

# Nieuwe grondhouding in ruimtelijk beleid



Beitske Boonstra, Mike Duijn en Alexander Woestenburg

Op basis van een analyse van de veranderende ruimtelijke praktijk aan de hand van de ideeën van Williamson schetsen de auteurs van dit artikel twee handelingsperspectieven waarmee een nieuwe vorm van ruimtelijk beleid vorm kan krijgen. Twee handelingsperspectieven waarbij niet alleen het institutionele landschap, maar ook de planningscultuur en governance capaciteiten van ruimtelijke planners in beschouwing worden genomen. Het gaat om strategisch navigeren en lerend organiseren.

Het Nederlandse ruimtelijke beleid is volop in beweging. In de ontwikkeling van Rijksprogramma's als STRONG, het Deltaprogramma en de nieuwe planfiguur van de omgevingsvisie vinden significante transities plaats. We zien een verschuiving van centraal naar decentraal, van overheid naar burgers en ondernemers, van behouden en beschermen naar ontwikkelen en benutten, van inkaderen naar uitnodigen en van sturen naar loslaten. Bij ruimtelijke professionals zijn termen als ruimte maken en stad maken inmiddels gangbaar taalgebruik, waarbij inspelen op lokale, situationele condities en samenwerken met een breed spectrum aan lokale partijen centraal staan. Dit veranderende taalgebruik en het nieuwe ruimtelijke instrumentarium zijn beide pogingen om de Nederlandse ruimtelijke praktijk aan een veranderde maatschappelijke context aan te passen. Het zijn echter geen garanties voor daadwerkelijke veranderingen.

## Lagen van maatschappelijke verandering

Om beter begrip te krijgen van de huidige veranderingen in de Nederlandse ruimte-

lijke praktijk, maken we gebruik van de ideeën van Oliver Williamson (2000) over maatschappelijke verandering. Williamson onderscheidt vier niveaus van maatschappelijke verandering die met elkaar in verbinding staan. Volgens zijn theorie ontstaat er pas een optimum als veranderingen in de verschillende lagen congruentie met elkaar vertonen. Dit komt slechts sporadisch op gang; wanneer *governanc* veranderingen in de ene laag doen overslaan naar één of meerdere andere lagen. De vier lagen zijn, volgens een vrije vertaling van de auteurs te zien in tabel 1.

Aan de hand van dit model van maatschappelijke verandering, kunnen de huidige bewegingen in het ruimtelijke beleid als volgt worden gedeut. Om te beginnen veranderen allerhande economische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de opkomst van de netwerk- en informatiemaatschappij, de economische crisis, het ontstaan van een deeleconomie, het landschap van ruimtelijke ontwikkeling significant (laag 4 – middelen). Middelen voor ruimtelijke interventies, zoals grondposities

Tabel 1 Vier lagen van maatschappelijke verandering naar Williamson (2000)

<b>CULTUUR</b>
De laag van normen, tradities, gewoontes, routines, vakdisciplines en cultuur van besturen. Patronen in deze laag ontstaan evolutionair en veranderen langzaam.
<b>INSTITUTIES</b>
De laag van formele regels, staatsinrichting, het juridisch systeem, bureaucratie, planologisch instrumentarium, grote ruimtelijke Rijksprogramma's. Veranderingen in deze laag ontstaan van overheidswege in de vorm van formele besluiten en beleid.
<b>GOVERNANCE</b>
De laag van interacties en consolidatie daarvan in transacties, contracten en arrangementen. Veranderingen in deze laag vinden plaats wanneer nieuwe actoren het speelveld betreden, bestaande actoren hun governance structuur aanpassen en verschillende actoren met elkaar nieuwe arrangementen zoeken.
<b>MIDDELEN</b>
De laag van voorraden en middelen, die vorm krijgen door incentives, beprijzing, hoeveelheden, beschikbaarheid etc. Veranderingen in deze laag kunnen snel optreden, en zijn vaak sterk afhankelijk van economisch en maatschappelijke ontwikkelingen.

en financiën, maar ook kennis, informatie, capaciteiten en draagvlak raken meer verspreid over een groot aantal actoren. De wederzijdse afhankelijkheid van actoren neemt toe (Van Wezemaal, 2012; Zuidema, 2012). Hierdoor worden projecten kleinschaliger, hebben een langere doorlooptijd en bevatten vaak een groter aantal (vaak lokale) actoren.

Nieuwe actoren betreden het speelveld (laag 3 – *governance*). Ruimtelijke ontwikkeling is niet langer het exclusieve domein van professionele partijen zoals gemeenten, Rijk, woningcorporaties, ontwerp bureaus en ontwikkelaars. Burgers zijn mondiger geworden, beter geïnformeerd en steeds vaker betrokken en actief in allerlei burger- en Do-It-Yourself initiatieven (Hajer, 2011). Het institutionele antwoord op deze ontwikkelingen is een decentralisatie van beleid en een terugtrekkende overheid. De nadruk komt te liggen op het gemeentelijk niveau en maatschappelijk initiatief. Deze veranderingen vragen om een andere vorm van aansturing: horizontaal in plaats van verticaal (RMO, 2013). Dit gaat dus ook voorbij aan termen als bottom-up en top-down. Maar ondanks de grote aandacht voor deze transitie in het huidige vakdebat, hebben veel overheden nog moeite om hun weg te vinden in de nieuwe vorm van aansturing. Ze zoeken naar aanpassingen van hun *governance*; nieuwe arrangementen en business modellen die passen bij de toegenomen complexiteit van ruimtelijke ontwikkeling bevinden zich nog in een experimentele fase.

Om met name gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van integrale en strategische visies binnen dit veranderende en complexe ruimtelijke speelveld, heeft de Rijksoverheid recent de Omgevingswet en de planfiguur van de omgevingsvisie geïntroduceerd (laag 2 – instituties). Met dit nieuwe instrument probeert de Rijksoverheid een institutioneel planningslandschap te organiseren dat aansluit op de uitdagingen van een

gedecentraliseerd ruimtelijk domein. Van dit nieuwe instrument wordt veel verwacht. Het instrument moet ruimte bieden om te sturen met zo min mogelijk sturing. Het doel is om te bewegen van participatie naar co-creatie en om de mogelijkheid te geven ruimtelijk beleid voortdurend aan te passen aan maatschappelijke dynamiek, zonder daarbij de lange termijn strategische ontwikkeling uit het oog te verliezen. De democratische legitimiteit van ruimtelijk beleid zou daardoor worden vergroot. Het blijft de vraag of dit nieuwe instrumentarium deze hooggespannen verwachtingen waar kan maken (Bouma & Van de Klundert, 2015).

Tot slot beschrijft Williamson de laag van de cultuurverandering (laag 1). Deze laag is lastig proactief te veranderen en vraagt om een lange adem, die vaak afwezig is in een kortademige bestuurscultuur. Wel is er in de professionele vakwereld de afgelopen jaren een nieuw taalgebruik in zwang geraakt, zoals reeds gesteld in de inleiding van dit artikel. Het is de vraag of deze verschuiving daadwerkelijk tot nieuwe routines leidt of dat met het aantrekken van de economische groei de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk weer teruggrijpt op eerdere routines.

Uit de analyse van de verschillende lagen van maatschappelijke verandering, blijkt de belangrijkste aanleiding voor verandering van de ruimtelijke praktijk in laag 4 (middelen) te zitten. Als gevolg van de toegenomen verspreiding van middelen voor ruimtelijke interventies is men op zoek naar nieuwe vormen van ruimtelijke *governance*. Dit vertaalt zich in een beweging in de drie andere lagen. In laag 2 (instituties) is deze beweging het concreetst. Dit is immers de laag waarin de overheid proactief kan sturen. Maatschappelijke vitaliteit volgt echter niet uitsluitend uit overheidshandelen (Teisman & Edelenbos, 2011). De grootste uitdagingen voor een nieuwe ruimtelijke praktijk bevinden zich waarschijnlijk in de lagen 3 (*governance*) en 1 (cultuur). Om nieuwe actoren een plek te laten innemen in

het ruimtelijke speelveld, zullen de reeds gevestigde actoren moeten zoeken naar nieuwe governance-structuren en arrangementen. Wij zijn van mening dat daar niet alleen een nieuw planningsinstrumentarium voor nodig is, maar ook aanvullende governance-capaciteiten en een bepaalde grondhouding van ruimtelijke planning.

In het tweede deel van dit artikel gaan we in op de vraag wat er nodig is om die genoemde professionele attitude en governance-capaciteiten verder te ontwikkelen en daarmee ook de veranderingen in de lagen 1 (cultuur) en 3 (governance) te begeleiden. Wat is die nieuwe professionele attitude en om welke vaardigheden (governance-capaciteiten) gaat het dan? Wij introduceren twee handelingsperspectieven die hier handen en voeten aan geven. Dit zijn strategisch navigeren en lerend organiseren.

### Strategisch navigeren

In de zoektocht naar nieuwe governance-capaciteiten die aansluiten op de hedendaagse complexiteit van ruimtelijke ontwikkeling kan veel geleerd worden van initiatieven die ontplooid worden door bewoners en private actoren, mogelijk in samenwerking met kennisinstituten. In dergelijke initiatieven zetten actoren organiserend vermogen en creativiteit in om te komen tot innovatieve ideeën die de huidige situatie verbeteren. Nieuwe combinaties worden gemaakt tussen publieke, private en maatschappelijke partijen.

Onderzoek naar de wordingsprocessen van burgerinitiatieven laat zien dat de actoren die het meeste bijdragen aan de robuustheid en veerkracht van het initiatief voortdurend verbindingen weten te leggen. Niet alleen als bruggenbouwers die in staat zijn om voorbij hun eigenbelang ook vanuit het belang van de ander te denken, maar ook als mensen met een sterk zelfbewustzijn en richtingsgevoel voor hun acties. Dit kunnen individuele

burgers zijn, maar zeker ook professionals werkzaam voor private instellingen of overheden (Boonstra, 2015).

De metafoer van strategisch navigeren kan hier handvatten bieden, zowel voor civiele en private initiatiefnemers als voor overheden op alle niveaus. Hillier vertaalt deze metafoer naar ruimtelijke governance als: een continu speculeren over en experimenteren met mogelijke toekomst zonder dat er een precies eindpunt bekend is of een vooraf bepaalde route vaststaat. Strategisch navigeren is een praktijk van risico-nemen, van niet helemaal controle hebben en voortdurend openstaan voor nieuwe mogelijkheden (Hillier, 2011). Navigatoren zijn in staat om situationele condities te benutten ten behoeve van hun ruimtelijke initiatief. Zij hebben de capaciteit om experimenten en openingen te zoeken, maar tegelijk focus te houden. Ze zijn in staat om gelegenheidscoalities én duurzame verbindingen met anderen aan te gaan, om diverse belangen te koppelen en verschillende belangen en initiatieven te laten optellen tot een strategisch en samenhangend geheel. Daarbij worden ze ondersteund door een professionele attitude die meer op verbinden dan op het maken van plannen is gericht.

Voor burgerinitiatieven is dit navigeren vaak een voor de hand liggende vorm van handelen. Voor overheden komt deze rol te staan naast de traditionele aanpak van hiërarchie en centrale coördinatie. Overheden krijgen zodoende meer een dubbelrol. Enerzijds zullen zij moeten meebewegen met dynamiek, ontvankelijk zijn voor initiatieven en in co-creatie kunnen samenwerken, anderzijds zullen zijvast moeten houden aan de eigen kaders en het bewaken van het algemeen belang.

Overigens zien we steeds vaker dat deze twee handelwijzen in de praktijk succesvol gecombineerd worden. Een interessant voorbeeld is de Wagenwerkplaats in Amersfoort. Dit voormalige onderhouds-

terrein voor treinen, naast het station Amersfoort, is eigendom van NS Stations.

In het gebied staan gebouwen die herinneren aan de iconische werkzaamheden die hier in het verleden plaatsvonden. NS Stations had tien jaar geleden het plan om dit gebied te herontwikkelen en verkopen. Een zeer actieve, en breed gedragen buurtvereniging heeft toen samen met NS Stations en de gemeente een plan bedacht om het gebied nieuw leven in te blazen, met behoud van het industriële erfgoed. De gemeente heeft toen zowel actief geïnvesteerd in het gebied in de herontwikkeling en exploitatie van een theater, als flexibiliteit in de ruimtelijke planning betracht om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan het organische verloop van de herontwikkeling. In het gebied is nu een informeel besluitvormingsorgaan actief, bestaande uit NS Stations, de gemeente, de buurtvereniging en de bedrijfsvereniging, dat besluit over de komst en aard van nieuwe huurders. De betrokken partijen zijn zeer tevreden over deze constructie. Dat komt volgens hen voornamelijk door de openheid die iedereen geeft over de grenzen waarbinnen flexibiliteit kan worden opgebracht: een koppeling van experimenteren en focus houden.

De genoemde institutionele veranderingen in de tweede laag van het model van Williamson scheppen ruimte voor deze nieuwe vorm van handelen. Ook bepaalde planvormen kunnen ondersteunend zijn daaraan. Denk bijvoorbeeld aan adaptieve plannen rondom klimaatvraagstukken, waar plannen steeds opnieuw aangepast kunnen worden naar gelang veranderende externe omstandigheden. Planvormen die uitnodigen om creatieve combinaties tussen functies te maken. Of uitnodigend asset management, waarbij het functionele medegebruik van publieke infrastructuur (wegen, dijken, sluizen, gebouwen, terreinen) en daarmee de inbreng van allerhande actoren mogelijk wordt gemaakt. Het daadwerkelijk

invulling geven aan deze vorm van handelen is vooral een kwestie van governance-capaciteit en cultuurverandering.

## Lerend organiseren

Kenmerkend voor burgerinitiatieven is dat ze uniek en specifiek voor de betreffende lokatie en situatie zijn. Betrokken personen brengen hun eigen ervaringen en competenties mee en bouwen in het initiatief ook weer nieuwe, unieke ervaringen en competenties op. Inzicht wordt ontwikkeld over het betrekken en motiveren van anderen, het ontwikkelen van een initiatief, hoe bepaalde handelingen en interventies tot passende ruimtelijke en/of governance-arrangement kunnen leiden. Continuïteit en kennisopbouw zijn echter niet vanzelfsprekend. Er is geen eenduidige manier van werken, weinig is vast te leggen in functieprofielen of protocollen, en kennis is verspreid over individuen.

Lokale overheden die zich meer open willen stellen voor maatschappelijke initiatieven, hebben vaak de neiging zich vooral bezig te houden met het definiëren van raamwerken en vaststellen van nieuwe procedures, werkwijzen en organisatiestructuren. Juist dat kan ten koste gaan van wat echt nodig is voor het strategisch navigeren en gebiedsgericht werken in samenspel met burger- en private initiatieven, namelijk flexibiliteit en een oriëntatie naar buiten. Echt gebiedsgericht werken is geen blauwdruk, maar een cultuurwaarde die geladen wordt in de alledaagse praktijk. Het gaat om een nieuwe grondhouding waarin de zoektocht centraal staat om met een ruimtelijke interventie of investering zoveel mogelijk belangen effectief te integreren. Het succes en falen van gebiedsgericht werken wordt vooral bepaald door de vaardigheden, flexibiliteit en het inschattingsvermogen van individuele ambtenaren en de ruimte die een organisatie hiervoor geeft. En daarnaast door de mate waarin een organisatie in alle complexiteit, verbondenheid en transparantie in het handelen weet te creëren. Kortom,

het echte faciliteren en meebewegen met de dynamiek van de maatschappij vraagt mensen- en maatwerk.

Om dat te leren zijn lerende organisaties nodig. Organisaties die in staat zijn om te reflecteren op het eigen handelen, hun werkwijzen te monitoren, en in staat zijn om continue verander- en leertrajecten op te zetten. Trajecten waarin representanten van verschillende werelden elkaar regelmatig ontmoeten en hun percepties en ervaringen gaan delen en uitwisselen. Zo worden nieuwe relaties en nieuwe samenwerkingen als het ware al werkende weg uitgevonden. Pas in laatste instantie zou dit alles vertaald moeten worden naar nieuwe procedures, nieuwe manieren van organiseren of nieuwe structuren (Van Buuren e.a., 2010).

## Bredere relevantie

Een veranderende maatschappij vraagt om een aanpassing van de Nederlandse ruimtelijke praktijk. In dit artikel lieten we zien hoe op verschillende niveaus deze aanpassingen ontstaan en worden opgepakt. We pleitten voor twee handelingsperspectieven, strategisch organiseren en lerend organiseren, om de verschillende lagen in het systeem van maatschappelijke verandering congruenter te maken. Dit is niet alleen relevant in de context van burgerinitiatieven, maar in een nog veel bredere set van ruimtelijke opgaven. Denk aan majeure opgaven zoals de energietransitie, klimaatadaptatie van de stedelijke omgeving en het vergroten van economische veerkracht. Het slagen van projecten is in toenemende mate afhankelijk van een veelvoud van kleine, ad hoc en zelforganiserende initiatieven, die niet altijd aansluiten bij een beleidswereld gericht op sturing, zekerheid en controle. Concepten als strategisch navigeren en lerend organiseren kunnen ervoor zorgen dat in deze nieuwe ruimtelijke realiteit, investeringen elkaar versterken in plaats van tegenwerken, en dat goedbedoelde ruimtelijke investeringen op zichzelf staande projecten blijven zonder dat ze meerwaarde voor elkaar en hun omgeving genereren.

Beitske Boonstra (beitske.boonstra@gmail.com) is doctor-assistent aan de Universiteit van Gent (AMRP), Mike Duijn (mike.duijn@tno.nl) en Alexander Woestenburg (alexander.woestenburg@tno.nl) zijn werkzaam bij TNO, afdeling Strategy & Policy for Environmental Planning.

## Literatuur

- Boonstra, B. (2015) *Planning Strategies in an Age of Active Citizenship: A Post-structuralist Agenda for Self-organization in Spatial Planning*, PhD Thesis Utrecht University, InPlanning, Groningen
- Bouma, G.M. & M. van de Klundert (2015) 'Maakt de Omgevingsvisie beloften waar? Reflecties uit de praktijk of de Omgevingsvisie ons helpt verder ruimte te maken', G.M. Bouma & E. Vanempen (red.), *Ruimte Maken: Gebundelde papers en bijlagen*, Plandag 2015, BNSP, VRP
- Buuren, A.W. van, J.M. Buijs & A.F.L. Slob (2010) 'Consolidating Governance Capacity in Complex Networks, Changing Perceptions, Relations and Institutions in Different Contexts', *International Public Management Review*, jg. 11, nr. 1, p. 34-51
- Hajer, M. (2011) *De energieke samenleving – op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Hillier, J. (2011) 'Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning', *Town Planning Review*, jg. 82, nr. 5, p. 503-527
- Teisman, G.R. & J. Edelenbos (2011) 'Towards a perspective of system synchronization in water governance: A synthesis of empirical lessons and complexity theories', *International Review of Administrative Sciences*, jg. 77, nr. 1, p. 101-118
- Wezemaël, J.E. van (2012) 'Transformative Practice as an Exploration of Possibility Spaces', G. de Roo, J. Hillier & J.E. Van Wezemaël (red.), *Complexity and Planning: Systems, Assemblages and Simulations*, Ashgate, Farnham / Burlington, p. 93-113
- Williamson, O.E. (2000) 'The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead', *Journal of Economic Literature*, jg. 38, nr. 3, p. 595-613
- Zuidema, C. (2012) *Post-Contingency: Making Sense of Decentralization in Environmental Governance*, PhD Thesis, University of Groningen, Groningen