptieve planning. Ten opzichte van het proces dat getoond is in *Figuur 6*, zijn er duidelijke verschillen. Een belangrijke is dat gewerkt wordt

vanuit het principe dat je de *geschiedenis* moet kennen om het heden te begrijpen en de toekomst vorm te geven. De geschiedenis telt dus mee. Ieder gebied heeft een eigen bijzonderheden, een eigen cultuur. We zeggen dat de ruimte niet zozeer gezien moet worden als een ordening is van objecten – of assets – maar als een ordening van *verhalen*. Deze verhalen moet je kennen als je daadwerkelijk met succes beleidsdoelen wilt realiseren. Door maatregelen te nemen voeg je nieuwe verhalen toe aan de bestaande verhalen. Deze moeten zich op passende wijze tot elkaar verhouden. Een mooi voorbeeld van een document waarin de verbinding is gemaakt tussen geschiedenis en verhalen is de biografie van het Groene Hart (download via deze link, 256 Mb). Van deze biografie kan gebruik worden gemaakt in gebiedsprocessen.

Bij adaptieve planning definieer je niet zozeer een jaartal waarin doelen zijn gerealiseerd, maar formuleer je in dialoog een strak doordacht verhaal – een *narratief* – voor de lange termijn. Dit beschrijft hoe het geformuleerd beleid in de praktijk is geland en welke waarden daardoor zijn verkregen. Hoe ziet de wereld er dan uit? Het is van belang deze zo expliciet mogelijk te beschrijven, want dan wordt pas duidelijk welke actoren in het heden moeite zullen hebben met de geplande interventies. Op het moment dat je iets wilt veranderen, moet je weten wiens positie je aan het ondermijnen bent. Deze mensen moet je actief betrekken. Het langetermijn-narratief is geen statisch gegeven. In het gebiedsproces adapteert dit aan wat zich voltrekt. Gaandeweg wordt het beeld scherper.



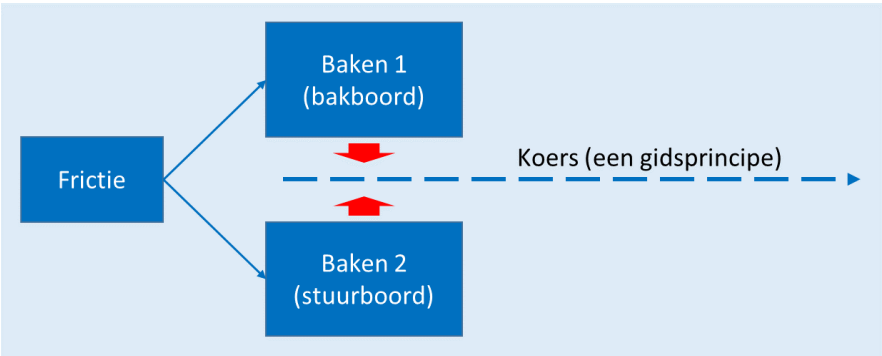
Figuur 18. De deadline-paradox.

In het proces van adapteren manifesteert de complexiteit zich in de vorm van paradoxen. Dit zijn schijnbare tegenstellingen, niet generiek oplosbaar. Een voorbeeld hiervan is weergegeven in *Figuur 18.* In gebiedsprocessen moet je de tijd nemen én deadlines strak hanteren. Deze twee 'krachten' zetten elkaar op spanning. Door de dialoog erover levend te houden, kunnen resultaten op het best mogelijke moment worden gerealiseerd. Verwaarloos je één van beide takken, dan kan het zijn dat de tijdsdruk contraproductief doorwerkt of dat het proces blijft doorzwabberen in de tijd.

Bij een gebiedsgerichte aanpak navigeer je tussen het haalbare en aanvaardbare, waarbij ruimte wordt gegeven aan *emergentie*. Dat wil niet zeggen dat een werkwijze wordt gevolgd

van ‘zo de wind waait, waait mijn jasje’. Er worden tevens *kaders* aangereikt vanuit macroniveau. Ook nu zien we een paradox verrijzen, nauw verweven met de deadline-paradox. Je zou het de los-strak-paradox kunnen noemen.

In de lopende gebiedsprocessen hebben we geleerd dat het vrijwel onmogelijk is om doelen op macroniveau te vertalen naar mesoniveau. Bijvoorbeeld, voor de veenweidegebieden is aangegeven dat de uitstoot van broeikasgassen in 2030 moet zijn gereduceerd met 1 Megaton CO_2-eq per jaar. Wat is dan het aandeel dat een specifieke veenweidepolder moet leveren? Om die reden moeten de doelen op macroniveau worden vertaald naar kaders op mesoniveau. Deze zien er anders uit dan een deel van de totale opgave. Bij adaptieve planning wordt aangegeven wat de punten van *frictie* zijn. Waar schuurt het? De kaders die vanuit macroniveau worden aangereikt prikken hierop in. Ze hebben het karakter van bakens. Er moet een koers worden gevaren tussen de bakens door – de twee takken van een paradox – met een focus op de het langetermijn-narratief. Ze markeren de vaargeul. Als blijkt dat de bakens door de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden op de verkeerde plek staan, worden deze in overleg verzet. Er wordt dan geadapteerd. Voor de korte termijn is het van belang werk te maken van deze kaders, zeker als de Omgevingswet in werking is getreden. Zonder heldere kaders bieden de gebiedsprocestrekkers te weinig houvast en ligt verrommeling op de loer.



Figuur 19. Door punten van fricitie te markeren kan een gewenste koers worden bepaald.

Bijvoorbeeld, in veel gebiedsprocessen is sprake van frictie rond bestaansmodellen[9] van boeren[10]. Opmerkingen in de geest van “dan begin je toch gewoon een camping?” schieten daarbij regelmatig in het verkeerde keelgat. Zoals gezegd veranderen mensen niet op basis van wat anderen vinden dat ze moeten worden. Roman Krznaric[11] stelt dat het alleen mogelijk is te werken aan de lange termijn als je weet waar je hart ligt in het heden. Mensen voelen zich verbonden bij hun gebied en de activiteiten die ze daarin uitvoeren. Door meer ruimte te geven, vooral qua tijd, kom je tot fraaiere oplossingen. Echter, dit kan ook resulteren in voortdurend uitstelgedrag. Door het punt van mogelijke frictie te markeren

[9] Velen spreken over verdienmodellen, maar boeren zelf herkennen zich eerder in bestaansmodellen.
[10] De inzet bij de meeste gebiedsprocessen is dat boeren in hun gebied meten kunnen blijven.
[11] Roman Krznaric (2021) *The Good Ancestor. How to Think Long Term in a Short-Term World.*

met bakens en in gidsprincipes af te leiden, kan ruimte worden gegeven én de druk worden vergroot.

In landelijke gebieden heb je smalle wegen, qua dimensionering ooit afgestemd op kleine landbouwvoertuigen, minder woonwijken en in ieder dorp een eigen school. Nu rijden er grote landbouwvoertuigen over de weg, zwelt het woon-werkverkeer aan en ontstaan er onveilige situaties voor schoolkinderen op fietsen. Er is sprake van frictie. Wellicht is het nodig een fietspad aan te leggen. De paradox kan zijn dat je bij iedere ontwikkeling ernaar streeft (1) de kosten voor aanpassing van de bovenwijkse infrastructuur door te rekenen aan de betreffende projectontwikkelaar én (2) deze kosten niet door te rekenen. Ieder context is anders. Je kunt bijvoorbeeld als gidsprincipe hanteren dat een fifty-fifty verdeling rechtvaardig gevonden wordt. Door dit punt van mogelijke frictie met bakens te markeren, wordt het er bij de planvorming niet stilletjes aan voorbij gevaren en wordt de dialoog gevoerd. Daarin emergeert de definitieve oplossing.

Het narratief (verhalend) werken bij adaptieve planning is ook van belang voor de inbreng van ervaringskennis. Als betrokkenen ervaringen uitwisselen in de vorm van verhalen, wordt er geleerd.

Figuur 20. Als het systeemvertrouwen laag is, is het moeilijk beleidsopgaven te realiseren in de praktijk.

3.5 Het opbouwen van wederzijds vertrouwen

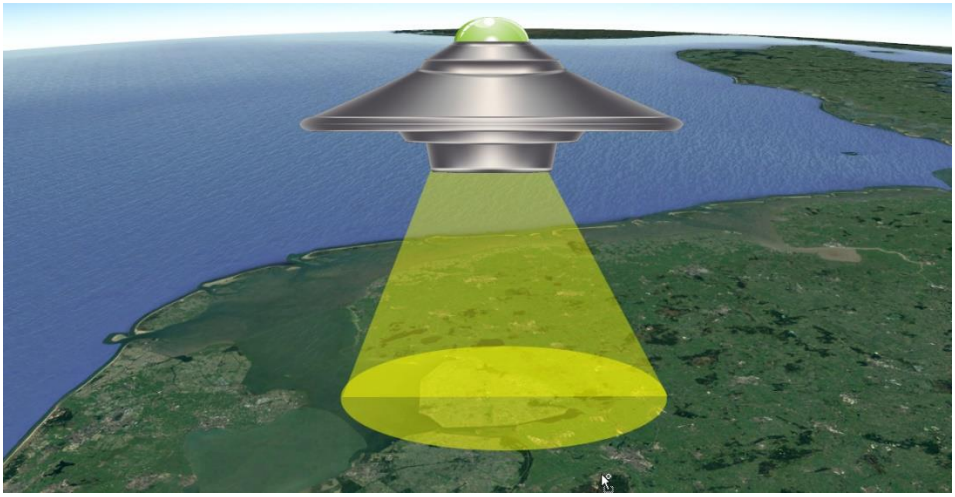
Bij het implementeren van beleid spreken we in plaats van over vertrouwen ook wel over systeemvertrouwen. Dit is het vertrouwen dat mensen hebben in de overheid. Als het systeemvertrouwen laag is, reageren inwoners en ondernemers niet of nauwelijks op informatie die ze aangereikt krijgen, maar wel op zogenaamd perifere prikkels: verhalen die rondwalen en volledige onzin kunnen bevatten. Wantrouwen legt een vruchtbare bodem voor nepnieuws en complottheorieën.

Opvallend bij een laag systeemvertrouwen is het fenomeen dat mensen zowel roepen van "de overheid moet dat probleem maar oplossen" als "de overheid deugt niet".

Er is veel onderzoek[12] gedaan naar hoe systeemvertrouwen wordt opgebouwd en afgebroken in planprocessen. We zeggen daarbij: “Vertrouwen komt te voet en gaat te paard.”

De volgende vijf principes geven richting aan het opbouwen van vertrouwen:

1. Direct contact. Het fysieke gesprek, waarbij je elkaar in de ogen kunt kijken, heeft de voorkeur boven telefoneren. “Effe een mailtje,” is helemaal uit den boze.
2. Het communiceren van intenties in plaats van normen. Het communiceren van een norm, zoals het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen met 50%, inspireert weinigen. Het is de kunst intenties te formuleren. Wat willen we in de gebied bereiken? Wat zijn de *waarden* die we daarmee versterken? Intenties leggen relaties tussen doelen en de mensen die betrokken zijn in het gebiedsproces.
3. Discussiëren over belangen in plaats van claims. “Er moet in dit gebied twee hectare oppervlaktewaterberging komen” is een claim. Het willen voorkomen van wateroverlast – en schade – is een belang.
4. Geen valse verwachtingen wekken.
5. Onzekerheden van anderen serieus nemen. De onzekerheden die mensen in een gebied ervaren zijn vaak heel persoonlijk. Het is van belang deze te kennen en zeer zeker niet te bagatelliseren.



Figuur 21. Bij integraal werken werp je het licht op een relatief groot gebied.

3.6 Zowel integraal als geïntegreerd werken

In *Figuur 12* is het onderscheid tussen integraal en geïntegreerd ingetekend. Het integraal werken speelt zich af op een grotere ruimteschaal dan geïntegreerd werken en kan worden gezien als de verbinding tussen de boven- en tussenlaag. Bij integraal werken hang je als het ware in een ruimteschip boven een regio. Met betrokkenen kijk je op afstand naar de patronen op aarde. Waar zijn wegen? Wat is de structuur van het water? Welk oppervlak is bebouwd, welk oppervlakte onbebouwd en waar zijn natuurwaarden aanwezig? Hoe groot zijn de opgaven die we in dit gebied moeten realiseren? Hoe kunnen we deze combineren

[12] Bron: prof. Cees van Woerkum, WUR.

ordenen? In wisselwerking maak je keuzes. Sommige ontwikkelingen wil je in bepaalde deelgebieden stimuleren. In andere deelgebieden wil je sommige activiteiten weren. Water en bodem zijn hierin sturend. Teven willen we verrommeling van het landschap voorkomen. Er wordt naar de ruimtelijke ordening gekeken op een wijze die even krachtig kan zijn als de derde en vierde Nota Ruimtelijke Orden in de 20e eeuw.
De kunst is de mogelijkheden en beperkingen in dialoog te vertalen naar heldere kaders voor de gebiedsprocessen want via die lijn wordt concreet en lokaal invulling gegeven aan (of chocola gemaakt van) al die maatschappelijke opgaven .

De NOVI[13] geeft richting aan gewenste ontwikkelingen, breder dan alleen de ruimtelijke ordening, maar is nog geen krachtig sturings instrument. Het is nog zo globaal verwoord dat niemand het er echt oneens mee kan zijn. Er is niet scherp aangegeven waar fricties op gaan treden.
De NOVI benoemt vier prioriteiten:

1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie;
2. Duurzaam economisch groeipotentieel;
3. Sterke en gezonde steden en regio's;
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

Bij integraal werken vertaal jeze naar concrete punten van fricite voor een regio. Bijvoorbeeld: ruimte voor klimaatadaptatie in een polder vraagt om de aanschaf van grote stukken land. Je plaatst bakens voor het geleiden van gebiedsprocessen en reikt waar mogelijk gidsprincipes aan.

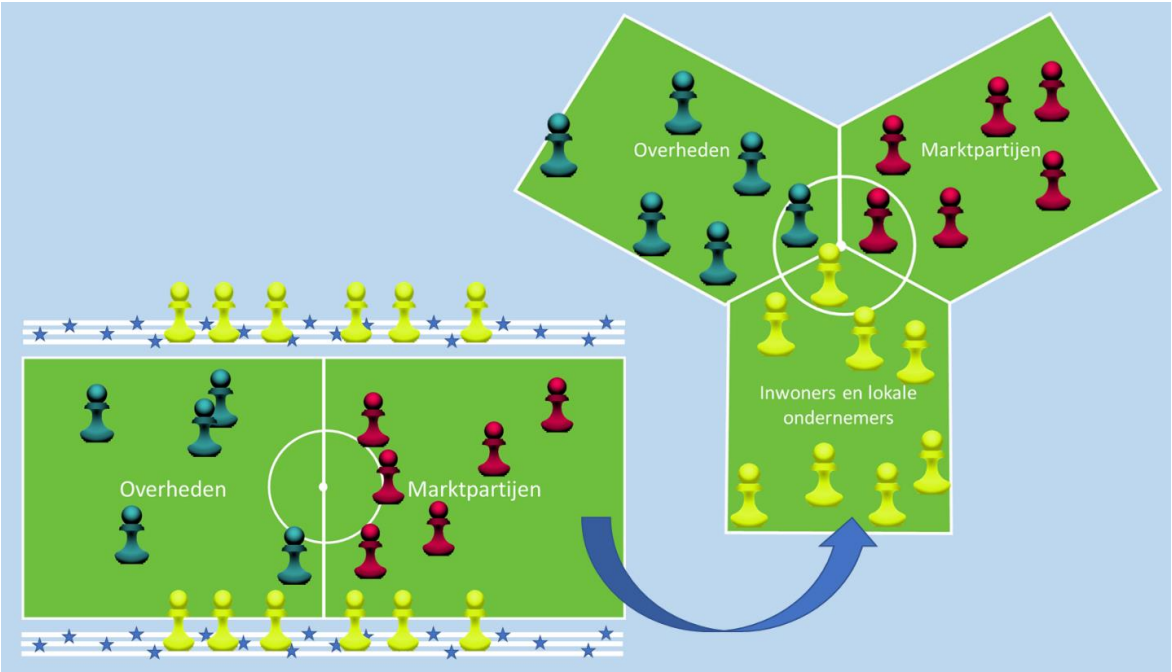
Bij geïntegreerd werken – verbinding tussen de onderste laag en de tussenlaag – sta je samen met een breed veld van actoren met beide voeten op de grond. Je haalt de verhalen op, kijkt naar mogelijkheden voor functiecombinaties en zoekt naar mogelijkheden voor het realiseren van de opgaven. Het gebied waarin je acteert is relatief klein. Het kan bijvoorbeeld een buurt betreffen, een watersysteem of een veenweidepolder met elf boerenbedrijven en vijf vooroorlogse woningen op houten palen. De praktijk is leidend en de abstractie verdwijnt. Binnen de kaders die vanuit integrale studies aangereikt worden, breng je het haalbare en aanvaarbare bij elkaar. Het bijzondere van geïntegreerd werken is dat je een fijne korrelgrootte van waarneming hebt en de door gemeenten strak gehanteerde scheiding tussen het fysieke en sociale domein regelmatig doorkruist. Het feit dat je niet alleen werkt aan het realiseren van beleidsdoelen, maar ook aan de kwaliteit van leven voor de mensen in het gebied zelf, maakt geïntegreerd werken krachtig.

Gebiedsprocessen hebben iets in zich van zowel integraal als geïntegreerd werken. Er wordt op verschillende schaalniveaus naar de gebieden en de beleidsopgaven (kaders) gekeken. Door elkaar in netwerken te helpen, wordt voorkomen dat de gebiedsprocestrekkers in de eerder gesignaleerde spagaat terechtkomen.

[13] Nationale Omgevingsvisie (ze deze link).

3.7 Het vormgeven aan de coöperatieve samenleving

Op het moment dat er daadwerkelijk stevigheid is gebracht in de tussenlaag en processen op mesoniveau even krachtig zijn als die op macro- en microniveau, kan de vraag worden gesteld van: wie bemenst dit alles? Je hebt nogal wat uitvoeringcapaciteit nodig. In paragraaf 2.11 is geconstateerd dat gebrek aan uitvoeringskracht nu reeds een probleem is. Dat wordt alleen maar erger als gebiedsprocessen volop lopen en netwerken volledig op spanning zijn gebracht. Of niet?



Figuur 22. Van twee naar drie speelvelden (bron: de coöperatieve samenleving).

Figuur 22 verbeeldt de extra slag die nodig is om beschikbare expliciete en impliciete kennis – menskracht – volwaardig in het spel te brengen. Het linker plaatje geeft de huidige situatie weer, met een gebiedsgerichte aanpak op twee speelvelden: het veld van de overheden en het veld van de marktpartijen (vooral advies- en onderzoeksbureaus en projectontwikkelaars). Waar overheden capaciteit tekortkomen, wordt dit ingevuld door gedetacheerde adviseurs.

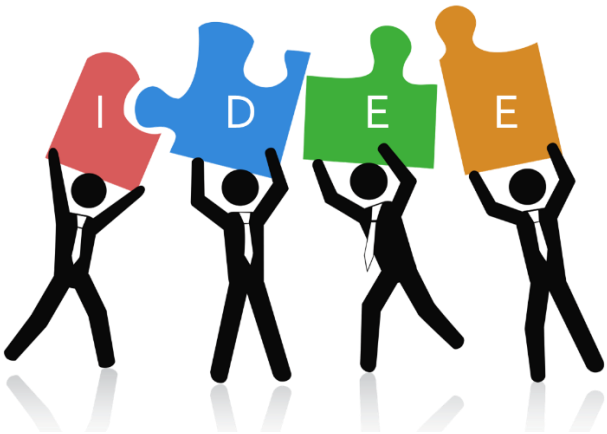
Inwoners en lokale ondernemers hebben hier een beperkte rol. Zij zitten op de tribune en kijken toe. In alle beleidsnota's van de lokale overheden wordt beschreven dat ze het participeren[14] van 'de burger' hoog in het vaandel hebben staan. In de praktijk wordt dit echter ingevuld door inwoners en lokale ondernemers te laten meepraten over plannen die de overheid maakt. "Mijn kennis kan ik kwijt door vijf minuten in te spreken in de gemeenteraad," stelde een gepensioneerde energiedeskundige. De huidige wijze van werken hangt samen met lineaire planning, waarbij het landschap vooral een ordening van

[14] Zie ook 2.7.

objecten is en besluitvorming zoveel mogelijk wordt gebaseerd op expliciete kennis en meetbare informatie.

Het rechter plaatje in *Figuur 22* toont drie speelvelden: de overheden, de marktpartijen en de inwoners en lokale ondernemers, ook wel geduid als 'de burgerij'. Er is sprake van gelijkwaardigheid, althans waar het gaat om de inbreng van kennis. Gezamenlijk geven de mensen in de drie speelvelden invulling aan het geïntegreerd werken, in combinatie met adaptieve planning. Op deze wijze ontstaat er veel extra uitvoeringskracht. Ashby[15] geeft aan dat de complexiteit van de sturing van gelijke orde moet zijn als de complexiteit van het gestuurde. Alle betrokkenen tezamen zijn in staat veel complexiteit te hanteren. We spreken hierbij over de coöperatieve samenleving. De formele besluitvorming blijft uiteraard de taak van de overheden en tevens mag worden verwacht dat zij op basis van heldere kaders de regie voeren.

In dit model hebben inwoners en lokale ondernemers zich verenigd in een zogenaamde *gebiedscoöperatie*, een rechtspersoon die in detail is uitgewerkt. In korte tijd kan een zogenaamde flitscoöperatie worden opgericht, met minimale statuten. Gedurende twee jaar wordt dan gewerkt aan de vorming van een volwaardige gebiedscoöperatie. Voor alle partijen is het wennen, vooral omdat inwoners dwars door beleidsvelden gaan.



Figuur 23. Het geheel is meer dan de som der delen.

Her en der ontstaan er gebiedscoöperaties in Nederland en verdwijnen ze ook weer. Sommige worden bemenst door zowel medewerkers van overheden als inwoners en ondernemers[16], wat juridisch onhoudbaar is. Ook functioneren sommige gebiedscoöperaties min of meer als adviesbureaus en komen ze in de problemen als financiële ondersteuning wegvalt[17]. Gebiedscoöperatie Groot Wilnis – Vinkeveen[18] is een voorbeeld waar de coöperatie gekoppeld is aan het gebiedsproces dat daar wordt doorlopen.

---

[15] Ashby W.R. (1958) *Requisite variety and its implications for the control of complex systems*.
[16] Een voorbeeld hiervan is O-gen.
[17] Een voorbeeld hiervan is gebiedscoöperatie Westerkwartier.
[18] https://grootwilnis-vinkeveen.nl/

Het geheim van de coöperatieve samenleving zit in het overeenkomen van spelregels. Deze worden rond de middenstip bepaald (zie *Figuur 22*) en zijn gebaseerd op het Rijnlandse model in plaats van het Angelsaksische, wat vraagt om aanpassing van het beleidsinstrumentarium van de overheden. Het proces organiseert zich rond vakmanschap en in mindere mate rond normen, regels, protocollen en procedures. Inwoners en lokale ondernemers worden betaald voor hun diensten, maar zijn er niet van afhankelijk. Een belangrijk gewin is dat financiële opbrengsten van ontwikkelingen niet wegvloeien uit gebied, maar worden geïnvesteerd in de versterking van gebiedswaarden. Verhalen weven draden door beleidsvelden en het is dan ook niet raar als energietransitie en vergroting van de biodiversiteit worden gecombineerd met de aanpak van energiearmoede en laaggeletterdheid. De Omgevingswet geeft de vorming van de coöperatieve samenleving een duwtje in de rug.

3.8 Gebiedsprocessen zijn geen gemiddelde tussen micro en macro

Op het moment dat we de tussenlaag versterken, heeft dit ook consequenties voor de onder- en bovenlaag. De drie lagen hebben alle een eigen dynamiek en eigen karakteristieken. Op het niveau van gebiedsprocessen, zowel integraal als geïntegreerd, ontdekken patronen die op de twee andere niveaus minder zichtbaar zijn. Een begrip als energie[19] wordt op andere wijze geïncorporeerd. De tussenlaag richt zich op het hanteerbaar maken van complexiteit en biedt daardoor goede perspectieven voor het succesvol realiseren van de beleidsopgaven.

[19] Zie bijlage 1.

4 Handelingsperspectief op drie niveaus

In dit summiere afsluitende hoofdstuk worden voor de korte termijn acties voorgesteld in de drie lagen, uitgaande van het principe dat we qua beleid en uitvoering zowel moeten centraliseren als decentraliseren. Het is geen 'of … of'. De kunst is in iedere laag die dingen te doen die op dat niveau het best uitgevoerd kunnen worden. Ieder laag heeft eigen sterktes en zwaktes.

Wat in dit essay gesteld wordt is geen eindresultaat, maar moet worden gezien als het begin van vele gesprekken die we kunnen voeren in en over gebiedsprocessen. De analyses en bouwstenen zijn namelijk niet waar of onwaar, maar bieden voeding aan broodnodige reflexiviteit. Op dit moment worden de ontmoetingen tussen micro- en macroniveau ervaren als conflicten, waardoor te weinig voortgang wordt geboekt. De stelling is dat we door het steviger aanzetten van een tussenlaag op mesoniveau een versnelling kunnen krijgen. Daarvoor is het van belang de verdeling van activiteiten en verantwoordelijkheden over de drie lagen te herijken, als er iets verandert op mesoniveau, verandert er ook iets op macro- en microniveau.

4.1 Krachtige centrale sturing op macroniveau

De systeemwereld bestaat uit Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, waarbij zeker de invloed van de Europese Unie niet verwaarloosd moet worden. Daarbij geeft het Rijk invulling aan centrale sturing en zorgen de overheden er gezamenlijk voor dat in integrale processen principes worden vertaald naar *heldere kaders* voor de gebiedsprocessen. Op dit moment – zie 2.4 – is de centrale sturing te sterk afgezwakt. Vooral op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt ferme sturing verlangd, met een zelfde doorwerking als de vierde Nota Ruimtelijke Ordening. De interdepartementale samenwerking die aan het ontstaan is, biedt daar goede perspectieven voor. Er is behoefte aan inhoudelijke sturing, naast processturing. Het met vaste hand sturen in de richting van een helder verbeeld langetermijnperspectief, biedt stabiliteit, wat alles behalve eenvoudig is.

In dit langetermijnperspectief moeten zeker begrippen als gezondheid en natuurwaarden een plek krijgen[20].

Provincies, gemeenten en waterschappen haken op hun eigen schaalniveaus aan op de centrale sturing. Ze nemen de beleidsopgaven en kaders mee naar de tussenlaag die ze samen met de marktpartijen en de burgerij invullen (rechterdeel *Figuur 22*). Op macroniveau kan lineaire (chronologische) planning worden voortgezet en mag worden verwacht dat wetenschappelijk onderzoek wordt gefaciliteerd. Waar mogelijk moeten onzekerheden

[20] Zie bijlage 1.

worden gereduceerd. Wetenschappelijke kennis vindt z'n weg als deze op mesoniveau wordt verenigd met praktijkkennis.

Wie organiseert de versterking van de tussenlaag? Vele inwoners, lokale ondernemers en maatschappelijke organisaties op microschaal staan de popelen – velen van hen acteren reeds in een soort tussenruimte – dus is het vooral een taak van de overheden op macroniveau. Er lopen reeds vele gebiedsprocessen, maar om voldoende kritische massa te krijgen is een *impuls* nodig. En wie moet deze actie coördineren? Het is niet onlogisch als provincies deze taak op hun schouders nemen.

Figuur 24. Spreuk in de Statenzaal van de provincie Fryslân, globaal in het Gronings te vertalen als "nait soezen moar doun" en in het Rotterdam als "niet lullen maar poetsen".

4.2 Krachtig verbinden op mesoniveau

Op mesoniveau krijgt de decentrale sturing vorm en ontvouwt zich de samenwerking op drie velden (zie *Figuur 22*). Vooral op de korte termijn wordt er volop gewerkt aan de vergroting van het systeemvertrouwen. Daarvoor is het van belang dat in de gebiedsprocessen – vooral op de geïntegreerde schaal – de focus ligt op daadwerkelijk realisatie (zie Figuur 24). Er moeten tastbare resultaten worden geboekt.

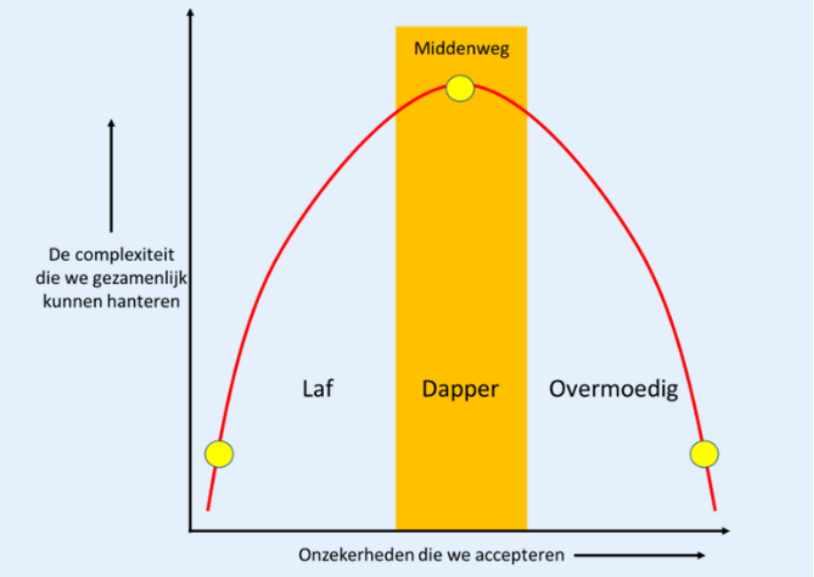
> *In de gemeente Nijmegen is voorafgaand aan de introductie van het waterplan in het jaar 2000 afgesproken dat bestuurders samen met schoolkinderen ieder voorjaar een fietstocht organiseren langs concrete projecten. Concreet is voor kinderen niet "we hebben constructief overleg gehad". Deze fietstocht is pakweg vijftien jaar lang ook daadwerkelijk gehouden.*

Het betere is de vijand van het goede, wordt weleens gezegd. Er is altijd wel een aanleiding om maatregelen uit te stellen (zie ook 2.11). In een veranderende context zijn te nemen maatregelen nooit optimaal en volledige zekerheid wordt niet verkregen, want sommige onzekerheden zijn structureel van aard. Ze zijn niet oplosbaar. Daarom is het zo belangrijk in lopende gebiedsprocessen scherp in beeld te brengen welke onzekerheden er zijn en hoe ze door de verschillende betrokkenen worden gepercipieerd. Door wetenschappelijke kennis te

verenigen met praktijkkennis, wordt een goed risicobeeld verkregen. Het serieus nemen van elkaars onzekerheden en elkaar daarop te bevragen, ligt aan de basis van het wederzijdse vertrouwen (zie ook 3.5).

> *Tijdens een wandeling met verschillende betrokkenen door een woonwijk vroeg een jonge vrouw aan een medewerker van de gemeente: "Kan het kwaad als mijn kinderen drinken uit een regenplas op straat?" De medewerker van de gemeente antwoordde: "Wat een stomme vraag; kinderen moeten niet uit een plas drinken." Daarmee was het gesprek afgelopen. Kennelijk was er een ervaring die de aanleiding gaf tot het stellen van die vraag.*

In dialoog kan gezamenlijk worden bepaald of er bij het nemen van maatregelen als dan niet sprake is van overmoed. De kans dat het verkeerd uitpakt of te duur wordt is dan te groot. In de praktijk van gebiedsprocessen moeten onzekerheden niet worden geminimaliseerd, maar er moet gezocht worden naar de middenweg van dapperheid tussen lafheid en overmoed in (zie Figuur 25). Daarom is het zo belangrijk veel in het veld te zijn en aldaar observaties met elkaar te delen.



Figuur 25. De weg van dapperheid tussen lafheid en overmoed (vrij naar Aristoteles).

Het op optimale wijze willen voldoen aan alle beleidsopgaven in samenhang voor een geheel gebied, is irreëel. Dan struikel je over je eigen voeten. Om op de korte termijn doorbraakjes te realiseren is het gewenst vraagstukken aan te pakken die klein, lokaal en concreet[21] zijn. Dat klinkt als in tegenspraak met integraal en geïntegreerd werken, maar is dat niet. Integendeel zelf. In het kleine, lokale en concrete manifesteert zich namelijk maximale complexiteit, omdat je niet kun wegvluchten in abstracties. Tevens kun je met een fijne

[21] Zie filmpje over holografische punten: https://youtu.be/izbFqIsljlc

korrelgrootte processen waarnemen in hun context, onder en boven het maaiveld. Juist in de details liggen kansen verscholen.

Op mesoniveau gaat het niet alleen om het verbinden van mensen binnen een gebiedsproces, maar gaat het ook om het verbinden van verschillende gebiedsprocessen. Er wordt actief invulling gegeven aan versterken en verbreden van netwerken (zie 3.2). Een effectieve werkwijze daarbij is om geïnventariseerde onzekerheden met elkaar te delen en op basis daarvan ervaringen en inzichten met elkaar te delen. Zo kan vermoede overmoed transformeren naar dapperheid.

4.3 Krachtig inzetten op coöperatieve samenwerking op microniveau

Op microniveau hebben we het over de leefwereld. Daarin gebeurt van alles. Op een afstand lijkt het een mierennest. Overal zijn mensen actief. Wat is dan de beste actie voor gebiedsprocessen op de korte termijn? Wie zich verdiept in evolutionaire processen leert dat de grootste systeemsprongen niet zijn gemaakt via de principes van concurrentie en natuurlijke selectie, maar door samenwerking. Zo nam ruim twee miljard jaar geleden de soortenrijkdom op aarde toe toen eencelligen zich verbonden tot meercelligen. Deze ontwikkeling duiden we als co-evolutie.

Er zijn reeds vele fraaie initiatieven op microniveau, zoals rond pluktuinen, biodiversiteit, lokale energieopwekking, onderwijs, zorg, sport, gezonde voeding, buurtmarkten, recreatie, toerisme en huisvesting. De meeste vooruitgang wordt verkregen als niet ieder voor zich gaat, maar initiatieven worden gebundeld in gebiedscoöperaties om al doende te worden ingebracht op mesoniveau. Dan emergeert er wat, want het geheel is meer dan de som der delen (zie 2.2). In de praktijk is dat soms lastig, want vele mensen met ideeën azen op subsidiepotjes. Een eigen windmolen op het erf levert voor een individuele boer meer op dan participeren in een energiehub. Toch zien we dat er wat verandert. Het is nog niet zo heel lang geleden dat dorpen met elkaar in concurrentie waren over voorzieningen. Nu zie je vaker dat activiteiten op elkaar afgestemd worden. Het doorzetten van deze ontwikkelingen is cruciaal voor gebiedsprocessen.

4.4 Succesvolle aanpak

Tot slot: hoe ‘meet’ je het succes van een gebiedsproces? Antwoord: als de mensen in het gebied om andere ‘dingen’ blij zijn dan de overheid. Het succesvol implementeren van beleid wordt uitgedrukt in een getal, zoals 50% reductie van emissies. Voor de bewoners en lokale ondernemers is dat anders. Ter illustratie een voorbeeld uit het stedelijk gebied na rioolrenovatie:

“Zijn jullie tevreden over jullie nieuwe watersysteem?”
“Ja.”
“Waarom?”

“We hebben geen sluipverkeer meer?”

In dit voorbeeld wilde de gemeente een nieuw watersysteem realiseren. Tijdens een schetssessie met bewoners in het buurthuis bleek al snel dat de interesse voor water gering was, maar men wel aan tafel was geschoven vanwege de vraagstukken die hen écht bezighielden. Voor het landelijkgebied is te verwachten dat boeren na een succesvol gebiedsproces ook niet zullen juichen op een wijze van:

“Jeetje, wat stoot ik vandaag lekker weinig broeikasgassen uit.”

Ze zijn blij omdat er andere waarden voor hen gerealiseerd zijn. Ze hebben een goed bestaansmodel gevonden en worden gewaardeerd. Hun vakmanschap krijgt volop ruimte, wat vertaald wordt naar een goede prijs voor de producten die ze leveren. Maar dat moeten ze zelf invullen. Aan de slag gaan met een gebiedsproces zonder te weten waar inwoners en lokale ondernemers blij van worden, heeft vrij weinig kans van slagen. In de praktijk van een divers gebied met diverse mensen heeft het blij-worden vele dimensies. Als een sterke tussenlaag aanwezig is, komen deze in beeld. Daarom is het zo belangrijk aan het begin van een proces de volgende vraag te stellen:

“Wat houdt u bezig?”

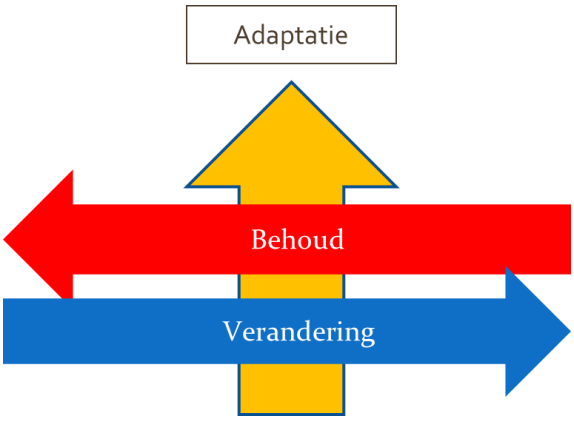
De antwoorden spannen het werkveld op, aansluitend op de beleidsdoelen. In de oplossing die emergeert zijn deze met elkaar verbonden.

Bijlage: de economie van energie, entropie en ecologie

Gebiedsprocessen zetten in op veranderingen en veranderingen kosten geld. Het is dus niet onverstandig na te denken over economische aspecten. In deze bijlage wordt – ter inspiratie – een wijze van denken over economie aangereikt die zich specifiek richt op de tussenlaag.

De spanning tussen verandering en behoud

Nu worden gebiedsprocessen vooral gestuurd op basis van beleidsopgaven. Er moet worden voldaan aan de afspraken vanuit de Europese Kaderrichtlijn Water, we willen inhoud geven aan de energietransitie, de transformatie in de landbouw verdient aandacht, beperking van de uitstoot van ammoniak en NO_x is urgent, we willen de broeikasgassen terugdringen, de biodiversiteit vergoten en krachtig invulling geven aan klimaatadaptatie. Tevens willen we op gezonde wijze invulling geven aan onze economie.



Figuur 26. De paradox van verandering en behoud.

In de praktijk van gebiedsprocessen zien we dat er plannen worden gemaakt waarbij gezocht wordt naar synergie tussen de verschillende maatregelen om beleidsopgaven daadwerkelijk te realiseren. Los van het feit dat dit vraagt om investeringen, beperken de maatregelen veelal ook de mogelijkheden voor omzet en winst voor de ondernemers in het gebied. Zij eisen compensatie en iedereen kijkt naar het Rijk. “Daar zit het geld”. De paradox van behoud en gewenste verandering tekent zich af (zie Figuur 26). We willen veranderen en tegelijkertijd willen we dat niet. Logisch, want ieder complex zichzelf organiserend systeem organiseert weerstand tegen verandering. Dat is gezond, want als elke voorstel voor verandering met enthousiasme zou worden ontvangen, glijdt onze samenleving af in volledige instabiliteit. Weerstand tegen verandering kunnen we vergelijken met het ons eigen immuunsysteem als virussen of andere systeemvreemde elementen ons lichaam binnendringen.

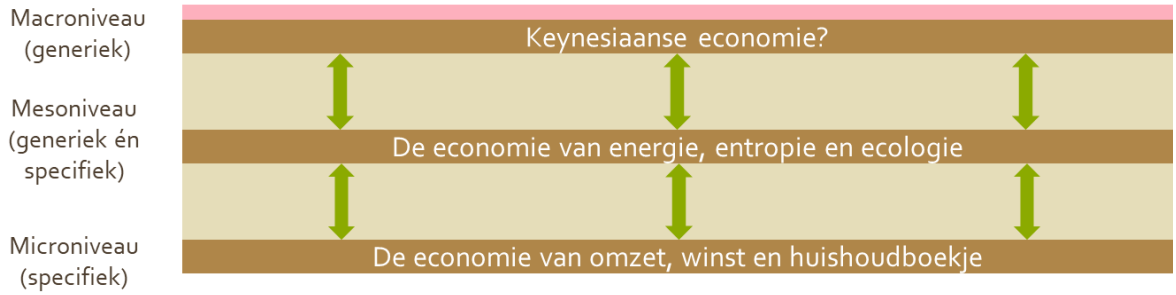
Er zijn ook belangenconflicten. In veenweidegebieden bijvoorbeeld treedt vernattingsschade op voor boeren als de waterpeilen omhoog gaan. Als deze niet omhoog gaan, komt het

funderingshout van woningen droog te staan, mogelijk resulterend in kostbaar funderingsherstel.

We zetten onszelf vast in een wijze van redeneren waarin we vasthouden aan wat er is en organiseren in de marges van de gebiedsprocessen bewegingen in de richting van de opgaven, knabbelend aan de kasranden van met name de Rijksbegroting. Provincies hebben nog enige subsidieruimte, maar gemeenten zitten vrij krap. Zij hebben weinig financiële bewegingsruimte, want meer dan de helft van hun begrotingen zit in het sociale domein. Het ziet er voorlopig niet naar uit dat dit aandeel afneemt, zeker niet als naar de jeugdzorg wordt gekeken. Ondertussen zien ze het onderwijsniveau afnemen en is er sprake van een onderhoudsachterstand bij schoolgebouwen. Tevens stijgen de vaste lasten voor inwoners en manifesteert zich iets dat we energiearmoede zijn gaan noemen. Sociale structuren brokkelen af. Paul Schabel[22] vat op basis van onderzoek door het Sociaal Cultureel Planbureau de toestand van de Nederlander als volgt samen:

> *"Met mij gaat het goed, maar met ons gaat het slecht."*

Onderzoek geeft aan dat het systeemvertrouwen – het vertrouwen in de overheid – daalt, ook op lokaal niveau.



Figuur 27. Economie op drie niveaus.

Vernieuwend denken over economie

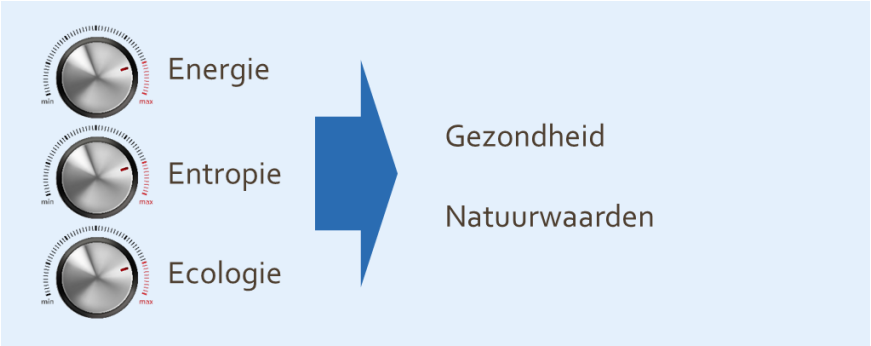
Kortom, het heeft waarde goed na te denken over de economie op de verschillende schaalniveaus. Wie kranten leest, ziet op macroniveau nog steeds discussie over het Keynesiaanse economiemodel versus het neoliberale economiemodel. Wat moet de overheid doen en wat laten we over aan de markt? Op mesoniveau biedt deze wijze van denken weinig houvast.

Op microniveau zijn bedrijven actief met omzet en winst, waarbij het Angelsaksische managementmodel geleidelijk wijkt voor het Rijnlandse. We zien ook inwoners hun huishoudboekje op orde te brengen. Daarnaast kunnen we fraaie initiatieven ontwaren van mensen op het gebied van pluktuinen, biodiversiteit, lokale energieopwekking, onderwijs, zorg, sport, gezonde voeding, buurtmarkten, recreatie, toerisme, huisvesting en zo voort (zie

[22] Voormalig directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau.

4.3). Veelal worden deze geïnitieerd door vrijwilligers, deels aanspraak makend op beschikbare subsidiestromen.

Op mesoniveau kunnen we niet het gemiddelde nemen van wat zich op economisch gebied voltrekt op macro- en microniveau. Mede gezien de geschetste wijze waarop gebiedsprocessen zich vastzetten in een wisselwerking tussen noodzakelijke veranderingen enerzijds en de roep om financiering en extra uitvoeringskracht anderzijds, is het van belang de economie anders in te steken. Veranderingen die in gebiedsprocessen hun beslag moeten krijgen moeten niet alleen iets kosten, maar ook iets *opleveren*. Uit het geheel aan processen moet een meerwaarde emergeren. Vandaar het voorstel in dit essay de economische processen te organiseren langs de assen van energie, entropie en ecologie. Op deze wijze zijn we in staat de processen in de systeemwereld te verbinden met wat zich voltrekt in de leefwereld.



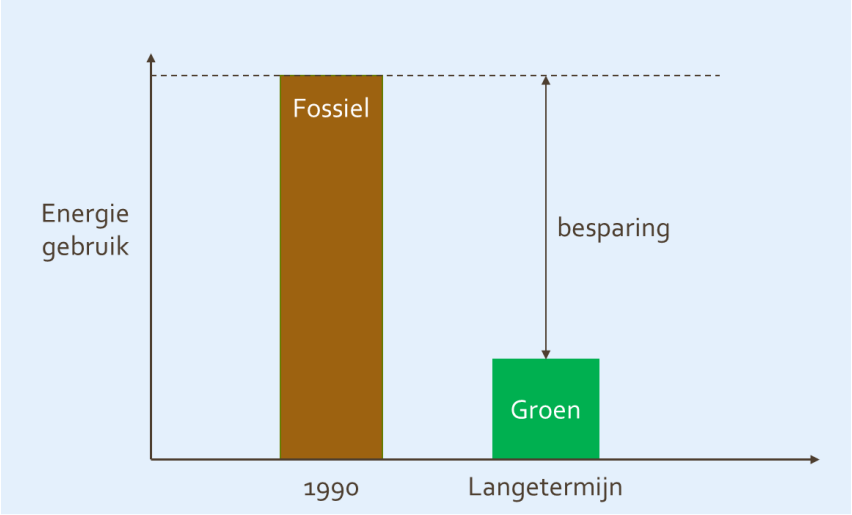
Figuur 28. Drie knoppen en twee waarden.

Ingewikkelder dan getoond in *Figuur 28* hoeft het niet te zijn. In de ruimte tussen micro- en macro-economie zijn drie knoppen weergegeven waaraan we kunnen draaien. De effectiviteit ervan is uit te drukken in twee waarden: gezondheid en natuurwaarden. De stelling is dat sturing op deze parameters op mesoniveau resulteert in meer ruimte voor het realiseren van beleidsopgaven én in meer kwaliteit van leven.

Energie

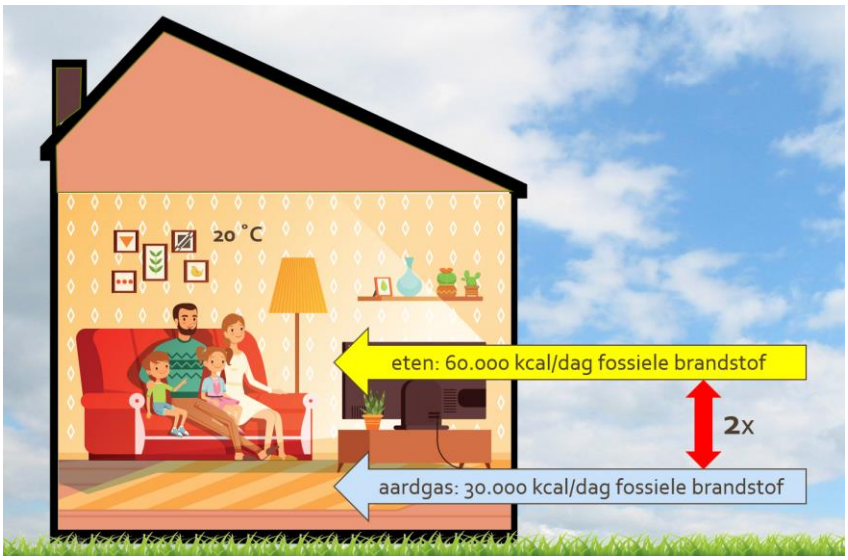
Velen denken bij energie vooral aan de transitie van energie op basis van fossiele brandstof naar energie op basis van hernieuwbare bronnen – we spreken ook wel over de vergroening van de energie – met een marginaal aandeel van energiebesparing. Bedrijven optimaliseren hun productieprocessen, zeker nu de kosten voor elektriciteit en gas de pan uitrijzen, en thuis zetten we de thermostaat op 18˚ Celsius in plaats van op 20˚ Celsius. Tevens isoleren we woningen. Uitgangspunt hierbij is behoud. De maatschappij verkeert min of meer in equilibrium en daarbinnen doorlopen we een transitie. Maar is dat reëel? In een wereld waarin vele grondstoffen schaarser worden, verandert er veel meer. Als we tevens inzetten op prijsvorming van producten op basis van 'the True Cost' treden er maatschappelijke verschuivingen op. We kijken dan ook naar de negatieve aspecten van het gebruik van

bepaalde grondstoffen. In dit essay richten we de aandacht op twee energiestromen: voedselvergaring en verkeer.



Figuur 29. Energiebesparing hoeft niet iets in de marge te zijn.

Voor het verkrijgen van 100 kcal eten op ons bord gebruiken we nu circa 650 kcal fossiele brandstof. Dat is een factor 6,5. Omgerekend heeft een gezin met vader, moeder en twee jonge kinderen voor het eten ca. 60.000 kcal/dag aan fossiele brandstof nodig, wat twee keer meer is dan wat gemiddeld aan aardgas wordt verstookt voor het verwarmen van hun matig geïsoleerde woning het hele jaar door (ca. 30.000 kcal/dag fossiele brandstof). Het koken op gas levert hierin een beperkte bijdrage.



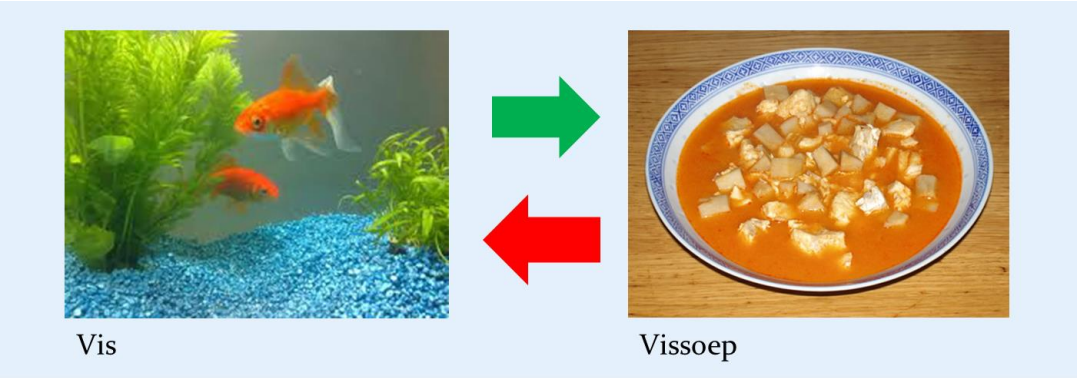
Figuur 30. Hoeveel fossiele brandstof gebruiken voor eten en verwarming?

Grote posten zijn vervoer en de productie van kunstmest. De energiebehoefte voor vervoer neemt af als we streven naar *korte ketens*. Productie en consumptie komen dan dicht bij elkaar te liggen, waardoor nieuwe bestaansmodellen ontstaan voor boeren, vooral als buurtmarkten kritische massa krijgen. Er kan flink op energie worden bespaard, vooral als de ware kosten voor transport in rekening worden gebracht.

Ooit leerden jongeren op de landbouwschool dat je drie liter aardolie nodig hebt voor de productie van één liter kunstmest. Tevens weten we dat de fosfaatmijnen, die zich vooral bevinden in China en Marokko, leeg raken. De bodem is in zicht. Door strak in te zetten op een ontwikkeling richting gezonde bodems, is het mogelijk flink te besparen op kunstmestgebruik. Bodems, met veel bodemleven en een hoog gehalte aan organische stof, dragen bij aan het bergen en vasthouden van water.

Met betrekking tot verkeer is het de moeite waard de BREVER-wet uit 1977 af te stoffen. Mensen wereldwijd en door alle tijden heen voelen zich prettig als ze zich 70 à 90 minuten verplaatsen. De lockdown-perioden hebben getoond dat mensen ongelukkig worden als ze langere tijd op een plaats vastzitten. Stel mensen wandelen of fietsen gemiddeld een uur per dag, dan verandert er iets. Met Teams en Zoom stelt zich een nieuw evenwicht in. Meer fietspaden en goedkoop openbaar vervoer zijn dus, naast voor de korte termijn, ook voor de lange termijn van belang.

We hebben in Nederland onvoldoende ruimte om het huidige gebruik van fossiele energie volledig te vervangen door energie van hernieuwbare bronnen als wind en zon, zeker als alleen beproefde technieken worden toegepast. Door sterker in te zetten op besparing, wordt het realistischer. Het in coöperatief verband oppakken van deze uitdaging, wat een professionaliseringsslag verlangt, kan via het principe van 'local for local' ervoor worden gezorgd dat inkomsten uit de energieproductie niet wegvloeien richting buitenlandse investeerders, maar voor een belangrijk deel ten goede komen van het verenigingsleven en de vergroting van de kwaliteit van de leefomgeving.



Figuur 31. De essentie van Tweede Hoofdwet van de Thermodynamica: het is eenvoudiger vissoep te maken van vis, dan vis van vissoep.

Entropie

Dit essay begint met een beschouwing over ordenen. Zandkorrels worden geordend, termieten ordenen en ook als mensen zijn we continu in de weer ordeningen aan te brengen. We hebben energie nodig voor het in stand houden van de door ons gemaakte structuren. Gebeurt dat niet, dan vervallen ze tot wanorde, ook geduid als entropie. Deze neemt toe. Schermen we objecten af van hun omgeving en laten we de tijd erop inspelen,

dan vertelt de Tweede Hoofdwet van de Thermodynamica ons dat de entropie wel groter kan worden, maar niet kleiner. Doen we niets, dan worden de objecten op termijn onbruikbaar.

Dit betekent dat we bij het inrichten van de ruimte op fundamentele moeten nadenken over beheer en onderhoud. Nu is onderhoud nog teveel een restpost in onze planvorming. Deels onderhoudt de leefomgeving zichzelf op basis van zelforganisatie, deels moeten we energie steken in het onderhoud van de door ons geconstrueerde 'assets'. De eerste uitdaging is actief te sturen op de balans tussen zelforganisatie enerzijds en actief onderhoud anderzijds. Waarom maken we niet beter gebruik van wat de natuur gratis voor ons doet? Het onderdrukken van emergentie heeft een hoge prijs. Sturen op volledige zekerheid, bijvoorbeeld het preventief spuiten van grote hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen of het slikken van paracetamol voorafgaand aan eventuele hoofdpijn, is op termijn onbetaalbaar.

In de wijze waarop wij met de leefomgeving omgaan sluiten we deels onze ogen voor de Tweede Hoofdwet. Het is efficiënter om te voorkomen dat bodems, grondwater en oppervlaktewater vervuild raken dan deze eerst te verontreinigen en daarna schoon te maken (zie ook *Figuur 31*). Ook is het efficiënter de uitstoot van broeikasgassen te verminderen dan het overschot te bergen in de ondergrondse opslag. Kortom, we kunnen kosten besparen als we toenemende entropie in de kiem smoren.

In het verlengde daarvan is het verstandig na te denken over de kwaliteit van producten. We produceren niet alleen goederen of constructies die onderhoud verlangen, maar ook goederen die in korte tijd worden afgeschreven. Reparatie is niet mogelijk. Door meer te sturen op kwaliteit en duurzaamheid[23] wordt minder schade toegepast aan onze leefomgeving.

Ook in relatie tot kennis is kwaliteit van belang. Als we kennis niet onderhouden waardoor vakmanschap erodeert (zie 3.3), laten we steken vallen. Daarom is het zo belangrijk jongeren zo goed mogelijk in onze processen te betrekken en hun verantwoordelijkheid te geven, zodat ze zelf een bewuste afweging kunnen maken tussen carrière in de hiërarchie en vakmanschap.

Ecologie

In de gebiedsprocessen zien we dat er veelal strak onderscheid wordt gemaakt tussen de mens enerzijds en de natuur anderzijds. Dit onderscheid stamt uit de begintijd van de natuurbescherming[24]. Kort door de bocht: "de natuur is goed en de mens is slecht". Er worden strakke lijnen op de kaart getrokken. In de natuurgebieden proberen we de

[23] In deze context te vertalen als durability.
[24] Land Ethic: https://en.wikipedia.org/wiki/Land_ethic

negatieve invloed van de mens te minimaliseren, waarbij we in andere gebieden min of meer accepteren dat mensen zich vervreemden van de natuur. Zeker als we scherper kijken naar energie en entropie in onze leefomgeving, is dit strakke onderscheid niet houdbaar. Willen we als mensen onze planeet duurzaam blijven bewonen, dan is het van belang te spreken over de mens als deel van ecosysteem Aarde in plaats van de mens naast of boven de ecosystemen. Prigogine[25] spreekt over "de nieuwe dialoog tussen mens en natuur".

Door de natuur in steden en dorpen te trekken, ontstaan nieuwe relaties[26]. Tevens krijgen we meer waardering voor boeren die op natuurinclusieve wijze landbouw bedrijven. Overal zijn gezonde bodems van belang, ook in de stad. In feite kunnen we spreken over een glijdende schaal van mens-gedomineerde systemen naar natuur-gedomineerde systemen, van dichtbebouwde binnensteden naar vrijwel onverstoorde natuur. Krachtige ruimtelijke ordening kan ervoor zorgen dat deze niet teveel vermengd raken.

Figuur 32. Twaalf aspecten, ontleend aan Dooyeweerd.[27]

Waarden

Als energie, entropie en ecologie de drie knoppen zijn waaraan we kunnen draaien op mesoniveau, wat zijn dan de waarden die we willen versterken? Het voorstel is om primair te sturen op gezondheid en natuurwaarden. Ze zijn beide emergent en niet onafhankelijk van elkaar. Op dit moment zien we gezondheid, zowel mentaal als fysiek, vooral als het niet hebben van ziekten. Toch, als je duizend ziekten niet hebt, wil dat nog niet zeggen dat je gezond bent. Duidelijk is dat de relatie tussen gezondheid en kwaliteit van de leefomgeving sterk is. Iemand die in een prettig huis woont, werk doet waarin hij of zij gewaardeerd wordt als vakman of vakvrouw, goede sociale relaties heeft, buiten schone lucht kan inademen,

[25] Ilya Prigogine en Isabelle Stengers (1985) *Orde uit Chaos. De nieuwe dialoog tussen mens en de natuur.*
[26] Zie onder ander het werk van Louis Le Roy (https://nl.wikipedia.org/wiki/Louis_le_Roy) en de Ecopolis strategie.
[27] Herman Dooyeweerd (1935) *De wijsbegeerte der wetsidee*.

groenten kan eten die voldoende mineralen en vitaminen bevatten, voldoende mogelijkheden heeft om vanuit huis te wandelen, geen zorgen heeft over de hoogte van de vaste lasten en zich veilig voelt, heeft meer kans gezond te zijn dan iemand voor wie dit niet van toepassing is.
Figuur 32 toont twaalf aspecten van de leefomgeving. Op het moment dat we in gebiedsprocessen hier betekenis aan toekennen worden het waarden. Alle kunnen ze bijdragen aan de gezondheid van mensen. Preventieve gezondheidszorg[28] is goedkoper dan curatieve ziekenzorg.

In *Figuur 28* zijn natuurwaarden apart weergegeven omdat natuur niet alleen ecosysteemdiensten biedt voor mensen, maar ook een intrinsieke waarde heeft.

[28] In het Engels uitgedrukt als 'to care' in plaats van 'to cure'.