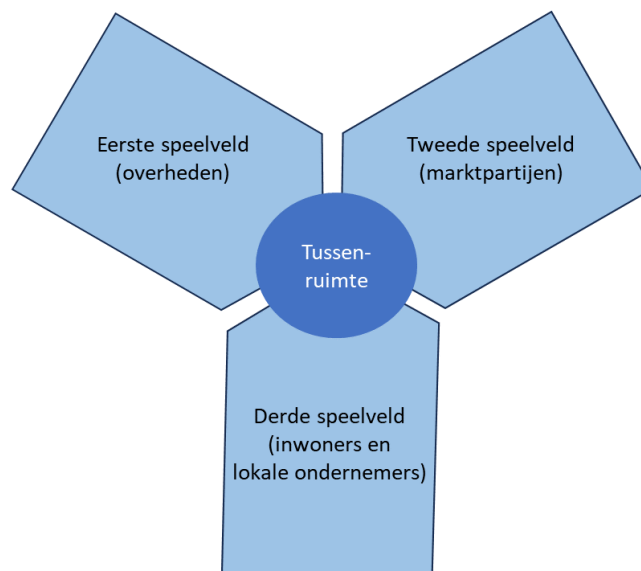


# 8. Richt een tussenruimte in

## *Tien Gouden Regels voor het acteren in complexe vraagstukken*

Het begrip tussenruimte is ooit geïntroduceerd prof. Geert Teisman (zie [artikel](#)). Hij constateert dat bij complexe er bij complexe vraagstukken verschillende overheden betrokken zijn. In een tussenruimte kunnen Rijk, provincie, gemeente en waterschap elkaar ontmoeten. Bij deze gouden regel gaan we een stap verder. Het gaat nu niet alleen over de ontmoeting tussen verschillende overheden, maar de over de ontmoeting tussen mensen uit drie speelvelden (zie figuur 1). Belangrijke karakteristieken van de tussenruimte zijn:

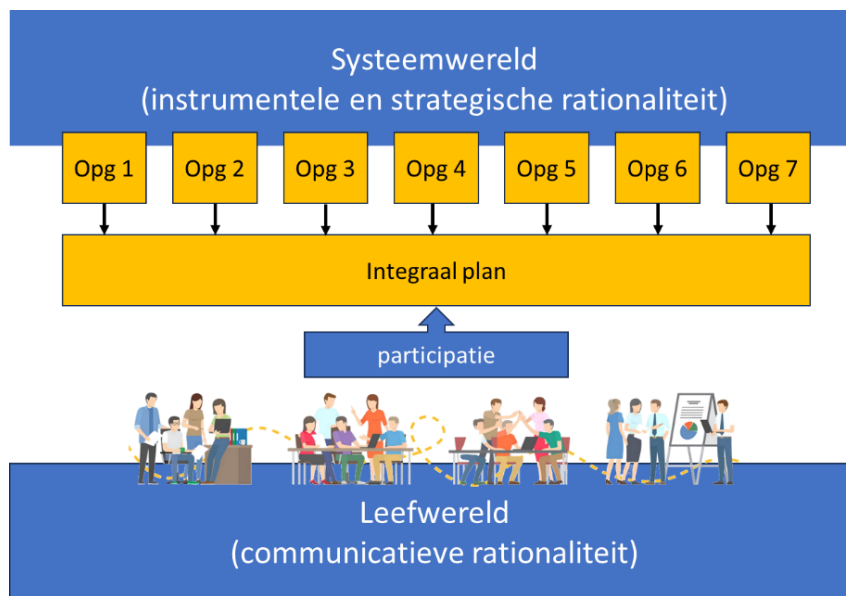
- De betrokkenen acteren op basis van gelijkwaardigheid. Ze nemen elkaars kennis serieus, dus als het om inwoners gaat wordt niet meer gesproken over anekdotische kennis (zie gouden regel 6).
- Taken, rollen en verantwoordelijkheden worden aan het begin zorgvuldig beschreven en zo mogelijk vastgelegd. Dat heeft onder andere te maken met de verwachtingen die men van elkaar heeft. Bijvoorbeeld: spreekt een inwoner daadwerkelijk namens zijn of haar achterban?
- De mensen in de tussenruimte bieden elkaar veiligheid. Dat geldt zeker voor medewerkers van overheden, want ze praten mee over ideeën en maatregelen die mogelijk (nog) niet passen binnen het vigerende beleid. Ze mogen daar niet op worden afgerekend.



*Figuur 1. Drie speelvelden en de tussenruimte (zie ook [De Coöperatieve Samenleving](#)).*

In de tussenruimte – maak deze niet te groot – ontmoeten de mensen uit verschillende Sferen elkaar. Ze worden vooral uitgenodigd op basis van hun kennis. Uiteraard vertegenwoordigen ze ook belangen, maar dat wordt niet op de voorgrond gezet.

Vooraf in het fysieke domein – de inrichting van de leefomgeving – wordt de laatste tijd gesproken over een gebiedsgerichte aanpak. Deze wordt vaak in één adem genoemd met opgavegericht werken. Figuur 2 verbeeldt dit op schematische wijze. De overheid heeft vele opgaven geformuleerd, gericht op onderwerpen als klimaat, energie, biodiversiteit, stikstof en woningbouw. In totaal zijn er 28 nationale programma's voor de fysieke leefomgeving. De gedachte is dat opgaven zoveel mogelijk gebundeld moeten worden in een integraal plan, zodat bij de uitvoering sprake is van synergie. Inwoners en lokale ondernemers kunnen participeren in een dergelijk proces, overeenkomstig de uitgangspunten van de Omgevingswet.

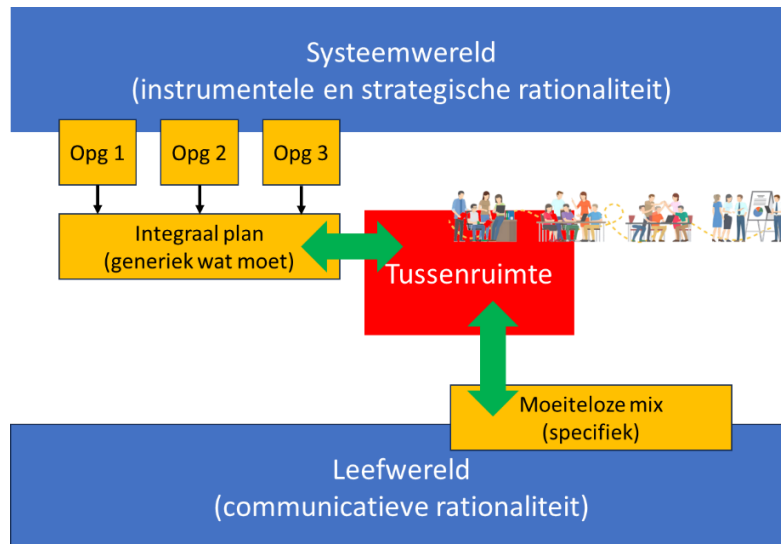


*Figuur 2. De aanpak van omgevingsvraagstukken via het principe van opgavegericht werken.*

Dit klinkt fraai, maar de praktijk laat zien dat dit vooral uitmondt in vele planprocessen en gebiedsgerichte strategieën en de uitvoering hierbij achterblijft. De Raad van het Openbaar Bestuur geeft in een [recent rapport](#) aan dat er bij de overheid weeffouten zitten in de verbinding tussen beleid en uitvoering. De stap van papieren werkelijkheid naar echte werkelijkheid wordt moeizaam gezet, of helemaal niet. Het is veel te [ingewikkeld](#) geworden om in een breed veld van actoren integrale maatregelen te nemen die ingepast kunnen worden in tijd en ruimte, met inachtneming van geldende normen, regels, processen en protocollen.

Daarbij geldt dat ook in vele plannen nog steeds over 'burgers' wordt gesproken, alsof het een homogene groep van gelijkdenkende mensen is. De plannen moeten aan hen worden 'verkocht', want uiteindelijk moeten zij draagvlak vertonen voor de te nemen maatregelen. Er vindt veel kostbaar onderzoek plaats en een leger aan adviseurs wordt ingezet om het proces te stroomlijnen. De 'burgers' zitten daarbij aan het eind van de keten. Ter illustratie: van de schadeafhandeling bij de aardbevingschade in Groningen weten we dat van elke euro 78 cent besteed is aan onderzoek en consultants en 22 cent terecht is gekomen bij hen

die daadwerkelijk schade hebben. Van belang daarbij is het te beseffen dat de overheden (de systeemwereld) 'eigenaar' zijn van de opgaven, terwijl de impact van vraagstukken gevoeld wordt bij mensen in de leefwereld. Het begrip 'opgave' is te abstract om mensen in de leefwereld in beweging te brengen.



*Figuur 3. Een benadering waarbij initiatieven 'van onderop' volwaardig in het spel worden opgenomen.*

Figuur 3 toont schematisch een werkwijze die meer recht doet aan de complexiteit van de opgaven en gebaseerd is op de geest van de Omgevingswet, zoals beschreven in de [memorie van toelichting](#), in plaats van de letter. Hierin is veel meer oog en waardering voor wat zich voltrekt in de leefwereld. Sommige opgaven vragen om een integrale benadering van bovenaf, zoals de ruimtelijke ordening. Echter, onze ervaringen met projecten 'van onderop' leren dat het in de echte werkelijkheid eenvoudiger is activiteiten met elkaar te verbinden dan in de papieren werkelijkheid. We spreken daarbij over de *moeiteloze mix*. Iedere lokale context heeft een eigen verbindende logica.

De moeiteeloze mix beperkt zich niet tot het fysieke domein, want, zoals gesteld bij gouden regel 7, in de praktijk is alles met alles verbonden. Inwonersinitiatieven combineren zorg, kinderopvang, voeding, energie en het anders omgaan met regenwater op logische wijze. Iedere context reikt een unieke logica aan.

De tussenruimte bevindt zich tussen de systeem- en leefwereld. Marktpartijen brengen kennis in en kunnen zowel door een overheid als door de inwoners worden ingeschakeld. Gedrieën vormen ze de gemeenschap. De gemeente is dus een deel van de gemeenschap en staat er niet boven. Dit maakt het mogelijk werkzaamheden uit te voeren zonder last te hebben van aanbestedingsverplichtingen en staatssteunbeperkingen, ook al zullen niet alle juristen het hiermee eens zijn.

Tot slot iets over het begrip *draagvlak*. Hoe vaak horen we niet in een proces dat “er draagvlak moet worden gecreëerd”. Draagvlak kan echter niet worden gecreëerd, draagvlak ontstaat. Draagvlak is emergent. In een [essay uit 2001](#) schrijven we het volgende:

*Tevens geldt dat draagvlak op zichzelf al een geheel verkeerde suggestie in zich draagt, namelijk iets robuust, iets stevigs. De werkelijkheid is totaal anders.*

In de tussenruimte is er dan ook niet één partij die met plannen komt om daarvoor draagvlak te verkrijgen, maar worden er gezamenlijk plannen gemaakt én uitgevoerd die, zoals in hetzelfde essay wordt geadviseerd, *haalbaar* en *aanvaardbaar* zijn. Haalbaar heeft vooral te maken met kosten en technische realiseerbaarheid, aanvaardbaarheid met de acceptatie door de betrokkenen in alle drie speelvelden. Haalbaarheid en aanvaardbaarheid bemiddelen elkaar. Het meest aanvaardbare plan is niet altijd haalbaar, het haalbare plan wordt niet door iedereen geaccepteerd.