



Is eenvoudig beter?

Twee essays over natuur en landschap in het nieuwe omgevingsbeleid

W. de Haas, R.J. Fontein & M. Pleijte

| WOt-technical report 92



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Is eenvoudig beter?

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Economische Zaken adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

De reeks 'WOT-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

WOT-technical report 92 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Is eenvoudig beter?

Twee essays over natuur en landschap in het nieuwe omgevingsbeleid

W. de Haas, R.J. Fontein & M. Pleijte

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, oktober 2017

WOt-technical report 92

ISSN 2352-2739

DOI: 10.18174/415939

Referaat

Haas, W. de, R.J. Fontein & M. Pleijte (2017). *Is eenvoudig beter?; twee essays over natuur- en landschap in het nieuwe omgevingsbeleid*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 92; 160 blz.; 14 fig.; 4 tab.; diverse ref; 2 Bijlagen

Dit rapport bevat twee essays over de grondslagen voor het omgevingsbeleid toegespitst op natuur en landschap. In een periode waarin het beleid voor de omgeving sterk verandert, is het belangrijk om te reflecteren op de grondslagen van dit beleid. Wat is wijsheid in de zorg voor de omgeving? Daartoe wordt in het eerste essay het denken van pioniers van de ruimtelijke ordening, het natuurbeheer en het landschapsonderhoud gerelateerd aan een aantal hedendaagse filosofen. Dit leidt tot het voorstel om de omgevingszorg te zien als een antropotechniek waarin maatschappelijke oefening centraal staat. Dit impliceert onder meer een beperking van het norm-denken en een heldere definitie van het publieke belang, ook op nationaal niveau. Het tweede essay bepleit om het ruimtelijk beleid beter in te zetten voor natuur- en landschapsopgaven. Het gaat daarbij naast de Omgevingswet om het ontwikkelen en benutten van ruimtelijke beleidsarrangementen die aansluiten bij verschillende kijkrichtingen naar natuur en landschap.

Trefwoorden: ruimtelijke ordening, landschapszorg, natuurbeheer, omgevingsbeleid, omgevingswijsheid.

Abstract

Haas, W. de, R.J. Fontein & M. Pleijte (2017). *Simply the best? Two essays on nature and landscape in environmental and planning policy*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOt Technical Report 92. 160 pp; 14 fig.; 4 tab.; various ref.; 2 Appendices.

This report includes two essays on the foundations of planning and environmental policy, focusing on nature and landscape. At a time when policy is changing, it is important to reflect on the foundations of these policies, specifically on the question 'What wisdom in caring for the environment?' To reflect on this question the thinking of pioneers of regional planning, nature conservation and landscape management is linked with that of a number of contemporary philosophers. The resulting proposal to consider environmental care as an 'anтропо-technique', for which societal learning is crucial, implies a curbing of the standard thinking and a clear definition of the public interest, also at the national level. The second essay argues for a better use of spatial planning policy to support objectives for nature and the landscape. Besides the Environment and Planning Act, this should include the development and deployment of 'policy arrangements' that reflect various perspectives on nature and landscape.

Keywords: spatial planning, landscape planning, nature conservation, environmental policy, environmental care, environmental wisdom.

Opgedragen aan Frank Veeneklaas (overleden juni 2016), initiator en supporter van dit onderzoek

© 2017

Wageningen Environmental Research

Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOt-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Ten geleide

Door de decentralisatie van het rijksnatuurbeleid naar de provincies hebben de periodieke evaluatie en verkenning van het rijksnatuurbeleid er een dimensie bij gekregen. Dit heeft bij de WOT Natuur & Milieu geleid tot nieuwe kennisbehoefte op een aantal vlakken, waaronder dat van de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening (RO) in de tweede helft van de twintigste eeuw kenmerkt zich door toedeling op elkaar uitsluitende enkelvoudige bestemmingen, zoals landbouwgrond, bedrijvigheid, wonen, recreatie en natuur. Sinds de jaren negentig zijn wel pogingen tot aanpassingen gedaan, zoals 'ontwikkelingsplanologie' en 'toelatingsplanologie', maar de fundamenten van het bouwwerk staan nog steeds overeind.

Tegelijkertijd met de veranderende eisen aan de RO zien we dat de belangstelling op rijksniveau verflauwt, bijvoorbeeld door het verdwijnen van RO uit departementsnaam Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu (VROM). Provincies zouden dit gat moeten vullen, maar zijn ze daartoe toegerust? Herbezinning op de wijze van ruimtelijke ordening in Nederland met het oog op het toenemende multifunctioneel gebruik van de ruimte is te verwachten. Hoe moeten we vormgeven aan een toekomstig RO-beleid in het licht van de veranderende omstandigheden, in het bijzonder de wens gebieden multifunctioneel in te richten? Specifieke aandacht gaat hierbij uit naar inpassing van natuur- en landschapswaarden. En niet in de laatste plaats komt de vraag op hoe de wens tot decentralisatie naar provincies van natuur- en landschapsbeleid past in zo'n nieuwe RO?

In dit WOT-technical report zijn twee essays gebundeld, die elk op hun eigen wijze ingaan op de bovenstaande problematiek. Het eerste essay benadert het vraagstuk vanuit de filosofie, het tweede meer vanuit de praktijk. De bedoeling is dat deze rapportage bijdraagt aan een nieuwe invulling van de periodieke evaluatie en verkenning van het rijksnatuurbeleid

Paul Hinssen

Hoofd Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Woord vooraf

Deze WOt-publicatie bevat twee essays over het sturen van natuur en landschapsopgaven met ruimtelijk beleid. Beide essays zijn los van elkaar opgesteld en zijn dus ook apart te lezen.

Het eerste essay is een soort grondslagenstudie, als zodanig geen dagelijkse kost voor een beleidsambtenaar. En toch verhaalt het over een herkenbare zoektocht naar wat goed beleid is en hoe dat vorm te geven. Daarmee biedt het veel 'food for thought', en niet alleen voor ruimtelijk beleid gericht op natuur en landschap. Verbetering van leven is altijd – naar mijn persoonlijke mening – de fundamentele beleidsopgave, die uiteindelijk in de uitvoering van dat beleid betekenis moet krijgen. Prudent omgaan met onze leefomgeving, gericht op duurzaamheid, kwaliteit en goed gebruik, is een publieke opgave; het essay laat zien dat we die op dit moment (nog steeds?) niet goed in de vingers hebben. Het essay eindigt met aanbevelingen hoe een lerende, adaptieve manier van prudent omgevingsbeleid vorm kan worden gegeven. Doelzoekend plannen (teruggrijpend op mijn promotor Fer Kleefmann, uitgaan van concrete problemen (denk aan het rapport 'Maak Verschil van de Studiegroep Openbaar Bestuur' onder leiding van Richard van Zwol) met inbreng van middelen maar vooral in interactie met betrokken partijen (zoals in het Deltaprogramma) maken een filosofisch essay, zoals het voorliggende essay, in mijn ogen heel bruikbaar voor beleid.

Het tweede essay gaat meer in op de instrumentele vraag hoe ruimtelijk beleid voor natuur en landschap kan worden ingezet. Het beoogt een concretiseringslag te geven aan het gedachtengoed uit het eerste essay: hoe kunnen de kansen benut worden die het ruimtelijk beleid biedt om (ook) de natuur- en landschapsdoelen te dienen? En welke instrumenten kunnen daarvoor worden ingezet? De auteurs gebruiken hiertoe de beleidsarrangementen-benadering en beogen ook vooral handvatten te bieden om de (toekomstige) Omgevingswet hiervoor beter in te zetten. Het essay eindigt in een pleidooi voor het hanteren van een instrumentenmix in de Omgevingswet zelf én voor de inzet van aanvullend instrumentarium vanuit het natuur-en landschapsbeleid. Dat is nodig om de publieke waarden van natuur en landschap blijvend een goede plek te geven.

Ik wens U veel nut en genoegen met deze WOT-publicatie. Het verdient waardering om op deze manier zowel te reflecteren op de beleidspraktijk als ook met concrete, praktische voorstellen te komen.

Lilian van den Aarsen

Directeur Kennis, Innovatie en Strategie bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Inhoud

Ten geleide	5
Woord vooraf	7
Essay 1 - Il faut cultiver notre jardin; de omgeving als publieke oefenruimte	11
Samenvatting	13
Summary first essay	17
1 Schuivende panelen rond ruimte, natuur en landschap	21
2 Object en betekenis	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Ruimte, natuur en landschap als substraat	26
2.3 Ruimte, natuur en landschap in sociale praktijken	27
2.4 Gerepresenteerde omgeving	30
2.5 Synthese en een voorstel voor een model	32
3 Ruimte, natuur en landschap als publieke opgaven	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Ruimte	35
3.3 Natuur	38
3.4 Landschap	40
3.5 Variabelen en constanten	42
4 Duiding van de opgave	47
4.1 Gesprekken over ruimte, natuur en landschap	47
4.2 Emancipatie	48
4.3 Harmonie	49
4.4 Kwaliteit	50
4.5 Heterarchie	50
4.6 Gespreksoverzicht	51
5 Grondslagen	55
5.1 Inleiding	55
5.2 Oikofilie	56
5.3 De wereld van morgen	58
5.4 Think global, act local	63
5.5 Maatschappelijke oefening	66
5.6 Vier maximen en een nieuw imperatief?	71
6 Herformulering	73
6.1 Terugblik op het voorgaande	73
6.2 Natuur als subject, een stout voorstel	73
6.3 Landschap als oefenruimte	78
6.4 Een samenvattend model	86

7	Prudent omgaan met de omgeving	89
7.1	Inleiding	89
7.2	Stijl, rituelen en ficties	89
7.3	Oefenthema's	92
7.4	Oefenvormen	95
7.5	Conditie voor maatschappelijke oefening	100
7.6	Terugblik	101
8	Omgevingswijsheid	103
	Literatuur	107
Bijlage 1	Essay 1 - Gesprekken	113
Essay 2	Ruimtelijk beleid: aanjager voor groen?!	115
1	Inleiding	117
2	Opgaven in het natuur- en landschapsbeleid	119
2.1	Verschillende kijkrichtingen naar natuur	119
2.2	Verschillende landschapsdiscoursen	121
3	Ruimtelijk domein: Planologische stromingen en de Omgevingswet	123
3.1	Drie planologische stromingen	123
3.2	De Omgevingswet	124
4	Beleidsarrangementen	129
5	Sturen met ruimtelijk beleid	131
5.1	Vitale natuur	131
5.2	Beleefbare natuur	133
5.3	Inpasbare natuur	134
5.4	Functionele natuur	137
5.5	Landschap als bescherming	137
5.6	Landschap als ontwikkeling	139
5.7	Landschap als resultante	141
6	Afsluiting	145
	Referenties	149
Bijlage 1	Essay 2 - Ruimtelijk rijksbeleid	151
	Nawoord: Wat is wijsheid?	153
	Verantwoording	157

Essay 1 - Il faut cultiver notre jardin; de omgeving als publieke oefenruimte

Wim de Haas

De titel van dit essay is ontleend aan de bekende slotzin uit de *Candide* van Voltaire: *Cela est bien dit, répondit Candide, mais il faut cultiver notre jardin*. De motto's boven de hoofdstukken komen uit het werk van Nietzsche, wiens werk tegenwoordig ook wordt gelezen als leidraad voor een ecologische levenskunst (Shapiro, 2013; Manschot, 2016).

Samenvatting

"Het is mijn ambitie om in tien zinnen te zeggen wat anderen zeggen in een volledig boek." (Nietzsche, Afgodenschemering)

In de twintigste eeuw is de ruimtelijke ordening opgekomen en is het natuur- en landschapsbeleid volwassen geworden. Nu aan het begin van de eenentwintigste eeuw het maatschappelijk klimaat voor zowel de inhoud van beleid als de rol van de overheid sterk is veranderd, is het perspectief voor ruimtelijk, natuur- en landschapsbeleid in een heel ander licht komen te staan. Ruimtelijk beleid heeft aan zelfstandige kracht ingeboet; natuurbeleid is in dienst van de economie gesteld; landschapsbeleid is te vondeling gelegd.¹ Dit onderzoek reflecteert op ruimtelijk beleid als onderdeel van integraal omgevingsbeleid, en spitst zich toe op natuur en landschap. Deze reflectie laat zich leiden door de vraag wat een prudente omgang met de omgeving is. Het is een onderzoek over principes achter beleid, niet over beleid zelf, hoewel er op deelonderwerpen wel een aantal implicaties voor de praktijk worden benoemd.

De boodschap die wij brengen is de volgende. Het ruimtelijk en milieubeleid is de afgelopen jaren steeds instrumenteler en procesmatiger geworden. Het stelsel wordt meer als last dan gemak opgevat. Wij zien het echter als een vorm van zorg: omgevingszorg. Wijs omgaan met de omgeving is meer dan alleen het regelen van de fysieke omgeving. Het heeft direct betrekking op de manier waarop wij samenleven. Dit vereist een andere houding voor omgevingsbeleid, die we alleen ternauwernood terugzien in de omslag die het stelsel van omgevingsbeleid nu doormaakt.

Eerst is ingezoomd op het object van het ruimtelijk ordenen, natuur beheren en landschap onderhouden aan de hand van de vraag: wat betekenen ruimte, natuur, landschap voor de maatschappij? Het gaat hierbij niet om een definitie, maar om de betekenis. Betekenis ontstaat in drie instanties. In eerste instantie zijn ruimte, natuur, landschap het substraat *waarin* de mens leeft en waarvan de mens deel uitmaakt. Er is dan nog geen onderscheid tussen ruimte, natuur, landschap, milieu of omgeving. In tweede instantie ontstaat in het kader van sociale praktijken – zoals ruimte ordenen of natuur beheren – een verschil tussen ruimte, natuur, landschap, milieu en omgeving. In derde instantie zijn ruimte, natuur en landschap concepten (representaties), die fungeren als begrip, norm of symbool. Het belang van deze driedeling is dat de dichotomie tussen werkelijkheid en theorie wordt genuanceerd en dat duidelijk wordt dat betekenissen zijn ingebed in sociale praktijken.

Vervolgens is ingegaan op de opgaven voor de ruimtelijke ordening, het natuurbeheer en het onderhouden van het landschap. Deze opgave voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland was na de tweede wereldoorlog gericht op de wederopbouw, verschoof in de jaren zeventig van welvaart naar welzijn (ruimtelijke kwaliteit) en werd rond de eeuwwisseling weer meer gericht op economische ontwikkeling. De opgave voor het beheer van de natuur heeft in de twintigste eeuw een enorme emancipatie doorgemaakt van vrijwel niets naar belangrijk, om vervolgens meer en meer te worden gekoppeld aan economische belangen. De opgave voor het beheren van het landschap is daarentegen nooit vertaald in krachtig en expliciet overheidsbeleid. Bij landschapsbeleid staan ontwikkeling en behoud in een voortdurend spanningsveld. Het landschap heeft onvoldoende metaforische kracht om een ontwikkel- en een behoudsdiscours met elkaar te verbinden. Ondanks deze verschuivingen in de overheidsopgave, verschuiven de ideeën over wat ruimtelijk, natuurlijk of landschappelijk waardevol is, niet wezenlijk. De Wadden, de duinen, de Veluwe, enz. worden nog steeds als waardevolle gebieden gezien; ook de opvattingen over waardevolle woon- en werkgebieden veranderen niet wezenlijk.

¹ In woorden van de vroegere Rijksadviseur voor het Landschap Eric Luiten

De ontwikkeling in de opgaven zijn vanuit vier gesprekken nader geduid. Deze gesprekken reageren op elkaar en zijn in die zin volgtijdelijk, maar zijn anderzijds ook denkwijzen die zich in alle tijden voordoen. In deze gesprekken worden ontwikkelingen geduid. Waarover sprak men? In het begin spreekt men over een groot maatschappelijk vraagstuk en de emancipatie daarvan. Zo kwam de ruimtelijke opgave voort uit het besef dat verbetering van gebrekkige leefomstandigheden nodig was. Het beleid voor natuur en landschap begon vanuit het verlies aan de betekenis – in fysieke en symbolische zin – van natuur en landschap. Later werden al deze strevingen gecombineerd en geïstitutionaliseerd in een omvattend systeem. Processen van keuzen en zorgvuldige afweging werden hierin de centrale opgave. Dit was de kern van het tweede gesprek. Na een tijd werd dit gesprek opgevat als inhoudsloos procesmanagement en werd de vraag naar de inhoudelijke kwaliteit opnieuw gesteld. Dit was de aanleiding voor het derde gesprek over de publieke opgave, dat vooral ging over ruimtelijke, ecologische en landschappelijke kwaliteit. Maar processen van globalisering, individualisering, multiculturaliteit, postmoderniteit, relativering, informalisering kwamen ook op. Deze hadden grote gevolgen voor de opgave rond ruimte, natuur en landschap en leverden een vierde gesprek op: dat van de heteronomie, waarin er aan de ene kant een principiële onzekerheid bestaat over de richting waarheen de samenleving zich moet bewegen, niets is meer zeker. Dit wordt ook wel aangeduid als *schuim* of als de vloeibare samenleving. Tegelijkertijd is er een enorme drang om zelf aan de slag te gaan, ook los van de overheid, wat ook wel wordt aangeduid als de energieke samenleving. Dit laatste gezichtspunt vormt het vertrek voor het zoeken naar nieuwe grondslagen voor de opgave voor de omgevingszorg.

Voor het zoeken naar grondslagen maken we een speculatieve wending, waarin steeds het denken van een pionier om het gebied van de omgevingszorg wordt verbonden met een contemporaine denker. Allereerst is dat de verbinding tussen de uitvinder van het begrip natuurmonument, Frederik van Eeden, de vader van de bekende schrijver, en de filosoof Roger Scruton die een conservatieve fundering legt voor natuur- en landschapsbehoud en pleit voor terughoudendheid met ruimtelijke interventies door de overheid. De nadruk op het lokale en op direct betrokkenen is van groot belang in een vloeibare samenleving.

De tweede verbinding is die tussen Joël Meijer de Casseres, de uitvinder van het begrip planologie, en de ethica Susan Neiman. Beiden zijn hartstochtelijke voorvechters van de gedachte dat idealen zich niet mogen laten intomen door het bestaande. Er is alle reden om te blijven streven naar een betere maatschappij en daarvoor de ruimtelijke ordening en het natuur- en landschapsbeleid te benutten. Hun weigering om zich neer te leggen bij het haalbare is belangrijk in vloeibare samenleving waarin de scepsis over grote idealen maar al te gemakkelijk kan leiden tot apathie en ambitieeloos onderhoud van het bestaande.

De derde verbinding is die tussen Patrick Geddes en Slavoj Žižek. Geddes was aan het begin van de twintigste eeuw de eerste die nadacht over regionale planning en het uitvoeren van *surveys*. Hij was actief in de sociale woningbouw in Edinburgh, maar is vooral bekend vanwege zijn uitgangspunt *Think Global, Act Local*. Dit is een handelingsmodaliteit die goed past in de vloeibare samenleving, waarin niet alleen middelen, maar ook doelstellingen vloeibaar zijn. Hij wordt gekoppeld aan Slavoj Žižek die onder meer schrijft over gebeurtenissen die zo fundamenteel belangrijk zijn dat ze de situatie geheel herdefiniëren. Hij doelt hierbij weliswaar op veel revolutionairder gebeurtenissen dan Geddes, maar in beider denken speelt het lokale ingrijpen om grotere ontwikkelingen te stimuleren een rol. Dat is voor omgevingszorg die niet overall wil sturen, maar ook niet aan de kantlijn wil blijven staan, een vruchtbaar handelingsprincipe.

De vierde verbinding ten slotte is die tussen Jacobus Pieter Thijsse en Peter Sloterdijk. Sport is het thema dat hen verrassend verbindt. Thijsse pleitte voor natuursport, wat impliceert dat men zich verhoudt tot de natuur als een partner, die anders is en in tegenspel aanspreekt. Dit is heel wat anders dan natuur behouden omdat de traditie dit wil of omdat dit vanuit een utopie wordt geboden. Sloterdijk heeft het niet expliciet over sport, maar over oefenen om je leven te verbeteren. Dit kan worden vertaald naar de maatschappij. Ruimtelijk ordenen, maar ook natuur of landschap beheren kunnen dan worden gezien als *maatschappelijke oefening* om de samenleving te verbeteren. Deze laatste verbinding, hoe speculatief ook, biedt perspectief, omdat het de andere verbindingen omvat.

Wat betekent de idee *maatschappelijke oefening* nu voor de praktijk van de omgevingszorg? Het leidt tot voorstellen voor het subject van omgevingszorg, het object van omgevingszorg en het organiseren van de omgevingszorg.

Het voorstel voor het subject van de omgevingszorg is het strikte onderscheid tussen de mens als subject en de omgeving als object los te laten. Ook aspecten van de omgeving, i.c. de natuur, kunnen mensen aanspreken en zijn een subject van zorg: ze doen ook mee, ze hebben zorg nodig. Dit lijkt op het pre-klassieke idee van een bezielde natuur, maar blijft wel een 'alsof', een fictie, een onwaarheid die werkt. Deze gedachte heeft als consequentie voor de praktijk van de omgevingszorg: het mogelijk maken van maximale ontmoeting met de natuur.

Het tweede voorstel heeft betrekking op het object van zorg voor de omgeving. Vanuit het eerste punt gaat het hierbij minder om de omgeving versus de mens, maar meer om de configuratie van het systeem mens - omgeving. Oefenen leidt tot het opbouwen van immuniteit, dat wil voor de omgeving zeggen een adaptieve configuratie. Deze kenmerkt zich door: organische ontwikkeling, lichte structuren en knooppunten voor overgang en ontmoeting.

Het derde voorstel gaat over de organisatie van de omgevingszorg. Organiseren is niet het formuleren van gedeelde doelen, maar gezamenlijk handelen. Doelstellingen vloeien hieruit voort, in tweede instantie. Er is in dit kader behoefte aan een nieuw institutioneel organogram, dat open staat voor lokale initiatieven maar ook vraag om een terugkeer van de omgevingszorg op nationaal niveau, die zich juist niet beperkt tot kader- en normstelling of uitnodiging, maar ook zelf acteert.

Al deze voorstellen komen bij elkaar in de metafoor van de tuin. Omgevingswijsheid moet zich dan ook vooral laten leiden door de slotzin van de Candide van Voltaire: *Cela est bien dit, mais il faut cultiver notre jardin.*

Summary first essay

'It is my ambition to say in ten sentences what others say in a whole book.'
(Nietzsche, *Twilight of the Idols*)

The twentieth century saw the emergence and development of land use and spatial planning and the coming of age of nature and landscape policy. Now that early in the twenty-first century, society's perception of both the content of policy and the role of government has changed considerably, the prospects for spatial planning, nature and landscape policies have been cast in a new light. Spatial planning policy has lost its authority, nature policy has been put in the service of the economy, and landscape policy has been abandoned.² This study reflects on spatial planning policy as part of an integrated environmental and planning policy and focuses on nature and landscape. This reflection is informed by the search for a prudent relationship with the environment. It is a study of the principles underlying policy, not about policy itself, although it does mention a number of practical implications for some topics.

Our message is the following. In recent years spatial and environmental policy has become increasingly instrumental and process-driven and is considered to be more of a problem than a solution. However, we see it as a form of care: environmental care. A prudent relationship with the environment – environmental wisdom – is more than just a case of planning the physical environment, it has a direct bearing on how we live together as a society. This demands a different approach to environmental and planning policy, one which is hard to find in the current reform of planning and environmental policy.

We first zoom in on the object of spatial planning, nature conservation and landscape management, by asking the question 'What do the environment, nature and landscape mean to society?' Meaning arises in three contexts. The first is the environment, nature and landscape as the substrate *in which* people live and are a part of. In this context there is no distinction between environment, nature and landscape. The second context is the social use of space, such as land use planning and nature conservation, in which there is a difference between environment, nature and landscape. In the third context, environment, nature and landscape represent concepts, norms or symbols. The importance of this threefold distinction is that it qualifies the dichotomy between reality and theory and clearly shows that meanings are embedded in social practices.

We then discuss the agenda for spatial planning, nature conservation and landscape management. Following the period of post-war reconstruction, the spatial development goals for the Netherlands shifted during the 1970s from prosperity to quality of life (spatial quality), and then around the turn of the century the pendulum swung back again towards economic growth. During the course of the twentieth century nature conservation has grown in status from being almost irrelevant in the eyes of society to a position of importance, only subsequently to be harnessed to economic interests. In contrast, landscape management has never been enshrined in an explicit and robust government policy and landscape policy has always been characterised by an uneasy relationship between conservation and development. The landscape has insufficient metaphorical power to unite the arguments for development and conservation. Despite these shifts in government policy objectives, ideas about what is of spatial, natural or landscape value has not changed significantly. The Wadden Sea area, the coastal dunes, the Veluwe and the other well-known areas of natural beauty and conservation value are still recognised as such, nor have views on valuable housing and employment areas changed much either.

² In the words of the former Government Advisor on Landscape, Eric Luiten

Four debates characterise and explicate these trends in society and policy since the mid-twentieth century. These debates are responsive and as such are sequential, but at the same time they represent concerns that belong to all times. It all started with a major social issue and its emergence into the mainstream: the realisation of the need to improve living conditions led to the development of land use and development planning. The first policies for nature and the landscape were a response to their loss of meaning – in a physical and a symbolic sense. Later all these concerns were combined and institutionalised in a comprehensive system with processes of choice and careful evaluation at its core. This was the central topic of the second debate. After a time this debate was considered to have degenerated into empty process management and the question of substantive quality was raised again. This sparked off the third debate, which was about societal challenges and was mainly concerned with spatial, ecological and landscape quality. However, processes of globalisation, individualisation, multiculturalism, postmodernity, relativism and informality were also emerging and had major consequences for spatial development, nature conservation and the landscape. This in turn led to the fourth debate, about heteronomy, in which there is a fundamental uncertainty about the direction society should take; nothing is certain any more. This is sometimes referred to as 'bubble' or the 'liquid society'. At the same time, people feel a tremendous urge to act, even independently of government. This is referred to as the enterprising or 'energetic' society. This last perspective forms the point of departure for the search for new principles for environmental care.

In searching for principles we adopt a speculative approach in which the thinking of several pioneers in the field of environmental care are linked each in turn with the ideas of a contemporary thinker. The first linkage is between the father of the Dutch term *natuurmonument* (literally, 'natural monument'), Frederik van Eeden, and the philosopher Roger Scruton, who lays down a conservative foundation for nature and landscape policy and argues for a cautious approach to government intervention on the ground. The emphasis on the local and on direct stakeholders is crucial in a liquid society.

The second linkage is between Joël Meijer de Casseres, who coined the Dutch term *planologie* (planning that involves a blend of research and design) and the ethicist Susan Neiman. Both are ardent proponents of not letting ideals be constrained by the present reality. There is every reason to continue the struggle for a better society, and to make use of planning and nature and landscape policy to that end. Their refusal to submit to the limits of the feasible is important in the liquid society, in which scepticism about high aspirations can all too easily lead to apathy and unambitious maintenance of the status quo.

The third linkage is between Patrick Geddes and Slavoj Žižek. At the beginning of the twentieth century Geddes was the first to think about regional planning and the value of carrying out surveys. He was active in social housing in Edinburgh, but is known primarily for his principle 'Think Global, Act Local'. This is a mode of action that is highly suited to the liquid society, in which not only means but also goals are fluid. He is coupled with Slavoj Žižek, who has written about events that are so fundamentally important that they entirely redefine the situation. Although he undoubtedly refers to much more revolutionary events than Geddes, both thinkers emphasise local action to stimulate larger developments. This is a rewarding action principle for an environmental care that does not want to control everything, but also cannot stand on the sidelines.

The fourth and final linkage is between Jacobus Pieter Thijssse and Peter Sloterdijk. Surprisingly, sport is the topic that links these two. Thijssse argued for 'nature sport', which implies that people relate to nature as a partner. This is very different from conserving nature because it is part of a tradition or because of a utopian ideal. Sloterdijk does not refer explicitly to sport, but to exercises to improve your life. This can also be applied to society as a whole. Spatial planning and managing nature and the landscape can then be seen as *social exercises* to improve society. This last linkage, however speculative, has potential because it encompasses the other linkages.

But what does the concept of *social exercise* mean for the practice of environmental care? It leads to proposals for the subject of environmental care, the object of environmental care and the organisation of environmental care.

The proposal for the subject of environmental care is to abandon the strict division between people as subjects and the environment as object. Also, aspects of the environment – in this case nature – can appeal to people and are a subject of care: they also count and they need care. This is similar to the pre-classical idea of an animate nature, but remains an 'as if' exercise, a fiction, an untruth that works. The practical consequence of this idea for environmental care is to enable a maximum encounter with nature.

The second proposal relates to the object of care for the environment. It has less to do with environment versus people and more to do with the configuration of the human–environment system. Exercise leads to the acquisition of immunity; the equivalent for the environment is an adaptive configuration. This configuration is characterised by organic development, light structures and places of transition and meeting.

The third proposal is about the organisation of environmental care. Organising is not formulating shared goals, but taking joint action; the goals follow on from this action. This way of operating calls for a new institutional structure that is open to local initiatives – and to the demand for a return to environmental care at the national level that is not restricted to setting standards or frameworks for action, but also takes action itself.

All these proposals come together in the metaphor of the garden. In this sense, environmental wisdom is encapsulated by the final sentence in Voltaire's *Candide*: *Cela est bien dit, mais il faut cultiver notre jardin.*

1 Schuivende panelen rond ruimte, natuur en landschap

"Het ware inzicht slaat het handelen dood, wan het handelen kan niet buiten de versluiering van de illusie" (Friedrich Nietzsche, De geboorte van de tragedie)³

De teloorgang van de ruimtelijke ordening

De twintigste eeuw kan worden gezien als de eeuw van de opkomst en ondergang van de ruimtelijke ordening. In de eerste helft van de twintigste eeuw werd de ruimtelijke ordening conceptueel op de rails gezet, na de tweede wereldoorlog werd een systeem van ruimtelijke ordening opgebouwd en verfijnd, en in de laatste decennia kwam de ruimtelijke ordening onder druk te staan. Grof en ongenueanceerd geschetst, hield deze druk in dat de ruimtelijke ordening meer en meer werd gezien als machteloos op strategisch niveau en beperkend op operationeel niveau. Het overheidsingrijpen in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland werd in feite bedreven vanuit andere sturingssystemen (landinrichting, (water)infrastructuur, volkshuisvesting en later milieubeleid). Die andere – meer technocratische - sturingssystemen hebben Nederland gevormd, meer dan de ruimtelijke ordening. De ambitie van de ruimtelijke ordening als integrerend kader kwam niet uit de verf. De ruimtelijke ordening was uiteindelijk niet meer dan een regelsysteem dat zich met name richtte op het meewerken aan sommige ruimtelijke manifestaties van maatschappelijke ontwikkelingen.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw ontwikkelde ook het milieubeleid en het waterbeleid zich meer en meer tot integrerende kaders. Veel provincies hebben daarom al in de jaren negentig hun streekplannen met ander omgevingsbeleid geïntegreerd tot omgevingsplannen, later omgevingsvisies. Vanuit deze ontwikkeling ligt het voor de hand om ook de wetgeving voor de ruimtelijke ordening aan te passen en op te nemen in een Omgevingswet. Dit idee kreeg pas in de 21^e eeuw concreet gestalte, met name nadat in 2010 een Ministerie voor Infrastructuur en Milieu werd gevormd.

De teloorgang van de ruimtelijke ordening viel samen met een scala aan nieuwe, verschillende, ideeën over de rol van de overheid in onder meer ruimtelijke ontwikkelingen. Deze nieuwe ideeën volgden onder meer uit een meer algemene roep om een beperking van de regelgeving. Wat voor maatschappelijk belang is er bijvoorbeeld gemoed met de overheidsbemoeienis bij een individuele dakkapel? Een andere uiting van dezelfde ontwikkeling is de opvatting dat integrerende beleidskaders beperkt moeten blijven tot twee bestuurlijke niveaus. Weer een andere manifestatie van deze ontwikkeling is dat de overheid zich vooral moet richten op het uitnodigen van maatschappelijke partijen tot deelname aan nieuwe vormen van ruimtelijke ontwikkeling en het steeds vaker gemaakte onderscheid tussen maatschappelijke (publieke) opgaven en overheidsopgaven. Betekent dit alles nu dat we afscheid moeten nemen van de ruimtelijke ordening?

Natuurbeheer en landschapszorg

Parallel aan de veranderingen in de ruimtelijke ordening, zijn op het breukvlak van de twintigste en eenentwintigste eeuw ook de ideeën en opvattingen over het beheer van de natuur en het landschap veranderd. Het natuurbeleid kwam gestaag op in de twintigste eeuw en kreeg een impuls in de jaren zeventig. Het beleidsmatig hoogtepunt hiervan was het Natuurbeleidsplan van 1990. Na de eeuwwisseling begon het denken over natuur en natuurbeheer te verschuiven. De Rijksnatuurvisie van 2014, getiteld 'Natuurlijk verder' representeerde deze verschuiving, maar was onderdeel van een bredere tendens. De verschuiving omvatte zowel een nieuwe natuuropvatting als een nieuwe taakopvatting van het Rijk. De natuuropvatting werd breder, en verschoof van *puur natuur* naar *natuur voor mensen*. De taakopvatting van het Rijk verschoof naar een vorm van meta-governance, waarin de uitvoering van het natuurbeheer bij de provincies in komen te liggen.

³ De motto's boven de hoofdstukken komen uit het werk van Nietzsche, wiens werk tegenwoordig ook wordt gelezen als leidraad voor een ecologische levenskunst (Shapiro, 2013; Manschot, 2016).

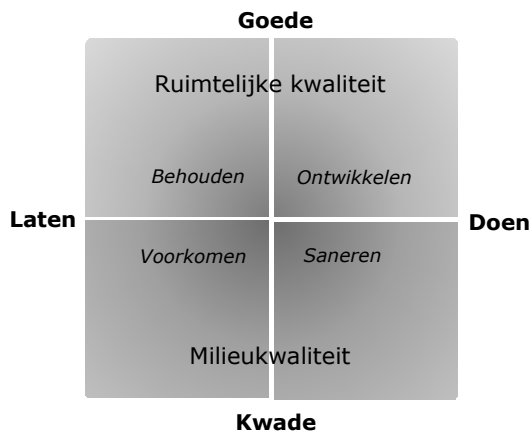
Landschapsbeheer is wat planning en inrichting betreft nauw verbonden geweest met het ruilverkavelings- en landinrichtingsbeleid. De jaren vijftig en zestig vormden het hoogtepunt hierin. De heroïsche jaren van de ruilverkaveling is deze tijd ook wel genoemd (Andela, 2000). De grote ruilverkavelingen en landinrichtingsprojecten met veel inrichtingswerkzaamheden en integrale landschapsplannen zijn verdwenen. Wat rest zijn vrijwillige kavelruil en inrichtingsprojecten voor meer specifieke doelen. De wetgeving hiervoor wordt opgenomen in de nieuwe Omgevingswet. Op lokaal niveau voeren veel gemeenten actief beleid voor het landschap. Daarnaast zijn tal van private organisaties en particulieren lokaal met het beheer van het landschap bezig. Sinds de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van 2012 wordt het landschapsbeleid niet meer als Rijkstaak gezien. Wel blijft de Rijksadviseur voor het landschap, als onderdeel van het bureau van de Rijksbouwmeester, voorlopig bestaan. Op initiatief van de Tweede Kamer (motie Van Veldhoven & Jacobi van oktober 2014) is de overheid weer begonnen met een beleid voor Nationale Parken.

Naast het voorgaande, zijn in het voortdurende proces van oprijzen en wegzinken van sturings- en beleidsconcepten de onderwerpen natuur en landschap onderdeel geworden van tal van nieuwe concepten, zoals duurzaamheid (*people, planet, profit*), natuurlijk kapitaal, ecosystemendiensten, circulariteit, adaptiviteit, enzovoort.

Integraal omgevingsbeleid

Hiervoor is al een paar keer de nieuwe Omgevingswet genoemd. Kort gezegd integreert deze wet alle wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke omgeving. Daarmee is de Omgevingswet een belangrijk moment van beleidsintegratie, net als de uit de wet volgende Omgevingsvisie. De Omgevingswet en Omgevingsvisie zijn onderdeel van een bredere beweging gericht op het integraal benaderen van de fysieke omgeving. Deze integratie omvat zowel het ontwikkelen van het nieuwe (infrastructuur, woningbouw, soms ook natuur en landschap) als het behoud van het bestaande (milieu, natuur, landschap), zoals weergegeven in Figuur 1. Omdat ontwikkeling en behoud heel verschillende aanpakken vereisen wordt deze integratie een grote opgave. Zeker omdat deze ook gepaard gaat met een beperking van de regelgeving en beperking van het aantal bestuurlijke niveaus dat zich met een vraagstuk bezig houdt.

Op het provinciaal niveau heeft een dergelijke integratie al eerder plaatsgevonden. Provincies maken al jaren integrale omgevingsplannen en – visies, die provinciale ruimtelijke, milieu- en waterplannen integreren.



Figuur 1 De complementaire relatie tussen ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit (www.dauvellier.nl)

Aanleiding voor onderzoek

Na een decennium waarin de ruimtelijke ordening is omgezet in omgevingsbeleid, is het belangrijk om verder te kijken dan de laatste versie van de Omgevingswet of een discussie over de vraag of de kust wel of niet mag worden bebouwd. Deze tijd vraagt om het presenteren van nieuwe perspectieven op de zorg voor de omgeving en om het reflecteren op de grondslagen ervan.

We leven in een neoliberale tijd, die zich karakteriseert door het streven naar *privatisering, deregulering en bezuinigingen op de sociale uitgaven*. Naomi Klein (2014) noemde deze de *drie-eenheid van de vrije markten*. Zo beschouwd, zijn zowel de ruimtelijke ordening als het natuur- en landschapsbeheer liberaal geworden. Op alle drie terreinen zijn namelijk privatisering, decen-

tralisering en bezuiniging aan de orde. Dit roept de vraag op hoe de drie publieke sociale praktijken⁴ die hier centraal staan, *ruimtelijk ordenen*, *natuur beheren* en *landschap onderhouden*, zich in de komende decennia naast of als onderdeel van het nieuwe omgevingsbeleid kunnen en moeten ontwikkelen. Zijn dit verouderde concepten uit de vorige eeuw, of vinden ze elkaar vanuit hun eigen proces van transitie?

Het ruimtelijk en milieubeleid is de afgelopen jaren steeds instrumenteler en procesmatiger geworden. Het stelsel wordt meer als last dan gemak opgevat. De ruimtelijke ordening is in een positie gekomen waarin weinigen het nog als middel zien om iets te verbeteren of te veranderen. Het natuurbeleid lijkt tot rust te komen na de decentralisatie van de uitvoering van het beleid naar de provincies. Een substantieel landschapsbeleid is nooit van de grond gekomen. Het vecht continu om een reden van bestaan en is nooit volwassen geworden.

Het is echter de vraag of de opgaven waar de omgevingszorg voor staat, de neoliberale beleidsterugtocht rechtvaardigen. De grote opgaven voor de omgevingszorg zijn nog lang niet opgelost of onder controle, wat volgens Winsemius (1986) de reden zou zijn om te stoppen met beleid. Integendeel, Nederland, Europa, de Wereld staan voor grote opgaven op het gebied van energie, grondstoffengebruik, voedsel, biodiversiteit, economie, klimaat, enz. Elk van deze vraagstukken vraagt om een integrale aanpak waarin ook ruimtelijke interventies een rol kunnen spelen. Deze rol lag in principe klaar in de traditionele ruimtelijke ordening, waarin de integrale benadering lange tijd leidend is geweest. Het is nu een open vraag of het omgevingsbeleid voldoende kracht weet te ontwikkelen voor een echt integrale benadering. En wat wordt de plek van ruimtelijk ordenen, natuur beheren en landschap onderhouden daarin? Zullen deze drie elkaar versterken of raken ze in een onderlinge strijd verwickeld om de meeste aandacht?

Dit vormt de aanleiding om in dit onderzoek het ruimtelijk interveniëren⁵, het natuur- en landschapsbeheer samen onder de loep te nemen en nader te reflecteren op de transitie die dit drietal doormaakt. Het doel daarvan is om nieuwe grondslagen te formuleren voor een prudente omgang met de omgeving, leidend tot een betekenisvolle relatie met de omgeving.

De boodschap die wij willen brengen is de volgende. Het ruimtelijk en milieubeleid is de afgelopen jaren steeds instrumenteler en procesmatiger geworden. Het stelsel wordt meer als last dan gemak opgevat. Wij zien het echter als een vorm van zorg: omgevingszorg. Wijs omgaan met de omgeving is meer dan alleen het regelen van de fysieke omgeving. Het heeft direct betrekking op de manier waarop wij samenleven. Dit vereist een andere houding voor omgevingsbeleid, die we alleen ternauwernood terugzien in de omslag die het stelsel van omgevingsbeleid nu doormaakt. Het woord omgevingszorg is hierbij met zorg gekozen: het gaat om meer dan bestuur, beleid, systemen of instrumenten. Zorg drukt uit dat er een publiek belang in het geding is met relevantie voor de lange termijn. Zorg vraagt om wijsheid: om een prudente omgang met de omgeving. Het lemma daarbij is *omgevingswijsheid*.

Excurs

In dit onderzoek worden woorden als prudent en wijsheid vele malen gebruikt. Aristoteles behandelt in hoofdstuk 4 van zijn *Ethica Nicomachea* het onderscheid tussen verschillende soorten kennis, namelijk: echte kennis (*epistèmè*), vakbekwaamheid (*technè*), prudentie (*phronèsis*), wijsheid (*sophia*), direct inzicht (*nous*).

Echte kennis, theorie, gaat over universele wetmatigheden en kan door een bewijs worden verkregen. Vakbekwaamheid heeft betrekking op het maken van dingen (een gebouw, een rapport). Prudentie gaat over het handelen (*praxis*). *Technè* en *phronèsis* zijn beide vormen van praktische kennis. Het verschil tussen beide is dat maken meer is gericht op het tot stand brengen van iets buiten het handelen, terwijl handelen betrekking heeft op nieuwe handelingen en meer een proceskarakter heeft (Arendt, 2006). Wijsheid ten slotte is een combinatie van echte kennis en direct inzicht.

⁴ Het concept sociale praktijk komt uit de *Social Practice theory* (Shove et al., 2012). Sociale praktijken staan voor de manieren waarop individuen vorm geven aan en zijn gevormd door de culturele sfeer waarin zij leven. Hier wordt het toegespitst op publieke praktijken.

⁵ Deze term gebruiken we om aan te geven dat het om meer gaat dan het juridische instrumentarium van de ruimtelijke ordening.

Wijsheid onderzoeken?

Wijsheid is geen objectief onderzoekbaar onderwerp: het is meer een onderwerp voor de reflectieve rede dan voor de bepalende rede. Omgevingswijsheid kan dan ook niet zomaar worden onderzocht, maar wel worden gezocht. Een eenduidige methode hiervoor bestaat niet. Het resultaat ontwikkelt zich al werkende weg langs vijf vragen onder de trefwoorden: betekenissen, opgaven, duidingen, grondslagen en herformuleringen. Deze sequentie van vragen begint bij de betekenis van ruimte, natuur en landschap, neemt vervolgens een conceptuele wending en keert aan het eind weer terug in de praktijk (Figuur 2). De vijf complexen van vragen die als gids dienen, luiden:

1. **Betekenenissen:** Wat verstaan we onder ruimte, natuur en landschap? Hoe krijgen deze betekenis? Het gaat bij deze vraag niet om een definitie, maar om de maatschappelijke betekenis.
2. **Opgaven:** Voor welke opgaven zijn ruimtelijke ordening enerzijds en natuurbeheer en landschapszorg anderzijds in de afgelopen decennia gesteld? Hoe hebben deze opgaven zich ontwikkeld? Wat zijn hierin de variabelen en wat de constanten?
3. **Duidingen:** Hoe kunnen de veranderingen opgaven voor ruimtelijke ordening, natuurbeheer en landschapszorg vanuit verschillende gezichtspunten worden geduid?
4. **Grondslagen:** Wie of wat kan als gids dienen voor de zoektocht naar een grondslag voor een prudente omgang met de omgeving, c.q. grondslagen voor omgevingswijsheid?
5. **Herformuleringen:** welke ideeën voor de organisatie en uitvoering van de omgevingszorg passen goed bij deze –te vinden - grondslag?



Figuur 2 Cirkelen om een moeilijk grijpbaar doel: vijf aspecten van onderzoek naar omgevingswijsheid

2 Object en betekenis

"Wat is dus waarheid? Een beweeglijk leger van metaforen, metoniemen, antropomorfismen, kortom: een som van menselijke relaties die, poëtisch en retorisch opgeblazen, overgezet en opgesmukt werden en die na lang gebruik een volk vast, canoniek en bindend schijnen: de waarheden zijn illusies waarvan men vergeten is dat het illusies zijn ..." (Nietzsche: Over waarheid en leugen in buitenmorele zin)

2.1 Inleiding

Dit onderzoek naar omgevingswijsheid gaat over ruimtelijk ingrijpen, natuur beheren en landschap, maar begint bij het object daarvan. Het object, of te wel ruimte, natuur en landschap, kan vanuit talloze invalshoeken worden besproken. Dit onderzoek probeert verder te komen dan een definitiestudie, waarin concepten, beelden of opvattingen over ruimte, natuur en landschap worden besproken. Het gaat hier om een betekenisanalyse, die ingaat op de betekenis van ruimte, natuur en landschap zoals die in de interactie tussen mens en omgeving tot stand komt.

Charles Sanders Peirce

De hier gevolgde aanpak van de vraag naar de betekenis van ruimte, natuur en landschap, is gebaseerd op het werk van Charles Sanders Peirce. Deze Amerikaanse pragmatische filosoof, die leefde van 1839 tot 1914, ontwikkelde een aantal waardevolle inzichten (Peirce, 1955) die ook van belang zijn voor een betekenisanalyse van ruimte, natuur en landschap (Hansen-Møller, 2006).

Betekenisanalyse richt zich op tekens. Peirce vatte tekens breed op. Volgens hem worden alle menselijke handelingen en uitingen geleid door tekens. Peirce onderscheidt op basis van een diepgaande analyse verschillende soorten tekens. Het uitgangspunt voor zijn analyse is het idee dat alle fenomenen die mensen ervaren, in drie stappen tot betekenis leiden. In eerste instantie is er de directe beleving van een fenomeen, onbemiddeld door begrippen of symbolen. In tweede instantie ontstaat onderscheid tussen degene voor wie iets betekenis krijgt en het betekende (in dit onderzoek ruimte, natuur, landschap). In derde instantie krijgt het fenomeen een symbolische of iconische betekenis die zelfs los kan staan van het oorspronkelijk ervaren fenomeen. Peirce noemt deze drie instanties simpelweg: *first, second en third*.⁶ Ze worden ook wel eens weergegeven als de trits: voelen, vatten, verwerken. Het drietal *first, second, third* wordt door Peirce gebruikt om uiteindelijk tien soorten tekens te onderscheiden, waar we hier niet verder op ingaan (zie verder Van Zoest, 1978).

Henri Lefebvre

De drie instanties in de betekenisvorming van de ruimte, natuur en landschap, vertonen verwantschap met een driedeling die de Franse filosoof Henri Lefebvre maakt in zijn boek *La production l'espace* (1974). Lefebvre is niet tevreden met een benadering waarin betekenis alleen talig wordt opgevat, en wil ook niet uitgaan van een in zijn ogen naïeve tweedeling tussen de woorden en de dingen (ruimte, natuur, enz.). Het gaat hem om de wijze waarop de betekenis van de ruimte ontstaat en werkt. Daarbij onderscheidt hij een triade: *ruimten voor representaties, ruimtelijke praktijken, en representaties van ruimte*. Deze drie ontstaan gelijktijdig.

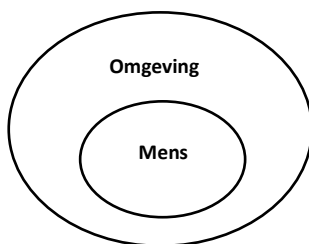
⁶ De indeling in *first, second, third* is een basis die in het werk van Peirce vaak terugkomt, maar zijn werk is veel rijker dan alleen dit idee. Hier gebruiken we maar een fractie van zijn werk.

- *Ruimten voor representaties* zijn de concrete ruimten, waarin de bewoners en gebruikers leven. De ruimte waarin wordt geleefd is niet louter de fysieke ruimte, maar het geheel van fysiek, gecodeerde en symbolische informatie waarin mensen hun weg zoeken. Het leven in de ruimte wordt beïnvloed vanuit bestaande ruimtelijke praktijken en door representaties van de ruimte, maar biedt ook 'ruimte' (sic) voor tegenbewegingen tegen de dominante representaties of ruimtelijke praktijken.
- *Ruimtelijke praktijken* worden gevormd in en door het gebruik van de ruimte. De ruimte krijgt hierdoor vorm en is bovendien een vorm die een patroon van activiteiten in stand houdt en herhaalbaar maakt. Dit is verwant met wat Peirce noemt: ruimte, natuur en landschap als second.
- *Representaties van ruimte* bestaan uit het geheel van ideeën, concepten, symbolen voor de ruimte. De ruimte zien als een kwaliteit die uit drie aspecten bestaat, is bijvoorbeeld een representatie. Deze representatie van ruimte correspondeert met de betekenis van de omgeving als third.

Määttänen (2007) bespreekt de relatie tussen de ideeën van Peirce en Lefevbre en laat zien dat het voorstel van Peirce een filosofische fundament geeft voor de triade van Lefevbre, mits betekenis geven breed wordt opgevat als een wijze van handelen.

De volgende paragrafen laten zien hoe de betekenis van ruimte, natuur en landschap in drie instanties tot stand komt. In eerste instantie als de wereld waarin en waarop de samenleving zich ontwikkelt. Ruimte, natuur en landschap zijn in dit geval het *substraat* waarin de samenleving evolueert. In tweede instantie als onderdeel van sociale praktijken *in* de samenleving. Ten derde als begrip, icoon of symbool voor het interpreteren *van* de omgeving.

2.2 Ruimte, natuur en landschap als substraat



In eerste instantie is *ruimte* alles wat het geval is.⁷ De ruimte is de wereld. Mensen maken hier deel van uit. Ruimte is één van de manieren waarop het leven zich manifesteert. De fysieke ruimte biedt de mensheid de mogelijkheden om te wonen, bouwen, reizen, enz. enz.

Ook voor *natuur* geldt dat deze in eerste instantie samenvalt met de wereld. *Explore the potentials of nature* staat geschreven in de missie van Wageningen University. De natuur zoals het in deze missie is

bedoeld, is het geheel van natuurlijke processen waar alles en iedereen onderdeel van is. Natuur is alles, dus omvat ook de mens. De mens is een natuurlijk proces als een ander.

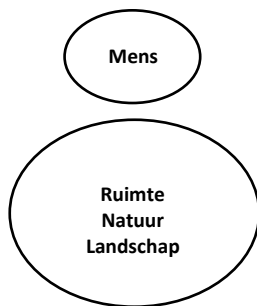
Interessant is het onderscheid dat Spinoza maakt tussen *natura naturata* en *natura naturans*. *Natura naturata* is de natuur als geheel van alle zijnden: mensen, planten, dieren, rotsen, rivieren enzovoort. *Natura naturans* is de natuur als geheel van constant veranderende processen. Dit onderscheid vinden we terug in twee verschillende opvattingen over natuurbeheer: de opvatting dat we zuinig moeten zijn op specifieke soorten versus de opvatting dat we natuurlijke processen mogelijk moeten maken, ongeacht de soorten die dit oplevert. Net als ruimte en natuur is ook *landschap* in eerste instantie niet meer dan het land waarop de mens zich probeert te oriënteren.

In eerste instantie is er dus geen verschil in betekenis tussen ruimte, natuur of landschap. In eerste instantie staan ze alle drie voor de wereld waarvan de mens onderdeel uitmaakt. Hetzelfde geldt trouwens ook voor het milieu of de omgeving. Net als ruimte, natuur en landschap vormen zij als het ware het substraat waarin de mens groeit en bloeit, zoals een bacterie in een petri-schaaltje. Het onderscheid tussen ruimte, natuur en landschap ontstaat pas in tweede instantie, als onderdeel van een sociale praktijk.

⁷ Vrij naar Wittgenstein (1989)

2.3 Ruimte, natuur en landschap in sociale praktijken

De mens is een soort⁸ die zich van zijn omgeving (ruimte, natuur, landschap) onderscheidt, daarin verschillende aspecten onderkent en juist daardoor succesvol kan handelen. Daarom ontstaat in het menselijk ervaren een onderscheid tussen mens en omgeving of, op een hoger abstractieniveau, tussen cultuur en natuur. Dit onderscheid ontstaat als onderdeel van sociale praktijken. Voor sociale praktijken is het een noodzakelijke voorwaarde dat mensen zichzelf onderscheiden van hun omgeving, ook al wordt dit nog niet vertaald in concepten of theorieën, die pas in derde instantie aan de orde zijn. Iedere sociale praktijk schept zijn eigen object. Ruimte ontstaat in de praktijk van de stedenbouw en ruimtelijke ordening, natuur ontstaat in het onderzoeken van de omgeving en in het natuurbeheer, landschap ontstaat uit de ervaring van de omgeving. Op dezelfde manier ontstaat het milieu als object van milieubeleid en omgeving als object van omgevingsbeleid.



Wat wil het zeggen dat ruimte, natuur en landschap ontstaan in samenhang met een sociale praktijk? Dit neemt verschillende vormen aan, die van praktijk tot praktijk verschillen.

We noemen een aantal vormen:

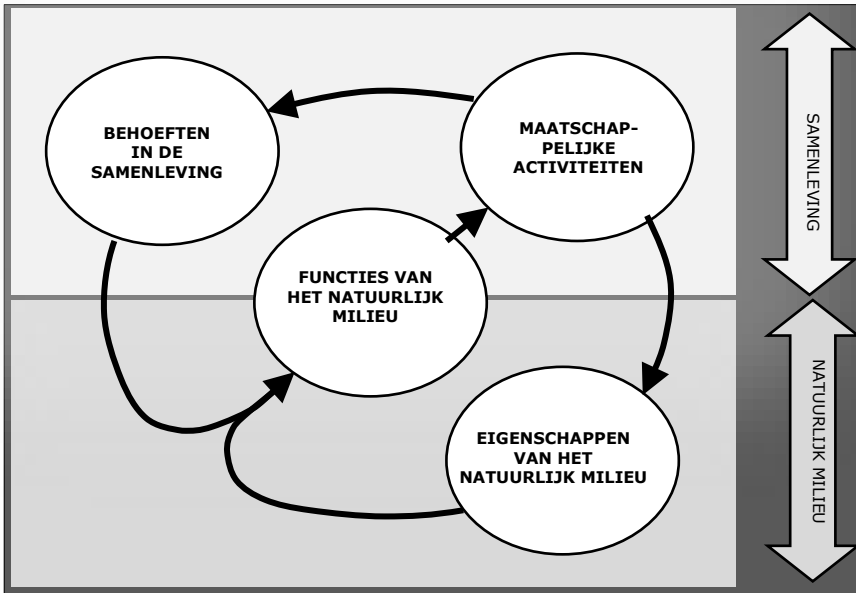
- In sommige praktijken is de omgeving vooral een *productiemiddel* (grond). Heel evident is dit aan de orde in de voedselproductie. Maar ook de gebouwde omgeving is een belangrijk productiemiddel (vast kapitaal) in economische activiteiten.
- In andere praktijken is de omgeving een *voorwaarde* voor functioneren, maar geen productiemiddel. Het onderscheid tussen productiemiddel of voorwaarde hangt niet alleen af van de eigenschappen van de omgeving, maar ook of het mogelijk is om zich de omgeving toe te eigenen. Bij grond is dat eenvoudiger dan bij lucht.
- Weer andere praktijken hebben de omgeving als decor of als bron van inspiratie nodig.
- Doordat praktijken een bepaalde omgeving als voorwaarde nodig hebben om te functioneren, wordt het mogelijk om de omgeving in te zetten als een *machts- en beleidsinstrument*. Het laatste is aan de orde in de publieke praktijk van de ruimtelijke ordening.
- Eigenaarschap speelt ook een rol bij de omgeving als *product*. Wie in staat is om een hek te plaatsen, maakt de toegang schaars is in staat om de toegang tot gebieden verkopen en daarmee van de omgeving een product te maken.

Functies van de natuurlijke omgeving

Deze opsomming van verschillende soorten samenspel tussen omgeving en sociale praktijken, die ieder een eigen omgeving 'produceren', ligt ook ten grondslag aan het denken in termen van natuurfuncties. In de jaren zeventig heeft dit geleid tot het denken in termen van functies van het natuurlijk milieu. Dit wordt duidelijk weergegeven in het Globaal Ecologisch Model waarmee de diversiteit aan functies van de natuur en landschap zichtbaar kunnen worden gemaakt (Figuur 3). Belangrijk in relatie tot het voorgaande is dat dit model functies apart onderscheidt en geen onderdeel maakt van de relaties tussen maatschappij en omgeving.

Tegenwoordig worden natuurfuncties vaak ecosysteemdiensten genoemd. Ecosystemen hebben het vermogen om allerlei diensten te leveren. Dit betreft grofweg: voorzienende diensten, zoals het leveren van schoon drinkwater, regulerende diensten, zoals natuurlijke plaagbestrijding, en culturele diensten, als bron van inspiratie bijvoorbeeld (Veeneklaas, 2012). Het onderscheiden van functies of diensten veronderstelt dat explicitering van functies en ecosysteemdiensten beter zichtbaar wordt wat de maatschappelijke betekenis is van natuur, en voor sommigen ook dat deze daardoor beter in geld kan worden uitgedrukt. Dit laatste is voor sommigen dan ook een reden om ecosystemen niet vanuit het oogpunt van dienstverlening te beschouwen.

⁸ Andere soorten doen dit mogelijk ook, maar dat laten we hier buiten beschouwing.

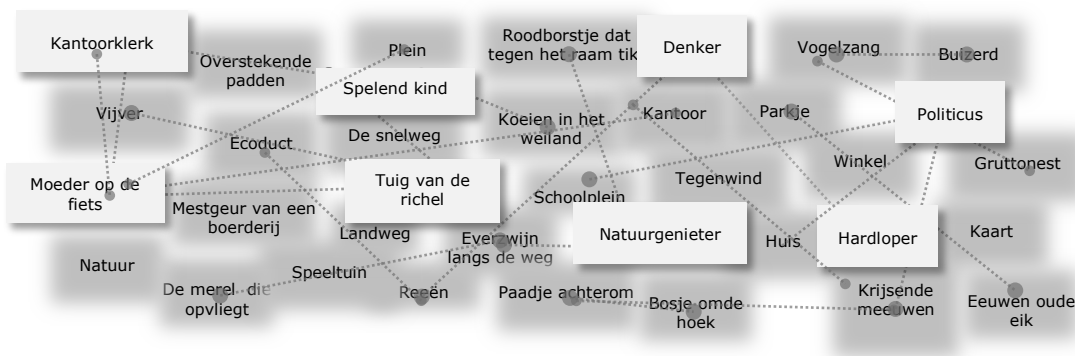


Figuur 3 Globaal Ecologisch Model (Van der Maarel en Dauvellier, 1978)

Er verschijnen regelmatig studies over ecosystemendiensten (bijv. PBL, 2010). In deze studies wordt lang niet altijd duidelijk gemaakt dat ecosystemendiensten verbonden zijn aan specifieke sociale praktijken. Niet alle diensten zijn voor alle sociale praktijken van belang. Dit laatste is voor dit onderzoek naar betekenis van de omgeving relevant, omdat vaak wordt vergeten dat de functies van de omgeving veel gekoppeld zijn aan een bepaalde praktijk. De specifieke samenhang tussen praktijk en functie is interessanter en relevanter dan een algemene inventarisatie van functies. Dit laatste heeft als risico dat er te grote verwachtingen ontstaan van de economische betekenis van bepaalde functies. Een belangrijke functie is niet meteen een economische praktijk.

Netwerken van dingen

Sociale praktijken hangen samen met een specifieke ruimtelijke (c.q. natuurlijke, landschappelijke) configuratie, zowel op micro- als op macroniveau. Sociale praktijken hebben deze configuratie nodig om goed te functioneren en te blijven voortbestaan. In en rond een sociale praktijk opereert een netwerk van actoren. De Franse socioloog Bruno Latour heeft keer op keer benadrukt dat we met een open blik naar deze netwerken moeten kijken en ze niet te snel moeten bestempelen met concepten als macht, groep, functie, en dergelijke. Deze gedachte is verder ontwikkeld tot een aparte sociale theorie: de actor – netwerk - theorie (Latour, 2005). Consequent doordenkend hierop heeft Latour ook het idee geponeerd dat materiële voorwerpen (dingen zegt hij, maar dit omvat ook de concrete ruimte, natuur of landschap) in sociale netwerken dezelfde rol spelen als mensen (Latour, 2004; Latour en Weibel, 2005). Een stoel bijvoorbeeld is een ding, maar schept ook een relatie met mensen en tussen mensen. Voor Latour is het netwerk als geheel van relaties relevanter dan het soort netwerkdeelnemers (mens of niet-mens). Met deze bril op ziet Latour in netwerken alleen knooppunten (mensen, dieren, dingen, enz.) met relaties ertussen (Figuur 4). Latour noemt deze punten actanten. Een actant is iets dat iets doet in een netwerk.



Figuur 4 Het netwerk mens – omgeving (c.q. natuur, landschap, ruimte, milieu)

Ruimte, natuur en landschap als sociaal kapitaal

We kunnen het voorstel van Latour om geen onderscheid te maken tussen mensen en dingen, verbinden met de notie sociaal kapitaal (Bourdieu, 1986; Putnam, 2000). Sociaal kapitaal is het vermogen tot handelen van mensen dat tot stand komt doordat mensen beschikken over relaties binnen groepen (bonding), tussen groepen (bridging) en tussen groepen en allerlei algemene maatschappelijke instituties (linking). Putnam verbond dit concept aan de constatering dat het sociaal kapitaal in de Verenigde Staten afneemt, wat door anderen weer sterk werd betwijfeld. Deze discussie laten we liggen, waar het hier om gaat is het concept sociaal kapitaal zelf. Als we namelijk de groepen zoals Putnam ze noemt, opvatten als netwerken en actoren als actanten, gaan elementen uit de fysieke omgeving ook deel uitmaken van het sociaal kapitaal. Op een hoger abstractieniveau geformuleerd, betekent dit dat de ruimte, de natuur of het landschap, als dingen, mede drager zijn van het geheel van maatschappelijke praktijken, ofwel de maatschappelijke orde.

Sociaal kapitaal is duidelijk iets anders dan economisch kapitaal, maar vertoont in de kern een belangrijke overeenkomst. Beide vormen van kapitaal hebben gemeen dat ze een vermogen tot handelen vormen.⁹ Een andere vorm van kapitaal is het natuurlijk kapitaal, wat vooral in het natuurbeleid wordt gebruikt. Natuurlijk kapitaal is het vermogen van de (levende) natuur om ecosysteemdiensten te kunnen leveren. Naar analogie van de in de economie gebruikelijke benadering kan natuurlijk kapitaal worden gezien als een voorraadgrootte ('stock') en ecosysteemdiensten als een stroomgrootte ('flow'). Biodiversiteit is dan onderdeel van het natuurlijk kapitaal, terwijl ecosysteemdiensten de rente zijn die dit kapitaal potentieel oplevert (Oosterhuis & Ruijs, 2015).

De omgeving als morele machine

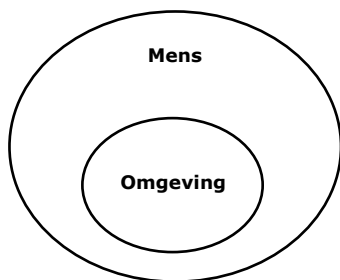
De rol van de omgeving in sociale praktijken is niet alleen praktisch functioneel van aard, zoals een dijk landbouw in lage gebieden mogelijk maakt. De omgeving heeft ook een niet-functionele betekenis. De dijk is bijvoorbeeld ook symbool van de strijd tegen het water. Maar heeft de omgeving ook een morele betekenis? De omgeving faciliteert een praktijk; als deze praktijk moreel verwerpelijk is wordt de omgeving mededragers van deze slechte moraal. Dit geldt met name voor de ingerichte omgeving¹⁰. Betaalpoorten in een station bijvoorbeeld zijn mededragers en handhavers van de norm dat je moet betalen voor een treinreis. Maar betekent dit dat er goede en slechte omgevingen bestaan? Kunnen omgevingen intrinsiek slecht zijn? Of, met de woorden van de dichter / schilder Armando: bestaan er schuldige landschappen? Dat ruimte een symbool voor het goede of het kwade kan zijn is niet omstreden, maar is dit een eigenschap van de ruimte zelf? Hoekveld (2005) citeert hierover Sack die schrijft: *'that (...) some places are better than others, that all places are not as good as they can or should be, and that some places are evil.'*

Vanuit netwerken gezien is dit geen zinvolle discussie. Een (onderdeel van de) omgeving acteert in een netwerk en kan daarmee bedragen aan de moraliteit van het netwerk als geheel. Het goed of kwaad ontstaat in interactie, waarmee de vraag naar de individuele drager van het goede of het slechte zinloos is geworden. Wat dit betreft kan ook voor de omgeving het postfenomenologische vocabulaire worden gebruikt dat Verbeek (2000) heeft beschreven voor artefacten in het algemeen. In dit vocabulaire wordt - vanuit een hermeneutisch perspectief - de betekenis van artefacten, en dus ook de ingerichte omgeving, beschreven als bemiddelaar van de ervaring door waarnemingen en interpretatiekaders te transformeren: bepaalde interpretaties worden versterkt en anderen worden afgezwakt. In hetzelfde vocabulaire kan - vanuit een existentieel perspectief - worden geformuleerd dat artefacten (i.c. de ingerichte omgeving) mede vormgeven aan menselijke handelingen doordat sommige vormen van betrokkenheid mogelijk worden gemaakt en andere worden ontmoedigd. Zowel het hermeneutische als existentiële perspectief vormen een alternatief voor een vocabulaire waarin de omgeving louter als moreel neutraal instrument of intrinsiek goed of slecht wordt gezien.

⁹ Er is wel eens geopperd dat het begrip sociaal kapitaal zo populair is onder sociologen, omdat ze hopen daarmee even serieus te worden genomen als economen (Fischer 2001).

¹⁰ Let wel: dit is niet alleen de bebouwde omgeving in enge zin van het woord. In het antropoceen zijn er maar heel weinig plekken op aarde die niet het karakter van een artefact hebben. Ook de meest afgelegen gebieden staan onder directe invloed van menselijk ingrijpen.

2.4 Gerepresenteerde omgeving



In derde instantie worden ruimte, natuur en landschap uitgedrukt in taal. Taal, die een grote hoeveelheid ervaringen en indrukken samenvat in symbolen, begrippen, normen, kwaliteiten, concepten of argumenten. In deze paragraaf wordt een aantal representaties van ruimte natuur en landschap besproken, zonder in te kunnen gaan op de overweldigende hoeveelheid studies op dit terrein.

Gerepresenteerde ruimte

Ruimte heeft een brede betekenis voor mensen. Het begrip wordt vaak verbonden met de mogelijkheid tot ontwikkelen of ontplooiën. Ruimte staat symbool voor vrijheid, mogelijkheden of potenties. Bijvoorbeeld in de zin: 'Er is nog voldoende ruimte voor ...'. Of in de bekende Amerikaanse slogan: 'Go west, young man.'¹¹ Ruimte is zelfs een metafoor voor mogelijkheden die niet direct op de fysieke ruimte betrekking hebben: 'ruimte in mijn agenda voor een afspraak', of: 'ruimte in mijn hoofd'.

In verband met de inrichting van de fysieke ruimte wordt vaak de term ruimtelijke kwaliteit gebruikt. Dit is een inclusief begrip, dat verschillende aspecten van ruime en ruimtegebruik omvat: de wijze waarop verschillende vormen van ruimtegebruik zich optimaal ten opzichte van elkaar verhouden en elkaar versterken in hun onderlinge samenhang; de beleving van de ruimte, mensen moeten zich prettig voelen, zich thuis voelen en kunnen genieten van de ruimte; het omvat ten slotte ook de stevigheid van een ruimtelijke orde. Die moet veranderingen kunnen opvangen en niet te snel in elkaar storten. Hierin herkennen we de klassieke driedeling van de Romeinse bouwheer Vitruvius: *firmitas* (stevigheid), *utilitas* (gebruiksvriendelijkheid) en *venustas* (schoonheid). In de jaren negentig is er in de periode van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uitgebreid onderzoek gedaan naar ruimtelijke kwaliteit. In de meeste daarvan werd ruimtelijke kwaliteit uiteengelegd in een aantal aspecten. Hooimeijer *et al.* (2001) onderscheiden twaalf aspecten waarbij de driedeling van Vitruvius werd gecombineerd met de belangen van economische doelmatigheid, ecologische duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid en culturele identiteit. Van Assche en Jakobs (2002) maken op basis van Habermas onderscheid tussen het ware, juiste en waarachtige aspect van kwaliteit. Dauvellier (1991) beschrijft hoe belangrijk het concept ruimtelijke kwaliteit is geweest voor de identiteit van een specifieke publieke praktijk: het maken van ruimtelijk beleid.

In de praktijk van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling worden naast ruimtelijke kwaliteit nog een aantal andere begrippen gebruikt die specifieke betekenissen aan de ruimte geven. Een bekende en voor dit onderzoek relevant begrip is bijvoorbeeld het concept *plek* (in het Engels: *place* als tegenstelling tot *space*). Een plek staat voor een goed ingerichte fysiek gebied, dat door gebruikers positief wordt beleefd, maar ook symbool staat voor die goede inrichting en positieve beleving (Cresswell, 2004). Healey (2010) ziet het maken van goede plekken als het kerndoel van ruimtelijke ordening c.q. omgevingsbeleid.

Gerepresenteerde natuur

Natuur wordt vaker dan ruimte normatief opgevat. Natuur staat dan voor een ongerepte oorspronkelijke orde, die intrinsiek goed is, maar door de mens is verstoord.¹² De mens kan deze orde herstellen door de natuur gebieden 'terug te geven'. Natuur wordt ook vaak territoriaal opgevat, als een *gebied*, meer dan als bijvoorbeeld een sfeer of een relatie.

¹¹ *Go west young man, and grow up with the country.*

¹² Zelfs economen formuleren een ideaal functionerende markt wel eens als een natuurlijke orde.

In alle discussie in het overheidsbeleid, in het vakmatige discours en in de wetenschap gaat het om de natuur in derde instantie. In derde instantie worden definitie van natuur belangrijk, bijvoorbeeld het basisondercheid tussen wilde natuur en halfnatuurlijke natuur of het onderscheid tussen natuurdoeltypen, waarmee een handelingsperspectief voor de overheid überhaupt mogelijk wordt.

Ook in het publieke debat krijgt natuur een specifiek betekenis. Natuur is in het publieke debat vooral een probleem: er is sprake van achteruitgang of van uitsterven van soorten. Omdat natuur als breed begrip weinigen aanspreekt zijn veel meer concrete symbolen nodig. Dat betekent dat bepaalde soorten een grote rol krijgen. Mensen praten over panda's, over zeehonden of over walvissen, en geven hieraan een betekenis, ook al hebben ze deze nog nooit gezien. Die panda bijvoorbeeld is een symbool voor zorgvuldig omgaan met de aarde, maar de meeste mensen kennen de panda alleen van de TV of uit de dierentuin. Er is steeds meer symbolische natuur, die los staat van directe beleving. In dit verband spreekt During (2013) over 'Second Nature'.

Gerepresenteerd landschap

Landschap in derde instantie is minder grijpbaar dan natuur in derde instantie. Landschap bestaat bijna alleen bij de gratie van de symbolische orde. Het is de natuur, de ruimte of de omgeving zoals die aan de mens verschijnt. Landschap staat vaak het symbool voor een bepaalde identiteit. *Dan juicht mijn land, mijn vlakke land*, zingt Jacques Brel over Vlaanderen. Het landschap is in 1336 'ontdekt' door de dichter en schrijver Petrarca, schrijft Ton Lemaire (1970) in de 'Filosofie van het landschap', dat helemaal gaat over de representaties van landschap. Petrarca beschreef hoe hij de Mont Ventoux beklom om uit te zien over de wereld en van het uitzicht te genieten. Een ervaring, die hem behoorlijk in verwarring bracht: *angry with myself that I should still be admiring earthly things* (Petrarca, *The Ascent of Mount Ventoux*, in: *Familiar Letters*). In deze verwarring manifesteert zich de overgang van de Middeleeuwse representatie over in de moderne representatie.

Ruimte, natuur of landschap gerepresenteerd als subject

In de vorige paragraaf gingen we in op de rol van ruimte, natuur en landschap in netwerken van sociale relaties. De materiele wereld is zo manifest in sociale relaties, dat deze volgens Latour & Weibel (2005) zelfs als zelfstandige actor kan worden begrepen (actant). Deze conceptuele verschuiving van ruimte, natuur en landschap van ding naar actor is meer dan een begripsmatige verschuiving. Het weerspiegelt reële maatschappelijke veranderingen. In zijn klassieke studie 'Les lois de l'imitation' gaf de Franse socioloog Gabriel Tarde al aan dat de menselijke geschiedenis er één is van het vervangen van eenzijdige gebruiksrelaties door tweezijdige relaties (Tarde, 1903, p. 371). De verschuiving van object naar ding, of van ding naar actor, is dan ook een factor aan het worden in interventies in de omgeving. Deze verschuiving gaat verder dan de loutere constatering dat dingen een vergelijkbare rol als mensen spelen in netwerken, waar het in de vorige paragraaf over ging. Hier gaat het over dingen als politieke subjecten en over rechten voor dingen. Latour & Weibel (2005) noemen dit 'dingpolitiek', maar bestempelen het zelf als een 'riskante en tentatieve these'.

Deze omslag in praktijken en concepten, die zeker (nog?) niet algemeen is, sluit goed aan op de groeiende participatiesamenleving. De symbolische orde waarin ruimte, natuur en landschap zich uitdrukken is er nog niet in geslaagd deze omslag te conceptualiseren. Latour & Weibel (2005) doen een poging: *'Een acteur is iets dat het verschil maakt. Neem bijvoorbeeld een rivier. Rivieren maken wel degelijk het verschil. Bijvoorbeeld, in Spanje waar de politiek van water zeer belangrijk is. Het is zinvol om te zeggen dat rivieren belangrijke politieke actoren zijn. Dan worden twee punten van belang. Ten eerste dat de rivier in staat moet worden gesteld om te spreken door middel van tal van technieken van vertegenwoordiging. De vraag is daarbij 'wat is het verhaal van deze rivier?' En ten tweede is de vraag: 'wat is de rol van het verhaal van de rivier in het discours van de mensen die belast zijn met het waterbeheer?' In vergelijking tot deze twee vragen, is de vraag of de rivier een echte actor is, oninteressant.'* Dit leidt voor Latour tot de intrigerende vraag: hoe kunnen de dingen worden vertegenwoordigd? Latour & Weibel (2005, p.59) geven aan dat dit allereerst betekent dat '... objecten dingen worden, dat wil zeggen wanneer feitelijk zaken ruimte maken voor hun ingewikkelde onderlinge relaties en zaken van zorg (onderstreping WdH) worden.' In de praktijk moeten we ons dan richten op 'kleine procedures van parlementaire overeenstemming en onenigheid' (Latour & Weibel, 2005, p. 52).

Representatie in praktijken

Opvallend is dat ruimte, natuur en landschap als begrip en symbool in de publieke praktijk vaak verwijzen naar hun betekenis als substraat. Natuur krijgt bijvoorbeeld de betekenis van oorspronkelijke ideale toestand. Landschap is nogal eens een representatie van een identiteit. Zodra echter de behoefte ontstaat om planmatig in te grijpen en er beleid wordt gemaakt en de publieke praktijk een overheidspraktijk wordt, ontstaat behoefte aan scherpere definities. Dan verandert hun betekenis. Ze drukken geen weidsheid meer uit maar het omgekeerde ervan. Ruimte geeft geen ruimte meer als het ruimte wordt genoemd, zouden we kunnen zeggen.

2.5 Synthese en een voorstel voor een model

In de vorige paragrafen zijn drie instanties in de betekenisgeving aan ruimte, natuur en landschap beschreven. In eerste instantie vormen ze alle drie - ongedeeld - het substraat waarin de mens zich beweegt. Het onderscheid tussen ruimte, natuur of landschap is dan nog niet aan de orde. In tweede instantie maken ze onderdeel uit van allerlei sociale praktijken die gebruik maken van de omgeving, zoals wonen, werken, bouwen, reizen, recreëren, of gericht zijn op het interveniëren in de omgeving, zoals ruimtelijk ordenen, natuur beheren of landschap onderhouden. In tweede instantie wordt het onderscheid tussen ruimte, natuur en landschap zowel expliciet als functioneel. In derde instantie worden ruimte, natuur en landschap gerepresenteerd als begrip, norm of symbool. Tabel 1 geeft een samenvattend overzicht van ruimte, natuur en landschap in eerste, tweede en derde instantie.

Tabel 1. Ruimte, natuur en landschap in eerste, tweede en derde instantie

	In eerste instantie	In tweede instantie	In derde instantie
De omgeving (ruimte, natuur en landschap) is:	Een substraat, een ondergrond waarop dingen gebeuren	Een middel, een instrument, een onderdeel van een sociale praktijk	Een begrip voor wat de mens omgeeft
De omgeving krijgt betekenis als:	Gevoel, bewustzijn	Functie	Begrip, norm, symbool /appel
Ruimte is:	Een moment, gestolde tijd	Geschiktheid	Kwaliteit
Natuur is:	Evolutie; Natura naturata; Natura naturans	Functie of dienst	Oorspronkelijke goede toestand
Landschap is:	Ruimte	Ervaren ruimte	Identiteit, betekenis

Let wel, de drie instanties waarin de betekenis van ruimte, natuur en landschap zich manifesteert hebben betrekking op de gelijktijdige vorming van betekenis in een sociale praktijk (zie Figuur 2). Ze moeten niet worden gezien als fasen in een historische ontwikkeling of als de opkomst van het rationele denken. En al helemaal niet het ontwaken van de mens uit sluiers van onwetendheid.

Model

De beschrijving van de wijze waarop betekenis van de omgeving tot stand komt leidt op zichzelf nog niet tot conclusies voor een prudente omgang met de omgeving. Het belang van deze driedeling is dat de dichotomie tussen werkelijkheid (bijv. natuur) en perceptie van de werkelijkheid (bijv. natuurbeeld) wordt genuanceerd en dat duidelijk wordt dat betekenissen ook zijn ingebed in sociale praktijken.

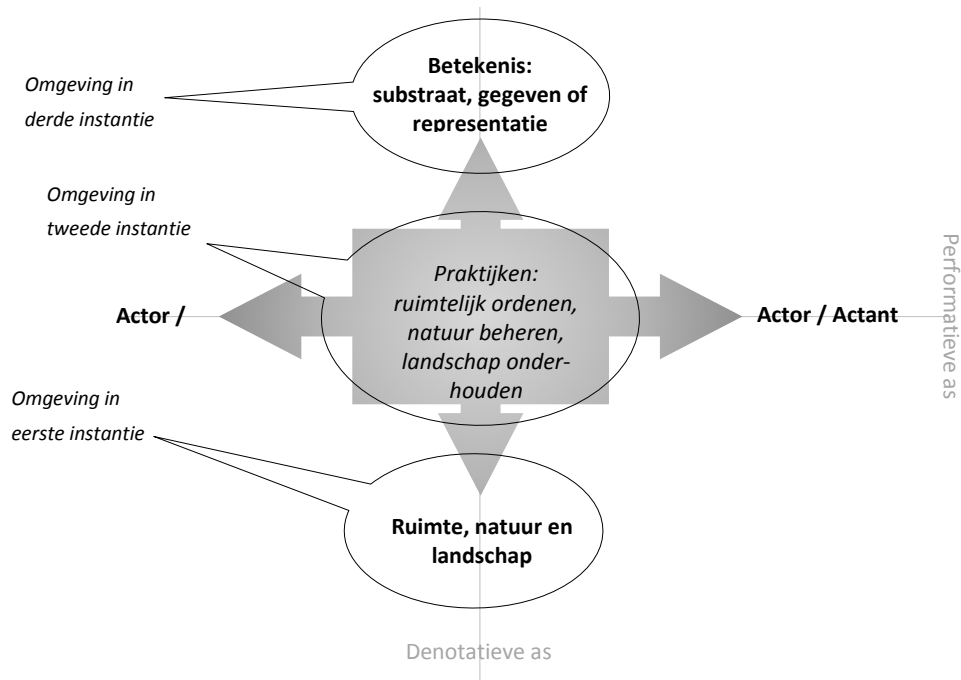
Voor het vervolg doen hier we op basis van het voorgaande een voorstel voor een model. Let wel, de letterlijke woorden die we in dit model gebruiken zijn minder essentieel dan de aspecten die zij vertegenwoordigen. Op hun beurt bestaan deze aspecten bij de gratie van het hele veld van betekenissen waarin zij zich bevinden.

Het model gaat uit van de omgevingszorg als publieke praktijk. Omgevingszorg omvat de klassieke praktijken ruimtelijk ordening, natuurbeleid en landschapsbeleid. Alle drie hebben deze betrekking op het object ruimte, natuur en landschap. Omgevingszorg heeft zoals alle sociale praktijken twee dimensies (Figuur 5). Ten eerste een denotatieve dimensie: praktijken verbinden al werkende weg een object met een betekenis. Ten tweede een performatieve dimensie: sociale praktijken leggen relaties

tussen actoren. Deze twee dimensies vinden we, onder verschillende benamingen, ook terug in meerdere filosofische, sociologische, sociaalpsychologische en psychologische benaderingen.

De denotatieve dimensie van een publieke praktijk heeft betrekking op de betekenis die aan een object wordt gehecht. Dit object bestaat in het geval van omgevingszorg uit het abiotische en biotische ruimtelijke substraat en verder uit de fysieke manifestaties van economische en sociale activiteiten van de mens. Of, zoals het eerder is genoemd: de fysieke en de sociale ruimte (zie Hetsen en Hidding, 1991).

De performatieve dimensie van publieke heeft betrekking op de relaties tussen actoren. Daarmee scheppen deze activiteiten ook een netwerk van actoren. Dit gebeurt tegelijkertijd met het geven van betekenis aan een object. In en door deze activiteiten worden de verhoudingen in het netwerk doorgaans bestendigd, maar door specifieke en - per definitie - aparte activiteiten kunnen de verhoudingen in het netwerk ook worden herschikt. Hierop is zelfs een planningsbenadering gebaseerd: *Planning by Surprise* (Timmermans, 2013).



Figuur 5 Sociale praktijken op het kruispunt van handelen (performatieve as) en betekenisgeving (denotatieve as)

3 Ruimte, natuur en landschap als publieke opgaven

"Maar de staat liegt in alle talen van goed en kwaad." (Nietzsche: Zo sprak Zarathustra)

3.1 Inleiding

Dit onderzoek vindt zijn startpunt in de constatering dat de ruimtelijke ordening, het natuurbeheer en de landschapszorg een fundamentele verandering doormaken. Vervolgens zijn we eerst ingegaan op ruimte, natuur en landschap als object van deze drie. Als vervolg daarop gaat dit hoofdstuk in op de vraag hoe de publieke opgaven ten aanzien van deze drie zich hebben ontwikkeld. Publieke opgaven worden hierbij breder opgevat dan overheidsopgaven, hoewel de term publiek daartoe wel vaak wordt beperkt.¹³ Het gaat om de opgaven voor publiek handelen, wat hier staat voor sociale praktijken van zowel overheden als private partijen rond publieke zaken: soms gezamenlijk, soms naast elkaar, soms ook tegenover elkaar. De opvattingen over het publieke belang zijn aan verandering onderhevig. In de loop van de twintigste eeuw is het publiek handelen meer en meer gaan samenvallen met het handelen van de overheid, wat aan het eind van de twintigste eeuw ter discussie kwam te staan.

In dit hoofdstuk gaat het niet om de geschiedenis van het beleid, maar om de ontwikkeling in de opgaven voor het beleid, hoewel beide moeilijk kunnen worden gescheiden. De opgaven staan centraal, omdat deze er toe leiden dat ruimtelijk ordenen, natuurbeheer en landschapszorg überhaupt als publieke opgaven worden gezien. Wat deze publieke opgaven betreft verandert er veel, maar lang niet alles verandert in hetzelfde tempo. Ondanks alle veranderingen blijven er ook zaken min of meer hetzelfde. In de laatste paragraaf wordt daarom een samenvattend beeld gegeven aan de hand van de variabele en constante aspecten van ruimtelijke interventies, natuurbeheer en landschapszorg.

3.2 Ruimte

De ellendige woon- en leefomstandigheden van de stedelijke bevolking aan het einde van de 19^e eeuw staan aan de wortel van het systeem van ruimtelijke ordening in Nederland. Het is de dominante opgave voor ruimtelijke interventies in de eerste decennia van de 20^e eeuw, nadat er in de 19^e eeuw heel veel infrastructuur is aangelegd. Het verhaal is al vaak verteld en het lijkt een soort noodzakelijke ontwikkeling, maar net als andere maatschappelijke ontwikkelingen is ook de ruimtelijke ordening ontstaan op een pad van korte termijn afhankelijkheden door een moeras van toevaligheid. Merktekens op dat pad waren: de Woningwet van 1901, vooral gericht op uitbreidingen van de stedelijke bebouwing; de goodwill die door de economische crisis van de jaren dertig ontstond voor meer planmatig ingrijpen in het algemeen; en de centralistische instelling van de bezetter in de Tweede Wereldoorlog die de Rijksdienst voor het Nationale Plan oprichtte. Volkshuisvesting was de richtinggevende opgave achter deze ontwikkelingen.

De ruimtelijke ordening als recent zelfstandig beleidsveld ontstond na de Tweede Wereldoorlog, niet in de vorm van niet een wet of een plan, maar vanuit een organisatie: de Rijksdienst voor het Nationale Plan, door bezetter opgericht in 1941. Deze dienst bleef na de oorlog bestaan vanuit de opgave om de woningnood te lenigen. De Rijksdienst ressorteerde daartoe onder het Ministerie van Wederopbouw en Volkshuisvesting. In de loop der jaren verbreedde de opgave zich. De verbreding van de opgave kwam met name naar voren in de brochure *Het Westen en overig Nederland* (1956). Deze vormde de aanzet tot een fundamentele discussie over de behoefte aan ruimtelijke ordening, wat door velen als hobby

¹³ Zo ook: **publieke** ruimte

van socialisten werd gezien. De brochure reflecteerde op de almaar toenemende ruimtedruk in het westen van het land in combinatie met de dreiging van onderontwikkeling in overige landsdelen. Dit werd als een nationaal opgave beschouwd: 'Een meer harmonische ontwikkeling wordt onderdeel van een nationaal programma'. Dit wilde men vooral bereiken door stimulering van de ontwikkeling in de perifere landsdelen en niet door beperking van de groei in het westen van Nederland. Natuur of landschap kwamen alleen indirect aan de orde, geïnterpreteerd als recreatieruimte. Het gebrek aan recreatieruimte in het Westen werd ook als een argument voor spreiding van groei gebruikt.

Deze opgave werd in de Nota inzake de Ruimtelijke Ordening van 1960 verder uitgewerkt in een krachtig ruimtelijk concept. Dit concept gaat uit een rand van steden (de Randstad) rondom een groen, open middengebied: het Groene Hart. Natuurbeheer wordt in deze nota niet als opgave geformuleerd. Net als in de Nota over het Westen komt natuur alleen aan de orde in relatie tot de recreatie, waarvoor ruimtelijke eenheden 'van formaat' tot stand moeten komen. Natuur wordt wel genoemd als afwegingscriterium voor ruimtelijke plannen, maar maakt geen onderdeel uit van het ruimtelijk concept van de nota. De nota bevat dan ook wel een kaart met recreatiegebieden, maar niet met natuurgebieden. Qua instrumentatie is relevant dat in de nota wordt voorgesorteerd op een Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarvoor in 1956 al een ontwerpwet aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Deze kwam uiteindelijk in 1965 tot stand, na een discussie van vele jaren (zie Rohde, 1984).

In 1966 werd de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening aangenomen, waarin het ruimtelijk concept van gebundelde deconcentratie werd geïntroduceerd, opnieuw als antwoord op de opgave om de bevolkingsgroei en andere vormen van druk op de ruimte op te vangen. Gebundelde deconcentratie gaf ruimte aan de beweging van steden naar het landelijk gebied, niet in de vorm van ongecontroleerde suburbanisatie, maar in een geclusterde vorm. Het behoud van open ruimtes was een belangrijk onderdeel van dit beleid. De nota bevat een interessante kaart voor plekken met waardevolle natuur. Deze kaart, gemaakt door de bekende ecoloog Chris van Leeuwen, is gebaseerd op de gedachte dat de meest interessante natuur zich op landschappelijke gradiënten bevindt. De Tweede Nota is meer visionair dan instrumenteel. De uitvoering moest via het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden gerealiseerd. Ook een budget voor het actief uitvoeren van ruimtelijk beleid was vrijwel niet beschikbaar. Inrichtingsprojecten moesten via de 'sectorale'¹⁴ vormen van beleid (wegen, woningbouw, landbouw) tot stand komen.

Aan het begin van de jaren zeventig werd duidelijk dat de Tweede Nota betrekking had op een maatschappij die inmiddels niet meer bestond. De bevolkingsgroei was beduidend minder dan verwacht, de aandacht voor natuur en milieu kwam sterk op, er ontstond behoefte aan stadsvernieuwing als aanvulling of reactie op het groeikernenbeleid, de uitbreiding van kleine steden en dorpen in het landelijk gebied kon niet worden voorkomen. Een nieuwe nota moest het antwoord bieden op deze nieuwe opgaven. Het werd een nota bestaande uit drie delen met een sterk procesmatig karakter. De ruimtelijke ordening werd meer gezien als een doorlopend procesinstrument om via het facet ruimte ontwikkelingen in de samenleving te sturen. De doorwerking van het ruimtelijke beleid in ander Rijksbeleid en in beleid van provincies werd daarmee een planningsopgave op zich. Termen als sector- en facetbeleid vormden het terminologische instrumentarium om deze procesopgave aan te pakken. Dit vertaalde zich in facetnota's, structuurschetsen, structuurvisies, structuurschema's om alles in goede banen te leiden. Twee belangrijke onderdelen van de Derde Nota waren het groeikernenbeleid en het stadsvernieuwingbeleid. In het groeikernenbeleid werden onder meer Zoetermeer, Hellevoetsluis en Lelystad aangewezen om de groei vanuit de Randstad op te vangen. Voor het landelijk gebied werden vijf zones aangewezen. Naast puur landbouwgebieden en puur natuurgebieden waren dit: grootschalige mengzones, kleinschalige mengzones en zones onder stedelijke invloedssfeer.

¹⁴ Voor de ruimtelijke ordening is het altijd erg belangrijk geweest om zich als aspectbeleid te profileren: ruimte is een aspect van alle andere vormen van beleid. Maar als het op zich heldere analytische aspectbegrip wordt gekoppeld aan een beleidsrol als integrator, blijkt het onderscheid tussen sector en facet tot allerlei controverses tussen ministeries te leiden.

In de jaren tachtig en negentig kwam de maatschappelijke aandacht voor het milieu verder in de lift. Het tot dan toe op specifieke vraagstukken gerichte milieubeleid werd volwassen. De komst van Winsemius als minister (1982 - 1986) gaf een sterke impuls aan de professionalisering van het milieubeleid. Tegelijkertijd kwam de ruimtelijke ordening door de populariteit van nieuwe beleidsvelden onder druk te staan. In het Nationaal Milieubeleidsplan van 1989 werd zelfs een nieuwe vorm van milieubeleid opgenomen, het gebiedsgerichte milieubeleid.

Naast het toenemende belang van het milieu, werd vanuit de economische crisis van de jaren tachtig, de bijdrage van de ruimtelijke ordening aan de economische ontwikkeling belangrijker. De internationale concurrentiepositie vormde een belangrijke opgave. De opgaven voor milieu en economie waren belangrijk voor de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening en in de notitie Ruimtelijke perspectieven die daaraan vooraf ging. De Vierde Nota introduceerde een aantal nieuwe concepten. De positie van de Randstad kreeg veel nadruk, evenals de mainports. Het spreidingsbeleid voor economische ontwikkeling werd verlaten: regio's zouden het op eigen kracht moeten doen. Voor de uitvoering werd onderscheid gemaakt tussen dagelijkse leefomgeving en ruimtelijke structuur. Voor de natuur werd een nieuw concept uit het natuurbeleid overgenomen: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS was in beginsel een landschappelijke manier van denken over natuurbeheer, met onderscheid tussen gebieden voor hoog-dynamische (i.c. economische) ontwikkeling binnen een laag-dynamisch natuurlijk casco. Concentratie op de Randstad, sleutelprojecten en ook de Ecologische Hoofdstructuur paste daarbij, evenals de keuze om de zoneringskaart voor het landelijk gebied uit de Derde nota ongewijzigd te laten. De planologen zochten naar nieuwe doelstellingen om hun positie te handhaven binnen het nieuw gevormde ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Deze vonden ze in het overkoepelende doelbegrip ruimtelijke kwaliteit. Dit inclusieve begrip overkoepelt de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van ruimtelijke interventies.

Na een kabinetswisseling, kreeg de ruimtelijke ordening een nieuwe impuls. In de vorm van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra: de VINEX. De bouwopgave kwam weer centraal te staan. De VINEX gaf ruimte aan veel nieuwe bouwlocaties op een zodanige manier dat spreiding van de verstedelijking werd tegengegaan. Dit impliceerde veel aandacht voor de Randstad en het open houden van het Groene Hart. Voor de landelijke gebieden werden vier legenda-eenheden onderscheiden, uitgedrukt in kleuren. Groen voor natuur, geel voor intensieve landbouw, bruin voor grondgebonden landbouw en blauw voor kleinschalige landbouw in combinatie met kleinschalige natuur en recreatie. De groene gebieden waren de gebieden met grote oppervlakten voor de EHS.

De VINEX werd niet door een Vijfde Nota opgevolgd. Deze werd wel voorbereid, maar na een kabinetswisseling en een daarmee samenhangende inhoudelijke koerswijziging kwam er een Nota Ruimte (2005). Deze nota legt het accent op ontwikkelingsplanologie, een gebiedsgerichte aanpak, en meer invloed van burgers en bedrijven. De nota zet ook een beweging van decentralisatie in. Doelstellingen zijn de versterking van de Nederlandse concurrentiepositie; bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland; handhaving van belangrijke ruimtelijke waarden. Er is minder dan daarvoor aandacht voor het milieu en de natuur. De nota gaat uit van de verweving van stad en land. Het landelijk gebied wordt als multifunctioneel gebied beschreven.

'Het roer moet om' kondigt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van 2012 aan: het beleid moet dichterbij de burger komen te staan. De SVIR geeft daarvoor een nieuw totaalbeeld van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid op rijksniveau. Zoals veel landelijke nota's voor de omgeving kondigt de SVIR een omslag in beleid aan. Inhoudelijk worden de open economie, de mobiliteit en de verandering van het klimaat, toenemende energiebehoefte en een teveel aan regels als belangrijke opgaven genoemd. Voor veel onderwerpen waaronder het natuurbeleid wordt het beperken van de regelgeving aangekondigd. Verstedelijkingsbeleid en landschapsbeleid worden aan de provincies overgelaten. Het Rijkslandschapsbeleid wordt afgeschaft. De visie op natuur in deze structuurvisie gaat qua organisatie hierin mee, maar blijft zich inhoudelijk op dezelfde gebieden richten als eerdere nota's: het bestaande natuurnetwerk en de bekende grote natuurlijke gebieden. In de Structuurvisie wordt een olympische hoofdstructuur aangekondigd, waar niets meer van is vernomen toen de Olympische Spelen aan de neus van Nederland voorbij gingen. De SVIR weerspiegelt de visie van het toenmalige kabinet, maar speelt ook in op een discussie die onder vakdeskundigen al jaren werd gevoerd en waaruit zaken als meer invloed van burger (burgerinitiatieven), meer flexibiliteit (maatwerk) en lokale oplossingen (bottom-up-oplossingen) bijna een consensusopvatting waren geworden.

In deze periode werd ook het initiatief genomen om de Wet over de ruimtelijke ordening te vervangen door de Omgevingswet. Deze is op 1 juli 2015 door de Tweede Kamer aangenomen. De Omgevingswet brengt tot uitdrukking dat de omgeving één ongedeeld geheel is, waarin milieu, water en ruimte nauw zijn verweven en de verwachting om nu tot werkelijk integrale plannen op basis van visie te komen. In het kader van deze nieuwe Omgevingswet wordt er een nationale omgevingsvisie opgesteld. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2016) heeft een verkenning gedaan van de omgevingsopgaven voor die hiervoor van belang zijn. Dit zijn: efficiënter omgaan met energie, grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen; versterken van de agglomeratiekracht in Nederland; reductie van broeikasgasemissies en een bijbehorende gecombineerde inzet van energiematregelen; bredere aanpak waterveiligheid; stimulering van nabijheid en een integraal mobiliteitsketenbeleid; de landbouw meer richten op de kwaliteit van bodem, grond- en oppervlaktewater en natuur.

Al deze verschuivingen op nationaal niveau waren ook aan de orde bij lagere overheden. Daarbij speelden de bouwopgaven vooral op gemeentelijk niveau en de opgaven voor natuur en landschap meer op provinciaal niveau. Provincies zijn veel eerder dan het Rijk aan het werk gegaan met het integreren van alle aspecten van het omgevingsbeleid. Provinciale omgevingsplannen omvatten zowel de ruimtelijke ordening, het provinciale waterbeleid en het provinciale natuurbeleid.

Reflectie op veranderingen in de opgave

De ruimtelijke opgaven hebben zich in de afgelopen decennia steeds meer verbreed. Ze zijn verbreed van de verbetering van slechte woonomstandigheden tot een algemene zorg voor de omgeving. De ruimtelijke ordening volgt daarbij consequent de algemene maatschappelijke ontwikkeling. In een tijd van bevolkingsgroei wordt een scenario voor een extreme bevolkingsgroei geprojecteerd, in een tijd waarin de tijdgeest vraagt om meer maatschappelijke sturing geeft de ruimtelijke ordening veel aandacht aan integrale sturingsmodellen, als water belangrijk wordt komt er veel water in de visies. In andere overheidsactiviteiten gericht op de omgeving vond dezelfde verbreding plaats, dus het ligt ook vanuit de maatschappelijke opgaven voor de hand dat zowel de organisatie als de wetgeving is geïntegreerd tot omgevingsbeheer.

De opgave voor de ruimtelijke ordening als beleidsinstrument schommelt tussen inhoud, middel en proces. De ruimtelijke ordening heeft geen sterke eigen inhoudelijke idealen: het verbindt opgaven en de idealen daarvoor. Ruimtelijke kwaliteit zou een verbindend ideaal kunnen zijn, maar is vooral voor vakdeskundigen interessant en relevant. De ruimtelijke kwaliteit als doel is echter tamelijk abstract, waardoor het zich kan loszingen van echte maatschappelijke vragen. De ingewikkeldheid van puur ruimtelijke idealen betekent niet dat de ruimtelijke ordening doelloos is. Als instrument kan de ruimtelijke ordening worden ingezet voor meerdere, ook niet-ruimtelijke doelstellingen, variërend van armoedebestrijding in achterstandswijken tot het vinden van een goede plek voor grote infrastructuur. Als proces kan ruimtelijke ordening worden gezien als vorm voor het regelen van conflicterende ruimtelijke claims tussen maatschappelijke partijen. In die zin heeft de ruimtelijke ordening wel degelijk idealen.

3.3 Natuur

De overgang van de negentiende naar de twintigste eeuw was een moment van vele veranderingen, ook die van het opkomen van een brede belangstelling oor de natuur. De toen gevoelde opgave had twee kanten: het bevorderen van enthousiasme voor de natuur en het redden van bedreigde natuur. De rol van de overheid hierbij was in de eerste tijd beperkt. Particuliere organisaties, zoals de vereniging Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen, kochten gebieden aan om deze als natuurgebied te beheren. Later ging ook het in 1899 opgerichte Staatsbosbeheer natuurrezervaten beheren. De keuze van de aan te kopen gebieden werd meer ingegeven door actuele bedreigingen door ontginningen dan door een ruimtelijke totaalvisie of landelijk overzicht. Op deze manier is een groot aantal natuurgebieden tot stand gekomen, die in tweede instanties door de overheid werden beschermd door ruimtelijk beleid.

Naast territoriale natuurbescherming, ontstond er wetgeving waarin natuur tot op een zekere niveau werd beschermd, maar deze wetgeving had ook oog voor het gebruik van de natuur. Zo werden

vogels voor het eerst wettelijk beschermd in de Nuttige (sic!) Dierenwet 1880. In 1912 kwam de Vogelwet daarvoor in de plaats. Die wet ging er vanuit dat vogels in principe beschermd moeten worden, maar had ook oog voor het nut van vogels. Jagen en eieren rapen werd niet verboden en het was toegestaan schadelijk geachte vogels te vangen of te doden. Ook andere wetten combineerden natuurbescherming en natuurgebruik: de Boswet en de Jachtwet.

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig kwam een eind aan deze impliciete tolerantie van de natuurbescherming en ontstond een breed gevoelde sympathie voor een actief en offensief natuurbeheer. De opgave begon te verschuiven van beschermen van bedreigde gebieden en soorten naar een meer overkoepelende opgave gericht op de natuurkwaliteit van de hele samenleving. De overheid nam daarin een meer actieve rol op zich. Zo verschenen in de jaren zeventig 'de drie groene nota's', over respectievelijk nationale parken, nationale landschappen en de relatie tussen landbouw en natuur. Ze waren alle drie trendsettend voor het natuurbeleid en stonden voor een omslag in de manier van denken over natuur. Maar ze zijn ook uitgevoerd: er kwamen nationale parken en er zijn nationale landschappen tot stand gekomen. Maar de zogenaamde Relatienota had de belangrijkste impact. Deze leidde uiteindelijk tot een heel systeem van vergoedingen voor boeren voor het produceren op een natuurvriendelijke manier.

In 1990 werd met het *Natuurbeleidsplan* de omslag in de opgave expliciet gemaakt: van behouden van het bestaande naar het herstellen en ontwikkelen van natuur. Daartoe werd het concept 'Ecologische Hoofdstructuur' (EHS) geïntroduceerd. De EHS is een samenhangend netwerk van natuurgebieden. De intentie was om de bestaande natuurgebieden zowel te vergroten als te verbinden, om daarmee de natuurkwaliteit meer dan evenredig met de oppervlakte te verhogen. Het ging in dit plan om een aanzienlijke uitbreiding van de hoeveelheid natuurgebieden tot met 100.000 hectare agrarisch natuurbeheer, 100.000 hectare reservaten, en 50.000 hectare natuurontwikkeling en verbindingzones.

In de volgende grote nota over *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* van 2004 is expliciet gekozen voor een verbreding van het natuurbeleid en voor het recht doen aan de betekenis van natuur voor de samenleving. Investeren in natuur is belangrijk voor de natuur zelf, maar ook voor het welzijn van de mens. De nota gaat uit van een breed natuurbegrip, dat aansluit bij de beleving van de meeste mensen. Zij maken geen onderscheid tussen natuur, biodiversiteit, bos en landschap. Natuur (in brede zin) is een collectief goed, waar de overheid een verantwoordelijkheid in heeft, maar de samenleving, burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties, ook. Natuur moet ook doorwerken in andere beleidsvelden. Zeker voor een diensteneconomie als de Nederlandse geldt dat een kwalitatief hoogwaardige groene omgeving steeds meer een cruciale factor wordt bij het aantrekken en vasthouden van bedrijvigheid.

De Rijksnatuurvisie 2014 onder de titel *Natuurlijk Verder* is de meest recente beleidsnota van de Rijksoverheid. Deze haakt in op de opgave om meer aansluiting te zoeken bij de maatschappij en daarbij lagere overheden (provincies) een grotere rol te geven. De maatschappelijke en economische betekenis van natuur moet groter worden. Maar wat is dan de opgave voor de Rijksoverheid? Daarover gaat een groot deel van de Natuurvisie. Een aantal opgaven wordt genoemd als fundament, waaronder het bouwen van een lerend kennisnetwerk, andere taken, groen wonen en werken, behoren tot het bouwwerk van het natuurbeleid. De Rijksnatuurvisie heeft veel aandacht voor de plaats van de natuur in de samenleving. In dat kader werd de naam EHS ook vervangen door die van Natuurnetwerk Nederland.

Reflectie op veranderingen in de opgave

De opgave voor het beheren van de natuur heeft een ontwikkeling in twee paradigmawisselingen doorgemaakt. De eerste wisseling is die van de opgave om bedreigde natuur te beschermen, naar het ontwikkelen of actief herstellen van de natuur. Het werken aan deze opgave viel samen met een professionalisering van het natuurbeheer: van deskundige liefhebbers naar ecologen die volop meedoen in de staatsapparaten. De volgende wisseling die daar eigenlijk een noodzakelijk gevolg van was, behelsde de verbreding van de natuuropgave in de richting van de samenleving: zowel burgers als bedrijven worden mede verantwoordelijk. Daarmee samenhangend verlegde de opgave zich van beschermen van soorten naar het 'meekoppelen' van belangen.

3.4 Landschap

Het landschap is voor de samenleving altijd belangrijker geweest dan voor de overheid. Dit hangt samen met de meervoudige betekenis die landschap in de samenleving heeft. Het is meer *place* dan *space*, zie hoofdstuk 2, en daarmee moeilijk grijpbaar voor beleid. Opgaven voor het landschap zijn in het overheidsbeleid nooit krachtig geformuleerd. Voor de overheid kwam en komt de zorg voor het landschap vooral naar voren in de slibstream van andere vormen van beleid. In het kader van de ruilverkavelingen en landinrichtingsprojecten bijvoorbeeld zijn enorme oppervlakten 'op de schop' gegaan met enorme gevolgen voor het landschap. In de uitvoering daarvan werd veel aandacht gegeven aan de vormgeving van het landschap. Daarbij had Staatsbosbeheer een belangrijk taak in het maken van verplichte landschapsplannen voor ruilverkavelings- en landinrichtingsprojecten.

Ook de wegen- en waterinfrastructuur is een belangrijke landschapsvormende kracht. Deze werkt zowel direct, in de vormgeving van de infrastructuur en de directe omgeving ervan, als indirect door de invloed op het overige ruimtegebruik. Wat betreft de directe invloed is er altijd veel aandacht geweest voor de vormgeving en ook de inpassing in het landschap, hoewel deze in veel gevallen ook ten onder ging in de pragmatiek van de uitvoering.

Net als het aanleggen van infrastructuur hebben ook de woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen zowel direct als indirect een enorme invloed op het landschap gehad.

Het natuurbeheer wordt meestal beschouwd als bondgenoot van de landschapszorg. 'Natuur en landschap' worden in één adem uitgesproken. In bepaalde gebieden echter was en is de opgave voor het natuurbeheer echt anders dan die voor het landschap. Dat geldt met name voor de gebieden waar nieuwe natuurontwikkeling in conflict is met historische kwaliteiten van het landschap. Verder is er een verband tussen het landschap en het beleid voor erfgoed, dat zich ook heeft verbreed van monumenten naar gebieden. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de aanwijzing van gebieden voor de UNESCO-werelderfgoedlijst, maar in projecten rond de Nieuwe Hollandse Waterlinie komen landschap en erfgoed bij elkaar.

Het voorgaande geeft aan dat veel landschapsbeleid van de Rijksoverheid impliciet beleid is geweest. Toch is er ook expliciet beleid gemaakt voor landschap. Deze is verwoord in een aantal visies van het Rijk. Het onderstaande overzicht van beleidsnota's geeft een beeld van een halve eeuw verschuivingen in de opgave die de overheid zich zelf stelt voor de zorg voor het landschap.

- In 1977 verscheen de *Visie Landschapsbouw*. Deze hing sterk samen met het werk van Staatsbosbeheer in ruilverkavelings- en landinrichtingsprojecten. De centrale boodschap was dat landschap niet iets is dat behouden moet worden, maar object van vernieuwing is. Nieuwe landschappen creëren is toegestaan, was de boodschap.
- Tot 1992 verscheen de *Nota Landschap*, de eerste nota met een expliciete visie op landschap, met het Natuurbeleidsplan als grote voorbeeld. Deze nota ging uit van het idee dat landschapszorg een volwaardige taak voor de nationale overheid is. De kwaliteit van het landschap werd opgevat als identiteit en duurzaamheid, waarvoor economie, ecologie en esthetiek als criteria golden. Waar het landschap nieuwe ontwikkelingen niet kan opvangen moet het landschapsbeleid de problemen oplossen, zoals in De Peel en de Gelderse Vallei. In de nota wordt gekozen voor een bepaalde planningsbenadering, het cascoconcept, dat onderscheid maakt tussen hoog en laag-dynamische ontwikkelingen. De laatste kunnen vormkrijgen in een ruimtelijk vormgeven casco, dat onder verantwoordelijkheid van de overheid staat. Verder werd een soort ecologische hoofdstructuur beschreven: het nationaal landschapspatroon. Het beleid werd mede gericht op het streven naar behoud van schaaluisersten. Om de nota te realiseren werd met name ingezet op het meeliften op bestaande instrumenten.
- De *Visie Stadslandschappen* van 1995 heette een discussienota. De aanleiding was de verstedelijking van Nederland, waardoor het onderscheid tussen stad en land vervaagt en de concurrentie om de ruimte toeneemt. Hierdoor komt de kwaliteit van natuur en landschap onder druk te staan. Landschap omvat daarbij zowel stad en platteland. Voor zover deze visie

gevolgen had voor maatregelen, kwamen deze terecht in het *Structuurschema Groene Ruimte*.

- In 1999 kwam de *Nota Belvédère* uit, een beleidsnota over cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Deze zit tussen impliciet landschapsbeleid en expliciet landschapsbeleid in, vandaar dat deze hier toch wordt genoemd in het rijtje landschapsnota's. 'Behoud door ontwikkeling' was het motto. Doel van deze nota was om de cultuurhistorie meer richtinggevend voor de ruimtelijke inrichting te laten zijn en daarvoor vanuit het Rijk de voorwaarden te scheppen. De nota was tekenend voor de emancipatie van de cultuurhistorie in de wereld, net zoals het Natuurbeleidsplan dat eerder voor het natuurbeheer was geweest. Bijlage bij de nota was een kaart met waardevolle gebieden samengesteld op basis van archeologische, historisch bouwkundige en stedenbouwkundige waarden en historisch geografische waarden. De kaart geeft aan wat belangrijk is en is niet bedoeld als beperkend kader. Verder zet de Nota in op deskundigheidsbevordering. Veel financiële middelen kwamen niet beschikbaar. Er moest met name gebruik worden gemaakt van bestaande instrumenten, waarvoor tot en met 2009 een Programma Belvedere heeft gedraaid.
- De hiervoor al genoemde *beleidsnota Natuur, Bos en Landschap in de 21^e eeuw*, 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' van 2001 ging ook in op de zorg voor het landschap. De nota stelde dat de kwaliteit van het landschap achteruit is gegaan door verstedelijking, toegenomen mobiliteit en intensivering van de landbouw. De landschappelijke kwaliteit kan worden verbeterd door deze als uitgangspunt te nemen in ruimtelijke keuzes die gemaakt worden. Ruimtelijke ontwikkelingen worden consequent getoetst op kwaliteit. Dit gebeurt bij ruimtelijke ontwikkelingen op alle schaalniveaus. Verder krijgt een 'select aantal landschappen' planologische bescherming en krijgt 400.000 hectare agrarisch cultuurlandschap een 'landschappelijke opknopbeurt', onder meer door boeren te belonen voor de productie van landschap.
- De *Agenda Landschap*, landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen, verscheen in 2008. Deze weerspiegelde het breed opgekomen idee om het beleid beter te laten aansluiten bij de maatschappij. Dit kwam tot uiting in het doel een hogere waardering van de bevolking voor het landschap te krijgen: een 8 i.p.v. een 7,3. Daarvoor stelde de agenda als opgaven: heldere spelregels; een gelijkblijvende verhouding tussen stad en land; meer groen voor mensen; bevorderen innovatie, ontwerp en kwaliteit; versterking cultuurhistorie. De Agenda mikt sterk de samenwerking tussen overheid, burgers en bedrijfsleven en kondigt vereenvoudiging van de regelgeving en gebiedscategorieën aan. De agenda bevat geen beleidskaart. Financiering 'van het landschap' wordt als probleem gesignaleerd.
- In de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* uit 2012 dereguleert het Kabinet het landschaps-beleid. Landschap is niet langer een taak voor de nationale overheid; andere overheden kunnen besluiten om beleid te maken voor landschapszorg. Het Rijk beperkt zich tot Werelderfgoedlijst van Unesco en de Wederopbouwgebieden.

Een speciaal aspect van het landschapsbeleid van het Rijk is de deelname aan de Europese Landschapsconventie. Dit is een verdrag in het kader van de Raad van Europa. Het is geratificeerd in 2005. In dit verdrag verplichten staten zichzelf om een landschapstypering te maken die kan dienen als basis voor beleid voor ingrepen in het landschap. En landschap is volgens de Europese Landschapsconventie (Verdrag van Florence, geratificeerd in 2005) niet alleen een waargenomen gebied, maar ook een gebied waarvan het karakter bepaald wordt door de interactie tussen natuurlijke en menselijke factoren, waarin besloten ligt dat landschap een vorm van kapitaal is.

Andere overheden

Wat de lagere overheden betreft: ook provincies hebben nooit een sterk beleid gehad voor het landschap, hoewel veel opgaven op regionaal niveau liggen. In de laatste jaren is bij de provincies een beleid ontwikkeld voor de kwaliteit van de ruimte. De provincies beschrijven de ruimtelijke kwaliteiten zo, dat deze uitnodigen er rekening mee te houden of verder te ontwikkelen. Dit is een alternatief voor strikte regulering van niet-toegestane ingrepen, waar provinciale plannen ook geen directe zeggenschap over hebben omdat deze via de gemeentelijke bestemmingsplannen worden gereguleerd. Een andere onderdeel van provinciaal landschapsbeleid is de figuur van een ruimtelijk kwaliteitsadviseur, die vanuit een eigen verantwoordelijkheid adviezen geeft over ruimtelijke ingrepen.

Gemeenten zijn net als andere overheden veelal impliciet bezig met het landschap. Alle ruimtelijke interventies door gemeenten hebben hun effect op het landschap. Weerstanden hiertegen vinden ook vaak hun achtergrond in het landschap. Gemeenten voeren expliciet landschapsbeleid door middel van gemeentelijke landschapsbeleidsplannen. Daarnaast zijn er op het lokale niveau de welstandscommissies en gemeentelijke monumentenzorg voor het erfgoedaspect van landschap.

Reflectie op veranderingen in de opgave voor het landschap

Het is moeilijk om te reflecteren op de publieke opgave voor het landschap. Voor veel burgers is hun (urbane of rurale) landschap een belangrijk onderdeel van hun thuisgevoel, om het beladen woord identiteit te vermijden. Van daaruit ontstaat er soms weerstand tegen grote ingrepen die het landschap ontsieren of het karakter aantasten. Voor overheden is het moeilijk om grip te krijgen op het onderwerp landschap, zowel wat betreft het formuleren van doelstellingen als het ontwikkelen van instrumenten. Daaruit volgt dat effectief landschapsbeleid vooral impliciet beleid is: beleid dat ontstaat als gevolg of onderdeel van ander beleid. Expliciet landschapsbeleid is krachteloos en betekenisloos gebleken. Kwalificaties variëren van "een relatief zwak beleidsveld" (RLG, 2005), "te zacht en te vaag" (Kuiper *et al.*, 2008) tot "weinig consistent en krachtdadig" (Janssen *et al.*, 2007). Het moest wel mislukken schrijft Dirx (2015). Voor de landschapszorg geldt namelijk wat Klijn en Veeneklaas (2007) hét probleem voor landschapsbeleid noemden: 'het landschap is overal, het is collectief, maar veelal in particulier bezit'. Toch zijn er positieve uitzonderingen op deze geconstateerde onmacht van de overheid. Dit geldt met name voor concrete maatregelen (op lagere schaalniveaus) die direct inspelen op maatschappelijke processen die toch al gaande zijn. Denk bijvoorbeeld aan het subsidiëren van erfbeplanting uit inheemse soorten op boerderijen. Dit is een kleine maatregel, die bijstuurt en een steun in de rug vormt.

Binnen de opgave voor het landschap is de erfgoedopgave het duidelijkst. Deze opgave staat ten grondslag beleid dat zich goed weet te handhaven en breed geaccepteerd is.

De door de overheid geformuleerde opgave voor het landschap is verschoven van behoud naar ontwikkeling en daarmee samenhangend van object-gericht naar kwaliteit-gericht. Dit lezen we althans in documenten over het landschap. Maar in de praktijk van de uitvoering zien we dat in de jaren vijftig veel meer aan ontwikkeling van het landschappen werd gedaan dan tegenwoordig. In praktijk van het overheidsbeleid is juist nu meer op behoud gericht.

De ontwikkeling van de opgaven voor landschapszorg is daarnaast ook verschoven van inhoud naar proces. Maatregelen gericht op deskundigheidsbevordering, uitwisseling van ervaringen en advisering (Rijksadviseur voor het Landschap en provinciale adviseurs) geven hier uitdrukking aan. Daarmee veranderen de legendaeenheden in het landschapsontwerp ook van inrichting van de ruimte naar gereedschappen in processen.

3.5 Variabelen en constanten

Luhmann (1995) beschrijft hoe doorgedifferentieerde subsystemen volledig zelf-referentieel worden.¹⁵ Het overheidsbeleid voor ruimte, voor natuur en voor landschap zijn hier goede voorbeelden van. In de ruimtelijke ordening ontstond een regelsysteem waarmee partijen elkaar juridisch in de tang konden houden. Natuurbeheer verdwaalde in een ingenieurssysteem van afrekenbare en compenseerbare natuur- en biodiversiteitsdoelen, of in een contradiscours van onnavolgbare wildernisreferenties. Het landschapsbeheer raakte verzeild in steeds esoterischer discussies over kwaliteit, waarin autoriteitsargumenten een grote rol speelden, die politiek als irrelevant werden geduid. Terugkijkend op de opgaven die de ruimtelijke ordening, het natuurbeheer en de landschapszorg zich stelden, lichten zowel een aantal variabelen als een aantal constanten op.

¹⁵ Wat voor hem een beschrijvende en geen kwalificerende term is.

Actualisering van de opgaven

De opgaven voor ruimtelijke ordening, natuurbeheer en landschapszorg zijn in de loop der jaren regelmatig veranderd. Een korte terugblik op basis van de voorgaande paragrafen leert dat deze altijd nauw aansloten op algemene maatschappelijke ontwikkelingen.

Toen na de tweede wereldoorlog tijdens de wederopbouw de economische productie, de voedselvoorziening en de woningnood voorop stonden, was de ruimtelijke opgave dan ook gericht op woningbouw en industrialisering. De zorg voor het landschap was in die tijd gericht op de vormgeving van de vernieuwing, maar het natuurbeheer was minder nadrukkelijk aanwezig als publieke opgave. Met de toenemende welvaart vanaf de jaren zestig, verschoof op allerlei terreinen de aandacht van welvaart naar welzijn. De kwaliteit van de leefomgeving werd belangrijk. Natuur en landschap – letterlijk als duo – werden belangrijke opgaven. Daarnaast kwam het terugdringen van de milieuverontreiniging naar voren als nieuwe publieke opgave.

Uit de economische crisis van de jaren tachtig rees een neoliberale impuls op. Deze uitte zich een decennium later in decentralisatie en privatisering op allerlei terreinen, zo ook in het beleid voor ruimte, natuur en landschap. De ruimtelijke ordening werd sterker gekoppeld aan de economische ontwikkeling. Ook in het natuurbeheer en de landschapszorg zochten naar verbinding met economische opgaven. Natuur werd opgevat als een dienst en kan dienen als grondstof voor bedrijven of bronmateriaal voor een film.

De aandacht van de overheid in de publieke opgave, verschoof van inhoud naar relatie. De overheid richtte zich meer en meer op het zoeken naar partners voor samenwerking of naar partijen om taken aan over te dragen. Er kwamen nieuwe vragen op. Kan het bedrijfsleven een rol spelen in het natuurbeheer en de landschapszorg? Is het landschap niet een dermate belangrijke vestigingsfactor dat bedrijven daar zelf ook een rol in kunnen spelen? Daarnaast meldde zich de opgave van de participatieve samenleving, met consequenties voor zowel ruimtelijke ordening, natuurbeheer en landschapszorg. Gaan burgers zelf stadsparken beheren en onderhouden?

Deze korte schets laat zien dat de opgave die de overheid zich voor ruimte, natuur en landschap stelt, na de Tweede Wereldoorlog regelmatig is verschoven. Bijna elke nieuwe nota over ruimte, natuur of landschap op nationaal niveau kondigt een fundamentele verandering aan. Het gaat om veranderingen waarin zowel het deskundigendiscours als het vigerende politieke discours zich met elkaar verbinden. Dit levert uitingen op die ook mede vorm geven aan de tijdgeest. Het geheel van grote nota's is daarmee een bijna perfecte spiegel van de geschiedenis.

Toekomstige opgaven

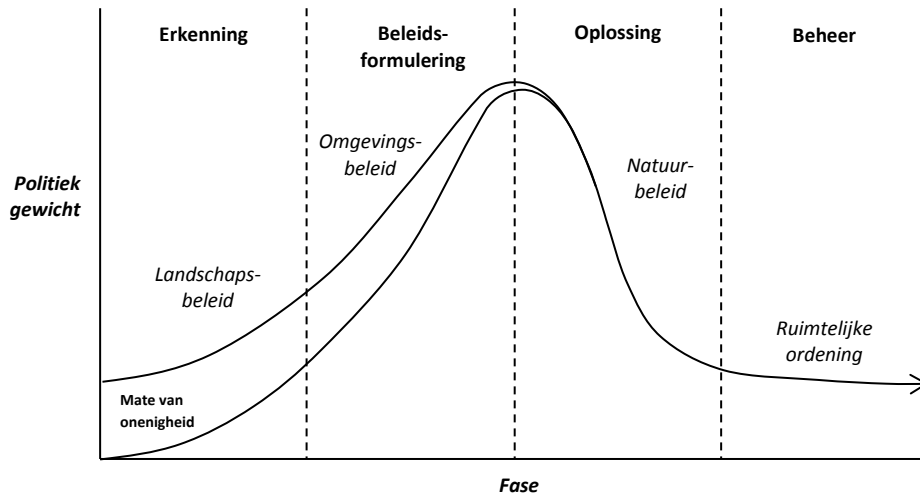
Het voorgaande betrof het verleden, maar in de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw dienen zich tal van nieuwe opgaven aan, die slechts ten dele zijn geadresseerd in het voorgaande historische overzicht. In dat kader worden mondiale ontwikkelingen naar alle waarschijnlijkheid steeds belangrijker voor de omgevingszorg: denk aan de klimaatverandering, urbanisering, grote migratiestromen. Ook de mondiale Sustainable Development Goals kennen tal van opgaven met een omgevingscomponent. Verder komen er allerlei nieuwe tweedelingen op, die onder meer een omgevingscomponent hebben. Bijvoorbeeld de tweedeling tussen autochtoon en allochtoon, tussen hoogopgeleid en laagopgeleid, tussen ouderen en jongeren (vergrijzing).

Beleidslevencyclus

Winsemius (1986) beschrijft in zijn boek *Gast in eigen huis*, het concept van de beleidslevencyclus. Deze cyclus begint bij de opkomst van een vorm van beleid als reactie op een maatschappelijk vraagstuk. Dit beleid moet eerst strijden om erkenning, wordt dan op een gegeven moment geformuleerd, geformaliseerd en ingevoerd, en komt vervolgens terecht in een fase waarin het beheersmatig wordt uitgevoerd, tot het wordt vervangen of ermee wordt gestopt (Figuur 6). Dit laatste gebeurt als het oorspronkelijke vraagstuk is opgelost of het probleem is verdampt. Tegen de achtergrond van deze cyclus kunnen we de ruimtelijk ordening typeren als een beleidsveld dat zich in de beheerfase bevindt en nu wordt vernieuwd in het kader van het omgevingsbeleid, dat net is geformuleerd.

Het natuurbeleid zit in een andere fase. De laatste generatie van het natuurbeleid heeft net een vernieuwing doorgemaakt. Het beleid staat op papier; nieuwe verhoudingen tussen Rijk en provincies stellen zich in, maar zijn nog niet gesetteld en zijn daarmee ook nog niet terecht gekomen in het stadium van beheer.

Het expliciete landschapsbeleid heeft een heel andere positie. Het heeft als een soort Sisyphus eigenlijk altijd in de positie gezeten van de strijd om erkenning. Het bereikte soms de formulering van beleid, maar rolde altijd weer terug voordat het beleid tot uitvoering kon komen.



Figuur 6 Ruimtelijke ordening, natuurbeleid, landschapsbeleid & omgevingsbeleid: huidige stand van zaken positioneerd in de beleidslevencyclus van Winsemius (1986)

Constanten

Het beeld dat zich opdringt is dat de inhoud van de grote opgaven veel minder snel verandert dan de visie waarin deze is verwoord of de maatregelen die voor de opgave worden voorgesteld. Voor natuur en landschap geldt dat de waarden en ook de gebieden die eerder belangrijk waren, dat nog steeds zijn. Denk aan de Wadden, de duinen, de Veluwe, de kleinschalige landschappen in het oosten, de heuvels van Limburg, het Rivierenlandschap. Waardevolle gebieden blijven waardevol, of ze nu nationaal landschapspark, nationaal park, waardevol cultuurlandschap of nationaal landschap heten.

Iets vergelijkbaars geldt voor publieke ruimtelijke interventies in het algemeen: deze blijven zich richten op niet al te strikte vormen van concentratie in een polynucleaire, randstadachtige vorm met name om de verstedelijking van Nederland te faciliteren. Stedenband, netwerkstad, Randstad zijn de concepten om dit weer te geven.

Dit alles is een vorm van oude wijn in nieuwe zakken, maar dan zonder de negatieve connotatie die deze uitdrukking meestal heeft. Visies veranderen, instituties en instrumenten veranderen, de sociale en economische omstandigheden veranderen, maar de ideeën over wat betekenis heeft, blijven aardig constant. Daarom, kort en zonder nuances, concluderend: *de overheidsopgave voor ruimtelijke ordening, natuurbeheer en landschapszorg varieert, maar de publieke opgave blijft constant.*

Kiezen van nationale parken als exemplarisch voorbeeld

Een goede illustratie van het voorgaande is de openbare prijsvraag van 2016 voor het kiezen van het mooiste natuurgebied van Nederland. Het ging om een prijsvraag in het kader van het programma 'Nationale Parken van Wereldklasse'. Dit programma is gericht op het instellen van 'nationale parken nieuwe stijl' als mogelijke vervanger of opvolger van de opgeheven nationale landschappen of de 'nationale parken oude stijl', waar inmiddels de provincies verantwoordelijk voor zijn (zie boven). Er zijn 20 'bidbooks' voor het mooiste natuurgebied van Nederland ingediend, waarvan er 13 zijn genomineerd. Het publiek mocht drie gebieden uit deze lijst van 13 genomineerde gebieden kiezen. Daar kwamen de volgende drie gebieden uit: De Wadden, De Veluwe en de Hollandse Duinen. Dit is qua locatie geen verrassende keus.

Het voorbeeld laat zien dat de belangrijke gebieden in de loop der jaren dezelfde blijven. In die zin is het een voorbeeld van de constante ontwikkeling. Maar het voorbeeld illustreert ook de variabele ontwikkeling in de vorm van een nieuw soort beleid als reactie op eerder kabinetsbeleid. De prijsvraag komt namelijk voort uit een door de Tweede Kamer afgedwongen bemoeienis van het Rijk bij de eerder naar Provincies gedelegeerde beleidscategorie nationale parken. De nieuwe Rijksbemoeienis bij nationale parken wordt nu opgehangen aan het ontwikkelen van een 'sterk merk', zo is letterlijk in de motie aangegeven (motie Van Veldhoven en Jacobi, oktober 2014).

Dit is een nieuwe beleidsvorm die zich een plek moet verwerven binnen het bestaande. In die zin is het voorbeeld ook een amendement op de beleidslevencyclus van Winsemius. Daarin is de over de top raken van een beleidsvorm een autonoom proces tussen beleid en behoefte aan beleid. Dit is een simpel vraag-aanbod concept, dat geen rekening houdt met 'concurrentie' tussen beleidsconcepten. Dit voorbeeld laat zien dat die er wel degelijk is.

Verder laat het voorbeeld nog iets zien. Er hebben 87.903 mensen gestemd. Dat is niet veel gezien de 791.500 leden van het Wereld Natuur Fonds (WNF), de 719.014 leden van Natuurmonumenten en de 401.173 leden van Greenpeace (meting 2015). Zonder nader onderzoek naar de reden waarom mensen niet hebben gestemd valt het niet met zekerheid te zeggen, maar de aantallen geven in ieder geval de indicatie dat men dit nieuwe beleidsinitiatief niet heel erg belangrijk vindt.

Depolitisering

Het constant blijven van de publieke opgave, onder een voortdurende, soms snelle verandering van de overheidsopgave, heeft een verdergaande betekenis dan die van een opvallende constatering. Op het eerste gezicht kan het voortdurend wisselen van de overheidsopgave worden gezien en gewaardeerd als een actualiseringsproces, waarin een belangrijke publieke opgave levend blijft doordat het telkens weer in de meest actuele termen wordt verwoord.

Maar de scheiding in dynamiek tussen de constante en de wisselende laag heeft ook een andere betekenis hebben, namelijk dat het verband tussen het constante en het variabele verloren gaat. De beleidsopgave, met zijn noodzaak tot continue actualisering, en de publieke opgave, als authentiek vraagstuk vanuit de samenleving, groeien uiteen. Actualisering wordt een doel op zich en heeft weinig meer te maken met de authentieke opgave.

Daarmee komt de vraag op waar de politieke keuzen over gaan in het debat over ruimte, natuur en landschap. Gaan ze over merken en beleidscategorieën of over interessante natuur en een mooi landschap? Als de beleidsopgave en de publieke opgave uit elkaar groeien, is dit in feite van een vorm van depolitisering, er van uitgaande dat de politiek over grote publieke opgaven moet gaan. De publieke opgave mag in het politieke debat niet verdwijnen achter discussies over nieuwe merken of uitvoeringsefficiëntie.¹⁶

¹⁶ Dit is natuurlijk een normatieve uitspraak, maar wel één waar een grote meerderheid achter zal staan.

4 Duiding van de opgave

*"All things are subject to interpretation. Whichever interpretation prevails at a given time is a function of power and not truth."
(Friedrich Nietzsche: Morgenrood?)*

4.1 Gesprekken over ruimte, natuur en landschap

In het vorige hoofdstuk is een aantal veranderingen en constanten in de publieke opgaven voor ruimte, natuur en landschap beschreven. Dit hoofdstuk geeft een nadere duiding aan die veranderingen en doet dat in termen van vier gesprekken. *Gesprek* is hier het (retorisch) model om deze duiding weer te geven. Dit retorisch model heeft de volgende kenmerken.

- Een gesprek heeft deelnemers vanuit maatschappelijke organisaties, overheden, politiek partijen, bedrijven of geïnteresseerde of geïrriteerde burger.
- Een gesprek heeft geen duidelijke lijn, maar wordt niet gevoerd zonder intentie.
- Een gesprek heeft geen voorzitter, maar evolueert.
- Een gesprek vindt eerder plaats in een kroeg dan een vergaderzaal.
- Een gesprek probeert op een eigen manier grip te krijgen op de tijdgeest en geeft daarmee ook vorm aan de tijdgeest.

Wat dit betreft stelt Hajer (2000): 'In mijn visie bestaat het openbaar bestuur bij de gratie van het feit dat we elkaar voortdurend vertellen of anderszins duidelijk maken wat we aan het doen zijn'.

Het gaat in dit hoofdstuk vooral om de aard van het gesprek, niet om specifieke inhoudelijke opvattingen op het gebied van ruimtelijk ordenen, natuur beheren of landschap verzorgen. Achteraf kan worden geconstateerd dat de gesprekken een centraal thema of een gedeelde zorg hadden. Maar het kan ook heel goed zo zijn dat tegengestelde inhoudelijke opvattingen beide onderdeel uitmaken van hetzelfde gesprek. Een gesprek is dan ook meer dan een opvatting die op een bepaald moment dominant is. 'Waarover spraken zij?', daar gaat het om in het gesprek.

Op deze manier gebruikt is de term gesprek verwant aan het concept 'discours' zoals Foucault dat gebruikt en dat eerder 'het spreken en schrijven over' betekent dan betoog of verhoog (Berns *et al.*, 1981). De term discours wordt veel gebruikt als aanduiding van opvattingen of ideologieën achter of onder specifieke uitingen. Daarin raakt de notie dat een discours een eindige verzameling is van feitelijke uitspraken wat op de achtergrond. De kern van het concept gesprek (en van discours) is dat er geen onderliggende opvattingen zijn van waaruit in tweede instantie uitingen worden gedaan, maar dat zogenaamd onderliggende gedachten, ideologieën of opvattingen enerzijds en de uitingen daarvan anderzijds tegelijkertijd ontstaan. De kip of ei vraag is hierbij niet relevant.

Excurs: Van verkenning naar gesprek

In de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam het scenario-denken op. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bijvoorbeeld publiceerde in de jaren zeventig nog een (één) Algemene Toekomstverkenning naar de toekomst van Nederland, maar schreef een paar jaar later een Beleidsgerichte Toekomstverkenning gepubliceerd, met meerdere scenario's die op verschillende politieke en maatschappelijke stromingen waren gebaseerd. In die tijd kwam ook de opvatting op dat dit soort scenario-exercities vooral van belang zijn als ze interactief worden uitgevoerd samen met betrokkenen (o.a. Dammers, 2000). Ze fungeren dan in het kader van een leerproces en zijn bedoeld om de denkkaders van deze betrokkenen, of dat nou managers of beleidsmakers zijn, op te rekken. Later ging de WRR zich meer op thematische verkenningen richten. De verschuiving van inhoudelijk verkennen naar processen en interactie wordt goed beschreven in Van Asselt (2010).

Met de 'argumentative turn' (Fisher & Forrester 1993) in de filosofie en sociale wetenschappen verschoof ook de stijl van beleidsverkenningen. De kijkrichtingen die zijn gebruikt in de Natuurverkenning 2010-2040 van het Planbureau voor de Leefomgeving (2012) zijn hier een goed voorbeeld van. Deze geven uitdrukking aan vier stromingen in het denken over natuur. Elke stroming heeft een eigen, tijdgebonden manier van spreken. Er wordt in deze nieuwe stijl van verkennen impliciet ook een stap gezet van het object naar het subject, van het onderwerp naar het gezegde. Zonder dat dit expliciet wordt uitgesproken in de Natuurverkenning sluit dit aan bij de gedachte dat er geen wezenlijk onderscheid is tussen een maatschappelijke ontwikkeling en het verhaal over die ontwikkeling.

4.2 Emancipatie

Het eerste gesprek gaat over misstanden in de samenleving en over het belang ervan. Dit gesprek is gericht op het agenderen van deze misstanden of maatschappelijke problemen. De vraag is hoe deze tot een publieke opgave kan worden. Het is daarmee een gesprek over de emancipatie van opgaven. In dit gesprek worden problemen aan de orde gesteld die onder meer door ruimtelijke interventies opgelost moeten worden. Het ingrijpen in of bijsturen van de ruimtelijke dynamiek vindt zijn legitimatie in deze specifieke opgaven.

De misstanden kunnen velerlei zijn. Ze worden in heftige temen verwoord, zoals woningnood, economische crisis, verkeerscongestie, natuurvernietiging en dergelijke. De inzet van de deelnemers aan dit gesprek is om hun specifieke inzet te promoveren tot een algemeen belang, vandaar dat dit type gesprek *Emancipatie* is genoemd. De promotie tot publieke opgave betekent voor de gespreksdeelnemers in ieder geval dat de overheid een rol moet nemen. Dit kan in de vorm van het opstellen en handhaven van regels, door het beschikbaar stellen van subsidies, door inrichtingsmaatregelen, of anderszins. De inzet van de deelnemers is daarbij ook gericht op het verwerven van een positie. Bijvoorbeeld in de vorm van een 'eigen' wet, beleidsnota, subsidiestroom of kennisinstituut. Men spreekt vooral over het algemene belang van de eigen claim. Onderbouwingen van die claims benadrukken het publieke karakter. Men richt zich meer op medestanders in het publiek te vinden dan op tegenstanders. Via het publiek probeert men de tegenstanders te overtuigen.

Het gaat in dit gesprek lang niet altijd om de kwaliteit van de ruimte of omgeving in het algemeen. Het ingrijpen in de ruimtelijke dynamiek is voor de deelnemers een middel om hun doel te realiseren, wat daar voor de ruimte of de omgeving als geheel uit voortkomt is niet altijd hun eerste interesse.

Overheid

De overheid wordt in dit gesprek door de gespreksdeelnemer aangesproken als middel om eigen doelstellingen te realiseren. Om dit te laten werken is het nodig om standpunten tot publieke opgave te verheffen. Vanuit de overheid gezien ligt dit anders. Voor de overheid is het de opgave om de verschillende claims te koppelen aan de wensen van bestuur en politiek. Deze wensen kunnen het karakter hebben van algemene politieke uitgangspunten, maar ook van heel specifieke actiegerichte wensen. De meest succesvolle gespreksdeelnemers weten hier goed op in te haken.

Ruimte, natuur en landschap

In dit gesprek hebben de ruimte of de omgeving enerzijds en de natuur, het landschap of het milieu anderzijds een verschillende betekenis. De ruimte en de omgeving zijn in dit gesprek de aanduiding van het speelveld dat de verhoudingen van dat moment vastlegt. Ruimte en omgeving zijn als het ware de momenten in een sociaal-ruimtelijke dynamiek. Publieke ruimtelijke interventie is nodig om de verhoudingen aan te passen. Dit kan door fysiek ingrijpen in de ruimte, door met regels (omgevingsverordening), subsidies of communicatie ingrijpen in het ruimtegebruik is een middel, maar niet het enige middel, om deze verhoudingen te veranderen. De doelen voor deze publieke interventies verschillen van decennium tot decennium en van deelnemer tot deelnemer, maar het middel blijft in wezen hetzelfde. Dat maakt dat de deelnemers aan dit gesprek elkaar blijven opzoeken: zij vinden elkaar omdat hun speelveld hetzelfde is, niet omdat zijn gelijke doelstellingen hebben.

Natuur en landschap, maar ook milieu spelen een heel andere rol in dit gesprek. Zij vormen niet het speelveld, maar zijn doelen die in het gesprek naar voren worden gebracht of criteria waaraan voorstellen van anderen worden getoetst. Gerepresenteerd door mensen zijn zij eigenlijk deelnemers in het gesprek.

4.3 Harmonie

Het tweede gesprek over ruimte, natuur en landschap gaat over afwegingen en het maken van keuzen. In dit gesprek zijn de ruimte en de omgeving voor alles de noemer waarop tegenstellingen kunnen worden samengebracht. Ruimtelijke interventies zijn een middel om belangentegenstellingen te beslechten. Met name ruimtelijke ordening kan hierin rol spelen, omdat door middel van zoneringsbelangen letterlijk een eigen plek krijgen toegewezen. Het liefst zodanig dat buurbestemmingen elkaar ondersteunen en onverenigbaar ruimtegebruiksvormen ver van elkaar komen te liggen. Ruimte en omgeving zijn niet alleen een kader voor afstemming, maar vormen ook de taal waarin deze afstemming wordt georganiseerd. In dit gesprek worden claims namelijk uitgedrukt in ruimtelijke termen. Zelfs voor de uitkomst van het gesprek worden ruimtelijke termen gebruikt. Ruimte is als het ware de grootheid waarin winst en verlies in het gesprek wordt uitgedrukt.

Voor de deelnemers is de inzet in dit gesprek zoveel mogelijk ruimtelijke claims te realiseren. Het soort gesprek vereist dat deze expliciet worden gemaakt en daarbij worden gekwantificeerd, zodat ze kunnen worden afgewogen. De gehanteerde argumenten, worden zo voorgesteld dat ze voor iedereen evident en relevant zijn. Deze argumenten hebben vaak een teleologisch karakter, wat betekent dat de deelnemers het realiseren daarvan als een noodzakelijke ontwikkeling voorstellen (zie ook De Haas, 2006). Dat betekent ook dat inzetten die de vertaling naar ruimtelijke claims niet weten te maken, niet goed werken. Een partij die daarin niet meegaat, plaatst zich buiten het gesprek.

De beste uitkomst van dit gesprek is een Pareto-optimum: dat wil zeggen dat verdere winst van de één een meer dan evenredig verlies van een ander impliceert. Als dit bereikt is zal het gesprek gaande blijven, maar zonder dat dit tot een andere uitkomst leidt. Multifunctionaliteit is een daarbij passende uitkomst van dit gesprek, maar meer als een goede vorm van compromis dan als een inhoudelijk ideaal.

De ruimtelijke wetgeving wordt in de gesprek gezien als een basis die een efficiënt maatschappelijk verkeer en het uitwisselen van belangen mogelijk maakt. Ruimtelijke ordening als zodanig staat in dit gesprek niet ter discussie: het is een in principe neutraal instrument.

Rol overheid

De rol van de overheid is om het maatschappelijk verkeer in goede banen te leiden waarbij alle tegengestelde strevingen op een evenwichtige manier worden afgewogen. De overheid richt zich op de processen en op de keuzen die in de processen moeten worden gemaakt. De ruimtelijke ordening kan ook een middel zijn om hoog opgelopen tegenstellingen te pacificeren door ieder een plek te geven. Aangezien natuur een van de belangen is, wordt ook natuur via ruimtelijk zonerings- en ruimtelijke voorschriften gereguleerd. Doelen voor natuur worden zo geformuleerd dat deze een rol spelen in afwegingen.

Ruimte, natuur en landschap

In dit gesprek wordt ruimte als facet van het maatschappelijke systeem beschouwd. De maatschappij bestaat uit een geheel van componenten (patroon), relaties daartussen (structuur), en veranderingen daarin (proces). Ruimte is een aspect of facet van dit systeem. Naast het ruimtelijk facet kent de maatschappij bijvoorbeeld ook een sociaal facet en een economisch facet. Op al deze facetten spelen verdelings- en integratie opgaven. Natuurgebieden, woongebieden, werkgebieden, enz. zijn deelsystemen. In een metafoor: het systeem is een taart; facetten zijn de laagjes van de taart; deelsystemen zijn de taartpunten. Belangen komen op voor de deelsystemen, de ruimtelijke ordening regelt hun afweging op het ruimtelijk facet.

Natuur komt in dit gesprek op een heel andere manier op tafel. Natuur staat voor een territoriale claim vanuit het belang van de natuurbescherming en de partijen daarachter.

In dit gesprek wordt landschap vaak verengd tot een facet, dan gaat het om de schoonheid of esthetiek, of tot een deelsysteem, een territoriale claim om een specifiek landschapstype in tact te houden. Landschap wordt hanteerbaar in dit gesprek als het facet landschap eenvoudig kan worden vertaald naar een deelsysteem: een mooi gebied (nationaal landschapspark), of in ruimtelijke termen kan worden verwoord: openheid, zichtlijnen, e.d.

4.4 Kwaliteit

Praten over afwegingen in het ruimtegebruik leidt tot een bloedeloos gesprek dat zich richt op kortetermijnbelangen en de zaak waar het om gaat uit het oog verliest. Dit is één van de aanleidingen voor een heel ander soort gesprek: het gesprek over kwaliteit. Afstemming is niet genoeg, door specifieke ingrepen moet juist iets extra's ontstaan, er moeten sublieme oplossingen worden gerealiseerd die goed werken, langdurig blijven functioneren en vanuit vele gezichtspunten aantrekkelijk zijn.

Kwaliteit die gedefinieerd kan worden is niet de ware kwaliteit.¹⁷ Kwaliteit is geprobeerd om in een veelheid van studies te operationaliseren, die toch niet zo heel veel van elkaar verschillen (zie onder meer Dauvellier, 1991; Hooimeijer *et al.*, 2001; Van Assche en Jacobs, 2002). De termen *utilitas*, *firmitas* en *bevalligheid* van de Romeinse architect Vitruvius worden op een moderne manier ingevuld. Om de ruimtelijke ordening minder star te maken worden diverse pogingen ondernomen om in het ruimtelijke beleid de ruimtelijke kwaliteiten van een gebied te beschrijven, en deze als een kwalitatief kader voor de toetsing van maatregelen te gebruiken. Toch spelen in dit gesprek formele definities van kwaliteit nauwelijks een rol. De inzet van de deelnemers is gebaseerd op het verlangen los te komen van belangen en deze te overstijgen vanuit iets groters, een visionair plan dat soms stuurt, maar veel vaker echter ontwikkelingen mogelijk maakt.

Rol overheid

De rol van de overheid is die van ideale opdrachtgever en schepper van voorwaarden voor kwaliteit. De overheid heeft gevoel voor kwaliteit en voor opdrachtnemers die kwaliteit realiseren. Daarvoor worden randvoorwaarden gerealiseerd en belemmeringen weggenomen. Juridificering van overheidsingrijpen wordt vermeden.

Ruimte, natuur en landschap

In dit gesprek wordt ruimte gezien als het object waarvan kwaliteit een modaliteit is. Ruimte is in die zin een potentie. In principe kan elke ingreep in de ruimte kwalitatief goed of slecht worden uitgevoerd.

Natuur is in dit gesprek een aspect van kwaliteit. Anders gezegd: kwaliteit is natuur-inclusief gedefinieerd. Het past in tritsen als:

- *economie, ecologie, esthetiek*;
- *gebruikswaarde* (natuur als bron van welvaart), toekomstwaarde (natuur als hersteller van evenwichten, belevingswaarde (natuur als bron van genieten).

Landschap is in dit gesprek het integrerend kader waarvan kwaliteit een criterium is. Kwaliteit is doel van het landschapsonwerp. Landschap kan ook worden opgevat als de kwaliteit van de ruimte.

4.5 Heterarchie

Heterarchie staat voor gelijkwaardige coördinatie en machtsverhoudingen zonder sterk dominante partijen. Fragmentatie en differentie voorkomen dat één partij de macht kan grijpen. Deze situatie verplicht tot consensus. Aan dit gesprek vinden de gespreksdeelnemers elkaar in hun afkeer van dominerende visies en hiërarchische systemen en een voorkeur voor initiatieven vanuit de maat-

¹⁷ Naar de eerste zin uit de Dao de Jing, dat begint met de zin: De weg die genoemd kan worden is niet de ware weg. Vertaling Kristoffer Schipper.

schappij. De gespreksdeelnemers gaan uit van hun eigen kracht om problemen op te lossen die zij belangrijk vinden, soms vanuit hun eigen belang, soms vanuit het algemeen belang en vaak vanuit een specifieke mengeling daartussen. Aan dit gesprek doen zowel neoliberalen als leden van de *occupy*-beweging mee. Men praat over initiatieven van burgers en bedrijven, over een nieuwe rol van de overheid en over verstikkende regels. Met andere woorden, men praat over het zelf-ordenend vermogen van de samenleving. In de samenleving ontwikkelen zich altijd positieve krachten, waar de overheid geen leidende rol in hoeft te nemen is een argument dat je in dit gesprek kunt horen. Burgers die zelf natuurgebieden opkopen, en daarvoor nieuwe instituties oprichten passen hier goed in.

Rol overheid

In dit gesprek gaat het over een overheid die zich moeten beperken tot uitnodigen, het stellen van algemene spelregels, het faciliteren van ontwikkelingen of het onderhouden van een infrastructuur voor maatschappelijke initiatieven. In de ruimtelijke ordening heet dit uitnodigingsplanologie: de overheid nodigt burgers uit om initiatieven te nemen. Nog verder gaat de gedachte dat dat ambtenaren niet meer zelfstandig beleid mogen ontwikkelen, maar alleen mogen participeren in de initiatieven van burgers. De energieke samenleving vraagt om een participerende overheid. Dit stelt allerlei eisen aan de organisatie van de overheid. Zo stelt Hajer in zijn lezing bij de opening van het jaar van de ruimte dat bij de overheid de indeling in sectoren geheel zal verdwijnen (Hajer, 2015).

In dit gesprek wordt gesproken over nieuwe instrumenten waarvoor de deelnemers zowel subject als object van interventies kunnen zijn. In dit kader worden sociale media worden veel genoemd. Deze kunnen een krachtig middel vormen waarmee aan burgers kleine en grote misstanden aan de kaak kunnen stellen variërend van een losse stoeptegel als een grote illegale stort in een natuurgebied kunnen worden gemeld. Een kleine zaak is hierbij heel vaak de manifestatie van een groter probleem. Ook in deze zin is 'small the new big'. Ook rond grote natuurgebieden zijn de sociale media ontdekt. De ouderwetse vriendenkring krijgt op deze manier een nieuwe vorm. Maar soms komt via sociale media een hele beweging op gang. Dit kan gaan om eenmalige acties, maar ook om de vorming van een web-based community. In dit gesprek gaat het vooral over hoe men dit moet doen, want men is overtuigd dat dit moet gebeuren.


Ruimte, natuur en landschap

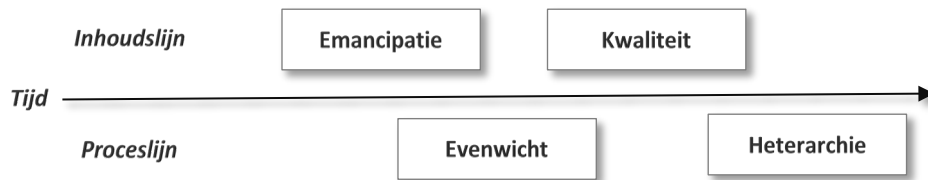
Ruimte, natuur en landschap worden in dit gesprek op een specifieke manier opgevat. Ruimtelijke ordening in termen van zonerings heeft nauwelijks betekenis in dit gesprek. Men denkt niet in termen van ordenen, maar in termen van *place making*, wat meer gepaard gaat met de concrete inrichting. Een place is een onderdeel van de ruimte waar mensen zich thuis voelen. Place hangt sterk samen met de identiteit van een plek en met levensstijlen van mensen. In een soort formule: ruimte gekoppeld aan een levensstijl vormt een *place*. Voor natuur en landschap geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Het woord omgeving, dat wordt gebruikt in de Omgevingswet en al veel langer door provincies wordt gebruikt in hun provinciale omgevingsplannen, wordt in dit gesprek heel letterlijk genomen: omgeving is het geheel van materiele attributen dat een manier van leven uitdrukt en ondersteunt.

4.6 Gespreksoverzicht

De vier gesprekken over ruimtelijke interventies, natuur beheren en landschap ontwikkelen, verschillen weliswaar sterk van elkaar, maar staan bij nader inzien in een drievoudig onderling verband. Allereerst vormen ze zijn een reactie op elkaar, verder representeren ze een periode en ten slotte staan ze voor vier 'universele' invalshoeken om met maatschappelijke vraagstukken om te gaan.

 Allereerst zijn de gesprekken een reactie op elkaar. Een zware nadruk op de emancipatie van een belang, leidt uiteindelijk altijd tot een behoefte tot evenwichtige afstemming. Op zijn beurt kan afstemming een dermate sterk formalistisch kader worden, dat dit een tegenreactie oproept, die inhoudelijke kwaliteit centraal stelt. Maar de ongrijpbaarheid van het kwaliteitsbegrip en het vermeende elitair karakter roept een tegenreactie op, waarin pluriformiteit centraal staat. Dit krijgt vorm in het gesprek over heterarchie. Inhoud en proces wisselen elkaar af in deze op elkaar reagerende gesprekken (Figuur 7).



Figuur 7 De afwisseling tussen inhoud en proces in vier gesprekken over ruimte, natuur en landschap

De afwisseling van de vier gesprekken speelt zich niet alleen af in de wereld van de ruimtelijke ordening en het natuurbeheer. De gesprekken representeren meer dan alleen een pad-afhankelijke reactie op elkaar. Op andere plekken in de maatschappij, de zorg of het onderwijs, worden op hetzelfde moment vergelijkbare gesprekken gevoerd. De vier gesprekken zijn dan ook te zien als manifestaties van de tijdgeest. In de periode van welvaartsgroei na de Tweede Wereldoorlog emancipeerde veel maatschappelijke domeinen zich tot een sector met eigen instituties, zowel binnen als buiten de overheid, met eigen wetgeving en met eigen geldstromen. Dit resulteerde in dezelfde tot complexe regelmechanismen, die in veel gevallen ook weer zijn vastgelopen. De zorg is hier een goed voorbeeld van. Dan komt er de vraag naar kwaliteit op die maatschappij-breed aan de orde is. In de ruimtelijke ordening, in de zorg, in het veiligheidsbeleid spelen parallel vergelijkbare vraagstukken en worden vergelijkbare oplossingsrichtingen bedacht. En het gesprek over het profiteren van de veelvoudigheid van mensen, ideeën en vormen, werd zo breed gevoerd dat het zelfs in de troonrede van 2014 terecht kwam, waar werd gesproken over de participatiesamenleving.

Ten slotte vertegenwoordigen de vier gesprekken ook vier algemene zoekrichtingen voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, het omgaan met risico's en de rol van de overheid. Daarbij verschillen ze van elkaar op twee dimensies. Eén dimensie heeft betrekking op de aard van de motieven voor het voeren van het gesprek en op de fundamenten voor het aanvaarden van uitspraken. Deze zijn soms op het verstand en soms op het gevoel gebaseerd. De tweede dimensie heeft betrekking op het object van het gesprek. In sommige gevallen is dit de fysieke ruimte, natuur of landschap zelf de belangrijkste oriëntatie. In andere gevallen zijn de gesprekken meer gericht op de wijze waarop mensen met de omgeving omgaan. In Tabel 2 is de karakterisering van de gesprekken samengevat.

Tabel 2 Karakterisering van vier gesprekken over ruimte, natuur en landschap

Gemotiveerd vanuit	Gericht op	
	Fysiek – ruimtelijke orde	Sociaal-ruimtelijke orde
Belang / Systeem / Verstand	Emancipatie	Evenwicht
Waarde / Leefwereld / Gevoel	Kwaliteit	Heterarchie

Meerwaarde van het onderscheiden van vier gesprekken

De vier gesprekken zijn samengevat in Tabel 3. Het is duidelijk dat de schuivende panelen, waar hoofdstuk 1 gewag van maakte, heel verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. De trend is niet eendimensionaal, zoals bijvoorbeeld toelichtingen op het nieuwe Omgevingswet ons trachten duidelijk te maken. De ontwikkeling van gesprek tot gesprek omvat veel meer dan een verhaal als 'we kregen te veel regels en te veel overheidsbemoediging en daar moeten we nodig vanaf'.

De vier gesprekken laten vooral zien dat duiding meer omvat dan zomaar een voorkeur voor een bepaalde opvatting. Ze blijken zowel interne als externe samenhang te vertonen. De interne samenhang binnen de gesprekken komt naar voren in een specifieke manier van spreken over ruimtelijke ordening enerzijds en natuur en landschap anderzijds. De externe samenhang van de gesprekken zit zoals hierboven opgemerkt, in de relatie met algemene trends in de samenleving. Deze relatie is tweezijdig: deels gaan de gesprekken mee met de tijdgeest, deels geven ze vorm aan de tijdgeest.

Tabel 3 Vier gesprekken over de publieke opgaven voor ruimte, natuur en landschap

Aspect	Emancipatie	Evenwicht	Kwaliteit	Heterarchie
Diagnose	Er is te weinig aandacht en geld voor woningbouw, natuur, ..., enz.	Zonder ordening en evenwichtige afweging staan zwakke belangen aan de kant	Inhoudelijke kwaliteit is op de achtergrond geraakt	Systemen remmen positieve krachten in de samenleving.
Therapie	Verwaarloosde belangen moeten volop meedoen.	Evenwichtige afwegingen vanuit alle belangen	Kans geven aan nieuwe ideeën en vakmanschap	Nieuwe relaties en werkvormen
Ruimtelijke ordening	Middel om doel te realiseren	Proces om tot afweging te komen	Kwaliteitskader voor uitvoering.	Vorm om uit te nodigen tot betrokkenheid en mensen te verbinden
Natuur	Natuurgebieden moeten worden beschermd.	Natuur is één van de belangen die moet worden afgewogen. Natuurbeheer volgt op ruimtelijke keuzen	Natuurbeheer richten op hoogwaardige natuur. De nieuwe wildernis	Natuurinitiatieven van burgers stimuleren
Landschap	In dat kader moeten mooie landschappen worden behouden.	Landschapszorg is een aspect van de ruimtelijke ordening.	Landschap is het object van een ontwerpogave.	Landschap is een onderdeel van meevoudige identiteit

Ontspringen van een nieuwe duiding

De vierdeling uit Tabel 2 kan ons gemakkelijk op het verkeerde been zetten. Een matrix als deze geeft de suggestie dat de wereld is opgesloten in vier mogelijkheden. Toch is dit schema niet meer dan een karakterisering achteraf, het is geen kader waar we niet aan kunnen ontsnappen. Het dynamische beeld van de vier gesprekken als reactie op elkaar (Figuur 7) roept daarentegen wel de vraag op wat de opvolger van het laatste gesprek zal zijn en of deze opvolger al kan worden waargenomen.

Op grond van Figuur 7 is te verwachten dat de situatie van heterarchie wordt opgevolgd door een meer inhoudelijk gesprek over de omgeving. En dat dient zich op dit moment inderdaad aan. Het gesprek krijgt een zwaarder inhoudelijk normatieve component, waarin het oplossen van mondiale uitdagingen een grote rol zal spelen. Bijvoorbeeld over:

- De opgave voor levensvatbare en leefbare steden, gezien de mondiale verstedelijking: we moeten Nederland als stadsstaat ontwikkelen.
- De relatie tussen omgeving en goed samenleven, om het maar heel breed te stellen: we moeten een omgeving hebben die grote migratiestromen aankan en bijdraagt aan sociale inclusie.
- De noodzaak tot energietransitie, resource-efficiency en biodiversiteitsbehoud als antwoord op de wereldwijde klimaatverandering: we moeten hiervoor duidelijke kaders ontwikkelen.
- Nog inclusievere opvattingen van het begrip van de kwaliteit van de leefomgeving, waarin ook de gezondheid van mensen een grote rol speelt.

We leven in een tijdperk, dat ook wel antropoceen wordt genoemd, waarin de mens een dominante en soms desastreuze invloed heeft op de fysieke omgeving. Laten we daar ook naar gaan handelen. Maar op grond waarvan? De zoektocht naar een grondslag, gegeven de gesprekssituatie van heterarchie, staat centraal in het volgende hoofdstuk.

5 Grondslagen

"Het wordt tijd, dat de mens zijn doel kiest. Het wordt tijd, dat de mens de kiem van zijn hoogste verwachting plant." (Nietzsche: Also sprach Zarathustra)

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn vier gesprekken onderscheiden, waarin publieke, planmatige interventies met betrekking tot ruimte, natuur en landschap nader werden geduid. Het onderscheid tussen de verschillende gesprekken dat in het vorige hoofdstuk is gemaakt, is door zijn onbruikbaarheid achterhaald. Het is als zo vaak geprobeerd: het naast elkaar zetten van visies, discoursen of scenario's die fundamenteel van elkaar verschillen. Het is vaak onbeholpen en meestal onbruikbaar. Onbeholpen vooral als er weer een stramien van twee bij twee op de werkelijkheid wordt gelegd, waar vier alternatieven uit voortvloeien. Wat is dat voor werkelijkheid die zich altijd op twee dimensies manifesteert en bovendien op de dimensies altijd twee posities kan innemen? Er is iets voor te zeggen omdat het makkelijk en overzichtelijk is, maar dat is één dimensie met drie posities ook. Symmetrie houdt de werkelijkheid gevangen. Naast deze onbeholpen inkadering, is het ook onbruikbaar. De boodschap is dat de werkelijkheid verschillende gedaanten kan aannemen en dat dit bovendien leuk is om te zien. Maar wat betekent het voor het handelingsperspectief? Het leidt doorgaans niet tot keuze.

Het vorige hoofdstuk eindigde met de uitdagingen voor het antropoceen en de overgang naar een nieuw gesprek. Maar waar gaat dat gesprek over? Hoe moeten we dat gesprek voeren? Wat kunnen we in dat gesprek naar voren brengen als grondslagen voor handelen? Vooral de grondslagen zijn belangrijk voor deze studie. Om die te ontdekken doen we hier eerst een stap terug. We bespreken het verhaal van mensen die concreet bezig waren met de bescherming van de natuur of een beter inrichting van de ruimte. Hierbij gaat het niet meer om de analytische vraag hoe er over ruimte, natuur en landschap kan worden gesproken, maar om de prescriptieve vraag wat omgevingswijsheid in het antropoceen inhoudt.

Excurs: Grondhoudingen

De vraag naar grondslagen voor een prudente omgang met de omgeving wordt regelmatig vertaald in de vraag naar houding ten opzichte van de omgeving of van de natuur. Houdingen zijn belangrijk omdat deze de basis vormen waaruit het gedrag, i.c. de concrete omgang met de natuur, voortkomt. Dit komt ook terug in de recente aandacht voor levenskunst (Foucault, 1995; Schmid, 2004; Van Tongeren, 2012). Wim Zweers (1994) bijvoorbeeld onderscheidt zes grondhoudingen ten opzichte van de natuur. Een grondhouding omvat een met elkaar samenhangend natuurbeeld en zelfbeeld voor de natuur en de verhouding tot andere mensen. Een grondhouding is fundamenteeler dan een opvatting; een houding heeft een relatie met gedrag. Daarmee dragen grondhoudingen bij aan het begrijpen van zowel gedrag als opvattingen. De zes grondhoudingen die Zweers onderscheidt, zijn:

- De mens als despoot en als heerser over de natuur. Deze houding gaat vaak gepaard aan technologisch optimisme.
- De mens als verlicht heerser. De mens heeft overheersing en eigenbelang tot doel, maar veel meer oog voor fysieke grens of nadelen van ingrijpen in de natuur.
- De mens als rentmeester, die de aarde zorgvuldig beheert in naam van iets of iemand anders. Deze houding is veelal Christelijk geïnspireerd.
- De mens als partner van de natuur. De natuur staat op gelijke hoogte als de mens. Beide zijn gelijkwaardig in hun gerichtheid op hun doeleinden. De mogelijkheid tot zelfordening wordt daarbij als natuurdoel gezien.
- De mens als participant aan de natuur. De mens is onderdeel van een groter universum. De gedachte dat natuur intrinsieke waarde heeft maakt hier deel van uit.
- Unio mystica. De natuur wordt hierbij als een spirituele instantie beschouwd, waar de mens in kan opgaan in een proces van mystieke vereniging.

Zweers gebruikt dit overzicht van houdingen als opstapje in een pleidooi ten gunste van de houdingen waarin mensen als *partner van of participant* aan de natuur worden gezien.

Er is meer onderzoek naar houdingen gedaan, zie bijvoorbeeld Buijs, 2009. Een andersoortige indeling van houdingen ten opzichte van de natuur wordt gegeven door Abma (2002) op basis van het werk van Nietzsche. Abma onderscheidt hierin een Dionysische, Apollinische en Socratische pool. De Dionysische pool staat voor het zintuigelijk emotionele; de Apollinische voor de beleving van schoonheid en de harmonie; de Socratische voor de rationele houding ten opzichte van de natuur. Dionysus beult zich af op een mountainbike in de wijngaarden op de heuvels van Thessalië; Apollo geniet rustig van het uitzicht vanaf de Olympus; Socrates ontdekt in een gesprek twee houdingen ten opzichte van de natuur tijdens een wandeling in het platteland rond Athene.

Een nieuw gesprek vraagt om nieuwe ervaringen, argumentaties en vergezichten, maar het is vooral inspirerend om zo'n gesprek te beginnen met de denkers, schrijvers en actievoerders die belangrijk zijn geweest voor de zorg voor de omgeving. Daartoe presenteren we in de volgende paragrafen de ideeën van vier aartsvaders van het omgevingsbeheer. Het ideeëngoed van deze oude activisten wordt gerelateerd aan dat van moderne denkers.

Hun ideeën worden getoetst aan de hand van een concreet vraagstuk uit het omgevingsbeheer: de ontpoldering van de Hedwigepolder. Deze kleine polder van bijna 3 km² ligt in Zeeuws-Vlaanderen aan de Schelde op de grens met België. De polder grenst aan het verdrinken land van Saeftinghe, een schorregebied dat is ontstaan door de Allerheiligenvloed van 1570. Deze vloed overstroemde al het land, dat honderden jaren daarvoor - in de 13^e eeuw - was ingepolderd.

De Schelde moet worden uitgebaggerd om de haven van Antwerpen bereikbaar te houden. Dit bedreigt de natuur in het verdrinken land van Saeftinghe. Om het uitdiepen te compenseren, is in het Vlaamse Sigmaplan het idee opgenomen om een aantal polders langs de Schelde te ont dijken. Dit zijn de Hertogin Hedwigepolder in Nederland en de Prosperpolder in België. Deze zouden samen met het verdrinken land van Saeftinghe een groot aaneengesloten natuurgebied langs de Schelde kunnen vormen. Het blijkt ook nog de goedkoopste manier van natuurcompensatie voor de verdieping van de Schelde te zijn.

Het plan is opgenomen in een verdrag tussen Nederland en Vlaanderen. In dit verdrag staat ook dat de ontpoldering wordt betaald door de Vlaamse overheid. Na een diepgaande maatschappelijke discussie en besluiten om eerst wel en dan weer niet te ontpolderen, heeft de Nederlandse overheid besloten om de ontpoldering toch door te laten, mede omdat Vlaanderen met een schadeclaim dreigde.

De situatie in de Hedwigepolder is prachtig beschreven door Chris de Stoop (2015). Hij komt uit het gebied en beschrijft vanuit een persoonlijk perspectief hoe de situatie in de polder en alle plannen daarvoor worden beleefd. Zijn boek is een impliciet pleidooi voor handhaven van het bestaande cultuurlandschap en wordt door velen zo ook gelezen.

Na vier voorzetten voor een nieuw gesprek komen we uiteindelijk uit bij een grondslag voor prudent omgaan met de omgeving in het antropoceen. Daarbij worden soms grote stappen gezet en boude veronderstellingen gedaan, maar dat past wel bij een essayistisch onderzoek als dit.

5.2 Oikofilie

Botanie als maatschappijkritiek

In de tweede helft van de negentiende eeuw kwam een nieuwe belangstelling voor natuur en landschap op. Eén van de bekende voorvechters en publicisten op het gebied van natuurbescherming en landschapszorg was Frederik Willem van Eeden (1929 - 1901). Hij was de vader van de bekende schrijver van *In de koele meren des doods* en stichter van de coöperatieve gemeenschap Walden in het Gooi: Frederik van Eeden. Vader Van Eeden beschreef zijn opvattingen in wandelverslagen, die zijn opgenomen in het boekje *Onkruid*, dat in 1974 nog is herdrukt. Hij is de uitvinder van het idee

natuurmonument. Van Eeden was een pionier van de natuurbescherming in Nederland, maar wordt hier besproken omdat hij model staat voor een bepaalde manier van denken over natuur en landschap die nog steeds aan de orde is.

In eerste instantie lijkt Van Eeden iemand die vooral met weemoed toekijkt op de bijna noodzakelijke achteruitgang van de natuur. Zelfs het temmen van de natuur door de mens ziet hij als vooruitgang. Het is immers een onderdeel van een groot natuurlijk proces. Maar hij beschrijft wel de teloorgang van natuurgebieden, die aan deze vooruitgang gepaard gaat, als vernietiging van schoonheid. En daar wil hij zich niet zonder meer bij neerleggen. Hij beschrijft deze manifestaties van schoonheid als monumenten der natuur, of ook wel als park der natuur.

Bij Van Eeden zijn genieten van de natuur en de historische sensatie met elkaar verbonden. 'Hij kijkt naar de natuur en ziet de geschiedenis' schrijft Klaas van Berkel (2006). Voor Van Eeden zijn natuurmonumenten dan ook monumenten van de geschiedenis. Dan gaat het hem niet zozeer om individuele natuurgebieden, maar om landschappen als geheel. Hij onderscheidt drie soorten landschappen: romantische landschappen waarin mensen slaaf van de natuur zijn, idyllische landschappen waarin mensen bondgenoot van de natuur zijn en prozaïsche landschappen waar mensen gebieders van de natuur zijn.¹⁸ Nederland valt in de laatste groep. Toch is Van Eeden daar niet negatief over. Hij schrijft (Van Eeden, 1862): *"onze polders, doorsneden met regtlijnige wegen en kanalen, beplant met lange reeksen van ijpen of wilgen, omzoomd door boschjes, hooischelven en kerktorentjes, hebben niets terugstootends. Zij spreken alleen van gezond verstand en welberekend eigenbelang. Er is niets doelloos in, al heeft het geheel ook weinig verheffing."*

Van Berkel (2006) herkent in het werk van Van Eeden drie motieven voor natuurbescherming en landschapszorg. Het eerste motief voor natuurbescherming komt voort uit de beleving van schoonheid. Maar daarnaast is, als tweede motief, het beschouwen van en de studie van de natuur ook een vorm van religie, een soort natuurreligie. Ten derde heeft Van Eeden een maatschappelijk motief. Natuurbeschouwing is volgens hem een vorm van zowel politieke als morele maatschappijkritiek. De stand van de natuur zegt iets over de stand van de samenleving. Botanica is een vorm van kritische reflectie. Niet door de natuur als ideaal tegenover de samenleving te stellen, wat we vaak zien, maar door de natuur in te zetten als metafoor voor maatschappelijke ontwikkelingen en te gebruiken als spiegel voor de maatschappij. In die metafoor staan woekerende schimmels en parasieten model voor maatschappelijke mechanismen. Maar Van Eeden gaat nog verder: de verloedering van de natuur staat model voor de verloedering van de Nederlandse cultuur door slechte invloeden vanuit het buitenland. Nivellering en de aantasting van de Nederlandse identiteit zijn twee negatieve ontwikkelingen die we vanuit de natuur kunnen lezen. De natuur levert het theoretisch gereedschap om de samenleving te analyseren.

Interessant is niet zozeer de inhoud van de opvattingen van Van Eeden, maar vooral de rol die de natuur speelt in de relatie tussen natuur en maatschappij. Natuur is voor hem niet een object van beschouwen, gebruiken of genieten, maar een bron voor een morele beschouwing over maatschappelijke ontwikkelingen. Dit leidt niet alleen tot maatschappijkritiek. Van Eeden ziet de wrede natuur ook als metafoor voor een wrede wereld, waarmee de natuur bron is voor berusting bij en aanvaarding van het grote wereldgebeuren.

Leve de vossenjacht

De ideeën van de uitvinder van het natuurmonument zijn meer dan een relict uit de negentiende eeuw. De hedendaagse Britse filosoof Roger Scruton heeft een visie op natuur en landschap geformuleerd, waarin wordt gepleit voor een natuurlijk bondgenootschap tussen de natuurbeweging en het conservatisme (Scruton, 2012). Net als Van Eeden legt Scruton een, op traditie gebaseerd, moreel verband tussen de natuur en de maatschappij. Hij verschilt met Van Eeden doordat hij dit minder gebruikt als diagnose van wat er aan de hand is en meer als therapie voor hoe we met de natuur om moeten gaan.

¹⁸ Coesel *et al.* (2007) laten zich vooral inspireren door de metafoor *bondgenoot*, die wij - op gezag van Van Berkel - niet beschouwen als de kern van het denken van Van Eeden.

Centraal in Scrutons visie staat de gedachte dat ruimtelijke inrichting, natuur- en landschapsbeheer alleen betekenis hebben als deze door mensen worden gedragen. En dit is alleen mogelijk als het lokale centraal staat. Alleen lokale verbanden tussen mensen onderling en tussen mensen en hun omgeving werken. Deze lokale verbanden dragen er aan bij dat het landschap overal zijn eigen karakter houdt. Homogenisering wordt voorkomen. Zonder lokale relaties nemen grote anonieme instituties (staten of ngo's) het heft in handen. Deze instituties zijn gericht op een doel en vinden altijd de middelen om zichzelf en het doel waarvoor ze bestaan overeind te houden, zelfs als dat doel allang is bereikt. Tegenover doelgerichte organisaties stelt Scruton de op gemeenschap gebaseerde verbanden. Deze spreken mensen aan, zijn levensvatbaar en leveren uiteindelijk een beter milieu op. Er is een gedeelde liefde voor de gezamenlijk gebruikte plek.

Zo redeneerde Van Eeden ook. Voor hem zijn de boeren van de Veluwe het grote voorbeeld. Het motief om deze verbanden te behouden, is volgens Scruton in wezen esthetisch van karakter. Mensen verzorgen het landschap niet vanwege een groots doel, maar omdat het beheren van de natuur en het verzorgen van het landschap tot een aansprekende omgeving leidt.

Scruton werkt dit uit aan de hand van de 18^e eeuwse filosoof Burke. Hij onderscheidt drie aspecten, die hij samenvat als: respect voor de doden, de stem van de traditie en het kleine peloton. Respect voor de doden impliceert volgens Scruton het respect voor de ongebornen, en daarmee respect voor de toekomstige mensheid. Deze solidariteit tussen de generaties is ook de kern van het duurzaamheidsconcept dat de Commissie Brundtland in 1987 introduceerde. Met het tweede aspect, de stem van de traditie, bedoelt Scruton dat de traditie mensen ertoe kan brengen om hun korte termijn eigenbelang te overstijgen. Met dit beroep op de traditie heeft Scruton bijvoorbeeld de vossenjacht verdedigd, die in Engeland zwaar ter discussie staat. Het derde aspect, het kleine peloton, ten slotte heeft betrekking op het belang van lokale verbanden. Deze vormen de kern van levende praktijken die regels van bovenaf overbodig maken.

Omgevingswijsheid?

Er is een interessant verband tussen de 19^e-eeuwse natuurbeschermer Van Eeden en de 21^e-eeuwse filosoof Scruton, die zich op zijn beurt baseert op de 17^e-eeuwer Burke. Zij denken op een vergelijkbare manier over de zorg voor de omgeving. De omgeving is als een huis, waar we niet alleen voor zorgen omdat het ons beschutting geeft, maar vooral omdat we ons erbij betrokken voelen. Het beheren van de natuur, zorgen voor het landschap en ordenen van de ruimte is vergelijkbaar met het onderhouden van onze tuin. Het beheren daarvan dient vanuit een lokaal perspectief te moeten gebeuren. In het lokale perspectief komen het motief voor omgevingsbeheer en de aanpak van het omgevingsbeheer bij elkaar. De vorm van Oikofilie legt daarbij veel nadruk op het historische landschapsbeeld. Dat mag niet te veel of te snel veranderen. Grote ingrepen zijn alleen in het uiterste geval nodig. De natuur in termen van biodiversiteit is geen doel op zich, maar alleen van belang als dit bij het historische landschap past.

De Hedwigepolder

Wat zouden deze ideeën betekenen voor de vraag naar het ontpolderen van de Hedwigepolder, het kleine stukje Zeeuws-Vlaanderen waar zoveel over is gediscussieerd? Moet deze nu wel of niet onder water worden gezet als natuurcompensatie voor het verdiepen van de Schelde? Voor Scruton is het duidelijk: handen af van de Hedwigepolder. Scruton zou betogen dat ontpolderen geen recht doet aan het kleine peloton dat de polder heeft gemaakt en zich nu inzet voor het behoud van de polder. Grote overheids machten duwen hier lokale belangen weg. Eerbied voor de voorouders betekent dat hun harde werk om de polder te ontginnen zichtbaar moet blijven. Het economisch belang dat er tegenover staat is evident en ook belangrijk, maar waarom niet gewoon verdiepen zonder ontpoldering.

5.3 De wereld van morgen

Planologie: de architectuur van de maatschappelijke ontwikkeling

De titel van deze paragraaf komt uit een boek van Joël Meijer de Casseres (1939) over de Verenigde Staten van Noord-Amerika. De Casseres maakte in de jaren dertig van de vorige eeuw een reis door de VS en raakte sterk onder de indruk wat hij daar zag. In die tijd waren de Verenigde Staten niet het

land van het liberalisme, maar van de New Deal, waarin toekomstdenken, scenario's bouwen en planmatig ingrijpen om de welvaart en welzijn te verbeteren centraal stonden. Planning was het Amerikaanse (!) antwoord op de beurscrash en de daarop volgende economische crisis van eind jaren twintig. Dit sprak De Casseres aan. "Planning is het instrument bij uitnemendheid om die opgave met succes te vervullen. Planning is vooruitzien", schreef hij.

De Casseres vond dat deze weg ook in Nederland zou moeten worden gevolgd, zeker op het punt van de ruimtelijke ontwikkeling. Binnen Nederland was hij een voorvechter van het idee van planning op regionaal niveau, waarin keuzen worden gemaakt op basis van holistisch onderzoek - een *Wesensschau* van maatschappelijke ontwikkelingen en ruimtelijke mogelijkheden - en een integraal beeld van de gewenste ontwikkelingen. De term *Wesensschau*, die De Casseres aan Husserl ontleende, betekent het begrijpen van het wezenlijke van een verschijnsel, zonder uit te gaan van een bepaalde theorie vooraf (De Casseres, z.j.). Integrale planning vanuit een hoger schaalniveau en *Wesensschau* vormen een twee-eenheid. De Casseres combineerde ze in een nieuw concept dat tot op vandaag de dag heeft standgehouden: planologie. Hij hoorde de term voor het eerst tijdens een stedenbouwkundig congres in Parijs noemen door George Benoit-Lévy, schrijft hij (De Casseres, 1929).

Voor De Casseres is planologie een noodzakelijk middel om welvaart en welzijn te realiseren. In zijn voorkeur voor integrale planning en holistische onderzoek blijkt een oriëntatie waarin idealen centraal staan. Lopende ontwikkelingen kunnen en moeten worden omgevormd naar ideale situaties, waarbij het ideaal niet zomaar een keuze is, maar een universeel karakter heeft. Voorbeelden van elders kunnen helpen om dit te realiseren.

In dat kader moet ook zijn opvatting over natuur worden gezien. De natuur is belangrijk vanwege haar esthetische functie voor de mens. De Casseres ziet het als taak van een regionaal plan om belangrijke natuurmonumenten 'uit hun isolatie te verlossen en tot een bron van vreugde en geluk voor velen te maken' (De Casseres, 1926). En met isolatie bedoelde hij geen ecologisch isolement, maar afsluiting van menselijke beleving. Later werkte hij zijn opvattingen over natuur en vooral landschap verder uit (De Casseres, 1948). Landschap wordt door De Casseres gedefinieerd als de waargenomen omgeving in esthetische zin. Landschapsschoon omvat het natuurschoon ("de bebossing"). De zorg voor het landschap is voor De Casseres vooral een esthetische opgave. Hij verwijst daarbij naar de opvattingen van Kant over schoonheid. Verder vindt hij dat de inrichting van het landschap gebaat is met decentralisatie.

De Casseres is een voorbeeld voor een nog steeds relevante gespreksinzet die kan bijdragen aan een prudente omgang met de omgeving. De kern van zijn denken is niet zozeer de idee van integrale planning of zijn voorkeur voor *Wesensschau*, zie beide nog steeds relevant zijn, maar veel meer de gedachte dat idealen niet in het verlengde liggen van de geschiedenis en kunnen worden afgeleid uit het bestaande, wat bij Scruton overheerst, maar het tegenovergestelde: idealen zijn nodig om het bestaande te verbeteren.

Overigens liep het met De Casseres niet goed af. Hij sleet nog tientallen jaren van zijn werkzame leven in de krochten van het toenmalige Ministerie van Landbouw. Daar was hij als visionair binnengehaald in de tijd dat de grote Sicco Mansholt minister was. Na het vertrek van Mansholt brokkelde zijn functie steeds verder af, tot er niets meer over was dan een permanent arbeidsconflict met zijn leidinggevendenden. Na zijn pensionering wilde hij nog een fundamenteel boek over het landschap schrijven (*Tractatus Terrarum: Mens en landschap*), maar dit verzandde, deels vanwege een conflict met de uitgever, maar ook hij er inhoudelijk niet uitkwam (Bosma, 2003, p.97). Joël Meijer De Casseres overleed in 1990.

'Yes, we can'¹⁹

In de tegenwoordige 'vloeiende' samenleving (Bauman, 2000) waarin enerzijds vaste waarden op drift lijken te zijn, constructivisme populair is en relativisme hoogtij lijkt te vieren, maar anderzijds toch een stevige behoefte bestaat aan visie, zekerheid en vaste uitgangspunten, is het moeilijk iemand te

¹⁹ Verkiezingslogan Barack Obama 2008

vinden, die zich, net als De Casseres bijna honderd jaar geleden, volledig richt op idealen en de waarden van de verlichting. Toch zijn ze er wel. Bijvoorbeeld de Amerikaanse filosofe Susan Neiman, de schrijfster van een standaardwerk over het kwaad (Neiman, 2004). Zij schrijft hierover niet alleen in abstracte termen, maar vertaalt deze direct naar vraagstukken van deze tijd (Neiman, 2015).

Een uitgangspunt van Neiman is dat we onze doelen niet moeten ontleen aan de bestaande situatie, maar aan idealen. We moeten verder kijken, denken en spreken dan de wereld zoals die is gegeven. Dat is het onderscheidende kenmerk dat mensen tot mens maakt. Idealen zijn volgens haar niet minder realistisch dan het idee dat alles draait om bestaande machtsverhoudingen. Dat laatste is volgens haar een vorm van pseudo-realisme.

Vervolgens is het de vraag waarop die idealen kunnen worden gebaseerd. Neiman gaat hiervoor uit van het werk van Immanuel Kant, de Verlichtingsdenker op wie ze in 1986 in Harvard promoveerde. Volgens haar geeft de Verlichting een grondslag voor actief optimisme en staat de Verlichting tegelijkertijd voor het zonder vooroordelen naar de wereld kijken zoals die is. De Verlichting respecteert de fundamentele kloof tussen zijn en moeten (*Sein und Sollen*) en reikt vaardigheden aan om de kloof tussen beide te overbruggen. Zij gaat nader in op vier op het werk van Kant gestoelde idealen: *geluk, eerbied, rede, hoop* (Figuur 8). We bespreken deze omdat ze ook belang zijn voor een prudente omgang met de omgeving.

Geluk is, zeker op het eerste gezicht, een antropocentrisch ideaal dat de mens boven de natuur lijkt te stellen. In die zin zou geluk eerder de uitbuiting van de omgeving dan een zorgvuldig beheer van de omgeving kunnen impliceren. Nu is geluk inderdaad een antropocentrisch ideaal, maar geluk betekent juist niet dat iedere menselijke ingreep zonder meer goed is. Geluk is een inclusief ideaal. Ook het rekening houden met de omgeving in al zijn betekenissen, kan onderdeel van geluk zijn. Geluk is immers ook dat men zich thuis voelt in zijn omgeving. Geluk kan daarom worden gezien als de grondslag voor het concept place making, dit is het scheppen van meer-dan-functionele omgevingen ofwel het creëren van plekken met betekenis (zie onder meer Healey, 2010).

Geluk is een belangrijk ideaal, omdat het ook een kritische functie heeft ten opzichte van andere idealen. Geluk als zelfstandig ideaal voorkomt dat grote verhalen, zoals het verhaal van de vooruitgang of het verhaal over efficiëntie, concreet geluk gaan domineren. Vooruitgang of efficiency worden vaak gebruikt om andere strevingen te onderdrukken. Het ideaal geluk vervult dan ook een kritische rol tegen elke vorm van absolutisme. Dit is van belang voor zowel ruimtelijke ordening als natuurbeheer. Het speelt bijvoorbeeld een rol bij de aanleg van grote infrastructurele werken, waar algemene belangen en belangen van individuen regelmatig tegenover elkaar komen te staan. Net zoals wel eens wordt gepleit voor het meten van het nationaal geluk in plaats van het nationaal inkomen zou ook hier een 'geluk-effectrapportage' of een 'gelukanalyse' wel eens tot andere conclusies voor de wijze van uitvoering kunnen leiden dan een milieueffectrapportage of een kosten-baten analyse.

Geluk is meer dan individuele genotsmaximalisatie. Juist omdat mensen een verschillende beleving van geluk kunnen hebben, stelt geluk eisen aan de manier waarop mensen samen keuzen maken. Daarmee raken we aan het volgende ideaal dat Neiman noemt: rede.

Rede is een ideaal met een meer instrumenteel karakter. Het slaat om de manier waarop we tot overeenstemming komen, of dat nou gaat over de normatieve, politieke, sociale of wetenschappelijke geschillen. Over al deze geschillen valt met rede te twisten. Redelijk twisten omvat logisch en consistent denken en redeneren en het zich verplaatsen in de mening van de ander.

In dit verband is de opvatting van de Amerikaanse pragmatische filosoof John Dewey (1859-1952) over omgevingszorg relevant (McDonald, 2004). Dewey keert zich principieel tegen het redeneren vanuit principiële uitgangspunten die een verplichting met zich meebrengen, zoals: de natuur heeft een intrinsieke waarde, dus moet worden beschermd.

*Principle are methods of inquiry and forecast which require verification by the event. (...)
Principles exist as hypothesis with which to experiment. (Dewey, 1922)*

Dewey gaat niet uit van morele verplichtingen, maar van morele overwegingen. Deze overwegingen kunnen zowel betrekking hebben op het object van handelen (zeehonden zijn zeldzaam), op het subject van handelen (wij houden van zeehonden) of op de aard van het handelen zelf (kokkelvisserij tast de habitat van zeehonden ernstig aan). Geen van deze overwegingen is volgens Dewey belangrijker dan een andere. Hij denkt principieel holistisch en vindt alle soorten grondslagen even belangrijk. In zijn opvatting moet omgevingswijsheid gebaseerd zijn op een geheel van functionele, ethische en esthetische gronden. Enkelvoudige grondslagen, of die nu aan het verleden of de toekomst zijn ontleend, kunnen wel onderdeel zijn van een soort checklist, maar zijn op zichzelf niet voldoende. Vanuit zijn redenering is bijvoorbeeld de gedachte dat natuur een intrinsieke waarde heeft of dat een soort dreigt uit te sterven, één van de overwegingen, maar niet de enige.

Universal agreement upon the abstract principle even if it existed would be of value only as a preliminary to cooperative undertaking of investigation and thoughtful planning; as a preparation in other words, for systematic and consistent reflection. (Dewey & Tufts, 1932)

Deze manier van denken is een intrinsiek onderdeel van de Nederlandse ruimtelijke ordening van de vorige eeuw. Ruimtelijke ordening is het instrument van de rede. Ten eerste doordat de methode van aanpak en het proces van besluiten alle overwegingen bevat die Dewey ook noemt. Maar ook omdat het concept ruimtelijk ordenen uit zijn aard redelijk is. De ruimtelijke ordening is er namelijk op gericht om ieder zijn eigen plek te geven. Fundamentele tegenstelling bijvoorbeeld die tussen nieuwe, spannende natuur ontwikkelen en het cultuurhistorisch waardevolle landschap te behouden, kunnen ruimtelijk worden opgelost door voor beide een eigen plek te reserveren. Ruimtelijk ordenen schept de mogelijkheid om vanuit een algemeen ideaal ieder de ruimte te geven om zijn eigen ideaal te realiseren.

Eerbied. Het derde ideaal dat Neiman in navolging van Kant beschrijft en dat ook grote betekenis heeft voor een prudente omgang met de omgeving, is *eerbied*. Eerbied is respect voor zowel het bestaande als het toekomstige. Eerbied omvat ook respect voor ieders belangen. In de omgevingszorg gaat het dan om het rekening houden met meerdere oplossingen voor natuur, landschap. Eerbied voor de omgeving omvat zowel het bestaande landschap, eerbied voor de diversiteit van de natuur, gevestigde belangen als toekomstige situaties. Eerbied is dus geen criterium om te kiezen tussen belangen of opties voor ruimtelijke interventies, maar een voorwaarde voor redelijke handelen. Het redelijk handelen is onmogelijk zonder eerbied. Redelijk handelen is de buitenkant, eerbied de binnenkant. Het is de houding van het redelijk handelen. Zonder eerbied verwordt redelijk handelen tot vorm of procedure.

Hoop. De laatste van de vier idealen die Neiman aan Kant ontleent is hoop. Hoop is een noodzakelijke voorwaarde voor een prudente omgang met de omgeving en voor beleid überhaupt. Hoop impliceert namelijk dat het zin heeft om in te grijpen. Hoop voorkomt ook dat redelijk handelen cynisch handelen wordt, wat met name in kringen van overheidsbeleid onder wisselende politiek aansturing veel voorkomt. Hoop is het overeind houden van idealen. Zonder hoop zal omgevingszorg zich beperken tot onderhoud en behoud van het bestaande. Nieuwe ideeën krijgen geen kans in omgevingszorg zonder hoop. Hoop doet leven en dat maakt dat klimaatbeleid of biodiversiteitsbeleid op hoop moet worden geschoeid.

Omgevingswijsheid?

De Casseres en Neiman staan fundamenteel anders in de wereld dan Van Eeden en Scruton, de helden uit de vorige paragraaf. De Casseres en Neiman (en vele ongenoemden met hen) redeneren niet vanuit het verleden, maar vanuit een kritiek op de huidige situatie. Een kritiek die gevoed wordt door idealen: de wereld is niet zoals die zou moeten zijn. Neiman en De Casseres vertegenwoordigen daarmee een wezenlijk andere oriëntatie dan Van Eeden en Scruton.

Voor de omgevingszorg impliceert deze oriëntatie dat het belangrijk is om te redeneren vanuit de op idealen gebaseerde gewenste toekomst. Beschikbare middelen of uitvoeringsmaatregelen mogen niet het uitgangspunt zijn voor de doelen die men nastreeft. Het idee van ruimtelijke kwaliteit, het idee van de waarde van de natuur of het idee van de betekenis van het landschap bijvoorbeeld komen niet voort uit de ruimte, de natuur of het landschap zelf, maar zijn kritische regulerende ideeën die helpen om bestaande situaties te interpreteren, te waarderen en concrete doelen voor actie te kiezen. In die

zin is hun natuur een onverschillige natuur (Roodhaan, 2005), die alleen betekenis krijgt in door mensen geformuleerde idealen.

De Casseres en Neiman redeneren beide vanuit idealen, maar wel op een iets andere manier. Neiman vult deze meer formeel in: geluk, eerbied, rede en hoop hebben vooral betrekking op de manier waarop men iets doet. De Casseres gaat sneller over van planning als ideale maatschappelijk werkvorm om zaken te organiseren, naar een materiele invulling, in termen van de volgens hem ideale ruimtelijke en maatschappelijke inrichting. Hij wil bijvoorbeeld stad en land geschieden houden en kiest eerder voor gespreide dan voor geconcentreerde verstedelijking. De Casseres heeft daarbij opvattingen over landschap natuur, Neiman niet.

Bij beide echter impliceert het uitgaan van idealen ook een zorgvuldig proces om tot idealen te komen. Zonder zorgvuldig proces krijgen idealen als snel een onderdrukkend karakter, zoals de geschiedenis onomstotelijk heeft aangetoond.

De Hedwigepolder

Zou volgens De Casseres en Neiman de Hedwigepolder wel of niet onder water moeten worden gezet als natuurcompensatie voor het verdiepen van de Schelde? Zij zullen het benaderen vanuit idealen. Welk ideaal zit er achter de ontpoldering? Het compenseren van verloren gaande natuur elders zal hen aanspreken, maar ze zullen daarbij kritisch kijken naar het proces. De Casseres zal vragen naar de positie van de ontpoldering in een groter verband. Hij zal een goed beeld willen hebben van wat de Hedwigepolder in wezen is: een restje onrendabele landbouwgrond of een uniek landschap dat meer vertegenwoordigt dan het gebied zelf. Neiman zal heel kritisch zijn op de zorgvuldigheid van het proces: is er wel eerlijk met iedereen gecommuniceerd. Is aan iedereen recht gedaan of was men op zoek naar de gemakkelijkste oplossing gegeven de bestaande machtsverhoudingen. Was er de noodzaak tot compensatie en werd toen een gebied gevonden? Of was er hier al decennialang het idee dat dit een prachtig waternatuurgebied zou kunnen zijn? Wij denken dat ze tot de conclusie komen dat er, zeker aan Belgische kant, eerder sprake was van de noodzaak tot compensatie dan van een allang gekoesterde ideaalbeeld voor de ontwikkeling van het gebied. Het gegeven dat ontpoldering van de Hedwigepolder volledig betaald wordt door Vlaanderen, zou met name Neiman doen twijfelen aan de idealen van geluk, eerbied en rede achter dit project (zie ook Figuur 8).

Maar waar voor de helden van de vorige paragraaf ontpolderen uit den boze zou zijn, is het voor De Casseres en Neiman zowel het ontpolderen als het handhaven van de huidige situatie een denkbare optie. Door redelijk redeneren zal de keuze waarschijnlijk voor het ontpolderen uitvallen. Hun grootste bezwaar zal blijven dat schadeclaims die voortvloeien uit het verdrag met Vlaanderen een dergelijke redelijke discussie onmogelijk maken.



Figuur 8 Vier idealen voor omgevingswijsheid op basis van Neiman (2015).

5.4 Think global, act local

De grondslag voor de noodzaak tot of de opgave voor het publiek interveniëren in de omgeving wordt door sommigen ontleend aan dat in de geëvolueerde bestaande situatie en door anderen aan het idee dat het beter kan dan het bestaande. We willen hier niet zonder meer in kiezen, maar eerst onderzoeken of we deze tegenstelling kunnen overstijgen. Daarvoor is het de moeite waard om nader te kijken naar het gedachtegoed van iemand die zowel de regionale planning als het planologisch survey heeft uitgevonden en bovendien bijzonder succesvol was in het in de praktijk inzetten van ruimtelijke ingrepen voor het verbeteren van armoedige leefomstandigheden. Dat was Patrick Geddes.

Conservative surgery

Patrick Geddes werd in 1854 geboren in Schotland, in het kleine plaatsje Ballatar, dat zowel een bushalte en als een wandelroute aan hem heeft gewijd. Aan de universiteit van Dundee werd hij opgeleid als bioloog, een liefhebber van Darwin, maar hij ontpopte zich later als visionair sociale wetenschapper en planoloog. Je zou hem zelf als één van de eerste sociale wetenschappers kunnen betitelen. Hij was intensief betrokken bij de ontwikkeling van de stad Edinburgh en had daarbij met name aandacht voor de meest verloederde gedeelten. Voor deze buurten hanteerde hij een ruimtelijk concept dat bestond uit het uitvoeren van kleine ingrepen met grote gevolgen, een aanpak die hij betitelde als: *conservative surgery*. In Edinburg voegde hij verschillende kleine parallel liggende steegjes samen tot intieme pleintjes met daarom heen goede huizen voor de lager betaalden. Het planten van één of meer bomen in het midden van die pleintjes maakte daar integraal deel van uit. Bovendien hij voelde zich niet te goed om daar zelf ook te gaan wonen en actief te mee te doen aan schilderen en ander kluswerk. Deze aanpak in Edinburg paste hij later ook toe op andere plekken in de wereld, waaronder verschillende steden in India (Tyrwhitt, 1947).

Geddes besteedde veel aandacht aan het verspreiden van zijn ideeën. Hij werkte mee aan verschillende tentoonstellingen om zijn gedachtegoed verder bekend te maken. Zo ontwierp hij een paviljoen voor de wereldtentoonstelling in Gent in 1913. Ook begon hij een curieus museum in Edinburgh, *the Outlook Tower*. Hier liet hij vanuit zijn filosofie van planning op elke verdieping een andere manier van kijken naar de wereld liet zien. Op de begane grond kwam de toeschouwer terecht in een tentoonstelling over de mondiale ontwikkelingen en via verdiepingen gewijd aan Europa, Engeland en Schotland, kwam hij uiteindelijk op de bovenste verdieping bij een tentoonstelling over de ruimtelijke dynamiek van Edinburg. Het hoogtepunt was hier een *camera obscura*²⁰ waarmee een beeld van de stad 'live' op een grote ronde tafel werd geprojecteerd. Deze vorm van projectie is overigens nog steeds te zien.

Altijd combineerde Geddes een integrale visie met concrete kleine ingrepen: *think global, act local*. Dat volgde direct uit zijn wereldbeeld dat evolutionair van aard was. In deze evolutionaire visie past het idee dat een kleine ingreep iets groots kan teweeg brengen mits het op het goede moment en de goede plek plaatsvindt.

De ideeën van Geddes betroffen niet alleen een opvatting over de ideale manier van ingrijpen in de ruimtelijke dynamiek. Hij had ook een inhoudelijke opvattingen over een goede maatschappelijke en daarmee ook ruimtelijke orde. Ook op dit punt is zijn visie evolutionair. Steden vormen in zijn visie een cruciale stap in de ontwikkeling van de mensheid. Geddes zag de stad als culminatiepunt van de menselijke evolutie en de stedenbouw als een techniek om de mensheid een evolutionaire stap verder te brengen. Hij stelde de verstedelijking van de mensheid voor als een bijna noodzakelijke ontwikkeling. Dit is een hegeliaans - marxistisch trekje in het denken van Geddes. De fase waarnaar de mensheid nu op weg is, noemde hij het neo-technische tijdperk, wat de opvolger is van het paleo-technische tijdperk waarin de opkomst van de techniek dominant is. In het neo-technische tijdperk staat het evenwicht tussen natuur en techniek centraal. Goede steden kenmerken zich in dat tijdperk door een evenwichtige verhouding tussen wonen, werken, leren en eren, waarbij een groene inrichting een grote rol speelt. *By leaves we live*, vatte hij dit samen.

²⁰ Een *camera obscura* projecteert een beeld van de omgeving door een kleine gaatje op een oppervlakte.

Geddes voorstellen komen ook terug in het bekende idee van Ebenezer Howard: de tuinstad. De tuinstad wordt ten onrechte vaak opgevat als een ver uitgespreide stad met woonwijken in het groen, maar er zit ook de gedachte achter dat deze tuinstad speelt een specifieke rol heeft in de gradiënt tussen stad en platteland, die als een natuurlijke orde wordt opgevat. Deze opvatting krijgt ook veel kritiek van stedenbouwkundigen die veel meer economische en sociale dynamiek verwachten in een meer geconcentreerde stad. Ons gaat het hier echter niet zozeer om de opvattingen van Patrick Geddes over de vorm van de stad en de verhouding tussen stad en platteland, maar om de wijze waarop het ideale en het bestaande combineert in zijn uitgangspunt *think global, act local*.

De gebeurtenis

Van Patrick Geddes zetten we een grote stap naar de Sloveense filosoof Slavoi Žižek (geboren 1949). Geddes' uitgangspunten *Think Global, Act Local* en *Conservative Surgery* krijgen namelijk een extra betekenis als deze door Žižeks bril worden bekeken. Allereerst iets over zijn achtergrond. Žižek schrijft vaak over de relatie tussen ideologie en werkelijkheid. Dit is een spanningsveld dat hij aan den lijve heeft ondervonden in het Joegoslavië van Tito waar hij is opgegroeid. Ideologie heeft voor Žižek niet de betekenis van onwaar verhaal of vals bewustzijn. Hij vindt namelijk dat geen enkel symbolisch systeem de werkelijkheid kan weergeven. Maar je kunt er wel degelijk over discussiëren. Als zelfs een discussie niet meer mogelijk is, is er sprake van dictatuur, zegt Žižek.

Vanuit zijn interesse in de relatie tussen ideologie en werkelijkheid komt Žižek op het onderwerp revolutie. Wat hem in revoluties vooral interesseert is het revolutionaire moment. In één van zijn recente boeken denkt hij hierop door in termen van wat hij noemt: *event of gebeurtenis* (Žižek, 2015). Een gebeurtenis is iets dat zonder reden plaats vindt en dat heden, verleden en toekomst beslissend verandert. De gevolgen van een gebeurtenis zijn groter dan de oorzaken. Zie bijvoorbeeld de Berlijnse Muur, die eerder viel dan door de Oost-Duitse machthebbers gepland als gevolg van een ad hoc formulering tijdens een persconferentie. In de gebeurtenis ontstaat iets nieuws, dat de situatie fundamenteel verandert. Iets nieuws, dat ook een onthullend effect heeft. Het geeft de situatie beter weer dan de tot op dat moment geaccepteerde waarheden. Dit is het soort ervaring dat we volgens Žižek ook terugvinden in openbaringsreligies.

Kenmerkend voor een gebeurtenis ook, is dat het nieuwe niet automatisch voortvloeit uit een situatie. De gebeurtenis kan dan ook niet het gevolg zijn van de één of andere rationele constructie vooraf, maar ontstaat op het moment waarop deze plaatsvindt. Een gebeurtenis komt alleen tot stand als er iets tegenover een ontwikkeling wordt gesteld, dat niet uit die ontwikkeling zelf voortkomt, maar uit het onbehagen over die ontwikkeling. Een daad komt voort uit onbehagen, schrijft Žižek. Het is een uiting van een spanning tussen dat wat is en dat wat er niet is, zonder het laatste duidelijk te kunnen benoemen.

In het onbehagen zit ook zowel de overeenkomst als het verschil met de helden van de vorige paragraaf, De Casseres en Neiman. Ze gaan allen niet uit van het bestaande, dat is de overeenkomst. Maar ze verschillen van mening over de vraag of dit onbehagen überhaupt in de vorm van een ideaal onder woorden kan worden gebracht.

De overeenkomst met Patrick Geddes zit in het verband tussen de gebeurtenis en het uitgangspunt *think global, act local*. De globale visie en het lokale handelen komen in de gebeurtenis bij elkaar. Door het verbinden van het principe *think global, act local* aan de gebeurtenis, krijgt het *think global* ook een specifieke inkleuring: globaal denken heeft een onthullende karakter. De gebeurtenis is 'een onthulling van het zijn', is de uitdrukking die Žižek in navolging van Heidegger (2001) gebruikt. De gebeurtenis integreert de visie, die vooral gezien moet als onthulling, in het lokale. Of omgekeerd: daar waar het lokale door onthulling het universele weergeeft geldt *think global, act local*.

Daarnaast is de definitie van de gebeurtenis door Žižek als 'gevolgen die groter zijn dan de oorzaken', is een treffende typering van Geddes' *conservative surgery*. Met kleine op zich bescheiden ingrepen op het juiste moment en op de goede plek wordt iets groters tot stand gebracht dan de bescheiden ingreep zelf zou doen vermoeden.

Žižek geeft daarnaast een aantal interessante noties over milieu en natuur. Over klimaatverandering luidt hij – niet bijster origineel – de noodklok (Žižek, 2009): 'Onze wereld kampt met een reeks ernstige problemen. We kunnen die niet negeren, want dan stevenen we af op een ramp. Maar ik zie niet hoe het huidige globale politiek-economische systeem deze problemen het hoofd kan bieden. Neem nou het milieu. Het broeikaseffect zal, als het doorzet, een wereldwijde catastrofe veroorzaken. Ondertussen proberen wij de milieukwesties nog steeds voor het grootste deel via het markt-mechanisme aan te pakken. Dat werkt tot op zekere hoogte, zolang we tijd hebben om de markt zijn werk te laten doen. Maar die tijd hebben we niet. Het probleem is acuut, het vraagt om drastisch ingrijpen – nu.'

Wat betreft natuur is het interessant dat Žižek het idee van *Ecology without Nature* van Morton (2009) omarmt. Dit is een kritiek op de opvatting dat natuur überhaupt iets is, en bovendien iets is dat door de mens wordt aangetast. Ook natuur is voor Žižek een onderdeel van het symbolische systeem dat de werkelijkheid nooit kan weergeven. Een vergelijkbare notie vinden we terug in de al wat oudere kritiek op het concept 'natuurlijk evenwicht'. Žižek gaat nog radicaler mee om en ziet natuur zelfs als een nieuw 'opium voor het volk'. We zien dat hij nooit te beroerd is voor stevige opvattingen.

Betekenis van Geddes en Žižek voor een prudente omgang met de omgeving

Het idee *gebeurtenis* is van grote betekenis voor de omgevingszorg, met name voor de interpretatie van interventies. Interventies landen altijd in maatschappelijke processen die chaotischer zijn dan we doorgaans willen toegeven. Achteraf lijkt het of deze een bepaalde logica hebben, maar als je er middenin zit is dat heel anders. Midden in zo'n chaotisch proces wordt de logica van een ontwikkeling meer bepaald door specifieke ijkpunten dan door de grote ontwikkelingslijnen. De laatste worden pas achteraf gezien.

Iedere ingreep in de omgeving kan een *gebeurtenis* worden. Een plein, brug, weg, gebouw, station of een stadion kan een gebeurtenis zijn. De kans is het grootst op plekken die functioneel van grote betekenis zijn en tegelijkertijd symbool staan voor een trend of een ontwikkeling. Eigenlijk is dit de natte droom van iedere architect, landschapsarchitect of planner: zijn ruimtelijke interventie wordt een *gebeurtenis*. Maar ook een nieuw beleidsconcept om emissies aan te pakken of een keuze voor het niet ingrijpen in een natuurgebied, kunnen een gebeurtenis worden. Van belang hierbij is niet alleen de functionele betekenis, i.c. het effect op het daadwerkelijk gebruiken van de omgeving, maar ook de symbolische betekenis: de interventie als teken.

De mogelijkheid dat een interventie een gebeurtenis wordt leidt tot een uitgangspunt voor een prudente omgang met de omgeving: richt je op specifieke bepalende ingrepen. Op zijn minst is dit een vorm van *conservative surgery*, op zijn best wordt het een gebeurtenis. In het natuurbeheer neemt men dit ter harte, als er wordt gekozen voor aansprekende doelsoorten. Een dergelijke keuze heeft als gebeurtenis meer betekenis dan het bijsturen van het hele systeem, wat toch tot mislukken is gedoemd.

Conservative surgery lijkt vooral te maken te hebben met voortbouwen op het bestaande, aansluiten bij de *genius loci*, inpassing, enzovoort, enzovoort. Maar de kracht van *conservative surgery* is juist dat gebruik wordt gemaakt van het bestaande: een situatie wordt in een nieuw licht gezet en juist daarom roept het effect op. Dit varieert van het planten van een boom op een pleintje in India zoals Geddes deed, via het bouwen van een brug met een sprekende vorm, zoals de Zwaan in Rotterdam tot het gebruiken van een industrieterrein als (tijdelijk) natuurgebied.

De nadruk op lokaal handelen, wil natuurlijk niet zeggen dat een overheid geen visie op het geheel mag hebben. *Act local* begint bij *think global*. Maar het is essentieel dat een dergelijke visie de vorm heeft van een *Wesensschau* zoals De Casseres dit bepleitte. Een *Wesensschau* wordt extra belangrijk in een tijd van Big data, waarin in het de vraag is hoe de werkelijk relevante informatie kan bovendrijven in een zee van data. Een *Wesensschau* zelf kan ook een gebeurtenis op zich zijn. Denk aan sommige WRR-rapporten. Denk aan de lezing van de Amerikaanse hoogleraar economie Michael Porter, op 4 december 2001 in de Haagse Ridderzaal, waar de kiem werd gelegd voor het topsectoren-beleid. Denk aan het boek van voormalig minister Pieter Winsemius (1986) over milieubeleid. Denk aan de film van Al Gore over klimaatverandering. Of denk aan het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving over de energieke samenleving (Hajer, 2011). Dit waren alle momenten van *Wesensschau* die het karakter kregen van een gebeurtenis.

Een overheid kan in het omgevingsbeleid wel kiezen voor een vorm van *conservative surgery*, maar niet voor een gebeurtenis. De gebeurtenis is niet te plannen. Gebeurtenissen ontstaan veelal in het verzet tegen ontwikkelingen. Neem bijvoorbeeld het protest tegen de aanleg van de A27 door Amelisweerd of de boerenopstand tegen de ruilverkaveling in Tubbergen in 1971. Men heeft in beide gevallen niet zijn zin gekregen, maar het heeft toch een functioneel effect gehad. Bij Amelisweerd werd de weg verdiept aangelegd. Door het verzet tegen de ruilverkaveling Tubbergen werd de procedure van stemmen over de plannen aangepast. Wegblijvers werden niet meer automatisch als 'voor'-stemmers gezien. Maar minstens even belangrijk is dat dit verzet ook de werkelijkheid onthult: het schept nieuwe betekenissen. Na Tubbergen bijvoorbeeld kreeg het woord ruilverkaveling een heel andere lading. Hierdoor werden allerlei mensen aan het denken gezet. Hiermee stuiten we op het genoemde onthullende aspect van de gebeurtenis. De gebeurtenis heeft ook een leereffect: het onthult. *Think global* pakt niet in, maar onthult.

En de Hedwigepolder?

Wat er ook gaat gebeuren in de Hedwigepolder, het is sowieso 'een onthulling van het zijn'. De Hedwigepolder laat goed zien hoe techniek en economie, overheid en burger, natuur en landschap, verleden en toekomst, België en Nederland zich tot elkaar verhouden en hoe in een proces van lokale afhankelijkheden keuzen tot stand komen.

De realisatie van nieuwe natuur in de Hedwigepolder is op zich geen vernieuwing die iets onthult. Het is eerder een herhaling. De gebeurtenis zit vooral in wat het protest blootlegt: het verdwijnen van de politiek in een zee van technische keuzen, bestuurlijke afspraken en ruimtelijk juridische regels. Het Oostvaarderswold werd een gebeurtenis door het stopzetten van de ontwikkeling daarvan. Stopzetten van het ontpolderen zou de Hedwigepolder helemaal tot een gebeurtenis maken.

5.5 Maatschappelijke oefening

In deze paragraaf zetten we ons onderzoek naar grondslagen voor omgevingswijsheid voort met een benadering die noch het verleden verheerlijkt noch toekomstidealen centraal stelt, maar uitgaat van de principiële onbruikbaarheid van beide. Deze onbruikbaarheid ontstaat doordat beide posities te weinig eerbied hebben voor datgene wat ontspringt aan het heden. Zowel het verleden als de toekomst dringen het heden een sjabloon op dat de kenmerken negeert van wat er echt aan de hand is. Om daaraan te ontkomen gebruikten we in eerste instantie het lemma *think global, act local*, maar wat dat dan verder inhoudt, moeten we nog onderzoeken. Dat onderzoek doen we in deze paragraaf aan de hand van twee nieuwe helden: Jacobus Pieter Thijssse en Peter Sloterdijk. Maatschappelijke oefening is het banier dat hen verenigt.

Natuursport

In 1896 richtte Jacobus Pieter Thijssse samen met zijn vriend Eli Heimans het tijdschrift *De Levende Natuur* op. Zoals zij schrijven: een tijdschrift over 'de voldoening over de genietingen die de natuurkennis meebrengt' (Garthof, 1965, onderstreping WdH). Zij noemden het een tijdschrift over natuursport.

Heimans en Thijssse zijn beiden enorm belangrijk geweest voor de ontwikkeling van het natuurbeheer in Nederland. Zij stelden een norm, deden veel aan educatie, en waren succesvol met het uitvoeren van acties voor het behoud van de natuur in Nederland. Een enorm belangrijk medium voor Thijssse waren de negentien Verkade albums die vanaf 1906 verschenen. Hierin beschreef hij simpel en aantrekkelijk zijn tochten door verschillende delen van Nederland. Deze albums hebben lange tijd het beeld van het landschap bepaald en bepalen het nog steeds. In dit zin is het verschijnen van zijn albums op zich al een gebeurtenis, zoals dat in het vorige hoofdstuk werd beschreven. De albums vormden en vormen het referentiebeeld van menig natuur- en landschapsbeschermer. Thijssse was ook de oprichter van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten en was actief in talloze commissies die zich bezighielden met de inrichting van Nederland.

Voor dit onderzoek naar omgevingswijsheid is Thijssse met name interessant vanwege het concept *natuursport* dat hij een tijdlang gebruikte. Hij gebruikte dit begrip zowel in *De Levende Natuur* als in

verschillende boekjes die hij met Heimans schreef in de jaren negentig van de 19^e eeuw. In de laatste decennia van de 19^e eeuw ontstond in Nederland in navolging van Engeland sport als een nieuw maatschappelijk verschijnsel. Het was niet vreemd dat het actief genieten van de natuur, door Thijssse ook sport werd genoemd.

Het idee natuursport gaat meer over natuur en landschap dan over interventies in de omgeving in het algemeen. Het geeft het belang aan van het actief bezig zijn met natuur en landschap en impliceert ook dat dit leuk mag zijn. 'Natuurgenet', en 'een streven naar levensvervulling' zo noemde Thijssse het in een boekje over natuurbescherming en landschapszorg van vlak na de oorlog, waarin hij ook zijn ideeën over de rol van natuurkennis in het onderwijs uitwerkte (Thijssse, 1946). Maar wat voor natuur en landschap geldt, geldt ook voor de omgeving in het algemeen: een actieve omgang met de omgeving schept betekenis en maakt daarmee de omgeving tot plek.

In het concept natuursport ligt nog een bredere betekenis besloten, hoewel het de vraag is of Thijssse deze betekenis in zijn hoofd had toen hij het woord gebruikte. Sport is namelijk - binnen bepaalde regels - een creatieve activiteit. In sport en spel vormen regels een uitnodiging om nieuwe strategieën en praktijken te verzinnen. Sport impliceert ook een zekere competitie, die uitdaagt om iets steeds beter te doen. Wat dit betreft helpen regels zelfs bij tot stand komen van innovaties. Niet voor niets noemde Johan Huizinga (1938) in zijn *Homo Ludens* spelen een wezenlijk kenmerk van het menszijn. Hij was er van overtuigd dat spelen de grondslag vormt voor sociaal-culturele ontwikkeling: iedere nieuwe culturele en sociale vorm begint met spel. Schiller (1795) was hiervoor de inspirator van Huizinga. In zijn opvatting maakt het spel de mens vrij en is het spel is een middel tot verandering dat tussen politiek (zie de benadering van De Casseres en Neiman) en de natuur (zie de benadering van Van Eeden en Scruton) in staat. Spel is dan ook een vorm van ethiek, beweert de cynische filosoof Michel Onfray. Moraalsystemen zijn gewoonlijk gebaseerd op functionaliteit, nut of plicht. Maar er bestaat ook een speelse opvatting van ethiek. De ethiek is een spel: 'ze is niet alleen een kunst, maar doet bovendien een beroep op wat er in ons huist aan strijd lust.' (Onfray, 1992).

Je moet je leven veranderen

Het idee van sportieve oefening, al dan niet in de natuur, als vorm van genot, ontwikkeling en ethiek, komen we ook tegen in het werk van een hedendaags denker, Peter Sloterdijk. Sloterdijk is één van de meest creatieven onder de hedendaagse filosofen. In ieder boek opnieuw komt hij in een beeldende stijl en vanuit een breed overzicht tot een geheel nieuw concept dat grip geeft op de kern van maatschappelijke ontwikkelingen in al zijn componenten - sociaal, politiek, cultureel. Kynisme, Euro-taoïsme, sferen, kristalpaleis, immunologie zijn concepten die zijn pen passeerden. Zijn boeken richten zich vooral op een analyse van wat er speelt, meer op diagnose dan op therapie.

Zijn meest 'therapeutische' boek is *Je moet je leven veranderen* (Sloterdijk, 2011). Hij vraagt zich daarin af wat de grondslag voor goed handelen is in een maatschappij vol diversiteit, waarin houvast lijkt te ontbreken. Deze maatschappij typeerde hij in het derde deel van zijn trilogie *Sferen* met het trefwoord *Schuim* (Sloterdijk, 2009). Schuim staat voor een systeem dat bestaat uit kleine initiatieven, die als geheel een enorme vitaliteit bezitten omdat er altijd wel een nieuw initiatief ontstaat. Schuim is een geheel van kleine belletjes, die over elkaar heen buitelen, ontstaan en uiteenvallen. Iedere schuimbel staat op zich, maar is altijd verbonden met meerdere andere schuimbellen. Als geheel beweegt het zich langzaam in een niet vooraf bepaalde richting. Geheel en delen zijn afhankelijk van elkaar. Het mechanisme van de ontwikkelingen in het schuim is dat van de nabootsing. Activiteiten zijn voorbeeld voor elkaar en proberen het in hun situatie net zo te doen. Voor Sloterdijk is de maatschappij met schuim als karakteristiek, de opvolger van de traditionele maatschappij gebaseerd op hiërarchische relaties (deze karakteriseert hij als bol) en de moderne maatschappij met zijn functionele verbanden (die hij karakteriseert als *globe*).

In deze als schuim getypeerde samenleving, waarin grote ideologieën worden gewantrouwd, kan slechts één opgave worden gesteld: je moet je leven veranderen. Want ook al zijn er geen algemeen gedeelde grondslagen, dat wil niet zeggen dat er geen gedeelde problemen zijn. Sloterdijk formuleert het aldus: "We hebben zelf een ecologische crisis teweeggebracht die zo ernstig lijkt dat het leven op aarde wellicht geheel onmogelijk wordt. Daarmee doemt een nieuw ethisch probleem op. [...] 'dat je je leven moet veranderen. Dit is een kosmopolitische ethiek, geldig voor iedereen en overal.' [...] 'Door oefening moet men tot een *Umwendung der Seele* komen; er is een ethische revolutie nodig."

Oefenen is voor Sloterdijk dan ook de grondslag voor elk relevant handelingsperspectief. Door te oefenen ontstaan richtingen, oplossingen, ideeën en ervaringen die helpen in het schuim een weg te vinden. De mens is wel eens getypeerd als een wezen dat geen genoeg neemt met de gegeven stand van zaken. Mensen oefenen voortdurend om hun leven te veranderen en daarmee zich zelf te herscheppen. Daarbij maakt men gebruik van rituelen en technieken. Deze stellen mensen in staat om boven zichzelf uit te stijgen en zich te beschermen tegen risico's. Dit soort antropotechnieken²¹, zoals Sloterdijk ze noemt, zijn daarom ook een vorm van immuuntechnieken, ook weer zo'n typisch Sloterdijk-woord. Oefenen helpt dan ook om maatschappelijke immuniteit op te bouwen.

Ecologisch imperatief

De omgevingszorg als idee en systeem kan worden opgevat als een antropotechniek op het niveau van de samenleving die is gericht op het realiseren van een immuunsysteem, dat voor de omgevingszorg kan worden vertaald als adaptieve en veerkrachtige omgeving. Deze antropotechniek noemen we in dit onderzoek maatschappelijke oefening. Als maatschappelijke oefening als kern van de omgevingszorg wordt opgevat, stelt dit eisen aan de manier waarop de omgevingszorg moet worden georganiseerd en in de praktijk vorm moet krijgen. Dan gaat het over plannings-, beleids-, en uitvoeringsprocessen. Maatschappelijke oefening stelt eisen aan de wijze van omgaan met belangen, wetgeving, gewoonten, planningsrituelen, enz.

Maar voorafgaand daaraan is de vraag, waarom we ons leven eigenlijk zouden moeten veranderen. Waar is dat oefenen op gericht? Volgens Sloterdijk is oefening nodig voor het voeren van een strijd op vijf fronten: de strijd tegen de honger, de strijd tegen de overbelasting van mens en milieu, de strijd tegen de seksuele nood, i.c. 'de emigratie ervan naar het economisch systeem', de strijd tegen heerschappij en vijandschap, en de strijd tegen de noodzaak om te sterven. Over elk van deze vijf valt heel veel te zeggen, maar voor een prudentie zorg voor de omgeving zijn met name het eerste en het tweede front relevant. Op deze twee fronten moeten we ons handelen volgens Sloterdijk baseren op het *ecologische imperatief* zoals dat is geformuleerd door de Duits Amerikaanse filosoof Hans Jonas. Het ecologisch imperatief luidt: *handel zo dat de gevolgen van jouw handelen niet in strijd zijn met het voortbestaan van echt menselijk leven op aarde.*

Manschot (2016) trekt een vergelijkbare conclusie op basis van het motto van Nietzsche 'blijf de aarde trouw': *De enige werkelijkheid die alle mensen kan verbinden en in staat is een categorisch imperatief op te leggen is de aarde.* Hierbij bedoelt hij met de aarde niet een abstract en esoterisch Gaia-begrip, maar het concrete en het lokale.

Het ecologisch imperatief is een moderne en minder individualistische variant van het categorische imperatief dat door Immanuel Kant (1788) is gepostuleerd. Het categorisch imperatief stelt dat je moet handelen volgens een maxime – een subjectief voorschrift – waarvan je zou willen dat die ook als algemene wet voor iedereen kan dienen. Het ecologisch imperatief is meer op de toekomst gericht en gaat uit van een verantwoordelijkheid voor volgende generaties. Jonas baseert zijn imperatief op een natuurlijk gegeven dat voor iedere soort geldt: de band tussen ouders en kinderen. Het ecologisch imperatief speelt met name bij de bedreiging van deze natuurlijke band. Vandaar dat de ecologische crisis die de band met toekomstige generaties bedreigt, voor hem belangrijker is dan de een of andere utopie.

Deze bedreiging of *contrastervaring* zoals Manschot (2016) het noemt, is voor Jonas essentieel: 'De ervaring van het *malum* komt oneindig veel gemakkelijker tot ons dan de ervaring van het *bonum*; zij is directer, meeslepender, minder afhankelijk van verschillen in opvatting of smaak', schrijft Jonas (2011). Een mooie verwoording van dit *malum* is de ervaring van *landschapspijn* die Jantien de Boer beschreef in haar artikel in de Leeuwarder Courant van 11 juni 2016. Dit soort ervaringen vormt de grondslag voor het door Jonas geformuleerde Ecologische Imperatief. Juist het *malum* zorgt ervoor dat de ervaring meer is dan een esthetische ervaring. Immanuel Kant (1790) zou het een verheven of sublieme ervaring noemen. Anders dan de schoonheidservaring is de dit een ervaring die angst aanjaagt en verwijst naar iets verschrikkelijks. Voor Kant is een essentieel aspect van de sublieme

²¹ Het idee antropotechniek komt niet uit de lucht vallen. Het is verwant met het concept technè van Aristoteles. Technè in combinatie met phronèsis helpt de mensheid verder (zie hoofdstuk 1).

ervaring dat hierin een verband wordt gelegd met een algemeen begrip, zoals het ecologisch imperatief. In de sublieme ervaring breekt als het ware een besef van de werkelijkheid door: dit is de situatie, dit is de opgave waar we voor staan.

Velen, die het ecologische imperatief op zich onderschrijven, achten het overbodig of zelfs principieel onjuist dat Jonas het imperatief probeert te grondvesten vanuit de natuurlijke banden tussen ouder en kind. Je hebt geen ontologie als onderbouwing voor een ethiek nodig, stelt bijvoorbeeld Hilary Putnam (2004). Susan Neiman, die in de vorige paragraaf is besproken, zal dit onderschrijven. Dit is echter een discussie die we hier laten liggen. Veel belangrijker is dat het ecologisch imperatief ervan uitgaat dat het goede handelen goed is, los van wat individuen zelf vinden, schrijft Rene Bos in zijn voorwoord in het boek van Jonas. Het is subjectief, maar wel algemeen, een notie die we ook aantreffen in de toelichting op esthetische oordelen door Immanuel Kant (1790).

Dit is ook een belangrijk uitgangspunt voor omgevingswijsheid. Het impliceert namelijk dat omgevingskwaliteit niet zomaar de uitkomst is van een afweging van individuele belangen of de uitkomst van een machtsstrijd. Markt en macht hebben niet het laatste woord.

Toenemende betekenis van oefenen

Oefenen zoals Sloterdijk het beschrijft en natuursport zoals Thijsse het gebruikte, lijken qua grondslagen ver uit elkaar te liggen. Oppervlakkig gezien is dat ook zo. Sloterdijk heeft het over grote maatschappelijke ontwikkelingen; Thijsse over de liefde voor de natuur die tot uitdrukking komt in en door actieve natuurbeleving. Maar toch. Actieve beleving van de natuur of het landschap is een vorm van oefenen waar het Sloterdijk (onder meer) ook om gaat. 'Natuursport' maakte niet voor niets onderdeel uit van de grote sociale bewegingen in de tweede helft van de 19^e eeuw (zie ook: Harmsen, 1973).

De omgeving kan een goede rol spelen in maatschappelijke oefening. Natuur en landschap vormen het decor voor allerlei vormen van oefenen (zie bijvoorbeeld De Haas *et al.*, 2012). In Rotterdam Zuid – een zogenaamde probleemwijk – is filosoof en vechtsporter Henk Oosterling begonnen met judo-, filosofie-, kook- en tuinierlessen voor basisschoolleerlingen (Oosterling, 2013). Deze lessen vergroten de lichamelijke en mentale kracht van leerlingen en versterkt hun relatie met de natuur.

Oefenen is op veel maatschappelijke terreinen aan de orde. Overal wordt geoefend. Veel mensen zijn aan het trainen of doen aan de een of andere vorm van geestelijk onderhoud. Oefenen past in de hernieuwde aandacht voor wat Foucault (1995) zelftechnieken heeft genoemd, daarbij geïnspireerd door het werk van Hadot (2003, 2005). Foucault beschouwt zelftechnieken als wezenlijk kenmerk van de mens, maar denkt daarbij vooral aan technieken die individuen in hun persoonlijke leven inzetten. De brede behoefte hieraan, die niet losstaat van de algemene trend van individualisering (Schnabel, 2004), blijkt uit de enorme lading aan zelfhulp- en levensstijlboeken die op de markt is verschenen. Schrijvers die verder gaan dan het niveau van oppervlakkige adviezen, zijn bijvoorbeeld Schmid (2004), die spreekt over 'groene levenskunst', en Van Tongeren (2012), die het concept levenskunst belicht vanuit een traditionele deugdenethiek.

Oefenen is meer dan een individuele opgave. Als het gaat over de competenties van de 21^e eeuw worden vaak concepten als 'leven lang leren' genoemd. Dit concept is nog sterk op individueel leren gericht, hoewel leren elders ook wordt voorgesteld als een institutionele opgave. Zo heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid leren als uitgangspunt voor een innovatieve economie voorgesteld (WRR, 2013).

Maatschappelijke oefening vindt plaats in of tussen de praktijken van groepen van burgers, organisaties, overheden of bedrijven. Maatschappelijk oefenen wil zeggen dat deze zo worden uitgevoerd dat ze zich op basis van ervaringen continu aanpassen en geen vast stramien blijven volgen.

Maatschappelijke oefening is concreet en plaatsgebonden: 'het eindige, concrete, ingebedde en voor overlevering geschikte bestaan' is de plek waar de oefening plaatsvindt. Hier raakt het denken van Sloterdijk aan dat van Scruton.

De omgevingszorg is een praktijk die uit zichzelf al het karakter heeft van een maatschappelijke oefening, maar dit karakter zeker nog verder kan ontwikkelen. De omgevingszorg is geen algoritme. Het gaat dan om doelzoekend handelen en een continue zoektocht naar hoe de samenleving zich ten opzichte van de omgeving moet verhouden.

Gezien de toenemende betekenis kan maatschappelijke oefening kan met recht tot kerncompetentie van de 21^e eeuw worden uitgeroepen. De duiding van de omgevingszorg als maatschappelijke oefening, moet in dit kader worden gezien. Deze duiding geeft een nieuwe betekenis aan natuur en landschap en kan zelfs dienen als criterium voor de kwaliteit van de ruimtelijke orde.

Het organiseren van de omgevingszorg zodat deze sterker het karakter krijgt van een maatschappelijke oefenvorm, stelt specifieke eisen. De volgende paragraaf geeft daarvoor een algemene richtlijn, die in het volgende hoofdstuk nader wordt geconcretiseerd. Maar eerst terug naar de Hedwigepolder.

Ondertussen in de Hedwigepolder

Wat heeft de Hedwigepolder aan het idee van omgevingszorg als een maatschappelijke oefening? Nu de polder al bijna ontdijkt is, valt er weinig meer te oefenen. Wel is er vanuit het oogpunt van maatschappelijke oefening een aantal interessante lessen te leren over het karakter van dit soort processen.

Op het eerste gezicht kan het de discussie over de Hedwigepolder worden beschouwd als een maatschappelijke oefening waarin is geprobeerd om technische en economische vooruitgang, in de vorm van het verder verdiepen van de Schelde, te verzoenen met het natuurbelang in en rond de Schelde. Vanuit een ecologische imperatief gezien is het de moeite waard om op allerlei manieren te experimenteren met de relatie tussen economie en ecologie. Het compenseren van natuur is één van de middelen hiervoor. In het geval van de Schelde kan het verlies aan natuurwaarde door uitdiepen worden gecompenseerd door de ontwikkeling van natte natuur in twee polders, aansluitend op het verdrongen land van Saeftinghe. Kortom, prima geoefend, mooi resultaat.

Toch blijkt het bereiken van dit inhoudelijke resultaat geen maatschappelijke oefening, maar puur onderhandeling. Het compensatieresultaat is een onderhandelingsresultaat. De keuze voor compensatie als middel geeft het natuurbelang een formele positie, zodat onderhandelen überhaupt mogelijk wordt. Bewoners, grondgebruikers en eigenaren in het gebied hebben een dergelijke positie niet. Compenseren is een vorm van onderhandelen die hoog over het gebied zelf heen gaat. Het is geen oefening omdat er niet gezamenlijk is geleerd en gezocht naar alternatieven.

In principe had compensatie wel als oefenvorm kunnen dienen, omdat het economie en ecologie probeert te verzoenen. De Hedwigepolder laat echter zien dat het een win-loose spel wordt als er te weinig vrijheidsgraden zijn. Compensatie is een waardenvraag die alleen technisch wordt beantwoord. Dit maakt oefenen onmogelijk. Oefenen is alleen mogelijk als er vrijheidsgraden zijn, zodat er echte creatieve oplossingen kunnen worden gevonden. Oefenen veronderstelt dat alle soorten discussies zich mogen aandienen.

Deze overwegingen hadden in de praktijk nooit een rol kunnen spelen. De Nederlandse en Vlaamse regering namen een besluit op basis van een overeenkomst waar ze zich beiden aan willen houden. De Nederlandse overheid hanteert voor dit soort ingrepen in het algemeen het compensatiebeginsel. De regering van Vlaanderen is begonnen met de procedure voor een schadeclaim als Nederland blijft talmen. Zo zitten partijen vast in diverse pad-afhankelijkheden en maakt de een of andere vorm van maatschappelijke oefening geen enkele kans.

Had het ecologische imperatief van Jonas deze discussie kunnen beslechten? Allereerst zou je kunnen stellen dat het compenseren van de Schelde uitdieping inderdaad nodig is om 'echt menselijk leven in de toekomst veilig te stellen'. Maar dan moet ook de daaraan voorafgaande vraag worden gesteld in hoeverre het uitdiepen van de Schelde op zichzelf wel nodig is. Vanuit het ecologisch imperatief gezien is de discussie over de Hedwigepolder daarvan niet de kern van de zaak.

5.6 Vier maximen en een nieuw imperatief?

Een emeritus hoogleraar politicologie karakteriseerde planologen eens als een eclecticisch volkje dat overal theorieën vandaan haalt, zonder zich te bekommeren om hun inhoudelijke samenhang en theoretische consistentie. Een dergelijk verwijt zou ook voor dit hoofdstuk kunnen gelden. Wat heeft de pragmatische idealist Thijssse in vredesnaam te maken met een theoreticus als Sloterdijk? Ze zijn beiden goede vertellers, dat hebben ze gemeen, maar hun werkelijkheidsopvatting verschilt danig. Hetzelfde geldt voor de andere duo's die in dit hoofdstuk zijn besproken.

Ook tussen de duo's zijn de verschillen gigantisch groot. Het conservatieve denken van Scruton verschilt fundamenteel het op de verlichting gebaseerde denken van Neiman. Sloterdijk en Žižek zijn weliswaar beiden losjes schrijvende denkers, maar verschillen zeer. Žižek noemde Sloterdijk een *right-wing philosopher*, wat zeker niet als aanbeveling was bedoeld. Al deze verschillen vragen erom verder in te gaan op samenhang en consistentie. Daarnaast wordt een opmaat gegeven voor het volgende hoofdstuk waarin de consequenties van maatschappelijke oefening voor de omgevingszorg meer concreet worden uitgewerkt.

Vier maximen voor een prudente omgevingszorg

Wat kunnen we leren van de vier duo's, wiens denken een bijdrage kan leveren aan een prudente omgang met de omgeving? Van Eeden en Scruton leren ons dat gehechtheid aan de eigen omgeving, gebaseerd op de traditie, een krachtige bron vormt voor zowel de doelen waar de ruimtelijk ordening zich op zou moeten richten, als de manier waarop dit moet gebeuren. Het esthetisch motief speelt hierbij een belangrijke rol. In een samenleving met veel wantrouwen ten opzichte van autoriteiten en veel waardering voor de betekenis van kleine initiatieven (*small is the new big*), is persoonlijke betrokkenheid een belangrijke notie, ook voor de concrete invulling van en het draagvlak voor overheidsbeleid. Hun maxime luidt: handel in de lijn van de traditie.

De Casseres en Neiman leren ons dat de gegeven situatie niet per definitie uitgangspunt voor handelen is. Wat ons tot mens maakt is dat we idealen kunnen verbeelden en ons doelen kunnen stellen. Het bestaande is daarvoor niet de norm. Deze wereld is niet de beste van alle mogelijke werelden. Dit is een belangrijk principe van omgevingswijsheid: ingrijpen in de omgeving is een middel om een leefbare wereld te realiseren. Wat niet wil niet zeggen dat alles anders moet: behoud van natuur of cultuur kan een vorm van verbetering zijn, maar niet met het argument dat het vroeger ook zo was. Het gaat om ethiek en niet om historiserende esthetiek. De Casseres en Neiman vinden het motief en de doelen voor interventies dan ook in een toekomst die beter is dan het bestaande. Hun maxime luidt: handel naar je idealen.

Geddes en Žižek onttrekken zich aan het verleden of de toekomst, en richten zich op het nu. Zij wijzen op het belang van concrete, eventueel kleine, ingrepen met meerwaarde. Zij gaan impliciet uit van de maxime: grijp zo in dat hiermee meer wordt bereikt dan alleen het doel van de ingreep zelf.

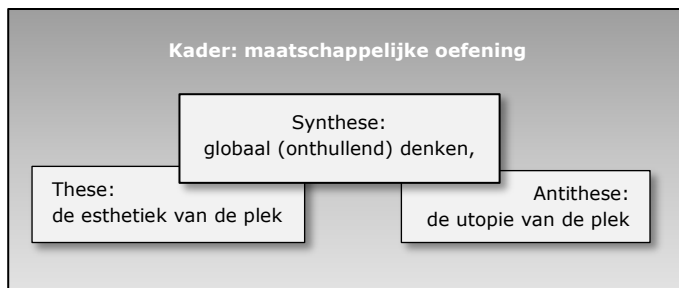
De gewaagde combinatie Thijssse en Sloterdijk ten slotte heeft een pragmatisch idealisme gemeen. Thijssse theoretiseert hier niet over, maar Sloterdijk leert ons dat in situaties waarin betrokkenheid vooral lokaal is, gedeelde kaders onduidelijk zijn en goede ingrepen moeilijk zijn te vinden, het streven naar continue verbetering het belangrijkste doel voor een prudente omgang met de omgeving zou moeten zijn. Dat is zijn invulling van *act local*. Hij verbindt dit wel aan het ecologisch imperatief, zijn *think global*. Zijn maxime luidt dan ook: 'door dagelijkse oefeningen de goede gewoonten van gemeenschappelijk overleven eigen maken.' (Sloterdijk, 2011, p.468)

Dialectiek van een nieuw imperatief

In trefwoorden samengevat baseren de eerste drie maximen zich respectievelijk op: het verleden, de toekomst en het nu. Kiezen tussen deze drie kan, ze wegedeneren ook, maar dit zal geen algemene instemming geven. Het enige dat rest is de acceptatie dat ze alle drie aan de orde zijn. Ze gaan samen, maar vallen niet samen. De vierde maxime, maatschappelijke oefening, neemt dit gegeven als startpunt. Maatschappelijke oefening is een ethische opgave, we moeten immers iets doen, maar hebben geen criteria voor verbeteren. Die moeten in het oefenen naar voren komen, waarbij functionele en esthetische aspecten naast elkaar staan, zonder samen te vallen. Daarmee omvat de

laatste maxime de eerste drie. Oefenen start bij persoonlijke betrokkenheid, heeft idealen nodig en is alleen mogelijk door lokaal te handelen en onthullend te denken.

Laten we hier nog eens dialectisch naar kijken (Figuur 9). Het denken over omgevingszorg vanuit de traditie en vanuit de esthetiek vormt als het ware de these. Het denken vanuit idealen staat hier tegenover als antithese. Het idee *think global, act local* vormt de synthese. Deze synthese moet niet historisch Hegeliaans worden opgevat in de zin van het opheffen van tegenstellingen, maar als een existentiële spanning tussen twee polen die tegenover elkaar blijven staan. Het inspelen op deze spanning gebeurt door het lokale handelen en het globale, onthullende denken constant met elkaar te confronteren. Het overleiden van deze spanning is waar het om gaat in maatschappelijke oefening. Doelen zijn hierbij geen constanten, maar onderdeel van de schuimende samenleving.



Figuur 9 These - antithese en synthese voor omgevingswijsheid

Het concept maatschappelijk oefenen veronderstelt een imperatief. Oefenen moet op zijn minst een richting hebben. Wie kan met gezag deze richting benoemen? In deze tijd is de richting voor de omgevingszorg nauw verweven met andere grote maatschappelijke vragen. De vraag naar een prudente omgevingszorg gaat daarbij veel verder dan een technische naar het goede management van de omgeving. Het zal geen persoon zijn die aanspoort een bepaalde richting op te gaan. Het zal ook geen politieke stroming of een wereldbeschouwing zijn. Deze zijn allemaal bij voorbaat verdacht in de ogen van degenen die moeten oefenen. Het enige dat op dit moment allen kan aanspreken is het wereldwijde onbehagen over klimaatverandering, landdegradatie, biodiversiteitsverlies, enzovoort. Het is een ecologisch onbehagen. Dit is eerder een *malum* dan een *bonum* en heeft juist daarom een mobiliserende werking, zoals Hans Jonas voorspelde.

Maar kunnen we uit het ecologisch onbehagen zonder meer het ecologische imperatief afleiden? Het ecologische imperatief blijft antropocentrisch doordat de solidariteit over de generaties centraal staat. Net zoals in het concept duurzaamheid. In beide valt de zorg voor onze kinderen samen met de zorg voor de omgeving.

Wij willen in gesprek met Jonas wijzen op een ander aspect van het ecologisch imperatief. De kern van het ecologisch imperatief zit daarbij niet alleen in de solidariteit tussen de generaties. Het is ook de gestelde opgave van het voortbestaan van echt menselijk leven (onderstreping WdH). Het kernwoord hierin is echt. Wat is echt? Iris Murdoch (2003) stelt dat door het geven van aandacht onder het uitstellen van een keuze, i.c. het overleiden van spanning, de goede keuze op een gegeven moment doorbreekt. Het goede ligt daarbij meer besloten in het proces van onthullen dan in het probleem zelf. Uitstellen van keuze, het aandachtig overleiden van spanningen is een belangrijk onderdeel van oefenen. Oefenen in de omgevingszorg bestaat dan ook met name uit het ontwikkelen van aandacht voor de omgeving en in het uithouden van spanningen. In de aandachtige oefening ontstaat het imperatief.

Maatschappelijke oefening verschuift de kern van de prudente zorg voor de omgeving van utopie, toekomstontwerpen en vergezichten naar de houding of oriëntatie achter de concrete keuzen die dagelijks gemaakt moeten worden. Dit gaat niet altijd om grootse vergezichten of diepe ethiek. Het gaat ook over de wijsheid van de gemeenteambtenaar die een keuze moet maken bij de toekenning van een vergunning, of om de wethouder die zich een houding moet geven als hij wordt benaderd door een grote projectontwikkelaar. In de volgende hoofdstukken werken we dit uit.

6 Herformulering

"De ware wereld hebben we afgeschaft: welke wereld bleef er over?"
(Nietzsche: Godenschemering)

6.1 Terugblik op het voorgaande

Onder het motto omgevingswijsheid, stelden we in dit onderzoek de vraag naar een prudente zorg voor de omgeving, met name vanuit het oogpunt van de 'klassieke' sociale praktijken ruimtelijke ordening, natuurbeheer en landschapszorg. We constateerden dat deze drie praktijken in de afgelopen decennia weliswaar sterk van vorm zijn veranderd, maar dat er binnen die veranderde vormen een constante is wat betreft kwaliteitsopvattingen en belangrijke locaties.

Daarna duiden we de opgaven voor de omgevingszorg als vier 'gesprekken' over respectievelijk emancipatie, afstemming, kwaliteit en heterarchie. Ieder gesprek probeert de tijdgeest op hun eigen manier te vatten. We typeerden de huidige gespreksituatie als vooral een heterarchie. Dit is een belangrijk gegeven voor het zoeken naar grondslagen, waarvoor we teruggrepen op de motieven van een viertal *godfathers* op het gebied van ruimtelijke ordening, natuurbeheer en landschapsonderhoud. Deze vier werden gekoppeld aan vier contemporaine denkers. De oriëntatie van dit viertal was gericht op – in trefwoorden – verleden, toekomst, gebeurtenis en oefenen. De laatste oriëntatie leek ons de meest vruchtbare, omdat deze de andere drie vormen omvat.

De volgende stap, die we in dit hoofdstuk zetten, heeft betrekking op een herformulering van de omgeving als subject en object. We beschrijven eerst een voorstel om de natuur als het subject van de omgevingszorg te beschouwen (par. 6.2). Vervolgens gaan we in op het object van omgevingszorg en op de betekenis ervan (par. 6.3).

6.2 Natuur als subject, een stout voorstel

We noemden in hoofdstuk 2 – met sympathie voor zijn gedurfde stap – dat Latour (2004, 2005) het voorstel doet om alle punten in netwerken van sociale relaties (actanten noemt hij ze) gelijk te behandelen. Een sociaal netwerk omvat ook 'dingen', zowel artefacten, abiotische natuur als levende natuur. Ons voorstel is nu om, met Latour, de omgeving niet louter als object te zien, maar ook als subject op te vatten. Laten we vervolgens die subjectieve omgeving aanduiden als natuur. De natuur is dan het 'subject zijn' van de omgeving. Het is de natuur die ons aanspreekt in de omgeving. Op het moment van aanspreken krijgt de ruimte betekenis en wordt deze ook landschap.

Dit is geen bewijsbare keuze, maar een voorstel: laten we het zo doen. Dit voorstel heeft het karakter van een *al sof*, zoals Kant (1790) het noemt, of een *fictie* zoals Vaihinger (2013) het noemt. Wij verdedigen deze fictie hier niet vanuit een structuurperspectief, wat Latours voorstelling van een netwerk met actanten in wezen toch is, maar vanuit een procesperspectief, waarin oefenen centraal staat.

Oefenen veronderstelt subjecten

Oefenen verlegt het perspectief op de omgevingszorg van inhoud en visie naar houding en oriëntatie. Oefenen vereist een oriëntatie waarin alles in het netwerk van de omgevingsplanner in principe evenveel aandacht krijgt. Oefenen in het kader van een prudente zorg voor de omgeving impliceert dat we de omgeving als subject opvatten. Sommigen gebruiken het woord partner in plaats van subject (Van de Klundert, 2008).

Het gaat bij oefenen om een houding van waaruit bijvoorbeeld de wethouder van een kustgemeente niet alleen aandacht geeft aan de projectontwikkelaar die in de duinen wil bouwen, maar ook aan de

duinen zelf. Natuurlijk hoeft hij niet alles even belangrijk te vinden en hij moet zeker keuzen maken over wat hij belangrijk vindt voor zijn gemeente, maar oefenen betekent dat hij zich daarvoor de duinen niet anders behandeld dan de bouwer.

Onze redenering is daarmee als volgt: (1) in een uitzichtloze tijd is oefenen de superieure vorm van wijs handelen; (2) oefenen doe je met een partner; (3) echt oefenen vereist een inclusief partnerschap. Als we het over het partnerschap van de omgeving hebben, gebruiken we vaak het woord natuur. Het is de natuur die ons overweldigt, de natuur die ons hindert, de natuur die ons inspireert, de natuur die ons iets doet of iets aandoet. Met andere woorden: de natuur is het meest subjectieve aspect van de omgeving, of anders gezegd: natuur is het aspect van de ruimte dat het meest het karakter van een subject heeft.

Eigenlijk is het subject zijn van de natuur het extreme antropoceen: alles is verweven en wordt als mens behandeld.

Alleen de concrete natuur is subject

Dit alles behoeft wel een *disclaimer*. Namelijk dat abstracties als 'de natuur is subject' of 'de natuur spreekt ons aan', altijd gepaard moeten gaan aan de waar-vraag: de vraag naar de concrete locatie. Ook voor de natuur geldt wat Sloterdijk (2003) zegt over mensen: dat het minder belangrijk is wat ze zijn dan waar ze zijn. De waar-vraag stellen impliceert dat de subjectiviteit van de omgeving geen betrekking heeft op de natuur of het landschap in het algemeen, maar altijd en alleen op een concrete manifestatie ervan. Dit kan een uitstervend dier zijn, maar ook een prachtig uitzicht. Alleen deze concrete manifestaties zijn de 'actanten' die in netwerken dezelfde rol kunnen spelen als menselijke 'actanten'.

Als de subjectieve omgeving niet concreet wordt ingevuld, dan wordt deze onderdeel van een niet-antropocentrisch groot verhaal, zoals 'het volk', 'de vooruitgang' of 'de revolutie' antropocentrische grote verhalen zijn. Zowel antropocentrische als niet-antropocentrische grote verhalen kunnen niet overtuigen, alleen overweldigen. Ze lijken tegenover elkaar te staan, maar staan eigenlijk naast elkaar op het punt van hun metafysische grondslag. Zonder de waar-vraag worden beide een vorm van quasi-mystiek denken, met alle beperkingen voor het denken die daar logisch uit voortvloeien. Ze staan tegenover een pluriforme, interactieve benadering, waarin de subjectieve omgeving in meedoet, niet als de natuur, want die bestaat niet, maar als naturen.

Representatie van de natuur

We realiseren ons dat het voorstel om de natuur als subject te zien, moeilijk is te aanvaarden. Menselijke actoren zijn voor ons gevoel toch iets anders dan dingen, ook al noemt Latour ze beide actanten. Natuurlijke dingen zien er anders uit, ze praten niet, genoeg reden voor twijfel over het voorstel.

We hebben twee overwegingen om het voorstel te verdedigen. De eerste overweging heeft betrekking op de subjecten van omgevingszorg in het algemeen. Want welk subject spreekt eigenlijk wel direct? In de zorg voor de omgeving worden ook mensen in veel gevallen door anderen vertegenwoordigd. Wat dit betreft is de situatie van menselijke en niet-menselijke actanten dezelfde. Beide hebben hun vertegenwoordigers, die op zich ook als actant in een netwerk opereren, hoewel geen vertegenwoordiger kan claimen exclusief namens andere subjecten te spreken. Discussies over de afzenders van claims zullen dan ook weinig opleveren, die zijn zinloos. De claim zelf is interessanter en relevanter dan degene die ze uitspreekt. We zouden ook kunnen zeggen dat in de omgevingszorg de menselijke en niet-menselijke sprekers achter claims even afwezig zijn.

De tweede overweging heeft betrekking op de aard van een subject. Wat is een subject eigenlijk? Is er eerst een autonoom subject dat vervolgens een besluit neemt om iets te doen? Dan is het inderdaad raar om de natuur als een subject voor te stellen. Maar is een subject niet veel meer iets dat in een handeling ontstaat? Zoals John Dewey (1916) zegt: *The self is not something ready-made, but something in continuous formation through choice of action*. Een autonoom 'ding' dat eerst bestaat en vervolgens iets gaat doen, past inderdaad niet goed bij het idee van de natuur als subject. Maar als een subject in interactie ontstaat, wordt de idee van de natuur als subject wel voorstelbaar. Denk aan Jac. P. Thijsse op het moment dat hij in zijn Verkadealbums op een nuchtere en opgeruimde toon de

natuur beschrijft alsof hij er in persoonlijk contact mee staat. Dan wordt de *Wei* iets persoonlijks, iets dat hem bijna letterlijk aanspreekt. In een interactief subjectbegrip, dat goed valt te rijmen met andere uitgangspunten in dit essay, is het dus minder vreemd dat de natuur als subject verschijnt, dan in een opvatting die het subject als een ding ziet.

Terugkeer van het categorisch imperatief

Als natuur subject is, dan heeft dit implicaties voor de uitgangspunten voor onze omgang met de natuur. Zowel het uitgangspunt dat mensen heersers over de natuur zijn, als het tegengestelde uitgangspunt dat mensen zich zouden moeten aanpassen aan een grote abstracte natuur die als een god het menselijk bestaan beheerst, passen slecht bij het idee van de natuur als subject. Keulartz (1995) beschrijft hoe beide standpunten, antropocentrisme en ecocentrisme, elkaar gevangen houden. Hij probeert onder deze tegenstelling uit te komen met behulp van het denken van Hannah Arendt voor wie pluraliteit de kern van samenleven in de maatschappij vormt.

Als pluraliteit wordt betrokken op de natuur als subject, betekent dit dat de 'naturen' interactief meedoen in een veld met veel subjecten. Als uitgangspunt hierbij kunnen we – net als Latour – terugvallen op het categorische imperatief van Immanuel Kant. Dit luidde in de Nederlandse vertaling van 2006, zoals we al zagen,

"Handel zo dat de maxime van je wil altijd tegelijk als principe van algemene wetgeving kan dienen." (Kant, 2006, p. 72)

Kant (2006, p.133) licht het verder als volgt toe.

"Dat wezen mag namelijk aan geen enkel doel worden onderworpen dat niet volgens een wet mogelijk is, die kan voortkomen uit de wil van het subject zelf dat iets ondergaat; dat subject mag dus nooit alleen als middel maar moet tegelijkertijd zelf als doel worden gebruikt."

Het is interessant dat Kant in dit citaat niet het woord 'mens', maar het woord 'wezen' gebruikt. Waarschijnlijk dacht Kant wel dat deze min of meer samenvallen, maar het is typisch voor hem om het zo algemeen te formuleren dat het daardoor toch preciezer wordt. Want wie weet, zijn er nog andere redelijke wezens dan alleen mensen. Of, wie weet, komt er een tijd waarin het idee van redelijke wezens wordt uitgebreid omdat het niet meer zo heel duidelijk is wat redelijk is. Of, een tijd waarin subject-zijn wordt opgevat als actant in een netwerk. Zoals Latour (1998) doet, als hij schrijft:

"Everything becomes clear if one applies this admirable Kant's sentence to elephants, biotopes and rivers: 'that [they] be subjected to no purpose which is not possible by a law which could have its origin in the will of the subject undergoing the action [let's say, the actor itself]. This condition requires that the subject [the actor] never be used simply as a means but at the same time as an end in itself.' (...) No entity is merely a mean. There are always also ends."

Dit is niet alleen een filosofische constructie. Biologisch onderzoek laat zien dat de grenzen tussen mens en dier, of tussen mens en leven in het algemeen, vaag zijn. Denk bijvoorbeeld aan het werk van Frans de Waal (onder meer 2009) over het gedrag van primaten, of aan het boek van Oudemans en Peeters (2014) over de subjectiviteit van planten.

De uitbreiding van het categorisch imperatief tot alle subjecten in het netwerk, maakt het ecologische imperatief in zekere zin overbodig. Het klassieke categorisch imperatief betreedt het toneel weer. Het categorische imperatief van alle subjecten kan bijna niet tot iets anders leiden dan het ecologische imperatief. Het laatste ligt besloten in het eerste. Het ecologische imperatief is een voorstel dat in de gemeenschap van alle subjecten vast zal worden aanvaard als grondwet. Maar de constitutionele regel (i.c. het categorisch imperatief) die een dergelijke gemeenschap veronderstelt, gaat daaraan vooraf.

Natuur als oefenpartner

Terug naar het oefenen. De ecologische crisis is één van de fronten waar volgens Sloterdijk het oefenen op moet worden ingezet. Op alle fronten die Sloterdijk onderscheidt (zie par. 5.5) worden in eerste instantie strategieën ontwikkeld van zelfbeperking en ascese. Dit hebben we ook gezien in het natuurbeheer. Toen duidelijk werd dat de vrije natuur verloren dreigde te gaan, werd gekozen voor het veiligstellen van natuurgebieden, waar de invloed van de mens beperkt moet blijven. De strijd

aan 'het front van de intensiteit' is wat natuur betreft een nieuwe fase ingetreden. Aan dit front moet de stap van zelfbeperking naar zelfverbetering worden gezet. Deze stap betekent ook dat het er om gaat – los van de fysieke invloed van de mens op de natuur - de natuur te bevrijden uit de conceptuele kluisters waarin de mens deze gevangen houdt. Natuur is geen vijand, natuur is niet zielig, natuur is een subject waarmee de oefening van een het voortdurend zoeken naar een nieuwe verhouding en naar nieuwe doelstellingen kan worden uitgevoerd.

Wildernis, maar dan anders

We reflecteren verder op het subject-zijn van de natuur. In de interactie mens - natuur verschijnt de natuur als iets dat geen mens is. Dit geldt zelfs voor de door de mens beïnvloede en gemaakte natuur, waarin de natuur staat voor het niet-menselijke aspect van die twee-eenheid. Natuuronderdelen zijn subjecten, zijn actanten, maar geen mensen. Het subject natuur maakt weliswaar onderdeel uit van de menselijke cultuur, want wij ervaren en denken de natuur vanuit menselijke concepten, maar dan gaat het over natuur in derde instantie. Hier gaat het om natuur in tweede instantie, die is opgenomen in praktijken (netwerken).

Natuur is wat zichzelf doelen stelt. Voor de één is dit het ongeplande, dat wat 'vanzelf' gebeurt. Voor de ander is dit het oorspronkelijke, dat waar mensen vanaf gedreven zijn. Voor weer een ander is dit het grootste, dat wat eerbied oproept.

Dit is interessant. Dit betekent dat wanneer mensen worden aangesproken door de natuur, dat in wezen een ontmoeting is met het spontane, het oorspronkelijke, het grootse. Het object van deze ervaring is de essentie van wat sommigen aanduiden als de wildernis. Maar dan wel wildernis in een andere betekenis dan wildernis als onontgonnen geografisch gebied. De wildernis spreekt mensen aan op de grenzen van het mens zijn.

Natuur is alles, wat niet door de mens is gemaakt vertrouwde een bekende, militante natuurbeschermer mij eens toe. Het was een verademing om het een keer zo duidelijk te horen zeggen. Hij bedoelde ook dat het natuurbeheer zich moet laten leiden door het principe om zo min mogelijk in te grijpen. Het met veel moeite in stand houden van half natuurlijk landschappen vond hij dan ook maar niets.

Iedereen is van de wereld en de wereld is van iedereen²²

Het bovenstaande klinkt mooi: de natuur als subject, die het spontane, het schijnbaar doelloze, het niet-technische en het niet-culturele in een netwerk inbrengt. Zo kunnen we de natuur zeker beleven. Maar het is wel erg theoretisch. Heeft het op enige manier praktische consequenties voor het onderwerp van dit onderzoek: een prudente omgang met de omgeving? Dat heeft het zeker. Het heeft bijvoorbeeld consequenties voor de ontmoetingsmogelijkheden. Een partner moet je kunnen ontmoeten. De natuur als subject impliceert daarom het maximaliseren van de mogelijkheden om elkaar te ontmoeten, zowel dichtbij huis als in natuurgebieden. Maximaal ontmoeten geldt voor alle groepen van de samenleving: jong en oud, rijk en arm, dom en slim, ziek en gezond, wit en zwart, man en vrouw. De ontmoeting mag geen voorrecht van een bepaalde groep zijn. Al deze groepen moeten in contact kunnen komen met de natuur.

Dit impliceert dat oefenen niet alleen betrekking heeft op de positieve contacten tussen natuurliefhebbers en natuur. Niet iedereen hoeft liefhebber of genietter te worden om het oefenen met de natuur vorm te geven. Ook degene voor wie natuur een irritante tegenstander is, oefent mee. Zoals de bewoners in Duiven die last hadden van vallende bladeren van de laanbomen en daarom naar de rechter stapte. Hun protest en de uitspraak van de rechter dat de overlast zich slechts tot een paar dagen per jaar beperkt, zijn vormen van oefenen.

Inmiddels ontstaan er in de praktijk steeds meer situaties waarin de natuur als rechtssubject wordt opgevat. Al in 2013 kende Nieuw Zeeland een status als rechtspersoon toe aan Te Urewera, een nationaal park in het noorden van Nieuw-Zeeland. In 2017 was de Nieuw-Zeelandse rivier Whanganui is de eerste rivier die is erkend als levend wezen. De rivier kan door deze erkenning beter worden beschermd. De juridische status van de rivier is nu dezelfde als die van een bedrijf. De overheid en de

²² Titel van een song van The Lau

Maori leveren elk een 'directielid' voor dit 'bedrijf' onder de naam 'gezicht voor de rivier'. Deze personen hebben de bevoegdheid om namens de rivier op te treden.

Ecuador en Bolivia hebben een vergelijkbare beslissing genomen voor de natuur in hun landen. De "wet van Moeder Natuur", zoals het daar wordt genoemd, geeft de natuur dezelfde rechten als de mens. In beide landen zijn deze rechten zijn expliciet opgenomen in de grondwet.

Maar ook in India kan iemand nu door een rivier voor de rechter gedaagd worden. Het hele ecosysteem van het Himalayagebergte in Uttarakhand, een staat in Noord-India, werd op 31 maart 2017 door het Indiase hooggerechtshof als rechtspersoon erkend. Het betreft 'alle rivieren, stroompjes, beekjes, meren, lucht, velden, valleien, jungles, bossen, moerassen, graslanden, bronnen en watervallen'. In dit gebied ontspringt de Yamunariver. Het besluit voor dit gebied volgt dan ook op een eerder besluit van 20 maart waarin de rivier de Ganges en de Yamuna als grootste zijrivier ervan, al rechtspersoon zijn geworden. Dit betekent dat in geval van bijvoorbeeld vervuiling de rivier rechtstreeks in de rechtbank kan worden vertegenwoordigd. Op die manier is het mogelijk om rechtstreeks een vergoeding te eisen voor ecologische schade. Er moet alleen worden bewezen dat de rivier schade lijdt en niet dat bijvoorbeeld de menselijke gezondheid te lijden heeft onder de vervuiling van de rivier. Bron: www.xyz.nl

De wildernis ligt ook buiten natuurgebieden

Sinds Van Eeden sr. zijn natuurgebieden monumenten, die bewaard moeten blijven en als monument beleefd moeten worden. Oefenen met de natuur zet het concept natuurgebied op de helling. Natuur als subject, als medespeler, wil namelijk voor alles zeggen dat natuur niet moet worden vereenzelvigd met gebieden. Een natuurgebied is slechts één van de omgangsvormen met de natuur. Maar de 'wildernis tussen de stoeptegels'²³ is dat ook, evenals de mussen op het dak. De natuur als oefenpartner moet overal te vinden zijn: in natuurgebieden, op het platteland en in de stad.

Dit principe is van belang voor de locatie van natuurgebieden. In het algemeen kan hierover vanuit het oogpunt van oefenen worden gezegd dat spreiding van natuurgebieden meer bij partnerschap past dan concentratie. Een grote randlengte is goed vanuit contactenoogpunt, ook al kan het slecht zijn vanuit beheersefficiëntie. Het laatste staat overigens op gespannen voet met het idee van oefenen met de natuur.

Verder geldt dat de gebieden waar mensen de natuur kunnen ontmoeten goed toegankelijk moeten zijn. Oefenen met de natuur omvat meer dan fysieke bereikbaarheid en toegankelijkheid. Dierenliefde bijvoorbeeld is een belangrijke non-territoriale oefenplek. Dit wordt door echte ecologen soms meewarig beschouwd, maar ook hiervoor geldt dat hierin de natuur oefenpartner is. Voor de één is de zorg voor een huisdier, voor runderen die sterven door gebrek aan wintervoedsel of voor zeehonden een ethische opgave, voor de ander een vorm van overdreven sentiment.

De wildernis: een land apart

De Canadese filosofen Donaldson en Kymlicka (2011) geven een uitwerking en nuancering van het idee van de natuur als subject in hun boek *Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights*. Zij benaderen de natuur vanuit een politiek perspectief. Dat betekent dat zij niet uitgaan van een intrinsieke waarde van de natuur, maar een grondslag zoeken in het principe van multiculturaliteit. Met name Kymlicka heeft hier veel over gepubliceerd (o.a.: Kymlicka, 2007). Voor hem is multiculturaliteit meer dan een individuele preferentie.

Vanuit dit principe van multiculturaliteit vatten Donaldson en Kymlicka de natuur op als een andere, onbekende cultuur. Het gaat hen vooral om dieren. Zij stellen voor om *wilde dieren* te behandelen als de bevolking van een ander land. *Huisdieren en landbouwhuisdieren* daarentegen moeten worden behandeld als medeburgers. Een derde groep dieren bevindt zich tussen beide in. Donaldson en Kymlicka noemen deze *denizens*, bewoners die niet de status van burger hebben. Volgens deze redenering is de Nederlandse natuur voor het overgrote deel een *denizen*.

²³ Zie De Haas *et al.*, 2014.

De redenering van Donaldson en Kymlicka verloopt analoog aan wat hiervoor is gesteld over oefenen en het subject van oefenen. In beide argumentaties wordt de positie van de natuur niet afgeleid uit de intrinsieke waarde van de natuur als subject, maar uit een relationeel principe, te weten oefenen of multiculturaliteit.

Hoe hoort het eigenlijk? Een paar omgangsvormen voor maximaal contact

De vormen voor het daadwerkelijk realiseren van het maximaal contact zijn legio. We noemen hier een paar voorbeelden, zonder volledig te willen zijn.

Oefenen met de natuur is onder meer een pleidooi voor een herwaardering van klassieke vormen van natuurbeheer. Denk aan een vriendenkring van de Hoge Veluwe of aan het Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid (IVN). Dit soort vormen worden vaak als belegen gekwalificeerd. Maar het zijn ook de kiemen voor een nieuwe vorm als *Communities of Practice* die zowel structuur als identiteit scheppen (Wenger, 2009). Denk hierbij ook aan de (nieuwe) vriendenkringen rond natuurparken. Sociale media kunnen een rol spelen om dergelijke kringen goed te laten draaien. Maar de mogelijkheden van sociale media reiken verder. Ze bieden ook een enorme kans voor wat ook wel *citizens science* wordt genoemd: burgers die (vaak met hun telefoon) gegevens verzamelen over natuur en landschap. Ook hiervan bestaan klassieke vormen, zoals het melden van aparte natuurverschijnselen in het VARA-radioprogramma Vroege Vogels.

Maximaal contact kan worden gerealiseerd in een aantal minder voor de hand liggende beheersvormen van natuurgebieden. Een gebied als de Oostvaardersplassen bijvoorbeeld, waar de autonome ontwikkeling van een vitale natuur het uitgangspunt is, leent zich ook voor vormen van gebruiksnatuur. Denk aan mozzarella van buffels of een geheel afgesloten monorail dwars door het gebied (De Haas *et al.*, 2013). Maarten Hajer, de voormalig directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving suggereerde ooit dat de Oostvaardersplassen de plek van het nationale schoolreisje zou kunnen zijn. Het omgekeerde geldt ook. Geef natuur meer ruimte in de stad, ook los van milieuzuiveringsfuncties, recreatief genieten of gebruiksfuncties van de natuur.

Verder kunnen we voor maximaal contact nog wijzen op de mogelijkheden worden geboden door *augmented reality*, waarin realiteit en extra informatie kunnen worden vermengd tot een nieuw omgevingsbeeld. Denk aan de rage rond Pokémon Go. Misschien zou Peirce (hoofdstuk 2) dit zelfs als vierde instantie opvatten.

6.3 Landschap als oefenruimte

De zoektocht naar grondslagen voor een prudente omgang met de omgeving bracht ons tot het uitgangspunt: 'oefenen om ons leven te veranderen', niet als individuele opgave maar als maatschappelijk imperatief. Een samenleving waarin oefenen centraal staat kan nieuwe problemen gemakkelijk opvangen of corrigeren. Of, Sloterdijk (2011) parafraserend: een samenleving waarin oefenen centraal staat, bouwt immuniteit op. In deze paragraaf gaan we na wat immuniteit betekent voor de omgeving, i.c. het landschap.

De omgeving is een geheel van interacties en betekenissen dat uiteengelegd kan worden in verschillende aspecten. In hoofdstuk 2 onderscheiden we hierin twee dimensies: een denotatieve en een performatieve. Op het kruispunt van beide komen ruimte, betekenissen en actoren (actanten volgens Latour) bij elkaar komen. Dit is het moment waarop actoren kennis van elkaar kunnen nemen, zich kunnen organiseren rond gemeenschappelijke zorgen, en tot consensus, compromis of conflict kunnen komen. Anders gezegd: dit is het moment waarop we *leren* ons tot elkaar te verhouden of waarop we *leren* wat het betekent om burger te zijn. Vandaar dat de omgeving ook oefenruimte is. Dit aspect van de omgeving noemen we landschap.

In zijn boek *Vreemd gaan en vreemd blijven* stelt Rudi Visker (2005), in navolging van Hannah Arendt, voor om de omgeving niet op te vatten en in te richten als een neutrale ruimte waar consensus moet heersen, maar als een plaats waar - ook onverenigbare - verschillen een vorm kunnen krijgen en daarmee zichtbaar kunnen worden, zonder de veronderstelling dat deze verschillen

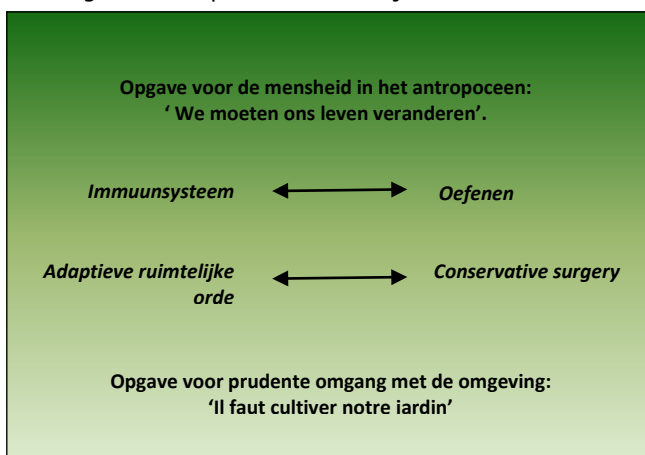
oplosbaar zijn.²⁴ 'Wat de mensen verenigt', stelt Hannah Arendt, 'is de ruimte tussen hen, en niet een of andere eigenschap in hen, bijvoorbeeld gemeenschappelijke waarden en overtuigingen.' (verwoord door Rudi Visker, *Filosofie Magazine*, 2005 /6). Met andere woorden: een publieke ruimte doet iets, ze maakt door haar ruimtelijkheid iets mogelijk: verschillen worden zichtbaar en drukken elkaar niet weg. Vanuit de vorige paragraaf geredeneerd zouden wij de woorden van Arendt willen parafraseren als: wat mensen en natuur verenigt is het landschap tussen hen en niet een of andere eigenschap in hen.

Het landschap is daarmee een ontmoetingsruimte, maar er komt nog iets bij. Het wordt door zijn inherent ruimtelijke traagheid ook een geïnstitutionaliseerde ontmoetingsruimte. Het landschap legt namelijk iets vast van eerdere ontmoetingen en tegenstellingen. Arendt (2009) geeft aan dat gedachten en gesprekken hierover moeten worden geëxpliciteerd in dingen, willen ze een publieke betekenis krijgen. Deze dingen kunnen kranten, boeken of websites zijn, maar kunnen zich ook ruimtelijk manifesteren in landschappen. In termen van Visker (weer parafraserend, omdat Visker het over een breder begrip van ruimte heeft): het landschap maakt tegenstellingen zichtbaar en maakt het daarom mogelijk om deze los te laten. Zichtbaarheid geeft een onzichtbare tegenstelling buiten ons een plaats. Het landschap ontlast daarmee. Wij geven een voorbeeld. Als een grote tegenstelling tussen boeren en natuurbeschermers zich heeft vertaald in een zichtbaar ander landschap, dan is die tegenstelling even geluwd, hoewel die in het denken van de partijen nog wel blijft bestaan. Hierop verder doordenkend, zou je met Arendt kunnen zeggen: de openbare ruimte, c.q. het landschap is geïnstitutionaliseerde vrijheid.

Landschap wordt vaak in verband gebracht met identiteit. Het idee van identiteit (Visker heeft het over eigenheid) is echter moeilijk te bevatten. We kunnen ons wel identificeren als bijvoorbeeld Belg, maar het is bij nadere beschouwing vaak onduidelijk wat dit precies inhoudt. Identiteit wordt pas goed duidelijk in de ontmoeting met een ander. Dit geldt ook voor de ontmoeting met de wildernis (zie vorige paragraaf) of met een vreemdeling. In deze ontmoeting van verschillen wordt de eigen identiteit ervaren als iets dat knelt of bevreemdt, wat weer een aanleiding is voor oefenen, dat eerder begint bij een *Malum* dan bij een *Bonum*, zoals we hebben beschreven in paragraaf 5.5. Het landschap geeft daarmee de omgeving de betekenis van oefenruimte: de plek waar dingen mogelijk worden, de plek waar de dialoog mogelijk wordt, de plek waar we oefenen.

Kenmerken van de oefenruimte

Oefenen draagt bij aan het opbouwen van immuniteit. Immuniteit betekent voor het landschap dat het landschap verschillen overeind houdt, veranderingen kan opvangen en ruimte biedt aan vernieuwingen, zonder bestaande kwaliteiten ongedaan te maken of verschillen te onderdrukken. In het geval van landschappen spreken we meestal eerder over adaptiviteit dan immuniteit (Figuur 10). De vraag die dan opkomt is: wat zijn de kenmerken van een immuun, c.q. adaptief landschap?



Figuur 10 Omgevingswijsheid als maatschappelijke oefening in het antropoceen, geïnspireerd door Sloterdijk (2011)

²⁴ Publieke ruimte wordt daarbij door Arendt en Visser niet alleen letterlijk opgevat als fysieke ruimte.

De vraag naar een adaptief landschap heeft veel te maken met de aloude vraag naar ruimtelijke of landschappelijke kwaliteit. Vele eeuwen nadenken daarover leren dat daarvoor geen eenduidige, concrete criteria bestaan. Vaste criteria of vormregels zouden wringen met het principe van maatschappelijke oefening dat we als uitgangspunt hebben genomen. In de tijd van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening is veel onderzoek gedaan naar ruimtelijke kwaliteit. De uitkomsten laven tussen enerzijds heel algemene, soms bijna esoterische principes en anderzijds gecompliceerde matrices die verzuipen in details. Zie voor een aantal studies die hier dieper op ingaan: Hooimeijer *et al.*, 2001; Van Assche & Jacobs, 2002.

Veel criteria voor ruimtelijke kwaliteit zijn principieel contextgevoelig, denk bijvoorbeeld aan criteria als openheid, afwisseling of contrast. Strikte toepassing van deze criteria zou waarschijnlijk leiden tot gelijkvormige landschappen. Criteria die zich loszingen van de concrete ruimtelijke context, zullen dan ook niet werken, laten ook prominenten als William 'Holly' White (1980) en Jane Jacobs (1961) zien. Daarom beperken we het antwoord op de vraag naar adaptiviteit tot een aantal algemene principes. Het gaat om principes voor het adaptieve landschap zelf, niet om principes voor interventies. Ofwel: waaraan herkennen we adaptieve landschappen? Hieronder wordt, in navolging van Boutellier (2011), een aantal onderling samenhangende kenmerken beschreven, die volgen uit verschillende soorten complexiteitswetenschappen, zoals chaostheorie, systeembioïologie of netwerkwijsheid. Deze wetenschappen gaan er van uit dat chaotische en gedifferentieerde systemen (en daarmee adaptieve, robuuste immuunsystemen) toch een zekere ordening kennen, niet als kader maar als principe.

Organische patronen van ontwikkeling en vernieuwing

Het eerste kenmerk is dat processen verlopen via *organische patronen* op grond van lokale afstemming en feedbackmechanismen. Denkt hierbij aan de patronen van een spreuwenzwerm, die ontstaan slechts uit drie lokale 'regels': de vogels zijn tot elkaar aangetrokken, ze bewegen dezelfde kant op en ze proberen botsingen te vermijden. Adaptieve landschappen moeten kunnen meedoen in dergelijke organische patronen van ontwikkeling en vernieuwing.

Organische patronen van ontwikkeling en vernieuwing vormen het eerste kenmerk van adaptiviteit. Deze zijn niet het gevolg van duidelijke drijvende krachten, maar bestaan uit een diffuus geheel met een groot aantal gelijktijdig aanwezige push en pull factoren. Ze worden organisch genoemd, maar lijken nog veel meer op de patronen van verandering op het internet. Met het internet als metafoor kunnen we beter begrijpen wat er aan de hand is. Systemen met deze 'internet'-kenmerken worden ook wel complexe adaptieve systemen genoemd (zie bijvoorbeeld Meyer *et al.*, 2014). Een complex adaptief netwerk is niet zonder richting: adaptiviteit leidt niet tot een evenwichtssituatie. De metafoor *schuim* die Peter Sloterdijk voor de samenleving gebruikt en waarop we in paragraaf 5.5 zijn ingegaan, is een metafoor voor een dergelijk adaptief systeem. Tot zover de metaforen.

Organische patronen van ontwikkeling en vernieuwing hebben natuurlijk altijd en overal plaatsgevonden. Zeker bezien vanuit grotere tijd- en ruimteschalen is alles een organische ontwikkeling, omdat iedere disruptie in het kader van een nog groter proces als evolutionaire stap kan worden gezien.

Hier gaat het om de schaal waar de omgevingszorg in Nederland of vergelijkbare landen zich op richt. Dan hebben organische patronen van verandering betrekking op bijvoorbeeld stedenbouwkundige discussies over open en gesloten bouwblokken, over stempels, over winkelstraten versus *malls*, over gespreid groen of over geconcentreerd groen in de stad, enz. De woorden om dit als een algemeen criterium te verwoorden schieten meestal te kort, zijn algemeenheid gezien zijn landschappen die onderdeel uitmaken van organische patronen van ontwikkeling de meer multifunctionele landschappen. Multifunctionele landschappen zijn adaptiever. De grote hoeveelheid interacties die door hoge dichtheden mogelijk wordt, vormt een bron voor ontwikkeling.

Dit is ook de boodschap van good old Jane Jacobs (1969). Zij constateerde in één van haar belangrijkste en meest invloedrijke boeken dat steden economische groei genereren door een combinatie van dichte netwerken, toevallige ontmoetingen en onbedoelde indirecte effecten.

Menging en multifunctionaliteit zijn een voorwaarde voor oefenen, zelfs als dit conflicten oproept. Daarmee is de stad de oefenruimte bij uitstek. Jane Jacobs (1961) en in navolging van haar vele anderen, stellen dat een hoge dichtheid voorwaarde is voor een gemengde levendige, creatieve en daarmee ook economisch succesvolle stad. Op een hoger schaalniveau (regio, Nederland, Europa) gezien, gaat het eerder om het mengen van gemengde en ongemengde plekken, of dicht en minder dichte gebieden, dan om egale menging overall. Het exemplarisch voorbeeld van menging op laag schaalniveau, is 'de stoep van Jane Jacobs' (1961). In haar studie *Life and Death of the Great American Cities*, gaf Jane Jacobs aan dat een ruime stoep met veel winkels, met wegverkeer daarnaast dat ook de ruimte heeft om te stoppen en te parkeren, een essentieel onderdeel is van zowel het economisch als het sociaal kapitaal van de stad. Jos Gadet (2011) heeft gepleit om ook de grote steden in Nederland (opnieuw) op deze manier te ontwikkelen. Deze visie ontmoette ook kritiek, onder meer van Lewis Mumford (1962), die stelde dat leefbaarheid van meer aspecten afhangt dan alleen levendigheid, zelfs als deze veel sociale veiligheid met zich meebrengt.

De grote hoeveelheid interacties die menging veroorzaakt, is belangrijker voor adaptiviteit dan de menging op zich. Een regio bijvoorbeeld met zowel industrie, infrastructuur als woongebieden lijkt zeer gedifferentieerd. Maar als deze onderling niets met elkaar te maken hebben en er dus weinig interactie is, zal deze regio wel bijdragen aan een gedifferentieerde ruimte, maar niets bij aan gedifferentieerd gebruik van de ruimte. Van een landschap als plek voor maatschappelijke oefening is in dat geval geen sprake.

Robuuste structuur

Een tweede kenmerk van adaptieve landschappen is dat deze als *gedifferentieerd netwerk* toch een zekere structuur hebben. Naast de menging en multifunctionaliteit, waar het voorgaande over ging, kenmerkt het adaptieve landschap zich ook door een structuur die het mogelijk maakt om de ruimte zonder veel aanpassingen op een andere manier te gebruiken. De structuur is hierbij geen randvoorwaarde, is ook geen gevolg, maar ontstaat in het organische proces van verandering. Multifunctionaliteit en robuuste structuur zijn twee kanten van dezelfde medaille.

In klassieke termen gaat het om *firmitas* in termen van de bekende drieslag van Vitruvius: *utilitas, venustas, firmitas*. In eenvoudige term wil dit zeggen dat het landschap tegen een stootje moet kunnen. Van oudsher wordt de vraag naar een robuust landschap beantwoord in termen van een ruimtelijke structuur die veel (veranderingen van) van vormen van gebruik mogelijk maakt. In robuuste landschappen verandert de voor dat landschap kenmerkende en positief te waarderen structuur nauwelijks verandert, maar kunnen alle ontwikkelingen volop plaatsvinden. Veranderingen kunnen worden opgevangen zonder dat bestaande kwaliteiten verloren gaan.

Robuustheid wordt doorgaans vertaald in een fysieke structuur: een casco van 'trage dynamiek', bijvoorbeeld in de vorm van grote natuurlijke structuren, waartussen wisselende vormen van gebruik zoals landbouw kunnen plaatsvinden. Dit is nog wel eens als preferente benadering gepresenteerd in een overheidsnota, de Nota Landschap van 1992 (IKC-NBLF, 1993). Het ruimtelijk casco is ook wel opgevat in termen van een lagenbenadering, waarbij de ondergrond als de meest trage laag kan worden gezien. Robuustheid wil in die benadering zeggen dat de ondergrond sturend is voor de ontwikkelingsruimte, wat in een heleboel situaties meer dan verstandig is.

We groeien echter steeds meer naar een situatie waarin de functie van het landschap niet volgt uit de fysieke vorm van de ruimte en zelfs niet uit humane netwerken, maar uit niet-fysieke netwerken die losstaan van menselijke relaties. Dan gaat het niet meer alleen over Pokemon-go of over de 4G-bereikbaarheid van afgelegen gebieden, of te wel over mens-machine netwerken, maar ook over *machine to machine* netwerken. Nieuwe *machine to machine* mogelijkheden kunnen leiden tot bijvoorbeeld nieuwe fysieke knooppunten of nieuwe vormen van transport. Dit veroorzaakt een volgende generatie van 'footloose-heid' waarin met ongekende mogelijkheden tot wisselingen van gebruik. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid van pop-up fabrieken. Het gebruik van en de ervaring van het landschap wordt in potentie meer flexibel. Wat vandaag een landbouwgebied is, is morgen een industrieterrein en overmorgen een plek voor een festival. Het is in toenemende mate deze virtuele 'laag' in het landschap die aangeeft wat er fysiek gebeurt.

Dit wil niet zeggen dat overal een hyperflexibiliteit aan de orde is. Er zullen altijd patronen van op elkaar ingesteld gebruik ontstaan, die meer structuur geven dan alleen de fysiek ruimtelijke eigenschappen van het landschap. Met name de interacties tussen verschillende lagen worden structuurbepalend. Het gaat hier niet om het verdwijnen van het belang van de fysieke eigenschappen van de ruimte, maar om een nieuw complex, in zijn uiterste consequenties nog onbegrepen samenspel van fysieke én digitale sociale interacties. Hierbij is het digitale landschap evenzeer onderhevig aan oordelen over kwaliteit als het fysieke landschap. In elke laag spelen functionaliteit, ethiek en esthetiek een rol.

Wat dat laatste betreft: het oude conceptuele onderscheid tussen waarneming, analyse, sturing en uitvoering onderling en krijgt in het 'schuim' ook minder betekenis. Waarnemen kan soms uitvoeren zijn. Zelfs landschapsconcepten en het fysieke landschap kunnen moeilijk van elkaar worden onderscheiden: er is ruimte, maar het landschap is virtueel.

De structuur (traagheid) die we als casco zouden kunnen opvatten, bevindt zich daarmee niet zoals we vroeger dachten in een vorm van ruimtegebruik (de Ecologische Hoofdstructuur als casco) of in een laag (de ondergrond als casco), maar in ingesloten interactiepatronen tussen lagen. Robuustheid ontstaat dan ook niet in de fysieke structuur alleen, maar op plekken waar interacties tussen lagen vorm krijgen. De structuur van de robuustheid verwachten we dan ook eerder op de plekken met de grote dan met kleine dynamiek. Denk bijvoorbeeld aan de stad, denk aan een haven, denk aan een route. Adaptieve landschappen zijn dan ook de landschappen met veel van deze interactiemogelijkheden.

Een netwerk van punten en plekken

De robuuste structuur krijgt vorm in clusters van overgangen. In knooppunten geeft de functie structuur aan de vorm. Een knooppunt in het landschap is geen geografisch afgebakend gebied maar eerder een sfeer waarin uitwisselingen tot stand kunnen komen. In het voorgaande is aangegeven dat deze uitwisselingen betrekking hebben op zowel multifunctionaliteit als de uitwisseling tussen lagen. Beide zijn kenmerken van adaptieve landschappen. De interacties tussen gebruiksvormen en lagen vinden plaats op knooppunten. Een knooppunt is dan ook geen plek uit zichzelf, maar ontstaat wanneer de levenswerelden van verschillende actoren elkaar overlappen. Deze overlap kan zowel een tijdelijk als een meer permanent karakter hebben.

Klassieke theorieën over met name het stedelijke landschap benadrukken het belang van de publieke ruimte als sfeer waarin uitwisseling plaatsvindt. Dankzij de interacties in de publieke ruimten kunnen mensen zicht krijgen op elkaars levensstijlen, en kunnen ze – eventueel na veel conflicten – een verhouding tot elkaar vinden. Niet alleen de interactie zelf is daarbij van belang, maar ook de mogelijkheid tot onderlinge identificatie door het noteren van verschillen. Doordat we zien hoe mensen zich op specifieke plekken gedragen, raken we bekend met hun levenswijze en de vaak ongeschreven regels die op een andere plek gelden. Een knooppunt is dan ook niet alleen een ontmoetingsplek maar ook een soort theater, waar men in een bepaalde rol iets van zich zelf laat zien. Hiervoor hebben we het werk van Visker besproken die aangeeft dat deze ontmoeting niet moet worden gezien in termen van een grote consensus. Het kan tot confrontatie leiden, maar dit is wel de confrontatie bij het 'oefenen om het leven te verbeteren' hoort. In deze zin zijn met name de knooppunten de oefenplekken van het landschap. Een adaptief landschap vereist dan ook dat het publieke publiek blijft.

In het stedelijk landschap zijn knooppunten het meest herkenbaar: pleinen, parken, oude kernen zijn 'brandpunten van interactie' (Van Engelsdorp Gastelaars & Hamers, 2006). Het zijn opeenstapelingen van economische, culturele, sociale en politieke ontmoetingen. Sommige steden kenmerken zich als geheel als ontmoetingsplaats, andere totaal niet. Maar ook het niet-stedelijke landschap kent belangrijke knooppunten, denk aan oude cultuurlandschappen met een multifunctioneel karakter of aan de gebieden zoals Midden-Delfland, waar men de multifunctionaliteit opnieuw in ere tracht te herstellen.²⁵

²⁵ Dit kan een cirkelredenering worden als in geval de stad is gedefinieerd als knooppunt.

Knooppunten vertonen veelal het karakter van wat in de planningsliteratuur een plek wordt genoemd. Een plek is niet de omgeving waar we zijn, maar de omgeving waarin we zijn. Op een plek zien we mensen en zien we relaties tussen de mensen. Op een plek ervaren we symbolen en betekenissen. Een plek onderscheidt zich van de ruimte *sec*, wat in het Engels wordt weergegeven in het verschil tussen *place* en *space*. *Space* is iets dat kan worden weergegeven op kaarten of in lijsten met oppervlakteclaims van grondgebruikers. *Place* daarentegen wordt weergegeven in bijvoorbeeld filmpjes op internet of in lijstjes 'where to go'. Terzijde: de *space* – *place* tegenstelling lijkt wat op de ruimte – landschap tegenstelling, maar bij landschap staat meer dan bij *place* het visuele aspect centraal, hoewel de begrippen elkaar zeer dicht naderen (Koh, 2013).

Cresswel (2004) noemt vier kenmerken van *places*. Ten eerste zijn *places* vormen voor herhaalbare sociale praktijken. Een *place* is niet alleen een plek waar men elkaar kan ontmoeten. Het is ook omgekeerd: een plek schept de mogelijkheden voor ontmoeting en houdt daarmee een sociale praktijk mede in stand. In de relatie tussen mens en omgeving ontstaat op een plek een schat van ervaringen die zowel zijn opgeslagen in het geheugen en de routines van mensen, maar ook in de omgeving. Het is ook een bron voor nieuwe praktijken. Daarmee is een plek een vorm van kapitaal, i.c. een middel om een bepaalde praktijk te 'produceren'. In dit geval is het dan een vorm van ruimtelijk kapitaal, landschappelijk kapitaal zo men wil (zie ook De Haas, z.j.). Ten tweede zijn *places* inclusief. Het gaat om ruimten waar elke voorbijganger in principe aan kan deelnemen. Een *place* is op zijn minst toegankelijk, maar is bovendien uitnodigend. Ten derde werkt een *place* functioneel goed. Er zijn voorzieningen aanwezig, de ruimten zijn geschikt voor de functie waarvoor een *place* is bedoeld. Ten vierde is een *place* niet statisch; er gebeurt altijd wel is, er zijn mogelijkheden voor verandering, soms zo vergaand dat de functie van de plek veranderd. Juist dit punt onderscheidt een plek van een plaats. De oefenruimte is een plek die ook het oude niet wegpoetst maar omarmt. Juist de spanning oud en nieuw is kenmerkend voor een oefenruimte.

Van casco naar platform

Ook al kunnen de omgeving, i.c. ruimte, natuur en landschap, als een complex adaptief systeem worden beschouwd, moet dit toch niet worden gezien als een vorm van systeemtheorie waaruit de diepe wens voortvloeit om vanuit een metastandpunt het hele systeem te overzien en zelfs te modelleren. De beste manier om de kenmerken van adaptieve landschappen te presenteren, is door ze niet als een systeem op te vatten, maar als een platform. Deze gedachte is geïnspireerd door Bratton (2016). Het volgende is onze eigen interpretatie van zijn boek *The Stack*. Hierin worden platforms als nieuwe vorm van organisatie in het antropoceen gepresenteerd. Niet alle systemen zijn platforms, maar platforms zijn wel systemen. Platforms moeten we niet alleen als een technisch model zien, maar ook als een institutioneel model. Een platform verbindt, maakt duidelijk, schept mogelijkheden. Het is iets waarop andere dingen kunnen ontstaan, zowel letterlijk als figuurlijk. Een platform maakt emergentie mogelijk: effecten, die niet bedoeld of gepland zijn. Een platform is daarmee een basis voor verschillende mogelijkheden. De nadruk ligt hierbij op verschillend: een platform dwingt niet tot één vorm van gebruiken. Een platform biedt voordeel voor een bepaalde vorm van gebruik, maar er is ook een meerwaarde die specifiek in de setting van dit platform past.

Deze beschrijving slaat niet alleen op delen van het internet, maar ook op landschappen en maatschappelijke vormen (zoals de staat). Deze kunnen worden gezien als platforms. Dit moet niet ontologisch worden opgevat in de zin van 'een landschap is in wezen hetzelfde als het world wide web', maar functioneel: adaptieve landschappen functioneren op een vergelijkbare manier als internetplatforms. Door niet alleen delen van het internet, maar ook landschappen en maatschappelijke vormen (zoals de staat) te zien als platforms komen we tot de goede vragen over niet alleen de functionele, maar ook ethische opgaven. Met name de vraag naar de macht over de interfaces is hierbij een belangrijke. In De Haas (2006) wordt een open interface, daar passage genoemd, opgevoerd als criterium voor rechtvaardige planning. Platforms geven mensen de rol van gebruikers, wat een principieel andere is dan die van consumenten of kiezer. Het is een vorm van actief burgerschap.

Voorbeelden van oefenruimtes op drie fronten

We hebben enkele kenmerken van adaptieve landschap besproken. Het ging om multifunctionaliteit in het gebruik van de ruimte, om interactiemogelijkheden tussen lagen, om knooppunten en plekken als kristallisatiepunt van adaptiviteit en de platformfunctie van het landschap. Over elk van deze

kenmerken valt een proefschrift te schrijven, de bespreking in het voorgaande is kort gehouden. De vraag wordt nu of wat goede voorbeelden zijn van oefenplekken. Nu is ieder plekje op aarde in principe een plaats om te oefenen, maar er zijn wel degelijk plekken waar oefenen heel manifest aan de orde is. Hieronder volgen drie exemplarische voorbeelden. De zijn exemplarisch omdat ze omstreden zijn, wat ook wel past bij adaptieve landschappen. Ze staan voor drie fronten van aandacht voor een prudente omgevingszorg: de welvaart, de zin van het leven en de menselijke maat.

De strijd om de welvaart: de luchthaven

Adaptiviteit van landschappen heeft niets te maken met de mogelijkheid om landschappen snel te aan te passen aan nieuwe vormen van grondgebruik. Absorberen van verschillen is een belangrijker kenmerk dan snelheid van veranderen. Adaptatie is continu aan de orde in het kader van de economisering van het landschap, wat zowel betrekking heeft op patronen van productie (industrie-terreinen) als van consumptie (verstening van tuinen of de opkomst van outlets). Hiermee wordt overigens geen veroordeling over economisering op zich uitgesproken, maar het is wel een spannend onderwerp voor de vraag naar adaptieve landschappen.

De luchthaven is een goed voorbeeld om hierop in te gaan. Het is vanwege het duurzaamheidsaspect een niet politiek-correcte metafoor van een oefenruimte, die menging en multifunctionaliteit, de combinatie van meerdere lagen, de knooppuntrol en de platformfunctie combineert. Verder is de luchthaven interessant als fysieke plek omdat luchthavens een bijzondere vorm van grondgebruik zijn op het schaalniveau van een regio, maar niet op het niveau van een werelddeel. De luchthaven is daarom bij uitstek een adaptief landschap.

Op een luchthaven zien we gemeenschappen ontstaan van koop en verkoop die gebaseerd zijn op een plek die in staat is deze te dragen. De winkels zijn niets zonder startbaan; de parkeerfunctie van de landingsbaan zou niet bestaan zonder start- en landingsbanen. Er wordt het meest verdiend met de winkels, maar die kunnen alleen bestaan dankzij functies als parkeren, vliegtuigonderhoud en landingsrechten. Het zijn lagen die er later aan zijn toegevoegd, maar wel bestaan bij de gratie van de eerdere laag. De oorspronkelijke laag blijft in bepaalde zin wel de drager, maar wordt helemaal meegenomen in de andere lagen. Groei van het stelsel van start en landingsbanen zou niet mogelijk zijn zonder de laag die met overstappen en winkelen te maken heeft. De permanente woonfunctie ontbreekt.

Luchthavens zijn wel ontmoetingsplekken tussen allerlei culturen. Weliswaar vooral in de rol van reiziger, niet in andere rollen. Maar wat de theaterfunctie betreft: deze is ook aan rollen gekoppeld. Wat betreft duurzaamheid: het is één van de meest relevante plekken om aan duurzaamheid te werken. Veel luchthavens zijn op dit punt ook kennis- en innovatiefuncties aan het ontwikkelen. Ook vanuit dat oogpunt kan ruimte oefenruimte worden. Ondanks de nadruk op geld verdienen kan de luchthaven toch worden gezien als een front tegen de economisering vanwege de relatie tussen praktijk en ruimte. Juist hier valt winst te behalen. De luchthaven zoekt de sterkst mogelijke relatie tussen beide. Dit model van de luchthaven is ook wel eens geopperd voor natuurgebieden. Zou de natuur in enge zin van het woord in bepaalde gebieden niet dezelfde rol kunnen spelen als die van startbaan op een luchthaven.

De strijd om de zin van het leven: natuurbegraven

Een tweede, heel ander voorbeeld van een oefenruimte zijn de plekken waar mensen in de natuur kunnen worden begraven. Er zijn op dit moment ruim vijftien natuurbegraafplaatsen in Nederland (De Haas en De Vries, 2013). Kern van het natuurbegraven is dat mensen opgaan in de natuur en dat daarom de graven niet of nauwelijks zichtbaar zijn. Op een natuurbegraafplaats moet de natuur domineren. De graven zijn dan ook niet zichtbaar door grafmonumenten. Op sommige natuurplaatsen zijn ze gemarkeerd door een natuurlijke steen; op andere natuurbegraafplaatsen hebben ze een klein en verteerbaar natuurlijk merkteken. De graven worden niet geruimd, de grafplek blijft in principe eeuwig onaangeroerd, zodat de lichamen van de overledenen helemaal kunnen opgaan in de natuur.

Een dergelijk natuurbegraafplaats is voor sommigen een ideaal, maar voor anderen een onaanvaardbare aantasting van de natuur. Daarmee wordt het een ideale oefenruimte. Een natuurbegraafplaats dwingt om na te denken over wat natuur eigenlijk is en wat de betekenis ervan voor de mens is. Bovendien geeft het een aanleiding om na te denken over wat we verstaan onder aantasting van de natuur. In die zin absorbeert een natuurbegraafplaats de verschillen.

Maar een natuurbegraafplaats is niet alleen oefenruimte omdat er conflicten omheen bestaan. Het is ook oefenruimte omdat mensen zich op een andere manier gaan verhouden tot die specifieke plaats, die daarmee een plek wordt. Mensen worden op een natuurbegraafplaats bovendien indringend aangesproken op de grenzen van het mens zijn. De wildernis zoals het in de vorige paragraaf is opgevat heerst.

Het voorbeeld natuurbegraafplaats illustreert goed wat oefenruimte kan inhouden: mensen worden ertoe aangetrokken, er is ruimte voor ontmoetingen en conflicten, de natuur spreekt de mens aan in het landschap, het vergroot het landschappelijk kapitaal.

De strijd om de menselijke metropool: de Randstad en het Groene Hart

In het wereldberoemde boek van Peter Hall over problemen van groei en leefbaarheid van steden (met toen nog vooral Europese steden, wat nu niet meer denkbaar is) wordt de Randstad Holland gepresenteerd als wereldstad (Hall, 1966). In hetzelfde jaar publiceerde Gerald Burke (1966) een heel boek over het fenomeen Randstad onder de titel Greenheart Metropolis. Ook hij zag net als Peter Hall de Randstad als het beste model voor stedelijke ontwikkeling, veel beter dan een stedelijke kern met een groene ring eromheen, zoals London.

Opvallend is dat de Randstad nooit is *ontworpen* als een model voor stedelijke ontwikkeling, maar op een gegeven moment wel als model werd *herkend* in de vroege Nederlandse nationale nota's over de ruimtelijke ordening. Dit gebeurde al meer dan tien jaar voordat deze boeken verschenen. De Nederlandse ruimtelijke planning, we zagen het in hoofdstuk 3, heeft zich nooit onderscheiden door grootse ruimtelijke plannen, maar is altijd de resultante van een balans geweest om de verschillende belangen van grote en kleine gemeenten met elkaar in evenwicht te houden. Er is geen gemeente in de Randstad die denkt in Randstadtermen.

De Randstad is dan ook te zien als een laboratorium voor het testen van een radicaal nieuwe stedelijk concepten. Het experiment zit veel meer in het bestuurlijke concept dan in het landschappelijke concept. De kleine, groene gemeenten blijven allemaal een eigen rol spelen. Dit is totaal anders dan veel andere wereldsteden.

De Nederlandse planologie heeft sterk het karakter van het *schuim* van Sloterdijk: kleine cellen met veel contacten met andere cellen, die elkaar imiteren en nadoen, en op die manier voortstromen. Het is het recept om extremen te voorkomen, maar kan ook leiden tot een overschot aan bedrijfs-terreinen, omdat iedere gemeente zijn eigen plaats in de wereld probeert te veroveren. In die zin is het immuun voor grootse plannen en fundamentele veranderingen.

Het concept Randstad leek jarenlang succesvol. De stedelijke rand is een succes omdat de drie grote steden min of meer natuurlijk een eigen rol hebben *gevonden*, maar het Groene Hart is een icoon waaraan stevig is geknabbeld. Daarmee lijkt het Groene Hart niet erg adaptief. Het is niet in staat zich als landbouwgebied te handhaven. Nieuwe functies van de landbouw of nieuwe vormen van gebruik blijken maar mondjesmaat een succes te zijn.

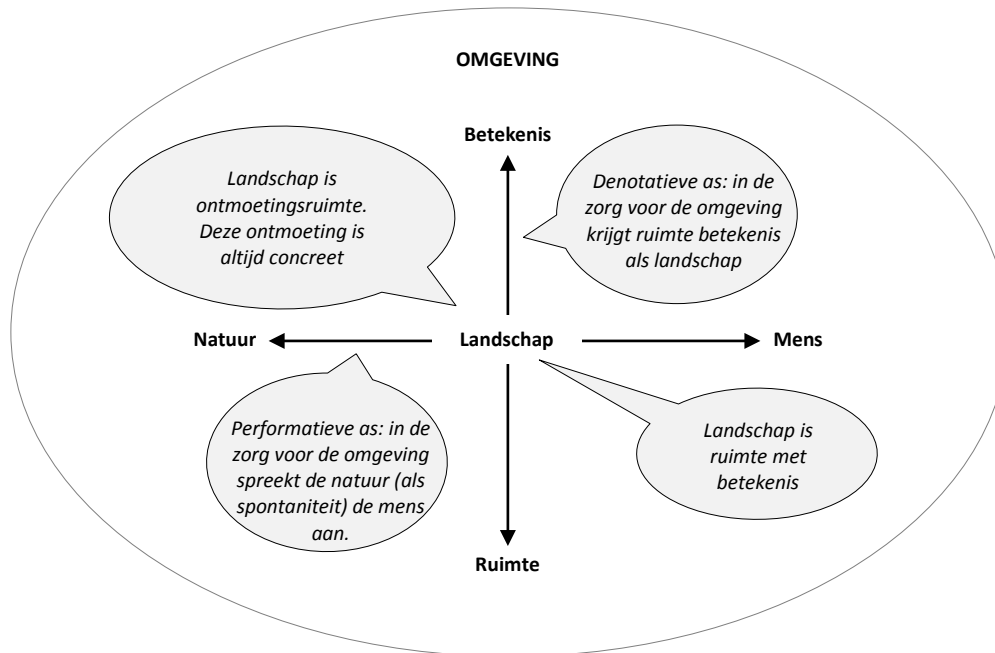
Het Groene Hart is in principe een goede oefenruimte omdat het een enorme randlengte heeft waardoor maximale ontmoeting mogelijk wordt. Aan de andere kant blijkt het gebied niet goed toegankelijk te zijn, en er is weinig contact tussen de landbouw en de stedelijke bevolking. Menging van functies op een manier die past bij het Groene Hart valt tegen. Knooppunten ontstaan er weinig op de raden van het groene hart. Van organische verandering is geen sprake. Misschien is het gebied wel te groot. Iets kleinere groene gebieden met verschillende hoofdfunctie zijn veel adaptiever. Midden-Delfland tussen Delft en Rotterdam is een goed voorbeeld van een gebied dat daar onderdeel van kan zijn. Midden-Delfland is daarmee een uniek oefengebied.

In 1995 presenteerden het Amerikaanse kunstenaarsduo Harrison, *Environmental & Ecological Artists* zoals zij zichzelf noemen, een plan voor het Groene Hart (Dagblad Trouw, 24 februari 1995). Een belangrijk onderdeel van hun plan was het creëren van een ecologische binnenring zodat er een duidelijke grens tussen de Randstad en het Groene Hart zou ontstaan. Deze binnenring vormde een goed voorbeeld van een oefenruimte. De ring had knooppunten kunnen huisvesten en daarmee organische verandering mogelijk kunnen maken.

Ondanks tegenbewegingen blijft het Groene Hart een oefenplek voor een menselijke metropool. Daarbij past de relatieve kleinschaligheid, de gegroeide taakverdeling tussen de steden en dorpen, de vele kleine projecten om de functie van de groene ruimte te versterken, de wijze waarop wordt geëxperimenteerd met natuurvriendelijke vormen van landbouw, enz. Dit maakt het een unieke oefenplek voor de hele wereld. Het is toch een groene metropool, een kleintje dan. En een unieke.

6.4 Een samenvattend model

Het voorgaande kan worden gelezen als een nadere uitwerking van het model waar hoofdstuk 2 mee eindigde. Deze uitwerking geeft een vocabulaire voor een prudente omgevingszorg (Figuur 11). Eerst terug naar het model van hoofdstuk 2. In dat model zijn twee dimensies van de omgeving onderscheiden. Een denotatieve dimensie, die betrekking heeft op de koppeling van ruimtes aan betekenissen, en een performatieve dimensie, die betrekking heeft op de relaties tussen actoren.



Figuur 11 Vocabulaire voor een prudente omgevingszorg.

De performatieve as is in dit hoofdstuk geamendeerd in die zin dat het niet meer gaat om de relatie tussen mensen alleen, maar om de relatie tussen alle actanten, ook de niet-menselijke. De niet-menselijke actanten noemen we natuur. Het gaat hierbij wel om natuur in brede zin, dus niet om ecosystemen, maar om planten en dieren, om wolken, onweer en rivieren. In deze ontmoeting verschijnt de natuur als een niet-menselijke partner. Dit wil niet zeggen dat de mens geen onderdeel van de natuur is of geen natuurlijk wezen is, maar dat in de ontmoeting met de natuur een confrontatie met de grenzen of de beperkingen van het mens-zijn wordt aangegaan. Om van oefenen te kunnen spreken moet het altijd gaan om een concrete ontmoeting, niet om een ontmoeting met de natuur in het algemeen, zo dat überhaupt al mogelijk is.

De denotatieve as is in dit hoofdstuk niet op zich geamendeerd, maar wel nader ingevuld. Landschap blijft ruimte met betekenis. Landschap ontstaat als mensen in hun praktijken (met mens of natuur) betekenis geven aan de ruimte. Maar de betekenis als publieke ontmoetingsplek is benadrukt, in combinatie met het idee dat het landschap een zekere rust geeft aan deze praktijken, doordat het ook een herinnering is aan eerdere ontmoetingen en betekenissen.

In hoeverre is dit vocabulaire te zien als een nieuw gezichtspunt? Er staan eigenlijk geen heel nieuwe dingen in. Natuur bijvoorbeeld, is eerder subject of partner genoemd. Maar dan wordt het wel gebruikt als conceptualisering om een claim te ondersteunen. Een partner verdient immers meer steun dan een ding.

Ook het maximaliseren van ontmoetingen met de natuur is eerder bepleit. Daar is het benoemen van de natuur als partner niet voor nodig. In dit hoofdstuk echter, redeneerden we meer ontologisch (wat is natuur?) dan programmatisch (meer natuur). Natuur is in dat kader datgene wat aanspreekt op de grenzen van het menszijn. Natuur breekt door op onverwachte plekken en momenten.

Voor landschap geldt ook dat al eerder aandacht is gegeven aan de punten die in dit hoofdstuk zijn genoemd. De relatie tussen landschap en ruimte, zoals wij die hierboven beschreven, is eerder regel dan uitzondering in de literatuur over wat landschap is. Er zijn vele publicaties over genius loci, het landschap als tekst of 'place making'. Differentiatie van het ruimtegebruik is ook al een oude boodschap.

Kortom, wat is nieuw? Het gaat hier om meer dan de constatering dat in het landschap de ontmoetingen met de natuur plaatsvindt en dat in het landschap de ruimte betekenis krijgt. Waar het hier vooral om gaat, is vooral dat zowel ontmoeten als betekenis geven onderdeel zijn van het publieke domein. Daarin zit dan ook de maatschappelijke functie van het landschap.

Dit is een belangrijk aspect van de verantwoordelijkheid die de overheid voor het landschap zou moeten nemen. De overheid hoeft niet voor het landschap te zorgen vanwege de cultuurhistorische of ecologische betekenis, maar omdat het landschap een essentiële rol speelt in het publiek domein, waarin natuur en mens, maar ook heden en verleden elkaar kunnen ontmoeten. Dat bovendien een rol speelt om de private ruimte te ontlasten en de ervaringen vast te houden. Wat dat betreft is landschap de tijd die zich uitdrukt in de ruimte.

7 Prudent omgaan met de omgeving

"Dit, is nu mijn weg, waar is de uwe? Zo antwoordde ik hun, die mij naar de weg vroegen. Die weg namelijk, bestaat niet!" (Nietzsche: Also sprach Zarathustra)

7.1 Inleiding

Na het bespreken van de partners voor oefenen en de plek voor oefenen gaan we in dit hoofdstuk nader in op de praktijk van oefenen. We proberen daarmee anders, beter, scherper, adequater aan te geven wat een prudente omgang met de omgeving inhoudt, dan algemeenheden als 'minder overheid, meer samenleving', 'verschuiving van verantwoordelijkheden' of 'minder regels altijd beter'. Dit is geen eenvoudige opgave. Centraal staat de vraag: wat is een prudente omgevingszorg, ook hier weer uitgaande van het principe: we moeten oefenen om ons leven te verbeteren. Dit mondt niet uit in een integraal ontwerp voor een nieuw systeem van omgevingszorg, wat op zich in strijd zou zijn met het idee maatschappelijke oefening, maar richt zich op een aantal cruciale onderwerpen. Het zal duidelijk worden dat oefenen iets anders is, dan het initiatief bij anderen laten. Ambtenaren verbieden om zelf initiatieven te nemen, zoals een Utrechtse wethouder ooit bepleitte, heeft met oefenen weinig te maken. Ook het neoliberale servicemodel of uitnodigingsplanologie ontlopen de oproep om 'ons leven te verbeteren door oefenen'. De bij oefenen passende interventies omvatten meer dan het inzetten van een juridisch instrumentarium om het gebruik van de ruimte en opstallen te reguleren. We bespreken mogelijke interventies die bij oefenen passen aan de hand van: oefenen als stijl (par. 7.2), oefenthema's (par. 7.3), oefenvormen (par. 7.4) en oefencondities (par. 7.5).

7.2 Stijl, rituelen en ficties

Oefenen als stijl van organiseren

Het klassieke werk van Karl Weick over organiseren, met name zijn klassieker *The Social Psychology of Organizing* (1979), geeft goed aan wat het abstracte idee oefenen kan betekenen voor een prudente omgevingszorg. Weick beschrijft organiseren als interactie tussen mensen, niet als het bouwen van organisatiestructuren. In zijn woorden weergegeven: *Organiseren is een consensueel gevalideerde grammatica voor het verminderen van dubbelzinnigheid door middel van verstandig gekoppeld gedrag* (Weick, 1979). Dat wil onder meer zeggen dat er pas sprake is van een organisatieproces als mensen wederzijds op elkaars acties hebben gereflecteerd en gereageerd. In dit proces van actie en reflectie ontstaat een collectieve structuur, die niet volgt uit de doelen of de functie van een organisatie, maar uit het daadwerkelijk functioneren van een netwerk. Doelstellingen zijn in dat kader niet meer dan een constructie achteraf.

Voor ieder proces van afstemmen of coördineren, is het een interessant en cruciaal gegeven dat het organisatieproces volgens Weick plaatsvindt op basis van middelen, niet op basis van doelen. Kort samengevat, betoogt Weick dat organiseren meer een kwestie is van 'wat kunnen we samen' dan van 'wat willen we samen'. Dit staat lijnrecht tegenover een klassiek idee van organiseren dat begint bij doelen. Nee, zegt Weick, mensen werken samen door hun middelen te bundelen. Als dat werkt en ze besluiten om deze gezamenlijke inzet voort te zetten, dan ontstaat een gedeeld belang, dan wel een gemeenschappelijk doel, dan wel een arrangement. Gezamenlijke middelen zijn de input, gezamenlijke doelen de output van het proces. Deze nadruk op middelen in plaats van doelen, vertoont verwantschap met de metafoor waarmee Peter Sloterdijk in zijn veel dichtelijker taalgebruik de huidige situatie typeert: schuim. In het schuim ontstaat in lokale processen van nabootsing en interactie een bepaalde richting. Dit is precies de verhouding tussen doel en middel die Weick aangeeft.

In wezen gaat het om het al werkende weg toekennen van betekenis (*sense*) aan een situatie. Organiseren begint dan ook als mensen dubbelzinnigheid ervaren, zegt Weick. Het begint bij contradicties in de concrete ervaring in het dagelijks handelen van mensen. Hoewel de ervaring van dubbelzinnigheid een vorm van reflectie is, is het geen theoretische reflectie: het gaat niet om analyseren en interpreteren maar om uitvinden. Mensen vinden al handelend betekenis uit in continue wisselwerking. Bruikbaarheid is daarbij een belangrijker criterium dan waarheid. Voor het scheppen van betekenis kunnen mensen volgens Weick terugvallen op bestaande 'frames', handelingstheorieën, routines, tradities en verhalen.

De gedachten van Weick bieden een belangrijk handvat voor het identificeren van oefenen in de omgevingszorg: ga uit van een concreet vraagstuk of probleem, zet doelstellingen niet vast, breng middelen bij elkaar en zorg voor interactie. Ooit werd dit doelzoekend plannen genoemd (Kleefmann, 1984). Het grijpt ook terug op de planningsopvatting van de onlangs overleden John Friedman, zoals hij die onder meer formuleerde in "Toward a Non-Euclidian Mode of Planning" (Friedman, 1993). Friedman ziet planning als een manier om sociaal leren vorm te geven. Hij stelde zich te weer tegen het gangbare model van integrale planning. Integratie zit volgens hem niet in het alomvattend bij elkaar brengen van alle informatie en kennis om op grond daarvan, meer of minder rationeel, keuzen te maken maar om het bij elkaar brengen van mensen, die transacties aangaan en waaruit besluiten over ingrijpen in de fysieke omgeving volgen. *Face tot face* ontmoetingen zijn hierbij belangrijk. Omgevingsplanning is daarmee meer een sociale dan een technische opgave.

Consensueel gevalideerde grammatica: ficties en empty signifiers

Het eerste onderdeel uit Weicks definitie heeft betrekking op een consensueel gevalideerde grammatica. Ficties spelen hierin een essentiële rol. Een fictie is een algemeen geaccepteerde onwaarheid, die toch inzicht geeft of zaken bewerkstelligt. We noemden al Vaihinger (2013) die aangeeft dat 'alsof' concepten, zoals ficties noodzakelijk zijn voor ons begrip van de wereld. Belangrijke ficties voor de democratie zijn bijvoorbeeld de fictie dat de individuele volksvertegenwoordiger zonder last of ruggenspraak stemt, de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid, of de fictie van het algemeen belang (Witteveen, 1988). Deze zijn allemaal empirisch gemakkelijk te weerleggen, maar zonder deze ficties zou de grondslag onder de democratie worden weggeslagen.

Ficties spelen een belangrijke rol in de zorg voor de omgeving. Gunder & Hillier (2009) beschrijven in hun boek *Planning in ten words or less*, tien begrippen die veel worden gebruikt in de wereld van de ruimtelijke planning. Ze laten daarbij zien dat het succes en daarmee ook de werking van deze 'woorden' bestaat bij het feit dat het containerbegrippen zijn. De term containerbegrip heeft vaak een negatieve bijklank, maar wordt door Gunder & Hillier niet uitsluitend negatief opgevat. Het zijn *empty signifiers*, begrippen die tegelijk leeg en betekenisvol zijn. Dit zijn de begrippen die een belangrijke rol spelen in beleidsteksten en waar maatschappelijke partijen over twisten, maar die partijen ook kunnen mobiliseren. Alleen met ficties kunnen fricties worden opgelost. Het is functionele retoriek.

Gunder & Hillier bespreken tien *empty signifiers*: rationaliteit, groei, risico, zekerheid, goed, globalisering, verantwoordelijkheid, rationalisme, duurzaamheid, planning. Deze spelen ook in de omgevingszorg, maar daar kunnen we zeker nog een aantal aan toevoegen. Voor landschap en ruimte speelt 'kwaliteit' bijvoorbeeld een rol als *empty signifier*. In het natuurbeheer zijn dat woorden als 'teruggeven aan de natuur' of 'zeldzaamheid'. Voor de governance van de omgeving is een *signifier* als 'deregulering' heel belangrijk geworden.

Een belangrijke, wat meer technische, fictie in de omgevingszorg is de notie 'structuur'. We gaan er 'voor het gemak' vanuit dat de omgeving een structuur heeft en dat de overheid moet zorgen dat de structuur in orde is, zodat de samenleving zijn gang kan gaan. De zorg voor de natuur gaven we tot voor kort vorm in de Ecologische Hoofdstructuur, nu is dat Natuurnetwerk Nederland. We hanteren ook concepten als Randstad om grip te krijgen om die ingewikkelde werkelijkheid.

Vaak liggen ficties onder vuur omdat ze niet goed zijn gedefinieerd. Duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit bijvoorbeeld zijn vaak bekritiseerd als onhanteerbare vaagheid. Vanuit het oogpunt van oefenen zijn ficties echter zeer belangrijk. Ze moeten niet te snel worden weggerationaliseerd, maar moeten in de praktijk hun betekenis krijgen.

Ficties werken vooral als het gaat om kwalificerende begrippen uit het dagelijks leven. Wanneer een deskundige ficties zou willen construeren, leidt dat tot lege abstracties waar niemand buiten de professionele wereld iets mee aan kan. In vorige hoofdstukken en paragrafen is bijvoorbeeld steeds aangegeven dat het aanspreken door de natuur, wat op zich ook een fictie is, in het landschap alleen betekenis heeft als het gaat om concrete ervaringen. De boom van Anne Frank achter het Achterhuis heeft recht van spreken, groene kwaliteiten niet.

Verstandig gekoppeld gedrag: routines en oefenrituelen

Verstandig gekoppeld gedrag is een tweede element uit Weicks definitie. Routines kunnen hier behulpzaam bij zijn. Routines zijn vaste vormen van interactie, die volgens een vast patroon verlopen en die mensen helpen om een bepaalde taak uit te voeren, zonder dat ze moeten uitvinden hoe ze het moeten doen. Daarmee helpen routines ook om kennis uit het verleden vast te houden en over te dragen. Routines helpen ook situaties in te schatten en te herkennen. Veel praktijken (Shove *et al.* 2012) of communicatiegenres (De Haas, 2006) kennen min of meer vast patronen. Routines horen altijd bij een praktijk, maar niet iedere praktijk heeft vaste routines.

Als een routine heel strikt is vastgelegd noemen we een vast handelingspatroon een ritueel. Bij rituelen gaat het om de strikt vastgelegde vormen waarbij de vorm op zich een betekenis is geworden, volgens Staal (1989) zelfs zonder achterliggende bedoeling of zin. Rituelen kunnen we ook opvatten als vaste onderdelen binnen praktijken (zie hoofdstuk 2).

In de omgevingszorg kennen we een flink aantal routines met een ritueel karakter. Neem bijvoorbeeld het ritueel 'bezwaar maken' of 'WOBben'. Sommige belangenorganisaties overwegen niet om bezwaar te maken tegen ruimtelijke interventies van de overheid, maar doen dit gewoon altijd. De reactie daar weer op van overheden heeft ook een ritueel karakter gekregen. Hetzelfde geldt voor hoorzittingen of inspraakbijeenkomsten. 'Zo dat hebben we weer gehad', zeggen de ambtenaren dan. Van een Weicksiaanse 'consensueel gevalideerde grammatica' is hierbij geen sprake. Nu zijn dit voorbeelden van de ritualisering van handelingen die normaal onderdeel zijn van de omgevingszorg, zoals een onderzoek doen, bezwaar maken, een gemeenteraadsbehandeling, bezwaarzittingen enz. Deze ritualisering van normale fasen in de overheidsplanning staat hier niet centraal, het gaat ons meer om specifieke rituelen die het oefenen bevorderen.

Een goed voorbeeld van zo'n oefenritueel is het gebiedsbezoek. Gebiedsbezoeken waaraan verschillende partijen meedoen, die voldoende ruimte bieden om echt tijd te besteden aan de voor dat gebied relevante vraagstukken en waarin tijd is vrijgemaakt voor een gesprek zonder agenda, zouden onderdeel moeten zijn van ieder proces van omgevingszorg. Gebiedsbezoeken bieden goede mogelijkheden voor het al werkende weg toekennen van betekenis. De Centrale Cultuurtechnische (later Landinrichtings-) Commissie het voormalige sturende orgaan voor ruilverkavelingen en landinrichtingsprojecten, voerde altijd gebiedsbezoeken uit, wat de onderlinge band binnen de commissie versterkte (Buiter en Korsten, 2006).

Een ander ritueel is het uitvoeren van een gezamenlijke ontwerpessie met een verkennend karakter. In het landelijke gebied is de zogenoemde *schetsschuit* die toenmalige Dienst Landelijk Gebied inzette hiervan een goed voorbeeld (Buningh, 2004). Een dergelijke sessie kan ook de vorm aannemen van een spel. Hier zijn al meerdere praktijkvoorbeelden van beschikbaar. Bijvoorbeeld het *Play the City* concept dat gebruikt kan worden om moeilijke ruimtelijk beslissingen bottom-up tot stand te laten komen (Tan, 2014). Het is een spelconcept dat op de specifieke lokale vragen kan worden afgestemd.

Vanuit het oogpunt van oefenen is het belangrijk dat de wetgeving voldoende ruimte biedt het inzetten van dit soort vormen en het ontwikkelen van lokale oefenroutines. Dat betekent dat het voor oefenen niet dienstig is om bijvoorbeeld allerlei processtappen in detail in wetgeving op te nemen. De nieuwe omgevingswetgeving heeft in ieder geval als intentie om dit niet te doen, wat als een pluspunt moet worden gezien.

Ook in de visie van het Rijk op de fysieke omgeving, de Nieuwe Omgevingsvisie (NOVI), speelt het aspect oefenen een rol. "Het proces naar de uiteindelijke NOVI zal als het ware een ontmoetingsruimte bieden waarin die samenwerking verbeterd kan worden" staat in de nota over De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie (Min IenM, 2017). Dit is vanuit het oogpunt van oefenen misschien wel het belangrijkste voornemen voor het omgevingsbeleid. Hieruit spreekt omgevingswijsheid.

7.3 Oefenthema's

Who cares?

Alle interventies om natuur, landschap, ruimte of milieu te sparen, behouden, ontwikkelen of vernieuwen, zijn in deze studie samengevat onder het lemma omgevingszorg. Wiens zorg is dit eigenlijk? Wie is hiervoor verantwoordelijk? Ligt de verantwoordelijkheid bij overheden, bij burgers, maatschappelijke organisaties of bedrijven, of zijn deze partijen gezamenlijk verantwoordelijk vanuit een eigen rol? Wat de overheid betreft is deze vraag extra relevant tegen de achtergrond dat de Rijksoverheid de laatste jaren is teruggetreden op tal van onderdelen van de omgevingszorg. De uitvoering van het natuurbeheer bijvoorbeeld is gedecentraliseerd en ligt nu bij provincies. Het landschapsbeleid is door de Rijksoverheid afgestoten. Het landinrichtingsbeleid is zo goed als beëindigd. Het nationale ruimtelijk beleid heeft als zelfstandig beleidsterrein kracht ingeboet. In het algemeen is er een aversie ontstaan tegen nationale bemoeienis, hoewel de Rijksoverheid in veel gevallen nog wel wordt aangesproken als financier. Het adagium voor de organisatie van de overheid is al jarenlang: *decentralisatie, tenzij*. In de hoofdstuk 3 is deze ontwikkeling beschreven en in hoofdstuk 4 nader geduid. Hier gaat het om de vraag hoe deze ontwikkeling moet worden beoordeeld vanuit het gezichtspunt van maatschappelijke oefening.

Oefenen veronderstelt ontmoeting en interactie, en dat pleit voor het betrekken van zoveel mogelijk partijen, om gezamenlijke concrete ervaringen op te doen. Vanuit het oogpunt van oefenen is er dan ook veel te zeggen voor het decentraliseren van overheidstaken. Oefenen impliceert dat de zorg voor de omgeving op een zo laag mogelijk niveau wordt geregeld. Niet om redenen van efficiëntie of om politieke argumenten, maar vooral om de omgevingszorg dicht bij de concrete ervaring te houden, wat met name voor natuurbeheer en landschapszorg belangrijk is. Decentraliseren is dan ook een groot goed vanuit het oogpunt van oefenen, maar toch zijn ook vanuit hetzelfde gezichtspunt argumenten tegen decentralisatie aan te voeren.

Allereerst iets over het belangrijke en breed geaccepteerd standpunt dat er de Rijksoverheid zorg moet dragen voor het scheppen van randvoorwaarden. In dat kader worden op veel beleidsterreinen plaatjes van 'tempels' getekend met funderingen en met zuilen die het dak stutten. De verantwoordelijkheid voor de fundamenteen wordt dan doorgaans bij de Rijksoverheid neergelegd, die – afhankelijk van het beleidsterrein – ook één of meer zuilen voor zijn verantwoordelijkheid neemt. Hierover is vanuit oogpunt van maatschappelijke oefening te zeggen dat het scheppen van voorwaarden voor het expliciteren, combineren en doorgeven van leerervaringen onderdeel van het fundament zou moeten zijn.

Een minder gehoord argument in het kader van decentraliseren, waarschijnlijk omdat het nogal 'soft' lijkt, heeft betrekking op de symbolische betekenis van Rijksbeleid. Het benoemen van iets (een gebied, een maatschappelijk initiatief, een product, of een ander fenomeen) als waardevol, is ook een culturele daad, die laat zien dat er iets aan de hand is dat het specifieke geval overstijgt. Dit wordt wel eens – met een negatieve connotatie – symboolpolitiek genoemd, maar op de langere termijn zou symboolpolitiek wel eens meer betekenis kunnen hebben dan concrete uitvoeringsmaatregelen. Voor de omgevingszorg is de symboolfunctie belangrijk voor het consequent vasthouden aan waardevolle natuurgebieden of landschappen op nationaal niveau. De Werelderfgoedlijst van Unesco vormt een goed voorbeeld hiervan. Deze heeft niet zoveel betekenis in termen van financiering of projecten door de Unesco zelf. Maar het heeft wel een positieve uitwerking op initiatieven op een lager schaalniveau, die hierdoor een steun in de rug krijgen en waardoor mensen op ideeën worden gebracht. De symbolische rol van beleid is dan ook een belangrijk aspect van maatschappelijke oefening.

Ondanks de positieve relatie tussen oefenen en decentralisatie, is het vanuit het oogpunt van oefenen in veel gevallen goed denkbaar dat de Rijksoverheid zowel de beleidsverantwoordelijkheid als de uitvoeringsverantwoordelijkheid neemt voor de gebieden die van nationaal belang zijn. Argumenten hierbij zijn: de internationale betekenis van gebieden, het provincie overstijgende karakter, de koppeling aan andere onderwerpen die op Rijksniveau worden beheerd. De vergelijking met Rijkswegen is daarbij relevant. Dit geldt ook voor vraagstukken die in meer provincies tegelijk spelen en provinciegrenzen overstijgen.

Constitutioneel organogram

Er is een verschil tussen decentraliseren vanuit het motief van efficiëntie, om de uitvoering beter te laten verlopen, en decentraliseren vanuit het argument van afstoten, omdat het beleid als verantwoordelijkheid van lagere overheden wordt gezien. De decentralisatie in het natuurbeheer past in de eerste vorm, die in het landschapsbeleid in de tweede vorm. Het eerste is een vorm van hiërarchisch denken dat verschillende overheden tot een vorm van onderhandelen dwingt, die weinig te maken heeft met maatschappelijke oefening. De laatste vorm betekent dat er politiek geaccepteerde verschillen kunnen ontstaan tussen het delen van het land. Dit kan overigens bijdragen aan maatschappelijk oefenen omdat uit deze verschillen kan worden geleerd, mits dit leren wordt gefaciliteerd.

Het verschil tussen deze twee argumenten voor verantwoordelijkheidsverdeling is lang niet altijd expliciet, in de beleidsargumentatie wisselen ze elkaar af. Soms ook wordt het ene argument (efficiëntie) zelfs gebruikt als onderbouwing van het andere argument (politieke eigen verantwoordelijkheid op lagere schaal) en vice versa. Voor natuur wordt het eerste vaak genoemd, voor het landschap het tweede. Dit is een uiting van wat Elzinga (2013) noemt het ontbreken van een constitutioneel organogram.

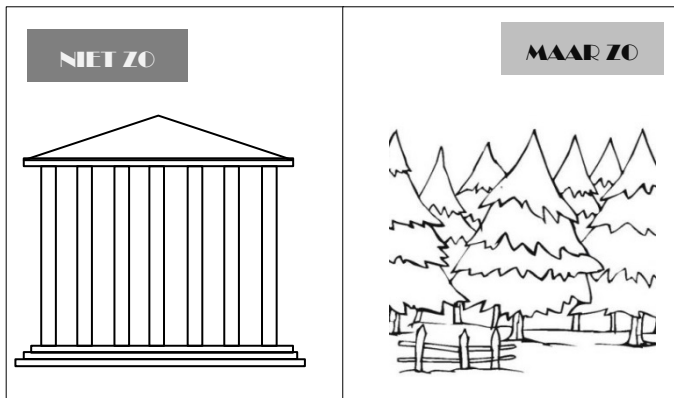
Een voorstel voor een constitutioneel diagram voor het natuurbeheer is gedaan door de Commissie Van Vollenhoven (2015). Dit laat zich inspireren door het monumentenbeleid, dat een onderscheid maakt tussen Rijksmonumenten, provinciale monumenten en gemeentelijke monumenten. Om meer duidelijkheid te creëren in de verantwoordelijkheid voor natuurgebieden stelt de Commissie van Vollenhoven voor om voor het natuurbeleid drie vergelijkbare categorieën te introduceren voor het natuurbeleid: Rijksnatuurmonumenten, provinciale natuurmonumenten en gemeentelijke natuurmonumenten. Daarnaast pleit de Commissie voor een grotere betrokkenheid van burgers en voor een nieuw systeem van financiering, met onder meer gebiedsfondsen per nationaal voor nationale parken.

Vanuit het oogpunt van oefenen is het zelfs een idee om in het beleid zelfs geen onderscheid meer te maken tussen gebouwde omgeving en natuurlijke omgeving. Zowel natuurmonumenten als cultuurmonumenten kunnen worden gezien als belangrijke landschappen waarin de natuur en de mens zich uitdrukken. Hans Achterhuis stelt dat 'we natuurmonumenten als 'cultuurmonumenten' moeten erkennen en verdedigen.' (in Van Toorn *et al.*, 2000). Het verschil tussen cultuurmonumenten en natuurmonumenten valt daarmee weg. Dit ligt impliciet ook besloten in het vanuit de Tweede Kamer (motie Van Veldhoven en Jacobi, oktober 2014) aangezwengelde idee om een merk Nationale Parken te ontwikkelen. Dit kan ook worden ingezet om het verschil natuur en landschap te overstijgen. Het gaat in deze motie zowel om natuur als om cultuur, wat vanuit het oogpunt van maatschappelijk oefening gezien positief is.

Ook in de nationale parken van de VS wordt natuur als onderdeel van de Amerikaanse cultuur gezien. Daar kun je zelfs in het hart van de stad Philadelphia in de *Independence Hall* een *ranger* met een *Smokey Bear hat* tegenkomen die je ook in het Yellowstonepark ziet. Deze kledingkeuze drukt uit dat het in beide gevallen om eenzelfde nationale waarde gaat.

Eigenlijk gaat het hele idee van oefenen niet goed samen met strikte verdelingen van verantwoordelijkheden überhaupt. Wat dit betreft is het goed dat de omgevingswet aan alle overheidsniveau de mogelijkheid geeft om omgevingsvisies te maken voor zichzelf zonder dat deze in een hiërarchisch systeem van aansturing moeten passen. Maatschappelijke oefening is ook een pleidooi om de grenzen tussen verantwoordelijkheden niet te scherp te maken, zodat partijen niet onder of boven elkaar handelen, maar naast elkaar. Dit kan leiden tot langs elkaar werken, maar ook dat leidt tot leren. Alle vormen van samenwerking (coalitie, co-creatie, cofinanciering) moeten vanuit het oefenen positief worden gewaardeerd. In de praktijk van de samenwerking kan vervolgens een verantwoordelijkheidsverdeling ontstaan.

Daar past een nieuw beeld bij (zie Figuur 12). Het plaatje met van een tempels of huizen met fundamente en zuilen of muren zou eigenlijk omgedraaid moeten worden. Het geheel van praktijken met ervaringen is het fundament. Laten we dit als een bodem zien. Op sommige plekken worden bomen geplant om de groeistof uit dit fundament tot wasdom te laten komen. De vruchten die weer op de bodem vallen zijn de leerervaringen



Figuur 12 Constitutioneel organogram: van bouwwerk naar bos

Niet spreken met den bestuurder²⁶

Het voorgaande gaat vooral in op de taken van de overheid, maar waar blijft de burger? Burgerbetrokkenheid heeft de afgelopen decennia een ontwikkeling doorgemaakt die valt te kenschetsen door de trits inspraak – participatie – initiatief. Inspraak geeft een burger de mogelijkheid om zijn of haar stem te laten horen. Participatie stelt burgers in staat om mee te doen in het formuleren van beleid. Burgerinitiatief gaat uit van het initiatief bij de burger, en geeft de overheid de rol heeft om hierop al dan niet in te haken. De laatste vorm is in opkomst; overal komen burgerinitiatieven op. Rotmans *et al.* (2014) zien hierin zelfs een fundamenteel maatschappelijke omslag. Veel initiatieven gaan over de zorg voor de omgeving. Salverda *et al.* (2012) beschrijven verschillende voorbeelden op het gebied van natuur en landschap en geven aan hoe de overheid hier het beste mee om kan gaan. Vanuit het oogpunt van maatschappelijke oefening moet de omslag van burgerparticipatie naar burgerinitiatieven positief worden gewaardeerd.

Een deel van initiatieven vanuit de maatschappij neemt een andere vorm aan: die van maatschappelijk ondernemerschap. Ook zijn er initiatieven waarin zelfs hele wijken een coöperatief bedrijf stichten. Maatschappelijk ondernemerschap zien we ook bij de verenigingen die voorheen vrijwilligers mobiliseerden, zoals het IVN (nu: Instituut voor natuureducatie en duurzaamheid) en Veilig Verkeer Nederland. Deze zien een terugloop van vrijwilligers en zijn zich al zoekend aan het omvormen tot een maatschappelijke onderneming (De Haas *et al.*, 2015). Dit zijn niet het soort burgerinitiatieven in de zin van een groep bewoners die collectief een publieke taak opnemen, maar ook deze vorm van sociaal ondernemerschap moet worden gezien als een vorm van maatschappelijke oefening.

Burgerinitiatieven worden inmiddels in brede kring positief gewaardeerd, ook vanuit de overheid zelf. In burgerinitiatieven zit een groot oplossingspotentieel. Ze hebben de potentie om een oplossing te bieden voor veel maatschappelijke vraagstukken tegelijkertijd, zoals: gebrek aan sociale cohesie, kloof tussen overheid en burger, gebrek aan specifieke lokale kennis en ideeën. Specifiek voor de overheid speelt ook de onmacht om sommige problemen aan te pakken en het gebrek aan geld of andere middelen een rol. Van Stokkom (2006) vergelijkt een paar vormen van door de overheid gestimuleerde burgerinitiatieven en komt tot de conclusie dat veel overheden burgerinitiatieven zien als middel voor het verkrijgen van draagvlak. Hurenkamp *et al.* (2006) concluderen dat kleinschalige burgerinitiatieven juist tot bloei komen door een betrokken overheid, niet door een terugtrekkende overheid.

Een overheid kan burgerinitiatieven bevorderen door het zogenaamde *Right to Challenge* vast te leggen. Het *Right to Challenge* biedt burgers de mogelijkheid om onderdelen van overheidstaken over te nemen als zij denken dat zij deze taak beter of meer waardevol kunnen uitvoeren. Het *Right to Challenge* is na een amendement vanuit de Tweede Kamer opgenomen in de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ondersteuning van burgerinitiatieven kan ook plaatsvinden door het beschikbaar stellen van een klein budget om onderzoek te laten doen, zoals door universiteiten gebeurt in Wetenschapswinkels of in Kennisnetwerken zoals 'Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit'. Deze

²⁶ Titel van een klassieke publicatie over burgerbetrokkenheid over de omslag van inspraak naar medezeggenschap (Kalk, 1977).

vormen zijn belangrijk omdat veel initiatieven behoefte hebben aan expertkennis (Van Stokkom, 2006). Hierbij gaat het lang niet altijd om en neutrale kennisrol, maar ook om contra-expertise of om het in experttaal formuleren van lokale kennis zodat de overheid een gelijkwaardige gesprekspartner krijgt.

Of burgerinitiatieven een succes worden, hangt mede af van de manier van werken van de overheid. Dit kan worden geduid met algemene woorden als cultuur of stijl, maar het gaat altijd om concrete dingen die ambtenaren zeggen en doen. Dit blijkt keer op keer uit studies naar uitvoeringspraktijken in de omgevingszorg. Zie bijvoorbeeld Bulkens (2014) die op grond van een narratieve analyse constateerde dat de representaties van het landschap door burgers nauwelijks doorklinken in de ambtelijke conceptualisering van landschap.

7.4 Oefenvormen

Omgevingswetgeving

Het overheidsbeleid voor ruimte, milieu, natuur en landschap is de afgelopen decennia vaak beschreven als een ineffectief over elkaar heen buiteland geheel van tegen elkaar in werkende vormen van beleid. Het omgevingsrecht en omgevingsbeleid is sterk gefragmenteerd en gedetailleerd, zowel inhoudelijk als procedureel. Zo wordt op de website van de Rijksoverheid over de Omgevingsvisie aangegeven dat er op dit moment er bijna 80 visies en beleidsplannen voor aparte onderwerpen van het omgevingsbeleid zijn.²⁷ Als de Omgevingswet ingaat, vervallen al deze losse wetten, visies en plannen. De Omgevingswet is in maart 2016 in de Eerste Kamer aangenomen. Er komen vier Algemene Maatregelen van Bestuur om invulling te geven aan de Omgevingswet: het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving komen in de plaats van zo'n zestig bestaande besluiten. De besluiten bevatten de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk gericht op nationale doelstellingen en internationale verplichtingen. Het gaat dan om instructieregels, omgevingswaarden, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en regels over monitoring en gegevensbeheer. Ze gaan op in één overkoepelende Omgevingswet en een Nationale Omgevingsvisie, zodat het Rijk eigen plannen beter op elkaar kan afstemmen. Het idee is dat met de Omgevingswet ook duidelijker wordt wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Voor de burger wordt het beleid duidelijker, komt er één plek voor vergunningen, gaan de procedures sneller en kan maatwerk worden geleverd. Aldus de rationale achter de veranderingen in de wetgeving voor de omgeving.

Het samenvoegen van wetten of beleidsvormen is een bekende standaardreactie op klachten vanuit de maatschappij en politiek over een overschot aan regels. Toch moet, gezien het voorgaande, de vraag worden gesteld in hoeverre een efficiencyslag bijdraagt aan omgevingswijsheid. Willem Witteveen, die de wet als kunstwerk omschreef (Witteveen, 2014), verzette zich tegen een dergelijke louter instrumentele benadering van de wet. De wet is zijn inziens een maatschappelijke betekenisconstructie. Wetgeving is vooral ook deliberatie en interpretatie. Dit maakt van de wet een soort kunstwerk, vond Witteveen.

Als kunstwerk gezien, 'doet' de Omgevingswet twee dingen. Aan de ene kant staat in de Memorie van Toelichting dat de wet uitgaat van een *paradigmawisseling* van *bescherming* van de fysieke leefomgeving naar *continue zorg voor de kwaliteit* van de leefomgeving. Dit manifesteert zich in samenvoeging van beleidsvormen, flexibilisering, vereenvoudiging, enz. Vanuit het oogpunt van oefenen moet zowel de paradigmawijziging als het samenvoegen van wetgeving en procedures positief worden gewaardeerd. Deze kunnen positief bijdragen aan een vorm van diversiteit die een heroriëntatie op de situatie bevordert, wat we hiervoor - in navolging van Weick - als stijl van oefenen hebben geformuleerd.

Vanuit het oogpunt van oefenen moet ook het opnemen van een experimenteerbepaling in de Omgevingswet positief worden gewaardeerd. Een dergelijke bepaling is op zich al een experiment. De

²⁷ Dit aantal varieert sterk in de diverse bronnen.

vraag is natuurlijk of deze veel zal worden gebruikt, wie daarvan gebruik gaat maken en voor wat voor doeleinden deze bepaling zal worden gebruikt. Eén van de opties voor het maken van uitzonderingen is bijvoorbeeld het mogelijk maken van nieuwe vormen van sanitatie die ingaan tegen algemene bepalingen op het gebied van water en riolering.

Aan de andere kant echter schept de nieuwe wetgeving het risico van een invulling die niet bijdraagt aan maatschappelijk oefenen. De wet geeft namelijk aanleiding voor een aanpak langs de lijnen van strikte normstellingen. De ruime, in termen van kwaliteit geformuleerde doelstelling van de wet kan gemakkelijk leiden tot vertaling van de kwaliteit in allerlei normstellingen op deelterreinen. De Algemene Maatregelen van Bestuur die de omgevingswet uitwerken, ogen nog steeds als een stapel onsamenhangende regels.

Nu de Omgevingswet aangeeft dat bij 'de evenwichtige toedeling van functies aan locaties' rekening moet worden gehouden met 'het belang van het beschermen van de gezondheid' (amendement Smaling, De Vries & Van Veldhoven), ontstaat een nieuw veld voor het uitstaan voor een stelsel van normen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat gemeenten de omgevingsverordening gaan inzetten voor het bestrijden van obesitas, wat kan leiden tot nieuwe normstellingen over afstanden en oppervlaktes.

De verbreding van de doelstellingen van de omgevingswetgeving is goed vanuit het oogpunt van maatschappelijke oefening. Het repertoire wordt verbreed, de mogelijkheden voor publiek handelen worden vergroot. Maar het gevaar dreigt hierbij dat vroegere sectorale regelgeving wordt omgezet in een normstelling per deelonderwerp. Bij het beoordelen van nieuwe initiatieven moeten vervolgens normen worden afgevinkt. Dit geeft een nieuw soort stapeling, nu niet van regels, maar van normen voor de toepassing binnen de regels. Voor allerlei onderwerpen kunnen normen al dan niet met bandbreedten erom heen de ruimte inkaderen waarbinnen besluiten moeten worden genomen. Dit maakt het lastig om belangen af te wegen en uit te ruilen. In dat geval zet het een rem op de mogelijkheid tot oefenen. Weliswaar is de geest van de wet niet gericht op het in normen vastleggen van deelbelangen, maar een vertwijfelde rapporten schrijver vraagt zich af 'Hoe kan besluitvorming gestalte krijgen bij het ontbreken van normen?', om vervolgens een nieuwe norm te bepleiten waarin bestaande normen zijn geïntegreerd (RIVM, 2014).

De ruimte die de nieuwe wet lijkt te bieden wordt dan snel weer opgevuld met normen op verschillende deelterreinen die creatieve oplossingen kunnen belemmeren. Iedereen zal wel iets kunnen vinden om een ander dwars te zitten. In hoofdstuk 6 bleek al bij het onderwerp natuurbegraven hoe discussies over normstelling de zaak waar het om gaat kunnen frustreren. Ook het onderwerp Q-koorts rond geitenstallen leent zich goed voor vele nieuwe juridische gevechten. En wat te denken van een 'munitierisicoanalyse', die in sommige delen van het land aan de orde is. Met toenemende normstelling komt de verantwoordelijkheid in het juridisch systeem te liggen. Vanuit het idee maatschappelijke oefening, ligt het echter meer voor de hand om te zoeken naar creativiteit om bij te dragen aan de bedoelingen achter de normen, dan een gevecht op basis van normstellingen in te gaan. Breder bezien, betekent het accent op normen dat het gesprek over planning onder het regime wordt gebracht van de juridische gesprekvorm, wat in het algemeen kan worden gezien als vorm van onrechtvaardigheid (Lyotard, 1988; De Haas, 2006).

Nu is het voorgaande geen pleidooi tegen opheffen van zinloze vormen van beleid en een veelheid aan procedures. Het moet meer worden gelezen als criterium het samenvoegen van wetgeving. Het expliciet mag niet impliciet worden, zou het criterium voor maatschappelijke oefening kunnen luiden. Belangrijke keuzen mogen niet worden weggestopt in een onoverzichtelijke kluwen van uitvoeringsbesluiten. Komen daarin alle invalshoeken nog wel aan bod of gaat één van de delen domineren? Leidt het beperken van regelgeving tot een nieuwe eenheidsworst of tot waarachtige deliberatie? Gaat één gespreksvorm alle andere overheersen? De keuze is duidelijk: of gemeenten worden slachtoffer van normen of ze kiezen voor een visie waarbinnen normen op hun plaats worden gezet: de omgevingsvisie²⁸. Hier ligt de echte uitdaging voor het werken met de Omgevingswet.

²⁸ Die overigens door een amendement vanuit de Tweede Kamer ook verplicht is gesteld voor gemeenten (motie Dik-Faber en De Vries). Dit is winst voor maatschappelijke oefening.

Maatschappelijke oefening met private wetgeving

Vaak wordt over het hoofd gezien dat ook private regelgeving heel goed kan worden ingezet voor de omgevingszorg. Needham (2005) deed daarover een interessante verkenning.

Private wetgeving kan bijvoorbeeld worden ingezet door bepaalde rechten of plichten te koppelen aan het eigendom van grond. Dit is nu al goed mogelijk. Een andere mogelijkheid is het afsplitsen van deelrechten. In de Verenigde Staten zijn er voorbeelden, waarin het recht om huizen of andere gebouwen op een perceel te bouwen is afgesplitst van het eigendomsrecht. Het recht op bebouwing wordt vervolgens opgekocht door een dorpsvereniging die de omgeving open wil houden (De Haas, 1999). Dit afsplitsen van deelrechten kan ook voor andere aspecten van natuur- of landschapsbeheer worden ingezet.

Deze manier van gebruiken van het private recht heeft meerdere voordelen (Needham, 2005). Het is geworteld in een veelheid van maatschappelijke transacties en daardoor robuust. Het legt de verantwoordelijkheid bij de burger. De overheid hoeft er geen overzicht over te houden en geen kosten voor te maken. De private wetgeving biedt dan ook goede mogelijkheden voor maatschappelijke oefening. Het is echter alleen maatschappelijke oefening, als het doel niet is om nieuwe soorten private machtsposities te creëren maar om het publieke domein te versterken.

Visies en plannen voor ruimtelijke structuren

Ruimtelijke processen zijn een evolutionair geheel van kleine en grote interventies door alle ruimtegebruikers. Prudente omgevingszorg haakt hierop in door op cruciale momenten deze kleine beslissingen te beïnvloeden. Betekent de nadruk op kleine interventies op cruciale momenten (ofwel *conservative surgery*, ofwel ruimtelijke acupunctuur) dat we moeten afstappen van nationale of lokale omgevingsvisies of van algemene beleidsnota's? Volgens een prikkelde stelling van Weick zijn visies en nota's 'ordelijke vormen om niets te doen'. Dit daagt uit om in te gaan op de rol van visies is in een prudente omgang met de omgeving. Kunnen visies omgevingswijsheid uitdragen?

Uitgaande van het denken van Weick zijn (nationale, provinciale of gemeentelijke) omgevingsvisies vooral belangrijk als zij erin slagen om betekenis te geven aan situaties. De vraag 'wat vinden we belangrijk?' is de kern van dit soort visies, misschien nog wel meer dan 'waar willen we heen?' of 'wat moeten we doen?'. Voor maatschappelijke oefening moeten visies betekenisdragers zijn, niet alleen aansturingsdocumenten. Deze gedachte is gehonoreerd in de nieuwe Omgevingswet (Memorie van Toelichting 4.3.5). Grote nationale visies hebben een belangrijke rol als een plek voor discussies die kunnen leiden tot nieuwe gedeelde karakterisering van wat er aan de hand is. Met name dit aspect van duiding is het grote belang geweest van vrijwel alle nationale nota's over de ruimtelijke ordening, maar bijvoorbeeld ook van het eerste nationale Milieubeleidsplan.

Een beleidsvisie is namelijk meer dan een inhoudelijke keuze, politieke machtsuitwisseling of beleidsinstrument. Het heeft altijd een symboolfunctie. Nu wordt er wel eens in negatieve termen gesproken over grote nationale visies als symboolpolitiek, maar symboolpolitiek heeft een belangrijke maatschappelijke functie, wat hiervoor bij de bespreking van decentralisatie ook al is genoemd. Het is een middel om tot nieuwe definities van de situatie te komen. De visie bijvoorbeeld dat natuurbeheer en gezondheidszorg gedecentraliseerd moeten worden, maar het infrastructuurbeleid of het energiebeleid niet, heeft een belangrijke symboolwaarde die verder gaat dan een instrumentele keuze over de handigste manier van organiseren. Daaruit blijkt dat er fundamenteel anders wordt aangekeken tegen de zorg voor de natuur dan tegen die voor energie: natuur is niet belangrijk genoeg om nationaal aan te pakken.

Eerherstel voor zonerings

Voor de omgevingszorg staan vele middelen en vormen ter beschikking. De standaardindeling voor beleidsinstrumenten is die van normen, regels, subsidies, communicatie (voorheen voorlichting). Voor het beheer van de omgeving is ook het aangeven van zones een heel belangrijk instrument. In feite is dit een vorm van regelgeving: het is een regel voor het omgaan met de fysieke omgeving waarbij voor een bepaald gebied of bepaalde locatie wordt aangegeven wat wel of niet is toegestaan. Daarnaast is het fysiek ingrijpen in ruimtelijke ontwikkelingen belangrijk: de overheid legt weg- en waterwerken aan en koopt natuurgebieden. Ook dit is in termen van de klassieke instrumentenindeling eigenlijk niet een apart instrument, maar een combinatie van regelgeving en subsidiering, gezien het gegeven dat

de overheid niet zelf bouwers in dienst heeft. Ten slotte is in de omgevingszorg nog een andere vorm belangrijk, die in de klassieke indeling als vorm van communicatie kan worden gezien: het maken van afspraken, zoals convenanten of het geven en uitspreken van commitment (pledges in het preventieve gezondheidsbeleid, green deals, city deals, etc.).

Zonering heeft veel kritiek gekregen. Het is bekritiseerd als een starre manier van vastleggen van ontwikkelingen, waardoor vernieuwingen onmogelijk worden. Een vernieuwing als het combineren van natuur met woningbouw bijvoorbeeld, die het mogelijk maakt om de kosten van het natuurbeheer deels te financieren, kan ernstig worden gefrustreerd door het bestemmingsplan. Het zelfde geldt voor het bouwen van woningen in agrarisch gebied, wat de sanering van oude stallen financieel mogelijk maakt. Toch is dit geen kritiek op zonering, maar op monofunctionele zonering. Het gaat eigenlijk meer om een kritiek op mono-functionaliteit dan een kritiek op zonering 'an sich'. Ook Jane Jacobs keert zich in haar werk sterk tegen zonering, maar wel met een specifieke nuance: zonering is in de praktijk te rigide geweest doordat grote monofunctionele gebieden zijn ontstaan, maar te weinig rigide geweest in het aangeven van standaarden voor straten en met name de aansluiting van gebouwen op straten (Wickersham, 2001).

Het laatste biedt een vertrekpunt voor een prudente invulling van zonering. Zonering kan ook een middel zijn om te organiseren dat mensen bij elkaar kunnen komen, in plaats van het optrekken van niet zichtbare muren tussen mensen. Een belangrijk oefenvorm is dan ook het scheppen van ruimte door meervoudigheid. Zoneringen in de ruimtelijk ordening moeten zones van kansen zijn in plaats van zones van beperkingen. Een omgevingsplan bijvoorbeeld kan ook zones aangeven waaraan bepaalde sferen zijn gekoppeld. Deze sferen zijn dan eerder aanduidingen in termen van 'gebieden met veel start-ups', 'gebieden waar kinderen zich thuis voelen', gebieden waar mensen elkaar kunnen ontmoeten', dan woon-, werk- of winkelgebieden. Daar kunnen eventueel normen aan worden gekoppeld, bij voorkeur in de vorm van codes (zie onder) in plaats van voorschriften.

Omgevingswijsheid zit dan ook niet in de naamgeving van zones, maar in de koppeling aan de lokale situatie. Dit, in tegenstelling tot een standaardzonering die alleen nog maar verdeeld moet worden over de ruimte. Het levert een ander soort omgevingszorg op, die niet is gericht op de keuze welke standaardzone op een gebied moet worden toegepast, maar op de keuzen van een sfeer die het best past bij de lokale vraagstukken en situatie. Het eerste maakt van omgevingszorg per definitie een afwegingsproces, het laatste een oefenproces.

Als het gaat om waardevolle bestaande situaties zouden zelfs foto's of andere beelden een rol kunnen spelen om de kwaliteiten weer te geven van een gebied. Dat is een veel positievere benadering dan een verordening die alleen maar bedoeld is om de bestaande situatie vast te leggen in gebieden waar weinig dynamiek is en dynamiek wordt verlangd.

Matthijs Schouten doet in zijn Groeneveldlezing 2003 een interessant voorbeeld voor op sfeer gebaseerde natuurzonering, gebaseerd op een oude Indiase benadering van bos. Het betreft een driedeling: een zone voor het ongestoorde bos (Mahavan, het sanctuarium); een zone voor spirituele beleving van het bos (Tapovan, het bos der wijzen); een zone voor gebruik van het bos (Shrivan, het multifunctionele bos). Dit is een interessante indeling, omdat deze het doel van de zones in beeld houden, wat verloren is gegaan in de standaardzoneringen in de ruimtelijke ordening.

Afgezien van het voorgaande is er een nog veel meer principiële reden waarom zonering eerherstel verdient. Ruimtelijke ordening door middel van zonering is een namelijk een werkvorm is die inherent samenhangt met oefenen. Kern hiervan is dat een ruimtelijke verdeling mogelijk maakt om in een gebied op de ene plek iets te proberen en op een andere plek iets anders. Dat vormt een machtig middel om tegenstelling of conflicten te vervangen door oefenen. Ruimtelijke ordening maakt het daardoor mogelijk om inhoudelijk volstrekt tegengestelde posities recht te doen. Het is het middel bij uitstek voor maatschappelijke oefening.

Contouren

In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, die nooit definitief is geworden, zijn rode en groene contouren voorgesteld. Buiten de rode contouren zou niet mogen worden gebouwd en binnen groene contouren zou bouwen helemaal niet worden toegestaan. De Vijfde Nota werd voordat deze kon

worden vastgesteld, vervangen door de Nota Ruimte die geen rode en groene contouren kent. Toch hebben provincies wel contouren opgenomen in hun omgevingsplannen. Onder de nieuwe Omgevingswet kunnen contouren worden opgenomen in de omgevingsvisie waar de provinciale omgevingsverordening dan naar verwijst. We bespreken de rode en groene contouren hier vanuit de vraag of deze bijdragen aan het idee van maatschappelijke oefening. Op het eerste gezicht heeft een rigide vorm als het aangeven van rode en groene contouren niets met oefenen te maken. Het is een vorm van ruimtelijke normstelling dat hetzelfde bezwaar oproept als de hierboven besproken normstelsels. Het loslaten van contouren als harde grenzen biedt ruimte om te werken aan kwaliteit. Dit moet vanuit het oogpunt van oefenen positief worden gewaardeerd.

Toch is er ook iets te zeggen voor het aangeven van contouren, namelijk dat het een vorm is die precies aangeeft waar het in discussies om gaat. Contouren maken discussies over ontwikkelingen grijpbaar en concreet, in tegenstelling tot discussies over bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit, die meteen tot een deskundigen discours leiden. Dit blijkt alleen al uit de voorkeuren van de verschillende partijen. Ontwikkelaars willen van de rode contouren af en pleiten voor het handhaven van groene contouren, daarentegen willen natuur- en landschapsbeschermers juist de rode contouren handhaven. Dit is op zich al een goed voorbeeld van hoe contouren een expliciete discussie bevorderen. Dit laatste is belangrijk vanuit het oogpunt van maatschappelijke oefening. Een sturingsvorm moet een heldere discussie mogelijk maken die direct is verbonden met waarden die mensen toekennen.

Codes

Codes zijn afgesproken of opgelegde kwaliteitsprincipes voor ingrepen in het landschap. Codes sturen op kwaliteit, niet op vorm of functie (Marshall, 2012). Alles mag overal, mits het aan de code voldoet en daarmee bijdraagt aan kwaliteit. Codes zijn kleine principiële ingrepen die de organisatie van het landschap tot stand brengt, net zoals een fractal een patroon schept. Het achterliggende idee is dat je het landschap moet opvatten als een zichzelf organiserend mechanisme. Codes kunnen op alle schaalniveaus worden geformuleerd. Een heel bekend voorbeeld is de regel die in New York wordt gehanteerd, waarbij er een bepaalde verhouding tussen grondvlak en hoogte voorgeschreven. Het gevolg is dat er ook bij hoogbouw voldoende licht op de straat komt. Ook de rooilijn kan als een code worden gezien. Een voorbeeld van heel andere orde is die van een bedrijventerrein in Arnhem waar het totale bouwvolume een vast gegeven is: nieuwbouw is toegestaan, mits elders iets wordt afgebroken.

Een belangrijke code in de praktijk van het omgevingsbeleid is het compensatiebeginsel: je mag iets dat waardevol is aantasten, als je het elders maar weer herbouwt. Tolsma (2011) ziet in het compensatiebeginsel de manier om meer flexibiliteit in de wetgeving voor de omgeving te realiseren. Het Besluit Kwaliteit Leefomgeving laat de aantasting van het Natuurnetwerk Nederland toe als er sprake is van een groot openbaar belang en er geen reële alternatieven zijn, mits de negatieve effecten worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd. Voor natuur die geldt als compensatie, geldt als voorwaarde dat deze wordt begrensd als onderdeel van het natuurnetwerk en dat het duurzaam voortbestaan en de kwaliteit van compensatienatuur moet worden gewaarborgd.

Codes zijn niet iets van de laatste tijd. De herplantplicht uit de Boswet is een goed voorbeeld van een al lang bestaande code: voor elke gerooide boom moet een nieuwe worden geplant. Dit blijft zo in de nieuwe Natuurwet waarin de Boswet wordt opgenomen. Ook deze gaat uit van de plicht tot herplanten, zij het niet meer voor houtige gewassen die bedoeld zijn voor de biomassa-productie.

Het inzetten van codes is een typerende uitdrukking van wat Peter Sloterdijk (2009) mimetische ontwikkeling noemt: nabootsing als het mechanisme van ontwikkeling in een maatschappij van schuim. Vanuit het oogpunt van maatschappelijke oefening zijn codes een goede vorm van conservatieve surgery. Patrick Geddes' activiteiten in Edinburgh en India om elk pleintje zijn eigen boom te geven kunnen ook als vorm van code *avant la lettre* worden gezien.

7.5 Conditie voor maatschappelijke oefening

Bildung en literacy in de omgevingszorg

Ruimtelijke processen zijn een evolutionair geheel van kleine en grote interventies door gebruikers van de ruimte. Prudente omgevingszorg haakt hierop in door op cruciale momenten deze interventies beïnvloeden, hetzij door ze te stimuleren, hetzij door ze tegen te houden. Omgevingswijsheid houdt dan ook in dat er wordt geïnvesteerd in deze kleine interventies en in de mensen die hierin actief zijn. Voortbouwend hierop is het belangrijk dat interactie, leerprocessen en kennisuitwisseling worden georganiseerd om gezamenlijke betekeniscreatie mogelijk te maken. Dit sluit aan bij Weick (1979) die aangeeft dat kleine beslissingen die niet opvallen, vaak belangrijker zijn dan de grote. Met name de beslissingen die een positieve invloed hebben op het collectief geheugen zijn volgens hem belangrijk. Het gaat hierbij vooral om het opbouwen van ervaringen. Collectieve competentieontwikkeling, misschien wel meer te zien als deugd dan als vaardigheid, is daarom belangrijker voor prudent omgevingsbeheer dan het ontwerpen en beslissen over plannen en het uitvoeren van maatregelen. Collectieve competentieontwikkeling werkt vaak beter dan het creëren van kaders en raamwerken. De betekenis die aan de situatie wordt toegekend, lokt namelijk de beslissingen uit, die men zo cruciaal acht.

De voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk gaan over ruimtelijke interventies. Maar in het kader van het vergroten van de competentie tot omgevingszorg, zijn er talloze niet-ruimtelijke interventies mogelijk. Dan gaat het niet meer over natuureducatie, maar over lerend interveniëren (De Haas, 2015). Het klassieke *Bildungs*-ideaal is dan ook zeer relevant voor het ontwikkelen van omgevingswijsheid. Volgens dit ideaal behoort het als vanzelfsprekend bij de opvoeding dat men bepaalde kennis heeft, niet alleen van de natuur en het landschap, maar ook van grote ruimtelijke interventies. In dit kader past naast het traditionele onderwijs, het hiervoor genoemde voorstel voor de Oostvaardersplassen voor het nationale schoolreisje helemaal, evenals een film als *De Nieuwe Wildernis* over het wildleven in de Oostvaardersplassen. Dit is om verschillende redenen belangrijk: kennis van het verleden helpt mensen zichzelf te positioneren in ruimte en tijd; weerbaarheid ten opzichte van de informatiemaatschappij; uit het stimuleren van zorgvuldigheid en aandachtigheid bij de omgang met de natuur; uit een kwaliteitsbesef; uit het bewaren van een wereld die niet uitsluitend door economische wetten wordt geregeerd maar ook uit belangeloze interesse. Daarmee zijn de klassieke *Bildungs* argumenten weergegeven, maar in de schuimende samenleving komt nog een specifiek aspect van *Bildung* naar voren, namelijk de competenties tot co-creëren. Onder co-creëren verstaan we het leren om zelf initiatieven te nemen in het zorgen voor de omgeving. De competentie om met de overheid te onderhandelen past hier ook bij. Goede voorbeelden zijn hiervoor een essentieel onderdeel. We vallen hiervoor weer terug op Kant, die stelde dat wijsheid niet volgt uit regels, maar dat wel een propedeuse kan worden gevolgd, waarin men goede voorbeelden leert kennen en navolgen.

Gebiedscurriculum

De omgevingszorg in een gebied, stad of wijk is niet alleen een werkproces, waarin plannen worden gemaakt en uitgevoerd, maar ook een leerproces. Aan de hand van Weick bespraken we al hoe het werkproces en het leerproces hand in hand gaan, waarbij continu leren zelfs belangrijker is dan het opstellen van formele plannen. Als leren zo belangrijk is betekent dit dat een gebied, stad of wijk een eigen leerplan of curriculum zou moeten hebben, als 'omgeving voor de omgevingszorg'. Uitgaande van complexe ontwikkelingen, eigen rollen voor burgers, onzekerheid over de effectiviteit van overheid, enz. is een schuimende maatschappij een leerplan voor een gebied beter dan een werkplan. Dit zet de omgevingszorg in een heel nieuw kader. Een leerplan of curriculum kan zoals Kessels (1996) dit heeft uitgewerkt voor bedrijven kan ook worden uitgewerkt voor gebieden. Het doel hiervan is om de aanwezige kennis in een gebied zoveel mogelijk te benutten, tot waarde te maken. Het gaat in wezen om een omvangrijk, krachtig leerproces waarin werken en leren samenvallen. Dit leerproces is niet te managen in de zin van plannen maken, sturen, uitvoeren, monitoren. Het is dus geen pleidooi om omgevingsverordeningen te vervangen door leerverordeningen. Het leren zal moeten voortkomen uit intrinsieke motivatie van betrokkenen, voortkomend uit persoonlijke drijfveren, affiniteiten en ambities. Het corporate curriculum heeft betrekking op alle medewerkers van een organisatie, niet alleen op de kenniswerkers daarbinnen. Het gevoel van eigenaarschap en ondernemerschap draagt meer bij aan kenniswerk dan opleiding of formele positie.

Wat zijn de onderdelen van een gebiedscurriculum? Dit beschrijven we hieronder, geheel aan de hand van het werk van Kessels. Kessels onderscheidt zeven functies die wij hieronder hebben geparafraseerd voor de omgevingszorg. Deze functies moeten worden gelezen als kenmerken van goede maatschappelijke oefening, niet als een door één instantie te organiseren opgaven. Daarom spreken we ook liever over curriculum dan over leerplan. Daarom ook zijn ze hieronder toegelicht als het resultaat van een succesvol scenario van maatschappelijke oefening. Het gaat in dit scenario overigens niet om een burgerinitiatief, ook al lijkt het soms zo. Het kan ook heel goed betrekking hebben op een door de overheid gedreven gebiedsproces. Maar ook kan als leerproces worden opgezet. Onder de landinrichtingsprojecten uit de laatste decennia van de vorige eeuw zijn hiervan goede voorbeelden te vinden.

1. *Het organiseren van materiedeskundigheid die direct verband houdt met de vraagstukken die in een gebied spelen.*
Het gebied is erin geslaagd om de juiste materiedeskundigheid te mobiliseren. Zowel externe deskundigheid als ervaringsdeskundigheid uit het gebied. De overheid kan dit ondersteunen door bijvoorbeeld een gebiedscommissie of burgerinitiatief een budget voor het inhuren van materiedeskundigen te beschikking te stellen. Dit is in het voorgaande al een keer genoemd.
2. *Het leren oplossen van problemen met behulp van die verworven vakkennis.*
Het gebied is erin geslaagd om de georganiseerde deskundigheid ook daadwerkelijk in te zetten.
3. *Het ontwikkelen van reflectieve vaardigheden en metacognities die helpen bij het vinden van wegen om nieuwe kennis op het spoor te komen, deze te verwerven en toepasbaar te maken.*
Het gebied is erin geslaagd om een eigen taal te ontwikkelen, waarin iedereen zich adequaat kon uitdrukken.
4. *Het verwerven van communicatieve en sociale vaardigheden die toegang verschaffen tot het kennisnetwerk van anderen en die het leerklimaat van een werkomgeving veraangenamen.*
Het gebied heeft contacten gelegd met andere gebieden waar vergelijkbare opgaven spelen. Over en weer zijn delegaties bij elkaar op bezoek geweest. Men is ook bij kennisinstellingen langsgedaan.
5. *Het verwerven van vaardigheden voor het reguleren van motivatie, emoties, drijfveren, passie en affecties rond het leren.*
Het gebied is erin geslaagd om de vraagstukken authentiek te houden. Men is niet in de valkuil getrapt om de eigen verwoording te vergeten en lekttaal te vervangen door deskundigentaal, waarin emoties en passie verloren gaan. Daardoor zijn weinig mensen afgehaakt.
6. *Het bevorderen van rust en stabiliteit, zodat verdieping, cohesie, synergie en integratie mogelijk zijn.*
Het gebied is in gesprek gebleven met de formele kant van processen in de omgevingszorg. Dit is op een goede manier benut.
7. *Het veroorzaken van creatieve onrust die aanzet tot radicale innovatie.*
Dit lijkt tegengesteld aan het vorige punt, maar de kern hiervan is het gebied erin is geslaagd om de kern van de opgaven, het *malum*, de pijn, centraal te laten staan. Daardoor ging het ergens over.

7.6 Terugblik

Na een aantal hoofdstukken over grondslagen voor een prudente zorg voor de omgeving, ging dit zevende hoofdstuk over de praktijk van de omgevingszorg. We raakten daarbij aan veel verschillende onderwerpen. Deze zijn alle uitwerkingen van het adagium *We moeten ons leven veranderen*, zoals voorgesteld in het werk van Peter Sloterdijk. Sloterdijk vult dit adagium nader in als *oefenen om*

immuniteit op te bouwen. In de omgevingszorg zijn hiervoor termen als leren²⁹ en adaptiviteit gangbaarder. Dit tweetal vormt dan ook de kern van een prudente zorg voor de omgeving. Het houdt in dat wordt geïnvesteerd in het vergroten van het reflectief vermogen in de praktijk van de zorg voor de omgeving. Het gaat hierbij om het leervermogen en de competenties om vraagstukken aan te pakken.

Terugkijkend rijst de vraag of oefenen niet een erg wereldvreemde invalshoek is voor de praktijk van de omgevingszorg. Niemand is tegen leren of tegen adaptiviteit, maar is dit wel de kern van waar men in de praktijk mee bezig is? Er wordt gewerkt aan een omgevingsverordening, plannen opgesteld voor nieuwe stadswijken, nagedacht over energiebesparing in woningen, coalities gesloten met maatschappelijke partijen, enz. Wat heeft het voor zin om dit te percipiëren als maatschappelijke oefening? Wat voegt het toe?

Dit zijn terechte vragen, maar ze zijn wel achterhaald. Ze zijn achterhaald omdat de bestaande concepten en theorieën, met hun onbegrip over het wezen van emergentie en pluriformiteit, de bestaande instrumenten, met hun nadruk op efficiëntie, en de bestaande coalities, met hun onwil tot coördinatie op hoge schaalniveaus, niet zijn toegesneden op de grote opgaven, zoals duurzame economische groei, tegengaan en opvangen van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, grote mondiale migratiestromen, enzovoort. Juist in zo'n situatie is het prudent om 'oefenen' te verankeren in een lerend systeem van omgevingszorg. Dit is zowel een conceptuele als een instrumentele opgave.

²⁹ Het besef van het belang hiervan is nooit weggeweest. Denk aan overheidsinitiatieven op het gebied van milieueducatie, of aan een programma als Leren voor Duurzame Ontwikkeling (nu: Duurzaam Door).

8 Omgevingswijsheid

*"Blijf de aarde trouw, mijne broeders, met de macht uwer deugd.
Uw schenkende liefde en uw inzicht diene de aarde! Dat vraag, dat
bezweer ik u."
(Nietzsche: Also sprach Zarathustra)*

In dit laatste hoofdstuk keren we terug naar de vraag waar deze zoektocht mee begon: de vraag naar de grondslagen voor een prudente omgang met de omgeving. Deze vraag komt voort uit de situatie waarin de omgevingszorg, zowel de ruimtelijke ordening, natuurbeheer als milieuzorg, verzeild is geraakt. Dit zijn publieke praktijken die door velen worden gezien als een achterhaald systeem van regels, dat de maatschappelijke ontwikkeling eerder remt dan verder helpt. *We are all neo-liberals now*, dus voorstellen voor privatisering, besparing, verminderen van regeldruk, minder overheid en dergelijke, doen het goed, waarbij de relatie met maatschappelijke opgaven verdwenen lijkt te zijn. Maar die grote maatschappelijke opgaven vormden ooit wel de bron voor het ontstaan van omgevingszorg. Ruimtelijke ordening, natuurbeheer en landschapsontwikkeling gingen over het zoeken van perspectieven voor grote maatschappelijke opgaven en niet over het efficiënt managen van specifieke problemen. Dit leidde tot de vraag of het mogelijk is om de omgevingszorg als publieke praktijk opnieuw te definiëren, tegen een achtergrond van een terugtocht van gedeelde denkbeelden en opvattingen in de maatschappij?

Een rondgang langs betekenissen, opgaven, duidingen en grondslagen (zie hoofdstuk 1), leidde uiteindelijk tot het voorstel om omgevingszorg op te vatten, te organiseren en in te vullen als een antropotechniek, of te wel een vorm van maatschappelijke oefening. Dit is een tot nu toe ongebruikelijke grondslag voor de omgevingszorg. Het is wel een grondslag die een brug slaat tussen enerzijds de houvastloze samenleving en anderzijds de energieke samenleving, tegen de achtergrond van diverse geopolitieke, economische en ecologische crises. Maatschappelijke oefening kan worden gezien als een richtingloze richting die relevant wordt in een situatie waarin crises zich voordoen zonder dat er gemakkelijke antwoorden beschikbaar zijn.

Consequente maatschappelijke oefening heeft diverse implicaties voor de omgevingszorg. Een eerste implicatie is dat de omgeving als een subject kan worden gezien. Het subject-zijn van de omgeving is met name aan de orde als we de omgeving natuur noemen. Niet natuur in termen van gebieden of soorten, ook niet de natuur in het algemeen, maar natuur als concrete representant van een spontaan, 'onmenselijk' proces: wildernis in de beste betekenis van het woord. Vertaald naar het zorgen voor de omgeving betekent dit onder meer dat de omgeving maximale ontmoeting met de natuur mogelijk moet maken.

Maatschappelijke oefening heeft verder implicaties voor de betekenis van het fysiek-ruimtelijke aspect van de omgeving, i.c. het landschap. Bij oefenen past een adaptief landschap, dat veranderingen kan opvangen waarbij kwaliteiten blijven behouden. Er zijn geen harde criteria voor een adaptief landschap precies is, maar in ieder geval gaat het om organische ontwikkeling, menging en een robuuste structuur.

Ten derde heeft maatschappelijke oefening implicaties voor de wijze van zorgen voor de omgeving. Voor het hele systeem van beheren en inrichten van de omgeving betekent dit dat normdenken wordt vervangen door het (her)definiëren van de situatie. Lerend handelen wordt dit genoemd in de rapportage van het Manifest van Jaar van de Ruimte.³⁰ Een organisatorische vorm die hier goed bij past krijgt tegenwoordig vaak de term *living lab*.

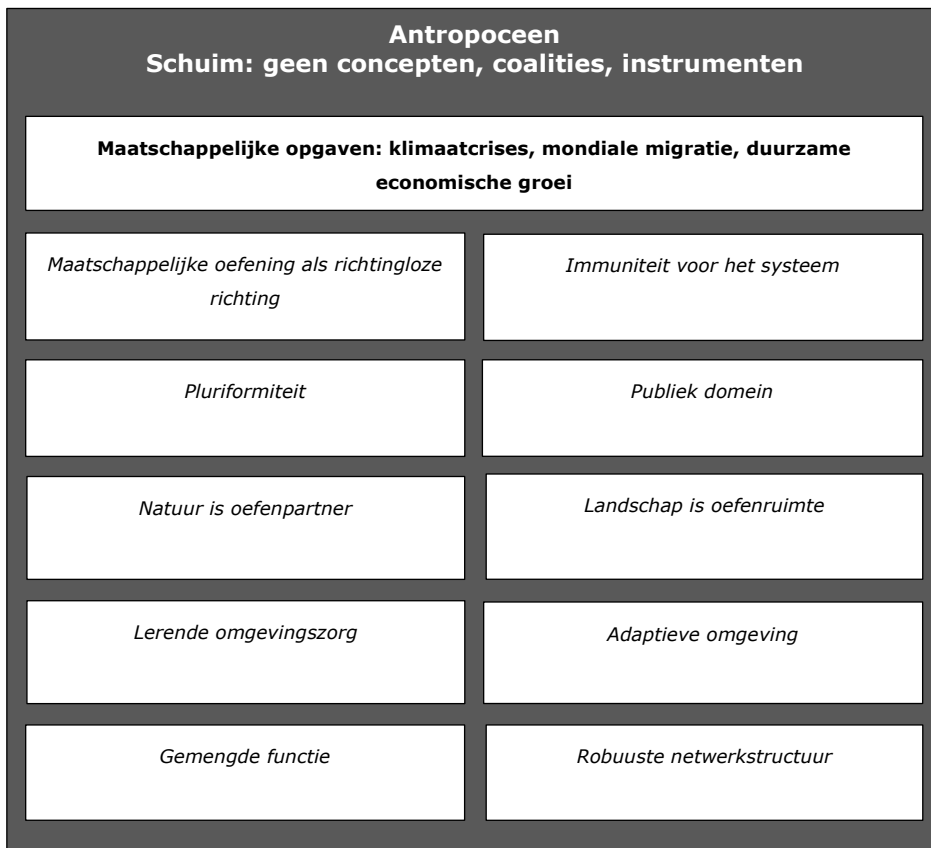
³⁰ Ooit is dit *Planning als zoekinstrument* genoemd (Kleefmann, 1984).

Herwaardering van het publieke domein

Omgevingswijsheid is echter niet alleen lerend handelen of een manier van werken waarin al werkende weg doelen worden ontwikkeld. Het is meer. Omgevingswijsheid impliceert de erkenning dat er een publiek domein is en dat het van belang is om dit positief te waarderen. Het publieke domein heeft pluraliteit als conditio sine qua non. Dit betekent ook dat omgevingszorg open moet staan voor alle soorten gesprekken. Dat wil zeggen dat alle 'talen', bijvoorbeeld deskundigentaal, lekentaal, politieke taal, enz. aan bod moeten kunnen komen.³¹ Dit is geen lichte eis, maar wel een essentiële. Het is een eis is ontleend aan het werk van Lyotard die constateert dat overal waar onrecht ontstaat een bepaalde gespreksvorm wordt onderdrukt (Lyotard, 1988; op de ruimtelijke planning toegepast door De Haas, 2006).

Herwaardering van het landschap als publiek domein

Het landschap, als aspect van de omgeving, is onderdeel van de publieke sfeer die mensen verbindt door ruimte te geven aan ontmoetingen en tegenstellingen. 'Het publieke domein, gezien als de wereld die wij gemeen hebben, brengt ons tezamen en verhindert tevens dat wij, bij wijze van spreken, over elkaar struikelen', schrijft Hannah Arendt (2009). Dit is precies wat landschap is: publiek domein, waar ontmoetingen kunnen plaatsvinden, tegenstellingen zichtbaar worden en kan worden geoefend. Het landschap legt deze vast en is daarmee ook een vorm van geheugen en kennis. Dit is een belangrijke maatschappelijke functie, doordat het tegenstellingen voorlopig laat waar ze moeten zijn. Vanuit dit oogpunt verdient landschap een herwaardering als onderdeel van het publieke domein (Figuur 13).



Figuur 13 Samenvattend overzicht van grondslagen op verschillende abstractieniveaus.

Publieke belang opnieuw helder definiëren

Het publieke domein is op zich een algemeen belang omdat daar allerlei initiatieven kunnen beginnen, maar het is ook de ruimte voor het definiëren van het gedeelde inhoudelijke algemeen belang. Het *malum* dat wordt opgeroepen door de verschillende mondiale crises, is daarin leidend. Het nodig om voor grote mondiale opgaven opnieuw het belang aan te geven. Niet op een manier zoals in het

³¹ Latour (2013) heeft het over Modes of Existence.

recente verleden het voeden van het Nederlandse volk een op een werd vertaald in een ruimverkavelingsprogramma, maar door aan te geven wat de grote opgaven zijn. En daar past oefenen bij. Oefenen zoekt naar nieuwe combinaties van ideeënstelsels, publieke uitvoeringsvormen, actorencoalities en machtsbronnen. De bestaande concepten gaan namelijk nog te veel uit van economische technologische optimalisering. De beschikbare ideologieën, zijn alle ontstaan als antwoord op de vragen die de moderniteit heeft opgeroepen. Dit geldt zowel voor vriendelijke aanpassingsideologieën zoals het socialisme als voor radicale omverwerpingsideologieën dat we terugvinden in het denken van ISIS of de radicale Taliban. Bestaande coalities zijn te veel gericht op de korte termijn. Bestaande instrumenten zijn gericht op de oude opgaven. Allen verlangen zij een nieuw arrangementen waarin zij kunnen participeren, maar ieder nieuwe arrangement ademt te veel van het oude. Wat dan rest is de opgave helder te formuleren en het leren in orde te maken.

Ordenen als ambacht

Ruimtelijk ordenen is meer is dan een geheel van verordeningen voor het gebruik van de omgeving. Het is een belangrijke antropotechniek, die de mogelijkheid biedt verschillen te absorberen, soms door verdelen van de ruimte, soms door het op de ene plek anders te doen dan de andere plek. Het is daarmee een techniek die pluriformiteit en leren mogelijk maakt en daarbij alle talen aan bod kan laten spreken. Omgevingswijsheid vereist daarom meer aandacht voor het ambacht van het ruimtelijk ordenen, voor maatschappelijke processen van co-creatie en voor het vasthouden van leerervaringen. Vergelijkend en evaluerend onderzoek kan hierbij een grote rol spelen.

De tuin

Is er een beeld dat het voorgaande kan samenvatten? Geïnspireerd door Adriaan van der Staay (2003) kiezen we voor het beeld van de tuin. De tuin is *een aansporing om de parameters van onze omheinde ruimte – van ons huis, onze verantwoordelijkheden, onze vriendschappen – te kennen, omdat deze gegevens – al zijn het nog zulke gemeenplaatsen – binnen de onafzienbare ruimte van de wildernis, de jacht, de vlucht, de vrije keus, de valse alibi's, het als-God- willen zijn, nu eenmaal onze tuin verbeelden*, stelt Gerrit Komrij (1991). In het antropoceen is het volgen van deze aansporing een plicht, juist omdat we alles beheersen en daarmee overal verantwoordelijk voor zijn. De tuin is het symbool voor de ontmoeting van natuur en mens. In de tuin leert de mens de natuur beter kennen. De tuin legt deze ervaring ruimtelijk vast en biedt daardoor de mogelijkheid om het steeds beter te doen, om te oefenen. Ook Nietzsche hanteert de tuin als metafoor: de tuin is een model voor het cultiveren van het zelf (Shapiro, 2013). De tuin heeft in het algemeen eerder betrekking op het private domein dan op het publieke domein, maar omgevingswijsheid betekent juist dat we de publieke omgeving behandelen als tuin. Vandaar onze titel:

*Cela est bien dit, répondit Candide, mais **il faut cultiver notre jardin.***

Literatuur

"Ik wil geen schrijver meer lezen, wien men het aanvoelt dat hij een boek wilde maken, maar alleen een zodanige wiens gedachten onvoorzien tot een boek werden." (Nietzsche)

- Abma, R. (2002). De recreant als subject: over natuurbeleving als basis voor de beeldvorming van natuur. Stageonderzoek. Wageningen: Wageningen University.
- Andela, G.M. (2000). Kneedbaar landschap, kneedbaar volk: De heroïsche jaren van de ruilverkavelingen in Nederland. Bussum: Uitgeverij THOTH.
- Arendt, Hannah (2009). De menselijke conditie. Vertaling C. Houwaard. Amsterdam: Boom.
- Assche, Kristof van & Maarten Jacobs (2002). Kwaliteit in complexiteit: ruimtelijke kwaliteit en de kennisontwikkeling daarover. Wageningen: Wageningen Environmental Research (Alterra).
- Asselt, M.B.A. van, A. Faas, F. van der Molen & S.A. Veenman (red.) (2010). Uit zicht. Toekomst verkennen met beleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauman, Zygmunt (2000) Liquid Modernism. Cambridge: Polity Press.
- Bratton, Benjamin (2016). The Stack. On Software and Sovereignty. Cambridge MA: The MIT press.
- Broekhoven, G., & H. Savenije. 2012. Moving forward with forest governance, EFRN news; issue no. 53. Wageningen: Tropenbos International.
- Berkel, Klaas van (2006). Vóór Heimans en Thijssse. Frederik van Eeden sr. en de natuurbeleving in negentiende-eeuws Nederland. Amsterdam: KNAW. Mededelingen van de Afdeling Letterkunde, Nieuwe Reeks, deel 69 no. 3.
- Berns, Egide, Samuel IJsseling & Paul Moyaert (1981). Denken in Parijs. Taal en Lacan, Foucault, Althusser, Derrida. 2e druk. Alphen aan den Rijn / Brussel: Samsom Uitgeverij.
- Boutellier, Hans (2011). De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld. Den Haag: Boom.
- Bosma, Koos (2003). J.M. de Casseres. De eerste planoloog. Rotterdam : Uitgeverij 010.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In: J. Richardson (Ed.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. New York: Greenwood.
- Buijs, Arjen (2009). Natuurbeelden. Publieke visies op natuur en de consequenties voor het natuurbeheer. Proefschrift. Wageningen: Wageningen University.
- Buiter, Hans, & Jan Korsten (2006). Land in aanleg: de Dienst Landelijk Gebied en de inrichting van het platteland. Zutphen: Walburg Pers.
- Buningh, T. (2004). Schetsschuit. Een werkwijze van Dienst Landelijk Gebied. Praktische tips. Utrecht, Dienst Landelijk Gebied.
- Bulkens, Maartje (2014). 'Storied Landscapes'. Narrating changing Dutch cultural landscapes. Proefschrift. Wageningen, Wageningen University.
- Burke, Gerald (1966). Greenheart Metropolis: Planning the Western Netherlands. Macmillan.
- Casseres, J.M. de (1926). Stedebouw. Amsterdam: Van Looy.
- Casseres, J.M. de (1929). Grondslagen der planologie. De Gids XX(april): 367-394.
- Casseres, J.M. de (1939). Het andere Amerika. Amsterdam: de Arbeiderspers.
- Casseres, J.M. de (1948). Het landschaps-planologisch onderzoek. Den Haag.
- Casseres, J.M. de. (z.j.) Transport van denk-beelden: signifi sche gedachten over enkele mededelingsmiddelen. Voordracht voor medewerkers van het Landbouw Economisch Instituut. Den Haag, LEI.
- Coesèl, Marga, Joop Schaminée & Lodewijk van Duuren (2007). De natuur als bondgenoot. De wereld van Heimans en Thijssse in historisch perspectief. Zeist: KNNV uitgeverij.
- Commissie Brundtland (1987). Our common future. New York: Verenigde Naties.

-
- Commissie Van Vollenhoven (2015). Monumenten: Inspiratiebron voor natuur! Z.p.
- Cresswel, Tim (2004). Place: a short introduction. Oxford UK: Blackwell.
- Dammers, Ed (2000). Leren van de toekomst: over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming. Leiden: Eburon.
- Dauvellier, Peter (1991). Ruimtelijke kwaliteit: oorsprong en toepassing van een begrip. WLG 3:7-14.
- Dewey, John (1916). Democracy and Education. In: The Collected Works of John Dewey, 1882-1953. Pergamonmedia, 2015.
- Dewey, John (1922). Human Nature and Conduct: An Introduction to Social Psychology. New York: Holt. In: The Collected Works of John Dewey, 1882-1953. Pergamonmedia, 2015.
- Dewey, John, & James H. Tufts (1932). Ethics. New York: Holt. Orig. 1909. In: The Collected Works of John Dewey, 1882-1953. Pergamonmedia, 2015.
- Dirkx, Joep (2015). Rijkslandschapsbeleid: een beleidsveld dat wel moest mislukken. Bijdrage Forum.
- Donaldson, Sue & Will Kymlicka (2011). Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights. Oxford, Oxford University Press.
- During, Roel (2013). Second Nature. In: Landschap 30(1):43-50.
- Eeden, F. van (1974). Onkruid. Botanische wandelingen. Herdruk van uitgave 1886. Haarlem: Schuyt & Co.
- Elzinga, D.J. (2013). Een constitutioneel organogram voor het openbaar bestuur. Gemeentestem 2013/39: 216-222.
- Engelsdorp Gastelaars, Rob van & David Hamers (2006). De nieuwe stad: stedelijke centra als brandpunten van interactie. Rotterdam/Den Haag: NAI/Ruimtelijk Planbureau.
- Fischer, Claude S. (2001). Bowling Alone: What's the Score? Paper to the 'Author Meets Critic: Putnam, Bowling Alone' session of the meetings of the American Sociological Association. Anaheim CA.
- Frank Fisher & John Forrester (eds) (1993). The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham and London: Duke University Press.
- Friedman, John (1993). Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. Journal of the American Planning Association, Volume 59, 4: 482-485.
- Foucault, Michel (1995). Zelftechnieken. Vertaald door Rob van den Boorn en Pieter Thomassen. In: Breekbare vrijheid. De politieke ethiek van de zorg voor zichzelf. Amsterdam: Boom/Parrèsia.
- Gadet, Jos (2011). Terug naar de stad: Geografisch portret van Amsterdam. Amsterdam: SUN/Trancity.
- Garthof, Bert (1965). J.P. Thijssen en de natuursport. AO reeks 1071.
- Gunder, Michael & Jean Hillier (2009). Planning in Ten Words or Less: A Lacanian Entanglement with Spatial Planning. Aldershot and Burlington: Ashgate.
- Haas, Wim de (1999). Participatie zonder procedure. Ervaringen uit de Verenigde Staten van Noord-Amerika. Utrecht: Dienst Landelijk Gebied. Interne nota.
- Haas, Wim de (2006). Planning als gesprek: grondslagen voor ruimtelijke planning en beleid in de eenentwintigste eeuw. Utrecht: Uitgeverij De Graaff.
- Haas, Wim de & Carmen Aalbers (2014). Wildernis tussen de stoeptegels. Wageningen: Wageningen Environmental Research (Alterra).
- Haas, Wim de & Barry de Vries (2013). Natuurbegraafplaatsen in Nederland: landelijke inventarisatie 2013. Wageningen: Wageningen Environmental Research (Alterra), Alterra-rapport 2470.
- Haas, Wim de, Carmen Aalbers, Jeroen Kruit en Barry de Vries (2013). Natuur: beleven en gebruiken. Verdieping van twee kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010 – 2040. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOt-werkdocument 348.
- Haas, Wim de, Carmen Aalbers & Tineke de Boer (2015). Sturen door leren en co-creëren. Wageningen: Wageningen Environmental Research (Alterra).
- Hadot, Pierre (2003). Filosofie als een manier van leven. Franse uitgave 1995. Amsterdam: Ambo.
- Hadot, Pierre (2005). Oefeningen van de geest: het antieke denken en de kunst van het leven. Franse uitgave 1995. Amsterdam: Ambo.
- Hajer, Maarten (2000). Politiek als vormgeving. Amsterdam: Vossiuspers AUP, Oratiereeks.
- Hajer, Maarten (2011). De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

-
- Hall, Peter (1966). *The World Cities*. London: World University Library, Weidenfeld & Nicolson.
- Hansen-Møller, Jette (2006). The meaning of landscape: A diagram for analysing the relationship between culture and nature, based on CS Peirce's semiotics. *Studies in Environmental Aesthetics and Semiotics* 5: 85-108.
- Harmen, Ger (1973). *Blauwe en rode jeugd: een bijdrage tot de geschiedenis van de Nederlandse jeugdbeweging tussen 1853 en 1940*. Oorspronkelijk: proefschrift 1961. Nijmegen: SUN.
- Healey, Patsy (2010). *Making better places: the planning project in the twenty first century*. Palgrave MacMillan UK.
- Heidegger, Martin (2001). *Over het wezen van de grond – Over het wezen van de waarheid*. Nederlandse vertaling. Budel: Damon.
- Hoekveld, Gerard A. (2005). *Het hoogste doel. Over de verhouding tussen toegepaste sociale geografie en ethiek*. Utrecht: Faculteit Geowetenschappen.
- Hooimeijer, Pieter, Henk Kroon & Joke Luttik (2001). *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Gouda: Habiforum.
- Huizinga, Johan (1938). *Homo Ludens: Proeve ener bepaling van het spelelement der cultuur*. Uitgave 1997. Amsterdam: Uitgeverij Contact, Pandora Klassiek.
- Hurenkamp, Menno, Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Den Haag: NICIS.
- IKC-NBLF (1993). *De casco-benadering. Een nieuwe en constructieve aanpak in de landschapsbenadering*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Jacobs, Jane (1961). *The death and life of great American Cities*. New York: Random House.
- Jacobs, Jane (1969). *The Economy of Cities*. New York: Random House.
- Janssen, J., N. Pieterse & L. van den Broek (2007). *Nationale Landschappen. Beleidsdilemma's in de praktijk*. Rotterdam/Den Haag: NAI/Ruimtelijk Planbureau.
- Jonas, Hans (2011). *Het principe verantwoordelijkheid. Een onderzoek naar de ethiek voor de technologische civilisatie*. Vertaald uit het Duits door Ingrid ten Bos. Utrecht: Uitgeverij IJzer.
- Kalk, Eisse (1977). *Niet spreken met den bestuurder: via inspraak naar medezeggenschap, evaluatie van inspraakprojecten van Werkgroep 2000*. *Katernen 2000 jg. 1977 nr. 9/10*. Amersfoort: Werkgroep 2000.
- Kant, Immanuel (2004). *Kritiek van de zuivere rede*. Nederlandse vertaling (2004) door Japik Veenbaas en Willem Visser. Amsterdam: Boom. Orig. 1787.
- Kant, Immanuel (2006). *Kritiek van de praktische rede*. Nederlandse vertaling door Japik Veenbaas en Willem Visser. Amsterdam: Boom. Orig. 1788.
- Kant, Immanuel (2009). *Kritiek van de Oordeelskracht*. Nederlandse vertaling door Japik Veenbaas en Willem Visser. Amsterdam: Boom. Orig. 1790.
- Keulartz Jozef (1995). *Strijd om de natuur. Kritiek van de radicale ecologie*. Amsterdam / Meppel: Boom.
- Kessels, J.W.M. (1996). *Het Corporate Curriculum. Oratie*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.
- Kleefmann, F. (1984). *Planning als zoekinstrument: ruimtelijke planning als instrument bij het richtingzoeken*. Den Haag: VUGA-uitgeverij.
- Klein, Naomi (2014). *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*. New York: Simon & Schuster.
- Klijn, J.A. & F.R. Veeneklaas (2007). *Anticiperend landschapsbeleid. Deel 1: Drijvende krachten*. Wageningen, Alterra, rapport nr. 1557.
- Klundert, Bram van der (2008). *Verlangen goed te leven. Duurzame ontwikkeling tussen maakbaarheid, mondialisering en moraal*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
- Koh, Jusuck (2013). *On a Landscape Approach to Design: an eco-poetic interpretation of landscape*. Wageningen, WUR, Farewell address held on 30 May 2013.
- Komrij, Gerrit (1991). *Over de noodzaak van tuinieren*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Kuiper R., P. van Egmond, S. de Groot, H. Farjon, H. van den Heiligenberg, W. Nieuwenhuizen, D. Snellen & J. Dirkx (2008). *Landschap beschermen en ontwikkelen. Evaluatie en beleidsopties*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kymlicka, Will (2007). *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford University Press, 2007.

-
- Latour, B. (1997). *De Berlijnse sleutel: En andere lessen van een liefhebber van wetenschap en techniek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Latour, Bruno (1998). To modernize or to ecologize? That's the question. In: N Castree & B Willems-Braun (eds), *Remaking Reality: Nature at the Millenium*. London and New York: Routledge.
- Latour, Bruno (2004). *Politics of Nature. How to Bring the Sciences into Democracy*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Latour, Bruno (2005). *Reassembling the Social – An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Latour, Bruno (2013). *An Inquiry into Modes of Existence. An anthropology of the Moderns*. Translated by Catherine Porter. Cambridge MA/London UK: Harvard University Press.
- Latour, Bruno, Weibel, Peter (eds). (2005). *Making Things Public: Atmospheres of Democracy; Exhibition catalogue Karlsruhe 2005*. Cambridge: MIT Press.
- Lefebvre, Henri (1991). *The production of Space*. Translation Donald Nicholson-Smith. Oxford: Basil Blackwell. Originally published 1974.
- Lemaire, Ton (1970). *Filosofie van het landschap*. Bilthoven: Ambo.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Lyotard, Jean-Francois (1988). *The Differend: Phrases in Dispute*. Origineel: *Le Différend*, 1983, vertaald door Georges Van Den Abbeele. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Maarel, E. van der & P.L. Dauvellier (1978). *Naar een globaal ecologisch model voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Studierapporten Rijksplanologische Dienst nr. 9.
- Määttä, Pennti (2007). Semiotics of space: Peirce and Lefebvre. *Semiotica* 166(1/4):453-461.
- Manschot, Henk (2016). *Blijf de aarde trouw. Pleidooi voor een Nietzscheaanse terrasofie*. Nijmegen: Van Tilt.
- Marshall, Stephen (ed.) (2012). *Urban Coding and Planning*. Abingdon, UK: Routledge.
- McDonald, Hugh P. (2004). *John Dewey and Environmental Philosophy*. Albany: State University of New York Press.
- Meyer, Han, Arnold Bregt, Ed Dammers, Jurian Edelenbos (eds.) (2014). *Nieuwe perspectieven voor een verstedelijkte delta*. Amsterdam: MUST Publishers.
- Min IenM (2017). *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Morton, Timothy (2009). *Ecology without nature. Rethinking environmental aesthetics*. Cambridge MA, Harvard University Press.
- Mumford, Lewis (1962). 'Mother Jacobs Home Remedies'. *The New Yorker*, December 1962: 148.
- Murdoch, Iris (2003). *Over God en het Goede*. Amsterdam: Boom.
- Needham, Barry (2005). *Een andere marktwerking. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Neiman, Susan (2004). *Het kwaad denken: een andere geschiedenis van de filosofie*. Nederlandse vertaling. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Neiman, Susan (2015). *Morele helderheid. Goed en kwaad in de eenentwintigste eeuw*. Nederlandse vertaling. Amsterdam: Ambo.
- Onfray, Michel (1992). *Cynismen. Portret van de hondse filosoof*. Vertaling Piet Meeuse. Baarn, Ambo.
- Oosterhuis, Frans & Arjan Ruijs (2015). *Natuurlijk kapitaal. Een conceptuele verkenning en afbakening van het TEEB-kader*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Oosterling, Henk (2013). *ECO3 Doen denken*. Heijningen: Jap Sam Books.
- Oudemans, Th.C.W. & N. Peeters (2014). *Plantaar dig. Vegetatieve filosofie*. Zeist: KNNV uitgeverij.
- Peirce, Charles Sanders (1955). *Philosophical writings of Peirce*. Selected and edited by Justus Buchler. New York: Dover publications.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *Wat natuur de mens biedt: Ecosysteemdiensten in Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

-
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012). *Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Putnam, Hillary (2004). *Ethics without ontology*. Cambridge MA / London UK: Harvard University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2014). *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet. Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving*. Bilthoven: RIVM, Rapport 2014-0138.
- RLG (2005). *Nationale landschappen: vaste koers en lange adem. Advies over de instrumentatie van Nationale landschappen*. Amersfoort. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 05/1.
- Rohde, Wouter (1984). *De parlementaire geschiedenis van de nationale ruimtelijke ordening 1945 – 1963*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Verkenningen in Planologie en Demografie nr. 31.
- Roothaan, Angela (2005). *Terugkeer van de natuur: de betekenis van natuurervaring voor een nieuwe ethiek*. Kampen: Uitgeverij Klement.
- Rotmans, Jan, Martijn Jeroen Linden, Helen Toxopeus & Sandra Verbruggen (2014). *Verandering van tijdperk. Nederland kantelt*. Den Bosch: Aeneas.
- Salverda, Irini, Marcel Pleijte & Alberte Papma (2012). *Meervoudige overheidssturing overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken. Een essay over de nieuwe rol van het ministerie van Economische Zaken in de energieke netwerksamenleving*. Wageningen: Wageningen Environmental Research (Alterra).
- Schiller, Friedrich (1795). *Brieven over de esthetische opvoeding van de mens*. Vertaling door Aart J. Leemhuis (2009). Amsterdam: Octavo Publicaties.
- Schmid, Wilhelm (2004). *Handboek voor de levenskunst*. Nederlandse editie. Vertaald uit het Duits door Willem Visser. Amsterdam: Ambo.
- Schnabel, Paul (red.) (2004). *Individualisering en sociale integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scruton, Roger (2012). *Groene filosofie. Verstandig nadenken over onze planeet*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- Shapiro, Gary (2013). *Earth Garden-Happiness: Nietzsche's Geoaesthetics of the Anthropocene*. *Nietzsche-Studien* 42(1): 67-84.
- Shove, Elizabeth, Mika Pantzar & Matt Watson (2012). *The dynamics of Social Practice; every life and how it changes*. Los Angeles/London: Sage.
- Sloterdijk, Peter (2003). *Sferen I. Bellen. Microsferologie*. Nederlandse editie. Amsterdam: Boom.
- Sloterdijk, Peter (2009). *Sferen III. Schuim. Plurale sferologie*. Nederlandse editie. Amsterdam: Boom.
- Sloterdijk, Peter (2011). *Je moet je leven veranderen*. Nederlandse editie. Amsterdam: Boom.
- Staal, Frits (1989). *De zinloosheid van het ritueel*. In: *Zin en onzin in filosofie, religie en wetenschap*. Tweede druk. Amsterdam: Meulenhof.
- Staa, Adriaan van der (2003). *Zon, water, landschap, tuin*. In: *Waterlandlandgoed Enschede: de verbeelding van het water*. Zwolle: Esselink Stichting.
- Stokkom, Bas van (2006). *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Stoop, Chris de (2015). *Dit is mijn hof*. Amsterdam / Antwerpen: De Bezige Bij.
- Tan, Ekim (2014). *Negotiation and Design for the Self-Organizing City: Gaming as a method for Urban Design*. Delft: TUD.
- Tarde, Gabriel (1903). *Laws of Imitation*. Trans. Elsie Clews Parsons. New York: Holt. Orig.
- Theunissen, Bert (1993). *'Natuursport en levensgeluk.'* *Gewina* 16:287-307.
- Thijssen, Jac. P. (1946). *Natuurbescherming en landschapsverzorging in Nederland*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.

-
- Timmermans, Willem (2013). Innovative land use and green planning in relation to complexity theory. Proefschrift Universiteit van Santiago de Compostela. Arnhem: Van Hall Larenstein.
- Tolsma, H. D. (2011). Naar meer flexibiliteit in het omgevingsrecht: Het compensatiebeginsel centraal? In : Tijdschrift voor Omgevingsrecht 2011(2): 44-51.
- Tongeren, Paul van (2012). Leven is een kunst. Over morele ervaring, deugdethiek en levenskunst. Zoetermeer: Uitgeverij Klement.
- Toorn, Willem van, Petran Kockelkoren, Frans Vera, Hans Achterhuis, Jozef Keulartz (2000). Rustig, ruig en rationeel. Filosofische debatten over de verhouding cultuur-natuur. Baarn: Kasteel Groeneveld.
- Tyrwhitt, Jacqueline (1947). Patrick Geddes in India. London: L. Humphries.
- Vaihinger, Hans (2013). De filosofie van het alsof. Origineel van 1911, vertaald uit het Duits door John van der Stokker. Utrecht: Uitgeverij IJzer.
- Veeneklaas, F.R. (2012). Over ecosysteemdiensten. Een afbakening. WOt-paper 16. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Verbeek, Peter-Paul (2000). De daadkracht der dingen. Over techniek, filosofie en vormgeving. Amsterdam: Boom.
- Visker, Rudi (2005). Vreemd gaan en vreemd blijven. Filosofie van de multiculturaliteit. Amsterdam: Boom.
- Waal, Frans de (2009). Een tijd voor empathie. Wat de natuur ons leert over een betere samenleving. Uitgeverij Contact.
- Weick, K.E. (1979). The social psychology of organizing. Tweede druk. Reading: Addison-Wesley.
- Wenger, Etienne (2009). Communities of practice and social learning systems: the career of a concept. In: Social Learning Systems and Communities of Practice. Ed. Chris Blackmore. Springer.
- White, William 'Holly' (1980). The social life of small urban spaces. Washington D.C.: The Conservation Foundation.
- Wickersham, Jay (2001). Jane Jacob's Critique of Zoning: From Euclid to Portland and Beyond. Boston College Environmental Affairs Law Review 28(4):547-563.
- Winsemius, Pieter (1986). Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement. Alphen aan den Rijn: Samsom / Tjeenk Willink.
- Witteveen, Willem (1988). De retoriek in het recht. Over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Witteveen, Willem (2014). De wet als kunstwerk. Een andere filosofie van het recht. Amsterdam: Boom.
- Wittgenstein, Ludwig (1989). Tractatus logico-philosophicus. Vertaald door W.F. Hermans. Amsterdam, Atheneum-Polak & van Genneep.
- WRR (2013). Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Žižek, Slavoj (2009). We naderen het nulpunt. Filosofie Magazine 2009(10).
- Žižek, Slavoj (2015). Event: Filosofie van de gebeurtenis. Vertaald door Huub Stegeman. Amsterdam: Boom.
- Zoest, Aart van (1978). Semiotiek. Over tekens, hoe ze werken en wat we er mee doen. Baarn: Ambo.
- Zweers, Wim (1994). Participeren aan de natuur. Ontwerp voor een ecologisering van het wereldbeeld. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.

(Nog) niet gepubliceerde bronnen

Haas, Wim de (Z.j.) Place Making in the Valley. In voorbereiding.

Bijlage 1 Essay 1 - Gesprekken

Bij de start van dit essayistische onderzoek in 2015 heb ik gesproken met drie inspirerende mensen die een grote geschiedenis hebben in de ruimtelijke ordening en in staat zijn de tijdgeest te verwoorden en te plaatsen. Het gesprek ging over wat zij zien de meest kenmerkende *ontwikkelingen* in het omgevingsbeleid, hoe zij deze *duiden*, en hoe we daar mee om moeten gaan. De drie waren:

Peter Dauvellier. Werkte bij de toenmalige Rijksplanologische Dienst (VROM) aan de Derde en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, de VINEX en andere grote nota's. Beschreef in de jaren zeventig samen met Eddy Van der Maarel het Globaal Ecologische Model. Definieerde in 1982 het begrip ruimtelijke kwaliteit als kernopgave van de ruimtelijke ordening. Heeft nu een adviesbureau voor ruimtelijke planning en ontwerp: Dauvellier Planadvies.

Hans Leeflang. Werkte aan de nationale ruimtelijke ordening, onder meer aan de Vierde Nota Extra. Ging later naar Verkeer en Waterstaat als directeur voor strategie en coördinatie. Werkte ook aan bestuurlijke vernieuwing in het programma Andere Overheid. Is betrokken bij de EO Wijerstichting voor regionale planvorming en initiatiefnemer van het Jaar van de Ruimte.

Co Verdaas. Van oorsprong planoloog. Bekend als politicus voor de PvdA. Was Tweede Kamerlid, Gedeputeerde Gelderland, Staatssecretaris. Werkte later onder meer bij Wageningen University & Research en als bestuurlijk verkenner voor de implementatie van de Omgevingswet. Vervult vele functies op het gebied van planologie en gebiedsontwikkeling. Lid van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Is momenteel voorzitter van de Mijnraad en werkzaam voor adviesbureau OverMorgen.

Essay 2 Ruimtelijk beleid: aanjager voor groen?!

Robert Jan Fontein & Marcel Pleijte

1 Inleiding

Kunnen natuur- en landschapsopgaven met ruimtelijk beleid kunnen worden gestuurd? En zo ja? Hoe dan? Dat is de centrale vraag in dit essay. Dit lijkt een eenvoudige vraag om te beantwoorden, maar dit vraagt toch de nodige verdieping. Over welke natuur- en landschapsopgaven hebben we het bijvoorbeeld? En wat kan worden verstaan onder ruimtelijk beleid, hoe eng of breed definiëren we dit?

Voordat we overgaan tot beantwoording van deze vragen belichten we eerst verschillende opgaven die spelen voor de fysieke leefomgeving. De opgaven voor de leefomgeving en de maatschappelijke context waarin deze opgaven zich afspelen, veranderen voortdurend. De noodzaak tot verandering van de opgaven voor de leefomgeving wordt gevoed door maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen zoals klimaatverandering, leegstaand vastgoed en milieuproblemen. Deze ontwikkelingen leiden bijvoorbeeld tot inzet op een meer duurzame energievoorziening (bijvoorbeeld windenergie, zonnepanelen, bodemenergie), versterking van stedelijke regio's (smart cities, versterken eigen DNA van stedelijke regio's en steden goed verbinden), vastgoedtransformaties (leegstaande kantoorpanden, verzorgingshuizen, scholen, bedrijfspanden en winkelcentra en vrijkomende agrarische gebouwen aanwenden voor andere activiteiten), verduurzaming van het landelijk gebied (natuur midden in de samenleving plaatsen en verbinden met andere maatschappelijke opgaven, zoals gezondheidszorg, voedselvoorziening en economische functies) en inzet op een circulaire economie (sluitende kringlopen, geen afval). Niet alleen de inhoudelijke ruimtelijke inrichtingsopgaven veranderen, ook de ruimtelijke sturingsopgaven veranderen. Zo is er momenteel een sterk geloof in de energieke samenleving, waarbij overheden veel van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verwachten. Deze ontwikkelingen beïnvloeden onze kijk naar onze leefomgeving en ook de inrichting en sturing van onze leefomgeving.

Met ruimtelijk beleid proberen het Rijk en vooral provincies en gemeenten bovenstaande ontwikkelingen in goede banen te leiden.

Naast algemene ontwikkelingen spelen binnen verschillende beleidsvelden die van invloed zijn op de leefomgeving of ruimte ook allerlei trends. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het landschaps- en natuurbeleid. Beide beleidsvelden hebben vooral de laatste jaren aanzienlijke veranderingen ondergaan (zie Dirx, 2015 en Kuindersma *et al.*, 2015). Zo is het landschapsbeleid gemarginaliseerd en is het natuurbeleid gedecentraliseerd. Daar komt bij dat natuur meer als onderdeel van de samenleving wordt gezien. Dit komt tot uiting in adagia in de Rijksnatuurvisie 'natuur midden in de samenleving' of 'natuur weer in de harten van mensen'. Voor beide beleidsvelden is er veel minder overheidsgeld beschikbaar dan in het verleden. Het ruimtelijk beleid is evenals het natuurbeleid ook steeds meer gedecentraliseerd waarbij de keuze hoe om te gaan met de ruimtelijke inrichting steeds vaker op een lagere schaalniveau plaatsvindt. Ook heeft het ruimtelijk beleid te maken met nieuwe discourses waarin ruimtelijke functies veel meer gecombineerd worden dan in het verleden (zie verder hoofdstuk 2).

De beleidsvelden ruimte, natuur en landschap zijn dus in beweging. Daarbij wordt voor elk beleidsveld op zichzelf geprobeerd een eigen antwoord te vinden voor de veranderingen in de samenleving, bijvoorbeeld in visie en sturingsstrategie. Daarmee zijn de beleidsvelden gescheiden werelden. Dat is natuurlijk onhandig. Ruimtelijk beleid heeft alles te maken met natuur- en landschapsbeleid en het natuurbeleid heeft weer alles te maken met landschapsbeleid. We zouden zelfs kunnen stellen dat natuur en landschap onderdeel uitmaken van het ruimtelijk beleid. Het ligt dan ook voor de hand om te kijken hoe de beleidsvelden elkaar kunnen versterken. Toch wordt daar zelden over nagedacht. Eind jaren negentig verscheen er een dissertatie met de titel 'Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland; een symbiotische relatie' (Van Schendelen, 1997) waarin wordt gezegd dat deze velden alles met elkaar te maken hebben. Echter, wat dit voor beleid zou kunnen betekenen wordt niet aangegeven. Dit haat willen wij opvullen in dit essay. Om de vraag hoe de beleidsvelden elkaar kunnen versterken wat meer concreet te maken, hebben we besloten om te kijken wat het ruimtelijk

beleid kan betekenen voor het natuur- en landschapsbeleid. Met andere woorden 'Hoe kunnen landschaps- en natuurbeleid ondersteund en gestuurd worden vanuit het ruimtelijk beleid? En wat is daarvoor nodig?'

Deze vraag is meer dan nu actueel, omdat, zoals gezegd, natuur en landschap te maken hebben met teruglopende financiering en er nagedacht moet worden over andere manieren van natuurrealisatie en landschapsontwikkeling. Wij denken dat het ruimtelijk of omgevingsbeleid kansen biedt om natuur en landschapsdoelen te bereiken. Nu worden deze kansen niet gepakt. Volgens ons kan dus ook in het beleid sprake zijn van een symbiotische relatie.

Dit essay bouwt voort op het essay van De Haas (opgenomen al Essay 1 in onderhavige publicatie). Hij doet in het essay een voorstel hoe we op een prudente manier met de omgeving om moeten gaan, in het bijzonder met natuur en landschap. In essay van De Haas gaat het meer over principes achter het beleid en niet over het beleid zelf. Daarmee is zijn verhaal vooral een filosofische beschouwing. In ons essay maken we een concretiseringslag door naar natuur- en landschapsopgaven te kijken, om vervolgens aan te geven hoe het ruimtelijk beleid deze kunnen bedienen, zonder normatief te zijn en aan te geven wat de beste manier is. We geven een overzicht van mogelijkheden.

Dit essay kent de volgende opbouw. Eerst staan we langer stil bij de nieuwe opgaven in het natuur- en landschapsbeleid: verschillende kijkrichtingen naar natuur en verschillende landschapsdiscoursen (hoofdstuk 2). Vervolgens gaan we in op verschillende planologische stromingen die ten grondslag liggen aan het ruimtelijk beleid en de beleidsinstrumenten binnen de nog te introduceren Omgevingswet (hoofdstuk 3). Hierna introduceren wij een beleidsarrangementen-benadering die we gebruiken om op een gestructureerde manier te kunnen aangeven hoe met ruimtelijk beleid de natuur- en landschapsopgaven gestuurd kunnen worden (hoofdstuk 4). We kijken hierbij in feite hoe het ruimtelijk beleidsarrangement beter benut kan worden voor natuur- en landschapsopgaven. Binnen de dimensies van de beleidsarrangementen-benadering zoeken we naar aanknopingspunten in het ruimtelijk beleid, waarbij we expliciet zullen kijken welke instrumenten van de nieuwe Omgevingswet ingezet kunnen worden (hoofdstuk 5). Tot slot presenteren we onze conclusies en reflectie in onze afsluiting (hoofdstuk 6).

2 Opgaven in het natuur- en landschapsbeleid

2.1 Verschillende kijkrichtingen naar natuur

Het natuurbeleid is sinds haar intrede, begin twintigste eeuw, aan verandering onderhevig. Daar waar tot aan de jaren zeventig het discours was om natuur vooral te beschermen, kwam in de tweede helft van de jaren zeventig meer het besef dat er ook geïnvesteerd zou moeten worden in de kwaliteit van natuur. Dit denken over natuur werd doorgezet in de jaren tachtig en negentig. Beleidsmatig werd deze omslag expliciet gemaakt met het Natuurbeleidsplan in 1990 waarin het herstellen en ontwikkelen van natuur centraal stond. In het beleidsplan werd ook het concept Ecologische Hoofdstructuur geïntroduceerd. Pas in de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' uit 2004 koos het Rijk voor verbreding van het natuurbeleid. Investeren in de natuur is belangrijk voor de natuur zelf, maar ook voor de mensen. Deze visie is ook overgenomen in de meest recente Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk verder'. Naast deze veranderingen in de kijk op natuur is het natuurbeleid sinds Kabinet Rutte I volledig gedecentraliseerd naar provincies, wat gepaard is gegaan met stevige bezuinigingen. (zie voor een uitgebreider overzicht van ontwikkelingen in het natuurbeleid het Esay van De Haas in deze publicatie).

De ontwikkeling in het natuurbeleid impliceert dus dat we anders naar natuur en het natuurbeleid zijn gaan kijken. De betekenis van natuur is niet meer zo vanzelfsprekend, of eenduidig zoals dat vroeger wel meer het geval was toen natuur(beleid) gelijk stond aan biodiversiteit en het denken daarover voornamelijk voorbehouden was aan ecologen. Met de keuze voor verbreding van het natuurbeleid en de opvatting dat natuur 'middenin de samenleving' staat, bestaan er tegenwoordig in de praktijk en het beleid ook verschillende visies op natuur. Het natuurbeeld, of de waarde van de natuur kan per persoon verschillen en door de tijd veranderen. Zo zou natuur beschouwd kunnen worden als een gebied waar je aangenaam kunt recreëren; fietsen, wandelen of varen. Maar natuur kan ook beschouwd worden als het leefgebied van bijzondere dier- en plantensoorten. Een gebied wat beschermd moet worden voor deze soorten. De natuur kan ook een belangrijke leverancier zijn van bijvoorbeeld materialen: van hout, water of biomassa. Om deze diversificatie van onze kijk op natuur te duiden, heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2012) vier kijkrichtingen ontwikkeld, die vier verschillende natuurbeelden vatten. Deze kijkrichtingen zijn 1) Vitale natuur, 2) Beleefbare natuur, 3) Functionele natuur en 4) Inpasbare natuur. Deze kijkrichtingen lichten we hieronder kort toe.

Vitale natuur

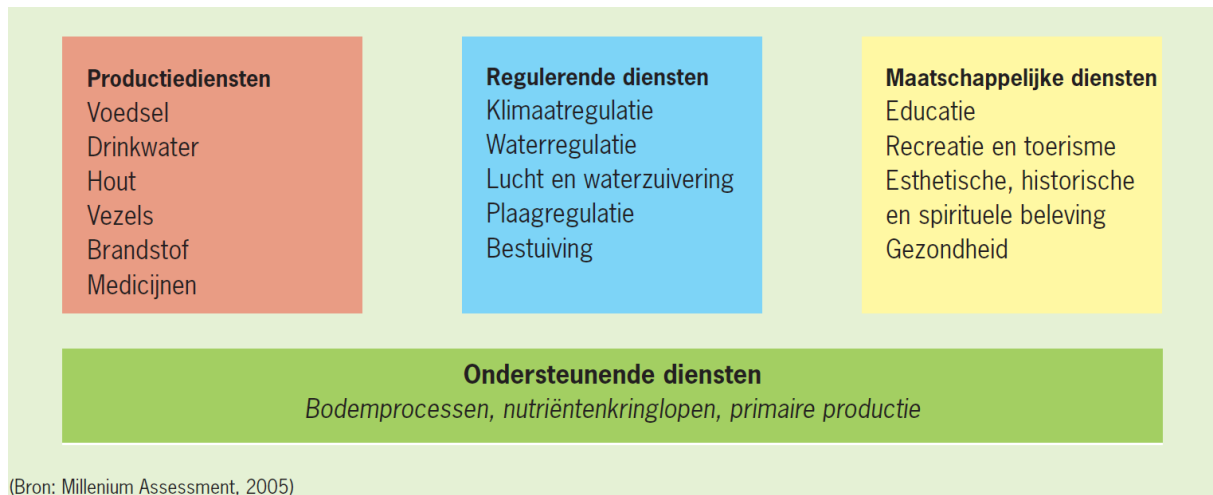
In de kijkrichting Vitale natuur staat het herstel en behoud van biodiversiteit voorop. De (beleidsmatige) aandacht gaat vooral uit naar het beschermen en ontwikkelen van natuur die schaars en kwetsbaar is, los van andere functies die ruimte vragen. Om dit te doen, is het binnen deze kijkrichting nodig om knelpunten in ruimtelijke- en milieucondities op te lossen, bijvoorbeeld via het aanleggen van natuurgebieden en voert de overheid regie hierop. Binnen deze kijkrichting staat de intrinsieke waarde van natuur centraal. Binnen deze kijkrichting is het niet van belang dat natuur van economisch nut is voor mensen.

Beleefbare natuur

In de kijkrichting Beleefbare natuur biedt natuur vooral een mooie en fijne leefomgeving voor mensen. Natuur moet vooral een plek zijn waar mensen kunnen ontspannen en kunnen genieten van de natuur. Daarom zijn inrichting en beheer van natuur gericht op recreatief gebruik ervan. Daarvoor is het nodig dat natuur goed bereikbaar is, vrij toegankelijk en mogelijkheden biedt voor allerlei vormen van recreatie. Binnen deze kijkrichting realiseert de overheid samen met andere partijen natuurgebieden. Het publiek is betrokken bij het ontwerp en beheer van recreatiegebieden. Het laatste helpt om de hoge kosten van onderhoud te drukken, zeker rond de stad. De natuursector sluit bijvoorbeeld coalities met de recreatiesector en zorgverzekeraars.

Functionele natuur

Natuur binnen de kijkrichting Functionele natuur moet vooral diensten en producten leveren voor mensen en bedrijven. Centraal begrip binnen deze kijkrichting staan ecosysteemdiensten. Dit zijn diensten die de natuur levert (zie Figuur A).



Figuur A Overzicht ecosysteemdiensten

Het beleid binnen deze kijkrichting is gericht op de inrichting en het beheer van het landelijk gebied en de zee. Het gaat om het herstel en instandhouding van gezonde ecosystemen en natuurlijke processen, zodat diensten duurzaam geleverd kunnen worden. Ook de milieucondities zijn afgestemd op duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten. De overheid borgt de ecosysteemdiensten in samenwerking met private partijen.

Inpasbare natuur

Binnen deze kijkrichting maakt de mens gebruik van de natuur. Deze kijkrichting gaat er vanuit dat mens en economie belangrijker zijn dan natuur. De natuur dient zich aan te passen aan de economische activiteiten, maar dat kan ze ook want binnen deze kijkrichting leven soorten die niet zoveel eisen stellen aan hun omgeving. Voor natuur is er altijd een kans en kan in principe overal zijn, bijvoorbeeld op braakliggende gronden. De maatschappelijke uitdaging is om meer ruimte te geven aan groen wonen, landbouw en andere economische activiteiten, op een zodanige manier dat een natuurlijke basiskwaliteit behouden blijft. Binnen deze kijkrichting beperkt de overheid regelgeving zodat economische mogelijkheden van natuur meer benut worden.

In onze ogen is de opgave voor het natuurbeleid om beleid te ontwikkelen waarin ruimte is voor de verschillende kijkrichtingen. Dit besef wordt steeds meer onderkend door het rijk en provincies. De Rijksnatuurvisie schetst ook dat er verschillende visies op natuur zijn. Provincies hebben deze verschillende kijkrichtingen min of meer in de provinciale natuurvisies overgenomen. Althans ze hebben op de verschillende kijkrichtingen ambities geformuleerd die min of meer naast elkaar staan. Als we dan vervolgens kijken naar concrete provinciale beleidsstrategieën, dus doelen en instrumenten om die doelen te bereiken, dan zien we dat het provinciale natuurbeleid zich vooral richt op het beschermen en realiseren van vitale natuur; het in stand houden van biodiversiteit om aaneengesloten natuurgebieden, het Natuurnetwerk Nederland, te realiseren. Provincies besteden dan ook vrijwel alle middelen die beschikbaar zijn voor natuur aan de verwerving en inrichting van gronden in het Natuurnetwerk en dus niet aan het realiseren van beleefbare, inpasbare of functionele natuur. De focus in de uitvoering op vitale natuur is volgens ons wel te verklaren. Met de decentralisatie van het natuurbeleid is afgesproken dat provincies zich richten op internationale verplichtingen om soorten te beschermen. De strategie om dat voor elkaar te krijgen is het realiseren van het Natuurnetwerk, inclusief Natura 2000 en PAS. Het geld dat provincies van het Rijk hebben gekregen, is ook daarvoor bestemd.

De focus in de uitvoering om vitale natuur te realiseren, betekent dus dat de aandacht in de uitvoering voor de andere kijkrichtingen achterblijft. Provincies zijn zoekende hoe invulling daaraan te geven (zie ook Kuindersma *et al*, 2015). Het ontbreekt daarbij zowel aan concrete doelen als aan instrumenten (Kuindersma *et al*, 2015). Daarmee kunnen we stellen dat de institutionele vernieuwingen achterlopen bij de ambities die in dit geval provincies hebben. De grootste opgaven voor het natuurbeleid is dus beleid ontwikkelen, inclusief uitvoeringsstrategieën (doelen en middelen) voor alle kijkrichtingen, met name voor beleefbare, functionele en inpasbare natuur.

2.2 Verschillende landschapsdiscoursen

De opgaven voor het landschap – in tegenstelling tot natuur - zijn in het overheidsbeleid nooit krachtig geformuleerd (De Haas, 2017). Dirkx (2015) stelt zelfs dat landschap een tandeloos beleidsveld is. Dat heeft te maken met het gebrek aan instrumenten en duidelijke visie op landschap. Dat betekent niet dat er geen beleid voor het landschap was. In het verleden was er wel degelijk beleid gericht op landschap, maar dat is de afgelopen jaren sterk gemarginaliseerd. Het Rijk heeft in 2010 het Rijksbeleid voor het landschap grotendeels gedereguleerd. Met het aantreden van het kabinet Rutte I behoren nationale landschappen, rijksbufferzones, snelwegpanorama's en investeringen in groene recreatieve gebieden rond de stad (Rods) definitief tot het verleden. Het Rijk heeft nog wel beleid voor cultureel erfgoed: beschermde stads- en dorpsgezichten, gebieden op de Werelderfgoedlijst van UNESCO en Wederopbouwgebieden. Het beleid voor het cultureel erfgoed is geïntensiveerd via het Ministerie van OC&W, waar de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed deel van uitmaakt.

Het was de bedoeling dat provincies het landschapsbeleid overnamen, maar dit is nauwelijks gebeurd in die zin dat provincies concrete strategieën en instrumenten (inclusief geld) voor landschapsbeleid hebben. In de Landschapsbrief (Staatssecretaris van Economische Zaken, 2016) wordt beschreven dat provincies met subsidieregelingen voor beheer van landschapselementen en met ondersteuning van landschapsbeheerorganisaties een impuls aan het behoud van waardevolle landschapselementen geven. Voor de invulling van het landschapsbeleid beschrijven de provincies de landschappelijke kwaliteiten van gebieden. Die kwaliteiten worden vervolgens meegenomen bij ruimtelijke afwegingen, maar kan ook als inspiratie worden benut bij nieuwe ontwikkelingen. Met het ruimtelijke beleid dragen provincies zorg voor de bescherming van die kwaliteiten, of wordt geregeld dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen het landschap verder versterken. Daarnaast vormen landschap en ruimtelijke kwaliteit een belangrijk onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak van provincies, waarbij verschillende ruimtelijke opgaven (zoals energie en natuurontwikkeling) in samenhang worden opgepakt. Dat doen zij samen met de actoren die regionaal en lokaal actief zijn.

Naast provincies spelen ook waterschappen en gemeenten een belangrijke rol. Watergangen en dijken vormen een belangrijk onderdeel van de cultuurhistorische en landschappelijke structuren. De waterschappen dragen zorg voor het behoud van deze elementen. Gemeenten vertalen de landschappelijke kwaliteiten in hun ruimtelijke plannen, bijvoorbeeld landschapsontwikkelingsplan of bestemmingsplan en nemen ruimtelijke kwaliteit mee bij de uitvoering van hun vergunningverlenende en handhavende taken

We vinden in provinciale en gemeentelijke visies op landschap - vergelijkbaar met de kijkrichtingen op natuur - verschillende discoursen op landschap terug. Daarin hebben overheden ambities geformuleerd voor deze discoursen (Nieuwenhuizen *et al.*, 2013).

Landschap als bescherming

Binnen dit discours moet het landschap beschermd worden, als een soort erfgoed. Het gaat hierbij om bescherming van door experts benoemde en wetenschappelijk onderbouwde kwaliteiten van het landschap. Landschapskwaliteit wordt binnen dit discours gezien als een algemeen belang en dient dus beschermd te worden.

Landschap als ontwikkeling

Dit discours stelt dat ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling ook landschapskwaliteiten kan versterken. Binnen dit discours wordt landschap minder als object gezien, maar eerder als proces en ontwikkelt zich voortdurend. De opgave is om landschap zo dicht mogelijk bij markt en burgers te brengen en gemeenten zijn primair aan zet en provincies faciliteren.

Landschap als resultante

Dit betekent dat landschap als bijproduct wordt gezien van allerlei ruimtelijke ontwikkelingen. Landschappelijke kwaliteiten zijn de resultante van ruimtelijke ontwikkelingen. Landschap mag geen hindernis vormen voor ruimtelijke ontwikkeling, maar landschap kan wel een economisch bron van inkomsten zijn.

Resumerend zijn wij van mening dat de belangrijkste opgave voor het natuur- en landschapsbeleid is om beleid, inclusief strategieën en instrumenten, te ontwikkelen voor alle kijkrichtingen naar natuur en landschapsdiscoursen. Wij kiezen er hier niet voor om te stellen dat overheden juist op één kijkrichting of landschapsdiscours zouden moeten inzetten. Dat zou niet alleen onrecht doen aan de verschillende percepties die er op natuur en landschap zijn, maar ook aan de verschillende potenties voor het beleid die naast elkaar kunnen worden benut in een bonte schakering over heel Nederland.

3 Ruimtelijk domein: Planologische stromingen en de Omgevingswet

Voordat we de stap kunnen maken hoe overheden meer met het ruimtelijk beleid kunnen sturen op de natuur- en landschapsopgaven, vinden wij het eerst nodig om wat langer stil staan bij het ruimtelijk domein. We hebben ervoor gekozen om dicht bij het ruimtelijk beleid te blijven en geen verdieping op het concept ruimte of omgeving te geven³². Wel staan we stil bij planologische stromingen die ten grondslag liggen aan het ruimtelijk beleid. Inzicht in deze stromingen helpt ons om concrete handvatten te ontwikkelen om vanuit het ruimtelijk beleid te sturen op natuur en landschap (par. 3.1). Vervolgens kijken we welke handvatten overheden tot hun beschikking hebben. Daarvoor kijken we concreet welke instrumenten de Omgevingswet te bieden heeft, omdat dit vanaf 2019 het wettelijke kader is voor alle activiteiten in de omgeving. In paragraaf 3.2 introduceren we de Omgevingswet en gaan we in op de belangrijkste instrumenten van die wet.

3.1 Drie planologische stromingen

In de planologie kennen we drie dominante planologische stromingen: toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie (Siraa *et al.*, 1995). Die planologische stromingen vertonen niet alleen formele verschillen, in casu andere manieren van denken over de aanpak, maar ook substantiële verschillen: ze staan ook een ander soort samenleving voor en willen een ander soort ruimtelijke inrichting.

Toelatingsplanologie gaat uit van de maakbaarheid van onze ruimte/ omgeving. Deze stroming was erg populair in de tijd van de wederopbouw tot aan de jaren tachtig van de vorige eeuw. In deze gedachte geven overheden vooraf op kaart aan welke functies waar wenselijk zijn. Deze functies worden vervolgens vastgelegd in diverse ruimtelijke plannen. Past de ontwikkeling of initiatief binnen het plan, dan kan het doorgaan. In toelatingsplanologie worden maatschappelijke waarden beschermd, zoals veiligheid, gezondheid, maar ook natuur. Bij toelatingsplanologie worden initiatieven als een mogelijke inbreuk op publieke belangen ervaren waarvoor bescherming nodig is. Het kenmerk van toelatingsplanologie is dat uitgegaan wordt van wat mag (volgens de regels). Kenmerkende ruimtelijk instrumenten binnen toelatingsplanologie zijn bestemmingsplannen en verordeningen waarin regels of voorwaarden zijn opgenomen over het realiseren en met name beschermen van functies. Toelatingsplanologie is een stroming die bij uitstek past bij de kijkrichting Vitale natuur en het landschapdiscours landschap als bescherming.

Ontwikkelingsplanologie gaat juist in tegen de maakbaarheidsgedachte van de toelatingsplanologie. Dit begrip, dat is afgeleid van het begrip ruimtelijke ontwikkelingspolitiek dat door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) in 1998 werd geïntroduceerd, houdt in dat overheden voorwaarden scheppen waarbinnen maatschappelijke initiatieven kunnen worden ontwikkeld. Het resultaat is niet vooraf bepaald maar is het gevolg van een proces. Met andere woorden de ruimte of omgeving komt tot stand in interactie tussen partijen. Initiatief en regie kunnen in handen zijn van publieke of private partijen. Bij ontwikkelingsplanologie willen overheden samen met vooral marktpartijen in PPS-constructies publieke belangen realiseren. Kenmerkend is ook dat sectorale opgaven meer integraal gebundeld worden op gebiedsniveau en dus niet van bovenaf gestuurd worden. Integrale gebiedsbeleid wat in de jaren negentig zijn intrede deed, kunnen we dan ook zien als een uiting van ontwikkelingsplanologie.

Giesen (2006) geeft de volgende kenmerken van ontwikkelingsplanologie:

- sterke gerichtheid op toekomstige maatschappelijke vraagstukken;
- plaatsing van gebiedskenmerken in een dynamisch perspectief;

³² Voor verdieping van het begrip ruimte zie De Haas, 2017

-
- gebruik van open en verenigende planconcepten;
 - open planproces als innovatieproces;
 - sterke uitvoeringsgerichtheid (kwaliteit in plaats van kwantiteit).

Het proces staat dus centraal bij ontwikkelingsplanologie en ook de samenhang tussen ruimtelijke functies. Hiertoe worden de functies voor een gebied niet van te voren bestemd, maar wordt verkend hoe meerdere functies zich in een gebied tot elkaar kunnen verhouden. Door de focus op proces en combinatie van functies past deze stroming binnen de kijkrichtingen Inpasbare natuur en Beleefbare natuur en landschapsdiscours 'Landschap als ontwikkeling' en tot op zekere hoogte Functionele natuur.

De derde planologische stroming die we kennen is uitnodigingsplanologie. Binnen uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op langetermijnprognoses en te beschermen waarden. Binnen de hoofdlijnen stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op richting initiatiefnemers uit de samenleving. Gedachte hierbij is dat als initiatiefnemers hun ideeën kunnen verwezenlijken dat dan ook financiering van de initiatiefnemers beschikbaar komt om te investeren in ruimtelijke kwaliteiten, bijvoorbeeld natuur. Zo kunnen investeringen in natuur en landschap er bijvoorbeeld toe leiden dat de fysieke omgeving aantrekkelijker wordt om in te werken of wonen (vestigingsklimaat) of om in te recreëren wat zich letterlijk kan doen terugbetalen richting initiatiefnemende ondernemers. Bij uitnodigingsplanologie wordt ingezet op een energieke samenleving waarbij naast marktpartijen vooral juist ook de civil society aan zet is en waarbij ruimte bieden het devies is. Deze stroming past bij uitstek bij de kijkrichting Beleefbare en Inpasbare natuur en het landschapsdiscours 'landschap als resultante'.

De planologische stromingen hanteren verschillende uitgangspunten hoe de samenleving ruimtelijk gestuurd kan worden. De Haas gaat in zijn essay middels het metafoor van 'gesprekken over ruimte, natuur en landschap' hier uitgebreid op in. Daar waarbij de inrichting van de ruimte binnen de stroming toelatingsplanologie sterk van bovenaf gestuurd dient te worden, is dat bij ontwikkelingsplanologie en vooral bij uitnodigingsplanologie een stuk minder. Dat betekent ook een andere rol van de overheid, waarover later meer.

Ondanks dat er misschien een tendens is van meer toelatingsplanologie, via ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie kunnen we niet stellen dat uitnodigingsplanologie, toelatingsplanologie vervangt. Alle stromingen bestaan en zijn ook verankerd in het wettelijke ruimtelijke kader.

3.2 De Omgevingswet

Het wettelijk kader voor het ruimtelijk handelen is op dit moment (2017) de Wet Ruimtelijke Ordening. Vanaf 2019 wordt dat de Omgevingswet. Het is zinvol om even langer bij deze wet stil te staan omdat het in de toekomst handvatten biedt voor overheden om te sturen in het natuur en landschapsdomein.

Al in het regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' (2010) kondigde het kabinet-Rutte I de Omgevingswet aan. Daarin kwam het kabinet met voorstellen tot bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versobering van het omgevingsrecht in brede zin. Aanleiding voor deze transitie naar de Omgevingswet ligt in de complexiteit van het huidige omgevingsrecht en in het gebrek aan inhoudelijke samenhang ervan. Omvorming naar één nieuwe wet is volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) gericht op vereenvoudiging en meer transparantie voor burgers en organisaties. Het ministerie van I&M heeft vijf doelen met de Omgevingswet³³

³³ (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>; Atelier ZZ, 2014. Bijlage Omgevingswet)

1. *Eenvoudiger, efficiënter en beter.* De bestaande regelgeving wordt als zeer complex en als een versnipperd landschap van wetten ervaren met eindeloze procedures die veel geld en tijd kosten. De regelgeving wordt met de omgevingswet voorspelbaar, betaalbaar en transparant. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Burgers en bedrijven worden vanaf het begin van het proces betrokken.
2. *Zekerheid en dynamiek.* De huidige regelgeving richt zich voornamelijk op zekerheid. Projecten worden onnodig 'dichtgetimmerd' en er is daardoor (te) weinig ruimte voor innovatieve ontwikkelingen en initiatieven. De Omgevingswet moet de mogelijkheid bieden voor eigen afwegingen en besluiten.
3. *Ruimte voor duurzame ontwikkeling.* Het huidige omgevingsrecht is niet ingesteld op het toewerken naar een schoon milieu, duurzame energie voorziening, een innovatieve en duurzame economie. Het moet makkelijker worden om innovatieve, duurzame initiatieven en activiteiten te ontplooiën.
4. *Ruimte voor regionale verschillen.* Omgevingsrecht heeft nog teveel een algemene insteek en wordt gedomineerd door regels vanuit het Rijk, waarop geen regionale of lokale uitzonderingen mogelijk zijn. Gemeenten en provincies krijgen meer ruimte om hun eigen beleid te voeren, eigen afwegingen te maken en beslissingen te nemen.
5. *Naar een actieve en kwalitatief goede uitvoering.* Regelgeving gebaseerd op het beschermen van deelbelangen die bij de uitvoeringen een belangrijke rol spelen. Te vaak wordt er geïsoleerd gekeken naar één belang. De wet gaat uit van meerdere belangen.

Volgens De Haas (zie Essay 1 in dit rapport) 'doet' de Omgevingswet twee dingen. Aan de ene kant staat in de Memorie van Toelichting dat de wet uitgaat van een *paradigmawisseling* van *bescherming* van de fysieke leefomgeving naar *continue zorg* voor de *kwaliteit* van de leefomgeving. Dit manifesteert zich in samenvoeging van beleidsvormen, flexibilisering, vereenvoudiging. Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen. De Omgevingswet ademt uit dat het ontwikkelen wordt vergemakkelijkt. Daarmee kunnen we stellen dat het meer aansluit bij planologische stromingen ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Dit wordt bevestigd door de mogelijkheid om experimenten toe te staan. Daarmee kunnen we voorzichtig stellen dat de Omgevingswet meer tegemoet komt aan de kijkrichtingen Beleefbare, Functionele of Inpasbare natuur en landschap als ontwikkeling en als resultante, dan de Wet Ruimtelijke Ordening.

Toch stelt De Haas in zijn essay dat de wet uitgaat van normstellingen. Deze normen op het gebied van bijvoorbeeld milieu, natuur, gezondheid kan ertoe leiden dat er een systeem ontstaat waarbij van tevoren bepaald is wat wel en niet is toegestaan, wat kenmerkend is voor toelatingsplanologie. Het hangt af van de invulling van overheden hoe hiermee wordt omgegaan.

Om straks tot concrete handvatten te komen, staan we nu even stil bij de instrumenten die de omgevingswet biedt. De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten (Atelier ZZ, 2014). Wij zoomen in dit essay in op de instrumenten; omgevingsvisie, plan of programma, decentrale regels en de omgevingsvergunning en projectbesluit.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn en gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving. (Kamerstukken II 2013/14a, p.114/p.443). Het doel van dit instrument is het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving (Atelier ZZ). Hierdoor wordt visievorming op verschillende (sectorale) terreinen, zoals water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, cultureel erfgoed, en verkeer en vervoer – samengevoegd en met elkaar verbonden. De omgevingsvisie komt in plaats van de structuurvisie, de relevante delen van de natuurvisie, verkeer- en vervoersplannen, strategische gedeelten van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen. Het integrale karakter moet voorspelbaar maken hoe de betreffende overheid haar bevoegdheden en wettelijk instrumentarium wil inzetten. De Tweede Kamer heeft op 1 juli 2015 ingestemd voor de verplichting

van een gemeentelijke omgevingsvisie, naast een rijks- en een provinciale omgevingsvisie. Met een omgevingsvisie wordt door het opstellen van kaders en randvoorwaarden duidelijk waar de overheden haar prioriteiten leggen, waardoor initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn. Op deze manier daagt een omgevingsvisie burgers en bedrijven uit om de visie mede gestalte te geven (Kamerstukken II 2013/14, p.1). Een omgevingsvisie is integraal waarvan de strategische keuzes voor de lange termijn verder worden uitgewerkt in het omgevingsplan en in programma's. In de kern is er weinig verschil met de huidige structuurvisie. Beide zijn vormvrij en binden uitsluitend het gemeentelijk bestuur. Echter vormt de omgevingsvisie een antwoord op de recente trends en ontwikkelingen en is de ambitie steviger. De omgevingsvisie biedt initiatiefnemers vooraf planologische zekerheid en duidelijkheid. Dit instrument dient zo als hulpmiddel om partijen te inspireren en uit te nodigen tot investeringen.

Programma

Het plan of programma omhelst een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. Het plan of programma maakt de omgevingsvisie concreet. Deze concrete maatregelen staan nu in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. Hierin staat aangegeven hoe normen en gebiedsgerichte doelstellingen gehaald kunnen worden. Het programma of plan dient niet alleen een reeks van (economische) projecten te bevatten, maar ook maatregelen om beleidsdoelen te bereiken. Opgenomen projecten kunnen bijvoorbeeld van start gaan omdat aannemelijk is gemaakt dat een aanvankelijke overschrijding van normen elders in het programma wordt gecompenseerd of op een vastgesteld later moment zal worden teruggedrongen. Dit kan worden geduid als ruimtelijke verevening en respectievelijk verevening in de tijd.

Er zijn drie vormen van programma's³⁴

- verplichte programma's;
- niet-verplichte programma's;
- programmatische aanpak.

Verplichte programma's

De verplichte programma's zijn er om eisen uit EU-richtlijnen uit te voeren. Overheden moeten ook verplicht een programma maken als uit monitoring blijkt dat op korte termijn niet zal worden voldaan aan de vastgestelde omgevingswaarden.

Niet-verplichte programma's

Het bevoegd gezag bepaalt voor andere dan de verplichte onderwerpen zelf of het beleid uit de omgevingsvisie wordt uitgewerkt in een programma. Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, het college van Gedeputeerde Staten of de minister kunnen een programma vaststellen. Een programma geldt voor het bestuursorgaan dat het programma vaststelt.

Programmatische aanpak

De programmatische aanpak is een bijzondere vorm van een programma. De programmatische aanpak is een methode om activiteiten te beheren die een negatief effect hebben op omgevingswaarden of vastgestelde beleidsdoelen. Ook de programmatische aanpak bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. De programmatische aanpak stuurt actief op de balans tussen de genomen maatregelen en de toegestane activiteiten. Daarnaast staat in de programmatische aanpak welke activiteiten de overheid (alsnog) kan toestaan. En welke maatregelen er dan voor die activiteiten gelden.

Voor de programmatische aanpak wordt in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of een algemene maatregel van bestuur (AMvB) bepaald welk bestuursorgaan het programma kan vaststellen. Het waterschap heeft geen bevoegdheden om de programmatische aanpak toe te passen. Voorbeelden van programma's betreffen de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

³⁴(<http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/instrumenten/kerninstrumenten/programma/>):

Decentrale regelgeving

Het decentrale bestuur legt voor het hele gebied de algemene regels en vergunningverplichtingen vast. In het gemeentelijk omgevingsplan worden de gemeentelijke regels voor de leefomgeving – bestemmingsplannen, beheerverordeningen en omgevingsrechtelijke delen van andere verordeningen – logisch en samenhangend gebundeld. In het gemeentelijk omgevingsplan staan: de toedeling van functies aan locaties en locatie gebonden, regels die afwijken van functies aan locaties en locatie gebonden en regels die afwijken van algemene rijksregels. De provinciale omgevingsverordening betreft een bundeling van de provinciale milieuverordening, planologische verordening, ontgrondingenverordening, landschapsverordening en grondwaterverordening. De provinciale omgevingsverordening richt zich voornamelijk op de inhoud en op instructieregels voor waterschappen en gemeenten. De huidige waterschapsverordening ter uitvoering van de waterbeheertaken ('de keur') staat vol gebods- en verbodsbepalingen die zich richten op onderhoudsplichtigen en diegenen die handelingen in watersystemen uitvoeren. De waterschapsverordening wordt digitaal vastgesteld en ontsloten, waardoor de regels beter en directer kenbaar worden gemaakt voor burgers en bedrijven.

Met de *omgevingsvergunning* ten slotte kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren.

Een *projectbesluit* is van toepassing als een besluit nodig is voor een activiteit die de overheid wil ondernemen in het kader van een publiek belang. Het projectbesluit komt in de plaats van het Tracébesluit, het Rijks- of provinciaal inpassingsplan, coördinatieprocedures en projectprocedures.

In hoofdstuk 5 komen deze instrumenten terug als we kijken hoe we daadwerkelijk met deze instrumenten kunnen sturen op de natuur- en landschapsopgaven. Voordat we dat doen staan we in het volgende hoofdstuk eerst stil bij de beleidsarrangementen-benadering, die we gebruiken om op een gestructureerde manier voorstellen te kunnen doen hoe met ruimtelijk beleid de natuur- en landschapsopgaven gestuurd kunnen worden.

4 Beleidsarrangementen

De beleidsarrangementenbenadering gaat uit van drie³⁵ dimensies die ons helpen om een beleidsveld te analyseren (De Boer *et al.*, 2007):

- *Discoursen*. Dit zijn de (persoonlijke) uitgangspunten die bepalen waarom we doen wat we doen. Het zijn eigenlijk onze beleidsspecifieke 'normen en waarden'. De discoursen bepalen de wijze waarop men betekenis en uitvoering geeft aan het beleid en zijn daarom deels verantwoordelijk voor de inhoud van dat beleid.
- *Actoren en coalities* zijn de individuen, groepen en organisaties die betrokken zijn bij de besluitvorming rond een beleidsthema.
- *Spelregels* zijn de formele, van 'buitenaf' vastgestelde kenmerken van de inhoud en de organisatie van het beleid, oftewel, de wet- en regelgeving. De spelregels bepalen dus de kaders van wat we doen, de discoursen hoe we binnen deze kaders opereren. *Instrumenten* (of hulpbronnen) zijn de aspecten die de actoren ter beschikking staan om beleid en beleidsprocessen te beïnvloeden. Het meest voor de hand liggende instrument is geld (financiële hulpmiddelen). Maar ook de beschikbare competenties van medewerkers (human resources) en de planningsinstrumenten zijn hulpmiddelen.

De beleidsarrangementenbenadering is geschikt om een beleidsveld analytisch goed te kunnen duiden. Wij gebruiken deze benadering om juist op een ontwerpde manier te kijken hoe het ruimtelijk beleids(arrangement) zodanig gebruikt kan worden voor de natuur- en landschapsopgaven. Dit doen we door 1) de verschillende planologische stromingen en de spelregels/instrumenten van het ruimtelijk beleid te benoemen, 2) om vervolgens van daaruit te kijken hoe we die kunnen gebruiken in het natuur- en landschapsbeleid (verschillende natuurbeelden/ landschapsdiscoursen) en welke implicaties dit heeft voor actoren.

³⁵ Meestal bestaat de benadering uit vier dimensies, waarbij spelregels en instrumenten aparte dimensies zijn. We beschouwen dit als een dimensie.

5 Sturen met ruimtelijk beleid

Aan de hand van de beleidsarrangementenbenadering laten we zien hoe met ruimtelijk beleid - tegenwoordig ondergebracht onder het ruimere concept van omgevingsbeleid - gewerkt kan worden aan verschillende kijkrichtingen voor natuur en landschapsdiscoursen.

Onze hoofdboodschap in dit hoofdstuk is dat voor elke kijkrichting of landschapsdiscours het ruimtelijk beleidsarrangement beter benut kan worden. Voor de kijkrichtingen naar natuur en landschapdiscoursen zoeken we naar aanknopingspunten in het ruimtelijk beleid, waarbij we naast de genoemde beleidsarrangementen ook expliciet zullen kijken welke instrumenten van de nieuwe omgevingswet ingezet kunnen worden.

Wij passen de beleidsarrangementenbenadering hieronder per kijkrichting naar natuur en per landschapsdiscours toe. Daarbij is er soms wat overlap in de beschrijvingen tussen met name beleefbare en inpasbare natuur. De arrangementen voor deze kijkrichtingen naar natuur en landschapsdiscoursen zijn verschillend op de dimensies discoursen en spelers van de beleidsarrangementenbenadering en minder op de dimensies instrumenten en spelregels van de beleidsarrangementenbenadering.

5.1 Vitale natuur

Discours

Deze kijkrichting is gebaat bij bescherming van natuur en landschap, wat bij uitstek past bij toelatingsplanologie. Deze kijkrichting gaat uit van aaneengesloten gebieden en is vooral bedoeld om kwetsbare natuur te beschermen. In Nederland zijn tal van voorbeelden van natuur en natuurgebieden die als gevolg van toelatingsplanologie zijn ontwikkeld. In principe kunnen alle Natura 2000-gebieden als vitale natuur gezien worden. Het bekendste voorbeeld van een natuurgebied waarin ruimte is voor vitale natuur is waarschijnlijk Oostvaardersplassen. Dit gebied is niet altijd bestemd geweest voor natuur. Het gebied was bestemd als kassengebied en industrieterrein. Echter, bij de ontginning werd riet gezaaid vanuit vliegtuigen dat met wilgen al snel tot ontwikkeling kwam. Er ontstond een aantrekkelijk slikken- en plassenlandschap voor vogels. Na vier jaar dreigde het gebied te verdrogen door het ontwateren van de omliggende landbouw. Een actiegroep en enkele biologen zetten zich in voor behoud van het natuurgebied. In 1973 werden de ontginningen aan de rand van het gebied beëindigd en werd een kade opgeworpen om het weglekken van water te voorkomen. In 1974 kreeg het gebied de status van 'tijdelijk natuurgebied'. Vervolgens werden de inrichtingsplannen herzien en werd de kade in 1975 definitief. De Oostvaardersplassen is daarmee een goed voorbeeld van natuur die ontstaan is door toelatingsplanologie.

Actoren / implicaties voor actoren

Om vitale natuur goed te borgen, is inzet gevraagd van diverse actoren. Het vitale natuurbeeld wordt vooral gedragen door overheden. De overheid is aan zet. Om vitale natuur te realiseren en te beschermen, is het wel van belang dat de afdelingen natuur- en ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld binnen provincies, meer samenwerken om eenduidig ruimtelijk beleid te ontwikkelen. Nu zien we vaak nog dat de RO-afdeling en natuurafdeling gescheiden werelden zijn. Deze afstemming is voornamelijk van belang om zo functies beter op elkaar af te stemmen. Daarnaast is het een opgave om gemeenten te betrekken en ervoor te zorgen dat de kijkrichting vitale natuur een goede vertaling in het bestemmingsplan krijgt. Immers het Natuurnetwerk is een planologisch concept en heeft beperkt bestaansrecht als die niet of beperkt is opgenomen in het bestemmingsplan (Ministerie van LNV en VROM, 2010, p. 39). Gemeenten dienen bij vaststelling van bestemmingsplannen – en straks omgevingsplannen – en het verlenen van omgevingsvergunningen voor het afwijken van een bestemmingsplan de regels voor het Natuurnetwerk toe te passen, zoals deze voortvloeien uit de provinciale omgevingsverordening. Kamphorst *et al.* (2011) geven aan dat gemeenten het

Natuurnetwerk³⁶ beperkt uitgewerkt hebben in bestemmingsplannen. Er is geen bestemming Natuurnetwerk opgenomen in de landelijke standaard voor bestemmingsplannen. Daarbij hebben gemeenten ook de 'nee-tenzij' toets niet verwoord (Kamphorst *et al.*, 2011). Hier ligt dus nog een uitdaging om het beschermingsregime te optimaliseren. Ook zien we dat het ruimtelijk beleid van het Rijk soms de natuurambities van provincies in de weg zit (en ook die van EZ). Met name in de uiterwaarden zien we dat. Dit zijn bij uitstek geschikte gebieden om vitale natuur te ontwikkelen. Het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) heeft in de Beleidslijn Grote Rivieren in het kader van waterveiligheid bepaald dat er niet te veel begroeiing mag plaats vinden (Ministerie van I&M, 2014). Dit ruimtelijk beleid werkt dus de ambitie om vitale natuurbeeld te realiseren tegen (Zie ook Fontein *et al.*, 2017). Betere afstemming tussen I&M en EZ en met provincies is nodig.

Spelregels en instrumenten

Het ruimtelijk beleid en bijbehorende regelgeving bevat volgens ons voldoende handvatten om vitale natuur te beschermen dan wel te ontwikkelen. Anno 2017 is de kijkrichting Vitale natuur redelijk goed verankerd in het ruimtelijk beleid van overheden. De spelregels voor vitale natuur zijn om dit moment vooral vastgelegd in ruimtelijke structuurvisies en bestemmingsplannen. Het Rijk heeft in de Structuurvisie Ruimte en Infrastructuur (SVIR) het realiseren van het Natuurnetwerk als nationaal belang aangewezen. Ook is het Natuurnetwerk op dit moment in het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro) vastgelegd. Dat betekent dat de gebieden die vallen onder het Natuurnetwerk beschermd zijn voor andere ruimtelijke ontwikkelingen dan natuur. Op grond van artikel 2.10.2 Barro moeten provincies bij provinciale verordening de Natuurnetwerkgebieden aanwijzen en nauwkeurig begrenzen. Provincies hebben in de provinciale structuurvisies en verordeningen het Natuurnetwerk dan ook een plek gegeven met een bijbehorend beschermingsregime. Meestal is dit 'nee-tenzij'. Alle provincies hebben hun Natuurnetwerk en Natura 2000 planologisch vastgelegd in de ruimtelijke structuur of omgevingsvisie en bijbehorende ruimtelijke verordening en hebben daarin aangegeven wat niet is toegestaan in die gebieden, wat een kenmerk is van toelatingsplanologie. Het Natuurnetwerk gaat onder de nieuwe Omgevingswet beschermd worden via het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarmee stuurt het ruimtelijk beleid deze kijkrichting in belangrijke mate.

Net zoals de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) biedt de nieuwe Omgevingswet instrumenten ter bescherming en ontwikkeling van (vitale) natuur. In de provinciale omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsverordening kunnen regels opgenomen worden ter bescherming en ontwikkeling van de natuur. Zo wordt in een omgevingsvisie een beschrijving van hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving gegeven, is in het omgevingsplan sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die daarop van toepassing zijn en omvat een omgevingsvergunning algemeen direct bindende regels voor bedrijven en burgers, omgevingswaarden voor het uitvoerend bestuur zelf en instructieregels voor andere bestuurslagen. Alle vergunningen en ontheffingen voor activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor natuur zullen uiteindelijk via de omgevingsvergunning worden verleend. Door dergelijke regels op te stellen kan de natuur zich - in die gebieden die beschermd zijn - ontwikkelen.

Het instrument 'programma' kunnen provincies straks ook gebruiken om vitale natuur te beschermen. Een beheerplan uitvoeren voor een Natura 2000-gebied is een verplicht programma in de Omgevingswet. Het actualiseren van de beheerplannen en het treffen van bijbehorende maatregelen is verplicht. De Omgevingswet biedt ook de mogelijkheden om een 'programmatische aanpak' door te voeren. Op dit moment kennen we de programmatische aanpak stikstof (PAS) waarin maatregelen opgenomen zijn om natuur te herstellen zodat er ruimte komt voor uitbreiding van economische activiteiten, meestal landbouwactiviteiten. Hiermee is het mogelijk om natuur te beschermen of te ontwikkelen en toch economische activiteiten toe te staan, waardoor de agrarische sector niet 'op slot' komt. Provincies zijn op dit moment aan het bekijken of deze programmatische aanpak verder uitgerold kan worden, ook voor het natuurbeleid. Een voorbeeld is een programmatische aanpak voor de bescherming van een specifieke soort, bijvoorbeeld via een soortenmanagementplan. Flevoland zet middels het ruimtelijk beleid nu al in op bescherming van specifieke soorten, bijvoorbeeld de

³⁶ Toen was de naam nog Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

rugstreeppad via het Rugstreeppaddenmanagementplan. Dit plan gaat uit van compensatie en instandhouding van het leefgebied voor de rugstreeppad. Voor ruimtelijke planvorming betekent dit dat er nieuw leefgebied gerealiseerd moet worden, wanneer bestaand leefgebied door de ruimtelijke ingrepen als bouwprojecten, infrastructurele projecten, verloren gaat. Op deze manier kan de soort in stand worden gehouden, maar kunnen projecten toch doorgang krijgen. Ook Gelderland denkt na over het instellen van managementplannen voor specifieke soorten, om zo ontheffing voor economische activiteiten te kunnen geven. Ook zullen naar verwachting provinciale beschermingsgebieden voor soorten worden ingesteld. Wij denken dat het instrument programmatische aanpak meer ingezet kan worden voor deze kijkrichting als de Omgevingswet van kracht is.

5.2 Beleefbare natuur

Discours

Beleefbare natuur gaat sterk uit van het combineren van functies zodat mensen optimaal kunnen genieten van de natuur. Genieten van natuur staat dus voorop en niet het verhogen van de biodiversiteit. De dominante planologische stroming die hierbij past is ontwikkelingsplanologie, omdat dit vaak integraal van karakter is en niet inzet op het scheiden van ruimtelijke functies, maar juist op verweving van ruimtelijke functies. Beleefbare natuur is natuur die zichzelf kan ontwikkelen en daarmee tegen een stootje kan. Provincies willen met name buiten het Natuurnetwerk – waar het ruimtelijke beschermingsregime minder is - aan beleefbare natuur werken.

In principe kunnen alle groenvoorzieningen waar mensen van kunnen genieten als beleefbare natuur worden gezien. Hierbij valt te denken aan stadsparken, of het kustgebied met toeristische attracties. De Haas *et al.* (2013) presenteren de Drentse Hondsrug als een voorbeeld van beleefbare natuur: van oudsher is dit gebied sterk gericht op recreatie waarin de beleving van het landschap belangrijk is. Het toeristisch bezoek is volgens hen sterk gericht op ouderen en gezinnen met kinderen. De bestedingen van deze groepen zijn niet hoog. De Hondsrug trekt weinig nieuwe ontwikkelingen aan, minder althans dan men op grond van de kenmerken van natuur en landschap zou mogen verwachten.

Vanuit de kijkrichting Beleefbare natuur gezien, wil de provincie Drenthe dat de Hondsrug zich richt op nieuwe doelgroepen, zonder traditionele doelgroepen (gezinnen en 50-plussers) uit het oog te verliezen. Deze nieuwe doelgroepen gebruiken het landschap voor sportieve en fysieke uitdagingen, maar ook voor 'existentiële' uitdagingen gericht op persoonlijke ontwikkeling. De provincie gaat de focus leggen op het thema gezond leven. Deze focus biedt Drenthe een kans om een nieuw publiek aan te spreken en tevens het oude publiek te behouden. Drenthe wordt de plek voor een nationale 'reset'-week. Het landschap gaat veranderen, maar zonder het huidige karakter te verliezen. Het noordelijk deel van de Hondsrug krijgt een accent natuurbeleving, het zuidelijke een accent op landschapsbeleving. De toegankelijkheid van alle natuurgebieden wordt groter.

Actoren / implicaties voor actoren

Beleefbare natuur moet door de overheid samen met andere partijen worden vormgegeven. Zo wordt in de ontwikkeling van beleefbare natuur een rol gezien voor bijvoorbeeld recreatie- of zorg-ondernemers die baat hebben bij investeringen in natuurgebieden (Grevers, 2011). Er komen op die manier nieuwe allianties die werken aan beleefbare natuur. Binnen beleefbare natuur is het van belang dat overheden actief andere partijen betrekken, want de financiering komt niet alleen van de overheid. Dit vraagt om investeringen in het proces. Immers deze kijkrichting gaat uit van grote betrokkenheid van andere partijen, waardoor het noodzakelijk is om die ook nauw te betrekken bij planvorming. De provincies en gemeenten pakken dit wel op, maar dat kan nog veel sterker.

Spelregels en instrumenten

Op dit moment zien we dat er relatief weinig ruimtelijke spelregels en instrumenten zijn uitgewerkt voor beleefbare natuur. Het ruimtelijk beleid dat provincies en in mindere mate gemeenten voor natuur hanteren, is voornamelijk vooral gericht op beschermen van natuurgebieden (vitale natuur) zonder veel combinaties met andere functies. De ruimtelijke structuurvisie en het bestemmingsplan zijn over het algemeen restrictief opgesteld die het combineren van functies beperkt mogelijk maken (Van de Biggelaar, 2013). Dat komt met name door de invulling van gemeenten en provincies en niet

door de beperkingen in de wet. Ofwel het is de interpretatie en de implementatie (ofwel de cultuur) die voor een strikte planologische scheiding zorgen en het zijn niet de spelregels en instrumenten zelf. In het verleden waren er wel ruimtelijke beleidscategorieën die bij uitstek bedoeld waren om dit natuurbeeld te ontwikkelen. Denk aan nationale landschappen en Recreatie in en om de stad (Rods). Deze zijn afschaft of gemarginaliseerd.

Toch zijn er wel degelijk mogelijkheden om meer met ruimtelijk beleid op beleefbare natuur te sturen. De nieuwe Omgevingswet biedt daarvoor ook handvatten. Zo is het mogelijk om via het juridisch-planologische spoor meer ruimte in omgevingsplannen en omgevingsvisies in te bouwen die het mogelijk maken om meerdere activiteiten/ functies op een bepaalde plek te ontwikkelen, waarbij natuur gecombineerd wordt met andere functies, zoals bijvoorbeeld recreatie, wonen, werken of waterberging.

In diverse provinciale omgevingsverordeningen zien we dat provincies beleidsregels opnemen die moeten bijdragen aan beleefbare natuur. Een andere mogelijkheid is om via een (niet-verplichtend) programma te sturen op beleefbare natuur. Zo kan de provincie maatregelen benoemen om gebieden te ontwikkelen waarin aandacht is voor recreatie in combinatie met natuur. Overheden kunnen daarbij ook aangeven welke gebieden geschikt zijn om deze kijkrichting naar natuur te ontwikkelen met name die gebieden die zich in de buurt van woonkernen bevinden. Daarnaast is het ook mogelijk om in de nabijheid van deze gebieden ontwikkelingsmogelijkheden voor campings, hotels, pensions en restaurants mogelijk te maken. Op basis van de Wet Natuurbescherming kunnen bijvoorbeeld provincies ook 'bijzondere provinciale natuurgebieden' aanwijzen. Het gaat om gebieden buiten Natura 2000 en het Natuurnetwerk, die van grote provinciale waarde zijn. Deze natuurgebieden kunnen dan een aparte status krijgen in de omgevingsvisie en bijbehorende verordening. Dit laatste gebeurt nog nauwelijks en is de vraag of het straks gaat gebeuren als de nieuwe Omgevingswet van kracht is.

Ondanks dat de dominante planologische stroming voor beleefbare natuur ontwikkelingsplanologie is, zijn provincies ook aan het bekijken of beleefbare natuur met uitnodigingsplanologie gestimuleerd kan worden. We zien in Nederland diverse voorbeelden hiervan, vooral in gebieden die ooit binnen het Natuurnetwerk vielen maar bij de herijking eraf zijn gevallen. Daar willen provincies natuur ontwikkelen in combinatie met andere functies. Zo hebben provincies Utrecht (Groene Contour), Overijssel (Zone ONW) en Gelderland in de provinciale structuurvisie aangegeven dat de zone buiten het Natuurnetwerk, maar die daar voorheen wel onder vielen, gebieden zijn waar natuur en landschap gecombineerd kunnen worden en dat deze gebieden geschikt zijn voor beleefbare natuur. Er wordt dus ruimte geboden aan initiatiefnemers om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken, bijvoorbeeld recreatieve activiteiten in ruil voor tegenprestatie in natuur waardoor beleefbare natuur ontstaat. Daarbij is niet vastgelegd hoe dat er precies uit moet zien. Tot op heden blijven de initiatieven uit. Voor een deel heeft dat te maken met de economische crisis die ervoor gezorgd heeft dat er weinig initiatieven zijn, maar ook zien we dat provincies verder geen actieve uitvoeringsstrategie hebben. Met andere woorden overheden nodigen partijen niet actief uit om met initiatieven te komen en als die er al zijn faciliteren ze deze initiatieven onvoldoende. Het is dus niet genoeg om alleen in de ruimtelijke structuurvisie deze categorieën te benoemen. Verleiden en inspireren is cruciaal. We pleiten er dan ook voor dat overheden meer dan nu het geval is hierop inzetten.

Ten slotte, bij grotere ruimtelijke projecten die erop gericht zijn om natuur en recreatie te verbinden, bijvoorbeeld het project Waterdunen (Zeeuws-Vlaanderen), kan een projectbesluit of MIRT-project (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) helpen om dat ruimtelijk mogelijk maken.

5.3 Inpasbare natuur

Discours

Binnen de kijkrichting Inpasbare natuur volgt natuur andere functies. Natuur kan overal voorkomen. Ondernemers investeren in groen voor zover dit zich in hogere vastgoedprijzen vertaalt of weerstand tegen bouwplannen wegneemt. Projectontwikkelaars krijgen binnen deze kijkrichting ook meer ruimte om te bouwen in de natuur (vergelijk Grevers, 2011). Het past bij uitstek bij uitnodigingsplanologie en bij ontwikkelingsplanologie, waarbij natuur een plek krijgt in gebiedsontwikkelingstrajecten. Binnen

deze kijkrichting kan natuur in principe overal voorkomen en kan het tegen een stootje en past zich aan.

Ondernemers halen bijvoorbeeld ook grondstoffen uit de natuur, zoals zand en grind. Rond de winning kan verrassende, nieuwe natuur ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan de ENCI-mergelgroeve bij Maastricht, maar ook aan de winningen in het rivierengebied. Niet alleen op het land, maar ook in en op zee worden kansen gezien om met economische activiteiten (nieuwe) natuur te realiseren. Een voorbeeld is het plaatsen van windturbines. Die kunnen als nieuw habitat dienen. Groene bedrijventerreinen en groene woonwijken kunnen ook als voorbeelden van inpasbare natuur gezien worden.

Actoren / implicaties voor actoren

Binnen deze kijkrichting moet het initiatief vooral van anderen komen. PBL (2012) geeft dan ook aan dat inpasbare natuur kan worden gerealiseerd als het natuurbeleid een transitie doormaakt in de richting van zelfsturing. Hiervan is sprake als het huidige ruimtelijk beleid nog verder wordt gedecentraliseerd en geprivatiseerd, waardoor op het land het primaat grotendeels bij de gemeenten en de markt komt te liggen. Toch kan de overheid – vaak provincie – meer doen dan nu het geval is (zie Spelregels en instrumenten). Belangrijk is daarbij vooral de cultuuromslag bij overheden, vooral provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten fungeren in deze kijkrichting meer als intermediair. De overheid moet leren open te staan voor actuele inzichten en ruimte geven aan organische ontwikkeling. In het kader van implementatie Omgevingswet heeft Platform 31 een aantal gemeenten begeleid met een flexibel bestemmingsplan. Flexibel opereren zit voor een belangrijk deel niet in de regelgeving, maar in ingesleten werkwijzen. Overheden moeten vaardigheden voor uitnodigingsplanologie eigen maken; projectmanagement, gebiedsregie, verbinden en verleiden.

Spelregels en instrumenten

In de praktijk zien we dat overheden wel spelregels en instrumenten inzetten om inpasbare natuur te realiseren. Diverse overheden hebben ruimtelijk beleid ontwikkeld waarbij initiatiefnemers van economische activiteiten een tegenprestatie moeten leveren in de vorm van groen of natuur. Rood voor Groen regelingen zijn hier een voorbeeld van. Ook de voorbeelden van natuur op uitnodiging die staan onder beleefbare natuur kunnen voor inpasbare natuur gebruikt worden. Provincies en gemeenten stellen daarbij ruimtelijke kwaliteitskaders op die ervoor moeten zorgen dat er een kwalitatief goede tegenprestatie in natuur plaats vindt. Deze kaders kunnen dan gaan over de hoeveelheid en type natuur. Op basis van eerder onderzoek (zie Kuindersma *et al.*, 2017) wordt duidelijk dat die kwaliteitskaders op dit moment nog onvoldoende werken, doordat die nog niet concreet genoeg zijn en voor natuur beperkt zijn uitgewerkt. Probleem is dat in bestemmingplannen vaak niet is aangegeven wat de kaders zijn, met als gevolg dat de voorstellen voor economische initiatieven moeilijk beoordeeld kunnen worden. Wel wordt in die plannen aangegeven wat niet is toegestaan. Wat in onze ogen op dit moment vaak ontbreekt is niet zozeer regelgeving, maar wel inspirerende visies hoe inpasbare natuur eruit kan zien en hoe initiatieven daarbij aan kunnen haken. Overheden doen wel de uitnodiging om met initiatieven te komen, maar inspireren daarbij niet. Daarbij is het ook nodig om ruimtelijke initiatieven te begeleiden en faciliteren. Ook dat doen overheden beperkt. Mooi voorbeeld van inpasbare natuur vinden we in het gebied Langesteeg bij Leusden. Het voorbeeld laat zien dat het soms complex is om inpasbare natuur te realiseren (zie Tekstkader op de volgende pagina).

We zien dat de nieuwe Omgevingswet ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening wel wat meer mogelijkheden biedt voor inpasbare natuur. Zo ontstaat de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van bestemmingsplan, zodat economische activiteiten in natuurgebieden meer mogelijk zijn. Ook kan een projectbesluit ingezet worden. Mooi voorbeeld is het Logistiek park Moerdijk. De provincie Noord-Brabant heeft een aantal maatregelen voor natuur en duurzaamheid dwingend in een publiekrechtelijk inpassingsplan (straks projectbesluit) opgenomen, die anders via een privaatrechtelijke overeenkomst geregeld zouden moeten worden en minder transparant en minder verplichtend is. In het experiment zijn planregels van het inpassingsplan opgenomen voor landschappelijke inpassing met bomen en een ecologische zone en verplichtende natuurcompensatie.

Kader Langesteeg

Een concreet initiatief in de Groene Contour – voormalig EHS-gebied - is de gebiedsontwikkeling Langesteeg. Langesteeg is een gebied van circa 200 hectare in het buitengebied nabij Leusden. In dit gebied wil bouwbedrijf Heijmans investeren in natuur en landschap in ruil voor het bouwen van woningen (Heijmans, 2013a). In 2000 kocht Heijmans samen met een particulier 42,8 hectare grond in het Langesteeg-gebied, dat sinds 1992 de EHS-status heeft en dat later ook viel in de robuuste verbindingzone Groene Valleilint. Heijmans wilde in het gebied 600 woningen bouwen. De aankoop had Heijmans gedaan, hoewel ook toen al in het provinciaal beleid was aangegeven dat het gebied natuur zou moeten worden. In 2003 besloot de gemeenteraad van Leusden dat delen van het gebied landbouw en andere delen natuur zouden moeten worden en er geen plaats was voor woningbouw. Enkele jaren daarna werd duidelijk dat de provincie het gebied na de herijking van de EHS zou aanwijzen als Groene Contour. Heijmans zag hierin een kans om een deel van de oorspronkelijke ambities te realiseren. Daarop stelde het bedrijf samen met een aantal maatschappelijke partijen en natuurorganisaties het visiedocument Langesteeg een nieuw perspectief op de Groene Contour op. In het plan is plaats voor natuur, landschap, recreatie, horeca en duurzame landbouw. Hierin werden inpasbare en beleefbare natuur gecombineerd. Om dit te financieren waren er zestig nieuwe (zorg)woningen in het gebied nodig die zowel landschappelijk als ecologisch ingepast konden worden. Gekoppeld aan het plan is een convenant opgesteld en ondertekend door Natuur en Milieufederatie Utrecht, landgoed De Boom, Nationaal Groenfonds, Agrarische natuurvereniging Vallei Horstee, Beweging 3.0, Centraal Zorg, Stichting Welzijn Leusden en de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (later gebiedscoöperatie O-gen) (Heijmans, 2013b). Deze partijen fungeerden vervolgens als ambassadeurs van de visie. De landbouwsector ondersteunde het plan niet, omdat er te weinig ruimte voor hen overbleef en de sector een precedentwerking vreesde voor natuurplannen in de hele Utrechtse Groene Contour. De gemeente heeft het plan niet ondertekend, maar is wel betrokken geweest bij het opstellen van het plan. Vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 presenteerde Heijmans de visie aan de gemeenteraad. De nieuwe gemeenteraad en het college bleven echter bij het standpunt: geen 'rood voor groen' in het gebied. Het moest een overwegend open landbouwgebied blijven, met mogelijkheden voor ecologische ontwikkeling. Volgens betrokkenen heeft de landbouwsector deze opstelling in belangrijke mate beïnvloed. Het gebiedsproces ligt inmiddels al weer enige tijd stil.

Ook biedt de nieuwe gemeentelijke omgevingsplan straks de mogelijkheid om beleidsregels op te nemen, bijvoorbeeld voorwaarden voor bouwactiviteiten. Een andere manier is om in het ruimtelijk beleid veel meer kwaliteitskaders vast te leggen. In diverse provincies zien we dit voor de intensieve veehouderij terug. Zo hebben Gelderland (plussenbeleid) en Noord-Brabant (Brabantse Zorgvuldigheidsscore) voor de landbouwsector beleid bedacht waarbij agrariërs mogen uitbreiden, alleen als ze een tegenprestatie leveren. Het is mogelijk om deze tegenprestatie in de vorm van natuur te doen, nabij het bedrijf. Dat wordt nog niet gedaan, maar op die manier ontstaat er een incentive om te investeren in inpasbare natuur. Naast ruimtelijke kwaliteitskaders kan het ook helpen om een onafhankelijk ruimtelijk kwaliteitsteam in te stellen die het initiatief beoordeeld op inpasbaarheid.

Brabant heeft nog een instrument in haar omgevingsverordening, namelijk het programma van meerwaarde. Als een initiatief bijdraagt aan kwaliteit in het gebied, maar niet past in het bestemmingsplan of provinciale verordening, dan heeft de provincie de mogelijkheid om af te wijken en ruimte te bieden aan het initiatief, mits ingepast in de omgeving.

Voor inpasbare natuur is het ook belangrijk om het ruimtelijk beleid te verknopen met ander beleid, zoals het Deltaprogramma om vanuit andere ruimtelijke functies te komen tot combinaties met natuur. Die programma's zullen in het kader van de Omgevingswet ook geduid moeten worden. Of een programmatische aanpak het ook mogelijk maakt om meer te salderen tussen locaties en in de tijd is nog onduidelijk. Europese regelgeving zal hierbij leidend zijn, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water etc. Wel kan gebruik worden gemaakt van planologische experimenten en pilots waarbij natuur- en/of landschapsvraagstukken kunnen worden getest, zoals bij tijdelijke natuur het geval is. De Beleidslijn Tijdelijke Natuur maakt het mogelijk om beschermde dieren en planten tijdelijk de ruimte te bieden. Als een grondeigenaar beschikt over een ontheffing Tijdelijke Natuur, mogen de beschermde soorten die zich op het terrein vestigen, worden verwijderd zodra de realisatie van de bestemming begint. Aan deze ontheffing zitten naast voordelen (o.a. geen compensatieplicht) ook een aantal voorwaarden vast. Zo moet de grondeigenaar zoveel mogelijk de maatregelen achterwege laten die de ontwikkeling en vestiging van dieren en planten belemmeren.

Een ander voorbeeld hoe op inpasbare natuur gestuurd kan worden betreft Almere Oosterwold, waar veel experimenteeruimte in het ruimtelijk beleid wordt geboden en weinig spelregels van te voren zijn meegegeven. Almere Oosterwold wordt een uniek groen woon- en werkgebied waarvan burgers en ondernemers in hoge mate zelf kunnen bepalen hoe het eruit komt te zien. Dat staat in de *Ontwikkelstrategie Oosterwold*. De ontwikkelstrategie is geen gedetailleerd uitbreidingsplan zoals dat in de Nederlandse stedenbouw gebruikelijk is, maar "... een eenvoudig raamwerk en een set van spelregels waarbinnen nog bijna alles mogelijk is. (...) Voor Oosterwold nemen we de onzekerheid van de toekomst als uitgangspunt. Oosterwold koestert het onverwachte en biedt principieel ruimte aan de wensen en de creativiteit van burgers en andere initiatiefnemers". Vooraf wordt alleen het hoognodige vastgesteld, met een set van tien spelregels die het algemeen belang garanderen en een ongekende vrijheid biedt aan iedereen die Oosterwold wil mee-ontwikkelen. Dit is tevens een voorbeeld hoe op beleefbare natuur gestuurd kan worden.

5.4 Functionele natuur

Discours

Deze kijkrichting gaat uit van de diensten en producten die de natuur de mens levert. Die moeten ruimtelijk beschermd worden. Het hangt af van type ecosysteemdienst welk planologische stroming daarbij hoort: toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie of uitnodigingsplanologie. Per ecosysteemdienst is een ruimtelijk uitgewerkte strategie nodig. Voorbeelden van functionele natuur zijn bijvoorbeeld landbouwgebieden waar aandacht is voor natuur, bijvoorbeeld in de bodem, waterwingebieden, zandmotor, CO₂-vastlegging in veen, productie- en voedselbossen.

Actoren / implicaties voor actoren

Binnen deze kijkrichting is een belangrijke rol weggelegd voor andere partijen. Dit kunnen terreinbeheerders zijn, maar vooral ondernemers, zoals agrariërs, waterwinbedrijven, zandwinners, energiebedrijven. Zij hebben baat bij de natuur die een ecosysteemdienst levert. Uitdaging voor overheden is deze actoren te benaderen en te faciliteren, zodat zij zo goed mogelijk de ecosysteemdienst beschermen en ontwikkelen.

Spelregels en instrumenten

Overheden zetten nu nog vooral in op sectorale water, milieu en natuurwetgeving om de functionele natuur te behouden. Toch kan op verschillende manieren functionele natuur via ruimtelijk beleid versterkt worden. Op de eerste plaats kunnen overheden functionele natuurgebieden planologisch beschermen. Natuurgebieden die ecosysteemdiensten leveren, zoals de kustzee en de duinen die voor de kustveiligheid zorgen en moerassen die CO₂ vasthouden, worden al planologisch beschermd. Deze kunnen bijvoorbeeld nog sterker in de Barro vastgelegd worden en straks in de omgevingsvisie. Ook kunnen provincies in ruimtelijke planvormen aangegeven waar ruimte is voor functionele natuur. Dat betekent dat er niet teveel beperkingen opgelegd moeten worden, want immers de initiatiefnemer is zelf ook gebaat bij hoogwaardige functionele natuur. Ook zou er in het ruimtelijk beleid meer ruimte voor experimenten en meervoudig ruimtegebruik moeten ontstaan dan nu het geval is. Ten slotte kunnen instrumenten als MKBA en TEEB - meer dan nu het geval is - een ruimtelijke uitwerking krijgen, door bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteitskaders mee te geven. Nu wordt vaak van een eenduidige ontwikkeling uitgegaan. Door meer scenario's te schetsen wordt duidelijk hoe die scenario's uitpakken voor natuur en landschap en voor andere maatschappelijke en planologische functies.

5.5 Landschap als bescherming

Discours

Het landschapsbeleid was traditioneel gericht op behoud of herstel van het landschap, waarbij historische landschappen als toetsingskaders fungeerden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is te duiden als het discours van 'landschap als bescherming'. Een nadeel van dit discours is dat vaak sprake is van passieve, reactieve toetsing en relatief weinig kwaliteit wordt toegevoegd. Bescherming van het landschap is gebaat bij toelatingsplanologie: het aanwijzen van landschapszones in ruimtelijke

plannen waarop is aangegeven wat wel en niet mag. Vaak wordt hierbij een ruimtelijke visie op landschapskwaliteit gegeven, waarbij landschapskwaliteit wordt opgevat als een algemeen belang dat via ruimtelijke ordeningsinstrumenten beschermd moet worden. Landschap vormt het canvas.

Actoren / implicaties voor actoren

Bij landschap als bescherming is de overheid, vooral gemeenten en provincies, de initiator/regisseur en gaat de overheid vooral na wat de kern van de publieke verantwoordelijkheid is voor landschapsbehoud. Provincies nemen bijvoorbeeld voor landschapsprioriteiten zelf het heft in handen of realiseren met anderen samenwerking waarbij de landschapsdoelen op provinciaal niveau uitgangspunt zijn. Hierbij kan eveneens ingezet worden op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Provincies kunnen daarbij sturen op de procesmatige parameters in ruimtelijke ordeningsinstrumenten. Wordt landschapskwaliteit voldoende meegenomen in bestemmingsplannen, of lokale uitbreidingsplannen (structuurvisies)? Provincies zijn niet alleen zelf regisseur of initiator voor de zorg voor landschap, maar ondersteunen en stimuleren ook anderen om randvoorwaarden te creëren voor het landschap die bijvoorbeeld gemeenten meenemen in hun ruimtelijk ordeningsinstrumentarium om hun taken zo goed mogelijk voor landschap te vervullen. Bij landschap als behoud past hiërarchisch sturing en prestatiesturing voor landschap (prestatiesturing op andere beleidsterreinen zoals afspraken over te bouwen woningen beïnvloeden ook direct het landschap) vanuit het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium.

Spelregels/instrumenten

De Wet Natuurbescherming – die uiteindelijk opgaat in de Omgevingswet - biedt mogelijkheden voor provincies om het landschap te beschermen via het aanwijzen van bijzondere provinciale landschappen. Nieuw in de wet Natuurbescherming is artikel 1.12 lid 3: *Gedeputeerde staten kunnen gebieden gelegen buiten het Natuurnetwerk aanwijzen die van provinciaal belang zijn vanwege hun natuurwaarden of landschappelijke waarden, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken. Deze gebieden worden aangeduid als «bijzondere provinciale natuurgebieden», onderscheidenlijk «bijzondere provinciale landschappen».*

Het staat daarbij de provincies vrij om te bepalen welke maatregelen en/of juridische instrumenten zij inzetten voor behoud of herstel van de waarden. Veelal zullen dit instrumenten uit het ruimtelijk omgevingsrecht zijn: bestemmingsplannen, provinciale verordeningen en provinciale inpassingsplannen. Immers, het gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan is zonder omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verboden. Provincies kunnen ook nu al beschermde landschappen aanwijzen, maar doen het niet zoals uit onderstaand kader duidelijk wordt. De vraag blijft of ze dat straks wel doen.

Anno 2017 beschrijven overheden welke landschappelijke kwaliteitskenmerken zij belangrijk vinden. Structuurvisies van het rijk, provinciale structuurvisies ruimtelijke ordening en deelstructuurvisies of provinciale verordeningen worden hiertoe ingezet. Gemeenten zetten hiervoor landschapsontwikkelingsplannen in. Vanuit de nieuwe wet Natuurbescherming is het Rijk verplicht om in een nationale natuurvisie, die later zal opgaan in een omgevingsvisie, ambities voor landschap weer te geven en waardevolle landschappen in nationaal en internationaal verband te behouden en te versterken vanuit educatieve, recreatieve en belevingswaarde van natuur en landschap in samenhang met verduurzaming van de economie. Verder refereert het Rijk in de Wet Natuurbescherming aan Europese regelgeving voor cultureel erfgoed (monumenten, stads- en dorpsgezichten, cultuurlandschappen), te weten het Verdrag van Grenada, het Verdrag van Valetta en het Europese Landschapsverdrag. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (I&M, 2012) is landschap een decentrale verantwoordelijkheid genoemd, de werelderfgoederen uitgezonderd. De Omgevingswet biedt provincies en gemeenten de mogelijkheid om omgevingswaarden op te stellen voor landschap en cultuurhistorie. Of dit in de praktijk ook gaat gebeuren weten we nu nog niet (zie ook Tekstkader op de volgende pagina).

Kader: Geen aanwijzing van provinciaal beschermd landschappen

De Natuurbeschermingswet 1998 bood de provincie de mogelijkheid om 'beschermd landschapsgezichten' aan te wijzen. Het besluit daartoe bevatte een beschrijving van de uiterlijk waarneembare kenmerken van het landschapsgezicht en een aanduiding van handelingen die deze kenmerken kunnen aantasten. Het rechtsgevolg van het aanwijzingsbesluit was dat de gemeenten waarin het beschermd landschapsgezicht is gelegen, ter bescherming daarvan een bestemmingsplan moesten vaststellen. Provincie en gemeente regelden deze bescherming en eventuele voorwaarden via respectievelijk omgevingsverordening en bestemmingsplan. In de Wet natuurbescherming bestaat de mogelijkheid tot bescherming van 'bijzondere provinciale landschappen', maar is niet voorzien in een aanvullend beschermingskader. Het is aan de betrokken provincie om te bezien óf en welke specifieke maatregelen en juridische instrumenten voor het behoud of herstel van landschappelijke waarden nodig zijn, gelet op de specifieke kenmerken van het desbetreffende gebied. De provincie heeft hier dus de volledige ruimte om eigen beleid te voeren. De wet bevat op dit punt geen specifieke eisen. De provincies beschrijven hun beleid voor de aanwijzing en de bescherming van de bijzondere provinciale natuurgebieden en bijzondere provinciale landschappen in de provinciale natuurvisie (zie artikel: 1.7 Wet natuurbescherming). De Wet ruimtelijke ordening biedt met artikel 4.1 dezelfde mogelijkheden voor de provincies om de bescherming van belangrijke landschapsgezichten te verzekeren: bij provinciale verordening kunnen op dit punt dwingende regels worden gesteld waaraan de bestemmingsplannen moeten voldoen. Op grond hiervan concluderen provincies veelal dat de landschappelijke waarden al beschermd zijn en dat de aanwijzing van een 'beschermd landschapsgezicht' (Natuurbeschermingswet 1998) of een 'bijzonder provinciaal landschap' (nieuwe Wet natuurbescherming) geen extra planologische bescherming biedt. Waarschijnlijk is daarom tot op heden door de provincies aan deze mogelijkheid dan ook geen invulling gegeven.

Bron: Toezegging Beschermd Provinciaal Landschap - Provincie Groningen

5.6 Landschap als ontwikkeling

Discours

In dit discours van 'Landschap als ontwikkeling' proberen overheden om de kernkwaliteiten van het landschap te versterken, het liefst aan het begin van die ruimtelijke ontwikkelingen en niet bij toetsing. Vanuit dit discours wordt getracht om als overheden al bij de ontwerpende aanpak van initiatiefnemende economische dragers mee te doen. Het toenmalig ministerie van LNV stimuleerde het landschap ontwikkelen met kwaliteit (lok) in 2006 via een website met voorbeeldprojecten en handleidingen voor diverse doelgroepen en plantypen. Naast inspiratie bieden en handvatten werd op deze site ook kennis beschikbaar gesteld met algemene informatie over bijvoorbeeld subsidies en kernkwaliteiten.

Actoren / implicaties voor actoren

Bij landschap als ontwikkeling zijn provincies en gemeenten vooral als aanjager/medespeler belangrijk. De provincie vervult hiertoe vaak een centrale regierol voor het regionale schaalniveau binnen een provincie, of voor een regio samen met een andere provincies over de provinciegrenzen heen. De provincies stellen hiertoe strategische visies op samen met andere publieke en private partijen waarvan stimulering, innovatie en inspiratie kan uitgaan, waarbij regionale kwaliteiten en potenties centraal staan. Veelal bestaan de betrokken actoren uit gemeenten, burgers en marktpartijen.

De provincie kan een uitnodigende, mee-ontwikkende rol vervullen, bijvoorbeeld door te bevorderen dat maatschappelijke initiatieven kunnen worden genomen en de markt te prikkelen door met ruimtelijke voorbeelduitwerkingen te komen (best practices/voorbeeldenboeken). Zo dient in de provincie Gelderland het boek 'Landschapsontwikkeling, inspiratiebron voor denkers en doeners' als inspiratiebron.

Bij landschap als ontwikkeling is netwerksturing voor landschap gepast, omdat het vaak betekent dat een beroep gedaan wordt op zowel hulpbronnen van de provincie zelf als van andere publieke partijen als EU, rijk, gemeenten en waterschappen of private partijen. Doordat de provincie meedoet in die netwerken, bijvoorbeeld bij de MIRT-gebiedsagenda's, en zelf ook hulpbronnen in de vorm van geld, grond of kennis inbrengt, is directe beïnvloeding vanuit de provincie mogelijk. Keerzijde is wel dat

andere partijen vanuit hun andere belangen ook invloed hebben, waarmee zogenaamde bemiddelde of onderhandelbare landschappen kunnen ontstaan.

Spelregels / instrumenten

Het landschapsontwikkelingsplan kon al blijvend worden ingezet voor de vernieuwing van ruimtelijk beleid in bestemmingsplannen. Het landschapsontwikkelingsplan wordt dan sturend ingezet en is een belangrijke bouwsteen voor ruimtelijke ordeningsplannen met in het algemeen veel zwaardere procedures (Landschapsbeheer, 2002). Eén van de doeleinden van een landschapsontwikkelingsplan is de verantwoordelijkheid, ook de financiële, voor de verbetering van het landschap dicht bij de burger en het lokale bestuur te brengen. Gewerkt kan worden met een groenfonds dat werkt als een 'revolving fund': bijdragen die worden geïnd als het landschap wordt aangetast. Andere vormen van lokale financiering zijn erfdienstbaarheid, toeristenbelasting, legaten, vrijwillige bijdragen of adoptie van een terrein of landschapselementen. Bij ontwikkeling veel meer met inspirerende visiebeelden werken: best practices, voorbeeldboeken.

Provincies kunnen ook spelregels en instrumenten ontwikkelen om landschap te ontwikkelen. Provincies kunnen grond, kennis en geld inbrengen. Zo is het Stimuleringskader Groenblauwe Diensten (Stika) van de provincie Noord-Brabant één van de beste voorbeelden van subsidie-regelingen voor natuur en landschap. De regeling werkt aanvullend op de SNL-regeling. Naast de provincie, leveren ook gemeenten een financiële bijdrage aan deze regeling. Daarnaast heeft de provincie een specifieke beleidsuitwerking voor natuur en landschap met uitwerkingen voor drie landschappen van allure, nationale parken, aardkundig waardevolle gebieden en nieuwe landgoederen. De provincie Overijssel kent een groenblauwe-dienstenregeling, waarmee het beheer van landschapselementen kan worden vergoed. De bijdragen voor deze regeling komen naast de provincie, van gemeenten. Het bestuur van de stichting Groen en Blauwe Diensten Overijssel is samengesteld uit vertegenwoordigers van Natuurlijk Platteland Oost en Landschap Overijssel. Ook alle andere provincies hebben specifiek op landschap gericht beleid ontwikkeld, waaronder ook eigen subsidieregelingen voor de financiële ondersteuning van het beheer van landschap en hun elementen (zie [Landschapsobservatorium](#)).

Om het landschap te versterken in Noord-Brabant heeft de provincie in haar Structuurvisie ruimtelijke ordening en de Verordening ruimte het principe van 'kwaliteitsverbetering van het landschap' geïntroduceerd. Dit principe omvat het bieden van ontwikkelruimte aan maatschappelijke activiteiten mits dit gepaard gaat met het versterken van het landschap in brede zin. Hiertoe heeft de provincie samen met gemeenten een handreiking geformuleerd als hulpmiddel en geen verplicht regel- of beleidskader (zie Tekstkader op de volgende pagina). Gemeenten dienen wel over een kwalitatief kader te beschikken, bijvoorbeeld beschikbaar in de vorm van landschapsontwikkelingsplannen of beeldkwaliteitsplannen. In Overijssel vinden we een vergelijkbaar kader in de vorm van Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving.

Als provincies koppelingen willen maken tussen landschap en instrumenten van de Omgevingswet dan kunnen zij bijvoorbeeld de voorgestane ontwikkelingen omschrijven in de omgevingsvisie of een programma of programmatische aanpak starten dat gericht is op het landschappelijke kwaliteitsverbetering.

Een voorbeeld waarbij een landschapsinstrument is gekoppeld aan het bieden van ruimte voor ontwikkeling is het Landschapskookboek in Apeldoorn. De gemeente Apeldoorn startte het project 'Andere overheid' met als essentie het terugleggen van verantwoordelijkheid bij de samenleving. In werksessies is het Groot Apeldoorns Landschapskookboek met ideaalbeeld van acht Apeldoornse landschappen opgesteld. Het werkboek helpt bij het maken van plannen en bestaat niet meer volledig uit regels. Ook het gebiedsontwikkelingsproject het Eiland van Schalkwijk bij Houten is een mooi voorbeeld hoe invulling gegeven kan worden aan 'Landschap als ontwikkeling'. Deze locatie werd gezien als mogelijke locatie voor verstedelijking. Projectontwikkelaars kochten grond, maar boeren konden niet uitbreiden, bedrijven verdwenen en daarmee het landschap. De bewoners zelf wilden meer vat krijgen op de ontwikkeling van het gebied. De provincie Utrecht heeft het eiland vervolgens als experimenteerruimte aangewezen (De Omgevingswet maakt dat mogelijk). Bewoners en ondernemers zijn uitgenodigd om initiatieven in te dienen. Men is gezamenlijk op zoek gegaan naar bijbehorende ruimtelijke kwaliteitskaders.

Kader Koppeling landschapsinstrumenten en ruimtelijke ordeningsinstrumenten

De huidige praktijk van instrumenteninzet in provincies en gemeenten wijst uit dat landschapsinstrumenten en ruimtelijke ordeningsinstrumenten via verschillende bestuursniveaus in elkaar overlopen of aan elkaar gekoppeld zijn. Neem bijvoorbeeld het *Wro instrument Verordening Ruimte* van de provincie Noord-Brabant. Hierin zijn regels vastgelegd die de belangen van de provincie bij ruimtelijke ontwikkelingen moeten beschermen. Met deze regels moet bij de opstelling van bestemmingsplannen door alle gemeenten rekening worden gehouden. De Verordening Ruimte schrijft niet voor hoe en in welke mate ontwikkelingen aan de kwaliteit van het landschap moeten bijdragen. Nadrukkelijk heeft de provincie zich daarbij op het standpunt gesteld dat de gemeenten dit zelf mogen bepalen, zij het dat de provincie wel minimale eisen stelt. Deze eisen zijn opgenomen in een *handreiking*, waarin door de provincie wordt geschetst op welke manieren met de eis uit de verordening ruimte kan worden omgegaan en wat het verwachtingsniveau is ten aanzien van de verwachte inspanning. De gemeente Uden heeft samen met gemeente Bernheze, Oss, Schijndel, Mill en Sint Hubert in overleg met de provincie een notitie opgesteld over de uitwerking (toepassingsbereik) van artikel 2.2. van de Verordening Ruimte en zijn er regionale afspraken gemaakt. De gemeente beoordeelt in eerste instantie of een uitwerking van een initiatief voldoet aan de *landschapsinvesteringsregeling (LIR)*. De provincie beoordeelt bij ruimtelijke plannen of de landschapsinvesteringsregeling goed is overgenomen. Een gemeente kan er voor kiezen om per ontwikkeling te onderbouwen hoe met de LIR wordt omgegaan en kan ervoor kiezen om per ontwikkeling overleg hebben met de provincie. Er kan ook voor worden gekozen om vooraf vast te leggen hoe in het algemeen met de LIR wordt omgegaan, deze algemene omgang af te stemmen met de provincie en vervolgens *bestemmingsplannen* overeenkomstig deze algemene werkwijze op te stellen. Dit laatste heeft als voordeel dat vooraf in het overgrote deel van de gevallen voor de initiatiefnemers duidelijk is welke bijdrage vanuit de ontwikkeling moet worden gedaan en dat hierover overeenstemming bestaat met de provincie. Daarmee worden onnodige planontwikkelingskosten voorkomen, omdat niet eerst sprake moet zijn van een volledige uitgewerkt plan voordat op dit onderdeel duidelijkheid ontstaat ten aanzien van de haalbaarheid. Het besluit om medewerking te verlenen aan ontwikkelingen in het buitengebied is afhankelijk van het eigen ruimtelijk beleid dat door de gemeenten wordt gevoerd. Dat betekent dat initiatieven in de eerste plaats aan dit beleid zullen worden getoetst, voordat wordt toegekomen aan het bepalen van de bijdrage in de kwaliteit van het landschap, ruimtelijke inpassing en de wijze waarop deze bijdrage kan worden ingezet. Indien ontwikkelingen wél passen in het beleid en ook ruimtelijk/planologisch inpasbaar blijken, is deze notitie het handvat om inhoud te geven aan de gevraagde investering in de kwaliteit van het landschap. Voor ontwikkelingen met een aanzienlijke impact ten opzichte van het huidige gebruik is een *landschappelijke investering* vereist. Het gaat hier om minimaal 20% van de meerwaarde van de gronden (en niet de gebouwen). Bijvoorbeeld: bouwblokvergroting groter dan 1 ha in de groenblauwe mantel en groter dan 1,5 ha in het overige gebied, vergroting woning meer dan 600 m³, functiewijzigingen. Voor de ruimtelijke ontwikkelingen behorend tot categorie 3 is het van belang een duidelijke rekensystematiek te hebben waarmee kwantitatief de minimale omvang bepaald wordt van de investering die gedaan moet worden ten behoeve van kwaliteitsverbetering van het landschap. Daarvoor is de methodiek gekozen waarbij gewerkt wordt met gestandaardiseerde normbedragen (forfaitaire bedragen) per ruimtelijke ontwikkeling. Hierbij wordt de 'rode' ontwikkeling eerst omgerekend naar euro's. Daarvoor wordt eerst bepaald wat de waardeestijging is van de planologische wijziging. Vervolgens wordt op basis van een percentage de minimale investering in euro's in de kwaliteit van het landschap bepaald. Dit percentage bedraagt tenminste 20% van de waardeestijging. Het staat echter elke gemeente vrij om een hoger percentage vast te stellen, al naar gelang de ambities op het vlak van de landschapsontwikkeling zijn. Gemeente Uden hanteert overall 20% behalve voor bouwvlakken groter dan 1,5 ha in de groenblauwe mantel en daarvoor geldt 30%.

5.7 Landschap als resultante

Discours

De laatste discours ziet landschap vooral als een resultante van ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij uiteindelijk wordt geprobeerd om er voor het landschap nog het beste uit te halen. Bij dit discours worden de sturingsmogelijkheden vanuit landschap veel beperkter ingeschat dan bij het discours van 'Landschap als ontwikkeling'. Bij landschap als resultante van indirecte maatregelen op andere beleidsterreinen zijn andere ontwikkelingen daarmee leidend. Denk aan windmolens, landbouw-ontwikkelingsgebieden en megastallen.

Actoren

Bij landschap als resultante staat het landschap veel minder als één van de doelen doel op de voorgrond en is landschap veelal het resultaat van de ontwikkelingen voor andere activiteiten. In dergelijke situaties heeft de provincie eigenlijk zelf een marginale positie en is niet sterk vernetwerkt. De andere partijen hebben de hulpbronnen van de provincie nauwelijks nodig om de ontwikkelingen te kunnen realiseren. De provincie kan in dergelijke situaties provinciale adviseurs of provinciale kwaliteitsteams inzetten om landschapskwaliteiten en landschapsontwikkelingen onder de vlag van ruimtelijke kwaliteit nog zoveel mogelijk te promoten. Ook kunnen provincies zelf verzoeken om het inschakelen van een Rijksadviseur of landelijke kwaliteitsteams, zoals het beoogde O-team bij het Deltaprogramma, kan ingezet worden.

Spelregels en instrumenten

Ruimtelijke kwaliteitkadern kunnen bij dit discours als een soort programma van eisen worden meegegeven. Ook kan het aanstellen van een ruimtelijke kwaliteitsadviseur als instrument dienen. Dit gebeurt in de praktijk al. Zo heeft de provincie Gelderland een kwaliteitsteam dat voorgestelde ontgrondingen beoordeeld. Uiteindelijk gaat het erom hoe hard die eisen zijn en hoe hard er bij besluitvorming aan wordt vastgehouden. De Omgevingswet voorziet in belangrijke instrumenten als de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het zal afwachten zijn of provincies en gemeenten 'landschap' hierin een serieuze plek geven. De wet verplicht hen tot niets. En dat terwijl Nederland in 2000 het Verdrag van Florence heeft ondertekend, waarin het Rijk zich verplicht landschap in relevante wetgeving op te nemen. Bartelink van Landschappen NL: "Landschap is niet geborgd, zoals dat in het jargon heet. Anders gezegd: landschap is van iedereen, maar slechts weinigen voelen zich er verantwoordelijk voor". Het is wel mogelijk om ruimtelijke landschapskwaliteitskadern te ontwikkelen die gehanteerd kunnen worden bij verschillende beleidsvelden (bijvoorbeeld zoals dat bij Ruimte voor de Rivier is gedaan).

In onderstaande tabel hebben we per kijkrichting naar natuur en landschapsdiscours aangegeven hoe de dimensies van het ruimtelijke beleidsarrangement ingevuld zouden kunnen worden.

Verskillende vormen van ruimtelijke beleidsarrangementen toegepast op kijkrichtingen natuur en landschap

	Discours	Spelregels en instrumenten	Actoren	Dominante planologische stroming
Vitale natuur	Richt zich op het behouden, herstellen en ontwikkelen van biodiversiteit. Ruimte creëren voor onderling verbonden natuurgebieden (EHS concept) Geschikt voor natuurwaarden die niet mee kunnen bewegen	Overheden beschrijven in RO-regelgeving in welke gebieden natuur beschermd moeten worden en waar beperking voor andere activiteiten van toepassing is. Instrumenten zijn: Provinciale structuurvisies, verordening, bestemmingsplannen, Omgevingsvisie, Programma	Rijk en provincies, maar wel meer samenhang tussen RO en natuurafdeling	Toelatingsplanologie
Inpasbare natuur	Natuur is onderschikt aan andere functies en past zich aan. Gebiedsgericht beleid	Inspirerend beeld, zonder harde kadern. Ruimtelijke / natuur kwaliteitskadern ontwikkelen zodat natuur niet ten koste gaat van andere Ruimtelijke visie; Schetsen van beelden hoe inpasbare natuur eruit kan zien . Experimenteeruimte	Provincies, gemeenten, ontwikkelaars, ondernemers Provincies dienen mee als intermediair te opereren.	Uitnodigingsplanologie / ontwikkelingsplanologie

Beleefbare natuur	Ruimte voor functiemenging, natuurcombinaties, vooral recreatie - natuur	Gebiedsgericht beleid; ruimtelijke kwaliteitskaders gericht op beleefbaarheid. Aanwijzing beleefbare natuurgebieden, omgevingsvisie Programmatistische aanpak	Provincies, bedrijven zoals recreatie-ondernemers Provincies betrekken andere partijen	Ontwikkelingsplanologie
Functionele natuur	Natuur levert diensten en producten in de vorm van ecosysteemdiensten	Per ecosysteemdienst eigen spelregels en actoren. Ruimtelijke kwaliteitskaders gericht op alle ecosysteemdiensten maar maatwerk per gebied (gebiedsgerichte aanpak). Dit beeld gaat uit van win-win situatie. Tegenprestatie. TEEB en MKBA grottere rol bij ruimtelijke afwegingen, experimenteer-ruimte, Omgevingsvisie	Provincies, bedrijven, landbouw, ondernemers Vraagt om verschillende type sturing van provincies	Ontwikkelingsplanologie / uitnodigingsplanologie / toelatingsplanologie
Bescherming landschap	Landschapskwaliteit wordt binnen dit discours gezien als een algemeen belang dat via ruimtelijke ordeningsinstrumenten beschermd moet worden. Landschap vormt het canvas.	Structuurvisies van het rijk, provinciale structuurvisies ruimtelijke ordening en deelstructuurvisies of provinciale verordeningen.	Rijksoverheden, provincies Rijk of provincies beschrijven in ruimtelijke instrumenten welke landschappelijke kwaliteitskenmerken zij belangrijk vinden.	Toelatingsplanologie
Ontwikkeling landschap	Landschap zo dicht mogelijk bij markt en burgers brengen en	Het landschapsontwikkelingsplan Ruimtelijke landschapskwaliteitskaders ontwikkelen die gehanteerd kunnen worden bij verschillende beleidsvelden	Gemeenten, burgers en bedrijven gemeenten zijn primair aan zet en provincies faciliteren.	Ontwikkelingsplanologie
Landschap als resultante	Landschap is resultante van indirecte maatregelen op andere beleidsterreinen	Ruimtelijke kwaliteitskaders als een soort programma van eisen. De Omgevingswet voorziet in belangrijke instrumenten als de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De hoop is dat provincies en gemeenten 'landschap' hierin wèl een serieuze plek geven.	Integreren met RO en andere functies; meekoppelen met andere beleidsvelden zoals Rijksadviseurs en provinciale adviseurs van het landschap en/of ruimtelijke kwaliteitsteams	Uitnodigingsplanologie

6 Afsluiting

Het ruimtelijk beleidsarrangement beter benutten

De belangrijkste boodschap die wij met dit essay willen overbrengen is dat ruimtelijk beleid beter benut kan worden voor natuur- en landschapsopgaven. Het gaat daarbij allereerst om het ruimtelijk instrumentarium, die de WRO ons biedt en straks de Omgevingswet. Maar we gaan verder. Per kijkrichting naar natuur of landschapsdiscours is het mogelijk een (ruimtelijk) beleidsarrangement te ontwikkelen of het bestaand ruimtelijk beleidsarrangement beter te benutten. Deze moeten naast elkaar staan. Overheden zouden juist niet op één kijkrichting voor natuur of landschapsdiscours moeten inzetten. Ze verdienen alle een plek in het beleid.

We zien dat het ruimtelijk beleidsarrangement voor het vitale natuurbeeld goed is uitgewerkt. Waardevolle natuurgebieden die aangewezen zijn als Natuurnetwerk en Natura 2000, zijn planologische beschermd. Het gaat hierbij om natuur die ook al in het verleden onder het natuurbeleid 'viel'. Andere type natuur, zoals natuur op landbouw bedrijven, natuur in de stad, natuur op industrie-terreinen, of anders gezegd meer beleefbare en inpasbare natuur, daarvoor zijn de ruimtelijke beleidsarrangementen nog beperkt uitgewerkt, terwijl het ruimtelijk beleid wel degelijk kansen biedt om de ook deze kijkrichtingen te bedienen. Dit vraagt een andere houding van overheden en het ontwikkelen van nieuwe spelregels en instrumenten.

Met het ruimtelijk beleid is het ook mogelijk om landschap meer te beschermen en te ontwikkelen. De laatste jaren zien we dat ruimtelijke instrumenten steeds minder benut worden om het landschap te beschermen, maar de ruimtelijke wetgeving (en natuurwet) biedt wel degelijk mogelijkheden om met ruimtelijk beleid landschap te beschermen. Ook voor landschapsontwikkeling en landschap als resultante kan het ruimtelijke beleid een bijdrage leveren via ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie waar ruimte is voor integratie en combinatie van functies. Ook hier geldt dat duidelijke spelregels en RO-hulpbronnen/instrumenten toegepast kunnen worden als ruimtelijke kwaliteitskaders in de omgevingsvisie of het bieden van experimenteerruimte om het landschap te ontwikkelen.

Natuur en landschap als proces

Elke kijkrichting naar natuur en landschapsdiscours vraagt om een eigen ruimtelijk beleidsarrangement. Als die goed ontwikkeld wordt dan is er sprake van symbiose tussen het natuur of landschap met ruimtelijk beleid. Overigens is het niet zo dat natuur en landschap alleen kunnen profiteren van ruimtelijk beleid. Natuur en landschap dragen op hun beurt ook bij aan de ruimtelijke kwaliteit van het geheel. Met andere woorden natuur en landschap zijn in die zin ook onderdeel van het ruimtelijk beleid.

Natuur en landschap dienen volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en de voormalig Rijksadviseur voor Landschap en Water niet langer als sectoren te worden beschouwd, maar meer als facetten én als procesmatige invalshoeken die kunnen helpen bij besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Met landschap open je volgens de voormalig Rijksadviseur Landschap en Water (2016) veel gemakkelijker gesprekken dan met 'ruimte' of 'biodiversiteit'. Natuur en landschap kunnen middelen zijn om het gesprek te openen over de manier waarop de noodzakelijke transitie in onze leefomgeving moeten plaatsvinden. In die dialoog kan worden vastgesteld hoe de balans tussen landschapsbescherming en -ontwikkeling in de ogen van betrokkenen en belanghebbenden zou moeten liggen. Wie in die dialoog het beslismaandaat dient te hebben is aan discussie onderhevig. De drie eerder geïntroduceerde planologische stromingen van toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie gaan alle uit van overheden die eerst aan zet zijn. Door meer in te zetten op een energieke samenleving die als eerste initiatief neemt kan uiteindelijk in de toekomst voor overheden een soort inspiratieplanologie en puzzelplanologie resteren: overheden worden geïnspireerd door de maatschappelijke initiatieven waarbij overheden pas in reacties op de samenleving alle initiatieven aan elkaar dient te rijmen. De overheid is daarmee eerder volgend dan makend of sturend.

Een andere boodschap van ons essay is dat niet te veel alleen van de Omgevingswet in instrumentele zin dient te worden verwacht voor met name inpasbare en beleefbare natuur. Wijzigingen in wet- en regelgeving zijn immers te duiden als structuurveranderingen en daarmee zijn de beoogde cultuurveranderingen vanuit de Omgevingswet nog niet gerealiseerd. De beoogde cultuurverandering vanuit de Omgevingswet en de hiervoor behorende nieuwe beleidsarrangementen zijn minstens even belangrijk, zo niet nog belangrijker. De vraag hierbij is niet alleen of overheden met ruimtelijk beleid de natuur- en landschapsopgaven kunnen sturen, maar vooral ook of zij natuur- en landschapsopgaven zullen sturen. Evenals in het verleden hebben overheden ook nu weer in principe voldoende RO instrumenten tot hun beschikking, wellicht nog iets meer, die ingezet kunnen worden voor kijkrichtingen en landschapsdiscoursen. Het gaat erom of ze dat ook doen. Het gezegde 'waar een wil is, is een weg' is hierbij van toepassing. Daarmee zeggen wij overigens niet dat de instrumentele wijzigingen die de omgevingswet er niet toe doen. Zij zullen processen bijvoorbeeld wel degelijk efficiënter doen verlopen. Het gaat vooral om intenties van overheden met deze wet, die deels hun beslag krijgen in bijbehorende instrumenten als de omgevingsvisie. Overheden dienen zelf de inhoud mee te geven. De wet geeft een aantal randvoorwaarden maar is verder inhoudsvrij.

Belangrijk is het proces. Overheden vragen om een grote rol van burgers en ondernemers bij de ontwikkeling van beleefbare en inpasbare natuur en in minder mate bij functionele natuur. De nieuwe Omgevingswet lijkt hierop in te springen door meer mogelijkheden te bieden en verantwoordelijkheden bij hen neer te leggen. Het motto luidt dan ook 'eenvoudig beter: minder regels, meer verantwoordelijkheid bij burgers, met behoud van beschermingsniveau en met voordeel voor iedereen'. Echter de vraag is of die grote verantwoordelijkheid en rol van burgers en ondernemers vanzelf van de grond komt. Wij denken samen met het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) van niet.

De overheid moet volgens het SCP drie randvoorwaarden garanderen: hoge kwaliteit van communicatie, goede antennes van overheden en oog voor reikwijdte. Het is cruciaal voor overheden dat hier aandacht voor is. Dat vraagt een andere houding van overheden en zal betekenen dat overheden naast de omgevingswet ook meer soft instrumenten dient in te zetten om deze drie genoemde randvoorwaarden ook daadwerkelijk te kunnen realiseren: educatie, voorlichting, participatie, openstaan voor initiatieven. Die soft instrumenten worden daarmee dus belangrijker en daar moeten overheden ook op investeren. We pleiten dus in ieder geval voor een instrumentenmix als het gaat om een combinatie van soft instrumenten en harde RO instrumenten gebaseerd om het omgevingsrecht. Daarbij kan het helpen om de omgeving te zien als oefenruimte waarbij op een vernieuwende manier functies met elkaar gecombineerd kunnen worden (De Haas, 2017).

Daarnaast pleiten we ook voor een instrumentenmix vanuit de beleidsterreinen natuur, landschap en ruimtelijke ordening. Per 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming in werking getreden die op den duur dient op te gaan in de omgevingswet. Alles gaat dus op in één beleidsinstrument, met daaronder verschillende subinstrumenten. En toch pleiten wij voor het hanteren van een instrumentenmix vanuit de beleidsterreinen natuur, landschap en ruimtelijke ordening. Ons pleidooi betreft vooral de inzet van aanvullend instrumentarium vanuit het natuur- en landschapsbeleid zonder harde juridische status in combinatie met de omgevingswet. Voor voorbeelden van dit aanvullend instrumentarium vanuit het natuur- en landschapsbeleid kan gedacht worden aan beeldkwaliteitsplannen, landschapsontwikkelingsplannen, groene tafels, green deals etc. Deze instrumenten hebben hun waarde in het verleden bewezen met name voor kijkrichtingen op natuur en landschapsdiscoursen die wat meer ontwikkelingsgericht zijn en zijn ook instrumentele schakels gebleken richting instrumenten die meer op beschermen zijn gericht.



Referenties

- Atelier ZZ (2014). Bijlage Omgevingswet.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>.
Geraadpleegd op 22 december 2016.
- Biggelaar, C. van de (2013). De ontwikkelingsfunctie van het omgevingsplan. Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg.
- Boer, S. de, Rosa, P., van den Berg, J. & Van der Zouwen, M. (2007). Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapbeleid: Vergelijkende analyse van regionale beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld. WOT-studie 4. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen
- College van Rijksadviseurs (2015). Quickscan landschapsbeleid provincies. Nieuwsbericht 14-07-2015.
- Dirkx, Joep(2015). Rijkslandschapsbeleid: een beleidsveld dat wel moest mislukken. Bijdrage Forum.
- Fontein R.J, S. van Broekhoven, D.A Kamphorst, A. de Blaeij en R. Arnouts (2017) Het provinciale natuurbeleid ingekaderd. Inzicht in de invloed van internationaal, nationaal en interprovinciaal beleid en wettelijke kaders op het provinciaal natuurbeleid. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact. PBL-publicatienummer 2667. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Giesen, S (2006). Ontwikkelingsplanologie bij stedelijke vernieuwing, Nieuw-Krooswijk Rotterdam, StadNetwerk, Den Haag.
- Grevers, A. (2011). Drie vragen over Natuurverkenning 2011. Vastgoedsector ziet brood in natuur ondanks én dankzij de crisis op de huizenmarkt. Buildingbusiness Duurzaam, juni 2011: 14-16.
- Haas. W. de (2017). 'Il faut cultiver notre jardin' de omgeving als publieke oefenruimte. In: WOT-technical report 92. WOT Natuur & Milieu, WUR, Wageningen.
- Haas, W. de, C.B.E.M. Aalbers, J. Kruit & E.A. de Vries (2013). Natuur: beleven en gebruiken. Verdieping van twee kijkrichtingen uit de Natuurverkenning 2010-2040. WOT-werkdocument 348. WOT Natuur & Milieu, Wageningen, Wageningen UR.
- Kabinet-Rutte I (2010). Vrijheid en Verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD en CDA met steun van PVV.
- Kamphorst, D.A. ; Nieuwenhuizen, W. ; Broekmeyer, M.E.A. ; Kistenkas, F.H. (2011) Borging van de Ecologische Hoofdstructuur in bestemmingsplannen. Alterra-rapport 2123. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Kistenkas, F.H. (2012). Recht voor de groenblauwe ruimte. Wageningen Academic Publishers.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact. WOT-technical report 35. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Kuindersma, W., R.J. Fontein, D.Kamphorst, G. van Duinhoven & W. Nieuwenhuizen (2017). De praktijk van vernieuwingen in het provinciale natuurbeleid. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact. PBL-publicatienummer 2768. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Kuipers, R. (2008). Landschap beschermen en ontwikkelen. Evaluatie en beleidsopties. Bilthoven, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Landschapsbeheer Nederland (2002). Landschapsontwikkelingsplan. Een handleiding voor het laten opstellen van landschapsontwikkelingsplannen. Utrecht: Landschapsbeheer Nederland.
- Lelij, B. (2014). Zijn Nederlanders klaar voor de participatiesamenleving en zelfzorgstaat? Amsterdam: Motivaction Research and Strategy
- Luiten, E. (2016). Overkoepelende visie op Landschap blijft nodig.
<https://www.landschappen.nl/nieuwsbericht/eric-luiten-overkoepelende-visie-op-landschap-blijft-nodig>, geraadpleegd op 16 januari 2017.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.
- Ministerie van LNV en Ministerie van VROM (2006) Handreiking Kwaliteit Landschap. 2006- Voor provincies en gemeenten.

-
- Nieuwenhuizen, W., A.L. Gerritsen en I. Coninx (2013). Nieuwe tijden voor het landschapsbeleid? In: *Landschap* 30(1).
- Opdam, P.F.M. (2014). *Social-ecological networks: Building connection for sustainable landscapes*. Wageningen: Wageningen UR.
- Peeters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Uitgeverij Boom.
- PBL (2012). *Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Ministerie van I&M (2014). *Handreiking Beleidslijn Grote Rivieren*. Ministerie van Infrastructuur & Milieu, Den Haag.
- Schendelen, M. van (1997). *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland. Een symbiotische relatie*. Rotterdam, NAI Uitgevers.
- Schoemaker, R., M. Lampert en B. van der Lelij (2011). *Basisrapport burgerschapsstijlen*. Amsterdam: Motivaction International BV.. Zie ook: *Motivaction Research and Strategy, de acht mentaliteit milieus*. <http://www.motivaction.nl/mentality/de-acht-mentality-milieus>
- Siraa, H.T., A.J. van der Valk, W.L. Wisselink (1995). *Met het oog op de omgeving*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Staatssecretaris van Economische Zaken (2016). *Landschapsbrief. DGAN-Geachte Voorzitter, NB / 16149112; 18 oktober 2016*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2013/14, 33 962. *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*.
- Vista Landscape and Urban Design (2007) *Provinciale plannen en kansen voor landschap*. Rapport opgesteld in opdracht van de Directie Kennis van het Ministerie van LNV.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage 1 Essay 2 - Ruimtelijk rijksbeleid

De eerste taak van het Rijk is de zorg voor 'het ruimtelijk systeem' als geheel, met name via regelgeving, kennisoverdracht en voorbeeldplannen. Een andere taak is: afstemmen van en richting geven aan verschillende (investerings-)plannen van Rijksdepartementen die gevolgen hebben voor het grondgebruik, zoals wegenplannen (horizontale coördinatie). Daarnaast ligt er nog een taak om richting te geven aan provincies en gemeenten voor hun beleid voor de ruimtelijke inrichting (verticale coördinatie). De beleidsinstrumenten die het Rijk hierbij ter beschikking staan worden vaak ingedeeld in verschillende categorieën beleidsinstrumenten:

- **Juridische instrumenten**

- Regelgeving, toetsing en handhaving. De Wro, Barro (Besluit Algemene regels ruimtelijke ordening, AMvB Ruimte, Bro Ruimte, Omgevingswet, Structuurvisie SVIR, Crisis- en Herstelwet etc.
- De Wet ruimtelijke ordening (Wro) regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en gewijzigd worden. Zowel het Rijk, de provincies als de gemeente hebben de bevoegdheid om ruimtelijke plannen op te stellen. Hiervan is het bestemmingsplan het belangrijkste instrument, welke ook juridisch bindend is.
- Als ruimtelijk toetsingskader worden door Rijk, provincies en gemeenten structuurvisies vastgesteld. Het is de bedoeling dat de structuurvisies op elkaar worden afgestemd en als uitgangspunt gelden voor bestemmingsplannen, wijzigings- of uitwerkingsplannen, inpassingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3 van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Een gemeente kan daar alleen van afwijken indien er een goede motivering voor is. Rijk en provincies kunnen kaders stellen waarbinnen de gemeenten kunnen opereren, met zogenoemde reactieve en proactieve aanwijzingen.
- Indien er sprake is van meerdere samenhangende besluiten en plannen is het mogelijk de procedure te vereenvoudigen door middel van een coördinatieregeling.
- In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is de Wro verder uitgewerkt ten behoeve van de uitvoering. Onder andere bevat het Bro bepalingen over de verplichting om ruimtelijke visies, plannen, besluiten, verordeningen of algemene maatregelen van bestuur digitaal ('electronisch') beschikbaar te stellen. Alle ruimtelijke plannen zijn te vinden op www.ruimtelijkeplannen.nl. Ook bevat het besluit gedetailleerde bepalingen over de vormgeving en inhoud van ruimtelijke plannen, overgangsrecht voor bestaande gebouwen, bouwwerken of bestaand gebruik, de procedure voor het afhandelen van een planschadeverzoek en bepalingen over het exploitatieplan en subsidieregelingen.
- De Barro regelt vooral de juridische doorvertaling van een aantal nationale belangen waar gemeenten in bestemmingsplannen rekening mee moeten houden. Ook provincies kunnen via Barro worden opgedragen om regels voor bijvoorbeeld Werelderfgoed of voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de provinciale verordening op te nemen.
- Rijksinpassingsplannen: De Minister van I&M is op grond van de Wro (mede)bevoegd gezag voor alle Rijksprojecten die door middel van een Rijkscoördinatieregeling of Rijksinpassingsplan tot stand komen.
- De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft ca. 25 regelingen geïntegreerd. Bouw-, milieu-, natuur- en monumenten-vergunningen, zijn opgegaan in één vergunning, de omgevingsvergunning. Burgers en ondernemers krijgen te maken met één loket, één beschikking en één procedure. De aanvraag kan digitaal worden gedaan en behandeld. Voor de uitvoering van de Wabo zijn regels uitgewerkt in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In dit besluit is vastgelegd voor welke activiteiten omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd, onder welke voorwaarden en wat de relatie is met het bestemmingsplan. Nieuwe bestemmingsplannen dienen te worden afgestemd op de bepalingen en terminologie in Wabo en Bor.
- AMvB algemene regels ruimtelijke ordening (Barro): De rijksoverheid kan algemene regels vaststellen ter bescherming van nationale ruimtelijke belangen, die vragen om een landelijke

regeling omdat ze gemeente en regio overstijgend zijn. Op 30 december 2011 is het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) in werking getreden. Voortaan moeten gemeenten bij het vaststellen van bestemmingsplannen, wijzigings- of uitwijkingsplannen maar ook bij projectuitvoeringsbesluiten (Crisis- en herstelwet) rekening houden met het Barro. In het Barro wordt een aantal projecten die van Rijksbelang zijn, met name genoemd en met behulp van digitale kaartbestanden exact ingekaderd. Per project worden vervolgens regels gegeven, waaraan bestemmingsplannen zullen moeten voldoen. En nieuwe of gewijzigde regels moeten binnen 3 jaar in de bestaande bestemmingsplannen worden verwerkt. In het Barro zijn voorlopig zes 'projecten' beschreven: Mainport ontwikkeling Rotterdam; Kustfundament; Grote rivieren; Waddenzee en Waddengebied; Defensie; Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde, Hoofdwegen en hoofdspoorwegen; Elektriciteitsvoorziening; Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen; Ecologische hoofdstructuur; Primaire waterkeringen buiten het kustfundament; IJsselmeergebied.

- SER-ladder (bijvoorbeeld bij beleid voor bedrijventerreinen) etc.
- Toezicht: Het Rijk zal door middel van systeem- of themagerichte onderzoeken achteraf nagaan of bestemmingsplannen aan nationale wet- en regelgeving voldoen. Inspectie van Leefomgeving en Transport speelt bij controle en handhaving een belangrijke rol.

- **Economische instrumenten**

- MIRT-gebiedsagenda's: de acht gebiedsagenda's geven de ontwikkeling per regio weer, die Rijk en regio gezamenlijk voorstaan met betrekking tot de beleidsvelden mobiliteit, wonen, werken, natuur en landschap, water en ruimtelijke ordening.
MIRT-projectenboek: Het MIRT-projectenboek is de ruimtelijke investeringsagenda van de fysieke departementen. Doel van het MIRT is het realiseren van beter afgestemde en inhoudelijk samenhangende investeringen in het ruimtelijk domein. De samenvattingen van deze gebiedsagenda's zijn opgenomen in het MIRT-projectenboek.
- Provinciefonds: Waddenfonds is hier onder gebracht.

- **Communicatieve instrumenten**

- Gebiedsafspraken
- Convenanten met provincies

- **Kennisinstrumenten**

- Financiering van rechtstreeks onderzoek: monitor concurrentiekracht etc.,
- Financiering van College van Rijksadviseurs, kwaliteitsteams
- Financiering van Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- Financiering van Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli)

Nawoord: Wat is wijsheid?

Wim de Haas & Marcel Pleijte

De essays in deze publicatie geven twee perspectieven op de conceptuele, instrumentele en politieke omslag in het systeem van publieke interventies in de fysieke omgeving, i.c. de zorg voor de omgeving. Er ontstaat een nieuw stelsel, waarin een scala aan vernieuwingen is opgenomen. Beide essays richten zich met name op de natuur en het landschap binnen de omgevingszorg. In het eerste essay wordt de natuur gezien als een voortdurende oproep tot een prudente omgang met de omgeving. Het tweede essay ziet in lijn daarmee de natuur als aanjager voor nieuwe beleidsarrangementen met verschillende spelers en spelregels.

In dit nawoord vragen we ons af hoe de omslag naar een nieuw stelsel van omgevingszorg moet worden gekwalificeerd. Is er sprake van vooruitgang? Is het nieuwe stelsel een uiting van wijs beleid? Het eerste essay doet een voorstel voor de criteria om dit te beoordelen: biedt het proces voldoende ruimte om als maatschappij te oefenen, en levert de uitkomst van dat proces een landschap op dat mensen in alle opzichten aanspreekt?

Van ruimte naar omgeving

De claims van de stelselomslag zijn niet gering. De conceptuele, politieke en instrumentele omslag die mede tot uitdrukking komt in de nieuwe Omgevingswet moet de fricties tussen de verschillende beleidsvormen verminderen. Hiermee komt de Omgevingswet tegemoet aan veel wensen vanuit de praktijk. Nu het nieuwe stelsel zich steeds verder uitkristalliseert, verwachten wij dat dit inderdaad positief gaat uitwerken. Daarbij zijn nu al verschillende wapenfeiten te noemen.

Op het **instrumentele en procedurele** front zorgt de Omgevingswet voor integratie van een grote hoeveelheid wetten en rechtsfiguren. Dit luchthartig afdoen als een cosmetische operatie doet de Omgevingswet geen recht. Het is meer dan oude wijn in nieuwe zakken. Integratie zorgt er voor dat er gelijktijdig naar meer sectorale aspecten wordt gekeken, waardoor mogelijk ook de vergunningverlening sneller kan verlopen. In het verleden gebeurde dit opeenvolgend in de tijd, waardoor procedures met verschillende doorlooptijden en bezwaarprocedures nogal eens na elkaar werden doorlopen.

Ook de 'top-down plan hiërarchie' tussen landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau, behoort met de Omgevingswet definitief tot het verleden. Er wordt een stap gezet van **hiërarchie naar netwerk**. Dit is een oude wens van veel *practitioners*. Verplichte doorwerking van planfiguren zal daarmee ten einde komen. In de omgevingswet is een subsidiariteitsbeginsel verwerkt waarbij vooral afwegingsvrijheid voor decentrale besturen in het algemeen en gemeenten in het bijzonder wordt beoogd. De bestuursorganen van Rijk en provincies mogen hun bevoegdheden immers alleen uitoefenen als dat niet doelmatig of doeltreffend door de gemeentebesturen kan gebeuren of om opgelegde nationale of internationale verplichtingen uit te voeren (art. 2.3).

Naast deze instrumentele en procedurele veranderingen is de stelselomslag ook gericht op een **culturele** verandering. Eerder lag de insteek bij de sectorale wetten bij het regelen van een specifiek belang. Hoewel de ruimtelijke ordening voor integratie was bedoeld, was deze in de praktijk van de uitvoering sterk procedureel van aard en hooguit gericht op afstemming. De Omgevingswet heeft een expliciet integraal doel: het bevorderen van duurzame ontwikkeling. In de wetstoelichting wordt gesproken van een paradigmawisseling of een transformatie in het omgevingsbeleid waarbij nieuwe begrippen en daarbij passende attitudes strijden om de voorrang: vertrouwen als basis, vrijheid van initiatiefnemers als doel, verantwoordelijkheid als voorwaarde daarbij en verbinden als middel, aldus de centrale elementen uit die nieuwe benadering kort samengevat. Dat deze 4 V's nagenoeg één op één passen op neoliberaal denken geeft aan dat de stelselomslag ook een **politieke** verandering is.

De kern van de zaak

Tot hier hebben we de loftrompet gestoken over de veranderingen in de omgevingszorg. Wij verwachten veel van de omslag van ruimte naar omgeving, van sectoraal naar integraal, en van hiërarchisch denken naar netwerk-denken. Toch lijken de vruchten die men direct kan plukken vooral procedureel en instrumenteel van aard te zijn.

In het radioprogramma De Nieuws BV op donderdag 20 april 2017 sprak de schrijfster Annejet van Zijl over haar liefde voor de alledaagse Nederlandse natuur: "Niet de natuurgebieden, maar de parken, de bermen, bomen langs de weg." "In Nederland is dit zo mooi gedaan, zo verzorgd." Dit is in lijn met de vraag van een Zuid-Koreaan aan één van ons, hoe het toch mogelijk is dat Nederland er zo groen uitziet, terwijl het één van de dichtstbevolkte landen van de wereld is. Blijkbaar is de ruimtelijke ordening in Nederland er in het verleden in geslaagd om verschillende waardenoriëntaties om te zetten in werkbare en aansprekende landschappen. Dit mag op het conto geschreven worden van een vorm van ruimtelijke planning die een typische uiting is van het moderne project, met als kenmerken rationeel, technisch, omvattend en met een redelijke politieke consensus. De stelstelomslag in het publiek interveniëren in de omgeving, kan politiek-cultureel worden geduid als de neoliberale reactie op het vastlopen van de ruimtelijke ordening als modern project. Zie de vier V's hierboven.

Voor de toekomst van dit nieuwe stelsel is de kernvraag of deze de grote opgaven van deze tijd kan faciliteren. De omgevingszorg staat voor twee grote opgaven, die over de hele wereld aan de orde zijn en zich overal op een verschillende manier zullen manifesteren. Ze zijn al vele malen beschreven en van alle kanten belicht, maar dat is geen reden om ze hier niet te noemen. We bedoelen de wereldwijde verstedelijking en de verandering van het klimaat. De verstedelijkingsopgave omvat alle aspecten die steden traditioneel met zich meebrengen. Verstedelijking is meer dan een ruimtelijke opgave, maar ook politiek en cultureel van aard. Het is een cultuurverandering, een migratievraagstuk, een economisch gegeven. Het gaat om het geheel van omgaan met culturele verschillen, aantrekken van mensen van elders, economische broedplaats, maar ook veiligheid voor burgers en kansen voor ondernemende mensen. "Het versteende landschap is hoe dan ook het landschap van de toekomst in Nederland" stelde Wim Pijbes in het TV programma Panorama Pijbes (19 april 2017). Dit zal ook heel andere vormen van natuur met zich meebrengen.

Naast de verstedelijkingsopgave staat de omgevingszorg voor de klimaatopgave. Deze manifesteert zich in eerste instantie in een allesomvattende energietransitie die een nieuwe aanspraak op de ruimte met zich meebrengt, en bovendien een zwaar beroep doet op het stelsel van omgevingszorg, variërend van lokale vergunningverlening en tot (inter)nationale interventies. En dit alles onder toezicht van kritische burgers.

Beide opgaven gaan onvermijdelijk grote waarden- en belangenconflicten oproepen. De kernvraag voor de stelstelomslag is hoe het werken aan deze opgaven wordt gefaciliteerd. Nodigt het nieuwe stelsel mensen uit, om samen deze opgaven aan te pakken? Niet door te mikken op een snelle consensus, maar door oplossingen die ook ruimte geven aan verschillen. En met de nadruk op waarden die er echt toe doen. Want alleen verschillen noodzaken tot oefenen. Met hierbij als belangrijke toetsvraag in hoeverre de natuur als volwaardige partner wordt meegenomen. Draagt de stelstelomslag bij aan een niet-sectormatige opvatting over de natuur? Of wordt de natuur gereduceerd tot een biodiversiteitsnorm?

Wij duiden de stelstelomslag als een verandering tot het inkaderen van de zorg voor de omgeving onder het argument van stroomlijnen, terwijl de opgaven vragen om sturing op deliberatieve grondslag. Het nieuwe stelsel zorgt bij wijze van spreken eerder voor snelle besluitvorming over windmolens dan voor een energietransitie, meer nadruk op het instrumentele en procedurele aspect van oplossingen dan op de oplossingen zelf. De nadruk op instrumenteel-procedurele versnelling en versimpeling, kan er toe leiden dat binnen het stelsel vervreemdende normdiscussies gaan domineren, terwijl de echte strijd buiten het stelsel voor de rechter wordt uitgevochten. De actie van Urgenda die de overheid via de rechter aan het zelf uitgezette klimaatbeleid probeert te houden is wat dat betreft typerend: een *gebeurtenis* om met Žižek (2015) te spreken. Toch is deze vorm van juridisering beter dan afstompen op ordeningsvraagstukken en onverschillig worden vanwege het instrumentele en expertkarakter.

Is er nog ruimte om gewoon met elkaar om de tafel tot goede ideeën en oplossingen te komen? Of wordt het omgevingsstelsel iets afstandelijks voor apparatsjiks die de weg weten in de techniek van de instrumentatie, de ondersteunende ICT, de ambtelijke processen en de bestuurlijke kaders? Wij willen de lat hoger leggen, zoals de onderstaande figuur aangeeft en presenteren de ambitie dat het stelsel rond het omgevingsbeleid zich ontwikkelt tot een agora voor omgevingszorg. We noemen het agora omdat op het klassieke plein zowel werd gehandeld, onderhandeld, overlegd als gefilosofeerd. Verschillende genres van het maatschappelijk verkeer vinden daar een plek (De Haas, 2006).

Deliberatieve ambitie: waarden worden voorstellen	De omgevingszorg als agora nodigt uit tot een waarden geladen discussie over de omgeving c.q. oplossingen
Juridische ambitie: waarden worden normen.	De omgevingszorg als rechtbank . biedt de gelegenheid om conflicten via de rechter te beslissen
Technische ambitie: waarden worden technieken	De omgevingszorg als bouwplaats . Het terrein van deskundigen, architecten, adviseurs en ambtenaren

De ambitieladder voor de omgevingszorg

Bijdragen aan omgevingszorg

Ondanks onze duiding van de stelselomslag, zien wij daarin toch verschillende aanzetten die kunnen bijdragen aan de omgevingszorg als agora en waarvan wij hopen dat deze breed zullen worden benut.

Dat is ten eerste de *experimenteerbepaling* in de Omgevingswet. Bij Algemene Maatregel van Bestuur kan bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij de Omgevingswet. Deze bepaling maakt het mogelijk om te ontsnappen aan het bestaande.

Dat is ten tweede de *Inspiratiegids Participatie*. Zowel inspiratie als participatie zijn belangrijk op de agora. Participatie is een belangrijke pijler onder de omgevingszorg. Het Rijk schrijft provincies en gemeenten niet voor hoe zij participatie dienen te organiseren. Daarvoor biedt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een inspiratiegids aan.³⁷ Het inzetten van inspiratie is een belangrijke omgangsvorm op de agora.

Dat is ten derde het nieuwe *digitale omgevingsstelsel*. Alle digitale informatie over de fysieke leefomgeving is straks op één plek te vinden: het Omgevingsloket. Dit is toegankelijk voor zowel initiatiefnemers, overheden als belanghebbenden. Het is bedoeld voor: het uitvoeren van de Omgevingswet; het ontsluiten van besluiten, visies, plannen, verordeningen en vergunningen; het leveren van goede en betrouwbare informatie over de fysieke leefomgeving. Het wordt vormgegeven als een 'open' stelsel. Dat betekent onder meer dat er gebruik wordt gemaakt van open standaarden. Dit digitale omgevingsstelsel heeft enorme potenties als het meer wordt dan een bron van informatie, en het karakter krijgt van een platform waar ervaringen en goede voorbeelden kunnen worden uitgewisseld en waar initiatieven bij elkaar kunnen komen.

Dat is ten vierde de optie om op een andere manier om te gaan met normen. Intensiever gebruik van *beginselenregulering* zoals beschreven door Tonnaer (2016) kan bijdrage aan een omgevingszorg met het karakter van een agora. Door normatieve doelstellingen in de vorm van min of meer open normen te gieten, kunnen gekozen ontwikkelingen minder of meer concreet worden aangegeven, waarbij tegelijk vrijheid aan de initiatiefnemers wordt gelaten bij de realisering van deze wensen. Dat vereist echter een ingrijpend andere wijze van bestuurlijk optreden en bestuurlijke handhaving, waarbij ook de rol van de rechter verandert. Een ruimer wettelijk kader met meer open normen voor en door het bestuur zullen onherroepelijk leiden tot een groter beroep op de rechtsvormende rol van de rechter.

³⁷ <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/invoeringsondersteun/participatie-0/inspiratiegids-0/>

Dus ook hier juridificering, maar op een positieve manier. Een manier die partijen uitnodigt tot overleg om aldus ambities, verwachtingen, wensen en behoeften over en weer af te stemmen. Een dergelijk meer horizontaal gericht 'onderhandelend bestuur' biedt uiteindelijk betere, breder gedragen besluiten.

Kortom, de stelselomslag in het ruimtelijk en milieubeleid heeft als kernopgave om de stap te zetten van *eenvoudig beter* naar *omgevingszorg*: bedoeld om grote opgaven aan te pakken in de vorm van een agora, die maatschappelijke oefening mogelijk maakt en de natuur daarin als partner meeneemt.

Referenties

- Haas, Wim de (2006). Planning als gesprek: grondslagen voor ruimtelijke planning en beleid in de eenentwintigste eeuw. Utrecht: Uitgeverij De Graaff.
- Tonnaer, F.P.C.L. (2016). Vlees op de botten van de Omgevingswet. Wolters Kluwer Nederland B.V. 11 pp.
- Žižek, Slavoj (2015). Event: Filosofie van de gebeurtenis. Vertaald door Huub Stegeman. Amsterdam: Boom.

Verantwoording

Om het essay te schrijven is vooral deskresearch verricht. We zijn begonnen met het bestuderen van literatuur die duidelijk maakt welke kijkrichtingen naar natuur en landschapsdiscoursen erop na worden gehouden. Vervolgens is literatuur bestudeerd over het ruimtelijk beleid en over de omgevingswet om te bezien hoe het ruimtelijk beleid al dan niet aansluit of kan aansluiten bij de kijkrichtingen naar natuur of landschapsdiscoursen. Hierna hebben we theorie over beleidsarrangementen aangehaald waarbij naast verschillende discoursen ook een specificering wordt gemaakt naar type betrokken partijen (coalities), machtsverhoudingen (inclusief hulpmiddelen als geld, grond, kennis) en spelregels. Uiteindelijk hebben we een wat meer ontwerpende bestuurskundige slag gemaakt door aan te geven hoe de verschillende beleidsarrangementen in het ruimtelijk beleid eruit kunnen zien en wat dit kan betekenen om het ruimtelijk beleid voor natuur- en landschapsopgaven te ontwikkelen en te benutten.

Wij bedanken Ed Dammers (Planbureau voor de Leefomgeving) en Roel During (Wageningen Environmental Research) voor het lezen en becommentariëren van de tekst.

Robert Jan Fontein
Wim de Haas
Marcel Pleijte

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2015

WOT-technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOT-technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

35	Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). <i>Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact.</i>	50	Hennekens, S.M., J.M. Hendriks, W.A. Ozinga, J.H.J. Schaminée & L. Santini (2015). <i>BioScore 2 – Plants & Mammals. Background and pre-processing of distribution data</i>
36	Berg van den, F., W.H.J. Beltman, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J.A. te Roller (2015). <i>SWASH Manual 5.3. User's Guide version 5</i>	51	Koffijberg K., P. de Boer, F. Hustings, A. van Kleunen, K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2015). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2011-2013.</i>
37	Brouwer, F.M., A.B. Smit & R.W. Verburg (2015). <i>Economische prikkels voor vergroening in de landbouw</i>	52	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2015). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background.</i>
38	Verburg, R.W., R. Michels, L.F. Puister (2015). <i>Aanpassing Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)</i>	53	Vonk, J., A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof (2016). <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands. Calculations of CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ with the National Emission Model for Agriculture (NEMA)</i>
39	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). <i>Actualisering methodiek en protocol om de fosfaattoestand van de bodem vast te stellen</i>	54	Groenestein, K. & J. Mosquera (2015). <i>Evaluatie van methaanemissieberekeningen en -metingen in de veehouderij.</i>
40	Gies, T.J.A., J. van Os, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff & E.C. Vos (2015). <i>Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB); Gebruikershandleiding 2010.</i>	55	Schmidt, A.M. & A.S. Adams (2015). <i>Documentatie Habitatrichtlijn-rapportage artikel 17, 2007-2012</i>
41	Kramer, H., J. Clement (2015). <i>Basiskaart Natuur 2013. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>	56	Schippers, P., A.M. Schmidt, A.L. van Kleunen & L. van den Bremer (2015). <i>Standard Data Form Natura 2000; bepaling van de belangrijkste drukfactoren in Natura 2000-gebieden.</i>
42	Kamphorst, D.A., T.A. Selnes, W. Nieuwenhuizen (2015). <i>Vermaatschappelijking van natuurbeleid. Een verkennend onderzoek bij drie provincies</i>	57	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, C. Sonneveld, J.P. Verdaat, A.G. Bakker, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2015). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2014.</i>
43	Commissie Deskundige Meststoffenwet (2015). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2016'</i>	58	Blaeij, A.T. de, R. Michels, R.W. Verburg & W.H.G.J. Hennen (2015). <i>Recreatiemodule in Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN); Bepaling van de recreatiekosten</i>
44	Meeuwssen, H.A.M. & R. Jochem (2015). <i>Openheid van het landschap; Berekeningen met het model ViewScape</i>	59	Bakker, E. de, H. Dagevos, R.J. Fontein & H.J. Agricola (2015). <i>De potentie van co-creatie voor natuurbeleid. Een conceptuele en empirische verkenning.</i>
45	Groenestein, C.M., J. de Wit, C. van Bruggen & O. Oenema (2015). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2015</i>	60	Bouwma, I.M., A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2015). <i>Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union; Past, present and future</i>
46	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2015). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2013. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA.</i>	61	Berg, F. van den, A. Tiktak, J.J.T.I. Boesten & A.M.A. van der Linden (2016). <i>PEARL model for pesticide behaviour and emissions in soil-plant systems; Description of processes</i>
47	Boonstra, F.G. & A.L. Gerritsen (2016). <i>Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid; Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014</i>	62	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2014/2015</i>
48	Overbeek, M.M.M., M-J. Bogaardt & J.C. Dagevos (2015). <i>Intermediairs die bijdragen van burgers en bedrijven aan natuur en landschap mobiliseren.</i>		
49	Os, J. van, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer (2015). <i>Kan het Natuurbeleid tegen een stootje? Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur.</i>		

63	Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, H. Dagevos, T. Selnes & C.M. Goossen (2016). <i>Natuurinclusief ondernemen: van koplopers naar mainstreaming?</i>	80	Vries, S. de & I.G. Staritsky (2016). <i>AVANAR 2.0 nader beschreven en toegelicht; Achtergronddocumentatie voor Status A.</i>
64	Pouwels, P., M. van Eupen, M.H.C. van Adrichem, B. de Knecht & J.G.M. van der Gref (2016). <i>MetaNatuurplanner v2.0. Status A</i>	81	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2015/ 2016.</i>
65	Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders (2016). <i>Natuurwetgeving en het omgevingsrecht. Achtergrond-document bij Balans van de Leefomgeving, 2014</i>	82	Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). <i>Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken? Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie</i>
66	Os, J. van, J. H.S.D. Naeff & L.J.J. Jeurissen (2016). <i>Geografisch informatiesysteem voor de emissieregistratie van landbouwbedrijven; GIABplus-bestand 2013 – Status A</i>	83	Smits, M.J.W. en E.J. Bos (2016). <i>Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid</i>
67	Ingram, V.J., L.O. Judge, M. Luskova, S. van Berkum & J. van den Berg (2016). <i>Upscaling sustainability initiatives in international commodity chains; Examples from cocoa, coffee and soy value chains in the Netherlands.</i>	84	Horst, M.M.S. ter, W.H.J. Beltman & F. van den Berg (2016). <i>The TOXSWA model version 3.3 for pesticide behaviour in small surface waters; Description of processes.</i>
68	Duin van W.E., H. Jongerius, A. Nicolai, J.J. Jongma, A. Hendriks & C. Sonneveld (2016). <i>Friese en Groninger kwelderwerken: Monitoring en beheer 1960-2014.</i>	85	Mattijssen, T.J.M. (2016). <i>Ideaaltypen en analysekader van groene burgerinitiatieven; Bijlage bij het rapport 'De betekenis van groene burgerinitiatieven: analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland'.</i>
69	Ehlert, P.A.I., T.A. van Dijk & O. Oenema (2016). <i>Opname van struviet als categorie in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Advies.</i>	86	Wösten, J.H.M., F. de Vries & J.G. Wesseling (2016). <i>BOFEK2012 versie 2; Status A.</i>
70	Ehlert, P.A.I., H.J. van Wijnen, J. Struijs, T.A. van Dijk, L. van Schöll, L.R.M. de Poorter (2016). <i>Risicobeoordeling van contaminanten in afval- en reststoffen bestemd voor gebruik als covergistingmateriaal</i>	87	Pleijte, M., R. During & R. Michels (2016). <i>Nationale parken in transitie; governance-implicaties van een veranderend beleidskader</i>
71	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet. Versie 3.2</i>	88	Mol-Dijkstra, J.P. & G.J. Reinds (2017). <i>Technical documentation of the soil model VSD+; Status A.</i>
72	Kramer, H., J. Clement (2016). <i>Basiskaart Natuur 2009. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>	90	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2017). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2014. Berekeningen met het model NEMA.</i>
73	Dam, R.I. van, T.J.M. Mattijssen, J. Vader, A.E. Buijs & J.L.M. Donders (2016). <i>De betekenis van groene zelf-governance. Analyse van verschillende vormen van dynamiek in de praktijk.</i>	91	Os van, J., M.G.T.M. Bartholomeus, L.J.J. Jeurissen & C.G. van Reenen (2017). <i>Rekenregels rundvee voor de landbouwtelling. Verantwoording van het gebruik van I&R gegevens voor de landbouwtelling.</i>
74	Hennekens, S.M., M. Boss & A.M. Schmidt (2016). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie, Status A</i>	92	Haas, W. de, R.J. Fontein & M. Pleijte (2017). <i>Is eenvoudig beter? Twee essays over het sturen van natuur- en landschapsopgaven met ruimtelijk beleid.</i>
75	Knecht, B. de, et al. (2016). <i>Kansenkaarten voor duurzaam benutten van Natuurlijk Kapitaal</i>	93	Schuilings, C., A.M. Schmidt, I.J. La Rivière & R.A. Smid (2017). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie, Status A.</i>
76	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2017'</i>	94	Henkens, R.J.H.G., M.M.P. van Oorschot en J. Ganzevles (2017). <i>Bijdrage van Green Deals aan de beleidsdoelen voor natuur en biodiversiteit</i>
77	W.H.J. Beltman, C. Vink & A. Poot (2016). <i>Calculation of exposure concentrations for NL standard scenarios by the TOXSWA model; Use of FOCUS_TOXSWA 4.4.3 software for plant protection products and their metabolites in Dutch risk assessment for aquatic ecosystems</i>	95	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2017). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2017</i>
78	Köffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Postma & K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2016). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2014.</i>	96	IJsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, L. Solé & A. Gröne (2017). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2016.</i>
79	Sanders, M.E. G.W.W Wamelink, R.M.A. Wegman & J. Clement (2016). <i>Voortgang realisatie nationaal natuurbeleid; Technische achtergronden van een aantal indicatoren uit de digitale Balans van de Leefomgeving 2016.</i>		



Thema Periodieke Verkenning
Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur en Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

