

32/uub(u26) 2^{ee}x

De kwaliteit van planning

een verkenning

L.F.M. van den Aarsen

W. de Haas

A.F. van de Klundert

**BIBLIOTHEEK
STARINGGEBOUW**

Rapport 426

DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1995

31 JAN 1996



1995-1996

REFERAAT

Aarsen, L.F.M. van den, W. de Haas & A.F. van de Klundert, 1995. *De kwaliteit van planning: een verkenning*. Wageningen, DLO-Staring Centrum. Rapport 426. 92 blz.; 2 fig.; 1 tab.; 48 ref.; 1 aanh.

In dit rapport staat de vraag centraal hoe de kwaliteit van plannen die betrekking hebben op de leefomgeving, kan worden beoordeeld. Een van de belangrijkste ontwikkelingen is de veranderde positie van overheid en overheidsplanning. De klassieke opvatting van een centraal sturende overheid voldoet niet meer; vooral door de tegenvallende resultaten van overheidsbeleid wordt gezocht naar andere vormen van sturing, zoals netwerksturing. Verschillende nieuwe beoordelingscriteria worden in beschouwing genomen en een overkoepelende en systematische beoordelingsmethode voor de kwaliteit van planning wordt ontwikkeld.

Trefwoorden: beleidsevaluatie, leefomgeving, netwerksturing, plankwaliteit

ISSN 0927-4499

©1995 DLO-Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC-DLO)
Postbus 125, 6700 AC Wageningen. Tel.: (0317) 474200; fax: (0317) 424812;
e-mail: postkamer@sc.dlo.nl

DLO-Staring Centrum is een voortzetting van: het Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding (ICW), het Instituut voor Onderzoek van Bestrijdingsmiddelen, afd. Milieu (IOB), de Afd. Landschapsbouw van het Rijksinstituut voor Onderzoek in de Bos- en Landschapsbouw 'De Dorschkamp' (LB), en de Stichting voor Bodemkartering (STIBOKA).

DLO-Staring Centrum aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DLO-Staring Centrum.

Inhoud

	blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
2 Achtergrond: enkele relevante ontwikkelingen	17
3 Kwaliteit	23
4 Dimensies van de kwaliteit van planning	25
5 Overzicht criteria	31
5.1 Criteria kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave	31
5.2 Criteria kwaliteit antwoord op de stuuropgave	35
5.3 Criteria kwaliteit antwoord op de planningsopgave	41
5.4 Doorwerking als evaluatiecriterium	47
6 Aanzet voor een onderzoeksprogramma	51
6.1 Uitwerking denkkader voor de kwaliteit van planning	52
6.2 Uitwerking criteria planningskwaliteit in nader onderzoek	55
Literatuur	57
Tabel	
1 Drie sturingsmodellen vergeleken	20
Figuren	
1 Dimensies van planningskwaliteit. Naar: Van Tatenhove, Blom en Van der Vlist (1994)	30
2 Flow model (Kingdon, 1984)	39
Aanhangsel	
Voorbeelden	61

Woord vooraf

Beleid en planning met betrekking tot onze leefomgeving zijn de laatste jaren aan sterke veranderingen onderhevig geweest: de positie van de overheid is verschoven van regisseur naar mede-speler, er is veel behoefte aan draagvlak en betrokkenheid bij diegenen die het beleid uiteindelijk uit moeten voeren en er is geëxperimenteerd met planvormen die (nog) geen wettelijke status hebben. Netwerkplanning kreeg veel aandacht als de oplossing voor de tegenvallende resultaten van het overheidsbeleid vanuit een klassieke benadering van planning. Het bereiken van consensus leek soms belangrijker dan het bereiken van de gewenste omgevingskwaliteit.

Wij gaan er echter van uit dat bij de beoordeling van de kwaliteit van plannen juist het ontmoetingsveld tussen de klassieke benadering en de netwerkbenadering centraal moet staan. Een inhoudelijk deugdelijk plan is niet gedegen als er geen maatschappelijk draagvlak voor bestaat en een breed gedragen plan lost weinig op als het inhoudelijk niet deugdelijk is.

In dit rapport wordt de kwaliteit van planning zowel vanuit de fysieke als vanuit de maatschappelijke dimensie benaderd. Daarbij maken we onderscheid tussen *de inrichtingsopgave*: wat zegt het plan over de gewenste kwaliteit van de leefomgeving, *de stuuropgave*: hoe wordt de interactie tussen de betrokken publieke en private actoren vormgegeven, en *de planningsopgave*: hoe is de wisselwerking tussen inrichting en sturing vormgegeven?

Met dit kader beogen we een antwoord te geven op de vraag naar de kwaliteit van plannen en planningsprocessen die betrekking hebben op de leefomgeving. Bij de invulling en concretisering van het theoretisch kader hebben we in eerste instantie bestaande beoordelingscriteria in beschouwing genomen. Dit resulteert in een waaier van criteria die soms ver uiteenlopen, bijvoorbeeld omdat ze op verschillende aspecten van het planningsproces betrekking hebben. Het gaat ons om het in beeld brengen van uitgewerkte en onderbouwde kwaliteitscriteria, toepasbaar voor de verschillende vormen van planning.

De belangrijkste vraag die de hele waaier van criteria oproept is de keuzevraag: wanneer kan men het best voor welk criterium kiezen? Welke (contextuele) factoren zijn daarbij van belang? Wanneer kun je zeggen dat — gegeven de omstandigheden — in elke stap van het planningsproces de best mogelijke inhoudelijke en bestuurlijke keuzen zijn gemaakt?

Daar ligt ook de uitdaging voor het toekomstig onderzoek van het DLO-Staring Centrum en daarbinnen van de hoofdafdeling Ruimtelijke Planvorming en Openluchtrecreatie. DLO-Staring Centrum is traditioneel sterk waar het gaat om de inrichtingsopgave. De laatste jaren is er echter steeds meer aandacht voor de maatschappelijke kant van planning, de stuuropgave. Mede daarom zijn onlangs twee

bestuurskundigen aangetrokken met DLO-financiering voor strategische expertise ontwikkeling.

Het thema 'kwaliteit van planning' is één van de thema's in het onderzoekprogramma 'Planning Groene Ruimte'. Andere thema's zijn 'sturings- en implementatievraagstukken', 'ruimtelijke verkenningen en gebiedsgerichte integratiemethoden', 'ruimtelijke modellen en scenariomethoden' en 'monitoringmethoden, informatieanalysetechnieken en datamanagement'.

drs A.F. van de Klundert
Programmaleider 'Ruimtelijke Planvorming'

Samenvatting

In deze verkenning staat de vraag centraal: op welke manieren kan de kwaliteit van plannen die betrekking hebben op de leefomgeving worden beoordeeld? Daarbij worden beleidsvoornemens gezien als een (tussentijds) resultaat van het onderliggende planningsproces. Bij de beoordeling of waardering van de inhoud van een concreet voornemen moet ook de totstandkoming ervan in de beschouwing worden betrokken.

Het werkveld van de planvorming met betrekking tot de fysieke leefomgeving is sterk in beweging. Een van de belangrijkste ontwikkelingen in dit kader is de veranderde positie van overheid en overheidsplanning. De klassieke opvatting van een centraal sturende overheid voldoet niet meer; vooral door de tegenvallende resultaten van overheidsbeleid wordt gezocht naar andere vormen van sturing, zoals netwerksturing.

Door het zoeken naar nieuwe vormen van overheidssturing en doordat veel nieuwe plannen nog niet lang (genoeg) in de uitvoeringsfase zijn, staat de bruikbaarheid van het klassieke beoordelingscriterium van 'doelrationaliteit' ter discussie. In de notitie worden verschillende nieuwe beoordelingscriteria in beschouwing genomen en wordt de mogelijkheid onderzocht te komen tot een overkoepelende en systematische beoordelingsmethode voor de kwaliteit van planning.

Vanuit de klassieke planningsopvatting is de mate waarin de in het politiek proces vastgestelde doelstelling is bereikt, het criterium om te bepalen of een plan succesvol is of niet (effectiviteit, doelrationaliteit).

Vanuit de netwerkbenadering wordt veel nadruk gelegd op procesnormen bij beoordeling van planning en beleid. Een vaak genoemd criterium is de mate waarin de sturing bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen de actoren, gericht op gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen: is het beleidsvoornemen gebaseerd op consensus?

Een beoordelingswijze voor de kwaliteit van planning zal beide sets van criteria — samen te vatten als 'doelrationeel' en 'consensus' — in beschouwing moeten nemen. Beleid moet zowel 'deugdelijk' zijn als 'gedragen' worden. 'Deugdelijk' verwijst naar de inhoud van een beleidsvoornemen, de ideeën/voorstellen met betrekking tot het behoud, herstel en ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving; 'gedragen' verwijst naar de maatschappelijke steun voor/acceptatie van het achterliggende gedachtengoed. Een plan — als (tussentijds) resultaat van een planningsproces — berust op een specifieke weging van deze verschillende opgaven. Een overkoepelende beoordeling van de kwaliteit van planning is daarmee een beoordeling van die weging, van de onderlinge verhouding/wisselwerking tussen de opgaven. Plannen moeten **gedegen** zijn, in die zin dat ze de deugdelijkheid en het draagvlak voor voorgestelde veranderingen optimaliseren.

Voor een overkoepelende beoordeling van de kwaliteit van plannen is in de notitie de benadering van Van Tatenhove, Blom en van der Vlist (Tussen houdbaar en haalbaar, 1993) als uitgangspunt genomen. Hun benadering richt zich expliciet op de relatie tussen de fysieke en maatschappelijke aspecten van plannen. Zij beschouwen *het planningsproces* als schakel tussen beiden, en maken zo onderscheid in:

- de inrichtingsopgave, door hen omschreven als “het technisch interveniëren in de wisselwerking tussen ruimtegebruik en milieugebruiksruimte”;
- de stuuropgave: omschreven als “de (re)organisatie van maatschappelijke aanspraken op ruimtegebruik en milieugebruiksruimte in netwerken van publieke en private actoren”;
- de planningsopgave als het organiseren van de wisselwerking tussen inrichtings- en stuuropgave.

In deze notitie is het onderscheid in drie typen opgaven opgevat als een onderscheid in drie dimensies van planning, waarbij de terminologie van inrichtings-, stuur-, en planningsopgave is gehandhaafd¹. De context van planningsprocessen omvat onder andere bestaande overheidsplannen, de tijdgeest, het economisch klimaat, de beschikbaarheid van geld en de cultuur van de plannende organisatie.

Per opgave is een verder onderscheid gemaakt in een planvormingsfase en een uitvoeringsfase: in de planvormingsfase — de fase waarin het beleidsvoornemen tot stand komt — gaat het om de signalering van problemen in de fysieke omgeving en de keuze voor oplossingen hiervoor en de besluitvormingsprocessen/structuren waarbinnen het plan tot stand komt; in de uitvoeringsfase gaat het om de realisatie van gekozen oplossingsrichting en de veranderingen in het handelen van maatschappelijke groepen die daarbij nodig zijn.

‘Deugdelijkheid’ is het overkoepelende criterium voor het antwoord dat een plan/beleidsvoornemen geeft op de inrichtingsopgave; ‘gedragen’ voor het antwoord op de stuuropgave en ‘gedegen’ tenslotte is opgevat als overkoepelend criterium voor het antwoord op de planningsopgave.

1 de kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave

Onder inrichtingsopgave wordt verstaan de definitie van knelpunten in en doelstellingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving in brede zin, de uitwerking van de voorgestelde oplossingsrichting (planvormingsfase) en het aanreiken van middelen teneinde daadwerkelijk in te grijpen in (processen in) de fysieke leefomgeving (uitvoeringsfase). Wij beperken de inrichtingsopgave dus tot de ‘fysieke’ aspecten (ook wel het materiële object van planning genoemd).

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave gaat het om een beoordeling van de probleemstelling, de doelstellingen, de gekozen oplossingsrichting en middelen. Daarbij is vooral de klassieke beoordeling in termen van ‘doelrationaliteit’ in het geding: is het plan effectief en efficiënt, kunnen de

¹ naar: Van Tatenhove, J.P.M., M.J. van der Vlist & G. Blom (1994), Tussen houdbaar en haalbaar. Het ROM-project Gelderse Vallei als planningsopgave. Wageningse Ruimtelijke Studies 9

doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke/milieu/ecologische/landschappelijke kwaliteit met de voorgestelde maatregelen gehaald worden?

2 de kwaliteit van het antwoord op de stuuropgave

Onder stuuropgave verstaan wij de vormgeving van de interactieprocessen tussen de betrokken publieke en private actoren waarin probleemdefinitie, keuze voor oplossingsrichting en in te zetten middelen tot stand komen (planvormingsfase) en de doorwerking van de uitkomst van deze interactieprocessen in het handelen van de betrokken actoren (uitvoeringsfase). Bij beoordeling van de kwaliteit van deze interactieprocessen zijn — vooral wat betreft de planvormingsfase — criteria vanuit de netwerkbenadering van toepassing, als bijvoorbeeld 'consensus bereikt', 'doorgaande interactie'.

3 de kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave

De planningsopgave bestaat daaruit dat de deugdelijkheid in fysiek opzicht en het draagvlak in maatschappelijk opzicht van de verschillende planvoorstellen op elkaar moeten worden afgestemd. Hierbij gaat het om een beoordeling van de kwaliteit van de wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave. In hoeverre is het plan een goede weging tussen fysieke oplossingen en maatschappelijk draagvlak; is het plan gedegen: zijn — gegeven de omstandigheden — in elke stap van het planningsproces de best mogelijke inhoudelijke en bestuurlijke keuzen gemaakt?

In hoofdstuk 5 worden de nog globaal geduide opgaven verder uitgewerkt. Bij deze uitwerking is gebruikt gemaakt van een literatuurverkenning van bestaande beoordelingsmethoden en -criteria. Daarbij is naar criteria gezocht die de kwaliteit van het antwoord op de verschillende opgaven betreffen: wanneer is een plan adequaat in fysiek opzicht, wanneer heeft een plan voldoende draagvlak in maatschappelijk opzicht e.d.

Hoofdstuk 6 gaat in op vragen voor vervolgonderzoek.

1 Inleiding

Het werkveld van de ruimtelijke planning is sterk in beweging. Reeds geruime tijd is het *object* van ruimtelijke planning aan verbreding onderhevig, als gevolg van de nauwe verwevenheid en de vele interacties tussen de facetten ruimte, water, milieu en de verschillende ruimtegebruikende sectoren. Vanuit verschillende planningsvormen definieert men tegenwoordig het object als leefomgeving. Wat betreft de *doelstellingen* van deze vormen van omgevingsplanning is er een verschuiving opgetreden van afstemming en verdeling van belangen naar integrale streefdoelen over de belangen heen. In de ruimtelijke ordening komt dit tot uitdrukking in een grotere aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en wat minder aandacht voor de zonering van het grondgebruik. In het waterbeleid wordt nu de integrale watersysteembenadering als invalshoek gekozen en zijn kwaliteit en kwantiteit als afzonderlijke beleidslijnen losgelaten. In het milieubeleid wordt niet meer gedacht vanuit de verschillende milieucompartimenten met een eigen wetgeving en uitvoeringsinstrumentarium, maar zijn deze in elkaar geschoven; beleid wordt geformuleerd voor thema's, doelgroepen en gebieden.

Ten aanzien van de *planning* zelf is er een versterkte aandacht voor het proces van planning en daarbinnen voor de uitvoering en implementatie van plannen. Daarbij treedt de behoefte aan maatwerk en differentiatie in plannen en maatregelen met betrekking tot (aspecten van) die leefomgeving steeds duidelijker op de voorgrond. Dit heeft ondermeer geleid tot een grote aandacht voor de 'regio' als plannings- en bestuursniveau. Ook nieuwe planvormen doen hun intree, zoals bijvoorbeeld de Plannen van Aanpak uit het ROM-beleid.

Veranderingen in het werkveld van de omgevingsplanning vinden plaats in de bredere context van algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Een belangrijke ontwikkeling in dit kader is de veranderde positie van overheid en overheidsplanning. De klassieke opvatting van een centraal sturende overheid voldoet niet meer; ook door de tegenvallende resultaten van overheidsbeleid wordt gezocht naar andere vormen van sturing: "er wordt meer en meer geëxperimenteerd met allerlei vormen van sturing, onder andere netwerksturing, sturing op afstand of sturing met incentives" (o.a. van Eck & de Haas, 1994).

Een belangrijke ontwikkeling die op de achtergrond van de geschetste veranderingen een rol speelt, is de differentiatie van maatschappelijke opvattingen, interpretaties en doelstellingen. Er is steeds minder sprake van algemeen gedeelde maatschappelijke visie op de werkelijkheid. Deze als postmodern te typeren situatie heeft onder andere als kenmerk dat het strikte onderscheid tussen algemeen aanvaarde feiten en particuliere meningen is komen te vervagen. Hierover is inmiddels een uitgebreide literatuur ontstaan, waar wij hier niet nader op in gaan (o.a. Harvey, Boelens, Rorty, Lyotard). Wij volstaan met de constatering dat deze differentiatie betekent dat het omgaan met verschillende werkelijkheidsdefinities een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke planning is geworden.

Vraagstelling

Tegen de achtergrond van de kort geschetste ontwikkelingen verschuift ook de wijze waarop plannen en planningsprocessen beoordeeld of gewaardeerd kunnen worden. Daarbij zien we de plannen als een (tussentijds) resultaat van het onderliggende planningsproces: proces en produkt zijn in deze opvatting niet los van elkaar te zien. Bij de beoordeling of waardering van de inhoud van een concreet plan moet ook de totstandkoming ervan in de beschouwing worden betrokken.

In deze studie staat de waardering van plannen en planningsprocessen centraal. Het gaat om de vraag:

hoe kan de kwaliteit van plannen en planningsprocessen die betrekking hebben op de leefomgeving — met een accent op ruimtelijke plannen — worden beoordeeld, gezien de toegenomen aandacht voor sturings- en draagvlakaspecten enerzijds en de inhoudelijke verbreding anderzijds?

Kwaliteitsbeoordeling

Over kwaliteit is en wordt veel geschreven. Het gaat in het algemeen om het toekennen van waarde en wel zo, dat een hoge kwaliteit overeenkomt met een hoge waardering.

Ook planningsprocessen en de daaruit voortvloeiende plannen kunnen vanuit diverse invalshoeken worden beschouwd én beoordeeld. Bij een beoordeling van de *doelrationaliteit* van een specifiek plan gaat het bijvoorbeeld om een beoordeling van de duidelijkheid en consistentie van doelen en de effectiviteit en efficiëntie van de voorgestelde maatregelen.

Een andere invalshoek betreft de politiek-normatieve beoordeling van plannen en planningsprocessen. Daarbij staat de inhoud van doelstellingen zelf ter discussie. Doelstellingen kunnen op hun beurt worden geëvalueerd ten opzichte van doelstellingen op hogere abstractieniveaus of hun bijdrage aan het voortbestaan van het maatschappelijk systeem (Fisher, 1980). Bij het beoordelen van doelstellingen moet ook rekening worden gehouden met neven doelstellingen die vaak niet expliciet zijn verwoord en bedoelde en onbedoelde neveneffecten: "Ook het verkopen van de beleidsdoelstellingen van het ministerie kan als taak van een beleidsnota worden gezien" (Van Zoest, 1994: 52).

In de praktijk kunnen de verschillende invalshoeken voor beoordeling vaak moeilijk los van elkaar worden gezien. Bovendien is — door de algemene ontwikkelingen in de planning — ook hier sprake van verschuivingen. Zo staat ondermeer de bruikbaarheid van het criterium 'doelrationaliteit' ter discussie, door het zoeken naar nieuwe vormen van overheidssturing en doordat veel nieuwe plannen nog niet lang (genoeg) in de uitvoeringsfase zijn. De discussie over beoordelings- en kwaliteitscriteria is sterk versnipperd over de verschillende disciplines: het lijkt er volgens Mastop (1993) op dat beoordelingscriteria veelal steeds weer opnieuw geconstrueerd worden.

In deze verkennende studie wordt een overkoepelende en systematische beoordelingsmethode ontwikkeld. *Deze beoordelingssystematiek moet in principe*

toepasbaar zijn op elk type plan. Daarbij moeten de verschillende planningsopvattingen, de verschillende typen plannen en de verschillende dimensies die te onderscheiden zijn aan de kwaliteit van plannen in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. Daartoe hebben we een theoretisch kader ontwikkeld, uitgaande van de ideeën van Van Tatenhove, Van der Vlist en Blom (1994).

De invulling/concretisering van het theoretisch kader zal in eerste instantie bestaande beoordelingscriteria in beschouwing nemen. Dit resulteert in een waaier van criteria die soms ver uiteenlopen, bijvoorbeeld omdat ze op verschillende aspecten van het planningsproces betrekking hebben. Het gaat ons om het in beeld brengen van uitgewerkte en onderbouwde kwaliteitscriteria, toepasbaar voor de verschillende vormen van planning.

Op basis van het overzicht dat zo ontstaat kunnen leemtes in beoordelingscriteria worden opgespoord en kunnen prioriteiten voor verder onderzoek worden aangegeven. De belangrijkste vraag die de hele waaier van criteria oproept is de keuzevraag: wanneer kan men het best voor welk criterium kiezen? Welke (contextuele) factoren zijn daarbij van belang? Daarnaast bekijken we deze criteria als een mogelijke basis voor het proces van beoordeling, waarbij het gaat om weging van verschillende criteria voor planningskwaliteit.

Deze verkenning is bedoeld als achtergrond voor nader onderzoek naar planningsprocessen. In veel projecten van DLO — Staring Centrum komen vragen aan de orde die te maken hebben met de kwaliteit van plannen. Deze verkennende studie biedt een kader voor nader onderzoek naar planningskwaliteit en onderzoek waarbij kwaliteitsbeoordelingen worden uitgevoerd en toegepast.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op de ontwikkelingen in planning en beleid als achtergrond voor de verschillende criteria voor het beoordelen van planningsprocessen (hoofdstuk 2), en wordt ingegaan op soorten plannen die in dit rapport centraal staan. In hoofdstuk 3 verkennen we kort het begrip 'kwaliteit', waarna we in hoofdstuk 4 ons theoretisch kader uiteenzetten. Daarbij onderscheiden we drie dimensies van planningskwaliteit, op te vatten als aspecten van de opgave waar planners en beleidsmakers voor staan.

Dit kader moet niet worden gezien als het laatste woord over kwaliteit van planning, maar als een verwoording van normatieve uitgangspunten die onherroepelijk een rol spelen in een verkenning als deze. In veel studies worden ze alleen impliciet meegenomen. Onze wetenschappelijke opgave is dan ook om dergelijke uitgangspunten niet onvermeld te laten, maar om deze expliciet te verwoorden. Kluhkhuhn (1989) pleit in zijn visie op postmoderne wetenschap sterk voor het ontwikkelen van dergelijke kaders als onlosmakend onderdeel van wetenschap in deze tijd.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 een overzicht van bestaande kwaliteitscriteria gegeven. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 een aanzet voor een onderzoeksprogramma

over planningskwaliteit gegeven, waarbij wordt ingehaakt op de behoefte aan nieuwe sturingsbenaderingen voor de planning van het landelijk gebied.

2 Achtergrond: enkele relevante ontwikkelingen

In dit onderzoek wordt planning opgevat als de stelselmatige voorbereiding, vormgeving en uitvoering van overheidsbeleid, zoals neergelegd in plannen. Het accent ligt op plannen die betrekking hebben op bestemming, inrichting en beheer van de leefomgeving, met het accent op ruimtelijke plannen.

In het algemeen veronderstelt overheidsbeleid de maatschappelijke erkenning van 'een publiek domein': onderdelen of aspecten van de leefomgeving in brede zin die van overwegend belang worden geacht voor het functioneren van de samenleving in zijn geheel of voor grote delen ervan (voor zover dit althans het strikt individuele of groepsbelang overschrijdt) en waarvoor speciaal daartoe aangewezen instanties de zorg dragen voor instandhouding of beheer (naar Mastop, 1993).

"Planning veronderstelt dat aan de overheid bepaalde bevoegdheden tot interventie zijn toegekend" (Zonneveld, 1991: 11). De overheidszorg voor het publieke domein strekt zich uit van gezondheidszorg, infrastructuur, werkgelegenheid en drugsbestrijding naar onderwijs, cultuur, natuur en milieu etc. Ook voor het vormgeven/ sturen van de toekomstige ontwikkelingen in de leefomgeving wordt overheidszorg noodzakelijk geacht. Zo definieert Mastop een 'ruimtelijk publiek domein', in het verlengde van de hiervoor gegeven definitie van publiek domein; men kan deze definitie makkelijk uitbreiden tot het 'publiek domein van de leefomgeving'.

Op alle genoemde overheidsterreinen wordt beleid geformuleerd en worden plannen gemaakt, vaak om gesignaleerde problemen in het betreffende deel van het publieke domein op te lossen. Deze plannen zijn ingebed in diepere en bredere opvattingen over wat een 'goede samenleving' is, welke bijdrage de planning daaraan dient te leveren en hoe én wat daarbij de rol en positie van de overheid is.

Voor een overzicht van eerdere veranderingen in het 'planningsdenken', kort te karakteriseren als de overgang van einddoelplanning naar procesplanning en strategische planning, wordt verwezen naar de literatuur, o.a. Kleefmann (1985) en Van der Cammen (1979).

Hier wordt ingegaan op de meer recente ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de opvattingen over de verhouding tussen overheid en samenleving en de mate waarin en de wijze waarop sturing door de overheid gewenst is (voor een uitgebreider overzicht zie bijvoorbeeld Koppenjan e.a., 1993; Van Tatenhove, 1993; Godfroj en Nelissen (red), 1993).

Veelal wordt onderscheid gemaakt in een drietal — ideaaltypische — planningsopvattingen, drie zienswijzen met betrekking tot de positie en reikwijdte van planning in het algemeen en de overheidsrol daarin in het bijzonder: de klassieke planningsopvatting, de netwerkbenadering van planning en de marktgerichte

benadering van planning. De visie op de wijze van sturing hangt nauw samen met deze planningsopvattingen, "beleidsmodellen houden in feite al sturingsconcepten in" (Van Tatenhove, 1993: 72).

In de 'klassieke' planningsopvatting wordt de overheid beschouwd als staande boven de samenleving en als zodanig als voortrekker van maatschappelijke ontwikkeling; sturing vindt plaats via overheidsinterventie. De overheid wordt in deze opvatting als 'de bestuurder' gezien, de samenleving als het 'te besturen systeem'. Doelstellingen voor de overheidsplanning worden in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces vastgesteld; de beleidsuitvoering wordt gezien als een neutrale vertaling daarvan. Beleid is het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (zie onder meer Hoogerwerf). De nadruk ligt daarbij sterk op technisch-wetenschappelijke oplossingen.

Hoewel volgens Van Tatenhove er in de beleidspraktijk nog elementen van deze klassieke planningsopvatting bestaan, heeft vooral het gebrek aan de gewenste resultaten van beleid geresulteerd in een fundamentele herbezinning op de positie van de overheid en de wijze van sturing (zie bijvoorbeeld Sturing op maat, 1994 voor een analyse van de aanpak van de milieuproblematiek in de landbouw).

In de eerste plaats wordt de overheid niet langer opgevat als 'de bestuurder' die boven de samenleving staat. De overheid is niet langer de enig sturende instantie in de samenleving, maar wordt gezien als één van de actoren die betrokken zijn bij de ontwikkelingen in het publieke domein.

Tussen de bij planning betrokken publieke en private actoren bestaan complexe interactiepatronen, waarin opvattingen worden uitgewisseld en gezamenlijke denkbeelden worden gevormd: het *beleidsnetwerk* (Glasbergen, 1989; Termeer, 1993). Koppenjan e.a. definiëren beleidsnetwerken als 'stabiele relaties tussen overheidsinstellingen, semi-overheidsinstellingen en private organisaties rond een bepaald probleem- of taakveld.

In de tweede plaats is men niet alleen anders gaan denken over de rol en positie van de overheid in de planning, ook de definitie van problemen die zich aftekenen in het publieke domein — waar de planning een antwoord op moet vinden — heeft een verandering ondergaan. De klassieke planningsopvatting wordt gekarakteriseerd door het doelgericht oplossen van een gesignaleerd probleem, waarbij verondersteld wordt "dat de gehele samenleving dit probleem op dezelfde wijze onderkend" (Van Tatenhove, 1993: 73), of anders geformuleerd dat de probleemdefinitie van de overheid samenvalt met 'het algemeen belang'. "De centrale positie van de overheid zorgde voor een eenzijdige probleemanalyse op grond waarvan beleid werd geformuleerd", er "werd weinig of geen aandacht geschonken aan andere visies die samenhangen met andere denkwerelden" (Ministerie van LNV, Sturing op maat: 4).

Met de aandacht voor de andere actoren die betrokken zijn bij het publieke domein en hun eigen denkwerelden treedt het concept van 'werkelijkheidsdefinities' op de voorgrond: de onderwerpen die worden gepresenteerd in een sociale context en de specifieke interpretaties daarvan (Termeer, 1993: 109). Termeer omschrijft een

netwerk als het geheel van actoren, hun onderlinge interacties en hun gedeelde opvattingen/ gezamenlijke beeldvorming. De werkelijkheid wordt beschouwd als een afspraak tussen actoren. Werkelijkheidsdefinities kunnen 'betrekking hebben op thema's (problemen, oplossingen, beleidsinstrumenten), en op andere actoren in het netwerk (wie hebben de macht, wie zijn medestanders, wie horen erbij, wie zijn te vertrouwen, wie hebben kennis, wie zijn nodig). Werkelijkheidsdefinities zijn uitgangspunt voor gedrag.' (ibid: 109). In Sturing op maat (1994) worden deze andere denkwerelden andere 'rationaliteiten' genoemd: "Een groep mensen met dezelfde denkwereld heeft een eigen stelsel van normen, waarden en gedragingen. Wat logisch lijkt voor de één, kan voor een ander moeilijk te doorgronden zijn. Wat voor de één een probleem is, hoeft dat niet voor een ander te zijn" (: 23).

Als antwoord op de kritiek op de klassieke planningsopvatting kwamen alternatieve opvattingen naar voren: respectievelijk wat in brede zin de netwerkbenadering van planning wordt genoemd en de marktgerichte benadering van planning.

In de *netwerkbenadering van planning* wordt beleid opgevat als een complex van handelen met een bepaalde richting; de overheid moet niet zozeer inhoudelijk sturen, maar vooral communicatieprocessen stimuleren en sturen; sturing vindt plaats via interactie. De verschillende betrokken partijen hebben elkaar nodig om de eigen doelstellingen te realiseren en tot een oplossing voor gesignaleerde problemen te komen. Oplossingen worden vooral gezocht in het bijsturen van maatschappelijke processen; het streven is gericht op het bereiken van win/win situaties. In deze benadering is ook aandacht voor de interne verdeeldheid van 'de overheid': evenals de samenleving bestaat ook de overheid uit een groot aantal actoren met deels conflicterende en deels convergerende belangen.

Er zijn verschillende benaderingen mogelijk om netwerken te bestuderen; elke benadering stelt een ander aspect van het netwerk centraal, bijvoorbeeld een benadering vanuit de macro-context of een configuratiebenadering als die van Termeer (Hagelaar, 1993: 123).

Waar in de klassieke planningsopvatting sturing vooral gekarakteriseerd werd door een top-downbenadering, wordt in de netwerkbenadering netwerkmanagement als sturingsstrategie aanbevolen. Echter, volgens De Bruijn e.a. (1993) verkeert de theorievorming over netwerkmanagement nog in een pril stadium. Zij definiëren netwerkmanagement breed als 'de wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden'. Bij netwerkmanagement is (vaak) sprake van een netwerkmanager, een mediator als bemiddelaar en neutrale discussieleider in onderhandelingsprocessen. Eigenlijk zou de overheid zo'n neutrale rol in het planningsproces moeten vervullen, maar de overheid heeft daarvoor te veel uiteenlopende eigen belangen. Van de Klundert & Glasbergen (1995) bespreken de rol van dergelijke mediators in het planningsproces voor ROM-gebied Rijnmond.

In de *marktgerichte benadering van planning* staat het zelfsturend vermogen van de samenleving centraal; de overheid wordt als 'marktpartij' gezien en overheidsplanning als een zo beperkt mogelijke inmenging in het maatschappelijk verkeer. Deze benadering vindt zijn vertrekpunt in het handelen van de autonome

publieke en private actoren; sturing vindt plaats via het marktmechanisme. De overheid bepaalt -globaal- de doelstellingen; realisatie daarvan wordt aan de samenleving overgelaten.

Netwerkmanagement en planning als marktmechanisme kunnen echter niet alle problemen in het publieke domein oplossen. De bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid blijft een punt van discussie (zie Van Tatenhove, 1993: 81; De Bruijn en Ringeling in Koppenjan e.a., 1993: 153 ev). Volgens Koppenjan e.a. (1993: 13, 21) gaat met name de marktgerichte benadering van planning voorbij aan de concrete en onverminderde behoefte aan overheidsingrijpen in maatschappelijke ontwikkelingen. En ook in Sturing op maat (1994) wordt gesteld dat de rol van de overheid wel is veranderd, maar zeker niet minder belangrijk is geworden, zeker wat betreft het 'zaakwaarnemen van de fysieke omgeving' in relatie tot andere maatschappelijke belangen. De overheid moet kader blijven scheppen op strategisch niveau en moet op operationeel niveau netwerken activeren, faciliteren, stimuleren e.d. Koppenjan e.a. (1993: 22) vatten de voornaamste kenmerken van de drie genoemde planningsopvattingen/sturingsmodellen samen in een tabel (tabel 1).

Tabel 1 Drie sturingsmodellen vergeleken

Dimensies	Modellen		
	Klassiek besturingsparadigma	Marktmodel	Beleidsnetwerkbenadering
Analyseniveau	Relatie bestuurder-bestuurden	Relatie tussen bestuurder en lokale actoren	Netwerk van actoren
Perspectief	Centrale, sturende instantie	Lokale actoren	Interacties tussen actoren
Karakterisering van relaties	Hiërarchisch	Autonoom	Wederzijds afhankelijk
Karakterisering van interactieprocessen	Neutrale implementatie van vooraf geformuleerde doelstellingen	Zelfsturing op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing	Interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld
Succes criterium	Realisatie van formele beleidsdoeleinden	Behoeftbevredestiging van lokale actoren	Totstandkomen van gezamenlijke probleemoplossing
Faalfactoren	Vage doelen, te veel actoren, gebrek aan informatie en controle	Gebrek aan hulpbronnen en beleidsvrijheid	Blokkades en een gebrek aan incentives voor samenwerking
Aanbevelingen voor sturing	Coördinatie en centralisatie	Versterking autonomie lokale actoren; deregulering, privatisering en decentralisatie	Netwerkmanagement: verbetering van de condities voor samenwerking

Bron: Koppenjan e.a. (1993: 22)

Criteria voor evaluatie van beleid

De veranderde opvattingen over de mate waarin en de wijze waarop sturing door de overheid gewenst is, hebben gevolgen voor de criteria waarmee planning en beleid worden geëvalueerd. In de verschillende geschetste planningsbenaderingen speelt het plan, als (tussentijds) resultaat van een planningsproces, een andere rol, variërend van handelingsvoorschrift tot discussiestuk of afsprakenkader. Afhankelijk van de gekozen invalshoek worden voor planevaluatie andere criteria gehanteerd — het

succescriterium uit tabel 1. Vanuit de *klassieke* planningsopvatting is de mate waarin de in het politiek proces vastgestelde doelstelling is bereikt, het criterium om te bepalen of een plan succesvol is of niet (effectiviteit, doelrationaliteit). De doelrationele benadering gaat uit van heldere doelstellingen waaraan het beleid concreet kan worden getoetst. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van een reconstructie van de beleidstheorie, bijvoorbeeld met behulp van een doelboom, die laat zien wat de verbanden zijn tussen doelstellingen (op verschillende niveau's) en voorgestelde maatregelen (zie bijvoorbeeld Kuypers, 1986). Aan een dergelijke verantwoording van beleid is behoefte, bijvoorbeeld bij leden van de Tweede Kamer. In de praktijk echter, zo stelt de *netwerkbenadering* van planning, zijn doelstellingen niet zo helder en zijn de causale relaties tussen doelstellingen en maatregelen niet zo direct: er spelen te veel externe variabelen mee als het gaat om het meten van effectiviteit van plannen. Bovendien zijn beoogde effecten niet altijd goed meetbaar. Bukkems (1989) snijdt nog een ander punt van kritiek aan, aanhakend op de snelheid van maatschappelijke veranderingen: "Doeleinden zijn constant in ontwikkeling. Voortdurend vinden aanpassingen plaats in de na te streven doelen. Een plan moet, mede om deze reden, dan ook als een momentopname worden gezien" en "Plannen worden niet uitgevoerd maar toegepast" (: 108) in het interactieproces van een complex van actoren.

In het algemeen wordt vanuit de netwerkbenadering veel nadruk gelegd op procesnormen bij beoordeling van planning en beleid, omdat het volgens De Bruin en Ringeling "voor de overheid vaak niet mogelijk is om in netwerkachtige situaties een inhoudelijke norm op te leggen aan andere actoren". Er zijn verschillende criteria waarmee plannen vanuit een netwerkbenadering kunnen worden beoordeeld. Een vaak genoemd criterium is de mate waarin de sturing bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen de actoren, gericht op gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen: is het plan gebaseerd op consensus? Andere voorbeelden: Glasbergen en Driessen (1993) hanteren in hun evaluatie van het ROM-beleid het criterium 'optimaliteit': is gegeven de omstandigheden den procesgang weloverwogen, zijn in elke stap van het planningsproces de best mogelijke — inhoudelijke en bestuurlijke — keuzen gemaakt? Termeer (1993) hanteert als criterium voor de kwaliteit van interactieprocessen in een netwerk het openhouden van de mogelijkheid tot verandering en noemt dit 'doorgaande interactie'. Met betrekking tot de werkelijkheidsdefinities en de daaruit voortvloeiende probleempercepties houdt dit criterium in dat actoren niet gefixeerd moeten zijn op één werkelijkheidsdefinitie, men moet open blijven staan voor definities van anderen (ook anderen dan het reeds bestaande netwerk).

In de *marktgerichte* benadering van planning is het criterium vooral of de verschillende actoren tevreden zijn met de uitkomst van het planningsproces en/of de globaal geformuleerde doelen zijn bereikt.

3 Kwaliteit

Kwaliteit is een begrip dat sinds de zeventiger jaren sterk in de belangstelling staat, in eerste instantie vooral in de goederenproductie en de dienstverlening. Er bestaat geen eenduidige, allesomvattende definitie van 'kwaliteit'. Ofman (1992: 150) stelt, dat: "Kwaliteit is allang niet meer 'het leveren volgens specificatie' of 'fitness for use' of zelfs niet 'gekweekte verwachtingen waarmaken'". Telkens weer blijkt dat elke definitie van wat nu kwaliteit precies is, een 'maar' heeft. Vandaar dat sommige organisaties gekozen hebben om te werken met zogenaamde kritische kwaliteitskenmerken, geen definitie maar een beschrijving van een paar kenmerkende aspecten van kwaliteit als bijvoorbeeld betrouwbaarheid, juistheid, volledigheid, begrijpelijkheid.

Het toekennen van kwaliteit houdt het beoordelen van de waarde van iets in. Verschillende beoordelaars letten daarbij op verschillende aspecten. Anders geformuleerd, ze hanteren (al dan niet expliciet) verschillende criteria en komen van daaruit tot verschillende oordelen. Bij kwaliteit zijn dus zowel de beoordelaar als het beoordeelde in het geding. Eerder is reeds aangegeven dat het in dit onderzoek gaat om beoordeling van de kwaliteit van plannen die betrekking hebben op de leefomgeving (het beoordeelde). Daartoe is het nodig dat de gehanteerde beoordelingscriteria expliciet worden gemaakt, vooral om de discussie over de beoordeling mogelijk en helder te maken en om gefundeerde, te verantwoorden keuzen te maken. Dit sluit aan bij Van Zoest (1994) die stelt dat kwaliteitscriteria het beste kunnen worden begrepen in een besliscontext: gegeven meerdere handelingsmogelijkheden geven criteria aan welk alternatief het beste is in de ogen van de waarnemer.

Kwaliteit is een meer-dimensionaal begrip: er zijn altijd verschillende aspecten in het geding die wel kunnen worden onderscheiden, maar niet kunnen worden gescheiden. Kwaliteitsbegrippen kunnen dus worden opgevat als *waardensystemen*, waarbij een waardensysteem wordt gedefinieerd als een stelsel van kwalitatieve criteria, dat eventueel kan worden uitgewerkt in een waarderingssysteem van kwantitatieve criteria (Van Zoest, 1994). Van Zoest stelt dat voor de beoordeling van kwaliteit van plannen een waardensysteem moet worden afgeleid uit een samenhangend geheel van theorieën over planning, door hem een denkkader genoemd. Ook Leuning (1991) wijst op het belang van een denkkader, door hem benoemd als normatieve politieke theorieën, theorieën die zich bezig houden met "het vraagstuk van de gewenste orde, de goede samenleving, het juiste beleid". Dit denkkader geeft de normatieve randvoorwaarden aan voor bijvoorbeeld de vormgeving van instituties, wetgeving en uitvoering van beleid. Ten aanzien van het onderwerp van dit onderzoek gaat het hierbij om theorieën over wat eerder het 'publiek ruimtelijk domein' is genoemd en een visie op de gewenste samenhang tussen samenleving en fysieke leefomgeving. Van daaruit wordt aangegeven op welke terreinen en op wat voor manier sturing door middel van overheidsplannen nodig/ zinnig wordt geacht en welke

aspecten moeten worden meegenomen bij de beoordeling van de kwaliteit van die planning.

Vanuit het denkkader in hoofdstuk 2 kan worden geconcludeerd, dat een waardensysteem voor de kwaliteit van planning in ieder geval twee belangrijke sets van criteria in beschouwing zal moeten nemen. Plannen moeten zowel 'deugdelijk' zijn als 'gedragen' worden. 'Deugdelijk' verwijst naar de beoordeling van de inhoud van een plan, de ideeën/voorstellen met betrekking tot het behoud, herstel en ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving; 'gedragen' verwijst naar de beoordeling van de maatschappelijke steun voor/acceptatie van het plan. Daarbij ligt de laatste tijd de nadruk op de uitvoeringsgerichtheid van plannen.

We spreken hier van sets van criteria, omdat 'deugdelijk' en 'gedragen' nog voor velerlei invulling vatbaar zijn. Of een plan als deugdelijk wordt beoordeeld, hangt ondermeer af van de achtergrond en doelstelling van de beoordelaar; het streven naar consensus zal niet altijd inhouden dat iedereen het overal mee eens moet zijn. Waar het hier echter vooral om gaat, is de noodzaak deze sets van criteria specifiek in te vullen voor een bepaald gebied/ bepaalde problematiek.

Ook bij de toepassing van criteria voor kwaliteit is maatwerk nodig. Onze stelling hierbij is dat vooral de specifieke weging van de twee sets centraal staat bij de kwaliteitsbeoordeling. Het streven naar deugdelijke plannen blijkt in de praktijk op gespannen voet te kunnen staan met het streven naar gedragen plannen. Een plan — als (tussentijds) resultaat van een planningsproces — berust op een specifieke weging van deze verschillende dimensies. Een overkoepelende beoordeling van de kwaliteit van planning is daarmee een beoordeling van die weging, van de onderlinge verhouding/wisselwerking tussen de dimensies. Plannen moeten *gedegen* zijn, in die zin dat ze de deugdelijkheid en het draagvlak voor voorgestelde veranderingen optimaliseren, gegeven de specifieke omstandigheden. Op 'gedegen' als overkoepelend criterium komen we later terug.

4 Dimensies van de kwaliteit van planning

Wij vatten *planning* op als een proces waarin enerzijds verschillende inrichtingsprincipes, concepten en vormvoorstellen stapsgewijs tot een plan leiden en anderzijds verschillende maatschappelijke aanspraken, normatieve opvattingen en machtsposities worden uitgewisseld en tot een beslissing worden gebracht. Het plan is daarbij te zien als intermediar tussen de fysieke leefomgeving en de maatschappelijke aanspraken van de verschillende actoren. Het plan doet uitspraken over de gewenste samenhang tussen leefomgeving en samenleving en geeft aan welke ingrepen nodig zijn om die samenhang te realiseren.

Een waardensysteem, toegesneden op de beoordeling van de omgevingsplanning, moet een samenhangend geheel zijn van fysieke én maatschappelijke criteria. De weging van de verschillende criteria moet inzichtelijk en beoordeelbaar gemaakt worden. Vanuit deze optiek zijn de verschillende ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 werden geschetst, op zich slechts deelantwoorden op het falen van de klassieke planningsbenadering. Deze deelantwoorden hebben nog niet het karakter van een volwaardig alternatief.

Het deelantwoord van de netwerkbenadering lijkt vooral gericht te zijn op de maatschappelijke dimensie (hoe kan het consensus worden bereikt?), het object van sturing dreigt soms uit het oog te verdwijnen. Dit wordt deels ook wel onderkend: Driessen e.a. (1993: 145) stellen dat: "Het succes van netwerkmanagement dient niet alleen te worden afgemeten aan de vraag of consensus is bereikt, maar veeleer aan de vraag of de bereikte consensus ook daadwerkelijk heeft geleid tot een effectieve aanpak van het probleem".

Het deelantwoord van de marktgerichte benadering lijkt iedere eigen inhoudelijke verantwoordelijkheid van de overheid te negeren. Als de verschillende actoren het met elkaar eens worden, is de uitkomst van het planproces goed. Het enige inhoudelijke criterium daarbij is, dat minder overheidsingrijpen wordt geprefereerd boven meer overheidsingrijpen.

Beide deelantwoorden geven nog geen samenhangend perspectief, zoals bij de klassieke planningsopvatting. Het lijkt alsof aandacht voor de fysieke dimensie (het bereiken van de gewenste omgevingskwaliteit) en aandacht voor de maatschappelijke dimensie (het bereiken van consensus) elkaar uitsluiten, alsof een keuze noodzakelijk is. Voor de beoordeling van plannen die betrekking hebben op de kwaliteit van de leefomgeving, is echter met name het ontmoetingsveld tussen de klassieke benadering en de netwerkbenadering van cruciaal belang: een in inhoudelijk opzicht deugdelijk plan is niet gedegen als er geen maatschappelijk draagvlak voor bestaat en een breed gedragen plan lost weinig op als het inhoudelijk niet deugdelijk is.

Er zijn meer auteurs die beide aspecten willen meenemen. Zo maakt De Jong (1986) onderscheid tussen 'ideevorming' en 'consensusvorming'. Van Vught (1982) gebruikt

het begrippenpaar 'inzichtvorming' en 'besluitvorming'. Kuypers (1986) onderscheidt 'beleidsontwikkeling' en 'besluitvorming', twee deelprocessen die hij ook wel aanduidt met de kleuren groen en rood. Wallagh (1991) maakt in zijn kader voor beslissingsgericht onderzoek onderscheid tussen 'inrichting' en 'planning'. Hoppe (1989) heeft het over 'ontwerpen' en 'instigeren' van beleid. Termeer (1993) maakt onderscheid tussen het 'cognitieve' en het 'sociale' aspect van configuraties.² Kortom, er zijn verschillende aanzetten, die echter vooral de nadruk leggen op het onderscheiden van beide aspecten. De samenhang tussen beide wordt vaak wel genoemd, maar in het algemeen niet geproblematiseerd. Tevens ontbreken criteria voor de beoordeling van deze samenhang.

De samenhang wordt wel expliciet aan de orde gesteld door Van Tatenhove et al. (1994). In hun analyse van de wisselwerking tussen milieugebruiksruimte en ruimtegebruik in het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid maken zij onderscheid tussen:

- de inrichtingsopgave: het technisch interveniëren in de wisselwerking tussen ruimtegebruik en milieugebruiksruimte;
- de stuuropgave: de (re)organisatie van maatschappelijke aanspraken op ruimtegebruik en milieugebruiksruimte in netwerken van publieke en private actoren
- de planningsopgave: het organiseren van de wisselwerking tussen inrichtings- en stuuropgave.

Voor alle drie de opgaven is een onderscheid te maken in een planvormings- of opstellingsfase en een uitvoeringsfase: in de planvormingsfase gaat het om de signalering van problemen in de fysieke omgeving en de keuze voor oplossingen hiervoor en de besluitvormingsprocessen/structuren waarbinnen het plan tot stand komt; in de uitvoeringsfase gaat het om de realisatie van gekozen oplossingsrichting en de veranderingen in het handelen van maatschappelijke groepen die daarbij nodig zijn. Het onderscheid in deze fasen is analytisch van aard: door het cyclische en dynamische karakter van planning kan het soms zo zijn dat het zicht op een mogelijke oplossing de probleemdefinitie structureert of dat bijvoorbeeld de inschatting van het mogelijke draagvlak wat betreft uitvoering de keuze voor oplossingsrichtingen bepaalt. Het eigenlijke plan kan worden beschouwd als het (tussentijdse) resultaat van de planningsopgave met een eigen karakteristiek: de beoordeling van het plan als zelfstandig document.

In het volgende zijn de verschillende 'opgaven' als dimensies voor planningskwaliteit opgevat, waarbij de terminologie van inrichtings-, stuur-, en planningsopgave is gehandhaafd: zie schema op pagina 33.³ De beoordeling van de kwaliteit van het planningsproces wordt daarmee (analytisch) opgedeeld in een drieledige beoordeling van de kwaliteit van het antwoord op de verschillende opgaven. Het criterium 'deugdelijk' wordt gekoppeld aan de inrichtingsopgave, het criterium 'gedragen' aan

² Configuraties zijn clusters van sociaal-cognitieve maatschappelijke patronen.

³ naar: Van Tatenhove, J.P.M., M.J. van der Vlist & G. Blom (1994), Tussen houdbaar en haalbaar. Het ROM-project Gelderse Vallei als planningsopgave. Wageningse Ruimtelijke Studies 9

de stuuropgave, en het criterium 'gedegen' aan de planningsopgave, waar het gaat om het zorg dragen voor de weging van de twee andere kwaliteitsdimensies.

Planningskwaliteit wordt dus uiteengelegd in drie dimensies:

1 de kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave

Onder inrichtingsopgave verstaan wij de definitie van problemen en knelpunten in de fysieke leefomgeving in brede zin, de keuze voor en uitwerking van een oplossingsrichting (planvormingsfase) en het inzetten van middelen teneinde daadwerkelijk in te grijpen in (processen in) de fysieke leefomgeving (uitvoeringsfase). Wij beperken de inrichtingsopgave dus tot de 'fysieke' aspecten (ook wel het materiële object van planning genoemd).

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave gaat het om een beoordeling van de probleemstelling, de doelstellingen, de gekozen oplossingsrichting en middelen. Daarbij is vooral de klassieke beoordeling in termen van 'doelrationaliteit' in het geding: is het plan — gezien de specifieke omstandigheden — effectief en efficiënt, kunnen de doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke/milieu/ecologische/landschappelijke kwaliteit met de voorgestelde maatregelen gehaald worden?

2 de kwaliteit van het antwoord op de stuuropgave

Onder stuuropgave verstaan wij de vormgeving van de interactieprocessen tussen de betrokken publieke en private actoren waarin probleemdefinitie, keuze voor oplossingsrichting en in te zetten middelen tot stand komen (planvormingsfase) en de doorwerking van de uitkomst van deze interactieprocessen in het handelen van de betrokken actoren (uitvoeringsfase). Bij beoordeling van de kwaliteit van deze interactieprocessen zijn — vooral wat betreft de planvormingsfase — criteria vanuit de netwerkbenadering van toepassing, als bijvoorbeeld doorgaande interactie of doelvervlochtening (zie verder hoofdstuk 5).

Omdat de inrichtingsopgave en de stuuropgave 'twee kanten van dezelfde planningsmedaille' vormen is het onderscheid niet altijd gemakkelijk te maken. Als voorbeeld het beperken van de mestgift: de reductie van de aanvoer van mineralen op cultuurgrond zien wij als aspect van de inrichtingsopgave; het aanzetten tot een verandering in het handelen van boeren die daarvoor nodig is (bijvoorbeeld het bijhouden van een mineralenbalans) als een aspect van de stuuropgave. In hun opzet van een ex-ante-evaluatie van het NBP hanteren De Boer e.a. (1993) een soortgelijk onderscheid.

3 de kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave

De planningsopgave bestaat daaruit dat de deugdelijkheid in fysiek opzicht en het draagvlak in maatschappelijk opzicht van de verschillende planvoorstellen op elkaar moeten worden afgestemd. De planningsopgave is te beschouwen als *de lijn* tussen de twee andere opgaven: worden op elk moment in het planningsproces — gegeven de omstandigheden — de beste inhoudelijke en maatschappelijke keuzen gemaakt? Bij de beoordeling van de kwaliteit van de gemaakte keuzen gaat het dus om een beoordeling van de kwaliteit van de wisselwerking tussen de inrichtings- en stuuropgave: in hoeverre is het plan een 'goede' weging tussen fysieke en maatschappelijke aspecten? Daarbij vragen lastige fysieke problemen waarvan de oplossing vanuit een algemeen maatschappelijk belang noodzakelijk is een andere sturingsstrategie dan eenvoudig op te lossen problemen waarbij vooral de belangen van individuele burgers in het geding zijn.

De kwaliteit van het plan als document⁴ kan worden gezien als een subdimensie van de planningsopgave: conceptplannen/ planvoorstellen spelen een belangrijke rol in de voortgang van het planningsproces, bij het zoeken naar een zo goed mogelijke weging tussen 'deugdelijk' en 'gedragen'. Zowel voor concepten als voor het uiteindelijke plan geldt dat ze helder, goed leesbaar en consistent moeten zijn.

De onderscheiden dimensies behoeven een verdere invulling. Bij een overkoepelende beoordeling van de kwaliteit van plannen staat vooral het antwoord op de planningsopgave centraal; om deze echter goed te kunnen beoordelen is een oordeel over respectievelijk de kwaliteit van het antwoord op zowel de stuuropgave als de inrichtingsopgave van belang. Deze dimensies vormen als het ware de bouwstenen voor de 'over-all kwaliteit' die in het planningsproces tot stand moet worden gebracht.

Per dimensie is een eigen optiek nodig waaraan vervolgens relevante criteria kunnen worden gekoppeld. Zo is wat betreft de kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave het streven naar fysieke duurzaamheid een centraal aandachtspunt; bij de kwaliteit van het antwoord op de stuuropgave spelen veranderende verhoudingen tussen publieke en private actoren een belangrijke rol. Van Tatenhove e.a. karakteriseren de mogelijke antwoorden op de planningsopgave als het inzetten van verschillende planningsstijlen in verschillende (momenten van) planningsprocessen.

Daarnaast is voor een beoordeling van de kwaliteit van planning de *context* waarin het planningsproces plaatsvindt van groot belang. Deze omvat onder andere bestaande overheidsplannen, de tijdgeest, het economisch klimaat, de urgentie van uitvoering, de beschikbaarheid van geld en de cultuur van de plannende organisatie.

⁴ Veelal gaat het daarbij om de beoordeling van 'vastgestelde plannen', het alternatief wat als eindresultaat van de planningsopgave wordt gepresenteerd.

Plantypologie

De relativering van de rol van de overheid (van scheidsrechter naar medespeler of regisseur) heeft ook geleid tot een relativering van de plannen van die overheid. In de eerste plaats is een specifiek plan slechts één van de resultaten van het onderliggende planningsproces, hoewel vaak het meest tastbare/zichtbare. Zeker bij de netwerkbenadering van planning is bijvoorbeeld het op gang brengen van een proces, het gezamenlijk zoeken naar oplossingen en een eventuele consensus over de noodzaak van een gezamenlijke aanpak een even belangrijk resultaat.

Ten tweede spelen steeds vaker 'private' plannen een belangrijke rol bij het vormgeven van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan de plannen van Natuurmonumenten. Echter, gezien de -blijvende- bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid voor het 'publieke domein van de leefomgeving' beperken wij ons in deze notitie tot overheidsplannen, vooral om de discussie te structureren.

Het accent ligt op plannen die betrekking hebben op bestemming, inrichting en beheer van de leefomgeving, met het accent op ruimtelijke plannen. Mastop (1993: 14) definieert ruimtelijke plannen als:

.. "die documenten of andere informatiedragers waarin overheidsorganen of andere maatschappelijke actoren, alleen of in samenspraak, met het oog op publieke taakvervulling, voor een bepaald afgebakend gebied in woord en/of beeld een samenhangende visie neerleggen omtrent de wijze waarop het leefmilieu voor bepaalde of alle in het gebied te accommoderen functies het best kan worden gebruikt, ingericht en/of beheerd en hoe men zich voorstelt dat te bewerkstelligen". Cruciaal in Mastop's omschrijving is dat het bij ruimtelijke plannen gaat om de intentie tot het ingrijpen in de leefomgeving: het *handelingsperspectief* van ruimtelijke plannen. Plannen die betrekking hebben op de leefomgeving, kennen een grote verscheidenheid: van VINEX naar gemeentelijk landschapsbeleidsplan. Er bestaan veel verschillende ingangen voor een classificatie of plantypologie, bijvoorbeeld onderscheid naar strategisch — operationeel; beleidsplannen — beheersplannen; bestemmen-inrichten-beheren; sectorale — integrale plannen. Mastop (1993: 34) zegt hierover dat een classificatie die recht wil doen aan de enorme variatie aan plannen beduidend meer ingangen zal moeten kennen, zoals naar typering van actoren, naar schaal e.d..

In dit onderzoek gaat het om 1) plannen waarvoor de overheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt dan wel de belangrijkste initiatiefnemer is; 2) plannen die betrekking hebben op (verbetering van) de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in brede zin ; 3) om handelingsgerichte plannen, plannen die betrekking hebben op veranderingen in hetzij de inrichting van de fysieke omgeving, hetzij het menselijk gedrag. Het gaat dus om handelingsgerichte plannen van de overheid gericht op de kwaliteit van de leefomgeving.

In het volgende hoofdstuk worden de nog globaal aangeduide dimensies verder uitgewerkt. Bij deze uitwerking is gebruikt gemaakt van een literatuurverkenning van bestaande beoordelingsmethoden en -criteria. Daarbij is naar criteria gezocht die de kwaliteit van het antwoord op de verschillende opgaven betreffen: wanneer is een

plan adequaat in fysiek opzicht, wanneer heeft een plan voldoende draagvlak in maatschappelijk opzicht e.d.

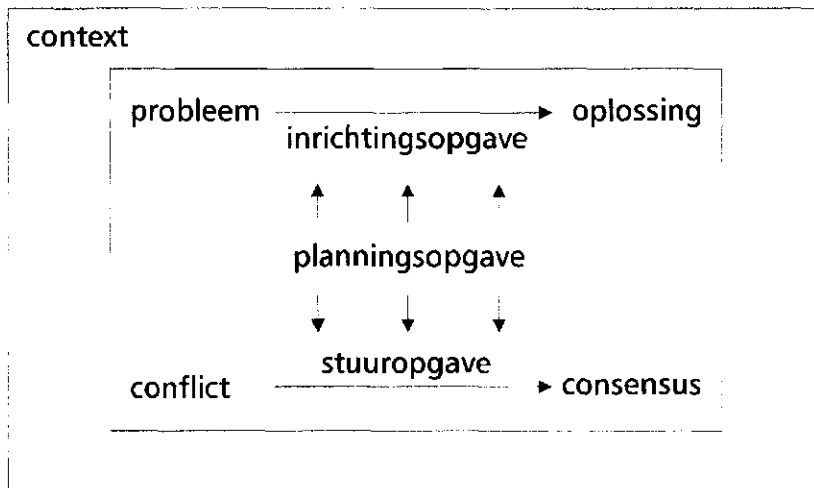


Fig. 1 Dimensies van planningskwaliteit. Naar: Van Tatenhove, Blom en Van der Vlist (1994)

5 Overzicht criteria

In de volgende uitwerking van de verschillende dimensies van planningskwaliteit en het aangeven van bestaande criteria voor de beoordeling daarvan, is onderscheid gemaakt in een planvormingsfase met als subfasen probleemdefinitie en oplossingsrichting en een uitvoeringsfase. In 5.1 en 5.2 komen eerst de twee 'bouwstenen' aan de orde, respectievelijk de kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave en de kwaliteit van het antwoord op de stuuropgave; in 5.3 gaan we in op mogelijke criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave. De bestaande criteria, zoals aangetroffen in de betreffende literatuur, worden aangegeven in kaders. Daarnaast is gezocht naar voorbeelden, studies waarin (een aspect van) de beoordeling van de betreffende opgave onder de loep is genomen. Deze voorbeelden zijn gebundeld in bijlage I.

5.1 Criteria kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave

Van Tatenhove e.a.(1994: 11) definiëren de inrichtingsopgave als het zoeken naar de gewenste herstructurering en het gewenste gebruik van een gebied in het licht van het spanningsveld van maatschappelijke aanspraken op ruimtegebruik en (milieu)gebruiksruimte enerzijds en de draagkracht van het natuurlijk potentieel anderzijds. Hun theoretisch kader/ analyse richt zich op het vraagstuk van de gebiedsgerichte afstemming tussen ruimtelijke ordening en milieubeheer: de wisselwerking tussen ruimte en milieu staat centraal.

In dit onderzoek gaat het om plannen met betrekking tot de leefomgeving in brede zin, waarbij in de inrichtingsopgave bijvoorbeeld ook de landschappelijke kwaliteit in het geding is.

De definitie en kanalisatie van de verschillende maatschappelijke aanspraken is een eerste element van de stuuropgave; in theoretische zin is de uitkomst daarvan het aangrijpingspunt voor de inrichtingsopgave. Daarbij heeft dit aangrijpingspunt meestal de vorm van een probleem: een discrepantie tussen de huidige en de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De formulering van het probleem waarop specifieke plannen een antwoord moeten dan wel willen geven loopt sterk uiteen: bijvoorbeeld afname van dan wel ontbreken van ruimtelijke kwaliteit, milieukwaliteit, ecologische kwaliteit en landschappelijke kwaliteit, maar ook het gebrek aan ruimte voor economische activiteiten, gebrek aan recreatieve voorzieningen ed.

De samenhang binnen en tussen de verschillende kwaliteitsbegrippen is nog volop in discussie. Er bestaat dan ook geen 'universele' invulling van de verschillende kwaliteitsbegrippen; op dit gebied is een ruime hoeveelheid literatuur beschikbaar. Een punt van aandacht hierbij is de verhouding tussen de probleemformulering (en een daarop gebaseerd kwaliteitsoordeel) van de verschillende maatschappelijke

groeperingen, min of meer gerepresenteerd door de overheid, en van deskundigen⁵ (zie Van Zoest, 1994). Voor de diversiteit in probleemformulering en beoordeling of waardering van deskundigen met betrekking tot bijvoorbeeld de kwaliteit van 'immateriële' landschappelijke kwaliteiten, zie Dijkstra & Klijn, 1992.

Bij de inrichtingsopgave gaat het om de definitie van problemen in de fysieke leefomgeving, de keuze voor een oplossingsrichting en de uitvoering van de daartoe noodzakelijke ingrepen in de fysieke leefomgeving.

Planvormingsfase — probleemdefinitie

Bij de beoordeling van de probleemdefinitie als startpunt voor inrichtingsopgave gaat het om de vraag: hoe wordt de inrichtingsopgave geformuleerd? Wat wordt als probleem(complex) gezien? Daarbij past een beoordeling of probleemformulering klopt vanuit een bredere maatschappelijke context: zijn alle problemen onderkend/meegenomen/ goed gedefinieerd?, zie kader 1. Voorbeeld 1 bevat een tweetal kritische beschouwingen van de inoverheidsnota's gehanteerde probleemdefinitie. Van den Berg wijst op het ontbreken van aandacht voor verstedelijking in o.a. de Nota Landschap; Van de Veen wijst op het ontbreken van beleid voor grote delen van het cultuurlandschap in het NBP.

Criteria voor de beoordeling van probleemdefinitie in algemene zin zijn bijvoorbeeld:

- aansluiting bij overheidsbeleid op nationaal niveau (VINEX, NMP) - zie bijvoorbeeld Glasbergen en Driessen (1993)
- criteria voor beoordeling beleidstheorie (Bressers en Hoogerwerf, 1991):
 - 1 precisie, bijvoorbeeld van begripsomschrijvingen, kwantificeren causale relaties, aanwezigheid tijdskeuzen;
 - 2 differentiatie
 - 3 integratie: samenhang en consistentie veronderstellingen

Kader 1 Beoordeling probleemdefinitie in brede zin

Voor de beoordeling van de probleemformulering (en oplossingen — zie hierna) van plannen die betrekking hebben op de leefomgeving, is het van belang na te gaan hoe men (de verschillende aspecten van) de kwaliteit van de fysieke leefomgeving definieert, welke criteria worden gehanteerd om eventuele veranderingen in die kwaliteit te beoordelen en hoe die criteria worden vertaald/ geoperationaliseerd in meetbare parameters die zich lenen voor interventie. Van Zoest (1994) heeft bijvoorbeeld de kwaliteitsbegrippen uit de Nota Landschap uitgewerkt in toetsbare parameters, zie kader 2.

⁵ Van Zoest brengt deze kennis zelfs onder in een aparte categorie van kwaliteitsoordelen, nl. expert-kwaliteit.

Esthetische kwaliteit:

- oriëntatie in de tijd kent twee dimensies:
 - informatiewaarde: waardering door cultuurhistorici en aardkundigen; parameters zeldzaamheid, gaafheid, representativiteit, samenhang, herkenbaarheid,
- belevingswaarde = bijdrage van aardkundige en cultuurhistorische elementen aan de schoonheid, leesbaarheid en identiteit van het landschap;
- oriëntatie in de ruimte: mensen moeten zich 'een weg kunnen vinden' in het landschap; centraal staat daarbij de 'leesbaarheid' van het landschap = het gemak waarmee een mentale representatie van het landschap kan worden geconstrueerd/ het gemak waarmee onderdelen in de omgeving kunnen worden herkend en ondergebracht in een samenhangend patroon (Lynch). Drie aspecten = identiteit, structuur en betekenis. Van Zoest pleit ervoor leesbaarheid op te vatten als onderdeel van het criterium schoonheid.
- schoonheid: emotionele respons op landschap/ oppervlakkige in de zin van snelle reactie.

Ecologische kwaliteit:

- variatie - biodiversiteit; Van Zoest spitst het toe op ruimtelijke heterogeniteit: geografische verscheidenheid aan ecotopen en dynamiek daarvan;
- sterk schaalgebonden begrip, het gaat om relatieve diversiteit van een bepaald gebied / representativiteit: bijdrage aan de variatie in de regio op basis van complementariteit, flexibiliteit, onvervangbaarheid.

Parameters voor landschappelijke variatie: ruimtelijke heterogeniteit, landschappelijke dynamiek, versnippering, connectivity, storingsregimes. Parameters als ruimtelijke heterogeniteit en landschappelijke dynamiek kunnen op hun beurt weer vertaald worden in diverse landschapsecologische parameters; onderzoek nodig naar meetbaarheid/ mogelijkheid voor optimalisatie

- samenhang:
 - als het geheel van ruimtelijke relaties via water, lucht, dieren en mensen.
 - als het geheel van landschappelijke patronen: patronen en variatie in landschappen vaak hiërarchisch opgebouwd. Criterium behoud informatiewaarde van natuurlijke landschappen, leesbaarheid in ecologische zin.
 - als ecologische structuur, tegengesteld aan versnippering: demografische samenhang van metapopulaties en de samenhang van ecotopen als onderdeel van een leefgebied (e.i.s.). parameters: soortgroepen, indicatorsoorten
- milieukwaliteit: effecten op i) gezondheid en beleving en op ii) natuurwaarden.

Parameters: ecologische normstelling

Economisch-functionele kwaliteit:

- flexibiliteit: openhouden van mogelijkheden; vermijden niet of moeilijk omkeerbare ingrepen: van planvormingsprocedures, van inrichtingsfactoren dan wel als planning op hoofdlijnen; geen formele methoden voor het kwantificeren van de flexibiliteit van een plan - 'guesstimates'.
- multifunctionaliteit: vaak vertaald als verweving, middel voor efficiënt gebruik van de ruimte; onderscheid tussen functionele verweving in enge zin en functionele verweving in ruime zin.

Kader 2 Kwaliteitsbegrippen uit de Nota Landschap (Van Zoest, 1994)

Planvormingsfase: oplossingsrichtingen/doelen

Onder andere Hoppe (1989) wijst op de nauwe samenhang tussen probleemformulering en probleemoplossing. Doelen geven ook aan wanneer men het probleem 'opgelost' acht. Als bijvoorbeeld het probleem de afname van plant- en diersoorten in Nederland is, wordt de oplossing gezocht in het creëren van een ecologische hoofdstructuur; doel van het NBP is de realisatie van deze ehs. Planvoorstellen geven aan hoe men de gesignaleerde problemen denkt op te lossen.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de gekozen oplossingsrichting staat de vraag centraal of de gekozen oplossingsrichting de meest adequate/ de best denkbare/ de meest effectieve is, gezien de bijhorende probleemformulering? Hierbij treedt het (gebieds)specifieke karakter van de toepassing van criteria weer op de voorgrond.

Bressers en Hoogerwerf (1991) maken in dit verband onderscheid in:

- mate van doelbereiking
- mate van doeltreffendheid = de mate waarin het beleid bijdraagt aan doelbereiking, **effectiviteit**
- verhouding kosten en baten = **efficiëntie**

Kader 3 Doelrationaliteit

In het vervolgonderzoek op basis van deze verkenning zal dan ook vooral ingegaan worden op de vraag: in welke omstandigheden zijn welke criteria voor de oplossingen in de inrichtingsopgave het best toegesneden?

Voorbeeld 2 geeft beoordelingscriteria uit een tweetal onderzoeken: een onderzoek naar duurzame ecologische stedelijke ontwikkeling en een onderzoek naar de afstemming van ruimtegebruik, water en milieu in verschillende plannen.

Bij de beoordeling van de **deugdelijkheid** van het antwoord op de inrichtingsopgave is ook de vraag naar het toekomstperspectief aan de orde. Wat is de kans dat het plan ook werkelijk bijdraagt tot het bereiken van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving? Om de veranderingen in de omgevingskwaliteit te beoordelen die het gevolg (kunnen/zullen) zijn van dat specifieke plan is vooral een doelrationele benadering van toepassing, kader 3.

Vaak zal hierbij sprake zijn van een ex ante evaluatie, een evaluatie vooraf waarin een inschatting wordt gemaakt van de te verwachten effectiviteit. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande methoden voor de beoordeling van planalternatieven, zie kader 4.

Het rangschikken van alternatieven op basis van invulling van de gekozen criteria kan bijvoorbeeld geschieden door middel van multi-criteria-analyse methoden, waarin rekening wordt gehouden met relatieve gewicht van de criteria (echter: "hoe tot weging van de criteria moet worden gekomen is niet algemeen vast te stellen" (Heijink, 1992: 31) en kosten -baten analyse/ kosten — effectiviteitsanalyse (monetaire methoden).

Criteria voor de beoordeling van planalternatieven zijn te ontleen aan:

- de probleemanalyse,
- de aard van alternatieven of doelstelling,
- de gehanteerde criteria bij de selectie van de alternatieven,
- analoge probleemsituaties,
- bestaande checklisten, zoals BASALT (Van den Berg, e.a., 1991); milieu-effect-rapportages.

Kader 4 Criteria voor beoordeling alternatieven, Heijink 1992

Voorbeeld 3 omvat een voorbeeld van een milieu-effectrapportage, een toepassing van BASALT en een onderzoek waarbij verschillende planvarianten voor de Gelderse Poort zijn geëvalueerd met een ecologisch voorspellingsmodel.

Bij het opstellen van planvoorstellen/alternatieven speelt de inzet van (ruimtelijke) planconcepten een belangrijke rol. Een ruimtelijk planconcept "geeft in kernachtige vorm, via woord en ook via beeld, uitdrukking aan de wijze waarop een planactor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, alsmede de aard van de interventies die noodzakelijk worden geacht" (Zonneveld, 1991: 4): planconcepten verbinden kennis met actie. Deze generieke concepten — vaak in de vorm van een metafoor — geven richting aan oplossingen voor specifieke problemen. Een mogelijk criterium voor de inzet van planconcepten is in hoeverre ze een adequaat/omvattend antwoord op alle gesignaleerde problemen geven. Soms is sprake van keuze van concept vooraf, waarbij het concept de probleemformulering structureert. Voorbeeld 4 gaat in op een aantal kritische kanttekeningen bij het casco-concept.

Uitvoeringsfase

Volgens Bressers en Hoogerwerf (1991) is de effectiviteit van beleidsvoornemens (als aspect van doelrationaliteit) afhankelijk van zowel de empirische juistheid van de gehanteerde beleidstheorie als van de mate waarin en de wijze waarop de beleidsuitvoering verloopt. De **uitvoering** van beleid wordt omschreven als het toepassen van beleidsinstrumenten, al die activiteiten die gericht zijn op het in de praktijk brengen van beleidsbeslissingen. Hier gaat het om uitvoering als het daadwerkelijk 'technisch interveniëren'. Zijn de voorgestelde ingrepen adequaat, toegesneden op problematiek, uitvoerbaar, haalbaar, betaalbaar e.d.? Zie kader 5.

Voorbeeld 5 beschouwt de effectiviteit van de Relatienota, en gaat in op de gebrekkige uitvoering van landschapsplannen in ruilverkavelingsverband. Tevens omvat voorbeeld 5 een onderzoek waarin de feitelijke ontwikkelingen in de landbouw worden vergeleken met de Koersbepaling uit de VINEX.

5.2 Criteria kwaliteit antwoord op de stuuropgave

Volgens Van Tatenhove e.a. gaat het bij de stuuropgave om het gelijktijdig bereiken van coördinatie van beleid, inzet van (beleids)instrumenten en afstemming van de handelingsmomenten van private en publieke actoren. "Bij de stuuropgave gaat het niet alleen om middelen (dat is de klassieke opvatting van de stuuropgave), maar om een heel cruciaal vraagstuk, namelijk welke aanspraken (mogen) worden gedefinieerd en welke aanspraken in de onderhandelingen als legitiem worden ervaren, geherdefinieerd of buitengesloten" (Van Tatenhove e.a.: 49). Van Tatenhove e.a. spreken hierbij van een 'machtsstrijd over aanspraken'.

Bij de stuuropgave gaat het om het formuleren van de verschillende maatschappelijke aanspraken op de fysieke leefomgeving die in het geding zijn, de mate waarin mogelijke oplossingsrichtingen\planvoorstellen tegemoet komen aan verschillende

wensen en het teweeg brengen van noodzakelijke geachte veranderingen in het handelen van de betrokken actoren.

Planvormingsfase: probleemdefinitie

Het bepalen van het wenselijke ruimtegebruik, de wenselijke milieukwaliteit, de te behouden of ontwikkelen natuurwaarden en het gewenste landschapsbeeld komt tot stand in een communicatieproces tussen de betrokken actoren: verschillende maatschappelijke aanspraken, gekoppeld aan verschillende maatschappelijke belangen, leiden tot verschillende invullingen van 'gewenst'. Elke actor kijkt vanuit een eigen gezichtspunt naar bepaalde situaties, heeft een eigen probleemperceptie/werkelijkheidsdefinitie. Onder andere Termeer (1993) wijst er op dat *het* probleem ook een afspraak tussen actoren onderling is evenals dat wat als *effectief* wordt gezien. Voorbeeld 6 gaat in op de problemen in de communicatie tussen boeren en overheid, waar het gaat om het behoud van natuurwaarden.

Een eerste stap in het zoeken naar een antwoord op de stuuropgave is het komen tot een overeenstemming over de probleemdefinitie met alle bij het beleidsnetwerk

Mogelijke criteria volgens Bresser en Hoogerwerf:

- capaciteit die voor beleidsuitvoering aanwezig is,
- in hoeverre hebben gespecificeerde activiteiten daadwerkelijk plaatsgevonden (naleving; alleen bij ex-post-evaluatie)
- beleidsprestaties (als bijvoorbeeld beheersovereenkomsten, de Boer e.a., 1993)

Kader 5 Kwaliteit van beleidsuitvoering

betrokken actoren. Daaraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat een adequaat beleidsnetwerk is gevormd en dat het als eenheid functioneert, zie kader 6. Glasbergen (1989) laat zien dat dit niet altijd het geval is. Driessen e.a. (1993) stellen dat eerste belangrijke stap bij de activering van een beleidsnetwerk is dat één van de actoren het initiatief moet nemen. Dit initiatief moet erkend worden door andere actoren en vervolgens moet binnen het gecreeëde overlegkader gekomen worden

Belangrijke factoren die bepalen of een beleidsnetwerk (in casu rond milieuproblemen) als eenheid functioneert:

- het netwerk moet tijdig onderkend/geactiveerd worden
- de (financiële) mogelijkheden in het netwerk moeten voldoende zijn
- ondersteuning van rijksbeleid moet aanwezig zijn (Glasbergen, 1989: 12).

Criteria voor beoordeling van de kwaliteit van de samenstelling van het beleidsnetwerk:

- beginselen van behoorlijk bestuur, rechtsgelijkheid, openbaarheid van bestuur, voldoende participatiemogelijkheden (Bresser en Hoogerwerf, 1991);
- zijn alle relevante publieke en private actoren gemobiliseerd ten einde een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak te creëren (criteria voor beoordeling democratische besluitvorming)
- de vraag naar openheid en actieve communicatie (Glasbergen & Driessen, 1993).

Kader 6 Criteria functioneren beleidsnetwerken

tot een gemeenschappelijke probleemformulering en gemeenschappelijk te dragen maatregelen (streven naar win-winsituaties).

In deze dimensie komt ook het vraagstuk van de interne organisatie van de planners aan de orde, bijvoorbeeld de interne organisatie van de overheid met eigen planningsdomeinen en eigen planningsopvattingen. Bepalend voor wat als beleidsomgeving wordt gedefinieerd is de vraag wie de eerste verantwoordelijkheid heeft.

Bij de (selectieve) activering van een beleidsnetwerk is de vraag naar machtsverhoudingen aan de orde, zie kader 7. Koppenjan (1993: 150) wijst in dit verband op de noodzaak van bewaking van de pluriformiteit van waarden, normen en doelstellingen in netwerken.

Teisman (1992: 95) gaat er van uit dat "in een context waarin alle politieke organen zich hebben kunnen bemoeien met het (besluitvormings)proces en (via de politieke organen) cruciale ambtelijke diensten en maatschappelijke actoren zich in het proces hebben kunnen mengen, er sprake is van een hoog democratisch gehalte" (van het besluitvormingsproces). Voorbeeld 7 gaat in op het activeren van het beleidsnetwerk in ROM Groene Hart en de verschuiving in de projectorganisatie tijdens de planuitwerking.

Na de activering van een netwerk gaat het er om in onderling overleg te komen tot wat eerder 'definitie en kanalisatie van de verschillende maatschappelijke aanspraken'

Aan macht kunnen drie 'dimensies' of niveaus worden onderscheiden:

- arena: wie heeft toegang tot de (politieke) discussie; met andere woorden: wie wordt bij het netwerk betrokken?
- agendavorming: wie bepaalt welke onderwerpen al dan niet ter discussie staan, welke aanspraken worden legitiem geacht
- 'mobilisation of bias': in hoeverre worden waarden, normen, werkelijkheidsdefinities die afwijken van de als gangbaar beschouwde waarden e.d. toegelaten, serieus genomen?

Kader 7 Criteria voor beoordeling macht (Van den Aarsen, 1984)

is genoemd. Naast beïnvloeding van relaties tussen actoren, bijvoorbeeld door selectief activeren of sturing door structurering ziet Termeer (1993) nog twee aangrijpingspunten voor netwerksturing, namelijk beïnvloeding van de interactieregels en beïnvloeding van percepties: sturing als gezamenlijke beeldvorming, internalisering of frame-reflection (aanpassing van referentiekaders). Volgens Glasbergen en Driessen (1993) zijn cruciale factoren voor de voortgang van wat zij 'het mobilisatieproces' noemen en het vinden van consensus tussen actoren: de aard van de problematiek en percepties daarvan, initiatief en selectieve keuze van actoren, centraal stellen ontwikkelingsperspectief, goede organisatorische en financiële afspraken, doeltreffend projectmanagement gericht op netwerksturing (p.151/152). Als criterium voor de kwaliteit van het mobilisatieproces stellen zij (p. 26/27) de vraag of interactie- en

communicatieprocessen op gang gebracht zijn/worden die impasses in de beleidsontwikkeling en -uitvoering kunnen doorbreken.

Een belangrijk onderwerp van theorievorming in deze dimensie betreft *agendavorming*. Door toepassing van normatieve en ideologische concepties op situaties die burgers, in de gegeven maatschappelijke en politieke orde, als problematisch ervaren, ontstaan in de politieke arena min of meer gedeelde opvattingen over welke problemen echt urgent zijn en welke niet; en over de aard en oplossingswijzen voor die problemen. "In algemene zin verstaan we onder een agenda een lijst van onderwerpen die op een gegeven moment of in een gegeven periode de aandacht van een actor of van een groep van actoren hebben" (Van de Graaf en Hoppe, 1992).

De wijze waarop onderwerpen op de beleidsagenda komen wordt het agendavormingsproces genoemd.

Er bestaan verschillende theorieën over agendavorming. Het barrièremodel ziet het politieke proces als een proces waarin *maatschappelijke behoeften en wensen* een viertal barrières moet passeren alvorens via de politieke besluitvorming te worden omgezet in daden van de overheid. Een andere agendavormingstheorie, het stromenmodel, houdt juist rekening met de complexiteit en het ongestructureerde verloop van de processen tijdens de agendavorming en de beleidsvorming. Hierin worden besluitvormingsprocessen getypeerd als een 'garbage-can'. Problemen, oplossingen en participanten bestaan gelijktijdig naast elkaar. Zij ontwikkelen zich onafhankelijk van elkaar in stromen. Keuzemomenten kunnen worden gezien als momenten waarop oplossingen, problemen en participanten bij elkaar komen, waarbij dus een koppeling tussen de drie stromen ontstaat. Kingdon (1984) ontwikkelde, in aansluiting op dit stromenmodel, een theorie over agendavormingsprocessen waarin drie stromen onderscheiden worden: politieke gebeurtenissen, problemen en oplossingsideeën (zie figuur op de volgende pagina).

Planvormingsfase: oplossingsrichtingen/doelen

Verschillen in visie op de gewenste kwaliteit van de leefomgeving resulteren vaak ook in verschillen in de perceptie van mogelijke en/of gewenste oplossingrichtingen en beïnvloeden daarmee de mogelijkheid om in de loop van het planningsproces tot consensus te komen. Termeer (1993) noemt het criterium 'openhouden van mogelijkheden voor verandering' een procesnorm: een norm ten aanzien van het verloop van de interactieprocessen als tegengesteld aan een inhoudelijke norm (zie ook kader 8).

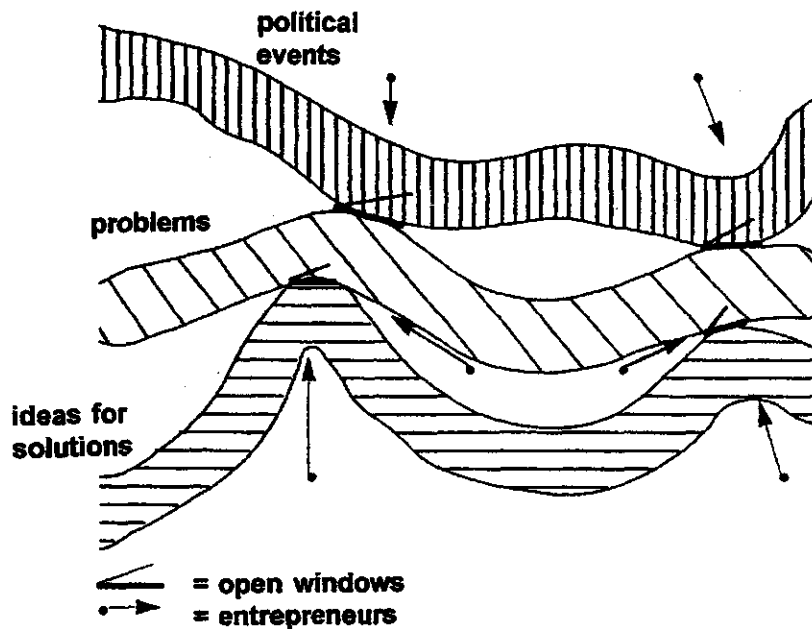


Fig. 2 Flow model (Kingdon, 1984)

Voorbeeld 8 betreft een onderzoek naar blokkades in de besluitvorming rondom ruimtelijke investeringen.

In het algemeen wordt vanuit de netwerkbenadering veel nadruk gelegd op procesnormen bij beoordeling van sturing, omdat het voor de overheid vaak niet mogelijk zou zijn om in netwerkachtige situaties een inhoudelijke norm op te leggen aan andere actoren.

Het criterium dat het planvoorstel voor alle betrokkenen aanvaardbaar moet zijn (satisficing, consensus, zie ook wensvervullingscriterium uit BASALT) levert wel een moeilijkheid op: zie bijvoorbeeld de bespreking van het planningsproces in ROM-gebied Rijnmond (Van de Klundert & Glasbergen, 1992) waar de milieufederatie niet accoord kon gaan met het plan. Dit roept de vraag op of een plan per definitie slecht is als niet iedereen het er mee eens is. Zo merkt Koppenjan (1993) op dat er ook bij een netwerkbenadering er altijd verliezers zijn. Aandachtspunt voor vervolgonderzoek is dan ook om na te gaan in welke omstandigheden een stricte invulling van het criterium 'consensus' het best kan worden toegepast, dan wel dat een ander criterium voor maatschappelijk draagvlak moet worden gebruikt. Vaak worden als mogelijke criteria hiervoor begrippen genoemd als 'legitiem', 'rechtvaardig', 'democratisch'. Zo is volgens Van Zoest (1994) een criterium voor een goede oplossing *het bereiken van een sociaal optimum*: het zoveel mogelijk recht doen aan maatschappelijke wensen en belangen.

De positie van de overheid in netwerksituaties wordt door velen toch als mogelijk probleem aangesneden. De Bruijn & Ringeling (1993: 156) vragen zich bijvoorbeeld af: "Wanneer moet de overheid, gezien haar bijzondere verantwoordelijkheden en

gegeven haar bijzondere positie, verticaal sturen"? De overheid moet zich volgens hen altijd aan haar normen houden om legitimiteit niet te verliezen, ook al is dit niet het meest effectief.

Uitvoeringsfase

De inzet van planning vanuit de optiek van de stuuropgave is gericht op het teweeg brengen van veranderingen in het handelen van de betrokken actoren, de 'nageschakelde besluitvorming' genoemd. Onder nageschakelde besluitvorming worden al die actoren verstaan, die al dan niet formeel op uitvoering van het beleidsvoornemen worden aangesproken. "Voor de effectuering van beleidsvoornemens is de rijksoverheid in hoge mate afhankelijk van de bereidwillige medewerking van diverse actoren" (Bukkems, 1989: 107). Voorbeeld 9 gaat in op de doorwerking van de Koersbepaling uit de VINEX in andere rijksnota's; in 5.4 wordt uitgebreider ingegaan op doorwerking en conformiteit.

In de uitvoeringsfase zijn vaak (deels) andere actoren in het geding dan in de planvormingsfase, wel 'stakeholders' genoemd: diegenen op wie het plan van toepassing is. Vragen: is duidelijk wat er van hen wordt verwacht en wat de gevolgen voor verschillende maatschappelijke groeperingen zijn? Een dergelijke maatschappelijke kosten-baten-analyse kan de vorm hebben van een 'planning balance sheet'. Ook: zijn gewenste veranderingen realiseerbaar, uitvoerbaar door betreffende doelgroep?

Indicatieve plannen op hogere schaalniveaus kennen doorgaans geen echte uitvoeringsfase, maar streven wel doorwerking in andere plannen en beleid na. Ten einde doorwerking te bevorderen staan de overheid uiteenlopende beleidsinstrumenten ter beschikking. In 'Milieubeleid:strategie, instrumenten en handhaafbaarheid' (1992) maakt de WRR een onderscheid in instrumenttypen dat ook voor de planning ten aanzien van de leefomgeving in brede zin geschikt lijkt. Ook hier gaat het om instrumenten die gedrag(sveranderingen) moeten/kunnen beïnvloeden. De karakterisering van het beleidsinstrumentarium door de WRR heeft betrekking op a) de rol van de overheid en b) de keuze voor dwang, transactie dan wel overreding. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen:

- publiekrechtelijke directe regulering via verboden, vergunningen
- publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke financiële transacties (respectievelijk heffingen en subsidies dan wel contracten)
- sociale regulering door informatie, overleg en overreding (bijvoorbeeld in de vorm van 'herenakkoorden'). (Zie ook Herweijer e.a.(1990: 25), die spreken van juridische sturing, prikkelsturing en communicatieve sturing).

Anderen maken onderscheid tussen eenzijdige en meerzijdige sturingsinstrumenten, waarbij de laatsten ook wel 'tweede generatie sturingsinstrumenten' worden genoemd. *Meerzijdige sturingsinstrumenten* zijn "overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheden en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 82). Daarnaast worden ook incentives, kengetallen, persoongerichte instrumenten en communicatieve instrumenten tot de tweede generatie sturingsinstrumenten gerekend:

instrumenten die de barrières verdisconteren die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet.

Voorbeeld 10 betreft een onderzoek naar handhaving en naleving van bestemmingsplannen en een analyse van de inzet van verschillende andere beleidsinstrumenten.

5.3 Criteria kwaliteit antwoord op de planningsopgave

De planningsopgave betreft de organisatie van de wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave: het technisch interveniëren in de leefomgeving moet verbonden worden aan de acties van de betrokken actoren. De dynamiek in het planningsproces bestaat uit de onderlinge beïnvloeding van stuur- en inrichtingsopgave. Van Tatenhove e.a. (1994: 15): "Hoewel het verloop van planningsprocessen analytisch uiteengelegd kan worden in een definitiefase, een fase waarin oplossingen worden bedacht en een uitvoeringsfase..., sluit dit geenzins uit dat in het verloop van het proces de relatie tussen inrichtings- en stuuropgave anders wordt gelegd. Dit betekent dat de specifieke wijze van verbinding tussen kennis en actie,.. aangeduid als planningsstijl, in een planningsproces verschillende vormen kan aannemen. De planningsstijl kan als het ware verschuiven". Zowel door de interactieprocessen tussen de betrokken actoren als door kennisoverdracht veranderen de inrichtings- en stuuropgave in de loop van een planningsproces. De organisatie van de wisselwerking tussen beiden verandert daarmee ook.

Daardoor zijn criteria voor de kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave sterk contextgebonden (Van Tatenhove; Glasbergen en Driessen), dat wil zeggen alleen af te leiden uit de voor een bepaald gebied specifieke relatie tussen inrichtings- en stuuropgave. Voorbeeld 11 beschrijft de ontwikkeling in de werkwijze in het ROM-project Kanaalzone Zeeuws Vlaanderen.

Een overkoepelend criterium voor de kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave zou kunnen zijn: het adequaat inspelen op de dynamiek van de specifieke relatie tussen inrichting en sturing door inzet van toegesneden planningsstijlen. Planningsstijl/planningsconceptie definiëren we hierbij als een opvatting over een wenselijk of zinvol geacht verloop van een planningsproces; Van Tatenhove e.a. operationaliseren dit begrip naar de definitie van inrichting, sturing, plan en organisatieprincipe; zij komen tot een onderscheid in vier planningsstijlen (: 15/16) die echter nog uitwerking behoeven: planning als hervorming, planning als beleidsanalyse, planning als leerproces en planning als mobilisatie.

Ook hier is vooral de keuzevraag aan de orde: wanneer kan het best welke planningsstijl worden gehanteerd? In deze verkenning wordt voorgesteld voor een uitwerking van het criterium 'gedegen' aansluiting te zoeken bij het onderscheid in planningsstijlen. De inzet van planningsstijlen is contextgebonden: de verschillende onderscheiden planningsstijlen passen bij verschillende, ideaaltypische contexten.

Mogelijk zijn daaruit ook criteria voor inzet van een specifieke planningsstijl te destilleren — wanneer is welke stijl het meest adequaat?⁶

Planvormingsfase: probleemdefinitie

Bij probleemformulering gaat het er in deze dimensie om de probleempercepties van verschillende actoren (gekoppeld aan hun verschillende aanspraken) tot een samenhangend geheel te smeden en te relateren aan het object: wat zijn de knelpunten in de kwaliteit de leefomgeving die we met dit plan willen aanpakken/oplossen? Speciale aandacht gaat uit naar het oplossen van conflicten tussen verschillende probleempercepties.

In dit kader is een herbezinning op de rol en plaats van alternatieven in het planningsproces van belang, door de in hoofdstuk 2 beschreven toenemende aandacht voor netwerkplanning. In de klassieke planningsbenadering ging het bij alternatieven vaak om sectoralternatieven voor de inrichtingsopgave. In de 'moderne' planningsbenadering is een dergelijke inzet van alternatieven eigenlijk principieel onjuist: er wordt juist gezocht naar gezamenlijke oplossingen, naar consensus in complexe situaties. Het plan is niet meer een compromis tussen sectoren, maar een condensatie van de gevonden consensus. Vanuit een dergelijke optiek kunnen sectoralternatieven — in de woorden van Termeer — barrières voor communicatie opleveren. Een rol voor alternatieven in de 'moderne' planning zien wij vooral in het begin van het planningsproces, waar de verschillende betrokken actoren hun achterliggende doelstellingen en gepercipieerde belangen helder moeten krijgen en naar voren moeten brengen. Niet in de vorm van concrete of ver uitwerkte wensen, maar een eerste aanzet voor de discussie in de vorm van een eerste opzet voor wat eerder de definitie van maatschappelijke aanspraken is genoemd.

De discussie over deze aanspraken moet dan uitmonden in een gezamenlijke formulering van het (beleids)probleem. Hoppe (1989) definieert een beleidsprobleem als een delicate sociale constructie en wel als een driedubbele constructie: een constructie van waarden, van feiten en van de koppeling tussen waarden- en feitenconstructies (als de formulering van het probleem). Op elk aspect is kritiek mogelijk: feiten zijn vaak onvolledig, waarden eenzijdig, de koppeling is onlogisch etc. "De kwetsbaarheid van de formulering van een beleidsprobleem is bestuurders en politici natuurlijk welbekend. Het is een belangrijke reden waarom in het publieke debat probleemdefinities vaak zo vaag, veranderlijk en veelsoortig zijn".

Essentieel als stap naar een eigen probleemdefinitie in een politieke context is het kennen en verstaan van de probleempercepties van alle relevante betrokkenen; omvorming tot probleemdefinitie geschikt voor beleidsmatige en organisatorische oplossing is nodig. De vraag is hoe? Hoe moeten we er voor zorgen dat we het juiste probleem aan het oplossen zijn? zie kader 9.

⁶ Bijvoorbeeld: Planning als hervorming: voor problemen die voor iedereen duidelijk zijn/ op dezelfde wijze worden geformuleerd/ bij eenduidige probleemperceptie; Planning als beleidsanalyse: onderlinge coördinatie probleemformulering publieke actoren? Planning als leerproces als probleempercepties uiteenlopen (zie beginfase Gelderse Vallei, Van Tatenhove e.a., p.35/36); Planning als mobilisatie: als het erom gaat problemen te formuleren in termen van de handelingsmogelijkheden van private actoren?

- doorgaande interactie;
 - satisficing: zijn actoren tevreden over uitkomst (los van inhoud),
 - procedurele prudentie: besluitvorming volgens vooraf vastgestelde procedure;
 - consensus
- (De Bruijn en Ringeling, 1993: 159)
- 'doelvervlochten': mate waarin betrokkenen in staat zijn geweest win-win situaties te creëren (Teisman, 1992)

Kader 8 Procesnormen

- 1 passendheid: De probleemdefinitie moet precies passen op (of bij) een in enigerlei opzicht reëel te noemen oplossing (zie ook Kingdon (1984): knelpunten zo formuleren dat zich is op oplossing);
- 2 interventiemogelijkheid: De probleemdefinitie behoort gedefinieerd te zijn vanuit een interventieperspectief, d.w.z het probleem dient op de maat van zinvol handelen door en in organisaties gebracht te worden
- 3 netto-baten: De probleemdefinitie moet zicht bieden op een kans of gelegenheid tot verbetering van de (toekomstige) situatie ten opzichte van het verleden.

Kader 9 Criteria voor 'goede' probleemdefinitie in de context van een overheidsorganisatie (Hoppe, 1989)

Een interessant fenomeen vanuit de optiek van de planningsopgave is het inschakelen van 'mediators', bemiddelaars als neutrale discussieleiders, in onderhandelingsprocessen. Van de Klundert & Glasbergen (1994) bespreken de rol van dergelijke mediators in het planningsproces voor ROM-gebied Rijnmond. Een bemiddelaar moet én het onderhandelings-/planningsproces begeleiden en daarbij streven naar zo veel mogelijk win/win situaties én de kwaliteit van het eind-resultaat in de gaten houden. Een bemiddelaar moet dus in verschillende fasen van het proces verschillende accenten leggen dan wel verschillende acties ondernemen, zie kader 10.

Je zou de mediator en het proces van mediation kunnen opvatten als 'metafoor' voor planner en planningsproces. Ook de overheid zou zo'n neutrale rol in het planningsproces kunnen vervullen (zie de discussie over publiek domein), maar het is duidelijk dat de overheid daarvoor te veel uiteenlopende belangen heeft en intern te verdeeld is. De overheid kan in veel gevallen meer worden beschouwd als medespeler met specifieke taken en bevoegdheden.

- verlicht psychologische stress
 - voorkomt discussies over data and leidt partijen naar gezamenlijke probleemoplossing
 - gaat effectief om met belangentegenstellingen door aanvullende belangen in de discussie te betrekken
- (Van de Klundert en Glasbergen, 1994)
- mate waarin schakelingen zijn gemaakt tussen beslissingen, actoren en arena's (Teisman, 1992)

Kader 10 Enkele criteria voor de rol van de bemiddelaar

In termen van het onderhavige theoretisch kader gaat het om een adequate inzet van verschillende planningsstijlen op verschillende momenten. Een mediator moet het voortouw moet nemen met betrekking tot de dynamiek in het planningsproces en de daarop meest toegesneden planningsstijl: van planning als hervorming tot planning als mobilisatie. Voorbeeld 12 analyseert het functioneren van verschillende mediators in het ROM-project Rijnmond.

Bij de planningsopgave gaat het om de koppeling van de verschillende probleempercepties aan aspecten van/ knelpunten in de fysieke leefomgeving, het zoeken naar mogelijke oplossingen op het snijvlak van inrichtings- en stuuropgave, de keuze voor de in te zetten instrumenten in specifieke gebieden en het zorg dragen voor realisatie van de gewenste fysieke en sociale ontwikkelingen.

Planvormingsfase: oplossingsrichtingen/doelen

Het plan, als antwoord op de planningsopgave, dient de kloven tussen de huidige, problematisch geachte toestand van de leefomgeving en de gewenste toestand daarvan te overbruggen, op basis van onderling overleg en (een zo breed mogelijke) consensus van de betrokken actoren. De verschillende planvoorstellen die in de loop van een planningsproces worden ontwikkeld, vormen een centraal aangrijpingspunt voor de discussie over wat als 'deugdelijke' én 'gedragen' oplossingen worden beschouwd. De Projectgroep Bestuurlijke Bandbreedte RBU wijst hierbij op de noodzaak van *flexibiliteit* van het uiteindelijke plan. Zij zien als criteria voor planningskwaliteit: 1) flexibiliteit om nieuwe technieken te kunnen inpassen (algemeen: toepassen nieuwe inzichten); 2) flexibiliteit in fasering; 3) kwaliteit planproces voor betrokkenheid bewoners en 4) kwetsbaarheid van milieudoelen/ecologische doelen voor veranderingen.

Bij de bespreking van de inrichtingopgave is reeds gewezen op criteria voor de beoordeling van plannen in fysiek opzicht; in de planningsopgave dienen deze verbonden te worden aan criteria met betrekking tot de mate waarin het voorstel door betrokken actoren wordt 'gedragen' uit de stuuropgave.

Het door Glasbergen en Driessen (1993) in hun procesevaluatie van het ROM-beleid gehanteerde criterium 'optimaliteit' (zie kader 11) betreft het antwoord op de vraag of gegeven de omstandigheden de procesgang weloverwogen is, of in elke stap van het planproces de best mogelijke -inhoudelijke en bestuurlijke- keuzen zijn gemaakt? Als zodanig vertoont het criterium 'optimaliteit' overeenkomsten met het hier gehanteerde 'gedegen'; echter ook 'optimaliteit' is nog niet echt helder uitgewerkt. Wie of wat bepaalt wat 'de beste mogelijke' keuzen zijn? De vraag blijft echter: hoe vinden we het juiste midden?

- optimaliteit
- het leveren van maatwerk
- duidelijkheid/inzichtelijkheid planvormingsmethode
- efficiëntie planningsproces.

Kader 11 Criteria kwaliteit planningsproces (Glasbergen en Driessen, 1993)

Een ander interessant — vanuit het hier gehanteerde theoretische kader — criterium is het idee van 'prudent beleid' van Hoppe (in: Korthals Altes, 1992). Hoppe onderscheidt twee deelprocessen binnen de (ruimtelijke) beleidsvorming, namelijk het zoeken naar een consistent (planologisch) ontwerp en het vinden van een draagvlak. Deze twee deelprocessen moeten niet alleen afzonderlijk worden beoordeeld, maar juist ook vanuit een gemeenschappelijke norm. Prudentie als gemeenschappelijke norm geeft aan dat het juiste midden tussen deze twee deelprocessen moet worden gevonden.

De door Hoppe onderscheiden deelprocessen vertonen een grote overeenkomst met resp. de inrichtings- en de stuuropgave; prudent beleid te ontwerpen en uit te voeren is dan de eis van gedegenheid als planningsopgave. Voorbeeld 13 betreft een beoordeling van de 'prudentie' van de VINEX.

Onderdeel van de planningsopgave is ook de keuze voor de in te zetten instrumenten (zie ook bij stuuropgave). "Instrumenten kunnen niet alleen op hun eigen merites worden beoordeeld. Ook de karakteristieken van het probleem dat om een oplossing vraagt, zijn van groot belang" (WRR, 1992: 11).

De keuze voor instrumenten doet zich anders gezegd dus ook voor op het snijvlak van inrichtingsopgave en stuuropgave; voor de inzet van instrumenten in het

- kenbaarheid emissies en effecten
- structuur doelgroep (aantal beleidssubjecten)
- weerstand en kosten voor doelgroep

Kader 12 Criteria keuze instrumenten in milieubeleid (WRR, 1992)

milieubeleid onderscheidt de WRR drie 'criteria': kader 12.

Een laatste onderdeel van de kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave is de kwaliteit van het plan 'sec', het plan als document, als neerslag in woord en beeld van een planvoorstel. "Een plandocument is vaak een bont geheel van analyses, concrete beleidsuitspraken, schema's, tabellen, kaarten etc." (Zonneveld, 1991: 1). Centraal bij de beoordeling van de kwaliteit van een plandocument staat de vraag of een plan 'duidelijk' is, of het plan alle afspraken met betrekking tot zowel de ingrepen in de fysieke leefomgeving als de daartoe noodzakelijke (veranderingen in) het handelen van de actoren/doelgroepen omvattend en ondubbelzinnig aangeeft. Voor een uitwerking van de kwaliteit van het plan als document kan ondermeer gebruik gemaakt worden van de analyses van de verschillende EO-Wijersprijsvragen: kader 13.

Klaasen en Witberg (1993) voerden een plananalyse uit van de EO-wijersprijsvraag 'Het Stromende Stadsgewest'. De door hen gehanteerde criteria betreffen de legenda, de materialisatie of verschijningsvorm van het landschap en de doelmatigheid. Deze criteria hebben dus zowel betrekking op het plan als document als op de inhoud van het plan.

1. legenda: (interspecifieke) leesbaarheid is voorwaarde voor beoordeling

* aanwezigheid en volledigheid legenda

* duidelijkheid omtrent verschil tussen bestaande en toekomstige situatie

* schaalvermelding

* (consistentie in) oriëntatie

* kaarttitels

* duidelijkheid over relaties tussen analysekaarten en ontwerpen op verschillende schaalniveaus

* topografische benamingen (relatie kaarten - tekst)

2. Materialisatie

onder andere:

* landschappelijke consistentie als consistente combinaties van landschaps- en stadstypen als indicatie voor consistentie ontwerp als geheel

3. Doelmatigheid: de mate waarin plandocumenten in woord en beeld zinvolle relaties leggen tussen doelen, analyses, gekozen middelen en resulterende voorstellen op verschillende schaalniveaus; als belangrijke indicatie voor de aannemelijkheid van een voorstel/ontwerp (: 32): is het plan intern consistent, zit de redenering van probleem via oplossing/perspectief naar concrete maatregelen logisch in elkaar? Voldoet het planvoorstel aan het geformuleerde programma van eisen?.

Kader 13 Criteria kwaliteit plandocument

Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase gaat het er om dat de voorgestelde veranderingen in het handelen van de betrokken actoren op zo'n manier plaats vinden dat de afgesproken ingrepen in de fysieke leefomgeving daadwerkelijk worden gerealiseerd. Bij de uitvoeringsfase zijn (deels) andere actoren betrokken dan bij de voorafgaande opstellingsfase.

Het antwoord op de planningsopgave in deze fase heeft de vorm van beleidsmatige en financiële ondersteuning door publieke actoren én de inspanningen van private actoren. Van Tatenhove e.a. (1994: 39) zeggen bijvoorbeeld over de uitvoering van het Plan van Aanpak Gelderse Vallei: "Dit plan van Aanpak zal moeten doorwerken naar rijksbeleid, provinciaal beleid en beleid van gemeenten en waterschappen.... Achterbannen zullen overtuigd moeten worden van de juistheid van dit plan" en zullen moeten afzien van ongewenst geachte activiteiten. Bij de uitvoering van een plan is monitoring van groot belang: worden gewenste maatschappelijke en fysieke ontwikkelingen daadwerkelijk in gang gezet /bereikt? Herweijer e.a. (1990: 35) vatten dit op als het criterium van *doelbereiking*: "in hoeverre is de verwezenlijking van officieel vastgestelde ruimtelijke doeleinden dichterbij gebracht; doen zich de gewenste fysieke en sociale ontwikkelingen zich voor in de ruimte".

De kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave hangt hier nauw samen met de kwaliteit in de andere dimensies: is het plan duidelijk in de zin van voldoende richtinggevend voor het handelen van de betrokken actoren? Wordt het plan als zinvol en uitvoerbaar (wbt fysieke aspecten) en als rechtvaardig (wbt de maatschappelijke

aspecten) gezien? Biedt het plan nog voldoende ruimte voor eigen initiatieven versus biedt het plan te veel ontsnappingsmogelijkheden?

In hoofdstuk 4 werd kort aangestipt dat de *context* waarin een planningsproces plaatsvindt, een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de kwaliteit ervan, soms zelfs een doorslaggevende rol. Een van deze contextfactoren betreft reeds geformuleerd beleid. Zowel plannen op nationaal niveau als plannen op andere bestuurlijk niveau hebben te maken met andere beleidsvoornemens, beleidsuitspraken die reeds vastliggen en daarmee een deel van het kader vormen waarbinnen planning plaatsvindt. Veel onderzoek naar de kwaliteit van plannen heeft dan ook doorwerking van ander beleid als centraal thema. Echter, ook het begrip 'doorwerking' is niet een eenduidig begrip en wordt door verschillende auteurs op uiteenlopende wijze ingevuld. Reden voor een uitgebreide verkenning van het begrip.

5.4 Doorwerking als evaluatiecriterium

Het klassieke criterium in evaluatie-onderzoek naar de doorwerking van beleid is het criterium van 'conformiteit': is er sprake van overeenstemming tussen de initiële plandoelen en het handelen van de betrokken actoren? Daarbij wordt onderscheid gemaakt in:

- plan- of beleidsconformiteit: zijn beleidsuitspraken in overeenstemming met initieel beleid (variërend van overname van het gedachtengoed tot overname van de terminologie/gebiedaanduidingen ed);
- gedragsconformiteit: handelen van de aangesproken actoren;
- finale conformiteit: worden gewenste veranderingen in ruimtelijke organisatie gerealiseerd?

(Kerstens, 1994)

Doorwerking van beleid wordt meestal geformuleerd in termen van de stuuropgave: het gaat erom dat een plan veranderingen teweeg brengt in het handelen van alle betrokken actoren. Dit sluit ook aan bij de definitie van de stuuropgave van Van Tatenhove e.a.. Echter, deze omschrijving omvat vooral 'gedragsconformiteit'. De vraag of de probleemdefinitie, oplossingsrichting en verschillende beleidscategorieën uit reeds geformuleerd beleid worden overgenomen en/of uitgewerkt in plannen op andere bestuurlijke niveau's (onderzoek naar planconformiteit) is een onderdeel van de inrichtingsopgave. Eerder is al aangegeven dat de keuze voor instrumenten zich voordoet op het snijvlak van inrichtings- en stuuropgave. Zo beschouwd kan het proces van doorwerking van reeds geformuleerd beleid in nageschakelde besluitvorming ook uiteengelegd worden in de drie opgaven.

De recente aandacht voor netwerksturing, consensus, uitvoeringsgerichtheid e.d., op te vatten als aandacht voor de stuuropgave in brede zin, wijst op de afhankelijkheid van de overheid van diverse andere actoren, als het gaat om effectuering van beleid. Deze actoren hebben hun eigen verantwoordelijkheden en afwegingen. Beleidsvoornemens op nationaal niveau kunnen daarmee niet (langer) als 'handelingsvoorschriften' worden opgevat; zij moeten eerder worden beschouwd als 'referentiekader voor de nageschakelde besluitvorming' (Galle e.a., 1987; 46, in:

Kerstens, 1994). Onder nageschakelde besluitvorming worden al die actoren verstaan, die al dan niet formeel op uitvoering van het beleidsvoornemen worden aangesproken. Deze notie vormt de basis van het evaluatiecriterium doorwerking (Kerstens, 1994: 2): conformiteit is niet langer de enige maatstaf⁷. Doorwerking als criterium richt zich juist op het traject tussen beleidsintentie en effecten/handelen van actoren. Er bestaan verschillende invullingen van het criterium 'doorwerking'. In algemene zin gaat het om 'de nadere uitwerking, meer concrete invulling, vertaling en toepassing van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken' (De Lange, 1995: 15): de nageschakelde besluitvorming.

De Lange (1995) gaat uitgebreid in op de discussies rond de verschillende invullingen van het criterium 'doorwerking'. Daarbij zijn twee hoofrichtingen te onderscheiden, op basis van antwoord op de vraag of "gebruik door de aangesproken actoren voldoende is om van doorwerking te kunnen spreken of dat richtinggevendheid hierbij de eis moet zijn"⁸. Anders geformuleerd: is bij bewust/beargumenteerd afwijken van het beleidsvoornemen door nageschakelde actoren wel of niet sprake van doorwerking? De twee richtingen zijn te typeren als 'richtinggevend' respectievelijk 'bruikbaar'.

Bijvoorbeeld Bukkems (1989) en Herweijer e.a. (1990) leggen sterk de nadruk op het richtinggevende karakter van (nationale) beleidsvoornemens. Bukkems en ook Bressers en Hoogerwerf (1991) omschrijven de doorwerking van beleid als de reactie van de doelgroepen op de toegepaste beleidsinstrumenten: kader 14.

Hoofdvragen bij een doorwerkingsanalyse (Bressers en Hoogerwerf, 1991):

— hoe reageren beleidssubjecten op toepassing instrumenten?

— in hoeverre komt reactie overeen met beoogde reactie?

De Boer e.a. (1993: 27) noemen als mogelijke criteria voor de mate van doorwerking van overheidsbeleid op lagere niveaus:

— mate waarin beleid in overweging wordt genomen

— mate waarin naar dit beleid wordt gehandeld dan wel gemotiveerd van wordt afgeweken.

(Zij vatten dus 'doorwerking en conformiteit onder een noemer)

Herweijer e.a. (1990) stellen doorwerking vast aan de hand van drie aandachtspunten:

bekendheid met, overwegen van en het instemmen met plannen.

Tjallingii (1992) noemt verinnerlijking en het vergroten van de betrokkenheid bij leefomgeving belangrijke voorwaarden voor een ecologisch duurzame stedelijke ontwikkeling. Criteria zijn volgens hem: ruimte scheppen voor eigen initiatieven en het nemen van verantwoordelijkheid door burgers en bedrijven. Ook de WRR (1994: 159) onderschrijft dat de overheid "ruimte moet laten voor experimenten en eigen creativiteit en initiatief van de betrokkenen. Juist hierin ligt een belangrijke voorwaarde voor een cumulatief verlopend proces van gedragsverandering".

Kader 14 Criteria voor doorwerking

⁷ Conformiteit tussen beleidsvoornemens en het uiteindelijke handelen in de praktijk is volgens De Lange (1995: 54 ev) weliswaar geen ultieme maatstaf voor doorwerking, maar wel een eerste indicatie: onderzoek naar doorwerking analyseert het besluitvormingsproces waarbinnen al dan niet is afgeweken van het initiële beleidsvoornemen.

⁸ Zwannikken, 1993:15 in: Kerstens, 1994:5)

Herweijer e.a. (1990: 59): "Het criterium doorwerking richt zich op de vraag of de in een plan opgenomen perspectieven een rol van betekenis spelen in overwegingen van nageschakelde beleidsmakers"; het criterium conformiteit richt zich op de overeenstemming tussen plandoelen en het handelen van betrokken actoren.

Anderen stellen echter dat bij doorwerking het laten meewegen van het beleidsvoornemen vooropstaat, niet de opvolging ervan. Het gaat daarbij vooral om de bruikbaarheid van het beleidsvoornemen voor de nageschakelde besluitvorming, om "de bijdrage die beleid kan leveren aan een verhoging van de kwaliteit van de afwegingen, en daarmee van de te nemen beslissingen, van nageschakelde beleidsactoren" (De Lange, 1995: 33). In deze benadering is 'bruikbaarheid' het belangrijkste aspect van doorwerking.

In feite hebben de twee geschetste benaderingen een verschillend uitgangspunt: bij doorwerking als maatstaf (richtinggevend) wordt beleid geëvalueerd vanuit de beleidsvormende instantie; bij doorwerking als norm (bruikbaarheid) wordt beleid geëvalueerd vanuit de besluitvorming van de nageschakelde beleidsactoren (De Lange, 1995; Kerstens, 1994). Ze liggen volgens De Lange (1995: 33) wel in elkaars verlengde: "Bruikbaarheid van beleidsconcepten voor nageschakelde beleidsactoren is een voorwaarde voor het feitelijk gebruik van deze beleidsconcepten. En gebruik is op haar beurt weer voorwaarde voor het richtinggeven aan nageschakelde besluitvorming".

6 Aanzet voor een onderzoeksprogramma

“Naarmate het plan gecompliceerder is — dat wil zeggen meer elementen bevat, door meer actoren wordt vormgegeven, zich over een langere termijn uitstrekt — wordt het moeilijker om een plan als geheel te beoordelen. De puzzel wordt groter en het is moeilijker de stukjes informatie aan elkaar te passen. Juist bij complexe plannen.. is systematische evaluatie dringend gewenst” (Herwijer e.a., 1990: 43).

In het voorgaande is een theoretisch kader uiteengezet waarbij de kwaliteit van plannen met betrekking tot de leefomgeving in drie dimensies werd uiteengelegd: de kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave als overkoepelende kwaliteit; de kwaliteit van het antwoord op respectievelijk de inrichtingsopgave en de stuuropgave als bouwstenen hiervoor.

In dit hoofdstuk verkennen we het antwoord op de vraag: waar willen we heen met ‘de kwaliteit van planning’, waar ligt de meerwaarde van het uitgewerkte theoretische kader?

In hoofdstuk 5 zijn bestaande criteria voor beoordeling aan de orde gekomen. Uit dit overzicht komt naar voren dat er reeds veel, verschillende criteria voor de invulling/uitwerking van de bouwstenen, respectievelijk de inrichtingsopgave en stuuropgave, bestaan. Beoordeling van de inrichtingsopgave geschiedt ondermeer aan de hand van reeds geformuleerde beleidsdoelstellingen (zoals algemene milieukwaliteit, oppervlakte ehs, minimale bedrijfsoppervlakte rendabele landbouwbedrijven).

Voor de beoordeling van de stuuropgave zijn ook diverse theoretische uitgangspunten mogelijk: naast de netwerkbenadering wordt ook bijvoorbeeld aandacht aandacht besteed aan agendavorming, typen van sturing binnen het netwerk.

Hoewel de in hoofdstuk 5 genoemde criteria vaak nog aanscherping dan wel concretisering behoeven, waarbij met name de operationalisatie of ‘meetbaarheid’ om aandacht vraagt, zal het accent van verder onderzoek vooral liggen op uitwerking van de planningsopgave en mogelijke criteria ter beoordeling daarvan.

De meerwaarde van het onderscheid in drie dimensies als het gaat om de kwaliteit van planning betreft vooral de focus op de planningsopgave. Deze omvat de wisselwerking tussen inrichtings- en stuuropgave: plannen moeten *gedegen* zijn, in die zin dat ze zowel ‘deugdelijk’ moeten zijn als ‘gedragen’ moeten worden. ‘Deugdelijk’ verwijst naar de invulling van de inrichtingsopgave — de ideeën/voorstellen met betrekking tot het behoud, herstel en ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving-, ‘gedragen’ verwijst naar de invulling van de stuuropgave — het mobiliseren van maatschappelijke steun voor en acceptatie van het plan -.

Centraal in het beoordelen van de invulling van de planningsopgave staat de vraag of in de loop van het (cyclische) planningsproces steeds de beste — inhoudelijke en bestuurlijke — keuzen zijn/worden gemaakt. In de planvormingsfase gaat het daarbij om de koppeling van de verschillende probleempercepties aan aspecten van/knelpunten in de fysieke leefomgeving, het zoeken naar mogelijke oplossingen op het snijvlak van inrichtings- en stuuropgave, de keuze voor de in te zetten instrumenten en het zorg dragen voor realisatie van de gewenste fysieke en sociale ontwikkelingen. In de uitvoeringsfase gaat het er om dat de voorgestelde veranderingen in het handelen van de betrokken actoren op zo'n manier plaats vinden dat de afgesproken ingrepen in de fysieke leefomgeving daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Is — het proces overziend — op de best denkbare wijze vormgegeven aan de wisselwerking tussen inrichting en sturing? De onderzoeksinspanningen zullen vooral gericht worden op het verder uitwerken van het criterium 'op de best denkbare wijze'. In hoofdstuk 5.3 is reeds aangegeven dat criteria voor de kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave waarschijnlijk sterk contextgebonden zullen zijn, dat wil zeggen alleen af te leiden uit de voor een bepaald gebied specifieke relatie tussen inrichtings- en stuuropgave. Door middel van vergelijkend onderzoek in verschillende gebieden kan worden getracht wat meer algemene richtlijnen voor invulling van de planningsopgave boven water te halen. Daarbij zijn twee zaken van belang: een uitwerking van het achterliggend denkkader (zie hoofdstuk 3) en een uitwerking van het criterium 'adequate inzet planningstijlen' en criteria voor beoordeling van de uitvoeringsfase van de planningsopgave (zie hoofdstuk 5.3).

6.1 Uitwerking denkkader voor de kwaliteit van planning

Om zicht te krijgen op de onderlinge verhouding tussen de verschillende kwaliteitscriteria, om een uitspraak te kunnen doen over de wisselwerking tussen deugdelijke en gedragen ten einde de basis voor een mogelijke weging te leggen, maken we een uitstapje naar Pirsig (1991). De hoofdpersoon van zijn roman *Lila* definieert kwaliteit als een uiting van een specifiek waardepatroon, waarbij hij vier stelsels van statische waardenpatronen onderscheidt: anorganische waardenpatronen, biologische waardenpatronen, sociale waardenpatronen en — als hoogste niveau — intellectuele waardenpatronen (kader 15). Tussen deze stelsels of niveaus bestaat een hiërarchische relatie; het zijn opeenvolgende niveaus van verdergaande evolutie. Overstijgend over de statische kwaliteit van deze niveaus is dynamische kwaliteit, verandering.

Pirsigs' hoofdpersoon vat dit heel letterlijk op: natuurwetten zijn waardepatronen; er is geen wezenlijk verschil tussen fysieke krachten en ethische patronen. Dit heeft nogal wat filosofische consequenties, die we hier in het midden laten. Wij hanteren zijn denkmodel vooral als hiërarchisch schema, in die zin dat de beoordeling en weging van de lagere niveaus plaatsvindt vanuit de hogere niveaus.

Zo opgevat, kunnen de vier niveaus van waardenpatronen als volgt worden ingevuld:

intellectuele niveau:

- plannen moeten op een democratische manier tot stand komen, vanuit ideeën over 'goed bestuur'
- plannen moeten de samenleving helpen overleven en verbeteren; tegenwoordig ingevuld als: plannen moeten streven naar duurzame ontwikkeling
- plannen mogen niet leiden tot rechtsongelijkheid

sociale niveau:

- plannen moeten zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak hebben, passen binnen maatschappelijk normen en waardepatroon
- opkomen voor zwakkere groepen/belangen
- veiligstellen/ garanderen verschillende maatschappelijke aanspraken (vgl hoofddoelstelling r.o.-beleid: wezenlijke strevingen)

biologische niveau

- individuele burger niet onnodig in handelingsvrijheid beperken
- plannen moeten het voortbestaan planten en dieren veilig stellen (vgl hoofddoelstelling: waarborgen diversiteit)

anorganisch niveau

- plannen moeten leiden tot een adequate kwaliteit van water, bodem, lucht (adequaat dus in termen van randvoorwaarden hogere niveaus)

De vier onderscheiden niveaus zijn discrete, onafhankelijke niveaus, elke met eigen doelen en patronen. Elk hoger niveau is op een bepaald moment ontsproten aan het voorgaande niveau met als doel het lagere niveau te helpen overleven en verbeteren.*Elk niveau van waardepatronen heeft een eigen 'kwaliteit', waarbij de doeleinden van de hogere niveaus volgens Pirsig superieur zijn aan die van de lagere niveaus. Zo is het sociale niveau superieur aan het biologische niveau: ten behoeve van het in stand houden van de samenleving als geheel is het juist dat aan afzonderlijke mensen restricties worden opgelegd in de vorm van wetgeving. En het intellectuele niveau bestuurt op haar beurt de samenleving. "Moraal (of kwaliteit) is niet zomaar een eenvoudige verzameling regels. Het is een zeer complexe strijd van waardepatronen die met elkaar in conflict zijn" (178).

Een poging de vier niveaus wat verder in te vullen:

intellectuele waardepatronen

wetenschap, ideeën, democratie, mensenrechten

bestuur door meerderheidsbeslissingen (beleid)

politiek

sociale waardepatronen

maatschappelijk gedrag, economische activiteiten

wetten

biologische waardepatronen

individueel gedrag, voortplanting

anorganische waardepatronen

zwaartekracht, natuurwetten

Kader 15 Niveaus van waardepatronen volgens Pirsig (1991)

De dynamische kwaliteit van plannen verwijst naar de noodzakelijke flexibiliteit ervan gezien de snelheid en relatieve onvoorspelbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen: plannen moeten aangeven hoe met deze onzekerheid zal worden omgegaan, welke mechanismen daartoe zijn ingebouwd.

Bij het beoordelen van kwaliteit moet volgens Pirsig goed onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende niveaus. Elk niveau heeft eigen, specifieke kwaliteiten; toekenning van waarde/weging vindt plaats op het niveau erboven.

Vanuit deze benadering is ondermeer kritiek mogelijk op het Nederlandse milieubeleid waarin het handelen van individuele actoren (biologische niveau) wordt aangestuurd vanuit de gewenste kwaliteit van water, bodem, lucht (anorganisch niveau). Dergelijke kritiek komt onder andere naar voren in het recente WRR-rapport 'Duurzame risico's: een blijvend gegeven' (1994).

Daarin wordt gesteld dat, zelfs al zou het draagvermogen van het milieu (de grenzen van de milieugebruiksruimte) objectief wetenschappelijk kunnen worden vastgesteld, dan nog kan daaruit geen eenduidige vertaling in randvoorwaarden en eenduidige normen voor het menselijk handelen worden afgeleid. 'Milieu' wordt overigens in het WRR-rapport breed opgevat als "een stelsel van verschillende ecosystemen (zoals bossen, veenweidegebieden, rivierdelta's enz) aangevuld met abiotische onderdelen (als een voorraad grondstoffen)" ([cit.op. 37), welke definitie overeenkomt met wat hiervoor is aangeduid als 'fysieke leefomgeving'. Van het idee dat de grenzen van de milieugebruiksruimte wetenschappelijk vast te stellen gaat bovendien "de suggestie uit dat de vaststelling van de milieugebruiksruimte van een hogere orde is dan van het domein waar de politiek betrekking op heeft. Afweging ten opzichte van deze lagere doelen en belangen zou derhalve niet aan de orde zijn" (cit.op.8). Omdat dergelijke absolute vereisten alleen kunnen gelden als het voortbestaan van de menselijke soort op zich in het geding zou zijn, stelt de WRR dat het bij het operationaliseren van het streven naar duurzaamheid gaat om het inzichtelijk en beoordeelbaar van de met verschillende afwegingen verbonden risico's. Het gaat altijd om een normatieve afweging van milieu-eisen en maatschappelijke eisen.

En: "Het is dan ook geen wonder dat de overeengekomen doelstellingen (van het milieubeleid — auteurs) keer op keer onvoldoende gehaald blijken te worden. Deze doelstellingen zijn vastgesteld uitsluitend op basis van ecologische wenselijkheden, maar dienen te worden gerealiseerd door sectoren van maatschappelijke activiteit waarvan het belang bij de doelbepaling geen rol speelde" (cit.op. 154). Al eerder (WRR, 1992) bepleitte de WRR een grotere inzet in het milieubeleid van andere reguleringsstypen dan de tot dusver meest toegepaste directe regulering: meer gebruik maken van het potentieel van instrumenten die zich richten op mechanismen van transactie en overreding. In termen van Pirsig: aansturen van het handelen op het sociale niveau.

De hiërarchische rangschikking van de vier kwaliteitsniveaus geeft ons een handvat voor de plaats van de criteria voor plankwaliteit 'deugdelijk' en 'gedragen': deugdelijk is een kwaliteitscriterium voor biologisch en anorganisch niveau; gedragen een criterium voor kwaliteit op het sociale niveau. Het criterium voor plankwaliteit

op intellectueel niveau, daar waar het gaat om de 'weging' van de onderlinge verhouding tussen de voornoemde criteria, is wat we hiervoor als 'gedegen' hebben aangeduid.

Ook de ontwikkeling in de planningsopvattingen (zie hoofdstuk 2) kan in termen van de hiërarchische relatie tussen waardenpatronen worden opgevat. De sterk op wetenschap en techniek steunende klassieke planningsopvatting probeerde als het ware direct vanuit het intellectuele niveau het handelen van individuele actoren aan te sturen (biologisch niveau). De aandacht voor interactieprocessen, het op elkaar afstemmen van verschillende werkelijkheidsdefinities om van daaruit het handelen van actoren te beïnvloeden brengt het punt van aansturing (weer) op het sociale niveau. Op haar beurt moet dit sociale niveau aangestuurd worden door een kaderstellende overheid; de netwerkbenadering lijkt echter het sociale niveau boven alles te zetten.

Een kwalitatief waardensysteem met daaraan gekoppeld een kwantitatief waarderingsstelsel gericht op de kwaliteit van planning, moet berusten op een invulling van wat Pirsig het intellectuele niveau noemt. Daarbij gaat het ons vooral om een visie over de plaats en rol van overheidsplanning in het publieke domein, op haar beurt weer ingebed in een visie op wat 'good policy' is, overeenkomend met wat Lehning (1991) een beschrijving van de gehanteerde normatieve politieke theorie noemt. Deze 'meta-theorie' zou de basis moeten vormen voor weging van de verschillende criteria, de onderlinge verhouding tussen de dimensies van planningskwaliteit.

6.2 Uitwerking criteria planningskwaliteit in nader onderzoek

Bij de bespreking van bestaande criteria voor de verschillende dimensies van planningskwaliteit in hoofdstuk 5 werd reeds verschillende malen aangegeven dat vervolgonderzoek zich vooral zou moeten concentreren op de vraag: in welke omstandigheden zijn welke criteria het best toepasbaar? Dat geldt met name voor de planningsopgave, waarbij het gaat om de afstemming tussen inrichtingsprincipes, concepten, voornemingen met de verschillende maatschappelijke aanspraken, normatieve opvattingen en posities. In hoofdstuk 5 is daarbij het begrip 'planningsstijl' gehanteerd, gedefinieerd als een opvatting over een wenselijk of zinvol geacht verloop van een planningsproces. Ook hier is vooral de keuzevraag aan de orde: wanneer kan het best welke planningsstijl worden gehanteerd, welke contextuele, inrichtings- en sturingsaspecten zijn daarbij van doorslaggevend belang? Het kader voor de beoordeling van kwaliteit van planning leent zich daarnaast ook reeds voor een toepassing in de praktijk. Het perspectief van zo'n praktische uitwerking is hierin gelegen dat, met behulp van aangegeven criteria, zowel longitudinaal als transversaal onderzoek naar de kwaliteit van plannen kan worden gedaan. Daarbij kan worden gedacht aan:

- onderzoek 'van start tot finish' van één specifiek plan: hoe werden in het traject van planvormings- tot uitvoeringsfase de verschillende opgaven geformuleerd en

vormgegeven; hoe kan de kwaliteit van dit specifieke plan met behulp van de aangegeven criteria worden beoordeeld? Een voorbeeld is de toepassing van het kader op het proces van toetstandkoming van de Nota landschap (Van den Aarsen & Ampt-Rixsen, in voorbereiding);

- onderzoek naar de ontwikkeling van een bepaald type plan (bijvoorbeeld streekplannen) in tijd; hoe kan de ontwikkeling van de plankwaliteit worden getypeerd?
- een onderlinge vergelijking van verschillende plannen van eenzelfde type vanuit de optiek van plankwaliteit: wat blijken bepalende succes/faalfactoren? Een voorbeeld geeft de Haas (1995) in zijn analyse van sleutelfactoren bij geslaagde verwevingsprojecten.
- vergelijking van andersoortige plannen, bijvoorbeeld vergelijking van een streekplan met een Plan van Aanpak of een milieubeleidsplan voor een specifiek gebied.

Met het bovenstaande wordt aangesloten bij de nog steeds toenemende aandacht voor een gebiedsgerichte aanpak van problemen in het landelijk gebied, waarmee reeds op een aantal manieren ervaring is opgedaan (ROM, NU, WCL).

Het accent van onderzoek naar de gebiedsgerichte aanpak zal door de opgedane ervaringen langzamerhand (moeten) verschuiven van analyse naar beoordeling en identificatie van succes/faalfactoren. Daartoe moet het ontwikkelde theoretische kader worden aangevuld/uitgewerkt in de richting van normatieve criteria. Voorbeeld: niet alleen beschrijven welke actoren bij een gebiedsgerichte aanpak werden/worden betrokken maar ook de vragen stellen: waren/zijn dit de juiste actoren gezien de specifieke problemen, zijn ze op de juiste manier benaderd, welke verwachtingen waren er ten aanzien van hun inbreng, welke consequenties had de gekozen netwerksamenstelling e.d. Voor de verschillende fasen van het planvormingsproces zijn de analysevragen aan te vullen met beoordelende vragen. Centraal bij het formuleren van deze vragen staat de wisselwerking tussen sturing en inrichting. Voorbeeld van deze benadering is het onderzoek naar de processen in WCL-gebieden (Kranendonk, in voorbereiding).

Literatuur

Aarsen, L.F.M. van den (1984), *Macht in het Relatienotabeleid*. Doctoraalscriptie Vakgroep Planologie, Landbouwniversiteit Wageningen.

Berg, L. van den, D.A. Boogert, E.G.M. Delsing, L. van Nieuwenhuijze en M.W.M. van den Toorn (1992), *Integratie landinrichting en landschapsbouw (LILA)*. Rapport 160 (Wageningen -DLO-Staring Centrum).

Boer, J. de, N.M. van der Grijp en L.K. Slager (1993), *Evaluatie natuurbeleid — verkennende fase*. (Amsterdam: Instituut voor Milieuvraagstukken).

Bressers, J.Th.A. & A. Hoogerwerf (1991), *Beleidsevaluatie*. (Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink).

Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. (Leiden: Stenfert Kroese).

Bruijn, J.A. de en A.B. Ringeling, *Normatieve kanttekeningen bij het denken over netwerken*, in: Koppenjan e.a. (1993): 153-168.

Bukkems, G. (1989), *Doorwerking van het in nationale ruimtelijke plannen verwoorde beleid, in het bijzonder de Vierde nota over de r.o.* Nijmeegse Planologische Cahiers nr 30. (Nijmegen: Planologische Instituut KUN).

Cammen, H. van der (1979), *De binnenkant van de planologie*. (Muiderberg: Coutinho).

Dijkstra H. en J. A. Klijn (red) (1992), *Kwaliteit en waardering van landschappen*. Rapport 229 (Wageningen: DLO-Staring Centrum).

Driessen, P.P.J., P. Glasbergen en J. van der Veen, *Activering van beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, in: Koppenjan e.a. (1993): 131-146.

Eck, W. van en W. de Haas (1994), *Programmeringsstudie landbouw-natuur*. Rapport 345 (Wageningen: DLO-Staring Centrum).

Fisher, F. (1980), *Politics, Values and Public Policy: The problem of methodology*. (Boulder, Colorado: West View Press).

Glasbergen, P. (1989), *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen; een beschouwing over de relevantie van beleidsnetwerken voor het analyseren en oplossen van milieuproblemen*. Inaugurale rede, Utrecht/Heerlen.

- Glasbergen, P. & P.P.J. Driessen (red) (1993), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid; analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. (Den Haag: SDU).
- Godfroy en Nelissen (red) (1993), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Bussum, Coutinho.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe (1992), *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. (Muiderberg: Coutinho).
- Haas, W. de (1995), *Ruimte voor verweving van functies*. In: Planologische Discussiebijdragen, Delft.
- Heijink, R.J. (1991), *Ex-ante-Beleidsbeoordeling*. Bureau Beleidsbeoordeling Min. LNV.
- Herweijer, Prof. dr. M., Drs. G.J.A. Hummels en Prof.drs C.W.W. van Lohuizen (1990), *Evaluatie van indicatieve plannen, handleiding en begrippen*. Rijksplanologische Dienst, Den Haag.
- Hoppe, R. (1989), *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*. Inaugurele rede, Universiteit van Amsterdam.
- Jong, M.J. de (1986). *Idee- en consensusvorming in de ruimtelijke ordening; een sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de totstandkoming van het 'Streekplan Friesland 1982'*. Wageningen, Landbouwniversiteit.
- Kerstens, M. (1994), *Doorwerking, over de pretenties en potenties van een evaluatie-criterium*. K.U. Nijmegen, Nijmeegse Planologische Cahiers nr 46.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. (Boston: Harper Collins).
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruin, W.J.M. Kickert (red) (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. VUGA-serie Netwerken, complexiteit en dynamiek.
- Klaasen, I., mmv M. Witberg (red) (1993), *Het Stromende Stadsgewest, vormgeven aan de ecoregio Breda*. Plananalyse derde Eo Wijers-prijsvraag. (Delft: Publicatiebureau Bouwkunde).
- Kleefmann, F. (1983), *Planning als zoekinstrument*. (Den Haag: VUGA).
- Klukhuhn, A. (1989), *Hypothese van het heden. Wetenschap in de postmoderne tijd*. (Nijmegen: Markant).
- Klundert, A.F. van de en P. Glasbergen (1995), *The role of mediation in the process of integrated planning*. Environmental planning in the area of the world's biggest harbor. In: P. Glasbergen (ed), *Managing environmental disputes: network management as an alternative*. Volume 5 Environment & Management:65-82 (Dordrecht: Kluwer).

- Kuypers, G. (1986). *Beginnselen van beleidsontwikkeling*. (Muiderberg: Coutinho).
- Lange, M. de (1995), *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid*. Dissertatie, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Lehning, P.B. (1991), *Beleid op niveau, over de architectuur van overheidsinterventie*. Inaugurele rede Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Luiten, E. (1991), *De daad bij het woord*, in: *Blauwe Kamer* 1/1991, p 8-14.
- Mastop, J.M. (1993), *Het aardige van plannen*. Inaugurele rede KUN.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1994), *Sturing op maat, een andere benadering van milieuproblemen in de land- en tuinbouw*.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992), *Milieu-effectrapportage, inventarisatie-onderzoek 'Wegen van effecten'*.
- D.D. Ofman (1992), *Bezieling en kwaliteit in organisaties*. (Cothen: Servire Uitgevers BV).
- Pirsig, R. (1990), *Lila*.
- Van Tatenhove, Jan (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Wageningse Sociologische Studies 35.
- Van Tatenhove, J.P.M., M.J. van der Vlist & G. Blom (1994), *Tussen houdbaar en haalbaar. Het ROM-project Gelderse Vallei als planningsopgave*. Wageningse Ruimtelijke Studies 9.
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming; een pluricentristisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. (Den Haag: VUGA).
- Termeer, C.J.A.M (1993), *Een methode voor het managen van veranderingsprocessen in netwerken*, in: Koppenjan e.a.: 105-122.
- Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiëk en inerite rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. (Den Haag: VUGA).
- Tjallingii, S. (1992), *Ecologisch verantwoorde stedelijke ontwikkeling*. IBN, Wageningen.
- Vught, F. van (1979). *Sociale planning; oorsprong en ontwikkeling van het Amerikaanse planningsdenken*. (Assen: Van Gorcum).
- Wallagh, G. (1991). *Kader voor beslissingsgericht onderzoek*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, vakgroep planologie en demografie; werkstukken nr. 127.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1992. *Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. WRR-rapport 41 (Den Haag: SDU).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1994. *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*. WRR-rapport 44. (Den Haag: SDU).

Zoest, J. van (1994), *Landschapskwaliteit in de Nota Landschap*. DLO Staring Centrum.

Zonneveld, W. (1991), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning — patronen en processen*. Planologische Studies 9A (Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut, UVA)

Aanhangsel Voorbeelden

Voorbeeld 1

Dr. L. M. van den Berg, SC-DLO, Wageningen

Heeft Rijk beleid voor verstedelijking landelijk gebied?

Bron: Stedebouw en Volkshuisvesting 1993, nummer 4: 4-11

Hoe groen is onze Groene Ruimte? Veel metaforisch kleurnuances zijn al aangebracht, onder andere de gele, bruine en blauwe koers, maar op de kleuren rood en paars rust vooralsnog een taboe. Toch weten we dat onze groene ruimte deels een planologische reservefunctie vervult en ook op veel plekken voor zuivere woondoeleinden en onverwachte vormen van bedrijvigheid wordt gebruikt. Met deze functies zouden we explicieter om kunnen gaan.

In de Nota Landschap is het rijksbeleid vastgelegd ter bevordering van "de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig landschap". De vraag blijft hoe wordt omgegaan met verstedelijkingsprocessen in het landelijk gebied, met name functionele verstedelijking.

Bij functionele verstedelijking gaat het om veranderingen in het gebruik (de functie) van de ruimte. Meestal gaat die gepaard met fysieke verstedelijking, soms ook 'morfologische verstedelijking' genoemd: er vindt woningbouw plaats of er worden bedrijfsterreinen aangelegd. Maar functionele verstedelijking kan ook zonder fysieke verstedelijking plaatsvinden. Dit is bijvoorbeeld aan de orde, waar boerderijen hun agrarische functie verliezen en uitsluitend voor woondoeleinde, opslag of bedrijvigheid worden gebruikt.

Over deze relatief verborgen vormen van verstedelijking reppen de groene nota's nauwelijks. Twee belangrijke vragen blijven onbeantwoord:

1. Waarop is de begrenzing van het 'verstedelijkt landschap' gebaseerd?
2. Hoe moeten we ons de overgangszone en interstedelijke ruimte op de kaart voorstellen?

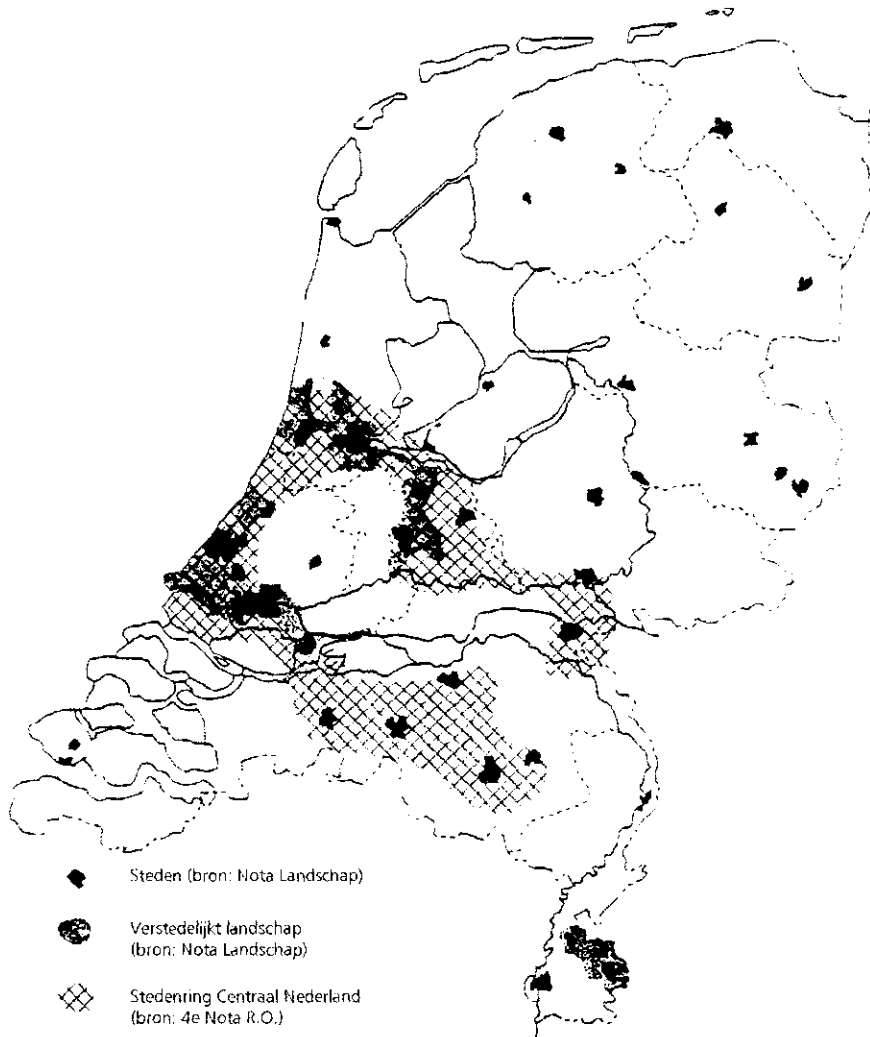
In dit artikel is aangegeven welke beleidsuitspraken over deze materie nog meer gewenst zijn. Deze laatste worden hieronder samengevat:

1. Waarom hanteren de Groene Nota's voor de feitelijke woonfunctie van landelijke gebieden een struisvogelpolitiek?

7. Door de relatief grote aandacht voor de Stedenring Centraal Nederland en daarbinnen vooral voor de Randstadgroenstructuur geven de Nota's onvoldoende houvast voor de groene ruimten in de stadsgewesten daarbuiten.

Al met al laat de Nota Landschap zien dat de overheid speciale aandacht wenst te geven aan de ontwikkelingen in verstedelijkte landschappen, c.q. de overgangszones tussen stad en land, c.q. interstedelijke ruimten, c.q. de Stedenring Centraal Nederland, c.q. de Randstad (al dan niet met inbegrip van het Groene Hart), c.q. stadsgewesten, c.q. verstedelijkte 'aandachtsgebieden', liefst nog in samenhang met een Nationaal Landschapspatroon. De oogst aan concrete vertalingen van die aandacht in ontwerp- of inrichtingsprincipes is beperkt tot een 'casco-benadering':

laag-dynamische raamwerken rond hoog-dynamische gebruiksruimten. Het is jammer, dat onduidelijkheid is geschapen over de aard, ligging en omvang van de gebieden, waar landschapsplanning iets met de fysieke verstedelijking moet doen. Enige opschoning en duidelijke definiëring van de begrippen lijkt dringend gewenst. Het zou voor het gemeentelijk en provinciaal beleid heel plezierig zijn als er van Rijkswegen duidelijke uitspraken werden gedaan over wonen en niet-agrarische bedrijvigheid in landelijke gebieden.



H.E. van de Veen

Natuurbeleidsplan: te weinig kiezen en te veel verliezen

Bron: Landschap 1989 nummer 4

Met geen woord wordt in het NBP gerept over de welhaast onvoorstelbare cultuurstress waaraan de Nederlandse natuur de laatste eeuwen en in het bijzonder de laatste vijftig jaar is blootgesteld. Dit is verbazingwekkend, want in een van de achtergrondnota's van het NBP, de 'Verkennde Nota Natuurontwikkeling' wordt omstandig uitgelegd en met goede argumenten onderbouwd dat het romantische beeld van een in termen van diversiteit gemeten verrijkende invloed van menselijk handelen tenminste aan een grondige revisie toe is.

De toenemende invloed van de mens heeft er in Nederland toe geleid dat het overgrote deel van het oorspronkelijk natuurlandschap is vervangen door een cultuurlandschap.

Geen vangnet maar een camouflagenet?

De beoogde Ecologische Hoofdstructuur beoogt een vangnet en verbindsweg te worden voor een breed scala aan soorten die in Nederland thuishoren. Dat neemt niet weg dat het merendeel van Nederland nooit deel zal kunnen uitmaken van deze hoofdstructuur.

Dat betekent ook dat enerzijds vele mobiele soorten zich niet alleen in, maar ook regelmatig buiten de hoofdstructuur zullen begeven en dat anderzijds vele kleinere natuurgebieden en landschapselementen tussen de mazen van de hoofdstructuur zullen komen te liggen. Vanuit de natuurbeschermingsoptiek is het van groot belang om te zorgen dat het land tussen de mazen van het vangnet niet verder degradeert en tenminste een ecologische basiskwaliteit behoudt of krijgt waardoor een redelijk deel van de soorten die hier thuishoren ook buiten de hoofdstructuur overlevingsmogelijkheden kan worden geboden. Daarmee kan ook het dreigend isolement van kleine natuurgebieden en landschapselementen worden voorkomen dan wel opgeheven.

Omdat in het NBP het beleid buiten de hoofdstructuur goeddeels wordt afgeschoven naar lagere overheden zonder dat daar naar rato middelen voor worden aangereikt mag het geen verbazing wekken dat provincies en gemeenten dit deel van het NBP met reserves tegemoet treden. Hierdoor dreigt een hoofdstructuur met 'lege mazen' tot stand te komen en dat kan niet de bedoeling zijn.

Voorbeeld 2

Tjallingii, S. (1992),

Ecologisch verantwoorde stedelijke ontwikkeling.

Tjallingii (1992) geeft — vanuit een gerichte probleemstelling — criteria aan voor de beoordeling van oplossingsrichtingen, die ook breder toepasbaar zijn (ook voor ontwikkeling landelijk gebied/stadsrandzones).

Voor een beoordeling van de kwaliteit van de inrichtingsopgave zijn van belang:

- milieuproblemen niet doorschuiven, zuinig met grondstoffen/hulpbronnen als water/energie e.d. Streven naar preventie, hergebruik, gebruik vernieuwbare of eindeloze hulpbronnen, verantwoordelijkheid voor aan- en afvoerstromen; dit alles op een zo laag mogelijk schaalniveau (sandwich-strategie: evenwicht zoeken tussen centraal en decentraal).
- benutten ecologische potenties, afstemming stedelijke ontwikkeling op lokaal klimaat, bodem, reliëf en water. Zowel mensen als planten en dieren moeten gezond kunnen leven.

PLANNEN MET STROMEN

Ideeën voor de inhoudelijke afstemming van ruimtegebruik, water en milieu
concept-studierapport van het Programma Ruimte Water Milieu, RPD, 1994

Analyse bestaande plannen aan de hand van vragen als:

Welke benaderingswijze wordt gebruikt?

Hierbij wordt beschreven op welke wijze in de plannen de afstemming van ruimtegebruik, water en milieu is vormgegeven. De volgende aandachtspunten komen hierbij aan de orde:

- hoe zijn de verschillende planningseenheden begrensd (op basis van water- en/of luchtstromen (fysiek systeem) en/of functionele en/of landschappelijke samenhangen) en welke planningseenheden komen daaruit voort;
- hoe worden de verschillende planningseenheden ingevuld met ontwikkelingsperspectieven voor de diverse functies (bijvoorbeeld beperkingen, stimulansen);
- welke ordeningsprincipes worden gehanteerd om de functies binnen de planningseenheden een plaats te geven.

Uitwerking:

Worden de functies afgestemd binnen een eenheid van het fysiek systeem?

Binnen een eenheid van het fysiek systeem is sprake van een sterke onderlinge samenhang in fysische, chemische en biologische eigenschappen. Hierdoor staan de verschillende ruimtegebruiksvormen binnen bijvoorbeeld het stroomgebied van een beek, zijrivier of polder met elkaar in verbinding via grond- en oppervlaktewaterstromen. Daarom wordt bijzondere aandacht besteed aan de oplossingen die worden aangedragen voor situaties wanneer binnen de plannen ruimtegebruiksvormen bestaan die onverenigbare eisen stellen aan de omgeving.

Worden milieuproblemen in samenhang aangepakt?

In veel gevallen bestaat er een samenhang tussen de verschillende milieuproblemen. Daarom is het van belang om na te gaan in hoeverre de plannen aandacht schenken aan deze samenhang. Biedt een oplossing voor het ene probleem ook een oplossing voor het andere of wordt dat andere alleen versterkt? Belangrijke vraag daarbij is

of de voorgestelde benaderingswijzen oplossingen aanreiken voor de totale situatie of dat het probleem wordt afgewenteld op een volgend gebied of schaalniveau, in de tijd of naar een ander milieuthema.

Wordt een perspectief ontwikkeld voor een stabiele en flexibele ruimte (perspectief)?

Wordt ontwikkelingsruimte geboden aan alle toegekende functies en waarden (uit Koersbepaling, Streekplan e.d.)? Worden nog nieuwe functie(vormen) gestimuleerd (bv. recreatie, eco-wonen, ecologische landbouw)? Is er sprake van efficiency in aanleg- en beheerskosten? Met andere woorden leidt aanpassing van de inrichting voor flexibiliteit vereisende functies niet tot ongewenste aanpassing van de inrichting voor stabiliteit vereisende functies, is de mate van scheiding/verweving van functies zodanig dat op een goede manier gebruik kan worden gemaakt van de ruimte.

Worden de mogelijkheden voor meekoppeling van functies benut?

Ondersteunt een bepaalde functie de omliggende of is er sprake van conflicten? De perspectieven per planningseenheid die uit de aanpak van de verschillende ver-problemen voortkomen, kunnen namelijk win-win maar ook knelpunt-situaties opleveren.

Komen de benodigde functionele relaties binnen functies tot hun recht?

Denk aan een netwerk van natuurgebieden met broed-/ fourageer-/ uitwisselingsmogelijkheden, dat voor het ecologisch functioneren belangrijk is. Ketens met kennis- /toeleverings-/productie- en verwerkingsgebieden zijn van belang voor economische functies zoals de landbouw.

Wordt de landschappelijke identiteit versterkt?

Wordt de ruimtelijke invulling van de functies afgestemd op de karakteristieken van het landschapstype? Hoe wordt omgegaan met de mate van afwisseling binnen de gebieden?

In ruimte (afwisseling van gebruiksvormen en landschapstypen) en tijd (landschapsprocessen bijvoorbeeld veranderingen door rivieren).

Voorbeeld 3

Integrale Milieu-Effectrapportage Schiphol en omgeving Ruimtelijke kwaliteit

Zowel door milieubeperkingen als door uitbreiding van luchthavenbebouwing groeit Schiphol uit de jas van het tangentiële banenstelsel zoals dat in 1967 tot stand kwam. Uitbreiding naar een parallel of zelfs dubbel parallel banenstelsel ligt voor de hand, vanuit de actuele luchthaventechnische ontwikkeling gezien. Voor de uitbreiding van vracht- en passagierscapaciteit vormt dit een belangrijk richtsnoer. Rond Schiphol is een snelle toename van bedrijfsvestiging; vaak ook van niet-luchthavengebonden bedrijvigheid. De schaarse ruimte dreigt hierdoor te snel vergeven te worden. Ruimtelijk gezien is Schiphol verbonden met de polder. De luchthaven legt met de uitbreiding de voornaamste ruimteclaim op de noordhelft daarvan. Een deel van de polderstructuur wordt op het luchtvaarterrein uitgewist. Daarnaast wordt het weg- en waterpatroon vergaand doorsneden.

De alternatieven en varianten verschillen in eerste instantie van elkaar in het banenstelsel.

De alternatieven worden getoetst op hun effecten op ruimtelijke kwaliteit. Waarover gaat het vanuit de optiek van ruimtelijke kwaliteit? Ruimtelijke kwaliteit is uiteen te leggen in gebruikswaarde, toekomstwaarde en culturele of belevingswaarde.

Bij *toekomstwaarde* gaat het bijvoorbeeld om:

- verhouding tussen korte en lange termijn in relatie tot de onzekerheid in de luchthavenontwikkeling; wordt er genoeg ruimte geboden om hier flexibel op in te springen? Zijn grote investeringen gefaseerd uit te voeren (banenstelsel) en nog aan te passen aan de ontwikkeling?
- vrijhouden van vitale delen luchthaven en infrastructuur voor toekomstige uitbreidingen;
- vrijwaren van geluidsoverlast van vitale gebieden voor toekomstige woonbebouwing;
- de duurzame verhouding tussen de woon- en werkwereid (recreatiebehoefte in het buitengebied) en de luchthaven die ruimte eist; hoeveel ruimte is er voor dynamische, economisch harde functies zonder dat recreatieve, landschappelijke en ecologische aanspraken ten onder gaan?
- de beheer-vorm van luchthaven en omgeving (port authority) om op lange termijn de belangen van de mainport en van de omgeving te bewaken; selectiemogelijkheden voor bedrijvigheid om dichtslibben te voorkomen;

De eerste drie alternatieven en varianten gelden als referentiemodellen. De voorgenomen activiteit (het Plan van Aanpak voor Schiphol en Omgeving doet zich in deze alternatieven niet voor. Dat is bij de overige alternatieven wel zo. Het verschil in deze alternatieven is primair gelegen in het gekozen banenstelsel.

Element	No	Eventuele andervervdeling van de maatstaf	BT	Autonome Ontwikkeling		Plan Alternatieven		Meest Milieuvriendelijke Alternatieven				
				LOWV	LOWC	SP	SG	S POK	S FVK	S GGOK	S GGVK	
Culturele waarde												
verandering/ verdwijning	22	archeologie	geen waardering i.v.m. leemten in de kennis									
		polderstructuur	1	1	1	3	2	4	6	5	7	
		Geniedijk	1	1	1	1	1	1	2	1	2	
		Hoofdvaart	1	1	1	2	3-4	2-3	2-3	3-4	3-4	
		openheid	1	2	4-5	3-4	3-4	3	3	3	3	
overzichtelijkheid	23	passagiers	1	1	1	1	1	1	1	1		
		Schipholwerkers	(5)	3	4	2	2	1	1	1	1	
		idem tijdens uitvoeringswerken	1	1	1	2	2	3	3	4	4	
contrast/ onderscheid	24		1	1	5	3	3	2	4	2	4	
beleefbaarheid	25		3-4	3-4	4-5	2-3	2-3	2	1	2	1	
context	26		(1)	(1)	5	3	3	2	4	2	4	
articulatie	27	banenwiel	(5-6)	(5-6)	(5-6)	3-4	4-5	1-2	2-3	1	2-3	
		terminal	(6)	(6)	(6)	2	3	1	1	4	5	
		vrachtareal	(3-4)	(3-4)	(3-4)	1	1	1-2	1	2-3	1	
		onshutting	(4)	(4)	(4)	3	3	1	2	2	2	
proflering	28		3-4	3-4	4-5	2-3	1	1	1-2	1	1-2	

P.H.J. Willekens (1986)

Toepassing van de methode basis-alternatieven in het landinrichtingsgebied 'Amstelland'

Het gebied van de landinrichting Amstelland ligt ten zuid-oosten van Amsterdam. Het is een overwegend open veenweidegebied dat sterk onder de invloed staat en heeft gestaan van de nabijheid van de Randstad. Qua ruimtelijk beleid is het een erg 'druk' gebied. Dit uit zich o.a. in plannen voor het aanleggen van grote oppervlakten recreatiegebied en bos. Daarnaast is het beleid erop gericht de openheid van het gebied te behouden en de landbouw te versterken. Ook de in het gebied voorkomende natuurwaarden, voornamelijk bepaald door de vogelpopulatie, dienen behouden te blijven.

Zes alternatieven zijn geëvalueerd volgens de HELP-methode. De baten van de inrichtingsmaatregelen worden bepaald t.o.v de autonome ontwikkeling. Hierbij zijn de landbouwkundige baten in geld uitgedrukt. De baten worden in verband gebracht met de landbouwkundige relevante kosten. De kosten van de maatregelen voor natuur, landschap en recreatie zijn pro memoria opgevoerd, omdat hier ook geen geldelijke baten tegenover staan.

6.4 Toetsing van alternatieven

1. Realiteitscriterium

De landbouwkundige kosten en baten zijn uitgedrukt in een interne rentevoet. Deze i.r. geldt als een investeringscriterium voor landinrichtingsprojecten. De i. r.'s die hier zijn gegeven geven weliswaar een idee van het rendement van de alternatieven maar ze zijn niet exact genoeg om de alternatieven op te laten afvallen. In alternatief 1 worden boerderijen naar het beheersgebied verplaatst. Dit wordt niet haalbaar geacht en daarom wordt alternatief 1 afgevoerd. Na toetsing aan het realiteitscriterium, blijven er dus nog 5 alternatieven over: 2 t/m 6.

2. Doelrealisatiecriterium

Het betreft hier de doelstellingen van het landinrichtingsproject als geheel. Hier kunnen twijfels rijzen of de alternatieven met boerderijverplaatsing wel aan de doelstellingen voor het landschap voldoen: In de alternatieven met verplaatsing wordt de landschappelijke kwaliteit van het gebied negatief beïnvloed. Ze worden voorlopig nog wel als alternatief gehandhaafd.

3. Differentiatiecriterium

Bij de bestudering van de evaluatie valt op dat er maar weinig verschil is tussen de alternatieven 4 en 6. Ze verschillen in de keuze voor veel of weinig beheersgebied maar in effecten komen ze nagenoeg overeen. Daarom wordt voor de verdere voorbereiding alternatief 6 geschrapt, omdat de effecten van alternatief 4 nog iets gunstiger zijn dan van alternatief 6 (voor het landschap).

4. Bandbreedtecriterium

De overgebleven 4 alternatieven bestrijken de gehele bandbreedte: we hebben een landbouwalternatief (2) en een natuur/landschapsalternatief (4) welke de uitersten

van de bandbreedte vormen en twee alternatieven (3 en 5) die in het midden van de bandbreedte zitten.

5. Structuurcriterium

De vier alternatieven die nog over zijn doen de structuur van het gebied als geheel tot zijn recht komen, afgezien van de boerderijverplaatsing die, zoals reeds geconstateerd is een nogal forse ingreep in de structuur van het landschap vormt.

W.B. Harms en J. Roos-Klein Lankhorst, eindredactie, (1994)

Toekomst voor de natuur in de Gelderse Poort -planvorming en evaluatie
(SC-DLO, Grontmij; rapport 298.1 DLO-Staring Centrum, Wageningen)

De Gelderse Poort is in de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, en in het Natuurbeleidsplan, aangewezen als één van de gebieden waar door natuurontwikkeling een omvangrijk natuurgebied moet ontstaan. Doel van het onderzoek is:

- het opstellen van integrale planvarianten, dwz dat naast natuur (hoofddoelstelling) ook andere aspecten (geomorfologie, historische geografie, landschapsbeeld) en functies (landbouw, recreatie, ontgronding en rivierbeheer) aan de orde komen.
- het aanpassen van het bestaande kennismodel (COR-model) voor de Gelderse Poort,
- het evalueren van de planvarianten met behulp van het aangepaste model voor natuur (vegetatie en fauna), en handmatig voor wat betreft overige aspecten en functies.

Gedurende de **planvorming** zijn allereerst drie 'koersen' ontwikkeld. De koersen hebben een integraal karakter: er worden samenhangende beelden gegeven voor de gewenste ontwikkeling van verschillende gebruiksfuncties van de Gelderse Poort, gebaseerd op ecologische principes. Twee van de drie koersen zijn vervolgens uitgewerkt in planvarianten. Het verschil tussen deze twee koersen is gebaseerd op een verschil in natuuropvatting:

- Koers A richt zich vooral op het benutten van binnendijkse potenties, met name de overgangen naar de stuwwallen;
- In koers B wordt de rivierdynamiek benut als potentiële kracht voor natuurontwikkeling. De menselijke invloed is minimaal en beperkt zich tot het aanbrengen van noodzakelijke condities: meer gericht op inrichting dan op beheer.

De planvarianten PV 1 en PV 2 zijn te beschouwen als twee verschillende uitwerkingen voor de komende 10 tot 15 jaar, waartussen moet worden gekozen. Combinaties van onderdelen uit deze planvarianten zijn mogelijk. In beide varianten wordt gestreefd naar grote, aaneengesloten natuurgebieden met een totale oppervlakte van ongeveer 3000 ha, waarin zoveel mogelijk bestaande natuur is opgenomen. Daarnaast is een zogenaamde vergelijkingsvariant (VV) in kaart gebracht, waarin het geldende beleid wordt aangehouden zonder nieuwe initiatieven in het kader van het Gelderse Poortproject.

Planvariant 1 legt het accent op het ontwikkelen van binnendijkse natuur in de Rijnstrangen, volgens het ontwikkelingsperspectief A. Hier wordt een groot rietmoeras aangelegd, dat 's winters wordt gemaaid. Daartoe wordt het kleidek grotendeels afgegraven. In Planvariant 2 is gekozen voor natuurontwikkeling onder invloed van de rivier, in de uiterwaarden en het westelijke deel van de Rijnstrangen, volgens het ontwikkelingsperspectief B. In de uiterwaarden worden delen van de kleilaag afgegraven, kaden verwijderd en nieuwe geulen gegraven. In de vergelijkingsvariant wordt in het Rijnstrangengebied geen ontcleiing voorgesteld. Er wordt een (actief) beheer van de strangen zelf voorondersteld. Op de aangrenzende graslandgebieden

wordt een op natuurgericht landbouwkundig beheer gevoerd met aandacht voor ontwikkeling en behoud van stroomdalvegetaties.

Ten behoeve van de **planevaluatie** voor natuurontwikkeling is het bestaande kennismodel (COR-model, Harms e.a., 1991; Roos-Klein Lankhorst, 1991) aangepast. De ontwikkelingsrichtingen (OR A en OR B) en varianten (PV 1, PV 2 en VV) voor natuur (vegetatie, fauna) zijn geëvalueerd met behulp van de modelsimulatie. Andere aspecten en functies zijn voornamelijk met de hand geëvalueerd. De belangrijkste verschillen laten zich per functie formuleren, bijvoorbeeld:

Met betrekking tot de *vegetatie* ontlopen de scores van de diversiteit aan vegetatietypen, de soortenrijkdom en internationale betekenis elkaar in PV 1 en PV 2 niet veel. Dezelfde criteria scoren daarentegen in de vergelijkingsvariant VV overwegend lager. De VV leidt vooral tot een toename van soorten van cultuurlandschappen. De mate van natuurlijkheid is in PV 2 het grootst. De evaluatie van de fauna laat voor PV 1 een groot spectrum aan diersoorten zien. Dit geldt ook voor VV, maar de aantallen zijn hier geringer. PV 2 geeft een oppervlaktevergroting voor karakteristieke soorten van het rivierecosysteem, die vermoedelijk ook minder hoge eisen zullen stellen aan de waterkwaliteit dan de soorten van de natte binnendijkse ecosystemen. Deze verschillen komen nog sterker naar voren in de evaluatie van OR A en OR B.

De openheid van het landschap zal in PV 2 sterker veranderen dan in PV 1 en de vergelijkingsvariant. In PV 1 (en VV) zal door het handhaven van het open landschap een blijvend zicht zijn op cultuurhistorische elementen, terwijl het kleinschalig, half open landschap van PV 2 het zicht op de cultuurhistorische elementen zal belemmeren. Het contrast tussen het binnen- en buitendijks landschap zal hier echter worden versterkt.

Conclusies en aanbevelingen

De resultaten van de evaluaties zijn te uiteenlopend om te leiden tot een eenduidige keuze voor een van de planvarianten. Over het algemeen kan wel de conclusie worden getrokken dat de planvarianten een verbetering betekenen ten opzichte van de vergelijkingsvariant. Om een keuze te kunnen maken dienen de doelen, mede op basis van de resultaten, duidelijker te worden gesteld: Is een meer open landschap gewenst, bestaande uit soortenrijke graslanden, rietvelden en moerassen met ruimte voor beheerslandbouw of dient gekozen te worden voor een meer gesloten parklandschap, met een groter aandeel aan moerasbos en ooibossen met een sterke scheiding tussen landbouw en natuur? Wordt de voorkeur gegeven aan het brede spectrum van alle plante- en diersoorten, die zich in het gebied zouden kunnen vestigen of prefereert men de karakteristieke soorten van het rivierecosysteem?

Voorbeeld 4

Visie op landschap; verslag van het symposium op 12 juni 1991 (Min LNV, Directie Bos- en Landschapsbouw)

Kwaliteit van landschapsplanning Co-referaat Drs P.J.A.M. Smeets (Senior Beleidsmedewerker Natuur en Milieu RPD)

De Visie Landschap schenkt aan de persistente dominantie van vermessing vrijwel geen aandacht. Toch is het de belangrijkste kwaliteitsbepalende factor in de ecologie van het landelijk gebied.

De ecologie in de Visie Landschap zou zich naar mijn mening met name moeten richten op de grotere ruimtelijk-ecologische samenhangen in het landschap. Door het centraal stellen van scheiding wordt juist deze samenhang uit het oog verloren en lijkt het of raamwerk en gebruiksruimte zich onafhankelijk van elkaar zouden kunnen ontwikkelen. Kan een strategie voor landschapsontwikkeling tot duurzaamheid leiden als in de twee onderscheiden hoofdelementen ('raamwerk' en 'gebruiksruimte') van totaal verschillende ecologische normen en principes wordt uitgegaan?

Te claimen zoals de visie doet dat er "nieuwe duurzame relaties moeten ontstaan tussen beide onderdelen" of dat de interne stabiliteit van het raamwerk gewoon zo moet zijn dat het geen hinder ondervindt van de gebruiksruimte is een ding. Zoiets realiseren is iets anders en lijkt me zonder strikte en op lange termijn zekere eisen te stellen aan het proces in de gebruiksruimte onmogelijk. Wat dan blijft is het gevaar dat een legitimatie wordt geboden voor nog intensievere vormen van grondgebonden landbouw waarvan we de ecologische consequenties helemaal niet meer kunnen overzien.

Casco zonder conflict? Co-referaat Ir P.L. Dauvellier

De simpelheid van casco-benadering bezit een gevaarlijke aantrekkelijkheid. Aantrekkelijk is de simpele tweedeling van functies en landschapselementen. Gevaarlijk is dat daarmee conflicten tussen functies lijken te worden opgelost. In veel gevallen ontstaat echter een verdere polarisering tussen landbouw en natuur die op den duur nieuwe conflicten oproept. Verder kan het algemene toepassen van de casco-benadering leiden tot een schaalvergroting en nivellering van het landschap. Ook bestaat het gevaar dat bestaande landschapselementen nog sterker worden verwaarloosd, zonder zekerheid dat een nieuwe landschapsstructuur realiseerbaar zal zijn.

Mijn conclusie is daarom dat met de casco-benadering zeer genuanceerd en selectief moet worden omgegaan. Genuanceerd door het onderscheiden van een groot aantal soorten functies op de schaal van laag- naar hoogdynamisch. Genuanceerd ook door het benutten van overgangssituaties en functiecombinaties in het landschap. Selectief door slechts in die gebieden waar ingrijpende verandering van functies plaatsvindt tot een vernieuwing van het landschap over te gaan. Volgens de Vierde Nota Extra is dat een vijftal gebieden namelijk: het natuurkerngebied de Venen in het Groene Hart, het gebied tussen Den Haag, Rotterdam en Gouda, de Gelderse Vallei, de Gelderse Poort en de Peel. Mogelijk komen daarbij in de toekomst enkele

akkerbouwgebieden waar een omvorming in de richting van natuur, bos- en recreatiegebied plaatsvindt. In andere delen van het land is het beter een voorzichtiger beleid te voeren. Aanpassing van de landschappelijke structuur kan plaatsvinden met behoud van de karakteristieke ruimtelijke menging en verweving van verschillende functies.

Ook zou de casco-benadering sterk aan kracht winnen wanneer minder accent gelegd wordt op het vormaspect en meer op het tijdsaspect. Onzekerheid over het gebruik van de ruimte laat zich niet in een casco bevriezen maar vraagt om een stap-voor-stap-benadering. Dat wil zeggen dat niet meer wordt gepland dan nodig en mogelijk. En dat uitgangspunt geldt net zo goed voor een natuurgebied als voor een agrarisch gebied.

F. Stroeken (SC-DLO), 1994)

Orde in verandering; een onderzoek naar de casco-benadering in landinrichting.

De casco-benadering is een planningsmethode. De benadering wordt reeds enkele jaren lang in landinrichtingsprojecten gebruikt bij plannings- en inrichtingsvraagstukken. Sinds 1992 is de benadering ook richtinggevend in het nationale landschapsbeleid. Invoering van de casco-benadering in het beleid ging gepaard met veel discussies.

De omschrijving, zoals die hierboven van de casco-benadering is gegeven is vrij abstract. Dit is een moeilijkheid in de casco-benadering. De oorsprong van de benadering ligt in duidelijke praktijksituaties. Plannen die ogenschijnlijk voortkomen uit de benadering zijn ook duidelijk en begrijpbaar. De benadering zelf is daarentegen moeilijk exact te omschrijven. Begrippen zijn lastig te plaatsen en uit discussies blijkt dat voor velen niet duidelijk is wat de reikwijdte van de benadering is in planvorming voor het landelijk gebied (Van der Vlist, 1991). De betekenis van de casco-benadering is hiermee niet helder.

Conclusies over onduidelijkheden

T.a.v. 'dynamiek':

- Het begrip dynamiek is nog onduidelijk.
- Ordening uitsluitend op basis van dynamiek negeert belangrijke zaken als 'richtdoelen' en 'verenigbaarheid' van functies. Naast dynamiek vervullen ook andere factoren een belangrijke rol in de analyse.
- Mogelijk biedt het meer algemene begrip verenigbaarheid van functies een perspectief om tot een ordening van functies te komen. Hierbinnen kan dynamiek een rol spelen.

T.a.v. 'raamwerk en gebruiksruimte':

- Het raamwerk en de gebruiksruimte zijn twee eenheden waarin de laag- en hoog-dynamische functies geplaatst worden. Het blijkt ook mogelijk te zijn dat op basis van verschillen in de ondergrond en in functie-eigenschappen drie of meer zones ontstaan.
- De begrippen raamwerk en gebruiksruimte hebben een eigen oorsprong vanuit enkele normatieve uitgangspunten. Kenmerkend zijn het contrast tussen natuur en cultuur en de neiging om dit contrast in de inrichting tot uitdrukking te

brengen. Wanneer deze uitgangspunten sterk op de voorgrond treden wordt zonering van functies op basis van dynamiek minder belangrijk.

- Er bestaan verschillende opvattingen over de verhouding tussen de begrippen raamwerk en gebruiksruimte. Het is mogelijk de begrippen te zien als twee gelijkwaardige ruimtelijke eenheden waarbij in elke eenheid andere functies zijn gelokaliseerd. Het is ook mogelijk om het raamwerk als een duidelijke ruimtelijke eenheid te zien waarbij de gebruiksruimte de periferie ervan vormt.
- De begrippen raamwerk en gebruiksruimte zijn op vele niveaus toepasbaar. Een uitwerking van een raamwerk op verschillende onderling verbonden schaalniveaus is vooral mogelijk in de tweede opvatting van de relatie tussen raamwerk en gebruiksruimte: het raamwerk als begrensde ruimtelijk eenheid en de gebruiksruimte als periferie. Bij een gelijkwaardigheid tussen raamwerk en gebruiksruimte vereist differentiatie op een lager schaalniveau een derde intermediaire ruimte waarin beide eenheden kunnen vertakken zonder elkaars structuur te doorsnijden.

T.a.v. 'analyseschema en oplossingsrichting':

In de casco-benadering wordt een analyseschema en een oplossingsrichting onderscheiden. Met het analyseschema wordt een verdeling in hoog- en laagdynamische functies gecreëerd. De oplossingsrichting plaatst deze functies in een raamwerk en een gebruiksruimte. Het blijkt dat de oplossingsrichting niet vanzelfsprekend voortkomt uit de analyse met dynamiek. Bovendien heeft de oplossingsrichting met de begrippen raamwerk en gebruiksruimte een eigen achtergrond los van het analyse-schema. Hieruit wordt geconcludeerd dat de twee onderdelen van de casco-benadering, het analyseschema en de oplossingsrichting, ook losgekoppeld kunnen worden.

Voorbeeld 5

F.J. Engelsma, H.W. Waardenburg, 1994, in opdracht van het Wereld Natuur Fonds
Effectiviteit van de Relatienota,

Onderzoek naar de effectiviteit van de Relatienota dient inzicht te geven in de aantallen overeenkomsten, de daarbij betrokken oppervlakten landbouwgrond, de verspreiding van Relatienotagebieden onder overeenkomst en de continuïteit van beheer (en beheerspakketten) op Relatienotapercelen. Verder moet inzicht ontstaan in de effecten van de beheersmaatregelen op de natuurwaarden in de betreffende Relatienotagebieden en de financiële aspecten.

Figuur 1 (BBL, 1992a) laat de ontwikkeling in de periode 1982 tot en met 1991 zien. Tabel 1 (DBL, 1992a) geeft de algemene gegevens, die centraal staan bij kwantitatieve evaluatie.

Tabel 1. Algemene gegevens kwantitatieve evaluatie beheersregelingen

	stand per 31-12-90	stand per 31-12-91	toename %
Oppervlakte: beheersplan	ha	59.109	70.538 19
• waarvan beheersgebied	ha	23.256	27.363 18
• waarvan reservaatgebied	ha	35.853	43.175 20
• verhouding	%	39/61	39/61
Aantal beheersplannen	162	180	11
Oppervlakte beheersovereenkomsten	ha	16.363	20.397 25
• in beheersgebied	ha	6.592	9.141 31
• percentage beheersovereenkomsten in beheersgebied	%	30	33
• in reservaatgebied	ha	9.411	11.256 19
• percentage beheersovereenkomsten in reservaatgebied (exclusief reservaatsvorming voltooid)	%	36	37
Verhouding beheersovereenkomsten in beheers- en reservaatgebieden (excl.reservaatsvorming voltooid)	%	43/57	45/55
Benutting beheersovereenkomsten	%	33	35
Reservaatsvorming voltooid in ge- bieden met beheersplan	ha	9.988	12.744
Realisering beheersovereenkomsten en reservaatvorming voltooid	%	45	47
Ondernemers in plangebieden	8.044	9.618	20
Aantal ondernemers met een beheers- overeenkomst	2.653	3.256	23
Deelname ondernemers	%	33	34
Aantal beheersovereenkomsten	5.102	6.109	20

Geconcludeerd kan worden dat de in het Meerjarenprogramma Natuur en Landschap gegeven programmering Relatienota 1992-1996 en de in het Evaluatieverslag Beheersregelingen 1991 vermelde globale uitvoering Relatienotabeleid niet is gehaald in 1991. Dit noch wat betreft de toename van de oppervlakte beheersplan (11.429 tegenover 15.000 hectare), noch wat betreft de toename in oppervlakte beheersovereenkomst (4.034 tegenover 5.000 hectare). De doelstelling 'reservaatsvorming voltooid' in gebieden met beheersplan is gehaald (2.756 tegenover 2.600 hectare). Figuur 1 toont wel aan dat er sprake is van een stijgende lijn in alle drie getoonde categorieën. Volgens Melman (pers. comm.) zet die lijn zich in 1992 en 1993 door en kan gesproken worden van het halen van de beoogde doelstellingen. De lijn van 1992 wordt in geval de groei in oppervlakte beheersplan en beheersovereenkomst doorgezet. De doelstelling 'reservaatsvorming voltooid' vertoont echter een duidelijke teruggang. Het Evaluatierapport Beheersregelingen 1992 zal naar verwachting in mei 1993 uitkomen en wellicht meer inzicht geven in de nog wat summierere gegevens over 1992. De verhouding tussen de oppervlakte beheersgebied en oppervlakte reservaatgebied bedraagt per 31 december 1991 39 %: 61 %, hetgeen nagenoeg overeenkomt met de in het Natuurbeleidsplan genoemde verhouding voor de eerste fase Relatienota (40/60). Voor het totaal van eerste en tweede fase Relatienota geldt echter de doelstelling 50/50. De ontwikkeling wijst vooralsnog niet in die richting (DBL 1992 a).

Er wordt een sterke toename van deelnemers (ondernemers) met beheersovereenkomst vastgesteld. De toename bedraagt in 1987, 1988 en 1989 jaarlijks iets meer dan 400, in 1990 \pm 500 en in 1991 \pm 600 beheersovereenkomsten. De gemiddelde oppervlakte van nieuwe beheersplannen is sterk toegenomen. Zo is de gemiddelde oppervlakte van de beheersplannen in 1991 635 hectare tegen 330 hectare in 1990. Hoewel 1990 een sterke teruggang ten opzichte van 1989 (468) vertoonde, stelt DBL (DBL, 1992a) dat de indruk bestaat dat er sprake is van een trendmatige ontwikkeling, die zich met name voordoet in de tweede fase Relatienota.

CONCLUSIES

5. De effectuering van de Relatienota verloopt in de eerste helft van de jaren tachtig moeizaam. Hoewel de realisatie van het Relatienotabeleid sindsdien sneller verloopt, blijft hij achter bij de doelstellingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Agrariërs blijken in toenemende mate te kiezen voor lichte beheerspakketten. De ecologische meeropbrengst van de Relatienota neemt daardoor af.
7. De effectiviteit van de Relatienota richt zich met name op het veilig stellen van een tweetal natuurwaarden in het agrarisch gebied. Enerzijds weidevogels en anderzijds vegetatietypen in graslanden en akkerbouwpercelen en op perceelsranden.

Voor weidevogelbeheer is de Relatienota, voor zover het gaat om de zwaarste beheerspakketten en reservaatbeheer en bij ontbreken van een goed alternatief, een belangrijk instrumentarium. Over de effecten van Relatienotabeheer op botanische waarden kunnen, mede door het trage reageren van vegetaties op verminderde mestgiften, nog geen duidelijke uitspraken worden gedaan.

A. van Hoorn, W. de Haas DLO-Staring Centrum, 1994

Landbouw, koersen en kleuren; Recente ontwikkelingen in het perspectief van het VINEX beleid

Kort gesteld levert het onderzoek een bijdrage aan een tweetal kennisdoelen:

- a. Het toetsen van de landbouwkundige ontwikkelingen die zich feitelijk voordoen, aan de met Koersbepaling landelijke gebieden nagestreefde beleidsdoelen zodat kan worden nagegaan of het ruimtelijk beleid inderdaad 'vruchten' af werpt danwel dat dit bijstelling verdient (controlerende functie van monitoring);
- b. Het verkrijgen van een globaal inzicht in de landbouwkundige ontwikkelingen in Nederland vanuit een ruimtelijke optiek (signalerende functie van monitoring).

Ontwikkeling bruine koers

Keuze variabelen

Bij het beleid van de bruine koers is de aandacht gericht op gebieden met een mozaiek van enerzijds geconcentreerde grondgebonden, intensieve agrarische productie (intensieve melkveehouderij en intensieve akkerbouw) in plaatselijke agrarische productiecomplexen en anderzijds van kwetsbare kwaliteiten (bijzondere cultuurlandschappen en weidevogelgebieden) of stedelijke c.q. recreatief/toeristische aanspraken. In deze gebieden is weinig of geen overlap tussen de wensen en mogelijkheden voor combinatie van landbouw, recreatie, natuur en landschapsbeheer (geen mogelijkheden voor landschapsonderhoud).

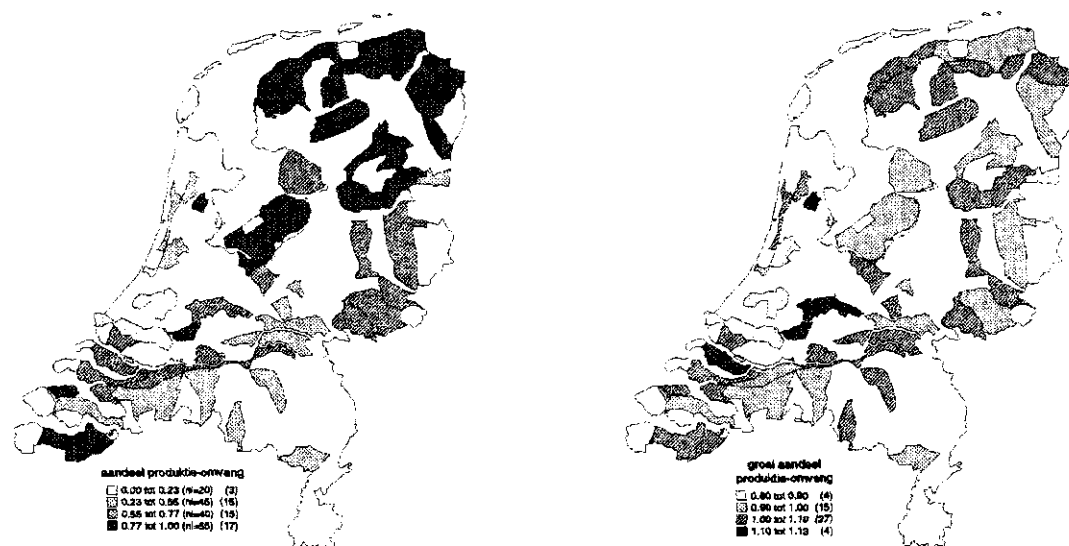
Voorts is de landbouw de dominante grondgebruiker (met mogelijk een hoge bemestingsdruk) waarvoor de nodige ruimte wordt geboden. De grondgebonden landbouw (akkerbouw, weidebedrijven) wordt met rust gelaten en er wordt gestreefd naar relatief grotere bedrijven in complexen (perspectieven voor verdere agrarische ontwikkeling). Mogelijk wordt in deze gebieden op bedrijfsniveau omgeschakeld naar meer intensieve produktietakken.

De ruimte voor geconcentreerde grondgebonden landbouw wordt gevolgd aan de hand van de produktieomvang (nge) grondgebonden landbouw ten opzichte van de totale produktieomvang in een koersgebied. Schaalvergroting volgt uit de volgende variabele: de produktieomvang per bedrijf (nge per bedrijf) voor grondgebonden takken.

Noorden

In het Noorden komen veel Bruine-Koersgebieden voor. In 1987 was in vrijwel al deze gebieden het aandeel van de grondgebonden produktierichtingen hoog. Alleen in de omgeving van Schoonebeek lag dit aandeel een stuk lager. Sinds 1987 is dit aandeel in Schoonebeek, Het Hoge Land, de Veenkoloniën en op het Drents Plateau achtergebleven bij het regionaal gemiddelde. De produktieomvang per bedrijf was in 1987 doorgaans redelijk groot tot groot. In de noordelijke Friese Wouden. Staphorst/Coevorden en Schoonebeek was de produktieomvang per bedrijf matig. De groei van de produktieomvang per bedrijf lag in de meeste Bruine-Koersgebieden boven het regiogemiddelde. In de Noordelijke Friese Wouden, Noordelijk Westerkwartier, Het Hoge Land en de Veenkoloniën lag deze groei onder en in het Oldambt ver onder het regionaal gemiddelde. In de laatste groep gebieden komt veel meer akkerbouw voor.

Al met al hebben de meeste Bruine-Koersgebieden in het Noorden een duidelijk Bruine-Koerskarakter alleen al op grond van de situatie in 1987. In Staphorst/Coevorden was het Bruine-Koerskarakter in 1987 minder duidelijk, maar ontwikkelt het gebied zich wel volgens de Bruine Koers. Alleen in de Noordelijke Friese Wouden en vooral in Schoonebeek is het bruine karakter minder sterk.



Aandeel productie-omvang (nge) van grondgebonden landbouwbedrijven in Bruine-Koersgebieden t.o.v. de totale productie-omvang in 1987 (links).

Groei aandeel productie-omvang (nge) van grondgebonden landbouwbedrijven t.o.v. de regionale groei in Bruine-Koersgebieden 1987-1992 (rechts).

Uit: Van Hoorn & De Haas, 1995: 39.

J. van Noorden, 1988

Het landschap van de zandgebieden: probleemverkenning in de ruilverkaveling Vries

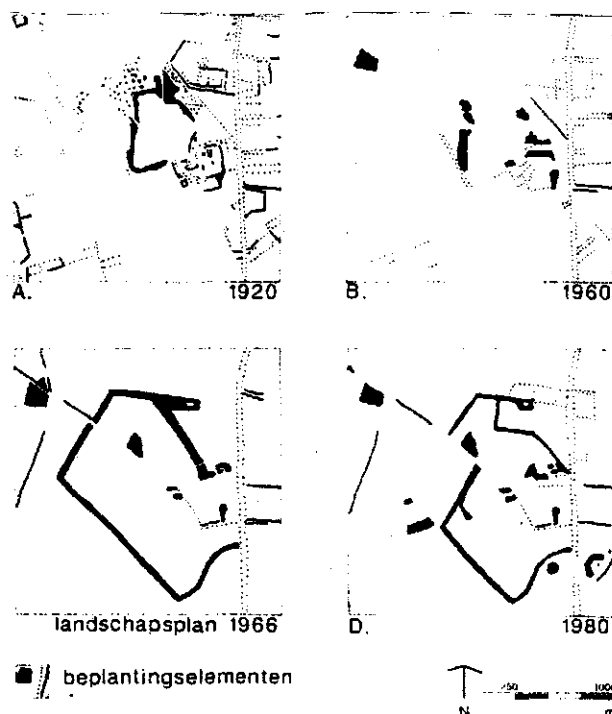
4.7. De uitvoering van het landschapsplan

Op het landschapsplan waren drie categorieën beplanting aangegeven.

Te handhaven beplanting: De pretentie van het landschapsplan blijkt, wat betreft deze categorie, niet te hoog gegrepen. Dit aspect is vrijwel geheel conform het plan uitgevoerd. Daarnaast zijn beplantingen gehandhaafd, die niet op de plankaart waren aangegeven, maar wel in de toelichting waren genoemd. De overgangsfunctie van deze beplantingselementen, die niet 'structuurbepalend' zijn, zal in de toekomst blijken. Voorbeelden hiervan zijn de houtwallen in het beekdal ten westen van Tynaarlo langs het kanaal.

De te handhaven natuurwetenschappelijke terreinen zijn allen bewaard gebleven. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is de randbeplanting rond de es van Rhee (afbeelding 28).

De ontworpen beplantingen: De uitvoering van de ontworpen beplanting vertoont enige afwijkingen met het oorspronkelijke plan. In de toelichting van het plan was daar al rekening mee gehouden. "Plaats en vorm van bepaalde, niet aan wegen of waterlopen gebonden elementen zullen enige wijzigingen kunnen ondergaan in verband met de toedelingsrechten die gebruikers en eigenaars kunnen doen gelden". (CCC 1966, blz. 24)



Voorbeeld 6

M.N.C. Aarts en C.M.J. van Woerkum, 1994

Wat heet natuur? de communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid;

Boeren vormen een belangrijke doelgroep van het natuurbeleid van de overheid. Als gebruikers van het buitengebied zullen zij in het bijzonder ertoe aangezet moeten worden de mogelijkheden ter vergroting van natuurwaarden op bedrijfsniveau te benutten. Boeren staan over het algemeen weinig positief tegenover de voorgestelde maatregelen die de natuur ten goede moeten komen. Het tekort aan draagvlak voor natuurbeleid onder agrariërs is dus een probleem. In het onderzoek staat het perspectief van de boeren centraal. Ons uitgangspunt is dat de overheid ten behoeve van effectieve communicatie met burgers verschillende rationaliteiten moet erkennen, namelijk van alle betrokkenen bij het communicatieproces in het algemeen en van de einddoelgroep die het door de overheid geïnitieerde beleid moet ondergaan, in het bijzonder. Het gaat ons om de denkbeelden van boeren over natuur en natuurbeleid, om de wijze waarop hun besluitvormingsprocessen plaatsvinden en de betekenis daarvan voor de communicatie over deze zaken. De vragen die hieruit voortvloeien luiden: 1) hoe reageren boeren op het door de overheid geïnitieerde natuurbeleid; en 2) hoe vallen die reacties vanuit communicatief oogpunt te verklaren?

Conclusies (selectie; p.101 ev): Niet alleen bekritisieren boeren vanuit hun gevestigde natuurbeeld het natuurbeeld dat natuurbeschermingsorganisaties voorstaan, ook rechtvaardigen zij daarmee hun eigen natuurgedrag. Dit gedrag staat niet op zichzelf maar is verweven in een bredere context, waar het zo goedkoop en zoveel mogelijk produceren een belangrijk deel van uitmaakt.

Acceptatie van beleid:

1. *Acceptatie van het probleem*: De meeste boeren zien de huidige toestand van de natuur niet als problematisch. We hebben gezien dat zij bij de beoordeling daarvan uitgaan van hun eigen natuurbeeld.

2. *Acceptatie van de maatregelen*: De acceptatie van de natuurmaatregelen hangt af van de mate waarin boeren deze beschouwen als: a) effectief; b) inpasbaar; en c) rechtvaardig.

3. *Acceptatie van het ingrijpen van de overheid*: Het ingrijpen van de overheid ten behoeve van de natuur voelen boeren als een aanval op hun identiteit en bestaansrecht. Hun eigen zorg voor de natuur wordt ermee miskend.

Concluderend kunnen we stellen dat boeren het natuurbeleid van de overheid in de huidige vorm onaanvaardbaar vinden.

Op voorlichtingsbijeenkomsten treden provinciale vertegenwoordigers van het ministerie van LNV in direct contact met de boeren. Zij informeren de boeren over het natuurbeleid in de regio, dat in essentie op rijksniveau is vastgesteld. Van de kant van de boeren ontbreekt het op deze momenten aan de wil tot luisteren naar de beweegredenen van de ambtenaren. Veeleer brengen zij de problemen die zij naar aanleiding van het natuurbeleid ervaren naar voren. Dat komt geenszins overeen met hetgeen de beleidsambtenaren voor ogen hebben. Die willen praten over het natuurbeleid van de centrale overheid en de gevolgen daarvan voor de streek. De bedoeling is dat boeren de bijeenkomst gebruiken om 'neutrale' informatieve vragen over het natuurbeleid stellen. De ambtenaren sluiten zich dan ook af van de verhalen

die boeren op voorlichtingsbijeenkomsten te berde brengen en die verder reiken dan het natuurbeleid. Zij verwijzen daarbij naar de politiek: 'de Tweede Kamer heeft dit zo besloten.

Concluderend kunnen we stellen dat communicatieprocessen tussen overheid en boeren over het natuurbeleid verstoord zijn. Er is van beide kanten sprake van eenrichtingsverkeer. Wederzijdse signalen worden niet opgevangen, enerzijds omdat de wil daartoe ontbreekt, anderzijds omdat de gevestigde communicatiepatronen niet toereikend zijn om de signalen te verwerken. Tekenend is dat her en der in den lande nieuwe overlegorganen worden gecreëerd tussen overheid en boeren, buiten de bestaande kanalen om.

Voorbeeld 7

Glasbergen, P. & P.P.J. Driessen (red) (1993).

Innovatie in het gebiedsgericht beleid; analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid;

Karakteristieken van de projectorganisatie: ROM Groene Hart

Bij de totstandkoming van de Nadere uitwerking/Plan van aanpak werd een klassieke projectorganisatie gehanteerd, bestaande uit een stuurgroep en een projectgroep. Op voorstel van de RPD werden de projectorganen samengesteld uit bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de ministeries van VROM (RPD en DGM), V&W, LNV en de betrokken provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. De gemeenten en de waterschappen ontbraken hierin. Hierdoor werd maar een beperkt deel van het complexe beleidsnetwerk rondom het Groene Hart geactiveerd tot probleemaanpak. Zowel het hoge abstractieniveau van het op te stellen plan als efficiency-overwegingen blijken aan deze keuze ten grondslag te hebben gelegen. De bestuurlijke structuur van het Groene Hart kan, gezien de grote hoeveelheid partijen en de mate van belangentegenstellingen, als complex worden gekarakteriseerd. De beperkte samenstelling heeft dan ook als voordeel gehad dat de deelnemende partijen boven de vele lokale tegengestelde (economische) belangen konden uitstijgen. Om die reden kan worden gesteld dat door een beperkte selectie van de actoren het plan relatief snel tot stand kunnen komen. Deze keuze heeft als nadeel gehad dat na de vaststelling van het plan alsnog een breed bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak moest worden gecreëerd.

De projectorganisatie die thans in de planuitwerkingsfase functioneert heeft een andere invulling gekregen. Het zwaartepunt en de coördinerende rol van de Stuurgroep Groene Hart is naar de betrokken provincies en de regionale interbestuurlijke projecten verschoven. De Stuurgroep Groene Hart is afgeslankt en heeft door bovengenoemde verschuiving een meer beperkte taak gekregen. De regionale projectorganisaties zijn samengesteld uit regionale bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers. Hierdoor participeren de gemeenten en de waterschappen actief in deze projectorganen. Private organisaties als het Landbouwschap en de Milieufederatie worden in sommige gevallen opgenomen in klankbordgroepen. Hierdoor kan in tegenstelling tot de planvormingsfase al in een eerder stadium een zo'n breed mogelijk bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak worden gecreëerd. Tijdens de totstandkoming van het plan is de Stuurgroep Groene Hart één keer naar buiten getreden. Men heeft toen over het eerste ontwerp Nadere Uitwerking/Plan van Aanpak voor verschillende groepen bijeenkomsten georganiseerd. Deze bijeenkomsten hadden vooral tot doel om meningen van waterschappen, gemeenten en andere belanghebbende organisaties te verzamelen. De bewoners van het groene hart zijn tijdens de totstandkoming van het plan niet in de gelegenheid geweest om op het plan te reageren. Het achterliggende idee hierachter was dat de burgers tijdens de formele inspraak op de plannen in de facet- en sectorlijnen hiervoor nog voldoende mogelijkheden zouden krijgen.

Voorbeeld 8

Dr.ing. Geert R. Teisman 1992

Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de besluitvorming inzake de bouw van de Spoortunnel onder de Nieuwe Maas beschreven, geanalyseerd en beoordeeld. Deze is grillig verlopen en heeft veel tijd en bestuursinspanning gekost. De grilligheid heeft vooral te maken met het strategisch gedrag van actoren en de dynamiek daarin. Zolang actoren, die bijdragen moeten leveren aan het project, niet kunnen scoren, blokkeren ze de besluitvorming. De blokkades zijn niet door één partij veroorzaakt, maar het gevolg van tegenstrijdige belangen. Partijen hebben in deze casus de grootst mogelijke moeite om de belangen te vervlechten.

Tot het begin van de jaren tachtig hebben de arrangementen een vrijblijvend karakter. Partijen committeren zich niet echt. Steeds als er een belangrijke stap voorwaarts gedaan lijkt te worden, blijkt het commitment bij een of meer partijen te ontbreken. Pas in de jaren tachtig hanteren de partijen arrangementen, met behulp waarvan commitment te genereren is. Met name tot de jaren tachtig is de koppeling naar de selectoren onvoldoende sterk. Wanneer de politici er direct bij betrokken zijn neemt de dynamiek in de besluitvorming sterk toe en vallen er ook beslissingen, die de standpunten van de partijen verduidelijken. De handelingen van minister Smit-Kroes rond 1983 zijn daarvan een goed voorbeeld. Verbeteringen zijn vooral te bereiken wanneer actoren hun strategie beter dan voorheen baseren op de bestaande interdependenties en wanneer ze hun interactie zo arrangeren dat commitment kan worden gegenereerd. Achteraf zijn de betrokken actoren tevreden over het beleidsresultaat. Uiteindelijk scoren de betrokken actoren in voldoende mate met het project. Zij zijn erin geslaagd bevredigende conglomeraten van doelen op te hangen aan het ene project. Deze meerwaarde is vooral ontstaan dankzij de gedwongen interactie.

Voorbeeld 9

Katteler en Borghouts

Doorwerking Vinex-koersenbeleid in rijksnota's

Het nationaal ruimtelijk beleid is voor zijn uitvoering afhankelijk van het beleid van andere overheden. Onderzoek naar de doorwerking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid is daarmee beleidsevaluerend onderzoek.

Feitelijke doorwerking van het koersenbeleid kan mogelijk afgeleid worden uit de teksten die in de diverse rijksnota's het uiteindelijke resultaat waren van een proces van afstemming en onderhandelen met relevante beleidspartners. Overwogen is echter, dat in deze teksten niet zichtbaar is wat vanwege de RPD getracht is in te brengen/te realiseren. Voorts kunnen referenties naar het koersenbeleid blijven steken in algemene bewoordingen waar verdere uitwerking denkbaar zou zijn geweest.

In plaats van tekst-exegese is gekozen voor gesprekken met functionarissen binnen de RPD betrokken bij de voorbereiding of de inbreng van het koersenbeleid. Zij zijn het die van nabij zicht hebben op zowel het doel dat voor ogen stond als op het bereikte resultaat en de factoren die hun inziens op het resultaat van invloed waren. Parallel hieraan zijn gesprekken gevoerd met de meest strategische externe beleidspartner.

Zowel procesmatige als beleidsmatige aspecten kunnen voorts van invloed zijn op de doorwerking. *Procesmatige aspecten* kunnen zijn:

- de wijze van inbreng van het koersenbeleid in de beleidsvoorbereiding elders;
- de momenten van inbreng en
- de mogelijkheden van inbreng.

Beleidsmatig zijn ook diverse aspecten te onderkennen die de doorwerking kunnen bevorderen dan wel belemmeren. Met name is te denken aan de volgende twee:

- de mate waarin het koersenbeleid inhoudelijk verenigbaar is met sectoraal beleid (congruentie): naarmate minder sprake is van congruentie zal de kans op doorwerking geringer zijn.
- de beeldvorming rond en de houding ten opzichte van het ruimtelijk ordeningsbeleid in het algemeen. Het koersenbeleid vormt een onderdeel van het r.o.-beleid, en zou in de praktijk zeer wel meer als zodanig dan als koersenbeleid-sec behandeld kunnen worden. Een eventueel gebrekkig doorwerken van het koersenbeleid zou in dat geval niet (geheel) toegeschreven behoeven te worden aan het koersenbeleid maar aan de positie van en de beeldvorming rond de ruimtelijke ordening in het sectorale krachtenveld.

Belangrijkste doorwerkingsfactoren bij Beleidsnota Openluchtrecreatie hanteerbaarheid koersbepaling (KB):

- goede hanteerbaarheid op landelijk niveau; minder op stadsgewestelijk niveau
- proces:

- decentralisatietendens
- defensieve opstelling e.p. in context van reorganisatie

beleid:

- keuze prioritair gebied vanuit sectoroptiek
- ander r.o.-beleid van groot gewicht (RGS)

Voorbeeld 10

Productie en effectiviteit van overheidsbeleid

Institutionele analyse en effectmeting

Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar op het vakgebied van de 'empirisch-theoretische analyse van maatschappelijke effecten van overheidsbeleid' aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht op vrijdag 16 oktober 1992 door dr. F.L. Leeuw

Gebrekkelijk inzicht in de effectiviteit van beleidsinstrumenten

De vraag komt op wat bekend is over de effectiviteit van de inzet van de afzonderlijke instrumenten. Gedeeltelijk kan die vraag beantwoord worden op grond van verschillende rijksbrede onderzoeken waarover de Algemene Rekenkamer heeft gerapporteerd (Algemene Rekenkamer, 1989;1990;1991;1992; vgl. Leeuw, 1992a). Op grond van deze onderzoeken heb ik tabel 1 opgesteld, waarin zowel informatie wordt gegeven over het beslag dat verschillende instrumenten leggen op de rijksbegroting als over het inzicht in de effectiviteit ervan. De onderzoeken waren gericht op in totaal ruim 700 subsidies, een kleine dertig inspecties en zeventig voorlichtingscampagnes.

De conclusie uit tabel 1 is weinig florissant: grote aantallen subsidies waren niet onderzocht op hun effectiviteit, tien van de 28 inspecties bleken geen 'goedkeurende verklaring' te kunnen afgeven over de mate van naleving van wet- en regelgeving, slechts vier inspecties hadden studies laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun eigen functioneren en slechts 21 van de 70 onderzochte voorlichtings-campagnes waren op hun effecten onderzocht. Bestudering van de resultaten uit evaluatie-onderzoeken van deze 21 campagnes maakte duidelijk dat de effecten van campagnes zoals 'Alcohol in het verkeer' 'Kies exact' of 'Geluidhinder' beperkt tot zeer beperkt waren.

Institutionele analyse en meting van effecten van beleid: vragen en uitdagingen

- De institutionele context waarbinnen beleidsinterventies tot stand komen en worden uitgevoerd, is door de jaren heen complexer geworden.
- Er zijn vraagtekens geplaatst bij de gedachte dat deze veranderingen leiden tot een beter inzicht in de effectiviteit van beleidsinterventies respectievelijk tot effectievere interventies.
- Alhoewel er in vergelijking met 1977, het jaar waarin Hoogerwerf zijn oratie over 'Effecten van beleid' uitsprak, positieve ontwikkelingen waar te nemen zijn op het vlak van het onderzoek, blijkt dat de aandacht vooral uitgaat naar doelmatigheidsvraagstukken. Het meten en verklaren van de maatschappelijke effectiviteit van beleid krijgt nog weinig aandacht.

Voorstel voor een gecombineerde benadering van aandacht voor instituties en maatschappelijke effecten van beleid; onderzoeksvragen:

1. Welke zijn de ontwikkelingen in de institutionele context waaronder beleidsinterventies tot stand komen en uitgevoerd worden en hoe zijn deze ontwikkelingen te verklaren?
2. Welke invloed hebben dergelijke ontwikkelingen op het productie-proces van beleidsinterventies en hoe zijn deze invloeden te verklaren?

3. Welke (gedrags)veronderstellingen liggen aan de institutionele veranderingen en aan de interventies ten grondslag en hoe sterk staan deze veronderstellingen?
4. In hoeverre zijn de tot stand gebrachte en uitgevoerde interventies effectief?
5. Wat is de verhouding tussen de met de beleidsinterventies gepaard gaande programma- en apparaatskosten en de baten, dat wil zeggen: effecten?
6. In welke mate treden (onbedoelde) neveneffecten op en hoe zijn die te verklaren?
7. In hoeverre hebben de effecten en neveneffecten van beleidsinterventies consequenties voor de institutionele context waarbinnen beleid geproduceerd wordt en in hoeverre roepen ze nieuwe instituties in het leven?

Tabel 1: Informatie uit Rekenkameronderzoeken naar de effecten van drie beleidsinstrumenten

Beleidsinstrument	Uitgave	Inzicht in effecten
Subsidies		
Onderzoek I: (1986)	Onderzoek I: (1986) kasuitgaven: f 30,1 miljard; 722 subsidies	722 subsidies onderzocht: 40 daarvan zijn zowel aan een ex-ante als een ex-post-evaluatie onderworpen, waarin (ook) aandacht aan de effectiviteitsvraag besteed werd (6%) (a).
Onderzoek II: (1989)	Onderzoek II: (1989) kasuitgaven: f 21,8 miljard (b); 31 subsidies	15 van de 31 onderzochte subsidies zijn ex-post geëvalueerd, waarbij (ook) aan de effectiviteitsvraag aandacht is besteed.
Inspecties		
Onderzoek III: (1989)	Onderzoek III: (1989) 28 inspecties; kasuitgaven ruim f 770 miljoen (c)	10 van de 28 inspecties die werkzaam zijn op het terrein van de wetgeving die randvoorwaarden aan het maatschappelijk verkeer stelt (bijv. Arbeidsinspectie, Milieuspectie, Gezondheidsinspecties) twijfelden of antwoorden neen op de vraag of een aanvaardbaar niveau van wetshandhaving kon worden bereikt.
Voortlichtingscampagnes		
Onderzoek IV: (1985-1988/1990)	Onderzoek IV: (1985-1988/1990) 70 voortlichtingscampagnes; materiele uitgaven f 78 miljoen; personele uitgaven onbekend	37 van de 70 campagnes werden niet geëvalueerd; heranalyse van de voor dit doel bruikbare 21 evaluatie-rapporten leidde tot de conclusie dat in de meeste gevallen slechts bescheiden tot zeer bescheiden veranderingen in kennis, houding en gedrag gerealiseerd waren ten gevolge van de campagnes.
Onderzoek V: (1991)	Onderzoek V: (1991) Berekening van het totaal aan voortlichtingsuitgaven ten laste van de rijksbegroting 1991. De door de Rekenkamer geschatte uitgaven bedragen f 660 miljoen; daarnaast werd ruim meer dan f 1 miljard aan begrotingsposities geïnventariseerd waarbij een deel (welk is onbekend) voortlichting betreft.	
Legends		
Onderzoek I:	Centraal Thema onderzoek naar subsidies (Algemene Rekenkamer, 1989).	a) In feite betrof het 718 in plaats van 722 subsidies, omdat vier WIR-subsidies bij deze berekening buiten beschouwing zijn gebleven.
Onderzoek II:	Centraal Thema onderzoek naar beleidsevaluaties (Algemene Rekenkamer, 1991).	b) Inmiddels zijn door het Ministerie van Financiën nieuwe berekeningen gemaakt met als begrotingsjaar 1992, waaruit blijkt dat de hoogte van de uitgaven is opgelopen tot ruim 40 miljard (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 150, nr. 5, 23 april 1992).
Onderzoek III:	Centraal Thema onderzoek naar inspecties (Algemene Rekenkamer 1990).	c) Uitgaven die gedaan zijn ten behoeve van het 'maken' en 'invoeren' van wetten zijn niet meegenomen.
Onderzoek IV:	Tussentijds rapport 'Voortlichtingscampagnes van het rijk', Algemene Rekenkamer, Den Haag, 1991.	
Onderzoek V:	Tussentijds rapport 'Voortlichtingsuitgaven rijksoverheid', Algemene Rekenkamer, Den Haag, 1992.	

Drs. Niek Bosch, drs. Dick Hanemayer (1993)

Handhaving en naleving bestemmingsplannen buitengebied in de provincie Zuid-Holland

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Zuid-Holland

Het bestemmingsplan buitengebied is een essentieel instrument voor de handhaving van functies in het buitengebied. Signalen uit de praktijk wijzen erop dat de mogelijkheden van dit instrument thans onvoldoende worden benut. Reden voor de provincie Zuid-Holland om B&A Groep een onderzoek naar handhaving en naleving van bestemmingsplannen buitengebied te laten verrichten. In het onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende vragen: Hoe is de stand van zaken met betrekking tot de naleving van het bestemmingsplan buitengebied in Zuid-Holland? Welke problemen ervaren gemeentebesturen bij het uitvoeren van hun handhavingstaak? Welke betekenis kan het bestemmingsplan buitengebied hebben als instrument van handhaving?

Achttien gemeenten en twintig in die gemeenten gelegen bestemmingsplannen buitengebied zijn onderzocht op naleving en handhaving. De twintig bestemmingsplangebieden beslaan circa 285 km², dit is ongeveer tien procent van het grondgebied van de provincie Zuid-Holland. In het nalevingsonderzoek zijn ongeveer 5.000 veranderingen die sinds het verkrijgen van rechtskracht van de bestemmingsplannen (drie tot negen jaar geleden) hebben plaatsgevonden in kaart gebracht. Bijna dertig procent van de veranderingen blijkt in strijd met het bestemmingsplan te zijn en is derhalve een overtreding. De overtredingen zijn vooral waargenomen in de gemengde bestemmingen, de bestemmingen met agrarische en landschappelijke en/of natuurwetenschappelijke waarden (AL- en ALN-bestemmingen); daar is circa negentig procent van de veranderingen een overtreding. Circa negentig procent van de overtredingen is gepleegd door grondgebruikers. De resterende tien procent is gepleegd in het kader van de landinrichting.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat gemeenten geen actief handhavingsbeleid voeren: Actieve voorlichting over het bestemmingsplan vindt niet plaats; controle vindt doorgaans niet of niet gestructureerd plaats. Gebleken is dat negentig procent van de in het onderzoek waargenomen overtredingen als zodanig bij gemeenten onbekend is. Het vergunningenbeleid is duidelijk meer gericht op bouw- dan op aanlegvoorschriften. Gemeenten voeren geen actief beleid met betrekking tot door hen geconstateerde overtredingen. Ofschoon de bestuurders van de onderzochte gemeenten zeggen alert te zijn op overtredingen in het buitengebied, komt hier in de praktijk niet veel van terecht. In het bijzonder geldt dit voor overtredingen van de aanlegvoorschriften.

Vergroten draagvlak: In het onderzoek is naar voren gekomen dat het draagvlak voor het bestemmingsplan buitengebied, zowel bij grondgebruikers als bij gemeenten laag. **Het ontbreekt gemeenten aan actuele bestemmingsplannen buitengebied. Veel bestemmingsplannen buitengebied zijn sterk verouderd, terwijl er juist sprake is van een toenemende dynamiek in het buitengebied. Naast vergroting van het draagvlak en het actualiseren van verouderde plannen, is het van essentieel belang dat ook de organisatie van de handhaving wordt verbeterd. Want in de geschetste situatie heeft alleen een aanpak, die erop is gericht om het handhavingsbeleid dichter bij het bestemmingsplan te brengen, slagingskans.**

Voorbeeld 11

Glasbergen, P. & P.P.J. Driessen (red) (1993).

Innovatie in het gebiedsgericht beleid; analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid;

Karakteristieken van de werkwijze: ROM Kanaalzone Zeeuws Vlaanderen

In het project zijn twee opeenvolgende werkwijzen toegepast om tot een Plan van aanpak te komen. Bij de aanvang van dit project is in eerste instantie gekozen voor de scenario-methodiek. In de praktijk bleek deze werkwijze te ingewikkeld en door het ontbreken van voldoende middelen moeilijk uitvoerbaar te zijn. Vervolgens heeft men voor een andere werkwijze, de trechtermethodiek, gekozen die gericht was op het opstellen van een ruimtelijke visie. Deze visie zou voor alle betrokkenen tot een win-situatie moeten leiden. Deze werkwijze heeft uiteindelijk geresulteerd in een ontwerp Plan van aanpak. Achteraf kan worden vastgesteld dat de betrokken partijen door het uitwisselen van informatie en het opstellen van meerdere scenario's geleidelijk nader tot elkaar zijn gekomen. De scenariomethodiek heeft dan wel niet rechtstreeks geleid tot een Plan van aanpak, maar heeft het klimaat gecreëerd waarbinnen het Plan van aanpak kon worden opgesteld. Uit voorgaande kan tevens worden vastgesteld dat de betrokken partijen met vallen en opstaan hebben moeten ervaren wat de beste werkwijze was om tot een Plan van aanpak te komen. Het is voor alle betrokkenen dan ook een leerproces geweest.

Deze twee opeenvolgende werkwijzen hebben tevens de wijze bepaald waarop tussen de betrokken partijen consensus werd bereikt. In de cognitieve fase hebben de partijen door middel van de scenariomethodiek elkaar beter leren kennen. Er ontstond toen begrip voor elkaars standpunten. Vervolgens werd in de produktieve fase, door middel van een geleidelijke vermindering van de keuzemogelijkheden en het bewust zoeken naar win-situaties, consensus bereikt over een ontwikkelingsvisie voor de Kanaalzone. Bij deze laatste fase is gebruik gemaakt van een onafhankelijke adviseur (facilitator). Maar ook het sterk gesloten karakter van het project heeft in belangrijke mate bijgedragen tot het ontstaan van consensus.

Voorbeeld 12

Van Tatenhove, J.P.M., M.J. van der Vlist & G. Blom (1994)

Tussen houdbaar en haalbaar. Het ROM-project Gelderse Vallei als planningsopgave.

Van Tatenhove e.a.(1994: 15-16) maken in navolging van Friedman onderscheid in vier planningsstijlen. Interessant is om na te gaan hoe vanuit deze optiek het 'falen' van de verschillende mediators in Rijnmond-case (Van de Klundert en Glasbergen) kan worden geanalyseerd.

mediator 1 (aangesteld door VROM in 1989) wilde te snel tot een convenant komen, terwijl de analyse van het probleemcomplex en doelstellingen én de constructie van een beleidsnetwerk nog plaats moest vinden. Andere partijen twijfelden aan de neutraliteit van het ministerie. In plaats van planning als beleidsanalyse was planning als mobilisatie of planning als leerproces hier wellicht een meer adequate planningsstijl geweest.

mediator 2 benaderde het proces vanuit een te technisch standpunt. De definitie van de problemen en het wegnemen van vooroordelen vroeg meer tijd, evenals het verstevigen van het beleidsnetwerk. In plaats van planning als hervorming was hier planning als leerproces wellicht een meer adequate planningsstijl geweest.

mediator 3 (fase van planformulering) legde te veel nadruk op de proceskant, wachtte te lang met het ontwikkelen van een strategie om te komen tot 'total package of projects' en bracht te laat andere belangen in de discussie. Kreeg van de stuurcommissie de opdracht meer met de inhoud bezig te gaan. In plaats van planning als mobilisatie was hier planning als hervorming een meer adequate benadering geweest.

Voorbeeld 13

W.K.Korthals Altes (RPD, 1992)

De Vierde nota Extra: een prudent beleid?

Het ontstaan van de Vierde nota Extra wordt in dit stuk gezien als een wisselwerking tussen twee deelprocessen, waarin op twee dimensies vorderingen gemaakt moeten worden. Aan de ene kant gaat het om het zoeken naar een consistent ontwerp aan de andere kant moet een draagvlak hiervoor gevonden worden. Gedurende deze weg moet het onderwerp getemd worden, zowel technisch, als politiek.

In een ander schema is in het tweede hoofdstuk (bladzijde 5) aangegeven waar voor verschillende aspecten van de voorbereiding van nationaal ruimtelijk beleid het bij deze dimensies om gaat. Een schets van de voorbereiding van de Vierde nota Extra naar aanleiding van dit schema zal in de conclusies worden gegeven.

Volgens Hoppe [1983] is het beter om bij de beoordeling van beleidsvorming deze twee deelprocessen niet apart, maar vanuit een gemeenschappelijke norm te beoordelen. Prudentie is deze norm. Waarmee hij aangeeft dat het juiste midden moet worden gevonden tussen de twee deelprocessen van beleidsontwikkeling.

Uit de algemene verkenning kwam allereerst het belang van de Stellingname-brief naar voren. Al tijdens de kabinetsformatie werd binnen de dienst gekeken wat een nieuwe minister zou willen en wat de dienst daarvoor zou kunnen bieden. Bij de komst van minister Alders lagen er dan ook al vrij concrete voorstellen voor de verdere proceduregang van de Vierde nota. Alders koos direct voor het maken van een Vierde nota Extra. Door snel een Stellingnamebrief te maken kon worden geprofiteerd van het gunstige moment dat het aantreden van een nieuw kabinet biedt. In het regeerakkoord en later in de regeringsverklaring was immers een trendbreuk aangekondigd.