

# Gebiedsgericht beleid, afschuiven of aanschuiven?

Paper Plandag 2003

Christian Zuidema  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

## Samenvatting

Het gebiedsgericht beleid is in beginsel gebaat bij decentralisatie. Keuzes ten aanzien van de inhoudelijke invulling van beleid komen daarbij doorgaans steeds minder bij het rijk en steeds meer bij de gemeenten te liggen. Soms kan dit prima, maar ook zijn er gevaren. Vooral de 'lastige' bescherming van de fysieke leefomgeving kan wegvallen in te maken afwegingen. Door het aanpassen van normen kunnen bovendien ongewenste overleggronden met belanghebbenden worden verminderen, welke juist zo belangrijk zijn voor gebiedsgericht beleid. Hiermee kan decentralisatie ook averechts werken in het ondersteunen van gebiedsgericht beleid.

In plaats van het verschuiven van verantwoordelijkheden van hogere naar lagere schaalniveaus binnen de overheid, lijkt het zinvoller uit te gaan van het lokaal delen van verantwoordelijkheden. Een open interactieve wijze van besluitvorming wordt dan ondersteund, welke een basis kan zijn voor een constructief leerproces. Daartoe is een netwerk van relaties en contacten, van waaruit dergelijke processen zijn te initiëren en welke een kader vormen voor besluitvormingsprocessen, belangrijk. Dergelijk 'institutional capital' wordt daarbij drager voor het gebiedsgericht werken gepresenteerd.

## 1. Inleiding

Planning voor de fysieke leefomgeving vindt steeds vaker plaats vanuit een gebiedsgerichte benadering. Het gebiedsgericht beleid is daarbij herkend als een flexibele, integrale situatiespecifieke wijze van beleidsvoering waarbinnen maatwerk mogelijk is. Erg verassend is het enthousiasme over gebiedsgericht beleid dan ook niet.

Het is mede vanuit het enthousiasme over gebiedsgericht beleid dat de overheid zich meer bewust wordt van haar veranderende rol in de 'planningsarena'. De overheid beseft dat ze niet langer de enige speler, of dé centrale actor, is in deze arena. Ze dient zich afhankelijk van de situatie steeds anders op te stellen. Bovendien kent 'de overheid' ook zelf geen eenduidige belangen. Ze is immers verdeeld in verschillende beleidsvelden met elk eigen wensen en belangen. Binnen het gebiedsgericht beleid spelen de verschillende actoren, waaronder de beleidsvelden, allen een rol. Van het gebiedsgericht beleid gaat een stimulans uit naar zowel afstemming en overleg tussen beleidsvelden, als tussen overheid en andere actoren. Ten aanzien van de structuur van waaruit beleid dient te worden ontwikkeld gaan twee belangrijke signalen van het gebiedsgericht beleid uit.

In de eerste plaats gaat het om een *verticale* verschuiving van verantwoordelijkheden tussen de verschillende schaalniveaus van de overheid. Om op lokaal niveau meer beslissingen te kunnen nemen is meer bewegingsruimte nodig. Daar waar slechts op nationaal niveau generiek beleid wordt ontworpen is deze ruimte erg beperkt. Indien gemeenten meer eigen

verantwoordelijkheid kennen, kunnen deze meer gericht op de lokale omstandigheden beleid ontwikkelen. Het is vanuit deze achtergrond dat, indachtig het subsidiariteitsbeginsel, de wens tot meer *decentralisatie* is toegenomen.

In de tweede plaats is ook een *horizontale* verschuiving van verantwoordelijkheden gewenst. Het gaat dan om het delen van verantwoordelijkheden tussen overheidsafdelingen, en tussen overheid en bij vraagstukken betrokken belangengroepen en burgers. Vraagstukken bestaan niet uit objectief vast te stellen eenheden welke achter de schrijftafel zijn op te lossen. Ze zijn, zeker wanneer het om lokale vraagstukken gaat, maatschappelijk gedefinieerd en integraal van aard. Het is dan ook beter vraagstukken als sociale of maatschappelijke constructies te beschouwen. Dit houdt in dat op sociale en maatschappelijke krachten moet worden geanticipeerd. Het oplossen van het vraagstuk, ja zelfs het definiëren van het vraagstuk, dient daarmee op basis van samenwerking tussen de bij het vraagstuk betrokkenen actoren en beleidsvelden te geschieden.

### *Probleemschets*

Van de twee genoemde stimulansen die van het gebiedsgericht beleid uitgaan staat vooral decentralisatie in de belangstelling. De gedachte lijkt zelfs te heersen dat decentralisatie alleen al voldoende is om de overheidsstructuur te laten aansluiten bij het komen tot meer gebiedsgericht werken. Decentralisatie is vooral gewenst omdat daardoor de flexibiliteit en afwegingsruimte van lokale overheden toenemen. Het inspelen op specifieke lokale omstandigheden is dan beter mogelijk. Decentralisatie is echter ook niet zonder risico's.

Bekende voorbeelden van nadelige consequenties van decentralisatie liggen op het gebied van de gelijkheid tussen burgers en de rechtszekerheid. Voor dit paper belangrijker, is de kans dat de bescherming van de fysieke leefomgeving onder druk komt te staan. Want het is de vraag of de afdelingen milieu bij gemeenten wel voldoende *kennis* hebben om krachtig eigen beleid te ontwikkelen. Wellicht nog belangrijker is de mate waarin voldoende *prioriteit* aan deze milieubelangen wordt gegeven in het krachtenspel tussen de beleidsvelden, zeker gezien de populariteit van economische aspecten. Gemeenten die onvoldoende kennis hebben, of het liefst moeilijke en/of pijnlijke keuzes uit de weg gaan, kunnen zich gemakkelijk in vaagheid hullen. Dit met mogelijk 'reclamefolderbeleid' op milieugebied als gevolg.

Een andere mogelijke consequentie van het geven van meer verantwoordelijkheid aan lokale overheden, is dat deze dan langdurige en moeilijke overleggronden kunnen vermijden. Door a-priori beleid inhoudelijk aan te passen kan de schijn worden gewekt dat er geen conflict bestaat. Het gebiedsgericht werken vraagt juist om een constructieve communicatie tussen actoren, die nu wellicht wordt vermeden, of in plaats van constructief confronterend wordt.

Duidelijk wordt nu dat beleidsvernieuwing gericht op het gebiedsgericht beleid breder moet zijn dan een focus op alleen decentralisatie. De aandacht voor een horizontale verdeling van verantwoordelijkheden lijkt dan onder te sneeuwen, terwijl hierin juist veel potenties liggen. Bovendien blijkt decentralisatie flexibiliteit te bieden die tot 'misbruik' kan leiden. Dit is niet alleen ongewenst gezien de bescherming van de fysieke leefomgeving, maar dit kan ook averechts werken in het ondersteunen van een meer gebiedsgerichte werkwijze.

Voor dit paper vormt het aansluiten van beleidsvernieuwing op de gewenste horizontale deling van verantwoordelijkheden uitgangspunt. Daarbij is decentralisatie, zo zal blijken, onverminderd zinvol, maar niet zonder het in de praktijk ten dienste te stellen van het

versterken van het gebiedsgericht beleid via het stimuleren van de interactie op lokaal niveau. De nadruk in dit paper ligt op het beschrijven van de potenties van onderlinge interactie actoren, binnen en buiten de overheid, vanuit een beschouwing van besluitvorming als een *leerproces*. Voor een dergelijke beschouwingwijze wordt een theoretisch argument gepresenteerd, wat tevens aanleiding geeft voor het plaatsen van nuances bij de mate waarop open interactieprocessen vrij moeten worden gelaten. Dit paper is daarmee vrij abstract van aard en heeft als uiteindelijk doel te pleiten voor constructieve interactie tussen lokale actoren als drager voor gebiedsgericht beleid.

### *Leeswijzer*

In paragraaf twee wordt een drietal theoretische visies met elkaar verbonden, welke samen een argument vormen voor het ‘waarom’ achter het beschouwen van besluitvorming als leerproces. Deze visies geven daarnaast ook enkele antwoorden op de vraag ‘hoe’ dit kan worden ingevuld. In paragraaf drie staat het leren zelf centraal. In paragraaf vier wordt concreet duidelijk gemaakt dat het investeren in het creëren en onderhouden van relaties tussen actoren de basis kan vormen voor het ontwikkelen van gebiedsgericht beleid. In paragraaf vijf volgt een slotbeschouwing.

## **2. Van wisselwerking tot leerproces**

Voor het pleiten voor open interactieve vormen van besluitvorming bestaan verschillende argumenten. Het is niet moeilijk een aantal te noemen. Populair en politiek correct is het argument dat het democratisch is. Hierbij zijn weliswaar de nodige kanttekeningen te plaatsen, nog los van de vraag wat ‘democratisch’ is, het blijft echter een aantrekkelijk argument. Minder aantrekkelijk, maar niet minder waar, is het argument dat als bestaande, minder open, trajecten weinig effect sorteren, het wellicht zinvol is maar eens iets anders te proberen. Door het vraagstuk bespreekbaar te maken kunnen compromissen, of liefst zelfs fraaie ‘win-win’ situaties, dichterbij komen. Vervolgens is er ook nog de persoonlijke ervaring. Iedereen zal ongetwijfeld merken dat overleg met anderen vaak tot zinvolle nieuwe, soms ook verassende, inzichten leidt. Weliswaar weinig wetenschappelijk, maar wel aansprekend. Bovendien, ook de planningspraktijk toont aan dat overleg en interactie goed tot dergelijke resultaten kan leiden.

Argumenten te over voor het propageren van een open interactieve besluitvorming. Er is echter geen sprake van een solide wetenschappelijke basis, die zowel het waarom als het hoe duidelijk kan maken. Er zijn echter een drietal theorieën welke samen wel een sterke basis vormen. Reden dan ook om naar deze drie te kijken.

### *Statische en dynamische kwaliteit*

De meest abstracte theorie hangt samen met de visie van de filosoof/essayist Pirsig. In zijn speurtocht naar de betekenis van het begrip *kwaliteit* herkent Pirsig (1991) een tweedeling tussen een statische werkelijkheid, met statische kwaliteit omschreven, en een dynamische werkelijkheid welke met dynamische kwaliteit is omschreven. Een *evenwicht tussen beide kwaliteiten* is voor Pirsig de basis voor het spreken over kwaliteit in algemene zin.

*Statische kwaliteit* hangt samen met stabiele gevestigde waarden. Daarbij stelt Pirsig dat alles wat wij weten en in concepten hebben vastgelegd met statische kwaliteit samenhangt. Het gaat om zaken als cultuur, sociale normen, wetgeving, wetenschappelijke theorieën of taal.

*Dynamische kwaliteit* staat los van deze gevestigde waarden. Ze hangt samen met de directe zuivere ervaring en “overvalt je als een verrassing” (Pirsig 1991; 130). Het is volstrekt niet te definiëren en betreft een “vaag gevoel van iets beters”, en is de “pre-intellectuele snijkant van de werkelijkheid, de bron van alle dingen, volmaakt eenvoudig en altijd nieuw” (Pirsig 1991; 127).

Dynamische kwaliteit vormt een basis voor het losbreken uit gevestigde waarden of het vernieuwen van deze waarden, maar: “dynamische kwaliteit zonder statische verankering leidt tot chaos. Statische kwaliteit zonder dynamiek beperkt verdere groei en leidt tot veroudering en verval van gevestigde waarden” (Bouwer en Horlings 1992). Een evenwicht tussen statische en dynamische kwaliteit is dan ook de basis voor het bieden van ruimte voor vrije keuzes, ideeën en *ontwikkeling of evolutie* (Pirsig 1991). Daarbij functioneren statische waardepatronen als een stabiele basis waarin dynamische gewaarwordingen (ervaringen) worden vastgelegd. Een dynamische stap is immers zinloos zolang “er geen statisch patroon kan worden gevonden om die vooruitgang te vrijwaren voor een terugval in de condities die heersten voor deze stap werd gedaan” (Pirsig 1991, 160). Overigens is evolutie niet op voorhand als ‘vooruitgang’ te typeren, ook kan het ‘achteruitgang’ zijn.

#### *Complexiteitstheoretische visies*

De laatste decennia hebben zich een aantal wetenschappelijke en filosofische visies ontwikkeld rondom het begrip complexiteit. In plaats van de wereld te beschouwen vanuit een Newtoniaans perspectief van stabiliteit en evenwicht, is juist het ontbreken van evenwicht uitgangspunt. Het ontbreken van evenwicht wordt daarbij beschouwd als *bron van ontwikkeling en ordening* (zie o.a. Prigogine en Stengers 1990, Stacey 1996). Het is in hoog *dynamische* en *complexe* situaties, waar nieuwe structuren spontaan ontstaan, of zoals Kickert stelt: “evenwicht is stagnatie, is sterven. Orde ontstaat uit onevenwichtigheid. Toename van chaos leidt tot nieuwe orde” (1991; 31).

Dit perspectief is meer dan slechts een interessante theorie. Zo wijst Gleick (1987) in zijn boek ‘Chaos’ ook op de veel onderzochte en aangetroffen mogelijkheid dat situaties die zich ver uit evenwicht bevinden, kunnen ontwikkelen van een ogenschijnlijk chaotische situatie naar een situatie met een nieuwe orde. Dit besef is in de laatste decennia de basis gebleken voor een beter begrip van complexe systemen, zoals het weer of turbulentie, en voor besef van de ontwikkeling van complexe structuren (als organismen) uit ogenschijnlijk eenvoudige structuren (als DNA).

Ontwikkeling en evolutie vinden echter niet plaats daar waar sprake is van volledige chaos. Juist daar waar orde en chaos *naast elkaar* bestaan is ontwikkeling en evolutie te verwachten (zie o.a. Lewin 1992, Prigogine en Stengers 1990, Stacey 1996). Waldrop (1994) wijst in dit kader op een continuüm wat loopt van orde naar chaos, waarbij complexiteit zich juist daartussen bevindt (zie ook Lewin 1992). In ordelijke situaties zijn deterministische wetten van toepassing. Ontwikkelingen verlopen daar binnen randvoorwaarden, en er is sprake van veel rust en continuïteit (Prigogine en Stengers, 1990). In chaotische situaties is dit juist tegenovergesteld. Er zijn geen randvoorwaarden en ontwikkelingen zijn even ontastbaar en vluchtig als onvoorspelbaar. In geheel evenwichtige of chaotische situaties is ontwikkeling niet te verwachten, juist “at the edge of chaos, at the edge of disintegration, systems are capable of endless variety, novelty, surprise, in short, creativity” (Stacey, 1996: 342).

### *Sociaal constructivisme*

Een belangrijk uitgangspunt van het sociaal constructivisme is dat mens en werkelijkheidsbeeld niet zijn te scheiden. Dit houdt in dat “knowledge and value do not merely have objective existence in the external world, to be discovered by scientific inquiry. They are rather, actively constituted through social, interactive processes” (Healey 1997; 29). In plaats van een objectieve werkelijkheid is sprake van een door de mens zelf geconstrueerd werkelijkheidsbeeld wat *binnen* de mens is terug te vinden. Walmsley en Lewis lichten dit toe: “people cannot be independent of the world, (...) people come to know the world through their own consiousnes” (1993; 116).

Het plaatsen van ‘de’ werkelijkheid binnen de mens hoeft niet te leiden tot de conclusie dat deze zuiver individueel bepaald en subjectief is. Dit kan worden voorkomen door relaties te herkennen tussen individuele mensen, ‘agents’, en grotere ‘structuren’, als culturen en institutieverbanden. Wat mensen ‘vinden en denken’ staat niet los van datgene wat ze via interactie met anderen hebben opgedaan aan kennis, beelden en aan normen en waarden. Giddens wijst hier op met zijn structuratie theorie (zie o.a. Walmsley en Lewis 1993). De wederkerige relatie tussen individu en samenleving staat bij de structuratie theorie centraal. Deze relatie heeft zijn weerslag op de wijze waarop individuele agents denken en functioneren. De structuren worden dan ook gedeeld door meer, of zelfs alle, mensen.

De structuren worden bekrachtigd, gewijzigd en gevormd in de *menselijke interactie*. Structuren zijn dan ook geen op zichzelf staande entiteiten, maar zijn binnen de mens te herkennen: “structure is not something outside us. It is not an ‘action space’ within which we operate” (Healey 1997; 49). Het is voor mensen dan ook mogelijk de wereld op een vrije wijze ervaren, terwijl ze deze ervaringen weer inpassen in de stabiele structuren welke hiervoor de conceptuele ruimte bieden. De structurerende werking van cultuur, samenleving of institutionele verbanden hoeft dan ook niet verstikkend te zijn. Door de vrije individuele meningen, creativiteit en ontdekkingen zijn ze steeds weer te wijzigen (zie ook Stacey 1996). In de wisselwerking tussen stabiele intersubjectieve structuren en vrije individuele invloeden is verandering te verwachten. Het is juist in interactie dat deze wisselwerking optreedt.

### *Drie visies, één richting*

Het mogelijk een interessante analogie te herkennen tussen de visie van Pirsig en de complexiteitstheoretische visies. Beide duiden op het belang van een spanning tussen stabiele, conceptuele en statische krachten, en vrije dynamische krachten. Vanuit het sociaal constructivisme wordt deze spanning ook herkend. Deze spanning is dan gekoppeld aan de wisselwerking tussen de eigen ideeën en ervaringen van het individu en de grotere samenlevingsstructuren welke binnen mensen zijn terug te vinden. Daarbij is het de menselijke interactie van waaruit deze individuen invloed kunnen uitoefenen op het aanpassen van deze structuren. Mensen hebben de macht om elkaars werkelijkheidsbeelden te beïnvloeden; we hebben de potentie “to make sense together” (Forester 1989).

Voor de organisatie van besluitvormingsprocessen is dit interessant. Het is dan zinvol om vanuit een interactief proces te streven naar een juiste spanning tussen ordelijke statische en dynamische vrije krachten. Deze spanning is geassocieerd met het optreden van ontwikkeling, die meer concreet inhoud dat actoren van elkaar leren en dat besluitvormingsprocessen een *constructief* karakter kennen. Het spontaan optreden van ontwikkelingen vanuit de spanning tussen ordelijke statische en dynamische vrije krachten is, wat abstract, met de term

*zelforganisatie* aan te duiden. Meer concreet, en gekoppeld aan besluitvormingsprocessen, gaat het om leerprocessen.

### 3. Zelforganisatie en leren

Het meer abstracte zelforganisatie is te omschrijven als een "process in which the components of a system in effect spontaneously communicate with each other and abruptly cooperate in coordinated and concerted common behaviour" (Stacey 1996; 330). Een dergelijk proces treedt op in systemen welke complex van aard zijn (Waldrop 1994). Tot dergelijke complexe systemen behoren ook, de vaak dynamische en onvoorspelbaar verlopende, besluitvormingsprocessen (McElroy 2000). Het ligt dan ook voor de hand vormen van zelforganisatie binnen besluitvormingsprocessen, of ook andere interactieve processen, te verwachten. Stacey weet dit fraai te omschrijven:

*"As soon as a collection of people begin to interact with each other, say at a party, we find that particular attitudes, ideas, enthusiasms, propositions and issues emerge spontaneously within a very short time. People form themselves into groupings around say, some issues. One group may be for the issue and another against it. Soon the conversation will switch spontaneously to another issue and the groupings will spontaneously reform. No-one directs this process, nor does it move to a plan: it is a self-organising process. That process of spontaneous self-organisation can be seen quite clearly at a party, but it is also evident in all other human systems, including business organisations" (1996; 333).*

#### *Leren*

Het herkennen van vormen van zelforganisatie binnen besluitvormingsprocessen is mogelijk door het aan het begrip *leren* te koppelen (zie ook Lambooy 2002, Boonstra 2000, Stacey 1996, Jantsch 1980). Actoren kunnen uit zichzelf nieuwe interacties creëren, waardoor vernieuwing en stabiliteit kunnen ontstaan en leerprocessen op gang komen. Zelforganisatie is dan een "process of political interaction and group learning from which innovation and new strategic directions (...) may emerge" (Stacey 1996; 332). In dergelijke besluitvormingsprocessen is daadwerkelijk sprake van een constructief proces van 'making sense together' door actoren. Hiermee krijgen de abstracte visies van Pirsig en de complexiteitstheoretici een meer praktische uitleg.

Hoe leerprocessen daadwerkelijk verlopen is moeilijk te zeggen. Wel is duidelijk dat het met leren gaat om het ontwikkelen van nieuwe ideeën: "every new idea (or rule) that replaces an old one can be thought of as an innovation. Innovations that lead to changes in knowledge and practice can be thought of as learning events" (McElroy 2000; 15). Hoe deze ideeën ontstaan blijft echter behoorlijk ongrijpbaar.

Een gemakkelijke stelling is dat twee meer weten dan één. Onderlinge uitwisseling van kennis en ideeën leidt ook al tot wederzijds leren. Daarnaast bestaan de resultaten van leerprocessen bij interactie ook vaak uit meer dan de som der delen. In de eerste plaats is dan belangrijk te herkennen dat nieuwe ideeën samenhangen met *creativiteit*. Dit is als een dynamische frisse kracht te duiden die samenhangt met zaken als intuïtie, gevoelens en belevingen. Creativiteit kan in meer open interactieve processen worden gestimuleerd (zie o.a. Faludi 1973). Het gaat dan om de mogelijkheid elkaar onderling te inspireren en kruisbestuiving te laten plaatsvinden. Deze creativiteit, in wisselwerking met de meer statische kennis, gemeenschappelijke meningen en procedures, geeft een beeld van hoe leren vorm kan krijgen.

In de tweede plaats is het belangrijk dat er continu sprake is van *reflectie* op bestaande visies (zie o.a. Forrester 1989, Geurtsen 1996, Nijkamp 1996). Een meer frisse pluriforme blik op

bestaande kennis, ofwel een spanning tussen visies, is daarvoor nodig. Het gaat dan om *feedback* relaties tussen verschillende actoren. Malhotra (1997) herkent hierin de basis voor de ‘dynamic and continuously evolving nature of knowledge’.

Duidelijk is nu hoe interactie een belangrijke rol speelt bij leerprocessen. Daarbij is meer algemeen ook de rol van informatie als input voor leerprocessen belangrijk. Informatie kan doelgericht worden verzameld als basis voor het oplossen van vraagstukken en het evalueren van beleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderzoeken, metingen of monitoring. Daarnaast vormt informatie ook een brug tussen de interacterende actoren. Uitgewisselde kennis, meningen en ideeën zijn immers als informatiestromen tussen actoren voor te stellen. Doordat juist bij de actoren in het veld veel specifieke en waardevolle informatie over lokale vraagstukken aanwezig is, ligt de nadruk hier op deze tweede rol. Overigens wordt het belang van metingen en onderzoek hiermee niet ontkend.

#### *Interactie, maar niet zonder meer!*

Wat nu te doen? Natuurlijk ligt het voor de hand hier de stelling neer te leggen meer in open interactieve processen te werken. Zo simpel is het echter niet. Ten eerste vraagt niet elk vraagstuk om deze, toch vaak tijdrovende en energievretende, wijze van besluitvorming. Eenvoudige vragen zijn beter centralistisch en eenzijdig vanuit de overheid te benaderen, al dan niet gedifferentieerd naar specifieke gebiedstypen (zie o.a. Christensen 1985, De Roo 1999). Daar waar gebiedsgericht beleid zich echter richt op gebiedsspecifieke vraagstukken welke niet binnen een a-priori beleidskader passen, zijn de vragen lastiger. Daar zijn interactieve processen wel degelijk zinvol. Een tweetal punten is nu van belang.

Ten eerste is het nodig in staat te zijn de signalen uit de samenleving op te vangen. Het is daarom nodig te investeren in de relaties tussen overheidsafdelingen, belangengroepen en burgers. Op deze wijze kan een netwerk van actoren ontstaan waarbinnen al die vraagstukken die ergens binnen een maatschappelijke groepering leven, min of meer automatisch aan bod komen in de communicatie tussen deze actoren, waaronder de overheid. Signalen worden beter opgevangen, terwijl er tevens een institutioneel kader bestaat waarbinnen aan oplossingen kan worden gewerkt.

Een tweede punt is dat open interactieve besluitvormingsprocessen zelf geen processen worden waarbinnen de vrijheid hoogtij viert. Flexibele ad hoc planning, waarin het credo ‘we zien wel’ centraal staat, dient te worden vermeden. Daartoe is het belangrijk dat flexibiliteit niet te ver gaat. Een balans is nodig tussen meer vrije en dynamische factoren enerzijds, en stabiele statische factoren anderzijds.

Een sterk netwerk van onderlinge relaties is duidelijk nodig. Niet alleen om een kader te vormen waar overleg kan worden geïnitieerd en besluiten kunnen worden genomen, maar ook om geen ad hoc overlegstructuren te krijgen. Daarnaast is het nodig dat binnen het netwerk van relaties er voldoende aandacht blijft bestaan voor typisch statische elementen als procedures, gemaakte afspraken, formalisering of instituties. Het is vanuit deze achtergrond dat het investeren in zogenaamd ‘institutional capital’ zo belangrijk is.

#### **4. Institutional capital als toegevoegde waarde**

De termen ‘Relational’ of ‘Institutional capital’ zijn ontleend aan Healey (1997), die deze omschrijft als “an embodiment of the relational resources available in the social networks of

a place” (1997; 140). Het zijn deze ‘relational resources’ welke ze herkent als basis voor het voeren van planning op locale schaal: “Spatial and environmental planning, understood relationally, becomes a practice of building a relational capacity which can address collective concerns about spatial co-existence, spatial organisation and the quality of places” (1997;69). Deze netwerken zijn een basis voor het snel vormen van kaders waarbinnen besluitvorming kan plaatsvinden. Het gaat dan om “social networks which frame systems of meaning and provide intellectual, social and political capital” (1997; 84).

Op lokaal niveau, waar vraagstukken direct ingrijpen op de dagelijkse activiteiten van burgers en organisaties, is de waarde van institutional capital het grootst. Met institutional capital wordt niet gewezen op een vast netwerk van relaties wat bij het oplossen van vraagstukken is betrokken. Afhankelijk van de aard van het vraagstuk en de fase in het besluitvormingsproces veranderen namelijk netwerken van actoren. Wel biedt het institutional capital de ‘voorraad’ aan contacten en interacties van waaruit deze netwerken zijn op te bouwen. Bovendien vormt het de koppeling tussen de beleidsmatige benadering van vraagstukken en de dagelijkse praktijk waarin deze spelen.

Om institutional capital te kunnen opbouwen dienen verschillende beleidsvelden sterke contacten te ontwikkelen. Bovendien dient de lokale overheid tussen de overige actoren te gaan staan en een open en flexibele houding te hebben. Té veel is echter nooit goed. Dus te veel flexibiliteit ook niet. Om terug te komen op de abstractie van paragraaf twee: waar processen te vrij worden gelaten dreigt de chaos, terwijl het juist de rand tussen orde en chaos is waar ontwikkelingen plaatsvinden. Het vinden van de juiste *balans* is dan ook essentieel.

#### *Zoeken naar een balans*

Een belangrijk voordeel van open interactie is de ruimte voor creativiteit en kritische reflectie. Het eerste punt, creativiteit, is weliswaar belangrijk, maar de resultaten van creatieve processen zijn vaak in conflict met meer rationele eisen op bijvoorbeeld praktisch, financieel als organisatorisch gebied. Creativiteit dient dan ook vanuit een rationeel kader te functioneren. Het tweede punt betreft het belang van kritische reflectie bij aan het komen tot leerprocessen. Zonder voldoende commitment aan bestaande visies en beleid dreigt echter een weinig effectief besluitvormingsproces. Vooral de uitvoering van beleid kan dan onder druk komen. Faludi wijst dan ook op het bewaken van de lastige balans tussen *criticism* en *commitment*: “the balance between criticism and commitment is therefore always threatened from both sides, because there is always the danger of too much criticism and too little commitment or too much commitment and not enough criticism. The maintenance of this balance is a recurring problem (...)” (1973; 124).

Een ander voordeel van open interactieve processen betreft de mogelijkheid tot veel nieuwe inzichten en ideeën te komen. Het is echter wel belangrijk dat deze ook worden vastgelegd, nog los van het belang dat de processen zelf in enige mate een vaste continue structuur kennen. Vrij en informeel overleg is zinvol, maar ook is formeel en gestandaardiseerd werken nodig. Formele en gestandaardiseerde werkwijzen worden vaak met bureaucratie en routine geassocieerd (zie o.a. De Bruin 2000, Faludi 1973, De Roo 1999). Hiermee gaat er vooral een negatieve lading van uit. Formalisering en standaardisatie is echter ook te associëren met “een zekere vooruitgang (continuïteit) van het beleidsproces” (De Roo 1999; 121). Ze zijn van belang voor het kunnen besturen van organisaties, ook al staan ze op gespannen voet met een meer flexibele werkwijze (De Roo 1999).

De balans die moet worden gevonden kan meer algemeen ook worden omschreven met de termen 'hard infrastructure' en 'soft infrastructure' (Healey 1997). Met de 'harde' infrastructuur gaat het om de procedures, afspraken en normen. Formeel gestandaardiseerd werken samenhangend met commitment aan vigerend beleid en visies staan dan centraal. Met 'zachte' infrastructuur worden vooral de onderlinge relaties en interacties tussen mensen binnen en buiten organisaties bedoeld. Institutional capital dient een mix van beide te zijn. Zowel de informele contacten, als meer vaste afspraken, overlegkaders en te volgen procedures maken hiervan onderdeel uit. Tevens dienen wettelijke normen en standaarden te bestaan welke een kader vormen voor het inzetten van institutional capital.

#### *Gebiedsgericht beleid als aanvulling*

Het vinden van een uiteindelijke balans is lastig, maar vanuit het gebiedsgericht werken zijn hierover wel een aantal zinvolle dingen te zeggen. Ten einde gemeenten de mogelijkheid te geven in te spelen op lokale omstandigheden wordt via decentralisatie gepleit voor meer eigen verantwoordelijkheid. Hierin kan echter worden doorgesloten. Vooral de bescherming van de fysieke leefomgeving kan daardoor onder druk komen. Om vooral deze bescherming te waarborgen kan het bestaande generieke karakter van dit beleid wellicht dan ook beter enigszins worden gehandhaafd.

Door gebiedsgericht beleid te beschouwen als een vorm van beleid waarin de nationale uitgangspunten en normen ter discussie staan kan een levendige en kritieke reflectie op het beleid ter bescherming van de fysieke leefomgeving ontstaan. Deze kritiek dient echter niet te leiden tot een dualisme tussen de nationale en lokale schaalniveaus die resulteert in het vrij kunnen afwijken van generiek beleid. Het gebiedsgericht beleid kan juist een kader vormen waarbinnen eerst de mogelijkheden voor het invullen van bestaande oplossingsruimte wordt nagestreefd. Overleg is hierbij ook van groot belang. Pas indien er onvoldoende oplossingsruimte bestaat, lijkt afwijken een optie. Dit systeem vormt dan sterke gelijkenis met de Stad & Milieu benadering.

Bij het eventuele afwijken van generiek beleid blijft het belangrijk dat dit niet ad hoc en vanuit volledige vrijheid gebeurt. Daarom zijn randvoorwaarden nodig, waarbij het voor de hand ligt deze zowel inhoudelijk als procedureel in te vullen. Bij het stellen van procedurele randvoorwaarden zal de legitimiteit van de gewenste afwijking een grote rol spelen. Door juist een sterke sociale setting te hebben waarbinnen het besluit tot stand is gekomen, kan op het traject van eventuele procedurele randvoorwaarden veel winst worden geboekt. Investeren in institutional capital is opnieuw zinvol.

#### **5. En nu?**

De gevaren van het geven van te veel macht aan lokale overheden nopen op een heroverweging van de wijze waarop de overheid inspeelt op de behoefte aan gebiedsgericht werken. Het risico is reëel dat de nationale overheid slechts verantwoordelijkheden afschuift naar overheden die nog minder in staat zijn het vraagstuk op te lossen als zichzelf, met vaag en ineffectief 'reclamefolderbeleid' als eventuele consequentie. Bovendien is er de mogelijkheid dat overheden beleid inhoudelijk vrij gemakkelijk kunnen aanpassen. Door inhoudelijk relatief vrij te differentiëren kunnen ze (bewust of onbewust) gemakkelijk potentiële problemen uit de weg gaan door normen op te rekken en daarmee beleid a-priori, zonder overleg met belanghebbenden, aan te passen. De omschreven potenties van interactieprocessen gaan verloren, terwijl het maar de vraag is of burgers dit accepteren. De

vraag is of problemen zo worden vermeden of zelfs opgezocht. Laat staan dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving er beter op wordt.

Een dergelijk doembeeld hoeft echter geenszins bewaarheid te worden. Door de juiste randvoorwaarden te stellen is veel mogelijk. De behoefte aan decentralisatie wordt dan ook niet ontkend. Sterker, decentralisatie kan wel degelijk een meerwaarde betekenen, voor zover het al niet noodzakelijk is. Maar het dient dan niet te gaan om het afschuiven van verantwoordelijkheden. Veel meer dient decentralisatie zich dan te richten op het delen van verantwoordelijken. In plaats van verantwoordelijkheden *af te schuiven* is het nu de bedoeling dat de betrokkenen gezamenlijk *aanschuiven*. Verantwoordelijkheden worden dan gedeeld, zowel tussen de verschillende overheidsniveaus, als tussen de verschillende bij vraagstukken betrokken overheidsafdelingen en actoren. Hiermee wordt niet een chaotische en ad hoc planningspraktijk gecreëerd, maar wordt wel de zo belangrijke flexibiliteit geboden zodat dé drager voor het gebiedsgericht werken zijn waarde kan bewijzen: het institutional capital.

### Literatuurreferenties

- Boonstra, J.J. (2000) *Lopen over water; Over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*, Vossiuspers, Amsterdam.
- Bouwer, K. en L.G. Horlings (1992) Ruimte en milieu, gebiedsgericht beleid als instrument voor kwaliteit, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, Delwel Uitgeverij, Den Haag, nr. 2 (extra), jaargang 73, pp. 24-29.
- Bruin, J.A. de (2000) *Processen van veranderingen*, Inaugurale rede Technische Universiteit Delft, Lemma, Utrecht.
- Christensen, K.S. (1985) Coping with Uncertainty in Planning, in: *Journal of the American Planning Association*, Vol. 51(1), pp 63-73.
- Faludi, A. (1973) *Planning theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Forester, J. (1989) *Planning in the face of power*, University of California Press, Berkeley (USA).
- Geurtsen, A. (1996) *Situatie- afhankelijke informatievoorziening, een onderzoek naar het verduidelijken van de relatie tussen situatie en informatieverzorging*, Drukkerij Elinkwijk, Utrecht.
- Gleick, J. (1998) *Chaos; The amazing science of the unpredictable*, Vintage, Londen.
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning; Shaping places in fragmented societies*, Macmillan Press Ltd., Londen.
- Jantsch, E. (1980) *The Self-Organizing Universe; Scientific and Human Implications of the Emerging Paradigm of Evolution*, Pergamon Press, Oxford.
- Kickert, W.J.M. (1991) *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek; Over management van complexe netwerken bij de overheid*, inaugurele rede, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Lambooy, J.G. (2002) *Ruimte voor complexiteit; Over veranderende structuren, zelf-organisatie en netwerken in de economische geografie*, Bergdrukkerij, Amersfoort.
- Lewin, R (1992) *Complexity, life at the edge of chaos*, Maxwell Macmillan International, New York, New York, Oxford, Singapore, Sydney.
- Malhotra, Y. (1997) Knowledge Management in Inquiring Organisations, in: *Proceedings of 3rd Americas Conference on Information Systems*, Indianapolis, pp. 293-295.
- McElroy (2000) Integrating Complexity Theory, Knowledge Management and Organizational Learning, in: *Journal of Knowledge Management*, MCB University Press, Bradford, Vol. 4, nr. 3, pp 195-

- Pirsig, R.M. (1991) *Lila; Een onderzoek naar zeden*, Uitgeverij Contact, Amsterdam.
- Prigogine, I., I. Stengers (1990) *Orde uit chaos; De nieuwe dialoog tussen de mens en de natuur*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam.
- Roo, G. de (1999) *Planning per se, planning per saldo; Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Stacey, R.D. (1996) *Strategic Management and Organisational Dynamics*, Pitman Publishing, Londen.
- Waldrop, M.M. (1994) *De Rand van Chaos, Over complexe systemen*, Uitgeverij Contact, Amsterdam.
- Walmsley, D.J. en G.J. Lewis (1993) *People and Environment: Behavioural Approaches in Human Geography*, John Wiley & Sons Inc., New York, New York.