

ZIJLICHT

op toekomstonderzoek

Vier casus

U)RR



WERKDOCUMENT 2

STUURGROEP TOEKOMSTONDERZOEK EN STRATEGISCH
OMGEVINGSBELEID



November 2001

Initiatiefnemers van het project zijn RMNO en InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agroduster

Financiers: cos en de WRR

De Stuurgroep T&O bestaat uit: voorzitter prof. dr. J. Bouma (raadslid WRR), dr. G.J. Kronjee (WRR), dr. H.C. van Latesteyn (LNV), dr. A.N. van der Zande (Alterra), prof. dr. P. Rademaker (TU Twente), Prof. dr. R.J. in 't Veld (RMNO), Drs. J.J. Modder (NIROV), dr. ir. A.P. Verkaik (InnovatieNetwerk), ir. C. Lever (VROM), drs. H. Schartman (voorheen V&W nu BZK).

De Stuurgroep dankt ook drs. H.J.M. van Alphen (RMNO) en dr. H. Hetsen (InnovatieNetwerk) voor hun inbreng.

Projectsecretariaat:

drs. J. Saris (directeur De Stad B.V.) en drs. T. Metze (De Stad B.V.) en
drs. V. Valkeman (De Stad B.V.)

*De nieuwe naam van de NRLO is InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agroduster
De NRO is opgegaan in de RMNO*

ISBN 90-75095-86-4

VOORWOORD

De Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid (T&O) is verheugd dat zij na Terugblik op toekomstverkenningen' een tweede werkdocument kan presenteren. In dit document staan de resultaten van vier onderzoeken die in opdracht van de Stuurgroep zijn uitgevoerd door verschillende onderzoeksinstituten. De casus leggen samen de empirische basis onder de procesvereisten en kennisvereisten voor toekomstonderzoek die de Stuurgroep in het 'Handorakel voor toekomstonderzoek' formuleert.

De Stuurgroep heeft bij het uitbesteden van de onderzoeken gezocht naar een variatie in de vragen en aanpak. Iedere casus belicht een ander probleem in de relatie tussen toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid. Aan de orde komen de woonmilieus in de Zuidvleugel van de Randstad, het nationale verkeer- en vervoersbeleid, de toekomst van de provincie Brabant, en de waterhuishouding van de Deltametropool. Steeds is een aspect van de relatie tussen toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid onderwerp van onderzoek.

Door de grote variatie in de onderzoeksvragen is het niet mogelijk om een vergelijking tussen de vier casus te maken. Geprobeerd is om vier van de bestaande *best practices* te analyseren. De onderzoekers hebben meestal gekozen voor een verrissende, en soms zelfs ronduit innovatieve benadering, waarmee, naar onze mening, aan het toekomstonderzoek een wezenlijk vernieuwende bijdrage kan worden geleverd.

De vier onderzoeken zijn mede mogelijk gemaakt door de inzet van een groot aantal betrokkenen. In de eerste plaats spreekt de Stuurgroep veel dank uit voor de bestuurlijke opdrachtgevers. Zij hebben samen de helft van de onderzoekskosten voor hun rekening genomen. Bovendien hebben zij als deelnemers in de begeleidingscommissies een belangrijke bijdrage geleverd aan de monitoring en becommentariëring van de onderzoeken.

Daarnaast bedankt de Stuurgroep alle deelnemers aan de miniconferenties voor hun commentaar op de tussentijdse resultaten. Dit geldt ook voor alle deelnemers aan de 'Koppeldagen', die in mei 2001 georganiseerd zijn om de onderzoeksresultaten aan de Stuurgroep, aan de vier begeleidingscommissies, en aan de vier onderzoeksgroepen te presenteren.

Tot slot spreken wij dank uit aan de onderzoekers die in de buitengewoon korte tijd die ter beschikking stond complexe vraagstukken hebben onderzocht.

Prof J. Bouma
Voorzitter Stuurgroep T&O

INHOUDSOPGAVE		
Voorwoord		3
Deel I Algemeen		7
1 De inleiding op het zijlicht		9
1.1 De aanleiding		9
1.2 Criteria voor de keuze van de casus		10
1.3 Verscherping van de vraagstellingen		11
Deel II De casus		15
2 De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen		17
	<i>G. Dijkink, M. Hajer, M. de Jong, W. Salet (AME)</i>	
2.1 Introductie		19
2.2 De uitdagingen voor de Zuidvleugel		22
2.3 Analytische uitgangspunten: instituties en discoursen		36
2.4 Discoursen: beleidsnota's en discussies over wonen in de Zuidvleugel		46
2.5 Bestuur in praktijken		64
2.6 Discoursformatie in de Hoeksche Waard		84
2.7 Instituties en discoursen op de Zuidvleugel?		93
Literatuur		107
De conclusies van de begeleidingscommissie zoals voorgelegd aan de stuurgroep tijdens de koppeldagen		111
3 Van A naar beter inzicht? Over de rol van onderzoek in het mobiliteitsbeleid		113
	<i>H. Verheul, M. van Roost, E. ten Heuvelhof</i>	
3.1 Inleiding		115
3.2 Het nieuwe paradigma in het verkeers- en vervoersbeleid	116	
3.3 reconstructie van de beleidsomslag in het NWP		122
3.4 Analyse: de invloed van onderzoek op de paradigmawisseling		132
3.5 Evaluatie: interactie van onderzoek en beleid bij paradigmawisselingen		139
3.6 Conclusies		147
Literatuur		151
Bijlagen		154
De conclusies van de begeleidingscommissie zoals voorgelegd aan de stuurgroep tijdens de koppeldagen		155

4	Kennis maken met Brabant: leren leren van een toekomstverkenning	157
	<i>E.J.Th. van Hout, V.P. van Stipdonk, P.HA. Frissen</i> (Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering KUB)	
4.1	Inleiding	159
4.2	Leren van Brabant 2050: kennis en kunde	168
4.3	Leren van Brabant 2050: de doorwerking van kennis en kunde	179
4.4	Leren leren van Brabant 2050: de provincie als lerende organisatie	200
4.5	Samenvatting: leren leren van een toekomstverkenning	212
	Literatuur	219
	Bijlagen	221
	De conclusies van de begeleidingscommissie zoals voorgelegd aan de stuurgroep tijdens de koppeldagen	223
5	Perspectief op beleidsvorming Waterhuis houding in de Deltametropool	225
	<i>U. Blom, E. Kuypers, L. Lemmers (B&A Groep)</i>	
5.1	Perspectief op beleidsvorming	227
5.2	Waterhuishouding in de 21 ^{ste} eeuw: inhoud en proces	238
5.3	Het metropoolniveau	246
5.4	Postzegel- en regioniveau: Casus Zuidplaspolder en Leiden	268
5.5	Het vervolg: verkenningen en andere plannen	280
5.6	Perspectief op beleid: conclusies en aanbevelingen	289
	Literatuur	307
	Bijlagen 310	
	De conclusies van de begeleidingscommissie zoals voorgelegd aan de stuurgroep tijdens de koppeldagen	322
	Deel III Interactie	325
6	Het verslag van de koppeldagen	327
a.	Methodologie voor toekomstonderzoek	327
b.	Casus	332
7	Conclusies van de stuurgroep	339
	Bijlagen	343

DEEL I ALGEMEEN

1 DE INLEIDING OP HET ZIJLICHT

1.1 DE AANLEIDING

In het eerste werkdocument 'Terugblik op toekomstverkenningen', deed de Stuurgroep T&O verslag van het ex post onderzoek naar de recente generatie toekomstverkenningen. In de tweede helft van de negentiger jaren kon de scepsis over de voorspellende waarde van toekomstonderzoek niet verhinderen dat elke zichzelf respecterende overheidsinstelling een toekomstverkenning liet verrichten. In deze nieuwe generatie toekomstverkenningen is op vele manieren getracht recht te doen aan deze onzekerheden, aan de complexiteit van het omgevingsbeleid, en aan nieuwe sturingsfilosofieën en methodologische inzichten.

In 'Terugblik op toekomstverkenningen' is een conceptueel kader geformuleerd voor een reconstructie van de relatie tussen toekomstonderzoek en het strategisch omgevingsbeleid in zes casus (Woonverkenningen, Questa, Nederland 2030, Natuurverkenningen 97, Scenario's voor landbouw en ruimtegebruik en Brabant 2050). Het conceptueel kader bevat drie ideaaltypen relaties tussen willen, weten en kunnen. Dit waren drie modellen: een hiërarchisch model, een transactiemodel en een netwerkmodel. In het hiërarchisch model bestaat een primaat van de politiek: het willen. Kennis dient om te kunnen wat gewild wordt. In het transactiemodel wordt kennis benut om te kunnen wat (anderen) willen. Het netwerkmodel bevat elementen van zowel het hiërarchische model, als het transactiemodel, en heeft zijn eigen karakteristiek, omdat het interdependentie centraal stelt. Kennis in dit model staat in interactie met willen en kunnen. Uit de reconstructie bleek dat in de zes toekomstverkenningen het willen, weten en kunnen vervlochten en ontvlochten werden. Vaak ging het om een combinatie van mogelijke, waarschijnlijke en wenselijke toekomstbeelden. Soms was er sprake van een tamelijk ondoordachte menging van kennis over trends, denkbare ontwikkelingen en wensbeelden. Het conceptuele kader in 'Terugblik op toekomstverkenningen' was vooral hand-

9

j
zaam voor de reconstructie van het proces van verkennen. Dit riep, onder andere

j
tijdens de conferentie in maart 2000, de vraag op naar de inhoudelijke doelstellingen van een verkenning, en de methoden. De werkgroep Methodologie, onder leiding van R. in 't Veld, werd door de Stuurgroep in het leven geroepen om de methodologische aspecten van toekomstonderzoek voor beleid te beschouwen. Haar resultaten zijn te vinden in 'Eerherstel voor Cassandra'. Zie voor een overzicht van de projectstructuur van het hele T&O-project bijlage 1.

Na 'Terugblik op toekomstverkenningen' werd ook de vraag pregnanter hoe een effectieve overdracht van toekomstverkenningen aan strategisch omgevingsbeleid gerealiseerd zou kunnen worden. De Stuurgroep besloot om zich ook te richten op de voorwaarden voor een effectieve vervlechting en ontvlechting van toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid. Deze voorwaarden zijn gezocht in vier, uitdrukkelijk verschillende, ex ante casus.

De onderzoekers per casus kregen vrijheid in het interpreteren van de opdracht van de Stuurgroep, daarbij terzijde gestaan door de begeleidingscommissies. De voorzitters van de begeleidingscommissie waren allen Stuurgroepleden, en zij hadden de uitdrukkelijke taak de relatie met de rest van het T&O project te blijven leggen. In paragraaf 1.3 vindt u een verantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen per casus en hun onderlinge verhouding.

We starten met een verantwoording van de keuzen voor de casus.

1.2 CRITERIA VOOR DE KEUZE VAN DE CASUS

De Stuurgroep formuleerde vijf criteria waaraan de casus moesten voldoen. Ten eerste moesten zij gaan over: *Stad en Land* omdat het omgevingsbeleid zowel de sectoren, milieu, verkeer en vervoer, landbouw, natuur en ruimte betreft, als de verschillende lagen' daarbinnen, bodem-water, netwerken en occupatie. Ten tweede moest de casus betrekking hebben op een complexe problematiek waarin meerdere actoren, die sterk van invloed kunnen zijn op de voortgang van het project en de keten van handelingen, identificeerbaar zijn, kortom, een *multi-actor* bestuurlijk omgeving betreffen. Ten derde moest de casus *Experimenteel* zijn, in die zin dat de verschuiving in de sturingsfilosofie enerzijds, en de onderzoeks-10 ---theorie anderzijds, zichtbaar was en aanleiding gaf voor een experimentele aanpak, die innoverend is met betrekking tot de vervlechting van onderzoek en strategisch beleid. Ten vierde moesten de casus een bepaalde *bestuurlijke relevantie* hebben. Om dit te garanderen werd als eis gesteld dat er een bestuurlijke mede opdrachtgever, en liefst meer dan één, medefinancier werd van het onderzoek in de casus(zie bijlage 4). De bestuurlijke opdrachtgever diende ook belang te hechten aan een experimentele relatie tussen beleid en onderzoek. Tot slot moesten alle casus een *momentum* hebben, zodat de resultaten iets op konden leveren dat voldeende relevant is voor het werk van de Stuurgroep.

Op deze wijze zijn de vier casus geselecteerd:

- Wonen in de Zuidvleugel, mede gefinancierd door het ministerie van VROM en de provincie Zuid-Holland;
- Het NWP, mede gefinancierd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- Brabant 2050, mede gefinancierd door de provincie Brabant;
- Waterhuishouding in de Deltametropool, mede gefinancierd door De Waterschappen, STOWA, Habiforum.

Deze casus voldoen allemaal in meer of mindere mate aan de vijf criteria. In de keuze heeft de nadruk gelegen op de bestuurlijke relevantie, het momentum, en op het criterium omgevingsbeleid. Ieder van de casus diende een ander aspect van de algemene vraagstelling voor de casus (zie de volgende paragraaf over de vraagstelling). De casus leveren de empirische ondersteuning van de aanbevelingen en voorstellen die de Stuurgroep doet in haar slotdocument. We merken op dat het ex ante karakter van het onderzoek niet in alle casus is gerealiseerd. De casus zijn

(gedeeltelijk) evaluaties of analyses van toekomstonderzoeken in de bestuurlijke context.

De resultaten van het onderzoek konden wel aanleiding geven voor de opdrachtgevers om het proces te veranderen.

Het bleek moeilijk om in de complexe trajecten als een vijfde wiel aan de wagen te interveniëren en daarna de gevolgen van de ingreep te onderzoeken. In de selectie van de casus is daarom ook gezocht naar praktijken die aansloten op de leerpunten uit de Terugblik die aanleiding hadden kunnen geven tot een interventie in het traject, bijvoorbeeld de toepassing van ontwerpend onderzoek om tot nieuwe coalities te komen.

1.3 VERSCHERPING VAN DE VRAAGSTELLINGEN

De algemene vraagstelling

De Stuurgroep heeft, naar aanleiding van de resultaten uit de ex post analyse en de conferentie, besloten tot twee wijzigingen in het ex ante traject. Zoals we al zagen, is in de ex ante casus niet gekozen om leerervaringen rechtstreeks te 'toetsen' in de casus. De Stuurgroep initieerde geen ingreep op lopende projecten. Alleen in overleg met de mede-opdrachtgevers werd een interveniërend onderzoek ondernomen. Wel was de Stuurgroep zich er van bewust dat ook een onderzoek vanaf de zijlijn invloed heeft op het lopende traject.

n

Een tweede aanpassing in het ex ante traject was de formulering van de onderzoeksvraag voor alle ex ante casus. In plaats van de vraag: *'op welke wijze gebruik wordt gemaakt van toekomstonderzoek en (hoe) opent toekomstonderzoek nieuwe strategische mogelijkheden'*, is de vraag voor de ex ante casus geworden:

*'hoe wordt lange termijn informatie gebruikt in korte termijnbeslissingen en hoe zou die informatie gebruikt kunnen worden?'*⁹

De Stuurgroep heeft deze wijziging aangebracht om dat de eerste vraagstelling te veel beperkingen op zou leggen aan de ex ante casus. De vraag naar strategische mogelijkheden komt als subvraag van de nieuwe probleemstelling aan bod (zie bijlage 2 voor de verschuivende vragen van het project T&O).

In de ex ante fase van het project T&O wilde de Stuurgroep leren van bestaande ervaringen. Met name de vragen 'hoe' toekomstonderzoeken nu worden gehanteerd, en of zij de doelen realiseren die zij hebben, stonden in deze fase centraal. In tweede instantie werd de vraag waarom de doelen van het ene onderzoek wel, en van het andere niet, worden gerealiseerd interessant.

Dit werkdocument over de ex ante onderzoeken deel bestaat uit: vier empirisch beschrijvende onderzoeken over casus waarin van verschillende soorten toekomst-

onderzoek gebruik wordt gemaakt met verschillende (korte termijn) doelen. Per casus worden daaraan de conclusies van de begeleidingscommissies toegevoegd.

De vraagstelling per casus

De begeleidingscommissies die per casus zijn samengesteld uit een Stuurgroep, de mede-opdrachtgevers en soms ook nog een onafhankelijk deskundige, hebben in een discussie over *de callfor offers* de vraagstelling gepreciseerd¹. Vier onderzoeksinstituten (twee universiteiten en twee commerciële bureaus) zijn per casus uitgenodigd om een offerte uit te brengen. Zij kregen de kans om zich te laten informeren in een wagenhalfuurtje.

De begeleidingscommissie stelde een aantal criteria op voor de keuze van de onderzoeksinstituten (zie bijlage 4) en op basis daarvan zijn er vier opdrachten afgegeven. In de meeste casus volgde daarna nog een aanscherping van de vraagstelling door de onderzoekers in overleg met de begeleidingscommissie per casus. De vraagstellingen, zoals door de onderzoekers gehanteerd, zijn als volgt:

- *Casus Woonmilieus in Zuidvleugel van de Randstad*
Hoe zijn nieuwe discoursen over woonmilieus institutioneel gevormd? Welke reële coalities hebben zich rond nieuwe perspectieven gevormd, en hoe worden gegroeide normatieve verwachtingen onder de actuele omstandigheden in de nieuwe concepten geherinterpreteerd en gerecombineerd?
- *De paradigmawisseling in het mobiliteitsbeleid van het NWP*

12--- Wordt de verschuiving in doelstellingen van het ministerie van V&W (in vergelijking met het SWII) veroorzaakt door een verschuiving in kennis (weten),
----- verwachtingen (kunnen), of wensen (willen) bij het ministerie en actoren in haar directe omgeving?

- *De lerende provincie in het proces van Brabant 2050*
Kan de provincie Noord-Brabant een lerende organisatie zijn (en waarom), en kan zij ook leren van de resultaten uit (onder andere het maatschappelijk debat met andere actoren) het proces van Brabant 2050?
- *De waterhuishouding in de Deltametropool*
Onder welke condities kan ontwerpend toekomstonderzoek bijdragen aan strategische beleidsvorming? Hoe worden de resultaten uit ontwerpend onderzoek over de waterhuishouding in de Deltametropool gebruikt bij het opstellen van strategisch beleid voor de middellange termijn? Of, en hoe, wordt deze informatie gebruikt bij beslissingen op korte termijn, dan wel zou die gebruikt kunnen worden?

Deze vier vraagstellingen zijn door de Stuurgroep geaccordeerd, en op grond daarvan zijn de opdrachten verstrekt voor het onderzoek. De begeleidingscommissies hebben over het algemeen in een viertal bijeenkomsten per onderzoek de voortgang van de werkzaamheden gevolgd en besproken (bij de gunning, halverwege, op een miniconferentie en bij de vaststelling van het eindrapport).

NOTEN

In de 'opzet van het slotdocument' (december 2000) staat dat in de vier ex ante analyses wordt:

- a gekeken naar de institutionele neerslag van vergaarde kennis, wensen en mogelijkheden over wonen in de Zuidvleugel in coalities, en of dit tot vernieuwingen in besluitvorming leidt (casus Zuidvleugel, werkdocument 2a);
- b gekeken naar de rol van 'weten', 'kunnen' en 'willen' in de formulering van verkeer- en vervoersbeleid wordt verder verkend (casus NWP, werkdocument 2b);
- c ook gekeken in hoeverre een provinciale organisatie binnen haar eigen organisatie en in beleid kan leren van toekomstverkenningen (casus Brabant 2050, werkdocument 2c);
- d meer kennis vergaard over het gebruik van ontwerpstudie toekomstonderzoek op drie niveaus en bij agendering van de lange termijn waterproblematiek bij korte termijn beslissingen (casus Waterhuishouding in de Deltametropool, werkdocument 2d).

DEEL II DE CASUS

2 DE ZUIDVLEUGEL VAN DE RANDSTAD: INSTITUTIES EN DISCOURSEN

AUTEURS:

G. Dijkink
M. Hajer
M. de Jong
W. Salet

Amsterdam studycentre for the Metropolitan Environment (AME)

VOORWOORD

Het voorliggende onderzoek naar *Instituten en discoursen op de Zuidvleugel* is verricht door vier onderzoekers van het Amsterdam studycentre for the Metropolitan Environment (AME) in opdracht van vier opdrachtgevers die voor dit doel een samenwerking zijn aangegaan. Het betreft de Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid (zelf een consortium van toekomstgerichte instellingen dat onder auspiciën van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) nieuwe wegen verkent om toekomstonderzoek en strategisch beleid beter op elkaar te betrekken), de provincie Zuid-Holland, de Rijksplanologische Dienst en de directie Volkshuisvesting van het ministerie VROM*. Het onderzoek maakt als zodanig deel uit van een breder onderzoeksprogramma dat door bovengenoemde Stuurgroep onder leiding van de WRR is opgezet.

Voor de begeleiding van het onderzoek werd een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit dr. H. Van Latesteijn (voorzitter), drs. J. Saris (secretaris) en drs. T. Metz (secretaris), ir. P. Hordijk, mr. N. Van Ravesteijn, dr. J. Goedman, drs. L. Genet, ir. C. Lever, prof. dr. A.M.X Kreukels. De auteurs zijn de leden van de Begeleidingsgroep zeer erkentelijk voor hun inspirerende bijdragen. Concepten van het onderzoek zijn tevens besproken in het bredere programmaberaad van de Stuurgroep Toekomstonderzoek & strategisch Omgevingsbeleid (T&O). Voorts werd door de WRR een expertmeeting georganiseerd over een tussentijds concept van het rapport. Deze en andere initiatieven hebben ertoe geleid dat het onderzoek zelf als een leerproces kan worden beschouwd.

Op deze plaats willen wij ook onze grote dank uitspreken aan degenen die in het kader van het onderzoek zijn geïnterviewd. Het betreft: in het bijzonder ir. P. Hordijk, mr. P. Noordanus, prof. dr. ir. H. Priemus, ir. J. Schrijnen, ir. S. Verschuuren. Zij hebben ons veel ervaringskennis verschaft die het mogelijk maakte in de veelheid van plannen, voornemens en projecten de 'eigenlijke betekenissen*' te achterhalen. Veel dank zijn we tenslotte verschuldigd aan de onvermoeibare studentassistenten Joram Grunfeld en Maud van der Wiel

Amsterdam
2001

2.1 INTRODUCTIE

Een van de meest spraakmakende publicaties van de vermaarde Britse planner Sir Peter Hall is het boek *Great Planning Disasters*. Het was de uitkomst van een grootscheeps onderzoek dat grotendeels midden jaren zeventig plaats had gevonden, maar uiteindelijk in 1980 werd gepubliceerd. In *Great Planning Disasters* werd een aantal majeure besluiten geanalyseerd waar zeer substantiële investeringen mee waren gemoeid: de ontwikkeling van de Concorde, de derde luchthaven voor Londen, een plan voor nieuwe snelwegen in en rond Londen, het Sydney Opera House, het BART vervoerssysteem in San Francisco, de nieuwbouw voor de British National Library en de bouw van nieuwe universiteiten in California. Hall stelt dat de besluitvorming in deze gevallen kon worden begrepen als uitkomst van de interactie tussen drie belangrijke groepen van actoren: de lokale gemeenschap, de bureaucratie en de politiek. Geen van drieën kwam er goed van af. De beperkte kijk van de bureaucraat, de zelfzuchtigheid van de belangengroepen en de stemmenmaximaliserende politici: alle drie droegen bij aan, wat Irving Janis ooit introduceerde als wetenschappelijk studieobject, een *policy fiasco* (1972, vgl. ook Bovens en 't Hart 1996). Uiteindelijk verklaarde Hall het fenomeen van 'rampen in de planning' (*Great Planning Disasters*), waarbij critici geen poot aan de grond kregen en de kosten uiteindelijk gierend uit de hand liepen, aan de hand van de kracht van coalitievorming tussen bureaucraten en politici die zich tegen weerstand wisten te immuniseren en bepaalde plannen konden doorduwen.

Great Planning Disasters wordt gerekend tot de klassiekers van de moderne planningliteratuur. Dit maakt het des te interessanter dat het theoretisch kader van het boek in feite niet erg robuust is. Het boek behandelt de planning als een proces van interactie tussen verschillende actoren maar laat grotendeels de vraag naar waarden ('values') onbesproken. Interessant genoeg was het Sir Peter Hall zelf die deze omissie een paar jaar later aan de orde stelde (Hall 1982). Bij nader inzien, zo meende Hall, was het misschien niet zozeer de 'bureaupolitiek' en de strijd tussen actoren die de grote rampen verklaarden, alswel de dynamiek van waardenoriëntaties die zich gedurende de planningsperiode afspeelde. Een aantal van de voorbeelden uit zijn boek handelt inderdaad over typisch grootschalige projecten die in de jaren zestig waren uitgedacht en opgezet maar moesten worden uitgevoerd in de periode van na '1968'. Het snelwegennet rond Londen was in beginsel zeker geen inzet van conflicten tussen de genoemde groepen actoren. De nieuwe gebiedsautoriteit (de Greater London Council) had zich zelfs met overtuiging achter het plan van zijn politieke voorgangers geschaard en de publieke opinie was bovendien zeer positief gestemd over het nemen van dure, ingrijpende, maatregelen ter verlichting van de verkeerscongestie. Iedereen bleef enthousiast totdat gedetailleerde plannen huizen en buurten begonnen te bedreigen. Toch was het geen kleine groep actievoerders die een spaak tussen de wielen van de planuitvoering stak.

Plotseling bleek hoezeer de waardenoriëntatie van uiteenlopende groepen actoren veranderd was. In zijn reflectie stelde Hall dat juist het gebrek aan begrip voor dergelijke processen van dynamiek in maatschappelijke waarden uiteindelijk wellicht meer verklarende kracht zou kunnen hebben dan zijn — in wezen klassiek politicologische — analyse van 'belangenpolitiek' (zie voor een kritiek ook Schwarz & Thompson 1990).

De betekenis van waardenoriëntaties voor de beleidsontwikkeling is ook in de psychologie onderkend. De psycholoog Irving Janis heeft grote beleidsfiasco's verklaard uit het 'groupthink' syndroom waaraan gesloten groepen besluitvormers zouden lijden die onder hoge druk beslissingen moeten nemen (zoals een 'oorlogs kabinet'). Janis' theorie is niet zonder meer toepasbaar op besluiten die 'welover wogen' en met ruime inspraak worden genomen zoals op het gebied van de ruimtelijke ordening. Maar de door Janis bestudeerde cases geven wel een verrassende kijk op een aspect dat ook bij veranderende waardenoriëntaties aan de orde is: de betrekkelijke rol van kennis en informatie. Zoals één van de slachtoffers van groupthink rond een internationale crisis verklaarde: 'ik begrijp achteraf niet waarom ik instemde met een besluit terwijl de feiten zo'n andere taal spraken' (Janis 1972, p. 39). Inderdaad, 'achteraf, want het verschijnsel 'groupthink' geeft aan dat een groep actoren onder bepaalde omstandigheden het zicht op het geheel ontnomen is: het is de onderlinge interactie in de groep die bepaalde feiten doet oplichten maar andere feiten marginaliseert.

Waardenoriëntaties spelen ook buiten dergelijke crisissituaties een belangrijke rol. Wat men zich bij kleine groepen nog simpelweg kan voorstellen als een kwestie van psychologische druk, vloeit bij geordende maatschappelijke processen voort uit normen en instituties. Het handelen, denken en de waarneming van actoren wordt vergaand beïnvloed door de institutionele kaders waarbinnen actoren opereren. Het punt is echter dat normen en instituties voor betrokkenen vaak slecht waarneembaar zijn: ze worden door hun vanzelfsprekendheid aan het oog onttrokken. De Amerikaanse politicologen James March en Johan Olsen spreken in dit verband van een 'logic of appropriateness': een logica van hoe het hoort (March & Olsen 1989). Instituties bepalen hoe wij feiten ordenen, aan wiens oordeel wij waarde hechten en hoe wij menen tot goede besluiten te moeten komen. De vanzelfsprekendheid van normen en instituties verhuult de druk op kennis en informatieverwerking meer dan bij processen in kleine groepen. Maar het effect is gelijk: we kunnen weinig zinvol spreken over het 'weten' zonder dit in verband te brengen met het 'willen' en 'kunnen'.

Fiasco's worden vaak tot publieke issues. De retrospectieve analyses van falend openbaar beleid die dan worden uitgevoerd (bijv. via parlementaire enquêtes) botsen onvermijdelijk op het paradoxale gegeven dat informatie en kennis in feite vaak royaal voorhanden waren zonder dat hiervan gebruik is gemaakt. De Tweede Kamer bleef begin jaren tachtig miljoenen storten in de toch schijnbaar zeer zichtbaar bodemloze put van het RSV scheepsbouwconcern; in Culemborg was ook

voor de ramp in Enschede al gebleken hoe gevaarlijk vuurwerk kon zijn, enzovoorts. Maar welke consequenties kan aan deze wijsheid achteraf worden verbonden? Onderzoekscommissies blijken sterk geneigd om uit de fatale gevolgen conclusies te trekken over kennisvoorzieningen die herhaling in de toekomst uit dienen te sluiten. Deze neiging is begrijpelijk, maar gaat voorbij aan het feit dat falend beleid niet zozeer gebaseerd was op een gebrek aan informatie, doch veeleer verbonden was met de (on)wil om een bepaald beleid te voeren; of beter nog, met de geïnstitutionaliseerde (on)macht om ander beleid op te zetten en uit te voeren. Het zijn dan ook veeleer de geschapen verwachtingen die ten grondslag liggen aan fiasco's dan de organisatie van de 'kennishuishouding'.

Vanuit een dergelijk institutioneel perspectief verschijnen dus andere verbanden tussen 'willen', 'weten' en 'kunnen'. Zelfs een helderziend scenario van komende gebeurtenissen had de institutioneel verankerde 'logic of appropriateness' niet kunnen verstoren. Dit gebeurt, zo leert de geschiedenis van beleidsfiasco's, meest uiteindelijk door de maatschappelijke schok van fiasco's zelf.

De kunst van het besturen ligt in veel gevallen besloten in het anticiperen op problemen. Het is, in de woorden van de WRR, een kwestie van zorgen voor mosterd bij de maaltijd (WRR 1998). In die traditie kan ook een institutioneel perspectief een belangrijke bijdrage leveren. Een belangrijk verschil met andere benaderingen ligt hier besloten in de focus op structuren en commitments die (deels) voor de betrokken actoren verborgen blijven. Wanneer de literatuur laat zien dat de 'logic of appropriateness' in veel gevallen tot beleidsfiasco's of in meer algemene zin tot falen van beleid leidt, dient goed bestuurskundig onderzoek ook deze verborgen dimensie van normen en instituties in het onderzoek te betrekken. In dit onderzoek wordt hiertoe een poging gedaan.

Typierend voor de institutionele benadering van planning is dat wordt onderzocht welke normatieve praktijken in de loop van de tijd omtrent planning ontstaan en hoe deze in nieuwe plannen gereproduceerd of getransformeerd worden. Het gaat er in deze benadering derhalve om dat actoren (burgers, bestuurders, ambtenaren, belangengroepen) in de loop van de tijd gemeenschappelijke normen hebben gevestigd (op groepsniveau, soms zelfs met universele pretentie), op grond waarvan zij in nieuwe ondernemingen (zoals plannen) zekere verwachtingen hebben. Deze verwachtingen kunnen betrekking hebben op eikaars gedrag en de mate waarin het voor de hand ligt dat bepaalde actoren bij planvorming dienen te worden betrokken.

Maar verwachtingen kunnen ook betrekking hebben op de inhoud van de plannen: vaak blijken actoren bepaalde ideeën te delen over 'de' problemen die dienen te worden opgelost. Nog interessanter is het feit dat actoren vaak ideeën delen over de oplossingen die hiervoor aan hen in wezen als vanzelfsprekend verschijnen. Actoren hebben kortom, doorgaans impliciet, over en weer noties van wat al dan niet 'appropriate' is om te doen.

Instituties staan hiermee midden in een dynamische werkelijkheid waarin uiteenlopende tradities, belangen, machtsposities, machtsconflicten en coalities om voorrang strijden. Institutionele benaderingen nemen hiermee afstand van het sociaal wetenschappelijk pluralisme, volgens welke nieuwe werkelijkheden (zoals plannen en hun uitwerking) worden verklaard uit de constructieve interacties van betrokken actoren. In zulke analyses komt het incrementele en procesmatige kenmerk van planning en beleid zeer sterk naar voren, maar ontbreekt de analyse van de mate waarin deze coalitievorming impliciet wordt bepaald door diverse logica's die niet onmiddellijk verschijnen aan de betrokken actoren. Bovendien is er te weinig oog voor de cultuurhistorische achtergrond, de herwaardering van gegroeide sociale normen en sociale verhoudingen.

In dit onderzoek wordt de institutionele benadering in verband gebracht met de analyse van discoursen in beleid en politiek. De discoursbenadering benadrukt de rol van taal in het beleidsproces. Juist via metaforen, bepaalde manieren van praten, ontstaat een institutionele, breed gedragen kijk op bepaalde problemen. Via een analyse van beleidsrapporten en uitspraken van sleutelactoren kunnen we deze structuren in de taal achterhalen.

Institutionele en discoursanalytische benaderingen van planning en bestuur keren zich daarmee niet af van het onderzoek van processen, maar trachten de proces-

22

kenmerken via de analyse van normatief gestructureerde referentiekaders te onderzoeken. In het onderzoek naar het strategisch beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de Zuidvleugel wordt deze benadering hier toegepast. Hierbij wordt speciale aandacht gegeven aan de ontwikkelingen op het gebied van de woonmilieus.

2.2 DE UITDAGINGEN VOOR DE ZUIDVLEUGEL

2.2.1 INLEIDING

De provincie Zuid-Holland bestrijkt een territorium, dat wordt gekarakteriseerd door het ontbreken van een duidelijke stedelijke kern of een herkenbaar hart. Rotterdam en Den Haag zijn beide steden van rond een half miljoen inwoners, die elkaar niet zonder meer zullen erkennen als 'de belangrijkste gemeente' in de provincie. Naast deze twee bevinden zich nog tal van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (Leiden, Dordrecht, Zoetermeer) of een aantal daar net onder (Alphen aan den Rijn, Gouda, Delft, Vlaardingen, Schiedam, Capelle aan den IJssel). Het aantal daaromheen of tussenliggende gemeenten net onder 50.000 is daarvan zelfs nog een veelvoud.

In deze paragraaf staat de problematiek met betrekking tot woonmilieus op het niveau van de Zuidvleugel centraal, en de bestuurlijke omgang daarmee; het leest in zekere zin als een inleiding tot de materie die in dit rapport centraal staat. In

2.2.2 zal een korte historische schets van de gebeurtenissen van afgelopen tien jaar in dit gebied worden gegeven, waarna 2.2.3 de ontstaansgeschiedenis van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, het bestuurlijke antwoord op de geconstateerde problematiek, zal worden uiteengezet. In paragraaf 2.2.4 zal tenslotte de bestuurlijke context van de Zuidvleugel onder de loep worden genomen, wat kan helpen bij het maken van een inschatting met betrekking tot de analyse van instituties en discourses in de Zuidvleugel (de respectievelijke paragrafen 2.2.5 tot en met 2.2.7).

2.2.2 HET DEBAT OVER WOONMILIEUS IN DE ZUIDVLEUGEL IN DE AFGELOPEN TIEN JAAR

Van kwantiteit naar kwaliteit

Begin jaren '90 heeft het huidige beleid ten aanzien van woningbouw en verstedelijking vorm gekregen in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VROM 1992). In deze nota werd voor de periode 1995-2005 een, vooral door planologische overwegingen ingegeven, schets voor de ruimtelijke inrichting van

j
Nederland gegeven. Stedelijke knooppunten, reductie van de groei van automobi-

j
liteit, compacte stad en versterking van de stedelijke structuur vormen daarin

j
kernbegrippen. Om een optimaal resultaat van dit beleid te bewerkstelligen zijn op voorhand tussen rijk en de stedelijke knooppunten harde afspraken gemaakt over aantallen te bouwen woningen, allerhande infrastructurele werken en de financiering daarvan.

De locaties waar met name de grootschalige en relatief gestandaardiseerde woningbouwprojecten vorm krijgen en zullen gaan krijgen gaan nu door het leven als de 'Vinex-locaties'.

23

Op grond van de inzichten van toen werd een olopemd woningtekort voorspeld. De bevolkingsomvang nam toe en de gemiddelde huizenbezetting nam juist af. Haast bij de uitvoering van de grootschalige Vinex-locaties was geboden; immers het bestaande woningtekort moest snel tot beheersbare proporties worden teruggebracht: de taakstellingen werden in die zin dan ook deels als een inhaalslag beschouwd. De fysieke uitvoering van die inhaalslag verloopt redelijk succesvol, ook al worden bijna elk jaar nog steeds minder woningen opgeleverd dan destijds werd afgesproken. Dit probleem wordt in sommige gevallen wel veel groter door het uitblijven van aansluitingen op het openbaar vervoer; bij Leidsche Rijn (regio Utrecht), Carnisselande (regio Rotterdam) en Leidschenveen (regio Haaglanden) is de woningbouw al geruime tijd geleden gestart, maar de realisatie van het openbaar vervoer nog niet.

Sinds het afsluiten van de Vinex-convenanten zijn de omstandigheden echter sterk veranderd. Het kwantitatieve tekort van woningen is sneller afgenomen dan verwacht en de economische omstandigheden en de koopkracht van woonconsumenten is daarmee tevens aanmerkelijk verbeterd; gelijktijdig is de vraag naar woonkwaliteit bij veel burgers gegroeid. In de huidige bouwprogramma's wordt daar erg

weinig op ingespeeld, omdat de probleemanalyse achter deze programma's nog heel anders is. Het Handvest Kwaliteit van Vinex-locaties (2000), ondertekend door het Ministerie van VROM, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Aedes Vereniging van Woningcorporaties, de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers en Ontwikkelaars (NVB), het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) en de Vereniging Eigen Huis (VEH) hebben dit handvest ondertekend. Het bevat diverse aandachtspunten voor de noodzakelijke kwaliteitsverhoging. Met de ondertekening van dit handvest geven partijen aan dat ze het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid beschouwen om te komen tot een hogere toekomstwaarde van Vinex-locaties. Daarbij gaat het zowel om het niveau van de totale locatie, de woonomgeving, als ook de woningen zelf. Betrokken partijen zetten zich actief in om deze ambitie te realiseren, waarbij rekening wordt gehouden met de recente prognoses wat betreft de kwalitatieve woningvraag en met het principe van de ongedeelde stad. Voor de korte termijn (tot 2005) gaat het in dit handvest vooral om inspanningsverplichtingen (vanwege beperktere aanpassingsmogelijkheden van de bestaande afspraken) van de betrokken partijen die, in het bijzonder voor de langere termijn (2005-2010), kunnen leiden tot het vaststellen van nadere afspraken om de kwaliteit van Vinex-locaties te verhogen.

24

Staatssecretaris Remkes van Volkshuisvesting heeft zich bereid getoond de consequenties van nieuwe afspraken over kwaliteit voor de huidige afspraken over woningbouw aantallen nader te bezien.

Meer in algemene zin is de discussie omtrent de kwaliteit van woonmilieus en de diversiteit aan leefstijlen, met aanpalende eisen ten aanzien van de woningmarkt, in beweging. In een publicatie over leefstijlen van Arnold Reijndorp en anderen (1998) is de hoofdboodschap dat de variatie aan leefstijlen groeiende is en dat er een navenant groeiende behoefte aan diversiteit van woonmilieus aan het ontstaan is. In de studie 'Wonen in de Deltametropool' komt men tot vergelijkbare gevolgtrekkingen en constateert men dat de vraag zich wijzigt in de richting van een tweetoppige woningmarkt, namelijk centrum-stedelijk wonen en wonen in het landschap. De nieuw ontstaande woonstijlen vereisen een groter gebruiksgemak, hogere flexibiliteit en meer comfort. Bovenstaande begrippen en concepten als differentiatie in woonomgevingen en vraaggestuurde programmering bederven momenteel het plezier omtrent de oplevering van de Vinex-wijken waartoe ruwweg tien jaar geleden werd besloten. Door de gestegen koopkracht is aan de bovenkant van de woningmarkt een tekort ontstaan, dat bij ongewijzigde programmering de komende jaren zal groeien. In de bestaande Vinex-programma's wordt onvoldoende tegemoet gekomen aan dit segment van de woningmarkt. Dat geldt zowel voor de kwaliteit van de gewenste woonmilieus (centrum-stedelijk en groen wonen) als voor de kwaliteit van de gewenste woningen zelf. Er is grote vraag naar woningen met een 'hoge toekomstwaarde': grotere woningtypes met bredere beukmaten bereid en grotere flexibiliteit. Met behulp van regionale afstemming van vraag en aanbod wordt verwacht dat hieraan een mouw kan worden gepast. Binnen woningmarktgebieden zullen consumenten ook meer keuzemogelijkheden

moeten krijgen. De differentiatie in woningtype, grootte, plattegrond, prijsklassen en dichtheden behoort te worden vergroot en de diverse betrokken partijen moeten hiertoe in de opzet van hun plannen ruimte bieden. Gemeenten en marktpartijen kunnen daartoe zogeheten beeldkwaliteitsplannen overeenkomen.

Op deze wijze wordt de individuele consument opdrachtgever voor zijn individuele, op maat geproduceerde woning, en krijgt hij meer keuzevrijheid binnen de kostenefficiënte systematiek van marktpartijen. Dit geldt niet alleen voor de individuele consument maar ook voor groepen bewoners. Gemeenten zullen meer ruimte bieden in de stedenbouwkundige opzet en binnen het beeldkwaliteitsplan. Marktpartijen zullen hun producten aanpassen en consumenten daadwerkelijk deze keuzevrijheid bieden. Marktpartijen zullen in hun gehele klantenmanagement zoveel mogelijk tegemoet komen aan individuele wensen van consumenten. Dat betekent veel mogelijkheden voor de koper om wensen ten aanzien van meer en minderwerk te effectueren, beantwoordend aan de grote verscheidenheid van doelgroepen. Ook zullen marktpartijen de begeleiding van de kopers en huurders verbeteren, ook na de koop/verhuur en oplevering.

Door het vergroten van de differentiatie, het toevoegen van woonkwaliteit en consumentgericht ontwikkelen kan voor een belangrijk deel voldaan worden aan de sterk gestegen kwaliteitsvraag en de vraag naar keuzevrijheid. Daar waar nodig zal de stedenbouwkundige opzet verruimd worden ten gunste van grotere (bredere) woningen, meer groen en een ruimere parkeernorm. Bij een ruimere stedenbouwkundige opzet is ook een betere inpassing van het parkeren mogelijk.

De laatst uitgebrachte nota op dit terrein, afkomstig van het Ministerie van VROM, de Nota Wonen uit 2000, stemt overeen met de bovenstaande omwenteling van kwantiteit naar kwaliteit en formuleert voor de komende tien jaar (2000-2010) de volgende vijf kernopgaven. Deze beogen de ingezette trend te volgen, maar te begeleiden binnen maatschappelijk verantwoorde kaders:

- *Vergroten van de zeggenschap van de individuele woonconsument over de woning en de woonomgeving.* Op dit moment werkt de woningmarkt zodanig dat veel mensen hun woonwensen onvoldoende gehonoreerd zien. Om dit te verbeteren, moet de zeggenschap van zowel kopers als huurders worden vergroot.
- *Kansen scheppen voor mensen in kwetsbare posities.* Bepaalde groepen in de samenleving dreigen de aansluiting te verliezen met de grote groepen die het momenteel voor de wind gaat. Het kabinet wil ook via het woonbeleid deze aansluiting behouden en verbeteren.
- *Bevorderen van wonen en zorg op maat.* Het aantal mensen dat zorg nodig heeft, neemt in de toekomst fors toe. Het woonbeleid wil de ontwikkeling bevorderen van op maat gesneden woon- en zorgarrangementen die nauw aansluiten bij de (individuele) behoeftes en wensen van de zorgbehoevenden.

- *Verbeteren van de stedelijke woonkwaliteit.* De kwaliteit van het wonen in de steden blijft achter bij die elders in het land. Met het grote stedenbeleid en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) wordt de stedelijke woonkwaliteit verbeterd. De ambities op dit gebied worden aanzienlijk verhoogd.
- *Tegemoet komen aan de groene woonwensen.* Er is bij de burgers een grote belangstelling om ruim en groen te wonen. Het woonbeleid richt zich op het faciliteren van deze woonwensen zonder dat daarbij natuurwaarden en ruimtelijke kwaliteiten worden geschaad.

Implicaties voor de woonkwaliteit van de Zuidvleugel

Om kort te gaan, er is tot 2010 door de bouw van Vinex-locaties geen kwantitatief tekort meer, maar kwalitatief is er wel een roep gekomen om meer differentiatie en meer hoogwaardige woonmilieus. Dit alles heeft grote gevolgen voor de relatieve aantrekkelijkheid van de Zuidvleugel ten opzichte van andere regio's. Een groot deel van de naoorlogse voorraad in de steden sluit niet meer aan op de vraag, omdat men grotere, grondgebonden en koopwoningen wenst in plaats van wat sommigen ervaren als monotone huurwoningen in sobere wijken.

Door het niet op elkaar aansluiten van vraag en aanbod is er een trek van hogere inkomensgroepen naar de rand van de stad. Doel van het Vinex-beleid is weliswaar geweest dat de koopkracht van bewoners binnen de regio blijft, maar er dreigt ook segregatie tussen regio's te ontstaan die voor de Zuidvleugel relatief ongunstig uitpakt. De moderne consument heeft gedeeltelijk de combinatie van wonen, werken en ontspannen losgelaten; die hoeven niet allemaal meer op dezelfde locatie plaats te vinden. Daarmee is het startsein gegeven voor een interregionale competitie, waarbij geconcurrerd wordt op woningaanbod, bereikbaarheid en stedelijke identiteit. Volgens kwantitatieve analyses stedelijk gebied heeft de Zuidvleugel een overschot van 30.000 huurwoningen en 53.000 meergezinswoningen, maar een tekort van 48.000 koopwoningen en 71.000 eengezinswoningen. Er is, getuige onderstaande tabel ook een tekort aan het soort hoogwaardig stedelijk centrummilieu waar wel een deel van de hogere inkomensgroepen zou willen wonen.

Verhuisredenen van verhuisde huishoudens (WBO 1994, in %)

	Verhuisd binnen Zuidvleugel	Verhuisd naar Zuidvleugel	Verhuisd uit Zuidvleugel	Totaal verhuisd
Sociale redenen	31	27	29	31
Economische redenen	4	47	29	9
Woonredenen	44	13	17	39
Omgeving	21	13	25	21
Totaal verhuisd	100	100	100	100

Bron: ABF Research (1999).

Uit alle onderzoeken naar trends in woningbehoeften en toekomstig woningaanbod, en nog steeds gerealiseerde investeringen in dat aanbod, blijkt een groot tekort op de langere termijn aan geïndividualiseerde woningen in de nabijheid van

centrumstedelijke milieus, en vooral aan gezinswoningen aan de groene randen van gemeenten en het woningaanbod. Dit aanbod is om redenen van nationaal beleid vooral elders gerealiseerd. Daarom wordt in de Zuidvleugel wel in het bijzonder een kwaliteitsslag noodzakelijk geacht. Sommige mensen willen weer stedelijker gaan wonen, maar deze groep van vooral jongeren en tweeverdieners stelt zeer hoge eisen aan de woning en wenst dat deze zich op toplocaties bevindt. Voor veel anderen betekent het volgen van consumenten-voorkeuren vooral verdunning in plaats van verdichting en deze is a) moeilijker binnen de Zuidvleugel te verwezenlijken en b) binnen de Zuidvleugel in momenteel nog relatief open gebieden, die beleidsmakers liever open zouden willen houden.

De gevreesde ontwikkelingen blijken zich in de praktijk inderdaad te hebben voorgedaan. In Nederland, maar in het bijzonder in de Zuidvleugel, heeft een uitstroom van koopkrachtige huishoudens naar suburbane gebieden plaatsgevonden.

Voor de Zuidvleugel betekent dat vooral een stroom uit de regio naar het Groene Hart en naar Brabant, Utrecht en Gelderland. Oorzaken hiervan zijn koopkrachtstijging, lage rente en ruime financieringsmogelijkheden. Ook in Midden-Delfland dreigt een stedelijke klont te ontstaan tussen Den Haag en Rotterdam. De reconstructiewet uit begin jaren '70 had tot doel de bufferzone te behouden en in te richten als recreatief uitloopegebied voor de stedeling. Aan deze doelstelling is niets veranderd, maar de handhaving is problematisch gebleken. Ook de kustzone heeft sterk aan kwaliteit ingeboet omdat inmiddels de kassen soms al tot aan de duinen zijn gesitueerd.

Bij voortgaande ontwikkeling dreigen de functies met een hogere kapitaalwaarde die met een lagere te verdringen. Tenslotte was in de Zuidplaspolder tot de jaren '60 de grondgebonden landbouw de belangrijkste functie. Sindsdien is door grootschalige infrastructuur het gebied versnipperd en heeft er langs de wegverbindingen corridorvorming plaatsgevonden. Fragmentatie van het gebied was het gevolg. Dit heeft ook tot een planologisch antwoord geleid in de vorm van een toegenomen vraag naar versterking van het stedelijk gebied, maar bestuurlijke realisatie hiervan is verre van eenvoudig. Deze is 'herstructurering' gedoopt, maar deze 'moderne herstructurering' verschilt sterk van de 'klassieke stadsvernieuwing'. Deze laatste was vooral gericht op het wegwerken van technische achterstanden in de vooroorlogse stad. Herstructurering is het aanpassen van het woningaanbod aan de meer gedifferentieerde woningvraag.

ABF Research (1999) constateert dat er in het gebied dat correspondeert met de Zuidvleugel sprake is van een grote discrepantie tussen vraag en aanbod. Dat geldt voor vrijwel alle door hen onderzochte aspecten als woonmilieu, prijsklasse, type en eigendomsverhouding. Bij de herstructurering valt de nadruk juist op de naoorlogse wijken. Naast herdifferentiatie van de eenzijdig samengestelde woningvoorraad, gaat het om kwaliteitsverbeteringen in de woningomgeving. De kwali-

teitsimpuls vergt daarnaast ook veel aandacht voor groen; mensen willen immers graag in groene omgevingen wonen en die moet in de directe nabijheid van hun huizen worden gerealiseerd. Hoewel daar in de afgelopen jaren in het debat veel aandacht voor is geweest, is de realisatie ervan veel moeizamer verlopen. Als de situatie zodanig blijft dat de financiële middelen daarvoor blijven ontbreken, valt een van de pijlers onder kwaliteitsimpuls weg. Natuur en milieu kunnen hierbij niet worden gezien als restcategorie die eventueel alleen mag worden geïmplementeerd als daarvoor middelen overblijven. De ordening is daartoe al veranderd, maar er is een langere remweg voordat deze omslag ook fysieke effecten gaat opleveren.

Een extra complicatie daarbij is dat, door de oplevering van de Vinex-wijken, er een verhuisbeweging vanuit de oudere wijken in de steden op gang komt. Juist de meer kapitaalkrachtige bewoners zullen in dat geval als eerste verhuizen. Hierdoor zal de kwaliteit van de oudere wijken nog extra onder druk komen te staan, terwijl de druk op de woningmarkt in het Groene Hart en in de delta onverminderd groot blijft. Door deze processen dreigt een sociale sortering, waarvoor al in de rijksnota 'Woonverkenningen 2030' (VROM 1997) is gewaarschuwd. De belangrijkste oorzaak voor vertrek zijn de congestie op de wegen, gebrek aan leefkwaliteit en gebrek aan mogelijkheden om een gewenste woning te vinden.

De slotsom luidt dat de positie van de Zuidvleugel, die nu als netwerkstad wordt geïdentificeerd, onder druk staat als de stedencentra binnen dit netwerk worden uitgehold. En dit nu blijkt getuige het bovenstaande inderdaad het geval te zijn. Er bestaat een negatief migratiesaldo van koopkrachtige bewoners, dat de bestuurders binnen het Zuidvleugel-gebied zorgelijk stemt.

Implicaties voor de economische situatie van de Zuidvleugel

De Zuidvleugel is van groot economisch belang in Nederland, omdat zo'n 20% van het nationale inkomen wordt verdiend op 5% van het nationaal oppervlak. Dit wordt veroorzaakt door de grote combinatie van economische activiteiten en een groeiende complementariteit daartussen. Daar staat echter tegenover dat de economische groei er achter blijft bij die in Nederland en de Randstad als geheel en dat veel bedrijven eruit wegtrekken. Dat geldt vooral voor de regio's Rotterdam en Haaglanden. Daardoor verzwakt de positie van de Zuidvleugel ten opzichte van andere Nederlandse regio's. Als een van de belangrijke redenen hiervan wordt gezien de kwaliteit van de woonomgeving, waardoor gekwalificeerd personeel liever andere regio's opzoekt om zich te vestigen.

Met deze constatering wordt een causaal verband tussen woonklimaat en economische situatie gesuggereerd. Het is echter niet het enige; het gaat om een complex van factoren, die elkaar onderling kunnen versterken. De achterblijvende groei hangt ook samen met een aantal sociale problemen, zoals langdurige werkloosheid, concentratie van mensen met weinig of geen opleiding en lage inkomens. Juist deze groep ziet onvoldoende kans mee te profiteren van de economische groei die in Nederland wordt gegenereerd. Ook de fileproblematiek

doet zich buitenproportioneel zwaar voor in de Zuidvleugel, wat de aantrekkingskracht ervan extra doet afnemen. De congestieproblematiek is een van de factoren die bijdraagt aan het vertrekoverschot, maar zelf juist ook weer bijdraagt aan extra congestie doordat forensen buiten de Zuidvleugel gaan wonen, maar (nog) wel in de Zuidvleugel werken. Met andere woorden, de Zuidvleugel is in een gevaarlijke vicieuze cirkel beland, die alleen met een stevig pakket aan maatregelen kan worden omgebogen. Een aantrekkelijk woonmilieu is belangrijk voor een gezonde economische uitgangspositie en vice versa. Het is echter niet eenvoudig de effecten van ruimtelijke investeringen te bepalen, juist vanwege deze interactie. De economie zorgt voor ruimtelijke verandering, terwijl de ruimtelijke omgeving weer bepaalt wat economisch mogelijk is. Uit een studie (BPZ 1999a) blijkt, naast de waarde van locatiemarkten, vooral het economisch structurerend belang van regionaal.

Uit een vergelijking tussen scenario met, en één zonder, regionaal (trendscenario) blijkt bijvoorbeeld dat, in het laatste geval, de werkgelegenheidsgroei in de dienstensector vooral langs snelwegen plaatsvindt. Het netto-effect op de innovatie en de werkgelegenheid is niet negatief, maar er treedt wel een stevige congestie op. Bij het scenario regionaal wordt er een hoogwaardig openbaar vervoernet aangelegd, waardoor de belangrijke economische locaties in de buurt van knooppunten terechtkomen. De congestie is in dat geval aanzienlijk minder. Ook beroemde studies als die van Castells en Hall (1994) over 'technopoles' wijzen erop dat de aanleg van hoogwaardig openbaar vervoer en actief overheidsingrijpen niet leiden tot hogere economische groei, werkgelegenheid en innovatie, maar wel tot een hogere 'quality of life'.

Regionaal is inmiddels opgenomen in het mobiliteitsplan van de provincie; het concept wil de economische centra in de Zuidvleugel met elkaar verbinden. Dit netwerk vereist echter een totaal investeringsbedrag van ongeveer 8,8 miljard gulden. Invoering ervan heeft tot gevolg dat de bereikbaarheid van veel locaties zal veranderen en deze verandering is vrij spectaculair, daar ook veel meer bedrijfslocaties op vervoersknooppunten komen te liggen. Het mobiliteitsplan geeft aan dat de revitalisering van de Zuidvleugel om een beleidsintegratie draait waarbij sociaal-economische, vervoerskundige en woongerelateerde belangen aan elkaar worden verbonden.

Het nemen van samenhangende maatregelen op deze terreinen vergt echter een stevige en stabiele bestuurlijke ondergrond. In paragraaf 2.2.3 komt daarom het organisatorische verband waarin het zogenaamde Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ) opereert aan de orde.

2.2.3 HET BESTUURLIJK PLATFORM ZUIDVLEUGEL EN ZIJN BESTUURLIJKE CONTEXT

Oprichting en taak van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel

Op 23 september 1997 is de zogenaamde Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) opgericht, om de actualisering van de Vinex-afspraken tussen provincie, regio's en grote gemeenten 'per vleugel' te regelen. De Randstad is voor dit doel conceptueel ingedeeld in een Noordvleugel en een Zuidvleugel. Voor de Zuidvleugel is vervolgens een Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ) ingesteld, dat bestuurlijk voorwerk verricht voor de BCR; het wordt gezien als een strategische alliantie voor de optimalisering en prioritering van de investeringen in het gebied en de bevordering van samenhang tussen de diverse onderdelen. Het is nadrukkelijk niet als een nieuw besluitvormend orgaan bedoeld, maar het beoogt "afspraken over afstemming, koppeling, fasering, functieverdeling, agendering en besluitvorming tussen bestuurlijke partners, waarbij ieder de eigen bevoegdheden, middelen en instrumenten desgewenst daarvoor inzet, zonder de eigen bevoegdheden over te dragen." (Constitutienota Bestuurlijk Platform Zuidvleugel 1997).

Om de inhoudelijke advisering van deze commissie te verbeteren werd op 20 september 1999 bovendien de Adviescommissie Zuidvleugel opgericht die als taak heeft gekregen oplossingen aan te dragen voor een verbetering van de sociaal-economische positie van de Zuidvleugel. Adviezen van de diverse betrokken bestuurders, ambtenaren, pressiegroepen en burgers konden zo systematisch worden bijeengebracht in rapporten. Zij diende de urgentie van de problematiek op de kaart te zetten, aan te geven welke projecten en programma's bijdragen aan een vitale Zuidvleugel en een strategie aan te dragen om tot uitvoering van de projecten en programma's te komen, vooral met behulp van publiek-private samenwerking. Haar adviezen zouden moeten leiden tot afspraken tussen het kabinet, het bestuurlijk platform en marktpartijen over investeringen die zorgen voor een structurele verbetering van de sociaal-economische positie.

Cruciaal voor het slagen van het gehele Bestuurlijk Platform Zuidvleugel worden geacht de begrippen openheid, consistentie en dynamiek. Dit houdt in elkaar trouw informeren over voornemens, eikaars belangen kennen en daar begrip voor hebben, en naar de buitenwereld duidelijk maken dat er vorderingen plaatsvinden in de Zuidvleugel. Misschien laat dit zich het best samenvatten als het organiseren van partnerschap en samenwerking tussen de deelnemende bestuurlijke partijen. Elk van deze partners heeft eigen toekomstige, ruimtelijke projecten lopen, die deze in kan brengen in platformverband. Door al deze projecten in onderlinge samenhang te laten beschouwen, en te spiegelen aan ruimtelijke visies die uit diverse scenariostudies tevoorschijn zijn gekomen, kunnen hoofdactiviteiten van de een, die flankerende activiteiten vormen voor de ander, elkaar verstevigen. De slagingskans en de ruimtelijke kwaliteit van het geheel zijn daarbij gebaat, zonder dat de deelnemers hun zeggenschap over die projecten hoeven op te geven aan een bureaucratisch superapparaat. Dat was immers waar in het verleden alle doe-provincies en regionale lichamen aan te gronde waren gegaan. Bovendien kunnen

er prioriteiten worden gesteld in de verlanglijst van alle ingediende investeringsprojecten en dat kon dan voor regionale schaal van de Zuidvleugel als geheel gebeuren. Bij voldoende inbreng en betrokkenheid van toonaangevende bestuurders, kan de politieke en maatschappelijke inbedding worden gegarandeerd. Tenslotte zal ook worden gekeken naar de stroomlijning van bestuurlijke procedures. BPZ wordt geacht vooral een doe-club te blijven, die conferenties, workshops en consultaties met bestuurders op poten zet en niet verstrikt raakt in ruggespraak- en inspraakprocedures waarbij maatschappelijke organisaties en burgers betrokken zouden zijn. Hun inbreng is immers via de reguliere bestuurlijke kanalen gegarandeerd.

Opereren en resultaten van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel

In de beginfase concentreerden activiteiten van het Platform zich nog voornamelijk op het begeleiden en beoordelen van studies over investeringen in de woonkwaliteit van de Zuidvleugel. Een van de eerste studies is die van Kolpron (1998) geweest, die een zeer omstreden studie opleverde over de woningbehoefte

in het gebied. De conclusie van dit Kolpron-rapport was dat door herstructurering, onder realisering van de gewenste kwaliteitssprong, een netto-woningverlies van tussen de 48.000 en 80.000 woningen zou ontstaan. Het zou, gezien de toenemende behoefte aan ruimtelijke armslag van de woningconsument, zeer onwaarschijnlijk worden dat dit verlies aan woningen binnen het stedelijk gebied zou kunnen worden opgevangen. Met andere woorden, uitbreiding van de woningvoorraad zou juist, tegen de wil van de grote steden in, tegen de wil van het relatief groen gekleurde provinciebestuur in en tegen de wil van het rijk het Groene Hart te bewaren in, grotendeels buiten bestaand stedelijk gebied moeten plaatsvinden. De bouwdichtheid zou omlaag moeten.

Voor de eerste keer ontstond serieuze onenigheid tussen de deelnemers in het platform. In de bestuurlijke commissie vergadering van 24 augustus 1999 hebben de grote steden aangegeven dat de analyse van Kolpron weliswaar grotendeels hout snijdt, maar dat zij zich geenszins bij een marktgericht scenario voor de woningbehoefte willen neerleggen. De onderzoekers zouden teveel vertrokken zijn vanuit de actuele woonwens en er zou te weinig rekening gehouden zijn met in de tijd veranderende woonwensen. Ook zou er onvoldoende rekening gehouden zijn met de benodigde ruimte voor andere functies en zou niet genoeg gedifferentieerd zijn per stad en per regio. Opvallend dat de logica van de redenering en uitkomsten als zodanig min of meer overeenbleven. Niettemin werd besloten om alles op alles te zetten om de grote steden toch als deelnemers binnen het platform te behouden en daarom kreeg het onderzoeksbureau RIGO de opdracht om een 'second opinion' te leveren, waarbij in het onderzoek de nadruk komt te liggen op bouwmogelijkheden in binnenstedelijke locaties, met de BCR als opdrachtgever. Daarbij zou de zogeheten 'stofkam methode' bij de zoektocht naar binnenstedelijke locaties worden gehanteerd. De uitkomsten van de RIGO-studie (1999) bevestigden uiteindelijk de conclusies van het Kolpron-rapport en een derde studie van

ABF Onderzoek (1999), waaruit in het voorgaande reeds is geciteerd, bevestigde de uitkomsten nogmaals. In de loop van de tijd is er dan ook meer begrip en acceptatie gegroeid bij deelnemers aan het BPZ voor de uitkomsten van de Kolpron, ook bij bestuurders die daarmee aanvankelijk niet zo goed konden leven.

De groeiende acceptatie van deze belangwekkende, maar omstreden, boodschap heeft overigens niet betekend dat alle participerende bestuurders in het platform, qua visies en toekomstverwachting, naar elkaar zijn toegegroeid. Er is wel toegewerkt naar een steeds verdergaande concretisering aan de richting van bouw- en aanlegprojecten, die voor de zogenaamde ICES-impuls konden worden ingediend en ter financiering voorgelegd. De totaallijst van ingediende voorstellen door deelnemende partijen bestond aanvankelijk uit 38 projecten (met welgeteld 200 subprojecten), maar die bleken bij elkaar opgeteld zo kostbaar dat ook ICES niet voor allemaal tegelijkertijd zou kunnen inspringen; een vorm van prioritering werd daarom onvermijdelijk.

Om tegelijk de lijst met projecten te kunnen prioriteren en om de doorduwkracht van de voorstellen te vergroten namen in de zogenaamde adviescommissie, geïnitieerd door de Commissaris der Koningin, Van Leemhuis-Stout, een serie bestuurlijke zwaargewichten plaats waaronder de burgemeesters Deetman en Opstelten en later door Leemhuis' opvolger Franssen. Uiteindelijk is overeenstemming bereikt over de volgende lijst van 10 projecten, waarvoor ICES-subsidie wordt aangevraagd:

1. Aanpassing Rotterdam Centraal Station als stopplaats voor de HSL-Zuid
2. Modernisering voor de zone tussen Den Haag CS en HS en aanlag van Hoog Hage
3. Herstructurering van de Noordrand van Rotterdam (inclusief A13/A16)
4. Herstructurering van het Westland
5. Ontwikkeling van Randstadrail
6. Voltooiing van de A4-corridor tussen Delft en Schiedam
7. Aanpassing van de spoorzone te Delft
8. Realisatie van de water- en groenstructuur Zuidvleugel, waaronder de 'Groenblauwe Slinger'
9. Realisatie van de Rijn-Gouwe spoorlijn
10. Aanleg van de Tweede Maasvlakte (Project Mainportontwikkeling Rotterdam)

Daarnaast zijn er drie meer thematische speerpunten of programma's vastgesteld, te weten kennisinfrastructuur (inclusief stimulering ICT), stadseconomie en stedelijke vernieuwing. Dit is de lijst van projecten en programma's waar het, in ieder geval in materiële zin, om begonnen is. De genoemde zwaargewichten die hierboven werden genoemd hebben het plan ook aan premier Kok gepresenteerd. Doel van het BPZ is uiteraard niet geweest om deze projecten over te nemen (zij kwamen immers uit de koker van rijk en gemeenten en soms private partijen), maar om ze samen te ballen tot een geheel waar, als de deelnemers gezamenlijk

350 miljoen zouden inleggen, het rijk minstens een zelfde bedrag zou bij leggen uit de ICES-middelen. Met andere woorden, het samenbrengen van dat bedrag in een fonds zou, zowel naar het rijk, als naar de deelnemers zelf, een positief signaal zijn, dat verdere realisatie en het groeien van een momentum voor 'de Zuidvleugel' zou moeten bewerkstelligen. Maar daarbij speelt de institutionele omgeving waarin de Zuidvleugel is ingebed wel een erg grote rol.

2.2.4 DE BESTUURLIJKE OMGEVING VAN DE ZUIDVLEUGEL

Diverse opeenvolgende kabinetten hebben duidelijk gemaakt dat, als het erop aankomt, er in Nederland maar drie bestuurslagen zijn die er werkelijk toe doen; dat zijn de gemeente, de provincie en het rijk. De historie van de bestuurlijk-institutionele hervormingen sinds de Tweede Wereldoorlog kan dan ook kort worden samengevat, als de met de regelmaat van de klok opkomende neiging om voor maatschappelijke problemen die zich op regionale schaal voordoen, regionale bestuurlijke oplossingen te zoeken en de effectieve tegenwerking hiervan op het moment dat deze arrangementen echt effectief dreigen te worden. De reeds enige tijd geleden ongedaan gemaakte stadsprovincies en vervoerregio's zijn daarvan de voorlopig laatste stuiptrekkingen geweest. Wanneer het erop aankwam, zijn gemeente, provincie en rijk steeds voldoende veerkrachtig gebleken om een opkomend tussenniveau te weerstaan, met het argument dat deze uiteindelijk geen democratische dekking had, en daarom geen stabiel bestaan of, in ieder geval, vergaande bevoegdheden verdiende. Er kon bovendien altijd worden teruggevallen op incidentele samenwerkingsverbanden, zoals constructies die ontsproten uit de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (GWR).

33

Wat de praktische bestuurlijke consequenties van deze gevolgte lijn zijn geweest kunnen we inzien op het moment dat we de drie bestuursniveaus en hun competenties stapsgewijs nalopen. Dit werpt namelijk een scherp licht op de mogelijkheden van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel om een zelfstandig bestuur te gaan vormen.

Het zijn immers de gemeenten die in samenwerking met projectontwikkelaars, adviesbureaus, en mogelijk anderszins andere partijen, daarbij besluiten tot de aanleg van nieuwe woonwijken. Zij zorgen ervoor, via aanpassingen van het bestemmingsplan, dat de grond daartoe de juiste bestemming krijgt of houdt, zij dragen zorg voor de verstrekking van de juiste vergunningen, plegen de juiste investeringen en ontvangen de onroerende zaakbelasting die na verloop van tijd geïnd zal worden. Daarnaast krikken ze het aantal inwoners, arbeidsplaatsen e.d. op, wat hen op een relatief hogere positie binnen het gemeentefonds doet belanden. Gemeenten zijn om die reden over het algemeen enthousiast over het ontwikkelen van dergelijke projecten en projectontwikkelaars niet minder. Beide ontlenen er ambitie en inkomsten aan, wat niet wil zeggen dat ze onder alle voorwaarden met elk woningbouwproject akkoord zullen gaan; alleen wanneer voldoende woon-

consumenten het product zullen afnemen, zal het verkocht of verhuurd kunnen worden. Met andere woorden, gemeenten, hun adviseurs en projectontwikkelaars kunnen samen grotendeels beslissen welke projecten ze willen realiseren, maar ze zijn daarbij niet volkomen autonoom. Woonconsumenten moeten de woningen willen afnemen, en hoe ruimer de woningmarkt, hoe meer woonconsumenten kunnen eisen. Van een dergelijke situatie is de laatste decennia geen sprake geweest. Florerende wijken bestaan echter niet zonder bijbehorende voorzieningen. Sommige van deze voorzieningen, zoals gemeentelijke diensten, winkels, vermaakcentra en andersoortige bedrijven kunnen door gemeenten nog zelfstandig worden aangetrokken. Verkeersvoorzieningen daarentegen zijn dusdanig kostbaar en verknoot met andere territoria dan dat van de desbetreffende gemeente, dat deze voor het overgrote deel door andere overheden worden bekostigd. Dit geldt voor zowel wegen, sporen als tramsporen, maar het geldt evenals voor exploitatiebijdragen aan lokaal en regionaal collectief personenvervoer.

De provincies staan op enige afstand van de heel concrete fysieke bouwontwikkelingen, maar zijn toch niet volkomen machteloos en worden dat bovendien steeds minder. Naast het feit dat ze gemeentelijke bestemmingsplannen moeten goed keuren en daarmee enige invloed hebben op bestemmingen aldaar, hebben ze allerlei taken gekregen op het gebied van planning van bijvoorbeeld ziekenhuizen, psychosociale instellingen, vervolg- en hoger onderwijs en tal van andere zaken.

34 Bovendien zullen ze, in het kader van de instelling van het regionaal mobiliteitsfonds, vermoedelijk veel middelen op het gebied van infrastructuur gedelegeerd krijgen. Bij de voorbereidingen rond het nieuwe Nationale Verkeer- en Vervoersplan (NWP) wordt namelijk overwogen om de gebundelde doeluitkering voor infrastructuur op te hogen van 25 miljoen gulden naar een veel hoger bedrag en deze fondsen geheel bij de provincies en kaderwetgebieden neer te leggen. Deze wijziging zou van deze bestuurslichamen veel belangwekkendere spelers maken dan tot op heden het geval is geweest.

Het belang van het rijk bij al deze ontwikkelingen is evident: het heeft omvattende afspraken met diverse gemeenten gemaakt over de Vinex-locaties, heeft voor sociale woningbouw financiële middelen ingelegd, verklaart vestiging van woningen, bedrijven en voorzieningen op andere locaties taboe. Om kwetsbare gebieden en functies te beschermen, stelt milieu- en geluidshindereisen die door burgers afdwingbaar zijn en financiert tal van voorzieningen voor gemeenten en provincies, waarvoor die met hun beperkte eigen belastinggebieden absoluut niet geëquipeerd zijn. Ook op andere wijze had, en heeft, de rijksoverheid grote invloed op bestuurlijke verhoudingen, en wel via het verschijnsel van de gemeentelijke herindeling. Enige tijd geleden zijn er in de Provincie Zuid-Holland gemeenten in het Westland samengevoegd en meer recentelijk is dat gebeurd doordat Den Haag gedeelten van Rijswijk, Voorburg en Nootdorp bij zijn grondgebied heeft mogen voegen. Dit heeft de onderlinge relaties sterk onder druk gezet, maar uiteindelijk wel de noodzaak weggenomen een regionale bestuurlijke oplossing te zoeken voor regionale ruimtelijke bouwproblemen.

Heeft de in het verleden toch sterk bestaande hang naar een regionaal bestuur dan geen enkel spoor nagelaten? Op het terrein van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en volkshuisvesting niet veel, want de fondsen voor de grote steden, Integrale Structuurversterkingsgelden (ISV) genaamd, gaan naar de 30 grootste gemeenten.

De provincies en kaderwetgebieden ontvangen de hiervoor reeds gememoreerde infrastructuurgelden en dat zal voorlopig zo blijven. Grote vraag wordt dan uiteraard of deze kaderwetgebieden de rol van zelfstandige provincie mogen blijven spelen en dus als provincie deze middelen mogen opeisen. Maar buiten deze beleidssectoren zijn er nog wel residuen over van vroegere regionaliseringstendenzen. Zo zijn de Drechtsteden, Rijnmond, Haaglanden en andere regio's inmiddels erkend als bijvoorbeeld milieuregio's en politieregio's die niet bij de drie gangbare bestuursniveaus aansluiten, maar wel zoveel institutionele aanhechting hebben gekregen dat ze niet meer weg te denken zijn. Ondanks hun gebrekkige democratische afdekking hebben zij het kennelijk wel gered. Het lijkt of geen van de ingezette tendensen tot regionalisering volledig heeft kunnen doorzetten, maar ze allemaal wel bepaalde, niet geheel volgroeide erfenissen, hebben achtergelaten. Zelfs voor de vervoerregio's geldt dat ze, voor zover ze samenvallen met de kaderwetgebieden, springlevend zijn en, voor zover ze vallen in gebieden daarbuiten, geen institutionele steun genieten, maar sommige nog altijd als informeel intergemeentelijk verband intact zijn gebleven en opereren alsof ze nooit door toedoen van het rijk waren afgebroken, nadat ze enige jaren daarvoor per nota juist enthousiast in het leven waren geroepen.

35

Het bovenstaande overzicht maakt duidelijk dat de bestuurlijke positie van gemeenten, provincie en rijk relatief sterk is en wordt ondersteund met beleidsinstrumenten die ertoe doen en waar anderen zelden omheen kunnen. Ook afbrokkelende of grotendeels in stand gebleven restanten van vroegere bestuurlijke hervormingen leveren soms een residu van beleidscompetenties en -middelen dat niet verwaarloosbaar is. Welke 'beleidsniche' is er tussen al deze al bestaande fragmentatie voor nieuwe initiatieven als de Bestuurlijke Commissie Randstad, voor het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, voor de Vereniging Deltametropool en voor het initiatief Vierstedenland? Zijn deze slechts te beschouwen als nuttige informele aanvullingen of blijft er voor hen nauwelijks ruimte over, omdat partijen alleen belangstelling voor elkaar tonen als ze, qua middelen en competenties, wijzer van elkaar kunnen worden?

De behoefte aan regionale afstemming van de diverse ruimtelijke intenties en projecten wordt door alle relevante instanties en partijen op Zuidvleugelniveau erkend, maar mochten ze de benodigde financiële en andere middelen kunnen bemachtigen, op eigen kracht of via een alternatief platform, dan zouden ze zich die kans misschien ook niet laten ontglippen. Deze vragen worden in het vervolg van deze studie nader onderzocht.

In paragraaf 2.3 zal eerst een theoretisch kader worden ontwikkeld voor een goed begrip van discoursen en instituties, waarna in de daaropvolgende paragrafen het Zuidvleugel-discours wordt geanalyseerd en de mate en wijze van institutionalisering ervan in sociale praktijken aan de orde komt.

2.3 ANALYTISCHE UITGANGSPUNTEN: INSTITUTIES EN DISCOURSEN

2.3.1 DE INSTITUTIONELE KDK OP ONDERZOEK EN BELEID

Typerend voor institutionele benaderingen van beleid, planning en onderzoek is dat daarmee getracht wordt te onderzoeken welke normatieve praktijken in de loop van de tijd op het desbetreffende beleidsterrein zijn ontstaan, hoe deze in nieuwe plannen en beleidsvoornemens gereproduceerd worden en welke nieuwe betekenissen in deze praktijken oprijzen. Publieke, private en maatschappelijke organisaties, en burgers, hebben in de loop van de tijd gemeenschappelijke normen en codes gevestigd op grond waarvan zij in nieuwe ondernemingen bepaalde verwachtingen over elkaars gedrag kunnen hebben. Zij hebben - zowel impliciet als expliciet - over en weer noties en verwachtingen van wat al dan niet aanvaard en aanvaardbaar is om te denken en doen. Mochten zij al deze verwachtingen niet (kunnen) hebben, dan zouden beleidsinhoud en gedrag van andere partijen te ^ ____ onzeker en onvoorspelbaar zijn om nog hanteerbaar te zijn. Hun probleemoplossend vermogen volstaat daar eenvoudig niet voor; een bepaalde mate van voor structurering helpt op weg. In die zin zijn instituties ook in hoge mate functioneel. Centraal bij institutionele analyse van onderzoek en beleid staat de vraag hoe deze normen in nieuwe ondernemingen (zoals toekomstverkenningen en beleid) worden opgepakt, hoe deze onder de nieuwe omstandigheden en vanuit de verschillende perspectieven van betrokken actoren kunnen worden verweven en, zonedig, in nieuwe richtingen kunnen worden omgebogen.

Instituties hebben doorgaans in de loop van de tijd een zekere robuustheid verworven, zij veranderen niet van moment tot moment, maar hebben meestal een duurzame betekenis ,omdat ze in achtereenvolgende praktijken tot gelding zijn gebracht. Toch zou het onjuist zijn om de betekenis van instituties op een bepaalde inhoud te fixeren. Instituties zijn levende werkelijkheid: hun betekenis verandert wel degelijk, zij het doorgaans geleidelijk. Slechts af en toe doen zich meer abrupte veranderingen voor in de betekenis van institutionele regels; dit kan zich voordoen als het draagvlak voor hun oorspronkelijke betekenis volledig is uitgehold. Kortom, het betreft dynamische sociale regels (*evolving institutions*). In de praktijk reageren burgers op elkaar mede aan de hand van het gegroeide patroon van sociale normen. Wanneer zich nieuwe omstandigheden aandienen en wanneer nieuwe problemen om een oplossing vragen, verwijzen burgers impliciet of expliciet naar sociale normen over wat al dan niet aanvaardbaar wordt geacht. Vaak bevindt men zich in een dilemma van verschillende relevante normen dat tot

onderlinge afweging noopt, en vindt onder specifieke omstandigheden een nadere invulling plaats van de betekenis van de normen.

Op deze wijze evolueert de betekenis van normen, hun gelding kan derhalve nooit als automatisme worden verondersteld en gefixeerd worden. Zoals een rechter de betekenis van algemene normen in een voortschrijdende reeks van praktijkgevallen en sociale conflicten telkens nader definieert, zo moeten ook sociale normen in de context van toekomstverkenning en beleid voortdurend geherinterpreteerd en gevalideerd worden door degenen die er in hun concreet gedrag naar verwijzen en ook van anderen verwachtingen hebben (Salet 2001 forthcoming).

De betekenis van institutionele regels is dat zij in concrete keuzesituaties beperkingen opleggen en hierdoor een structurering van de keuzemogelijkheden bevatten voor nieuwe activiteiten. Hun betekenis is nooit neutraal en waarde vrij, aangezien zij bepaalde gedragmogelijkheden beperken. Zij zijn wel intersubjectief, in die zin dat hun betekenis door alle betrokkenen als geldende normen beleefd en ervaren kan worden. Maatschappelijke normen zijn niet bij wijze van contract door individuele burgers gevestigd, maar als gemeenschappelijke normen niet beleefd worden door individuen, en niet telkens in nieuwe situaties in toepasselijke interpretaties geactiveerd worden, verliezen zij hun reële betekenis. Soms weerspiegelen normen simpelweg de gegroeide sociale dominanties, met al hun ongelijkheden. Actoren die zich in opstelling en beleidsvoorstellen conformeren aan de geldende (of: dominante) instituties lopen een aanzienlijk grotere kans hun ideeën verwerkelijk te zien worden, terwijl actoren die er onvoldoende van op de hoogte zijn, of zich er bewust niet mee inlaten, een kleinere kans daarop hebben. Anderzijds zijn instituties vaak juist ook als norm van collectief handelen tot stand gekomen als countervailing power tegen eenzijdige sociale dominanties. Het is dus zaak om de verschillende instituties goed te onderscheiden.

Institutionele analyse op drie niveaus

Vanuit institutioneel oogpunt kan de analyse van het traject planvorming/planuitvoering op drie niveaus geconcentreerd worden (Salet 2000):

1. Algemene patronen van ingeburgerde sociale waarden en normen: Vertrouwensregels, belief systems, sociale gewoonten, historisch gegroeide patronen van sociale verwachtingen, gesocialiseerde waarden en normen. Deze instituties zijn doorgaans niet in wetgeving neergelegd, het betreft sociale regels, waarvan de herkomst vaak niet eens precies te achterhalen is. Zij weerspiegelen de evolutie van sociaal/historische cultuur. De waardering van deze regels is doorgaans niet eenduidig, soms is hun betekenis moeilijk te achterhalen, vaak worden ze niet eenduidig geïnterpreteerd. De reële sociale betekenis van deze regels wordt vaak eerst manifest wanneer zij worden gebruikt, als mensen er in hun gedrag navrant van afwijken, of als ze op het punt staan om een forse vernieuwing te ondergaan. Interessant is dat de sociale beheersing van dit type regels niet primair via overheid en wetgeving verloopt, maar via maatschappelijke controle:

Afwijking van de regels wordt afgestraft door een diversiteit van vormen van "sociale uitsluiting" en "publieke opinie" (Cooley); deze *social control* getuigt doorgaans van een directere reciprociteit, en van een grotere intensiteit, dan via de geobjectiveerde methoden van beleid en wetgeving haalbaar is (boetes, sancties). Zij haakt direct aan op het morele oordeel van individuen. De analist zal zich de nodige vrijheid moeten permitteren om deze sociale regels te benoemen; vaak heeft hij zelf de taak om zulke impliciete, gesocialiseerde regels expliciet te verwoorden en dan is het zaak hun betekenis proefondervindelijk te onderzoeken. **Voorbeelden:**

- de klassieke lokale gemeenschap met zijn normatieve historisch/ culturele beleving bestaat niet meer: het traditionele agrarische dorp, het rivierdorp, het klein- industriële voorstadje, de protestantse geslotenheid, de centrale betekenis van de steden met het voorzieningen niveau. De principia media van het platteland (godsdienst, landbouw en aan het water visserij) zijn achterhaald. De principia media van de stad idem dito. Kortom de betekenis van sociaal-culturele regels achter de verschuivingen in typen woonmilieu;
- het contrast stad/ rand, de oude dominante planologische norm staat op vallen;
- Toenemende ruimteconsumptie door benutting van nieuwe welvaart.
- De sociaal-culturele motor achter toenemende expansie ruimte;
- De dynamiek van sociale relaties (dynamiek arbeidsmarkt, mobiliteit gezinshuishouden, individualisering); Dissonantie collectieve en individuele preferenties.

38

2. **Regels van regimes:** Hier gaat het om normatieve grondslagen en om verkeersregels die de normatieve gedragscodes in bepaalde omliggende domeinen bepalen (de regimes). Deze regels zijn meestal goed te achterhalen, aangezien zij voor een belangrijk deel zijn omliggend in wetgeving of anderszins in 'sociale statuten'.

Er kunnen diverse domeinen onderscheiden worden. Het lijkt verstandig om de orderingsgrondslagen van tenminste drie soorten regimes te onderscheiden:

- politiek/ bestuurlijke regimes* (normatieve grondslagen met betrekking tot staatsrechtelijke verhoudingen, politiek/electorale verhoudingen, bestuurlijke verhoudingen);
- economische regimes:* de orderingsgrondslagen van de relevante deelmarkten in het onderzoek (de geldende economische verkeersregels; tevens aandacht voor de markt/ of groepsordering in het perspectief van de recente internationale liberaliseringgolven; ook aandacht voor de verschuivende rol van de overheid met betrekking tot de vorming en uitvoering van de productieve taken: van 'government' naar 'governance');

beleidsregimes: de wijze waarop binnen de relevante beleidssectoren die in het onderzoek in het geding zijn, materiële kernprincipes en verkeersregels zijn bepaald. **Voorbeelden**:

bestuurlijke fragmentatie en ook toenemende fiscale fragmentatie
electoralisme in lokale politieke arena (zie in beide opzichten het opvallende coördinatietekort in de gefragmenteerde metropool) de marges van economische actoren in hun deelmarkten (projectontwikkelaars woningbouw, winkelcentra, kantoorontwikkeling). Zie de ambities in overheidsplannen botsen op het reële ontwikkelingspotentieel in particuliere sector;

lokaal-centraal en de overheid-p.L. spanningen in competentieverdelingen van de relevante beleidsregimes (zie top-down ambities in de ruimtelijke ordening, die botsen op lokale competenties zowel in het verstedelijkingsbeleid als in het groene inrichtingsbeleid);

Arrangementen en procedures. Om deze in het vizier te krijgen kan onder de loep worden genomen of er regelgeving of convenanten op het terrein aanwezig zijn en wat daarvan de reikwijdte en invloed is. Welke actoren worden wel en welke niet tot het relevante netwerk gerekend en aan welke afspraken zijn zij gehouden? In het geval dit alles niet aanwezig is, bestaat er wellicht een startnotitie, opdrachtbrief en/of plan van aanpak, dat een rol van betekenis kan spelen bij de beleidsvorming. Het is ook van groot belang bij een Zuidvleugelnetwork te bekijken welke afbreukrisico's er bestaan. Mochten namelijk de loyaliteiten van gevestigde publieke lichamen als gemeenten, provincies e.d. en private als bijvoorbeeld projectontwikkelaars, relatief zwak zijn (hier formeel gesproken), dan zou het kunnen dat ze zich opportunistisch gaan opstellen zodra ze het gevoel krijgen de door hen gewenste projecten ook te kunnen verwezenlijken buiten het raamwerk van de Zuidvleugel-afspraken.

3. Het derde niveau van analyse betreft de **institutionele reflectie**: de mate waarin in de praktijk van het handelen de bovengenoemde instituties worden opgepakt en gereproduceerd. Dit is uiteraard het belangrijkste niveau van analyse. Het legt het vertrekpunt bij de concrete initiatieven van burgers, maatschappelijke instanties, bedrijven en overheidsorganisaties en onderzoekt vervolgens in welke mate en hoe de betekenis van bovengenoemde instituties in deze sociale ondernemingen tot uitdrukking komt c.q. behoort te komen. Planning start doorgaans niet met institutionele noties, maar met concrete maatschappelijke vraagstukken die een antwoord behoeven. De kernvraag is vervolgens wel hoe in de praktische werkzaamheden de reflectie wordt aangegaan.

Het is van belang te signaleren dat de notie van instituties niet vanzelfsprekend verondersteld mag worden. Voor beide bovengenoemde soorten van instituties geldt dat in beleidspraktijken bij de initiatiefnemende of beleidsvormende instanties in eerste instantie lang niet altijd een duidelijke notie

bestaat van de normatieve posities waarin zij verkeren: het geheel van normatieve verwachtingen dat om hun positie is gegroeid. De urgentie van de kwesties op zich dringt vaak zijn eigen instrumentele pad op. In de praktijk plegen de sturingsmotieven de normatieve ordeningsgrondslagen te verdringen en wordt de onderlinge wisselwerking niet altijd intensief onderzocht. Toegepast op de vraagstelling van de voorliggende studie (de optimalisering van het traject toekomst plannen en strategisch beleid) is de institutionele veronderstelling dat sociale beheersing via deze wisselwerking veel meer kansen op succes zal hebben.

Het zal duidelijk zijn dat in institutionele referenties niet slechts de cognitieve rationaliteit maatgevend is. Veeleer blijkt dat wat als relevante kennis wordt beschouwd - zie ook het voorbeeld van de *planning disasters* aan het begin van deze paragraaf - afhangt van dominante waardeoriëntaties die gereproduceerd worden via institutionele arrangementen, gedragscodes en afwegingsnormen. Het idee dat onafhankelijk onderzoek enige invloed zou kunnen sorteren op het dominante planningsdenken, zonder dat die institutionele kaders zelfveranderen, moet in twijfel getrokken worden. Maar ook van een institutionele verandering is de meest directe consequentie niet dat ze nieuw onderzoek genereert (dat gebeurt uiteindelijk ook wel) maar dat ze de betekenis van bestaande 'feiten' verandert. Dat het aanpakken van het mestoverschot in de Gelderse Vallei economische consequenties heeft voor de plaatselijke boeren is bekend.

Toch zal de die economische problematiek anders gedefinieerd worden wanneer de sectorale kijk van de samenwerkende ministeries van VROM en Landbouw, Visserij en Natuurbeheer erop losgelaten wordt (schadeloosstelling) dan wanneer dat vanuit een regionaal of lokaal bestuur plaats vindt (nadruk op omzetten van agrarische in recreatieve functie e.d.). Dat sociale uitsluiting een zeer negatieve, en zichzelf bestendige, conditie is in een welvarende samenleving vormt op zich nog geen voldoende signaal voor het (sociale) beleid. Het werd pas als maatschappelijk onaanvaardbaar gedefinieerd toen zich institutionele mogelijkheden voordeden waarin zowel het lokale bestuur zich kon profileren (sociale vernieuwing), als waarin de etnische groepen een stem (en identiteit) kregen. De samenhang tussen weten, willen en kunnen moet dan ook in verschillende soorten van sociale onderneming en sociale beheersing worden onderzocht. De normatieve perspectieven gelden in deze benadering als uitgangspunt voor de verschillende 'tekeningen' van de werkelijkheid.

2.3.2 DISCOURSANALYSE VAN BELEID EN BELEIDSONDERZOEK

Discours is geen synoniem voor discussie. De term discours of vertoog verwijst naar min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten en categorisering die we *in* bepaalde discussies terugvinden (zie o.m. Hajer 1995). De normen en instituties die in het bovenstaande aan de orde waren bestaan niet als

zodanig, maar komen voort uit een permanent collectief constructieproces. Politici en beleidsmakers staan onder voortdurende druk om hun beslissingen te legitimeren in diverse gremia zoals parlement, pers, medeambtenaren, enzovoorts. Daartoe weeft men zich een steeds complexer taaiweb, waaraan ook degene die de argumenten produceert niet meer het volledige overzicht over de betekenissen heeft. De veronderstelling dat 'politieke taal' slechts een instrument ter manipulatie is - een bewuste poging om anderen om de tuin te leiden - gaat voorbij aan het feit dat het gebruik van taal geen neutrale externe activiteit is, maar ook een zekere betrokkenheid bij een collectief betekenisstelsel vergt. In discoursanalyse wordt gesproken van 'naturalisatie', dat wil zeggen dat we ons niet meer bewust zijn van het feit dat dit betekenisstelsel een **sociale constructie** is. We zijn, zo zeggen taalfilosofen, de taal gaan beschouwen als een neutrale afspiegeling van de wereld, als een medium om de wereld mee 'onder woorden' te brengen. Discoursanalytici ontkennen deze neutraliteit van de taal: zij analyseren hoe mensen via taal betekenissen toekennen en zo ook sociale verbanden creëren. De afwijzing van 'transparantie van de taal' (dus de gedachte dat woorden een eenduidige betekenis hebben), onderscheidt de discoursbenadering van andere benaderingen van beleid.

De onvermijdelijkheid om de wereld van bestuur en beleid als talige constructie te zien blijkt uit het realiteitsgehalte van veel begrippen die niet eenduidig via de waarneming verifieerbaar zijn.

Geen enkele gemeenschap die groter is dan de primaire dorpsamenleving waarin iedereen elkaar kende kan nog waargenomen worden door één mens alleen. De ideeën over staat en natie konden dan ook pas vaste grond onder de voet krijgen door de uitvinding van het geschreven en vooral *gedrukte* woord (Anderson 1982 over de 'verbeelde' gemeenschap). Staat en bestuur bestaan bij de gratie van het feit dat we elkaar voortdurend vertellen of anderszins duidelijk maken wat we aan het doen zijn.

De effecten van een discours zijn vergelijkbaar met wat over instituties is gezegd: actoren die zich eraan conformeren lopen een aanzienlijke grotere kans om hun plannen verwezenlijkt te zien worden dan zij die dat niet doen. Maar de omslag in een discours (zie het voorbeeld van de *planning disasters*) kan ook in één klap vele plannen ongedaan maken. Een nieuw discours werkt als het ongrijpbare signaal dat een school vissen zich unaniem en radicaal doet wenden. Een begrip dat op zulke situaties wordt toegepast is '*frame*': een kader dat de feiten die in een bepaald verband worden geproduceerd een bepaalde betekenis of, als het een nieuw frame betreft, 'wending' geeft.

Een nieuw frame (bijvoorbeeld van strijd tegen mestoverschot naar benutten van boerenbedrijven voor recreatie) verandert als het ware de posities die alle actoren hebben betrokken.

Om discourses op te sporen moeten we niet alleen kijken naar de samenhang in de totaliteit van woorden en argumenten die door een groep actoren wordt geproduceerd, maar ook naar de omstandigheden en de *praktijken* waarin ze worden ge-

bruikt: de discursieve handelingspraktijk. Een discoursanalyse haalt dan bijvoorbeeld naar boven dat 'decentralisatie' voor een ministerie iets anders betekent dan voor het landsbestuur. Wanneer twee interpretaties rond decentralisatie door elkaar gaan lopen, kan dat tot onaangename verrassingen leiden, zoals bleek bij het conflict tussen het ministerie van BZ en de VNG/BiZa rond de paspoorten in de jaren tachtig, waarbij een staatssecretaris verzuchtte:

"... *als ik decentralisatie had moeten verstaan zoals u mij dat vertelt, bij de beslissing van het kabinet, dan was ik nooit akkoord gegaan met het decentralisatiebesluit.*

Vanuit een discoursanalyse kunnen in een beleidsdiscours drie verschillende niveaus worden onderscheiden:

1. De **verhalen** of '**story lines**' die richting geven aan ons denken; ze scheppen orde in onzekerheid en ambiguïteit en bepalen en passant wat de legitieme inzet is van een conflict. Een voorbeeld hiervan is 'Nederland als delta in Europa': hier wordt de betekenis van de fysieke positie van Nederland uitgelicht, hierin ondersteund door de schijnbaar 'natuurlijke' groei van de distributiebedrijvigheid in een regio aan de mond van de rivier. In de jaren vijftig en zestig werd de conceptie dat het Westen van Nederland 'vol' was in hoge mate gestuurd door '...de *schimmen van de negentiende-eeuwse samenballingen onder een koepel van rook en roet, waar vier of vijf mensen achter één raam woonden - een raam naar de binnenplaats*⁹ (Petri 1960). Ondanks het feit dat West-Nederland thans objectief gesproken veel voller is dan veertig jaar geleden wordt de waarneming van de ruimte niet meer zo sterk door dit verhaal gestuurd. Dit is een van de vele voorbeelden van de zeer betrekkelijke rol van 'objectieve' informatie in het licht van discoursen over de ruimte.
2. De **beleidsvocabulary's** bestaande uit concepten die bewust zijn uitgedacht om inhoud te geven aan een specifiek beleidsprogramma, zoals bijvoorbeeld het vocabulaire van de 'ecologische hoofdstructuur' in het natuurbeleid. Bij ruimtelijk beleid gaat het dan om termen als Groene Hart, Randstad, Vinex locatie, netwerkstad, mainport.
3. **Epistemische noties**: talige constructies van de werkelijkheid waarvan we ons vaak niet bewust zijn maar die ons 'positief onderbewuste' (Foucault) beheersen. Voorbeelden uit de hedendaagse wereld van beleid en bestuur zijn termen als 'infrastructuur' en vooral 'netwerk', die voortdurend in het bestuur worden gehanteerd en heimelijk mede inhoud geven aan de rol en functie van de overheid.
In de discussies binnen VROM zou men kunnen denken aan het concept 'ruimte als voorraad' (Zwanikken 2000), of aan associaties met epidemieën, die opgeroepen worden door 'verval van buurten', enzovoorts,

Een discours kan de wereld van politiek en bestuur volledig beheersen. In dat geval kunnen we spreken van een 'hegemoniaal' discours: een discours waarvan men zich wel *moet* bedienen teneinde gehoord te worden. Dit betekent echter nog niet

dat zo'n discours automatisch congruent is met de leefwereld van bepaalde groepen of met bepaalde maatschappelijke praktijken.

—Mensen kunnen zich daar ook scherp

onderzoek blijkt echter dat besef van de 'onredelijkheid' van een (hegemoniaal) discours niet gepaard gaat met het vermogen om effectief tegenargumenten te ontwikkelen (Fairclough 1985). Toch liggen in dit soort incongruenties meer potenties voor verandering opgesloten dan in beleidsondersteunend feitenonderzoek.

Dat crises en conflictsituaties tot '*reframing*' kunnen leiden is gemakkelijk in te zien, maar daarmee is nog niet duidelijk of en hoe reframing precies kan worden gegenereerd. Het idee van conflict suggereert dat er op de een of andere manier dwarsverbanden worden aangebracht die haaks staan op een bepaalde richting in redeneren of handelen. De gedachte van horizontale (lokaal of regionaal bestuur) versus verticale (sectorale) beleidscoördinatie is welhaast paradigmatisch op dit gebied. Maar de gedachte van 'laterale' verbanden gaat veel verder dan zo'n simpel beleidsvoorbeeld. Laten we het op het gebied van discourses illustreren aan de hand van een gezelschapsspel: het raden van een verhaal dat anderen in hun hoofd hebben. In de gangbare versie wordt iemand afgezonderd die er door het stellen van vragen waarop het antwoord alleen 'ja' of 'nee' luidt, achter moet zien te komen welk verhaal - bijvoorbeeld een sprookje - de andere deelnemers aan het spel in onderling overleg in gedachten hebben genomen. Wat hier gebeurt zou men '*frame reproductio*' kunnen noemen. In een minder bekende variant van dit spel maken de groepsleden ook een afspraak, maar nu houdt deze geen verwijzing in naar een bestaand sprookje maar naar de handeling van degene die moet raden.

j

De afspraak is bijvoorbeeld om 'ja' te zeggen als het laatste woord van een vraag op een werkwoord of meervoud eindigt. Hoewel dit een 'zinloze' eis is met betrekking tot de reproductie van een bestaand, frame kan dit principe wel leiden tot de constructie van zin, tot een verhaal zelfs, zij het een nog niet bestaand verhaal. Dit geval zou men '*reframing*' kunnen noemen. Het laat zien hoe '*reframing*' in gang wordt gezet door het opwerpen van obstakels, het laat tevens zien hoe zeer instituties (de afspraken van leden van een groep) en de productie van betekenis (discourses) onderling zijn verbonden.

Enkele belangrijke aspecten van een beleidsdiscours

Conceptie van territoriale orde. Iedere activiteit die gericht is op sturing en beheersing construeert zijn eigen grenzen en systeem van territoriale verhoudingen. Beheersing via territoriale indelingen heeft te maken met communiceerbaarheid en met de rein'catie van gezag. Door het hanteren van containerbegrippen wordt de aandacht verplaatst van inter-persoonlijk naar onpersoonlijk gezag. Niet 'ik zeg dat mag je niet' maar 'de wet van het land verbiedt jou dat te doen' (Sack 1986). Tevens suggereren de grenzen binnen dit territoriale systeem ook grenzen aan de geldigheid van kennis (problemen zijn vooral 'Nederlandse' problemen, enzovoorts) (Taylor 1995).

Probleemdefinities en -oplossingen. Wat als een onaanvaardbaar risico of als een maatschappelijk probleem wordt gezien is sterk afhankelijk van tijdgebonden vertogen en van het

vigerende systeem van beheersing. Zie bijvoorbeeld de duizenden slachtoffers in het verkeer versus de maatschappelijke onrust rond meer dramatische bedreigingen zoals vuurwerkopslag, enzovoorts (Douglas & Wildavsky 1983). Ruimtelijk beleid kent een typische (over)waardering van materiële ordening als sturingsmiddel voor sociale en economische systemen (sociale segregatie, Randstad als motor van de economie, enzovoorts).

Relevante actoren. Nederlandse beleidsdocumenten getuigen - in weerwil van een neo-liberale tijdgeest - vaak van een relatief sterk geloof in 'krachtig' overheidsbeleid. Sub-nationale discourses (vooral buiten Nederland) drukken vaak meer de zelfregulering van de burgermaatschappij uit (Dijkink & Winnips 1999).

Concepties van 'natuurlijke' ontwikkeling Cdevelopmentalism'). Veel ambtelijke en politieke discussies gaan uit van een noodzakelijke, wetmatige, ontwikkeling in een bepaalde richting, zoals in de jaren zestig de veronderstelde ontwikkeling van kantoorfuncties in stedelijke centra (cityvorming). De boodschap is dat men niets in de weg mag leggen van zo'n ontwikkeling

2.3.3 WILLEN, WETEN EN KUNNEN IN HET LICHT VAN INSTITUTIES EN DISCOURSEN

Het is gemakkelijk om in te stemmen met het uitgangspunt dat willen, weten en kunnen vervlochten zijn ('netwerkmodel') zonder dat hiermee automatisch geheel recht wordt gedaan aan het perspectief dat in het voorgaande is ontvouwd. Ook vervlechting kan men zich nog steeds voorstellen als een verzameling momenten waarop besluitvormers afwegingen maken tussen opties of als een dialoog met degenen die feiten aandragen waarbij feiten en beleidskeuzes elkaar kunnen raken zij het niet altijd op de meest voorspelbare manier. Het perspectief van instituties en discourses gaat er van uit dat het verkeer tussen kennisvorming en bestuurlijke besluitvorming - in welke richting dan ook - uiteindelijk tendeert naar een ritueel in plaats van naar sturing.

Alleen concepties die passen binnen een institutionele context, die bijdragen aan het overleven van een organisatie of praktijk, passeren het filter dat bepaalt of ze al of niet geschikt zijn (de Jong 1999). Deze filtering of selectie speelt zich in hoge mate onbewust af: er is een natuurlijk gebrek aan reflectie op dit punt. We kijken immers door onze instituties en discourses als door een bril, maar gelijktijdig kijken naar werkelijkheid en bril is een onmogelijke opgave. De ontwerper of activist die meent dat beleid wel te beïnvloeden is door met nog meer visionaire plannen te komen, of nog hardere feiten, vergist zich.

Kan er dan ooit iets veranderen in deze schier vicieuze cirkel van willen en weten? Jazeker, we kunnen een andere bril opzetten maar doen dat doorgaans alleen na een botsing met de wereld om ons heen (beleidsfiasco's, rampen zoals Enschede of Volendam). Dan ontstaat een situatie die gekenmerkt kan worden door '*frame reflective policy discourse*' ('praten over brillen') of zoals systeemtheoretici het genoemd hebben '*doublé loop learning*' (Bateson 1972, Argyris & Schön 1978). Omdat de problematiek van de wereld van de ruimtelijke ordening niet simpelweg kan worden gereduceerd tot een ontwerpprobleem, maar bij uitstek raakt aan zin-

geving en identiteit van burgers, is de rol van onafhankelijke disciplinaire kennis noodzakelijkerwijs bescheiden of in ieder geval anders dan het aandragen van feiten. Het gaat niet alleen om onderzoek naar de feiten maar ook om een andere manier van zien, die opgesloten ligt in het verhaal dat bij de feiten hoort. Vaak zijn het de subjecten van het beleid zelf die door een ander verhaal te gaan vertellen (dat zich ook manifesteert in een andere sociale praktijk) onderzoekers het materiaal aanreiken dat helpt bij het veranderen van instituties (bestuurlijke praktijken) en discoursen.

De analyse van het beleidsproces vanuit instituties en discoursen dient dan ook in eerste instantie gericht te zijn op het naar boven brengen van de '*logic(s) of appropriateness*' die er verantwoordelijk voor is dat institutionele verhoudingen en benaderingen zich reproduceren en bestendigen. Bij bestuurlijke praktijken manifesteert die logica zich bijvoorbeeld in normen over met wie er wel of niet gepraat mag/moet worden (van publiek-publiek naar publiek-privaat), of over wat men al of niet tot de bestuurlijke verantwoordelijkheid vindt behoren (materieel infrastructuur of ook de samenlevingsopbouw). En natuurlijk bepaalt de bestuurlijke praktijk die hieruit voortvloeit, ook zonder deliberatie, welke discoursen en gezichtspunten geselecteerd worden.

Zo bleek bij een studie naar participatie van het bedrijfsleven bij lokale politieke besluitvorming in Engeland dat er een nogal dominant nieuw agendapunt was ontstaan: niet 'good governance', maar het terugdringen van de rol van de overheid op zoveel mogelijk terreinen (Peck & Tickell 1995). Discoursen zijn niet gebonden aan bepaalde organisaties of institutionele contexten en kunnen overgedragen worden van de ene context naar de andere op grond van een eigen *logic of appropriateness*. Zo suggereren bepaalde begrippen, omdat ze ontleend zijn aan een specifieke sfeer, bijvoorbeeld de natuur (migratie als penetratie van vreemde elementen of als overstroming), automatisch een logica van bepaalde processen en uitkomsten. De *logic of appropriateness* is soms ook gebaseerd op de allesoverheersende, maar zwijgende, connotatie met een piek-ervaring uit het verleden van een samenleving: een oorlog, watersnood of nationale eenwording. Zo heeft Gramsci (1971) er al op gewezen dat het probleem van de economische achterstelling van het zuiden in Italië niet aan de orde kon worden gesteld, omdat wijzen op ongelijkheid na 1860 gelijk stond aan het ontkennen van de Italiaanse eenheid, en dat was bijna een vorm van heiligschennis.

Juist omdat discoursen in zekere zin hun eigen weg gaan is er geen één-op-één relatie tussen discoursen en instituties. Een zelfde discours kan binnengehaald worden door verschillende institutionele kaders en zal op grond daarvan een zekere hegemonie vertonen, een zelfversterkend effect dat gebaseerd is op de constatering dat, als mensen en instellingen van zo diverse pluimage dezelfde woorden en gedachten herhalen, er wel een hoog waarheidsgehalte aan ten grondslag moet liggen. Het is echter de vraag of iedere bestuurlijke en sociale praktijk met de sociale en politieke dynamiek die dat discours op gang brengt wel

optimaal gediend is. Sommige discoursen zijn een Trojaans paard, andere leveren juist een bijdrage aan *'institutional capacity'*.

In het algemeen is een discours verbonden met sociale en bestuurlijke praktijken, met de noodzaak en behoefte om bepaalde handelingen te verrichten: het organiseren van inspraak, het uitvoeren van testen, het inschakelen van technieken of typen ondernemingen, het beschermen van bepaalde tradities of fysieke structuren, het belonen van bepaalde prestaties, enzovoorts. Aan de gebleken levensvatbaarheid van zulke praktijken (in maatschappelijke *niches*) dankt een discours vaak zijn bestaan en overtuigingskracht. Gedegen analyse vereist dan ook dat we nagaan welke bestuurlijke praktijken door een mogelijk 'Zuidvleugeldiscours' gedragen worden en welke praktijken (in *niches*) eventueel in een andere richting wijzen (*reframing*).

Voorts dienen we ons af te vragen welke instituties door dit discours gediend worden en welke instituties en discoursen eigenlijk nodig zouden zijn om een bepaalde praktijk levensvatbaar te maken.

2.4 DISCOURSEN: BELEIDSNOTA'S EN DISCUSSIES OVER WONEN IN DE ZUIDVLEUGEL

46 2.4.1 INLEIDING

In deze paragraaf zullen we de belangrijkste beleidsnotities, en de daar eventueel aan verbonden discussies, trachten te lezen als articulatie van een samenhangende visie op het gebied van de Zuidvleugel. Dit betekent dat we de centrale begrippen die expliciet in deze teksten aan de orde zijn zullen belichten, maar ook de missing links (story-lines), die logischerwijs worden verondersteld, maar zelden het doelwit zijn van bewuste reflectie. Dit impliceert voor een deel een strikt logische analyse, voor een ander deel een poging om afstand te nemen zoals een historicus dat noodzakelijkerwijs doet ten opzichte van zijn object. Mocht het onderstaande inconsequente redeneringen of onbepaaldheden bevatten, dan is dat slechts een weergave van het discours. De eerste vraag die natuurlijk aan de orde moet komen, als men naar een samenhangende visie zoekt, is waardoor het onderwerp als zodanig eigenlijk afgebakend wordt?

2.4.2 DE ZUIDVLEUGEL: WAAROM EEN EENHEID?

De eenheid van de Zuidvleugel wordt beurtelings beschreven als *netwerkstad*, een *bovenregionaal schaalniveau* of als *apart economisch complex*. Zelfs gevoelsmatige binding wordt in stelling gebracht zoals door de Rotterdamse burgemeester Opstelten in zijn uitroep: *'Ich bin ein Südflügeler'*. Aandacht voor dit gebied in het beleid wordt voorts geclaimd op grond van het feit dat internationalisering en schaalvergroting het noodzakelijk maken om op een bovenlokaal (bovengemeente-

lijk) niveau naar problemen zoals op het gebied van de economie en de infrastructuur te kijken. Puur op grond van deze gedachte zou de Zuidvleugel dus ook heel anders afgebakend kunnen worden. Toch zit er wel een bestuurlijke logica achter de vigerende afbakening. Het eerstvolgende schaalniveau boven de gemeente is immers de provincie, de Zuidvleugel kan dan ook simpelweg uitgelegd worden als het deel van de Randstad dat in Zuid-Holland ligt. Het opnemen van Leiden en de Duin- en Bollenstreek binnen dit kader (maar hoe sterk is de economische relatie met Rotterdam en omgeving eigenlijk vergeleken met die in andere richtingen?) lijkt dit argument te ondersteunen. Maar er circuleren enigszins afwijkende omschrijvingen van het gebied.

De Zuidvleugel omvat de Leidse regio, Haaglanden, stadsregio Rotterdam en Drechtsteden. (...) De Zuidvleugel is kortom niet een losse verzameling van grote en middelgrote steden, maar is te beschouwen als netwerkstad en een van de Europese centra. (BPZ 1999d).

Of:

De Randstad van Nederland bestaat uit de Noordvleugel en de Zuidvleugel. De Zuidvleugel, gelegen tussen kust, Groene Hart en Delta, omvat de Leidse regio, Haaglanden, de regio Rotterdam en de Drechtsteden (www.zuidvleugel.nl).

Veel andere omschrijvingen corresponderen min of meer met dit beeld dat de stedelijke gebieden rond Leiden, Den Haag, Rotterdam en Dordrecht in de doorlopende band van een intern geïntegreerde stedelijke zone getekend moeten worden. Recht in de leer is bijvoorbeeld ook het Ridderkerks Raadswerk:

De Randstad bestaat uit de Noordvleugel en de Zuidvleugel, die samen als een hoefijzer het Groene Hart omsluiten. De Zuidvleugel wordt gevormd door de Leidse regio, de regio Haaglanden, de stadsregio Rotterdam en de Drechtsteden. De afzonderlijke delen van de Zuidvleugel functioneren steeds meer als een eenheid. Het nut en de noodzaak van deze samenwerking blijkt ook uit de Startnota Ruimtelijke Ordening, waarin de Zuidvleugel wordt aangeduid als een Nederlandse netwerkstad (members.tripod.lycos.nl/FaasVanR/zvleugel.html).

Een variant hierop, geformuleerd door de Provincie Zuid-Holland zelf, geeft aan dat volgens haar de Duin- en Bollenstreek, de Leidse regio, Haaglanden, Westland, de stadsregio Rotterdam en Zuid-Holland Zuid de regio's van de Zuidvleugel uitmaken (Dienst Ruimte en Groen van de Provincie Zuid-Holland, oktober 1994). Wanneer de kaart in een van de laatste documenten van het platform erop wordt nageslagen (Van visie naar uitvoering, april 2000), dan blijkt het gebied te beginnen aan de Noordzee bij Noordwijk aan Zee en langs Sassenheim en Benthuizen door te lopen via Capelle aan de IJssel tot aan Sliedrecht. Ook gaat het onder Dordrecht langs naar het Zuidland om aan de Noordzee weer onder Oostvoorne te eindigen.

Gedurfder is al de voorgenomen uitbreiding van het gebied dat de Zuidvleugel beslaat in het expansionistische Streekplan Zuid-Holland Zuid van diezelfde provincie Zuid-Holland:

De Hoeksche Waard is nu nog een relatief gaaf, weinig verstedelijkt gebied, met nadruk op agrarische functies en een gespreid stedelijk systeem: het kernpatroon. In de streekplanperiode zal de invloedssfeer van de mainport Rotterdam zich verder uitstrekken richting Hoeksche Waard. Dit uit zich in een aantal ruimteclaims van de mainport op dit gebied. Daarmee wordt feitelijk ingezet op de nieuwe plaatsbepaling van de Hoeksche Waard in de Zuidvleugel van de Randstad en de Rijn-Schelde Delta (www.pzh.nl/index.html7/actueel/streekplan/szh-3-3-1.htm).

Nog een stapje vermeteler is de in Top 10 Zuidvleugel uit april 1999 genoemde definitie: 'het stedelijk netwerk tussen Schiphol en de Biesbosch, met Rotterdam en Den Haag als grootste kernen.' (uit april 1999 Top 10 Zuidvleugel, ABF Onderzoek en informatie). Deze grenskeuze is problematisch omdat Schiphol over het algemeen toch duidelijk bij de Noordvleugel wordt gerekend en zelfs de gemeente Leiden soms graag naar boven lonkt. Erg verrassend is dit niet wanneer we met Herman Meijer bedenken dat:

48

"Een voorbeeld is de economische ontwikkeling van de Randstad, waar aanmerkelijke verschillen bestaan tussen de Noordvleugel en de Zuidvleugel. De economische dynamiek van de eerstgenoemde (Amsterdam-Utrecht) is beslist groter dan die van de Zuidvleugel (Den Haag-Rotterdam)" (www.eim.nl/html/interview_met_herman_meijer.htm).

Opvallend genoeg laat ook de Begrippenlijst Stedelijke Gebieden de regio Leiden buiten beschouwing:

De Randstad bestaat uit twee stedelijke zones, de Noord- en Zuidvleugel. Tot de Zuidvleugel behoren o.a. Delft, Den Haag, Rotterdam en Dordrecht (www.digischool.nl/ak/b_stedge.htm).

Minister Jorritsma-Lebbink, in 1998 Minister van Verkeer en Waterstaat en uit dien hoofde verantwoordelijk voor investeringen in openbaar vervoer, betrok destijds juist Zoetermeer nadrukkelijk in haar overwegingen, bij een speech ten overstaande van onderzoekers van de TU-Delft:

"Uit het perspectief dat u biedt op Randstad Rail in 2003 spreekt een realistische visie op het openbaar vervoer in de Zuidvleugel. We hebben gekozen voor verdere verstedelijking in het gebied tussen Rotterdam, Zoetermeer en Den Haag." (www.wtm.tudelft.nl/tc/jaapj/speeches/~980429.10.53.speech.html).

Kennelijk gaat de conceptuele overeenstemming van het begrip Zuidvleugel even ver als de politiek-bestuurlijke doelstellingen van de deelnemers eraan toestaat. Ook de trots die men over het gebied voelt blijkt nogal uiteen te lopen. Jaap Wolf,

gedeputeerde ruimtelijke ordening van Zuid-Holland, positioneert 'zijn' Zuidvleugel binnen de Randstad Holland als volgt:

"De Zuidvleugel ligt ingeklemd tussen de Noordzee, het Groene Hart van Holland en de blauwe Delta van Rijn, Maas en Schelde en omvat steden als Rotterdam. Den Haag, Leiden, Dordrecht en Delft, de Europese mainport Rotterdamse haven, drie universiteiten en vele vermaarde culturele instellingen, maar ook 's werelds grootste glastuinbouwcomplex, duingebieden, rivieren, plassen en veenweide-polders" (BPZ 1999b).

Maar een andere ingewijde, die wat meer afstand kon nemen, omschreef het gebied wat bouder als '6000 hectare mainport, 6000 hectare glas, geen vervoerssysteem en geen hiërarchie'. Hoe dan ook: *Het hele gebied wordt erkend als iets samenhangends* (BPZ 1999c). *Eén grote stedelijke metropool met twee miljoen inwoners* (Raad Delft 1999). Maar behalve de territoriale grenzen is het ook niet duidelijk waar de grenzen liggen tussen 'is' en 'hoort': " *het concept van de netwerkstad zou nader moeten worden vormgegeven*", zegt de Adviescommissie Zuidvleugel (Adviescommissie Zuidvleugel 2000). Op grond van bestaande feiten worden zowel verschillen tussen gebieden, als hun overeenkomsten, gezien als een 'teken' van samenhang. In het memorandum Vierstedenland West 2020 (Vier-stedenland 2000) wordt bijvoorbeeld de vraag opgeworpen: waarom deze steden (Den Haag, Delft, Leiden, Zoetermeer) samen? Het antwoord bestaat uit een verzameling van beschrijvingen van specifieke en gedeelde eigenschappen: 1. Haaglanden en de Leidse agglomeratie vormen de *verbinding* tussen de main-

ports Schiphol en Rotterdam; 2. Leiden is het centrale deel van een bandvorming stedenlint langs de Oude Rijn; 3. In economische zin is er samenhang en overeenkomst tussen de Leidse regio en Haaglanden, het zijn namelijk 'kenniscentra'. Hieraan is een bepaalde opdracht verbonden: via regionale specialisatie, differentiatie en taakverdeling zal de ruimtelijke kwaliteit op het hogere schaalniveau van de Deltametropool verbeteren. De theorie die hieruit kan worden gedestilleerd luidt beknopt geformuleerd:

de afbakening van een gebied wordt gemotiveerd vanuit de ruimtelijke spreiding van homogene kenmerken (kennisstad, ligging) of van verschillen die een potentiële synergie opleveren maar in beide gevallen gaat het erom, door verdere specialisatie en differentiatie het netwerkkarakter van een gebied tot ontwikkeling te brengen. Alleen het eerste deel van deze uitspraak is bruikbaar om aan het cyclische karakter van een gebiedsdefinitie te ontsnappen. *Potentiële synergieën* zijn immers in belangrijke mate wensconstructies en worden dan ook ruimschoots gevonden:

Er is sprake van een zekere mate van synergie tussen de drie deelgebieden¹. Niet alleen omdat de ontwikkelingsopties per deelgebied een kwalitatieve aanvulling betekenen op het woon-, werk- en ontspanningsmilieu in het centrale deel van de Zuidvleugel, maar ook omdat de toevoeging van de drie deelgebieden elk een specifiek segment van de toekomstige kwalitatieve vraag kunnen bestrijken. (BPZ 1998b).

De afwezigheid van een reële wederzijdse betrokkenheid van deelgebieden op elkaar wordt bevestigd door de herhaalde verzuchting dat de Zuidvleugel 'nog moet gaan leven' en dat het 'Zuidvleugel-gevoel' nog onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen.

Voorts wordt de impliciete notie gehanteerd van de Zuidvleugel als een economisch onderscheidbare entiteit vergelijkbaar met de Noordvleugel: beide zijn *aparte economische complexen die elkaar versterken* (DRG 1994). Dat laatste roept vraagtekens op bij het begrip 'apart', temeer daar elders in dezelfde nota gesproken wordt over het feit dat de Zuidvleugel *functioneel tot in de Noordvleugel [reikt](Schiphol en Almere)*. Ook de term *economische motor* (voor de Randstad), *oftrekspaard* wordt gehanteerd om de identiteit van de Zuidvleugel te benadrukken, maar dit slaat uiteindelijk alleen op een verhoudingsgewijs grote dichtheid van economische activiteiten in dit gebied ten opzichte van de rest van het land: op slechts vijf procent van de oppervlakte van Nederland wordt ongeveer een vijfde van het totale nationale inkomen verdiend (BPZ 1999d). Contrasterende cijfers die ook via andere ruimtelijke afbakening van de Randstad kunnen worden verkregen. De constatering dat de economische groei in dit gebied de laatste jaren lager is dan in de rest van Nederland werpt op het begrip motor of trekspaard trouwens een merkwaardig licht (de term startmotor zou dan meer van toepassing zijn).

In economische zin wordt het idee van eenheid uiteindelijk het meest gedragen door de gedachte dat zich in dit gebied een zekere druk op de economische groei manifesteert die te maken heeft met een gebrekkige aansluiting bij de postindustriële (postfordistische) economische orde (van *mainport* naar *brainport*), terwijl zich in dit gebied wel de potenties voor zo'n ontwikkeling voordoen, zoals de 'kenniscentra' van Leiden en Haaglanden. Dat de economische ontwikkeling in deze centra ook achterblijft bij de 'potenties' wordt verklaard vanuit een specifiek discours over de aantrekkelijkheid van vestigingsmilieus voor de postindustriële elite.

De situatie in de Zuidvleugel is nijpend: een grote sociaal-economische problematiek, echte armoede aan de westkant, een enorm ruimtegebrek, een slecht woonklimaat. En het zakt steeds verder weg (Joost Schrijnen in *Informatiekrant* 2, 1999)

Het gaat niet echt om een plat werkgelegenheidsprobleem, het gaat om de paradox. Als je daar niets aan doet, dreigt het grote-stedenprobleem op het niveau van de Schilderswijk uit te waaiëren naar de hele Zuidvleugel. Uiteindelijk zou zo het totale gebied tot de portefeuille van Roger van Boxtel gaan behoren (P. Hordijk in Visser 2000)

De eenheid van de Zuidvleugel is vooral die van een probleemgebied, want potenties voor de toekomst (synergieën) zijn op diverse schalen en met diverse afbakeningen te construeren.

2.4.3 WOONMILIEUDIFFERENTIATIE

Er was ooit een droom over wijken met ruime en degelijke eengezinshuizen, duurzaam en milieuvriendelijk gebouwd op restlocaties binnen de grootstedelijke invloedssfeer van de Randstad. De tevreden bewoners zouden zich per openbaar vervoer, of zelfs fiets, naar hun werkplek in het centrum of een kantorenwijk willen begeven. Deze wijken zouden moeiteloos aansluiten bij de bestaande ruimtelijke scheidingsidealen van stad en open ruimte, en die zelfs helpen versterken. Kortom het zou het woonideaal moeten zijn van de vele duizenden woningzoekenden die zich in voorgaande decennia moesten behelpen met een etagewoning in een stads-wijk die voor stadsvernieuwing in aanmerking kwam, of die eigenlijk (vanwege de 'scheefheid' in de woonruimteverdeling) een betere functie kon vervullen voor mensen met geringere financiële middelen. Die droom heette Vinex-locatie en werd geschetst in de Vierde Nota Extra (1992).

Al spoedig na het verschijnen van de Vinex wordt de droom verstoord door twijfels van, in eerste instantie, stedenbouwkundigen en architecten.

Zou de 'hypotheeknemende elite' wel op zulke standaard-Vinex-locaties willen wonen?

Elke potentiële bewoner kan straks, naast een woning op de Vinex-locaties, kiezen uit veel andere woningen in de Randstad en daarbuiten. Het zijn mensen met een grote keuzevrijheid die het zich kunnen permitteren om kritisch te zijn: de calculerende woonconsumenten in optima forma. Zouden zulke consumenten zich laten persen in een Ypenburg bij Den Haag, dat omsloten wordt door snelwegen? Zich laten opsluiten in de restlocaties aan de stadsrand, bij een industrieterrein? Niet voor niets pleiten makelaars nu al voor promotie van de nieuwe woonwijken. (Mooi op papier, maar wie wil er wonen? *de Volkskrant* 2/6/1994)

Als vervolgens de economische groei in de Zuidvleugel achterblijft bij die van de rest van Nederland, en als rond 1998 tevens een verlies aan koopkracht, door selectieve migratie van de hogere inkomens, wordt gerapporteerd (Atzema et al, 1998; ABF1998), blijken de woorden uit het *Volkskrant* artikel een nogal onheilspellende boodschap voor de Vinex-idealen in te houden. De advies- en onderzoeksbureaus die worden ingeschakeld weten de link tussen wonen en werkgelegenheid eensgezind en feilloos te leggen:

De Zuidvleugel van de Randstad kampt al jaren met een groei van de werkgelegenheid die relatief achterblijft ten opzichte van de rest van het land. Bovendien laat het gebied in een lange reeks van jaren een binnenlands vertrekoverschot zien.

Een goed woningaanbod kan voor beide ontwikkelingen een positieve uitwerking hebben.

Opmerkelijk is dat het gemiddelde inkomen van alle huishoudens die verhuizen gemiddeld 10 duizend gulden lager is dan van de huishoudens die de Zuidvleugel verlaten. Het gemiddelde inkomen van huishoudens die de Zuidvleugel binnenkomen vanwege economische redenen ligt eveneens hoger, maar het gaat hierbij slechts om geringe aantallen. Per saldo is in de regio nog sprake van een binnenlands vertrekoverschot (*Woonverkenningen Zuidvleugel*, ABF1998: 5,38).

De conclusie is dat er een 'kwalitatief tekort dreigt vooral aan woningen in twee zeer tegengestelde milieus: het centrum-stedelijke gemengde milieu ('dichtstedelijk wonen') en het (suburbane) Randmilieu ('dun-duur wonen'). Dit is het startsein voor de ontwikkeling van een discours over het wonen dat zich op twee manieren constitueert als negatief van het Vinex-model. In de eerste plaats wordt de aandacht verplaatst van de kwaliteit van de woning naar de kwaliteit van de locatie. Dit begrip kwaliteit wordt ingevuld via aandacht voor de aanwezigheid van bepaalde statusselementen, die in de twee genoemde typen milieus neerkomen op, respectievelijk, hoogwaardige culturele voorzieningen en groenvoorzieningen. In de tweede plaats verschuift de aandacht van de productie van contingenten op 'correcte' plekken naar het scheppen van differentiatie en keuzemogelijkheden. Daarbij gaat het in beginsel niet alleen om verschillende soorten milieus, maar ook om een zekere individualisering op locaties: bouwen wat de klant wil. Dit veranderende discours leidt overigens ook tot bijstelling van plannen op de Vinex-locaties.

Rond die verdere invulling van de woondifferentiatie bestaat niet echt iets wat men als dominant discours zou kunnen aanmerken. Wel lijkt een poging van Reijndorp om tot een samengestelde typologie te komen op grond van twee onafhankelijke dimensies, woning (drie typen) en milieu (drie typen), kenmerkend voor de richting waarin de belangstelling zich beweegt. De drie onderscheiden typen woningen zijn 'tuinhuis', 'combinatiewoning' en 'woonhotel.' Het tuinhuis, dit kan ook een centrumstedelijk appartement met een ruim terras wezen, wordt gekenmerkt door een stuk rust en privacy. Je hebt de ruimte om gasten te ontvangen en te genieten. Dit type woning is gekoppeld aan de nieuwe elektronische infrastructuur, maar losgekoppeld van de zware infrastructuur. Bij de combinatie-woning is het belangrijkste element de aanpasbaarheid van de woningen. Ruimtes moeten van functie kunnen veranderen en de woning moet makkelijk vergroot kunnen worden. Het woonhotel kenmerkt zich door een hoog aantal functies die direct aan de woning zijn gekoppeld. Hierbij kan gedacht worden aan kinderopvang, fitnessruimtes enzovoorts

De drie woonomgevingen hebben de volgende namen 'stadswijk', 'warande' en 'buitenplaats.' De verschillen tussen deze drie hangen niet met de locatie samen, maar het soort voorzieningen en de organisatie van het beheer van de voorzieningen. De buitenplaats heeft een groot aantal collectieve voorzieningen, maar wel uitsluitend voor de bewoners van de buitenplaats. Dit lijkt dus het meest op de

'privatopia's', maar kan ook vergeleken worden met het beheer van een volkstuintjescomplex.

Daarnaast zal deze woonomgeving een lage dichtheid hebben. De warande is op een groot aantal punten een tussenvorm. Kenmerken zijn dan ook een middendichtheid. Ook is er een sterkere mix tussen collectieve en private voorzieningen. Daarentegen wordt de stadswijk gekenmerkt door een hoge dichtheid met stedelijke voorzieningen waarbij het beheer in handen is van het openbaar bestuur.

Zoals het citaat uit het ABF-rapport al aangaf, wordt aan het beleid ten aanzien van de woonkwaliteit in de Zuidvleugel een dubbele betekenis toegedacht: inspelen op een vraag waarin de huidige woningmarkt niet voorziet en bijdragen aan de economie van de Zuidvleugel. Dat laatste berust op een theorie over de post-industriële samenleving, die in het onderstaande nader zal worden geanalyseerd, maar niet nadat we er op gewezen hebben dat men de kwaliteit van het wonen niet alleen kan bezien op het niveau van de woning en het woonmilieu, maar ook in verband kan brengen met het leefmilieu van de Zuidvleugel als totaliteit. Dit is wel iets anders dan wat in de Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam (BPZ1998B) uiteindelijk blijkt te worden verstaan onder 'hoger schaalniveau':

Naast de kwaliteitsproblemen op de schaal van de wijken is sprake van een kwaliteitsprobleem op een hogere schaal: het aanbod van woonmilieus binnen de Zuidvleugel is te eenzijdig. Dit is steeds meer in strijd met de toenemende vraag naar hoogwaardige woonmilieus, waarbij het vooral om de beide uitersten van het spectrum gaat: eengezinswoningen en villa's in lage dichtheden in het groen tegenover centrummilieus in hoge dichtheden, gekoppeld aan voorzieningen (BPZ 1998b, p. 15).

Het discours over het wonen is in hoge mate een discours over een markt van woonmilieus, niet over de kwaliteit van de Zuidvleugel als geïntegreerd verstedelijkt gebied (synergie).

2.4.4 EEN GROEITHEORIE: DE POSTINDUSTRIËLE ELITE EN DE TWEEDELING

In Europa zijn diverse regio's aan te wijzen die een voortrekkersrol hebben gespeeld in de productie van een postindustriële discours over eigen potenties. Alleen al de website van de Duitse deelstaat Baden-Württemberg levert een rijke oogst van typische argumenten en imagoconstructies (Dijkink & Winnips 1999). Voor wat de bedrijvigheid betreft ligt in deze regio de nadruk op 'hoogwaardige' technologie, alles wat te maken heeft met robots, innovatie en kennistransfer. Wat het milieu betreft ligt de nadruk op de 'civil society', de zelfregulerende kracht van de samenleving, die gebaseerd is op waarden van het gezin en verenigingsleven, en op de kwaliteit van het bestaan: een schoon milieu, hedonisme (dichtheid aan sterrenrestaurants) en het floreren van oude ambachten zoals houtsnijwerk. Een

opmerkelijke afwezigheid in postindustriële websites van deze vroegtijdig aan de weg timmerende Europese regio's (de zogenaamde '*Four Motors*') is de grote stad.

De boodschap van hun postmoderne discours lijkt het herstel van oude onschuld temidden van de gemakken en salarissen van de nieuwe economie. Die boodschap is gericht aan bedrijven waarvan de hooggeschoolde werknemers het zich kunnen permitteren om er 'postmaterialistische' waarden op na te houden. Het is deze nadruk op de kwaliteit van het bestaan - 'het maken van een *kwaliteitsslag*' - die zich ook in de Zuidvleugeldiscussie manifesteert. De koopkrachtige vrager naar woningen wordt steeds meer *foot-loose* en de Zuidvleugel moet inspelen op de wensen van die consumenten (Kolpron 1999). Daarbij wordt een versterking van tenminste twee milieus wenselijk geacht. In de eerste plaats moeten de stedelijke centra stedelijker worden. De stad moet *brandpunt blijven binnen een almaar uitdijende en diversificerende stedelijke ruimte* (DRG1994). Dit impliceert ook binnen de steden een gediversifieerd aanbod waarin een *bruisend stadscentrum* zich paart aan woonmilieus die als (toekomstige) *grachtengordel* worden geëtiketteerd (Noordanus in BPZ 2000). Het type bewoners van zulke wijken is noodzakelijk om *hoogwaardige* voorzieningen op het gebied van cultuur en detailhandel in stand te houden.

In de tweede plaats manifesteert zich een gebrek aan suburbane kwaliteit in het 54 -- ontbreken van *verstilde* groene woon- en recreatiemilieus '*zoals Wassenaar*' ----- (Vierstedenland 2000). Het gaat om het scheppen van een *robuuste aaneengesloten groenstructuur* waarmee het gebied *een flinke kwaliteitsimpuls* krijgt (BPZ 1998b). Deze impuls lijkt onder meer te bestaan uit de mogelijkheid om een segment in de woningmarkt te ontwikkelen rond woningen op 'toplocaties', zoals aan de beoogde Groenblauwe Slinger. De Zuidvleugel moet zich ontwikkelen tot een *vitale, concurrerende en leefbare 'groene metropool'* (BPZ 1998b).

De begrippen *hoogwaardig* en *kwaliteit* spelen een sleutelrol in deze commentaren en rapporten. Opgemerkt moet worden dat het hierbij gaat om aantrekkelijkheid voor kapitaalkrachtige bewoners. Op zich zegt dit nog weinig over de rijkdom of variatie aan voorzieningen vanuit andere perspectieven. Wijken met etnische groepen kennen in veel opzichten een rijker geschakeerd aanbod van producten dan het winkelcentrum van een verstilde buitenwijk (zeker als de kapitaalkrachtige consument een deel van zijn inkopen ver van huis doet of laat bezorgen).

Behalve om de elite vast te houden die een sleutelrol vervult bij het behoud van de economische groei en werkgelegenheid, zijn buurtgerichte strategieën nodig om de gevreesde *tweedeling van de samenleving* te voorkomen. Deze doelstelling staat eventueel ook in dienst van het scheppen van een aantrekkelijk milieu voor de rest want: *zonder aantrekkelijke centrumstad (veilig, schoon en heel, en met voldoende culturele en maatschappelijke voorzieningen) vertrekt de 'koopkracht': eerst uit de centrumstad zelf, maar op den duur uit het hele gebied* (BPZ 1997). Tweedeling houdt als zodanig niet veel meer in dan dat zich een groep sociaal en

economisch zwakkeren aftekent temidden van een, over het algemeen genomen, welvarende samenleving. Maar in een ruimtelijke context heeft het ook de connotatie van sociale uitsluiting en cumulatie van negatieve *externalities* (verarming van het milieu) door het wegtrekken van de weigestelden.

Of men in ruimtelijke zin van exclusie zal spreken hangt eigenlijk af van het niveau waarop men het probleem bekijkt en eventuele positieve *externalities* veronderstelt.

De beoogde oplossing van het scheppen van *gedifferentieerde woonmilieus die aantrekkelijk zijn voor diverse inkomensgroepen* (BPZ I999d) is immers ook een vorm van ruimtelijke uitsortering. Dat al die groepen binnen één (netwerk-)stad wonen, waarin voorzieningen gereguleerd worden, kan een reden zijn om hieraan de kwalificatie tweedeling te onthouden, maar het criterium is niet eenduidig.

De sociale structuur waarmee elders hoogstens geadverteerd wordt in het kader van postindustriële imagovorming (place marketing) wordt in het Zuidvleugeldiscours ingezet als een echt stuk gereedschap waarmee de economische ontwikkeling kan worden omgebogen. Wassenaars en grachtengordels zijn hierbij kwaliteitskenmerken die nagestreefd moeten worden, de tweedeling moet voorkomen worden.

2.4.5 VERSTEDELIJKING

55

Het is opmerkelijk dat revitalisering van steden zo'n belangrijke plaats inneemt in het Zuidvleugeldiscours, terwijl het postindustriële discours in andere Europese regio's wel een vergelijkbare nadruk legt op de kwaliteit van het leefmilieu, maar stad en stedelijkheid uitdrukkelijk negeert ten gunste van bijvoorbeeld een uitgebreide lofzang op high-tech en het aanbod van mensvriendelijke instituties. Dat kan te maken hebben met het feit dat het postindustriële ideaal eigenlijk uitgaat van '*societies without a centre*' (Melucci 1996), en imagovorming van deze nieuwe maatschappelijke orde dus niet gediend is met een accent op centra. Respect voor het individu, niet alleen in zijn keuzemogelijkheden maar ook in het feit dat er een verantwoordingsplicht is van het bestuur naar de burger - het hele idee van *reinventing government* - lijkt een belangrijker Leitmotiv in het buitenlandse postfordistische discours over de regionale economie.

In het Zuidvleugeldiscours valt wel iets terug te vinden over keuzemogelijkheden van woonmilieus, maar niets van een bijzondere benadering van de burger. Ongetwijfeld hebben de verschillen - afgezien van nationale cultuur - ook te maken met de dominante rol van de grote steden binnen de Zuidvleugel en van de vertegenwoordiging van stedelijke besturen in het bestuurlijk platform Zuidvleugel. De spanning tussen regio's als Baden-Württemberg of Catalonië en hun centrale steden als Stuttgart of Barcelona is groter, en is meer getekend door elkaar in de weg zittende imago's. Bovendien heeft concurrentie met andere regio's

in de buitenlandse voorbeelden ook niet het karakter van een strijd tussen meer verstedelijkt en minder verstedelijkt, zoals dat bij de vergelijking van de Zuidvleugel met andere regio's in Nederland onmiskenbaar een rol speelt.

Steden zijn *broedplaatsen* voor de economie, is de mening van de Zuidvleugelbestuurders (BPZ 1999d). Ze moeten *brandpunten blijven van economisch en cultureel leven* (BPZ 1998b). De veronderstelling is echter dat die kwaliteit verdwenen is in de (steden van de) Zuidvleugel tengevolge van de achteruitgang van de stad als woonomgeving op het gebied van bereikbaarheid, cultuuraanbod en onderwijs- en kinderopvangvoorzieningen. Zulke observaties plaatsen de Zuidvleugel vooral tegenover de rest van het land en zijn niet bedoeld om de verhouding tussen stad en omgeving binnen de Zuidvleugel te typeren. Het devies is juist om meer mogelijkheden te scheppen voor (hoogwaardig) suburbaan wonen. Tegelijkertijd moet de stedelijkheidsgraad van de kernen worden opgevoerd: een *wenselijke versterking van het centrum-stedelijke woonmilieu* (Kolpron 1999). Waarom eigenlijk? De achtergrond is de veronderstelde voorkeur van woonconsumenten voor binnenstedelijke locaties EN voor suburbane woonlocaties.

Overschotten in het woningaanbod worden daarentegen voorzien in de tussenliggende categorie: de *stedelijke buitencentrummilieus* (Stadsregio Rotterdam 2000, p. 34). In het eerste geval (de binnenstedelijke locaties) betreft het relatief

56 hoge dichtheden, zij het op locaties die aantrekkelijk zijn vanwege het imago
----- verbonden aan een plaats of bepaalde andere omgevingskwaliteiten: centraal
voorzieningsniveau, uitzicht (water), *cultuur* en andere *internationale* voor-
zieningen. Het gaat hier om schaarse kwaliteiten, waarvan echter - zo is de
suggestie - het aanbod kan worden uitgebreid, omdat binnen het hoog verstedelijkte gebied de potenties van alle plekken lang niet optimaal worden benut (bijvoorbeeld zwakke bedrijvigheid op centrale locaties aan het water). Het aspect van de 'sociale schaarste', dat een woonmilieu aantrekkelijk is (status geeft) *omdat* het aanbod niet uitgebreid kan worden, blijft buiten beschouwing, tenzij we hierin een neveneffect van de drang naar variatie moeten zien (Hirsch 1977).

Hoe dan ook, het gaat bij de centrum-stedelijke woonmilieus minder om een substantiële uitbreiding van het wonen dan om de aantrekkelijkheid van de Zuidvleugel voor bepaalde groepen die men van strategisch belang voor het gebied acht en die mogelijk bijdragen aan zoiets als een centrumstedelijk productiemilieu (kenniseconomie).

Een hoge kwaliteit van stedelijk wonen, in een ontspannen ruimtelijke setting, is nodig voor het aantrekken en binden van categorieën bewoners die essentieel zijn voor de bestending van de kardinale vormen van werkgelegenheid voor de betrokken steden: de hogere middenklassen en expatriates werkzaam bij internationale instellingen en kennisinstituten (Vierstedenland 2000, p. 3)

De woonkwaliteit van de stad is verder gedaald door de aanwezigheid van groot-schalige infrastructuur temidden van de stedelijke bebouwing, en de afwezigheid

van kleinschalige verbindingen, in het algemeen door gebrek aan dichtheid en door grondgebruik dat niet in overeenstemming is met de kwaliteit en potenties van een gebied. Al deze zaken - samengebracht onder de opdracht: *herstructurering* - moeten er toe leiden dat het 'stedelijk netwerk' wordt versterkt. Kwaliteit van het stedelijk netwerk is dus een resultante van de mate waarin (veel) gebieden met een eigen identiteit op elkaar betrokken zijn, dat wil zeggen een behoefte oproepen zich daartussen te verplaatsen: *mobiliteit is de bloedsomloop van onze samenleving* (Stadsregio Rotterdam 2000, p. 19). Zonder beweging geen netwerk. Aan de andere kant wordt verstedelijking juist voorgesteld als middel om te voorkomen dat mobiliteit toeneemt.

Steden met een kwalitatief hoog leefmilieu en veel voorzieningen zijn aantrekkelijk om in te wonen. Voor veel bedrijvigheid is een stedelijke omgeving een belangrijke vestigingsfactor. Investeren in de bestaande stad gaat de uitstroom van mensen en bedrijven tegen en beperkt zo de mobiliteitsgroei. In stedelijke gebieden zijn de woon- werkverkeersstromen kort en zijn alternatieven voorhanden (BPZ 1999c).

De essentie van verstedelijking is het scheppen van ruimtelijk geïntegreerde woon- werk- en ontspanningsmilieus ten behoeve van de voorhoede van de informatie- maatschappij, en het laten ontstaan van brandpunten die de kwaliteit van het bestaan (hoogwaardige consumptie en cultuur) voor de hele bevolking van de Zuidvleugel verbeteren. Dit alles verhoogt de mobiliteit zonder dat er nare verkeersstromen ontstaan.

57

2.4.6 GROENBLAUW GEREEDSCHAP

Er dreigt, constateren de beleidsnota's, in de Zuidvleugel *een paradoxale* situatie te ontstaan omdat een verdergaande economische ontwikkeling van de Zuidvleugel de *aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden om zeep helpt* (DRG1994). De vraag is kennelijk hoe een verdergaande economische ontwikkeling kan plaats vinden die, hetzij hogere bebouwingsdichtheden en grotere spreiding vermijdt, hetzij gepaard gaat met ingrepen die zulke dichtheden en spreidingen acceptabel maken. Wat de bedrijven betreft is de hoop gevestigd op de kennisintensieve sector, die minder bedrijfsoppervlak en zwaar transport vergt, en wat de bewo- ningsdichtheid betreft zouden betere groenvoorzieningen de klus moeten klaren.

Over het feit dat het daarbij om meer dan een verdwaalde boom of struik moet gaan, lijkt brede overeenstemming te bestaan: *robuuste* groenstructuren worden geëist, waarvan de meest in het oog springende de Groenblauwe slinger van Midden Delfland naar het Groene Hart is.

De functie van de Groenblauwe slinger is ambivalent. Aan de ene kant lijkt het vooral een poging om de idealen die aan de Groene Hart conceptie ten grondslag

liggen op een kleinere schaal te repliceren, dat wil zeggen het ideaal van rust en ruimte temidden van een verstedelijkt gebied.

Aan de andere kant wordt de Groenblauwe slinger *de basis voor mogelijke verstedelijking van Hofland* genoemd (BPZ 1998b : 66).

In dit laatste klinkt het ideaal door dat aan het eind van de jaren tachtig als '*parkstad tussen hof en haven*' werd geafficheerd. In de gelijknamige provinciale nota uit 1989 wordt het Tussengebied (tussen Den Haag, Zoetermeer en Rotterdam) aangewezen als een gebied dat van strategische betekenis zou zijn bij het oplossen van de stedelijke problemen in de Zuidvleugel van de Randstad, en dat tevens *hoogwaardige inrichtingsmogelijkheden* biedt.

Het tussengebied verkeert in de situatie dat *een fundamentele keuze* aangaande de toekomstige identiteit nu nog mogelijk is. (PIT 1989)

De nota onderscheidt diverse inrichtingsmodellen, zoals een buffermodel (dat wil zeggen groenstructuren als grote aaneengesloten open ruimte), een kassenmodel, een groeikernenmodel en een netwerkmodel. Het laatste wordt omschreven als de meest verstrekkende en uitdagende inrichtingsoptie. Het Tussengebied heeft de potentie om een nieuwe groene identiteit te verschaffen en er een aantrekkelijke verstedelijking op te enten. Het oogmerk van dit inrichtingsmodel is niet om een contrast tussen stad en omgeving te scheppen, maar juist om de stadsrand als een scherpe grens op te heffen. Ook in een vervolgnota wordt het Tussengebied be-
58 --- schreven als bijzonder geschikt voor realisering van omvangrijke verstedelijking,
----- mits vervat in een groen-blauwe draagstructuur (DRG1992).

Dit discours roept bij enkele kritische besprekers een déjà vu gevoel op: het lijkt verdacht veel op de bewoordingen en de beelden waarmee dertig jaar eerder de Bijlmermeer als parkstad werd aanprezen: een hoge graad van verstedelijking temidden van uitbundig groen (van der Bijl en Meijer 1991). Er zijn meer overeenkomsten: evenals in 1964 Diemen en Duivendrecht, stellen de betrokken (rand)gemeenten als Delft en Nootdorp zich teweer en vervaardigen in korte tijd een uitgekleeft alternatief. Bovendien "is de parkstad helemaal geen stad", meent Niek de Boer (van der Bijl en Meijer 1991), al proberen de schetsen een sfeer van stedelijkheid op te roepen.

In 1994 is van deze discussie nog steeds het gevoel van een noodzakelijke *groene injectie* overeind gebleven en ook wordt wat dan inmiddels de Groenblauwe slinger heet aangeduid als *de laatste mogelijkheid om centraal in de Zuidvleugel een groene drager van bovenregionaal formaat te ontwikkelen* (DRG 1994). Het gaat hier om een combinatie van doeleinden op het gebied van de ecologie (waterberging), recreatie (groene fiets- en wandelroutes) en het creëren van nieuwe (hoogwaardige) woonmilieus. Het idee van de parkstad is verdwenen, maar de relatie met te ontwikkelen nieuwe woonmilieus, met name de diversiteit aan woonmilieus, is gebleven. In plaats van over het 'opheffen van de stadsrand' lezen we nu dat het *contrast tussen hoogwaardig stedelijk wonen en suburbaan wonen*

[moet worden] *versterkt* (BPZ19990I). De 'Regiovisie' (2000) van de Stadsregio Rotterdam poneert echter:

Het groenblauwe raamwerk in de stadsregio wordt niet beschouwd als groene 'contra-mal' van de verstedelijking, maar moet er integraal deel van uitmaken. Dit betekent dat, meer dan nu, het groen en blauw moet worden gerelateerd aan de stedelijke omgeving. In deze zin is het groen/blauw raamwerk binnen de 'Delta-metropoolgedachte' op te vatten als een bijzonder stedelijk milieu, (p. 23).

Het 'plattelandsgroen' moet ook volgens Marja van Bijsterveld, burgemeester van Schipluiden, als een uitloop van de eigen woonbuurt beschouwd worden. Als stadsbewoners het gaan beschouwen als hun tuin, willen ze er niet zomaar schuren in hebben (BPZ 1999c).

Hoe dan ook, de gedachte van een robuust en kwalitatief hoogwaardig groenblauw raamwerk als een duurzaam kader voor de bestaande stedelijke structuur en nieuwe verstedelijking vormt de rode lijn in al deze beschouwingen. In hoeverre de gevraagde robuuste groenstructuur zich in de praktijk verdraagt met de beoogde verstedelijking van het gebied en de zich voltrekkende ontwikkeling van Vinex-locaties is onduidelijk. Alleen op kaartjes die de hele Zuidvleugel bestrijken tekent zich dankzij de geografische generalisatie iets af dat op een groen ruimtelijk element van formaat wijst. Bij nadere beschouwing op een lagere schaal blijkt het (bijvoorbeeld bij Pijnacker) toch wel om zeer fragiele verbindingen te gaan (DRGG 1998: 38).

59

De kwaliteit van een gebied is een objectief kenmerk, dat gegeven is met het formaat van het groenblauwe raamwerk: de drager voor een hoogwaardig leefmilieu. Kwaliteit kan toegevoegd worden door versterking van dit raamwerk. Het is de vraag of met deze veronderstelling de zeer specifieke condities die de kwaliteit van een (top-)locatie uitmaken voldoende zijn belicht. Water is nooit zomaar een aantrekkelijke vestigingsfactor, zoals de lotgevallen van de ontwikkelingen rond de Amsterdamse U-oeveren laten zien. Hetzelfde geldt voor groen als we de Amsterdamse Bijlmermeer als voorbeeld van een 'parkstad' hanteren. Het begrip *groenblauwe kwaliteitsdrager* heeft wat dit betreft een tamelijk magisch karakter.

2.4.7 DISCOURSANALYTISCH COMMENTAAR

Epistemische noties

De in het Zuidvleugel-discours op ruime schaal circulerende epistemische noties zijn netwerk, mainport, brandpunt(funcie) en groen(blauw)e drager. Ze danken hun betekenis mede aan de, intellectueel niet gecontroleerde, wereld van associaties in het menselijk onderbewuste. Netwerk suggereert een geheel van betrekkingen tussen gelijken, of zoals iemand uit een traditionele samenleving over zijn wereld zegt: ze reikt zover als men spreekt over een mens, ofwel: ze omvat de wereld waarin iedereen ieder ander kent. Netwerken kennen geen sturend cen-

trum maar eventueel wel brandpunten, plekken waar elkaar kruisende activiteiten de temperatuur verhogen en waar zich bijzondere reacties voordoen zoals die waarin het eerste leven op aarde ontstond (bliksem in een oersoep?). Tegelijkertijd staat een netwerk in dienst van de handelende eenheid: je gebruikt 'jouw' netwerk en het feit dat, of hoe, het netwerk jou gebruikt blijft buiten beeld. Daarom verwijzen de associatieve noties bij het woord netwerk niet naar een semi-altruïstisch bewustzijn dat zich met een hogere schaal identificeert, maar eerder naar het sluw benutten van kansen door personen die weten dat de wereld een menselijk maaksel is.

De internationale klank van het woord mainport suggereert eerder het omgekeerde: hier wordt iets geïntroduceerd dat - gezien de engelse taal - een wetenschappelijk of wetmatig fenomeen lijkt, een werkelijkheid die sterker is dan menselijke plannen of wensen. Een mainport wordt niet gereguleerd maar dicteert. Overigens is het begrip bij Engelstaligen (ook in de wereld van de planning) onbekend. Zij kunnen er niet veel meer in zien dan de onjuiste samenvoeging van de woorden belangrijkste (of hoofd-)haven. En wat is er zo bijzonder aan een belangrijkste haven? Is het niet overal zo dat noodzakelijkerwijs één haven de belangrijkste moet zijn ook al is hij nog zo klein? In Nederland is dit begrip echter geworteld in de gedachte dat Rotterdam ook op wereldschaal een belangrijke haven is, namelijk de poort naar Europa. Mainport suggereert een

60 belangrijke stuwende kracht, een motor van de economie. Het begrip heeft schade
 ----- opgelopen door het beeld van een industrie- en verkeerslandschap, vandaar:
 brainport (dat in het geheel geen zinvolle Engelse duiding oplevert).

Groen(blauw)e drager introduceert iets dat juist in de Nederlandse planning traditioneel wordt ontkend: het feit dat we ons iets van het landschap zouden moeten aantrekken. Dat maken we immers zelf. Het ecologisch denken verkondigt dat we door het ecosysteem zullen worden terechtgewezen als economische- of bouwactiviteiten niet op duurzame principes berusten. De uitdrukking 'groen(blauw)e drager' suggereert dat deze principes worden gehonoreerd, wat inderdaad het geval zou kunnen zijn als het gaat over waterberging e.d., maar wat voor de andere functies die dit element moet vervullen - aantrekkelijke woonomgevingen scheppen - zeker niet vanzelf spreekt. Uiteindelijk zijn de groene dragers waar het hier om gaat niet minder mensgemaakt dan de wegen, woonwijken en industrieën in het gebied.

Vaktermen

Vaktermen geven een zeker coherentie aan een vertoog, en hebben een meer of minder nauw omschreven betekenis, zoals in dit verband: *Groene Hart, Delta-metropool, synergie, centrum-stedelijk woonmilieu, dun-duur versus stedelijk-dicht wonen, A-, B- en C-locaties, (multimodaal) mobiliteitscentrum, corridor, voorzieningenniveau, sociale cohesie en uitsluiting, scheefheid in de woonconsumptie, bereikbaarheid, compacte versus netwerkstad, enzovoorts.*

Vaktermen in de planningsliteratuur zijn (zoals in de sociale wetenschap in het

algemeen) niet context- en waarde vrij, en daarom ontvankelijk voor het soort associatieve duidingen dat in het bovenstaande aan de orde was.

Een sleutelrol spelen de onderling verbonden begrippen *vestigingsvoorwaarden* en *regionale concurrentiepositie*. Bedrijfsvestiging in de Zuidvleugel wordt gezien in het licht van de vestigingsvoorwaarden van regio's binnen Nederland en van vergelijkbare hoog verstedelijkte gebieden in Europa.

Voor wat betreft de inrichting van de regio is het begrip netwerkstad de uitdrukking van het inzicht dat het steeds moeilijker wordt om menselijke bewegingen in de ruimte nog te ordenen vanuit eenduidige regio's *oidaily urban systems*. Een regionale schaal van beschouwing die zelfs hoger is dan die van de stadsregio is vereist.

Het onderscheid tussen *woonmilieus* - en dus niet zoals vanouds op het kwantitatieve aanbod - is verbonden met de gedachte dat toegenomen mobiliteit, welvaart en vrije tijd de rol die de woonomgeving speelt in het verlenen van identiteit steeds belangrijker maakt. Vandaar de nadruk op leefstijlen het aanbieden van keuzemogelijkheden.

Het begrip *ecologische structuur of drager* reflecteert in het bijzonder de problemen die het toenemende bebouwde oppervlak oplevert voor de waterbeheersing in Europa. De associatie die er onvermijdelijk ook is met de problemen in de landbouw (mest, BSE, enzovoorts), of met luchtvervuiling, zijn niet echt geïntegreerd in de planningsimplementatie van dit begrip.

Verhaallijnen

De indeling van deze paragraaf (eenheid Zuidvleugel, woonmilieudifferentiatie, groeitheorie, verstedelijking en groenblauw gereedschap) suggereert al wat de meest opvallende thema's in diverse nota's en discussies zijn. Deze onderwerpen vindt men ook terug in de drie belangrijke investeringsprogramma's die worden genoemd (de drie van de 10+3): kennisinfrastructuur, stadseconomie, en woonmilieudifferentiatie. Aparte verhaallijnen lopen echter door deze thema's heen, en wie zoekt naar een onderscheid in min of meer gescheiden vooronderstellingen, komt uiteindelijk terecht op de volgende drie verhalen: de postindustriële (kennis) economie, kwaliteitsverhoging en de meerwaarde van het regionaal-stedelijke perspectief.

Het verhaal van de postindustriële economie houdt in dat economische groei door nieuwe sectoren met andere vestigingsfactoren wordt gedragen. Het gaat om kleinschalige, kennisintensieve, maar zeer winstgevende, bedrijvigheid, die meer gevoelig zou zijn voor bepaalde immateriële kwaliteiten van een omgeving. Zulke kwaliteiten zijn het negatief van wat we ons voorstellen bij een klassiek industrielandchap: rust, schoon, kleinschalig, een stimulerende en gevarieerde dichtheid van mensen, cultuur en natuur. Het zijn de bedrijven zelf die deze kwaliteit voor hun productiemilieu nodig achten, of hun personeel dat deze kwaliteiten in het

leefmilieu op prijs stelt. Verder heeft de immateriële aard van de nieuwe economie baat bij omgevingen waarin communicatie en ideeënproductie domineren. Zoals de negentiende-eeuwse industrie gekenmerkt wordt door een omgeving waarin kolenbergen, afgravingen en opslagterreinen het beeld bepalen, zoekt de postindustriële bedrijvigheid de nabijheid van theaters, cafés en conferentieplaatsen. De nieuwe elite maakt zich, bij wijze van spreken, drukker over de lokale primeur van een tentoonstelling van Panamarenko, of het toekennen van een nieuwe Michelin-ster, dan over de beschikbaarheid van bedrijfsvloeroppervlak.

Om deze economische transformatie te bespoedigen, dient de ruimtelijke ordening op *omgevingskwaliteit* gericht te zijn. Kwaliteit of allure is iets waar simpelweg voor gekozen kan worden bijvoorbeeld door het aanleggen van groenvoorzieningen, of door woonwijken als toekomstige grachtengordels te bestempelen.

Kwaliteit is ook aanwezig in de cultuurhistorisch waardevolle landschappen, die beschermd moeten worden. Kwaliteit is vooral iets dat duurzaam is. De woorden *hoogwaardig, samenhangend, herstructurering* of *duurzaam* functioneren in deze rapporten echter vaak als een '*counsel of perfection*', het is gemakkelijk om er mee in te stemmen, maar lost de vraag naar het hoe en wat net zo weinig op als de aanbeveling om 'beter je best te doen'. Uitspraken als '*de gedachte van Haaglanden achter deze aanpak is: slim omgaan met het resterende groen, dit goed inrichten en samensmeden tot een groen netwerk*'⁹, of '*synergie ten volle benutten*'

62 of '*een slagvaardige overheid*' roepen de vraag op waarom we dan eerder niet slim, efficiënt en slagvaardig waren. Kennelijk omdat we er ons geen voorstelling van konden maken. Maar wat is er dan gebeurd dat de verwachting rechtvaardigt dat deze kwaliteiten vanaf heden ruim baan zullen krijgen? Als het geen nieuwe financiële middelen zijn, moet het welhaast het elan zijn dat uit de nieuwe regionale samenwerking voortvloeit.

Het ideaal van de compacte stad was een middel om de economische potenties van de stad opnieuw te benutten, een middel om de tweedeling tegen te gaan door het benadrukken van de exclusiviteit van de stedelijke cultuur en het verruimen van het woningaanbod in de duurdere koopsector. Maar, als deze strategie niet voldoende blijkt te werken, is een meer stadsgewestelijke strategie geboden, die de belofte inhoudt van een 'win-win' situatie voor alle betrokken bestuurlijke eenheden. Het Zuidvleugel-verhaal is dat er hier een gebied ligt met zeer rijke potenties (wie heeft er tenslotte een zeekust?), waarvan de variatie door een olievlek van ongedifferentieerd grondgebruik zoals glastuinbouw, havenactiviteiten, verkeersknooppunten en eindeloze rijtjesbewoning aan het zicht is onttrokken. Het is, wat het woonvraagstuk betreft, echter mogelijk om de Zuidvleugel simpelweg te zien, hetzij als een grotere en potentieel meer gedifferentieerde woningmarkt (= het geheel is gelijk aan de som van de delen), hetzij als een nieuwe beleidsuitdaging om de kwaliteit van het leven van allen te verbeteren binnen het gebied (= het geheel is meer dan de som van de delen).

Het is misschien veelbetekenend dat juist degenen die dit laatste aspect het scherpst verwoordden bestuurders van buiten de grote steden zijn: plattelands-

groen als uitloop van de eigen tuin (Schipluiden) en de tweedeling van de samenleving als bedreiging van de aantrekkelijkheid van de centrumstad (Ridderkerk). In de Zuidvleugelnota's zelf vindt men de beleidsdoelen niet op deze wijze gearticuleerd. Het perspectief van een geheel dat meer is dan de som van de delen (synergie) is hier vooral gekoppeld aan de kennis- en informatiemaatschappij: de koppeling van de universiteitssteden Delft en Leiden aan het 'bureaucratische' Den Haag en 'traditioneel-industriële' Rotterdam. De belofte voor de toekomst is een ruimtelijk verhaal geworden, een vorm van geografische handlijnkunde.

De drie genoemde verhaallijnen zijn integreerbaar in één 'governing statement': *"De postindustriële economie vraagt een diversiteit en synergie die in de Zuidvleugel in potentie voorhanden is en die slechts een kwaliteitsslag vergt om te kunnen worden gerealiseerd."*

In deze zin kan men dus van een Zuidvleugeldiscours spreken dat beheerst wordt door een *logic of appropriateness* ontleend aan het beeld van de kenniseconomie in andere gebieden (Noordvleugel, Westkust V.S.). In deze gebieden geldt kwaliteit van het bestaan (cultuur, woningkwaliteit, hoogwaardige recreatie) als *productiefactor*. Er zijn nu twee belangrijke vragen die ten aanzien van dit Zuidvleugeldiscours kunnen worden gesteld (zie par. 2.2.3):

- a. Is dit discours de uitdrukking van een nieuwe institutionele ordeningswijze? Sluit het aan bij nieuwe praktijken en identiteiten die zich uitkristalliseren?
- b. Is er sprake van een *'frame reflective policy discourse'* waarin verschillende actoren eikaars veronderstellingen of loyaliteiten kunnen aftasten?

Wat a. betreft moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat er een ambivalentie zit in de opvatting van de Zuidvleugel als gebied met een bepaalde (woon)kwaliteit. Die kan namelijk, hetzij meer synthetisch worden opgevat als totaal leefmilieu, waarbij de kwaliteit van het bestaan, op een willekeurige plek XJ altijd afhangt van de structuur van de totale verzameling

(waarbij n alle delen van de Zuidvleugel omvat), hetzij als hoeveelheid opties voor wonen

i=1

(waarbij n de woonmilieudifferentiatie voorstelt). In het laatste geval gaat het meer om de breedte van het woonaanbod voor de postindustriële elite (met de grote steden als brandpunt) dan om de kwaliteit van het gebied als geheel.

In dit geval is de Zuidvleugel niet meer dan de context van lokale bestuurlijke ambities. Deze ambivalentie uit zich, behalve in het idee van woonmilieudifferentiatie als dominante operationalisering van regionale kwaliteit, ook in de

gespannen verhouding tussen de doeleinden mobiliteit en verstedelijking als verdichting van activiteiten.

In de tweede plaats moet geconstateerd worden dat het cruciale begrip 'kwaliteits-slag' negeert dat kwaliteit doorgaans iets is dat ontstaat door herwaardering van het bestaande, het wordt als het ware uit 'onschuld' geboren: oude villa's worden studio's en boerderijen restaurants, oude stadswijken zijn ideaal als woonplaats voor starters op de woningmarkt, de Veluwerand is ideaal voor welgestelden uit de Zuidvleugel, enzovoorts. Overal wordt het oude gekoloniseerd om waarde te scheppen, maar het op grote schaal scheppen van kwaliteit op plaatsen waar die verloren is gegaan (groen herstellen, wijken afbreken) vergt financiële offers die de politiek meestal niet wil dragen als zich geen essentiële bedreiging van het systeem aftekent (Deltawerken). Het 'motor-verhaal' over de Zuidvleugel is een poging, maar weinig overtuigend. De vraag is dus of de 'wil', c.q. institutionele capaciteit, wel verdisconteerd is hetgeen samenhangt met de constatering dat dit verhaal nog steeds een top-down discours of aanboddenken vertegenwoordigt. Nederland heeft geen ervaring met het scheppen van allure door een centrale overheid (zoals in Frankrijk), de reflex is eerder omgekeerd geweest (nivellering). Uiteindelijk zou dit discours brede maatschappelijke krachten moeten mobiliseren, en daarvoor lijken de aanknopingspunten afwezig.

64

Een tweede opmerking is dat de vorm van wat we 'geografische handlijnkunde' genoemd hebben geen uitsluitel geeft over de samenhang - de synergie - van de elementen die gemakshalve onder het woord Zuidvleugel bijeen zijn gebracht. Dit discours ontbeert een rationale die de essentiële meerwaarde van deze verzameling stedelijke en suburbane (landelijke) gebieden onder woorden brengt. De argumenten, evenals de voorgestelde projecten, zijn tamelijk ad hoc. Dit is niet voldoende voor het mobiliseren van een collectieve wil, of wat in de discussies het 'Zuidvleugelgevoel' wordt genoemd.

Wat b. betreft, moeten we constateren dat *'frame reflective policy discourse'* afwezig is. Er hebben zich binnen de Zuidvleugel zeker omstandigheden voorgedaan waarin verschillende actoren eikaars loyaliteiten en veronderstellingen aftasten (Hoeksche Waard, zie hieronder), maar dat weerspiegelt zich niet in het dominante discours op het niveau van provincie en stadsregio's. Diversiteit van woonmilieus is de enige claim die iets in deze richting suggereert.

2.5 BESTUUR IN PRAKTIJKEN

In onze advisering gaat het allang niet meer alleen om de inhoud van het advies, maar steeds meer om het proces. We praten in toenemende mate met allerlei belanghebbenden en nemen hun meningen mee in de adviesvorming. Gelijk hebben is niet meer voldoende, het gaat ook om gelijk krijgen. (R. Buck, Buck Consultants International, Vraaggesprek in de *Staatscourant* 22,1 februari 2000)

2.5.1 DE NIEUWE WERKELIJKHEID VAN HET OPENBAAR BESTUUR

Hoe krijgen we de toekomst in onze greep? Vanuit een besef van een veranderende maatschappelijke werkelijkheid, heeft het openbaar bestuur zich op dit punt overgegeven aan een ongekende 'Experimentierfreude' (zie Hajer 2000). De 'klassiek-moderne' taak- en rolverdeling tussen politiek, ambtenarij, burger en expert, zoals wij die kenden uit de naoorlogse decennia, is hierbij gedurende de jaren negentig vergaand veranderd. Dit uit zich in tal van nieuwe 'bestuurspraktijken'. Iedere zichzelf respecterende stad heeft de afgelopen jaren een 'stadsgesprek', toekomstvisie, of interactieve scenariostudie georganiseerd. Op regionaal niveau wordt druk geëxperimenteerd met nieuwe bestuursvormen, getuige bijvoorbeeld het 'TOPS-overleg' rond Schiphol, het overleg over een tweede Maasvlakte, en de debatten over de toekomst van de Hoeksche Waard. Ook op het nationale niveau zien we de experimenten, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het Nationaal Verkeer- en VervoersPlan (NWP, zie Hendriks & Tops 2001) en de 'Vijfde nota' ruimtelijke ordening. In het kader van de voorbereiding van deze laatste nota, zagen allerlei nieuwe praktijken het licht, inclusief het 'polderoverleg', het 'landsdelig overleg', en de publieksgerichte manifestatie 'geef mij de ruimte'. Op transnationaal niveau, tenslotte, is de beleidsvoering op dit moment alles behalve stabiel en geïnstitutionaliseerd. Helen Wallace, een autoriteit op dit gebied, betitelt de beleidsontwikkeling binnen de Europese Unie als een 'an experimental process of finding alternative forms of developing public policy' (Wallace 1997). Meer in de schaduw van de publieke aandacht zien we in, en rond, het openbaar bestuur steeds nadrukkelijker allerlei 'manifestaties' en 'excursies', waarbij politici, ambtenaren en deskundigen op andere locaties, en in andere sferen, bijeenkomen. Allemaal indicatoren van een zoektocht naar nieuwe praktijken om toekomstverkenning en beleidsontwikkeling beter aan elkaar te koppelen.

Bij veel van de voornoemde experimenten speelt de ruimtelijke maat van het bestuur impliciet een centrale rol.

Bestuurders worstelen dagelijks met de bestaande ruimtelijke maat en de bestuursorganisatie. In Nederland is dit met name evident op het regionale schaalniveau. Met het mislukken van de stadsprovincies bestaat hier in wezen een 'institutioneel tekort'. Het bestaan van dit institutioneel tekort is vrij algemeen erkend. Tevens wordt vrij algemeen onderschreven dat het precies bestaat op het niveau waar volgens vele betrokkenen een aantal van de meest wezenlijke vraagstukken in hun samenhang kunnen worden gezien. Het is dan ook niet verwonderlijk dat, juist op dat regionale niveau, sprake is van een groot aantal nieuwe experimentele 'bestuurspraktijken'.

Ook in de Zuidvleugelcasus manifesteert zich dit palet aan experimentele bestuurlijke praktijken. In de voorgaande paragrafen gingen wij reeds in op de vele samenwerkingsverbanden die hier de afgelopen tien jaar zijn ontstaan. Kenmerkend voor deze bestuurspraktijken is dat zij niet in de Thorbeckiaanse 'triptiek' van nationaal-provinciaal-lokaal bestuur passen. Ze komen voort uit de gevoelde

behoefte onder bestuurders om ook op andere niveaus tot bestuurlijke afstemming te komen.

In deze paragraaf staat de bestuurlijke dynamiek in die nieuwe bestuurspraktijken centraal. Hoe moeten we de functie en betekenis van het 'bestuurlijk platform Zuidvleugel' begrijpen? Wat is de waarde van alle eerder beschreven rapporten en alle niet tijdelijke samenwerkingsverbanden als 'Vierstedenland', de 'Deltametropool', 'Haaglanden', 'AreA' of de 'Zuidvleugel'? Hoe moeten we de opkomst van dergelijke overlegvormen begrijpen? En, uiteraard, wat is de betekenis van deze praktijken in het licht van de vraagstelling van dit onderzoek, c.q. welke rol vervullen deze praktijken bij het koppelen van toekomstverkenning en beleid? In deze paragraaf proberen wij meer inzicht te genereren, door bestuurlijk-politieke activiteiten rond de Zuidvleugel te onderzoeken. Voor we hierop ingaan staan we kort stil bij de achtergrond van de opkomst van deze nieuwe bestuurspraktijken.

2.5.2 NAAR EEN BETER BEGRIP VAN EIGENTIJD'S BESTUUR

Onderzoek op verschillende schaalniveaus levert een terugkerend beeld op. De automatische band tussen politiek bestuur en territorium verandert. Steeds weer zien we dat de centrale sturende rol van een bepaalde overheid over een bepaald territorium plaats maakt voor een vorm van besturen waarbij deze overheid - die vaak in juridische zin bestuursmacht heeft - *in samenspraak met andere partijen* tot beleid poogt te komen. Deze samenspraak heeft aan de ene kant betrekking op andere overheden, aan de andere kant op een scala aan maatschappelijke actoren.

De invloedrijke Catalaanse socioloog Manuel Castells spreekt in dit verband over de nieuwe rol van de overheid als *invloedsorganisatie*. De overheid heeft niet zonder meer de macht om anderen tot bepaalde gedragsveranderingen te brengen, de overheid moet haar invloed aanwenden om dit effect te bereiken (Castells 1996).

In de bestuurlijk-politieke literatuur is een duidelijke verschuiving waarneembaar van het gebruik van de term 'government' naar het gebruik van de term 'governance' (zie Pierre 2000, Rosenau & Czempiel 1992, WRR1997.). Overheidsbeleid ('government') is steeds gebaseerd op formeel gezag, maar 'governance' hoeft dat niet te zijn. 'Governance' is gebaseerd op niet-hiërarchische relaties en draait meest op een min of meer gestabiliseerd netwerk van actoren. Deze actoren ontwikkelen na verloop van tijd een patroon van gezamenlijk geaccepteerde regels en verwachtingen. Deze 'normatieve instituties' berusten op deze regels, en zorgen in feite voor een 'regelgeleid gedrag' onder de participanten. In de recente literatuur zijn talloze voorbeelden te vinden van maatschappelijke problemen die via dergelijke 'governance-netwerken' zijn aangepakt.

Daarnaast wordt veel gebruik gemaakt van de term '*Multi-level governance*'. De overheid werkt niet alleen horizontaal meer met (beleids)netwerken, maar ook

met netwerken in verticale zin: steeds meer beleidsontwikkeling vindt plaats via ketens van besluiten die meer dan één bestuursniveau omvatten. De cofinanciering van ruimtelijke projecten door de Europese Commissie is hiervan een bekend voorbeeld.

In deze verschuiving van besturen via 'government' naar besturen via 'governance' speelt de veranderende betekenis van onderzoek en expertise een belangrijke rol. De overheid kan niet langer beleid voeren op basis van kennis aangeleverd door haar eigen experts. Aan de ene kant heeft de overheid veel expertise afgestoten, waardoor thans veel expertise moet worden ingehuurd. Een probleem van meer principiële aard is de toegenomen complexiteit van de samenleving. Deze ondermijnt de mogelijkheid om beleid te ontwikkelen op basis van onderzoek naar de 'feitelijke ontwikkelingen'. Maar de ex ante onderzoeksreflex lijkt institutioneel verankerd. René Buck, bekend consultant op ruimtelijk-economisch gebied, signaleert de neiging in de politiek om steeds weer onderzoek te laten doen. "Maar de toekomst kun je nooit helemaal kennen. De politiek moet onzekerheden over de toekomst leren accepteren.... Met onderzoeksrapporten kun je de risico's helder krijgen maar niemand weet de exacte waarheid over 2015. Dat blijft een kwestie van keuzes maken en de onzekerheden leren accepteren."

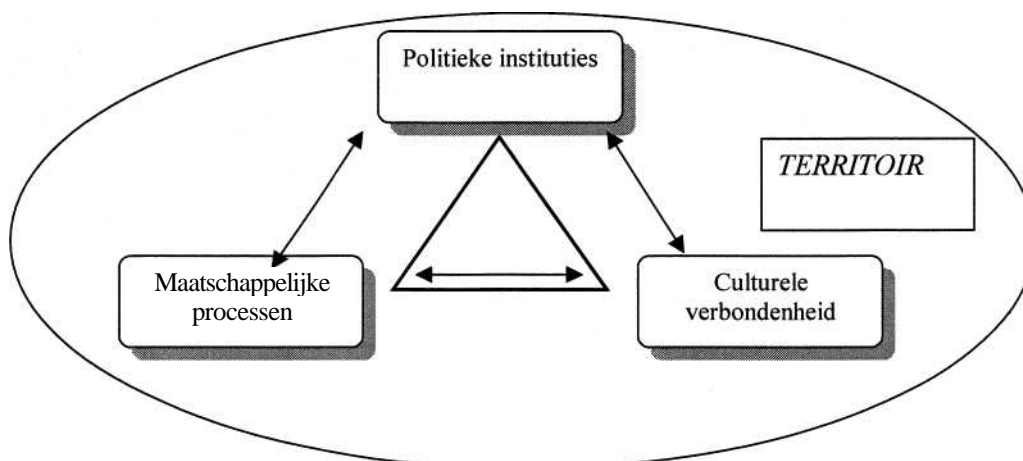
'Kennen' is niet langer voldoende basis voor de beleidsontwikkeling. Dat is op zich geen nieuws. De 'synoptische' planning heeft als intellectuele gedachte de jaren zeventig niet overleefd (wat niet wegneemt dat een aantal daarmee verbonden praktijken steeds weer de kop op steekt). Maar als we niet volledig op deskundigen en hun kennis kunnen vertrouwen, hoe moeten we dan strategische beleidsbeslissingen nemen? Als we al niet precies kunnen weten hoe de toekomst er uit komt te zien, wat is dan de legitimiteit van ingrijpende beleidsbeslissingen in het omgevingsbeleid? Of, om aan te sluiten bij het voorafgaande, wat moeten we doen als de problemen die wij waarnemen niet overeenkomen met de schaal van de bestuursorganisatie? Zo bezien zijn de experimenten met nieuwe bestuurspraktijken in feite even zovele pogingen om de legitimiteit en effectiviteit van beleid te versterken. Of, in de termen van Teisman (2000), om 'willen, weten en kunnen' bij elkaar te brengen. De overheid is er thans zeer wel van doordrongen dat de legitimiteit van beleid niet enkel van de legaliteit van besluiten door politieke bestuurders kan komen. Burgers en hun associaties worden dan ook op andere manieren bij de beleidsontwikkeling betrokken. Vooralsnog is er sprake van tal van pogingen tot institutionele vernieuwing, maar is het kaf bij deze experimenten nog niet van het koren gescheiden (maar vgl. Hajer, Akkerman & Grin 2001). Aan de andere kant gaat het hier natuurlijk ook om de effectiviteit. Door schade en schande wijs geworden, weten we inmiddels de instrumentele waarde van veel inspraak beter te waarderen. Wanneer we de burger en maatschappelijke organisaties enkel aanspreken als mogelijke lastposten, roept het bestuur wrevelige protesten op. Veranderen we de *vorm* van de interactie, dan verandert vaak ook de inhoud van de interactie. Veranderen we bovendien de *plaats* van de interactie in het beleidsproces (het naar voren halen van inspraak), dan is de burger niet alleen van belang

voor de legitimiteit, maar krijgen burgerbijdragen in veel gevallen ook waarde als kennis voor beleid. Tenslotte geldt dat ook de aanpassing van de vorm van het overleg aan de *schaal* van het probleem kan worden opgevat als een manier om willen, weten en kunnen bij elkaar te brengen.

De Zuidvleugel is hiermee een casus waarin een van de belangrijkste bestuurlijke problemen in het strategisch omgevingsbeleid zich manifesteert: de discrepantie tussen de ruimtelijke schaal van de bestuurlijke instituties en de schaal van de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Veel van de nieuwe bestuurspraktijken zijn in feite pogingen om het hiermee gepaard gaande 'bestuurlijke tekort' te compenseren. Om de betekenis hiervan te doorgronden conceptualiseren wij eerst dit bestuurlijke tekort.

De opkomst van de nieuwe bestuurspraktijken hangt samen met het verdwijnen van eenduidig territoriaal bestuur (cf. Hajer 2000). In het verleden lag de basis van effectief en legitiem bestuur in de verbinding tussen drie met elkaar verbonden variabelen: politieke instituties, culturele verbondenheid (cultural adherence) en maatschappelijke processen.

Figuur 1 Openbaar bestuur als territoriale orde



Openbaar bestuur als 'territoriale orde' was lange tijd een effectieve en legitieme vorm van bestuur, omdat het binnen het eigen territorium maatschappelijke processen aanstuurde en daarbij steeds zorgde voor voldoende culturele verbondenheid. De recente bestuurspraktijk laat zien dat dit territoriale evenwicht steeds lastiger te vinden is. Problemen blijken af te wijken van de bestaande bestuurlijke maat. Complementair bestuur, stadsprovincies, samenwerkingsregio's, kaderwetgebieden: welke maat men ook kiest, steeds zijn er weer bepaalde maatschappelijke processen die zich aan die maat zullen onttrekken. De nieuwe werkelijkheid voor het openbaar bestuur laat zich in vier kernpunten omschrijven (vgl. Hajer 2000):

1. De nieuwe maatschappelijke orde uit zich in het feit dat bestuur altijd weer onder condities van onzekerheid en dynamiek zal opereren. 'Ongestructureerde' problemen, waarbij zowel onenigheid bestaat over de precieze aard van het probleem, als over de meest wenselijke oplossingen (Rein & Schön 1993) worden meer regel dan uitzondering.
2. De opgaven waarvoor het openbaar bestuur zich geplaatst ziet onttrekken zich aan de vaste territoriale schaal van bestuur. Voor het bestuur impliceert dit een grotere betekenis voor tijdelijke, projectmatige bestuurspraktijken, die aansluiten op het probleem waarmee de samenleving zich ziet geconfronteerd;
3. In de nieuwe maatschappelijke orde is in veel gevallen geen sprake van effectieve hiërarchische structuren. Het is vaak onduidelijk in welke relatie verschillende actoren tot elkaar staan.
Geïstitutionaliseerde gezagsverhoudingen maken plaats voor een erkenning van wederzijdse afhankelijkheid als basis voor politiek-bestuurlijk handelen. Verhoudingen worden onderdeel van een continu proces van onderhandelen;
4. Werd het bestuur vroeger geschraagd door instituties die een gedeeld besef van culturele verbondenheid alsook onderling vertrouwen reproduceerden, thans vraagt besturen om het actief ontwikkelen van gedeelde interpretatie kaders en het actief winnen van vertrouwen.

Deze nieuwe maatschappelijke context voor bestuur manifesteert zich ook op het niveau van de Zuidvleugel. Om meer zicht te krijgen op dit proces van actief besturen bezien wij hier allereerst de planvorming op het niveau van de Zuid-

vleugel. Om thematische redenen behandelen wij vervolgens de recente planvorming rond de Hoeksche Waard. Op basis van dit empirisch onderzoek trekken wij vervolgens enige conclusies over de betekenis van de vigerende bestuurlijke praktijken voor de doorwerking van toekomstonderzoek op het niveau van de Zuidvleugel.

öQ

2.5.3 HET BESTUURLIJK PLATFORM VAN DE ZUIDVLEUGEL

Analytische uitgangspunten

Vlak onder het Balijbos tussen Pijnacker en Berkel en Rodenrijs kronkelt het smalste strookje van de *groenblauwe slinger* in de richting van Oude Leede. Het bijzondere van deze groene strook is niet eens zozeer dat deze een ecologische verbinding zou vormen tussen enkele ruimer bemeten onderdelen van het Zuid Hollandse landschap, maar veeleer dat aan weerszijden de uitbreidingswijken van Rotterdam en Den Haag naar elkaar zijn opgerukt. Slechts een strook met weilanden van enkele honderden meters breed, met enige verdwaalde kassen erop, houdt de Vinex-wijken van de twee grootste steden van Zuid Holland nog uit elkaar. De woningmarkten van de twee stadsgewesten beginnen inmiddels al gemengd te raken, vooral de nieuwe woonmilieus in Pijnacker gelden als geliefd vestigingsgebied voor Rotterdammers. Toch zullen lang niet alle bewoners in deze metropolitane regio bevroeden dat de traditionele centrumsteden elkaar via de

flanken van hun nieuwe buitenwijken reeds zo dicht genaderd zijn. Zo nietig als de fysieke grenzen in deze groeizame omgeving inmiddels geworden zijn, zo omvangrijk zijn de grenzen op de 'mental map' - de identificaties, de ingeburgerde normen en de geïnstitutionaliseerde posities - van de ingezetenen en hun besturen.

De 'grenzen in de ruimte' zijn sociologisch bepaald en vallen slechts voor een klein deel te begrijpen uit de fysieke kenmerken die op kaartbeelden plegen te worden aangebracht.

Ruimte wordt in het maatschappelijk verkeer immers op allerlei manieren 'begrensd': sociaal, economisch, cultureel, bestuurlijk, enzovoort. Zulke grenzen vallen niet allemaal samen, maar er kan in de loop van de tijd wel een zodanige verdichting ontstaan dat mensen bepaalde gebieden als herkenbare territoriale ruimtelijke entiteiten (als steden of dorpen) gaan waarderen. Juist op dit snijvlak tussen 'reële' fysieke verbanden en betekenistoekenning gebeurt iets merkwaardigs. *Typend voor het proces van stedelijke transformatie dat momenteel op de Zuidvleugel, en in andere grootstedelijke regio's, plaats grijpt, is dat het geheel van ruimtelijke identificaties - de ingeburgerde en geïnstitutionaliseerde praktijken van burgers met hun steden, dorpen en landschappen - naar een nieuwe type metropolitaan milieu niet op dezelfde wijze en niet in hetzelfde tempo vernieuwt als de ontwikkelingen die feitelijk in de praktijk al aan de gang zijn. Deze identificaties zijn allerminst irrelevant: de nieuwe vraagstukken die in deze context*

70

oprijzen worden meestal vanuit deze gegroeide zienswijzen gepercipieerd. De uitdaging is dan om het geheel van gegroeide normen en competenties in het licht van de nieuwe omstandigheden opnieuw te interpreteren en in nieuw perspectief te plaatsen. De Zuidvleugel is een roep om regionale metropolitane perspectieven, maar in de ingeburgerde normen en institutioneel-verankerde competentieafbakening overheerst nog de stedelijke en stadsgewestelijke invalshoek. Deze divergentie weerspiegelt zich vanzelfsprekend ook in het beleid. Het bovengenoemde voorbeeld bij Pijnacker is hiervan een cynische illustratie.

Het feit dat de twee grote steden elkaar zowat raken is de tegendraadse uitkomst van een stedelijke en nationale coalitie met betrekking tot het verstedelijkingsbeleid (de Vinex) die in alle voegen nog was doordrenkt van een stadscentrische beleidsfilosofie. Het Vinex-beleid was geenszins gericht op nieuwe metropolitane verbanden waarin een diversiteit van stedelijke centra en andere ruimtelijke kwaliteiten als nieuwe regionale verbanden op elkaar betrokken dient te worden. Ten tijde van de Vierde Nota Extra was de meerderheid van de beleidsmakers nog niet zover, en vermoedelijk reproduceerden zij daarmee - gezien de toenmalige brede politieke en maatschappelijke ondersteuning van dit beleidsdocument - ook de dominante normen en ingeburgerde praktijken van dat moment.

Om ruimtelijke samenhangen te doorgronden kan men niet volstaan met een analyse van normen en feiten omtrent het *territoriale* ruimtebegrip. Kenmerkend voor het territoriale ruimtebegrip is dat gemeenschappelijke kenmerken van een aaneengesloten gebied worden afgebakend door hun interne eenheid tegen de

buitenwereld af te schermen; zoals de omlijsting van een schilderij de functie heeft om de binnenwereld op het doek duidelijk te onderscheiden van de wereld daar-uiten (Simmel).

Echter, lang niet alle ruimtelijke samenhangen zijn op die manier territoriaal begrensd. Er zijn - zoals dezelfde Simmel in zijn verhandeling over ruimtelijke betrekkingen al rond de vorige eeuwwisseling noteerde - daarnaast ook tal van (functionele) ruimtelijke verbanden, die dwars door de territoriale gebiedssamenhangen en hun grenzen heen snijden.

De internationalisering van economie en cultuur voltrekt zich vaak in zulke netwerken, en dan is de plaats in dergelijke netwerken vaak zeker zo belangrijk als de positie in aaneengesloten gebieden. Mede gezien de groeiende betekenis van de *connectiviteit* van plekken in netwerken en de toenemende vervaging van de vertrouwde territoriale aaneengesloten gebiedsafbakening, wordt het bovengenoemde transformatieproces van stedelijke ontwikkeling in het huidige vertoog als een '*space offflows*' begrepen, in plaats van territoriale gebiedssamenhang (Castells 1996, Harvey 1989): hierbij staat niet de plaats centraal, maar de mate waarin men de verbinding met het internationale circuit van stromen van geld en symbolen weet te leggen. Het is zeker niet overdreven om te stellen dat de worsteling in het ruimtelijk beleid vooral voortkomt uit de onmacht deze '*space offflows*' te beheersen. Het bestemmen van grond blijkt een zwak instrument om richting te geven aan de organisatie van stromen. Het sleutelbegrip van de recente Vijfde Nota inzake de Ruimtelijke Ordening: de *stedelijke netwerken*, geeft aan hoe de territoriaal aaneengesloten gebiedsafbakening wordt gerelativeerd, maar een *sturingsinstrument* ten aanzien van de '*space offflows*' in die netwerken wordt niet benoemd. Termen als 'netwerken' en 'stromen' zijn op dit moment voorbeelden van wat wij in paragraaf 2.3 als 'epistemische noties' omschreven: we benaderen de werkelijkheid met dergelijke termen, maar we lijken ons niet altijd bewust van het feit dat dit een specifieke waardering impliceert, en sommige samenhangen naar voren haalt, terwijl andere juist minder voor het voetlicht worden gebracht. Iedereen gebruikt de term 'netwerk', maar bij nader inzien hebben actoren hiermee zeer verschillende verbanden op het oog. Omdat deze interpretatieverschillen niet worden geëxpliciteerd, lijkt het lange tijd alsof er een breed gedragen beleidskader wordt ontwikkeld. Juist wanneer het om financiering of implementatie gaat, komen de verschillen echter alsnog naar voren, met bestuurlijke frustratie als gevolg.

Stromen en netwerken bestaan in vele soorten en maten, en het probleem is dat ze zich doorgaans tegelijkertijd in alle veelvormigheid manifesteren. Het object van onderzoek in deze studie, de 'Zuidvleugel', is zelf een 'stedelijk netwerk'. Maar het is niet het type stedelijke netwerk waarvan de Vijfde Nota spreekt en het is ook een ander dan de stadscentrische netwerken van de vorige rijksnota. De verschillende netwerken sluiten elkaar geenszins uit, zij geven uiting aan verschillende dimensies van de ruimtelijke werkelijkheid.

Omdat 'netwerk' een epistemische notie is, verschijnt de wereld primair aan ons als netwerk. Wat echter nadrukkelijk ontbreekt is een dominant besef van *hiërarchie in de betekenis* binnen dit scala van netwerken. Zoals Schrijnen het fraai verwoordde in een interview:

"Je moet niet alles wat niet eenduidig is, kapot schrijven. Doe het anders: leg verschillende schaakborden naast elkaar. Ik kan de Zuidvleugel niet zelfstandig begrijpen, alleen in relatie tot andere schaalniveaus. Eerst de potentie van de wereldsteden Amsterdam en Rotterdam.

Dan de dominante interacties op het niveau van die vleugels (Noordvleugel en Zuidvleugel, AME). Die kunnen tenslotte alleen worden begrepen in samenhang met het Deltametropoolniveau, en dat heeft weer alleen betekenis in nationale en internationale context.

Het gaat dan ook niet om eenduidige bestuurlijke samenhangen, alles draait om inspiratie. Als je de inspiratie organiseert, kun je toekomstscenario's bruikbaar maken".

(interview met Joost Schrijnen).

Scherp gesteld is de netwerksamenleving niet zo zeer onbestuurbaar, zij vraagt veeleer om de nadrukkelijke organisatie van bepaalde beelden van maatschappelijke en bestuurlijke samenhang. Het organiseren van die beelden, en het over 72---langere tijd vasthouden van de inspiratie rond die beelden in een grillig ----- bestuurlijk-politiek verband is een centrale planningsopgave.

Het gebrek aan een duidelijk beeld van een hiërarchie in schaalniveaus leidt dus tot de suggestie om als bestuur te kiezen voor het simultaan schaken op verschillende borden: het is een bepalende conclusie uit het onderzoek naar de praktijken van besluitvorming rond de Zuidvleugel. Alle belangrijke bestuurlijke actoren rond de Zuidvleugel zijn deelnemers in een meervoud van netwerken. Zij beschouwen hun dubbele rollen doorgaans niet als tegenstrijdig maar als complementair. Elke nota, op welk schaalniveau dan ook, maakt gewag van complementaire samenhangen. Alles hangt met alles samen, natuurlijk, maar is het ook een logische en bestuurlijk effectieve werkwijze?

Het zou niet juist zijn om op voorhand te veronderstellen dat de netwerken organisch geordend zijn als de stam, de takken en de twijgen van een boom. Evenmin ligt het voor de hand te denken dat alle bestuurspraktijken elkaar als vanzelfsprekend logisch aanvullen. Het gaat in de Zuidvleugel om complexe verhoudingen waarachter een wereld van verschillende identiteiten en (institutioneel verankerde) machtsposities schuilgaat: een differentiatie van vertogen, normen en competentiegevechten, die niet begrepen kan worden in termen van complementaire en coöperatieve netwerken van interactie alleen. In het onderzoek naar de netwerken op de Zuidvleugel mogen de aspecten van onderlinge verdringing, macht en concurrentie niet onbesproken blijven.

2.5.4 DE VOORGESCHIEDENIS VAN HET PLATFORM ZUIDVLEUGEL

De oorsprong van de Zuidvleugelperceptie ligt in de eerste nationale ruimtelijke beleidsnota, de fameuze nota 'Westen des Lands' uit 1958. De Zuidvleugel die hier werd bedacht, liep door tot Eindhoven, zoals de tweelingbroer in het noorden van de Randstad zich toen nog uitstrekte tot Arnhem. Gezichtsbepalend zijn deze vroege opvattingen niet geworden.

Met name in de jaren zeventig koerste het nationale beleid (onder meer via de Derde Nota) steeds meer aan op geconcentreerde stedelijke formaties. Pas in het begin van de jaren negentig werd het begrip van de Zuidvleugel weer actief opgepakt als vervolg op de nota *Zuid Holland Voorbij 2000*. Deze nota werd door de provincie Zuid Holland uitgebracht als voorbereiding op de Vierde Nota. De provincie was de animator van deze heropleving: zij zag de kans schoon, nadat de plannen voor een agglomeratiebestuur Rijnmond waren ingetrokken, en in provinciale kringen de tot dan toe dominerende conceptie van 'stadsgewesten' als een gepasseerd station uit de jaren zeventig werd beschouwd. De latere pogingen van het Rijk om opnieuw een soort van stadsprovincies in te voeren golden in provinciale kring dan ook als anachronistisch (interview met San Verschuren).

De opleving van het Zuidvleugel-denken, begin jaren negentig, was dan ook een welbewuste poging om stedelijke ontwikkelingen in regionaal perspectief te doorgronden en te transformeren. De Zuidvleugel werd nu niet meer doorgetrokken tot Eindhoven maar werd begrensd door de delta, de kust en het groene hart. De provincie had een duidelijke visie op het gebied. De Zuidvleugel werd niet beschouwd als een metropolitane stad, maar als een gevarieerde urbane regio. Als stedelijke dimensie had nog kunnen gelden de verbindingen van oost naar west van de Zuidvleugel (30 km), maar de zestig kilometer van noord naar zuid (van Leiden tot Dordrecht) werd als te groot en, qua intensiteit van onderlinge relaties, te weinig samenhangend beschouwd om als een stedelijk gebied te worden ontwikkeld. De Zuidvleugel werd derhalve niet als een nieuwe megastad gelanceerd, maar als regionale *planning opgave*. Over de problemen en opgaven van het gebied bestond wel overeenstemming. Om deze het hoofd te bieden werden nieuwe grootschalige thema's geagendeerd, die het puur stedelijk perspectief overschreden, en als kenmerkende stedelijk regionale ontwikkelingen werden gedeut. In het regionale perspectief voor de toekomst werden aanvankelijk (naast een aantal kleinere zaken) drie majeure thema's geagendeerd:

1. de Parkstad tussen Den Haag en Rotterdam op de binnenflank van de Randstad;
2. de kustuitbreiding van Hoek van Holland tot Kijkduin bij Den Haag;
3. de natuurlijke inrichting van de 'randen' van het Groene Hart.

Een ambitieuze beleidsagenda gebaseerd op een krachtige visie. Toch is er uiteindelijk van de uitwerking niet veel terechtgekomen.

Deze voorgeschiedenis van het tegenwoordige Bestuurlijke Platform Zuidvleugel biedt in wezen een kijkje in de toekomst: in zekere zin lijkt de analyse van de actuele stedelijke netwerken in deze voetsporen te treden. Zie hier het relaas van de drie majeure plannen:

Parkstad tussen hof en haven

De Parkstad was gemodelleerd naar het voorbeeld van Londen (Van Uum 1993). Het was een stoutmoedig ontwerp. Aansluitend op oud en nieuw spoor, werd een nieuwe stad in het groen voorzien met een relatief hoge dichtheid (50 woningen/ha).

Deze stad was gelegen op de expansieve binnenflank van de Randstad, in een stedelijk netwerk met Den Haag, Zoetermeer, Delft, Rotterdam. De aansluiting op het hoofdwegenet was niet optimaal, maar in het algemeen was de planologische en stedenbouwkundige opzet van gedeputeerde Stolker en provinciaal ontwerper Verschuren sterk onderbouwd. De Parkstad had het nieuwe *Reeuwijk* van de grote steden moeten worden, als antwoord op de gebrekkige differentiatie van de woon- en leefmilieus van dit deel van de Zuidvleugel (interview met Schrijnen). In het krachtenveld van de Zuidvleugel was het plan echter niet opportuun. Rotterdam reageerde ambtelijk enthousiast, doch bestuurlijk aarzelend. Den Haag keerde zich ronduit tegen de voornemens. 'Parkstad had een goed stedenbouwkundig verhaal, maar het zat de stedelijke uitbreidingsplannen bij Ypenburg en Wateringse Veld in 74--- de weg, het had een matig mobiliteitsverhaal en het roeide volop in de belangen ---- van het glasgebied' (interview met Noordanus). Binnen de regio was de ondersteuning derhalve niet optimaal.

Ondertussen werden op het schaakbord van de nationale politiek de stukken verzet. Op instigatie van intensieve grootstedelijke lobbies, koerste het kabinet af op een nieuwe institutionalisering van het stadsgewestelijk perspectief (het 'compacte stadsgewest', te ondersteunen door nieuw te vormen 'stadsprovincies'). Reeds voor de vaststelling van de planologische kernbeslissing in de Vinex en de uitwerking van de bestuurlijke voornemens in de Kaderwet, was de Parkstad van de nationale en provinciale agenda afgevoerd. Wat rest is het residuele gedachtegoed dat hier en daar verspreid over stedelijke uitbreidingslocaties opgang maakt (interview met Verschuren).

De kustuitbreiding

Minstens zo ambitieus was het plan voor de kustuitbreiding van Hoek van Holland tot Kijkduin, dat later onder de landschappelijke inspiraties van zijn ontwerper uitgroeide tot het beroemde plan Waterman.

Opnieuw een bij uitstek regionaal project, dat voorzag in een kwäitessprong van een gebied dat, met zijn povere ondergrond, kustlijn en overheersend glas- en havenbestemming, in ontwerpkringen wel als het *schrobputje van Nederland* wordt aangemerkt (interview met Schrijnen). Het aantrekkelijke van dit ontwerp was de beoogde landschapsarchitectuur die gebaseerd was op aanslibbing van zand, en daarmee aan de smalle duinenstrook een natuurlijke uitbreiding kon

geven. Maar het was een plan 'op zoek naar zijn programma' (interview met Noordanus). De infrastructurele ontsluiting was zeer problematisch, het plan had geen economische onderbouwing, en eenzijdig vertrouwen op een uitgebreide woonfunctie had van het nieuwe land niet de geliefde 'Amsterdamse grachtengordel' voor de Zuidvleugel, maar een 'Vinex-wijk aan Zee' gemaakt (Noordanus). De grote steden waren geïnteresseerd, maar niet echt geïnteresseerd, mede gezien de overige uitbreidingsplannen, de nationale politiek raakte niet daadwerkelijk geïnvolveerd. Ook onderzoek wees uit dat er uiteindelijk te weinig draagvlak was voor dit project (Gaastra, Groothuizen, van Leussen, Lever 1996). Misschien kan in de toekomst de zeespiegelrijzing een nieuw programmatisch element toevoegen, zoals in ruimer verband wellicht ook een bredere recreatieve ambitie, maar in de nationale en provinciale netwerken was de oorspronkelijke planning van de kust-uitbreiding geen lang leven beschoren.

De herinrichting van de randen van het groene hart

Opnieuw een majeur thema ter versteviging van de kwaliteit van het regionale profiel. De voornemens met betrekking tot dit thema hebben vooralsnog echter niet tot grootse visionaire verbeelding en respectievelijke programmering geleid. Tekenend is opnieuw dat in de prioriteitsbepalingen van de nationale politiek (Vinex) de actieve herinrichting van de groene randen van het, toen nog louter als te 'beschermen open gebied' gepercipieerde, groene hart hebben geleid. De randgebieden golden niet als opgave van (her)ontwikkeling. De investeringen werden geleid naar de stedelijke uitbreidingen, daar lagen de primaire belangen van de steden, daar lagen de primaire belangen van het grootstedelijk en het nationaal planologische beleid. De provincie kon van zichzelf niet over grote fondsen beschikken en had al moeite de weinig ambitieuze plannen in het gemeentelijk beleid doorgevoerd te krijgen.

75

De geschiedenis van de eerste generatie strategische projecten sinds de heropleving van het Zuidvleugeldiscours in begin jaren negentig stemt al met al niet erg tot optimisme. De provincie positioneert zich wel met ambitieuze visie en profileert zich als initiatiefnemer van projecten voor de urbane regio. Gezien tegen de achtergrond van het overgangsproces naar een metropolitane regio, zijn de plannen van de provincie in deze periode wezenlijk innovatiever dan de in wezen traditionele stadsgecentreerde Vinex-perspectieven die in de coalitie tussen de grote steden en het Rijk werden ontwikkeld. De provincie heeft echter de pech dat de plannen uiteindelijk niet worden uitgewerkt, omdat het schaakspel zich op een ander bord (rechtstreekse onderhandelingen grote steden en rijk) in een andere richting ontwikkelt.

De diagnose demonstreert in al haar beknoptheid echter meer dan alleen maar tegenvallers en opportunisme. Het vertoog, de ingeburgerde normen en de institutionele capaciteiten van de hoofdrolspelers op de Zuidvleugel wijzen niet in dezelfde richting. De beïnvloeding van de besluitvorming in de vele netwerken die met betrekking tot de Zuidvleugel werkzaam zijn, en de dubbele rollen van de vele

constituenten, wijzen geenszins op complementariteit of op samenwerking. Dat de provincie zich regionaal manifesteert, terwijl tezelfdertijd de stedelijke en nationale actoren zich opmaken voor een nieuwe ronde van stadsgewestelijke plannen, duidt op concurrentie en verdringing. Het is kennelijk nog niet gelukt om de ingeburgerde normen, en gegroeide competenties, in de beleidsvoorbereidende wereld te herdefiniëren tot een nieuw gemeenschappelijk regionaal commitment. Ook valt op dat maatschappelijke betrokkenheid bij deze regionale thema's niet is geactiveerd, de plannen blijven overwegend steken in bestuursinterne beleidscircuits. Deze constatering demonstreert een aanzienlijk tekort aan wat in de literatuur bekend staat als *institutional capacity building* (Healey 1997, Cars, Healey et al. 2001). De Zuidvleugel komt niet tot leven wanneer bestuurders hier van tijd tot tijd lippendienst aan bewijzen. Voor de Zuidvleugel zijn sterkere maatschappelijke en bestuurlijke coalities nodig, en die ontwikkelen zich slechts bij de gratie van andere politiek-bestuurlijke praktijken. Slechts dan is er uitzicht op een betere koppeling van toekomstverkenning en -ontwerp met daadwerkelijk beleid.

2.5.5 HET BESTUURLIJKE PLATFORMS PRAKTIJKEN VAN BELEIDSVOORBEREIDING EN BESLUITVORMING

In de loop van de jaren negentig treedt een nieuwe fase in van de praktijken van beleidsvoorbereiding en besluitvorming op de Zuidvleugel. Binnen de regio is het gemeenschappelijk probleembesef aanzienlijk gegroeid en ook het kabinet maakt zich ernstige zorgen over het achterblijven van de Zuidvleugel bij andere regio's in Europa op het punt van werkgelegenheid en leefmilieu (Rijksnota Randstad en Groene Hart 1996). De twee economische trekkers van de regio, de haven en het glasgebied, kampen met respectievelijk economische en ruimtelijke problemen. De transformatie naar de kenniseconomie komt niet op gang. De selectieve vertrekoverschotten van bewoners en bedrijven vanwege de congestie en lage kwaliteit van de leefmilieus baren grote zorgen. Sinds 1988 is Zuid Holland vertrekprovincie nummer 1 van bedrijven, hieronder vallen ook de juist zo gewenste zakelijke diensten. De werkloosheid ligt boven het nationaal gemiddelde, met concentraties in Rotterdam (13,5% waarvan een kwart allochtoon).

Het opleidingsniveau is relatief laag, terwijl het aanbod laagwaardige werkgelegenheid afneemt (*Investeren in de Zuidvleugel loont* 1998). Met name in, en rondom, Rotterdam zijn veel woon- en leefmilieus van lage kwaliteit, in de omgeving van Den Haag zijn dergelijke condities beter. Er is behoefte aan groen en meer differentiatie van woonmilieus. Betere bereikbaarheid en betere groenstructuur worden als belangrijke voorwaarden beschouwd.

Tegen deze achtergronden wordt in 1997 het *bestuurlijk Platform Zuidvleugel* ingesteld, mede met het oogmerk om de samenhang van investeringsprojecten te vergroten. De ambitie is om de transformatie naar een 'kennisintensieve brainport met hoogwaardige stedelijke woonmilieus en groen- en waterstructuren te bevorderen'. Onder voorzitterschap van de Commissaris van de Koningin, komen de

twalf leden van het platform enkele malen per jaar bijeen om de prioriteiten van projecten mede te bepalen. Overigens is het platform geen besluitnemend orgaan: het is een strategische alliantie van overheidsinstanties. Er zitten vertegenwoordigers in van de provincie, Rotterdam en Den Haag, de vier stedelijke regio's (Leidse regio, Haaglanden, Rotterdamse regio en Drechtsteden), IOP's glastuinbouw en vier ministeries VROM, LNV, V&W, EZ). In feite zijn vertegenwoordigers uit vijf verschillende soorten overheidsorganen in dit gremium vertegenwoordigd, en dat mag - ondanks de eenzijdige bestuursinterne signatuur - uniek heten.

Het belangrijkste karwei waaraan het platform zich heeft gezet is de bepaling van prioriteiten ten aanzien van Zuidvleugelprojecten.

Uit een groslijst is uiteindelijk een lijst van drie programma's (m.b.t. kennisinfrastructuur, stadseconomie en stedelijke vernieuwing) en een top tien lijst van projecten samengesteld. Opvallend is dat de top tien uitsluitend projecten betreft met een ruimtelijk - fysieke component (bedrijfslocaties, bouwlocaties, infrastructuur, groen, recreatie); geen economisch beleid an sich maar ruimtelijk-economisch beleid; geen scholing, geen cultuur of kennisdiffusie, enzovoort, terwijl de problemen, die tot instelling van het platform aanleiding gaven, wel een veel bredere achtergrond hebben.

Met de keuze voor 'traditioneel' ruimtelijk-economisch beleid vervalt ook de mogelijkheid om vernieuwing van discours en normen daarbuiten te zoeken, of in integrerende combinaties met niet -ruimtelijke aspecten, zoals bijvoorbeeld cultuur, economie, media of onderwijs. Ook valt op dat de top tien veel projecten bevat die weliswaar een regionale uitstraling hebben, maar waarvan het lobbykader geenszins primair via het Zuidvleugelnetwerk loopt. Dit is het geval met de centrumprojecten van Rotterdam en Den Haag, Rotterdam Noordrand, Spoor Delft, en de bovengenoemde programma's. Een relatief lokaal project, maar wel expliciet in het Zuidvleugel-spanningsveld gesitueerd, is de herstructurering van het Westland inclusief de regionale verplaatsing van kassen. Hetzelfde geldt voor de Haaglanden Landgoederenzone, die Zoetermeer en Leiden verbindt door een groenblauwe slinger met Delfland. De belangrijkste en meest 'echte' strategische Zuidvleugelprojecten zijn Randstadrail (openbaar vervoer verbinding tussen een aantal woon- en werkconcentraties op de Zuidvleugel) en de A4-Corridor (die op veel plaatsen potenties bevat voor economische ontwikkeling). Het is daarom vooral zinvol om de toekomstverkenning/ beleidsvoorbereiding, en de beleidsvorming van deze strategische Zuidvleugelprojecten, nader te analyseren.

Randstadrail

Randstadrail is een zeer strategisch 'light rail' project dat een aantal steden en hun uitbreidingsgebieden moet verbinden. Het project staat overigens al geruime tijd op de agenda en is sinds de instelling van het platform bijna automatisch in de top tien lijst opgenomen. De lijn verbindt Rotterdam, Zoetermeer, Den Haag en Delft en voert door tal van oude en nieuwe woon- en werkgebieden. De combinatie van vervoer en zwaartepunten van ontwikkeling in woon- en werkgebieden brengt tal

van nadere keuzevraagstukken mee, die een heldere en integrerende beleidsvoorbereiding en besluitvorming nodig maken. De dossiers van verkeer en vervoer, en die met betrekking tot de ontwikkelingsplannen van woning- en kantorenbouw, worden echter volstrekt onvoldoende op elkaar betrokken (interview Priemus). Een symbolisch geladen, maar zeker niet onbelangrijke, bottleneck is dat de metrostad Rotterdam (die inmiddels een nagenoeg 40 km oost-westtraject heeft van Zevenhuizen naar Capelle) de metro nu ook in noordelijke richting wenst door te trekken (o.a. via de TU-Delft campus en centrum Delft en naar Kijkduin en Scheveningen), terwijl de 'tram plus stad' Den Haag geheel andere prioriteiten stelt.

Het nemen van besluiten over deze kwesties wordt niet vergemakkelijkt door de bestuurlijk-organisatorische opzet. De uitvoering van het project is in handen gegeven van drie projectleiders, afkomstig van de Rotterdamse RET, de Haagse HTM en een vertegenwoordiger van de provincie. Deze drie partijen vertegenwoordigen zulke verschillende belangen dat zij elkaar al die tijd in een effectieve patstelling houden. De voortgang van dit sleutelproject van de Zuidvleugel wordt algemeen onderschreven als 'deerniswekkend'.

De A4 corridor

De "A4-Corridor" omvat een groot aantal deelprojecten. De A4 is de noordelijke slagader van de randstad en herbergt in de Zuidvleugel tal van ontwikkelings-
78

potenties. Het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel heeft een projectgroep ingesteld en treft bij dit onderwerp ook veel belangstelling van de zijde van het bedrijfsleven en de milieuorganisaties. Als onderdeel van het internationale snelwegennet (TENS) is een aparte route van het doorgaand verkeer en het regionaal verkeer een belangrijk aandachtspunt (A4-Corridor Slagader van de Randstad, 1998). Hiërarchisering van het snelwegverkeer zou een grote ordenende invloed kunnen hebben op vestigingscondities van kantorenparken, door bepaalde plekken optimaal bereikbaar te maken en andere juist af te schermen. Aanpassingen aan de A4 hebben een evident strategische betekenis voor de ordening van de hele regio. De steden zouden zich niet van de snelweg moeten afwenden, maar deze moeten 'adopter', aldus het memorandum. Bij Leiden, Den Haag, Delft en Rotterdam en - zeer omstreken - in de Hoekse Waard liggen grote potenties voor de ontwikkeling van nieuwe stedelijke 'business districts'.

De provincie verkent de mogelijkheden al enige tijd, maar op stedelijk niveau wordt aanvankelijk juist getemporeerd. Leiden wil in de oostflank het groengebied behouden, Den Haag wacht(te) op annexatie van buurgemeenten (het tracht benutting van potenties door nabijgelegen suburbane gemeenten te blokkeren), Rotterdam temporeert de Westrand en de Noordrand enigszins, mede met het oog op het volle programma van de binnenstedelijke economische herstructurering. Kenmerkend voor de beleidsvoorbereiding en besluitvorming van de projecten met betrekking tot de A4-corridor is het gekrakeel en het voortdurend conflicteren van deelbelangen (bijvoorbeeld met betrekking tot de mega cinema in

Leidscheveen nabij het Clausplein, of Capelle; zie voorts de twist over de Zuidplaspolder).

Een saillant probleem is dat, na 25 jaar, een deel van de Europese TENs snelweg nog niet is doorgetrokken, en dat een deel van de alternatieve route dwars door een dicht bewoond gebied van Rotterdam loopt. Met betrekking tot de benutting van de potenties van grote economische projecten mag opmerkelijk heten dat de steden, na hun aanvankelijke aarzelingen, momenteel (nu de condities meer opportuun zijn) opeens *met voorbijgaan aan het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel* ambitieuze studies laten verrichten in het kader van het nieuwe lobbykader Deltametropool. Voor de vier kwadranten van het Clausplein worden nu in dit kader ambitieuze ontwerpstudies gemaakt door Rem Koolhaas. Jo Coenen is benaderd voor het totale regionale perspectief. Leiden is zowel voor de A44 als de A4 een belangrijke 'pilot study' in het kader van de Deltametropool. Terwijl op Zuidvleugelniveau de conflictstof lange tijd is opgestapeld, organiseren de steden nu via een eigen lobbycircuit op Deltametropool niveau de nieuwe verbeeldingskracht, en lijken zij via deze inbedding meer vertrouwen te hebben in de mobilisatie van de investeringsmiddelen van het Rijk.

2.5.6 DE ADVIESCOMMISSIE ZUIDVLEUGEL: VAN ADVIES NAAR UITVOERING

Het Platform Zuidvleugel had al geruime tijd de prioriteitsvolgorde bepaald van de strategische Zuidvleugelprojecten, maar de uitvoering bleef steken en investeringen kwamen niet los. Deze constatering noopte de provincie Zuid Holland en de steden Rotterdam en Den Haag in 1999 om een Commissie Zuidvleugel in te stellen.

Het is de opdracht van de commissie om de urgentie van de Zuidvleugelproblemen te onderzoeken, na te gaan of de selectie van projecten voldoende bijdraagt aan de vitalisering van de Zuidvleugel, en de belangrijkste opdracht is tenslotte een strategie te bedenken voor meer succesvolle publiek-private samenwerkingsverbanden. Naast de commissaris van de koningin en de burgemeesters van de twee steden nemen in deze commissie zitting bestuurlijke zwaargewichten als Blankert, Meijer, Rinnooy Kan en Winsemius. Het secretariaat wordt mede ondersteund door professor Priemus (BPZ 1999d).

De commissie rapporteert na een halfjaar (Adviescommissie Zuidvleugel 2000). De commissie zet economische aandachtspunten meer centraal op de agenda van de Zuidvleugel, in het bijzonder de investering in kennisinfrastructuur en de benutting van potenties aan de A4 (Clausplein). Wat betreft de woon- en leefmilieus onderschrijft de commissie de gemaakte keuzen.

Zij onderstreept met name de betekenis van de revitalisering van de woonmilieus in de steden. Het Programma Stedelijke Vernieuwing wordt hiervoor als dragende strategie op de Zuidvleugel gezien. Bijvoorbeeld de Waalhaven in Rotterdam vergt

weliswaar veel investeringen, maar biedt een groot potentieel voor nieuwe stedelijke leefomgeving van hoogstaande kwaliteit (interview met Priemus). Ook in de nabijheid van de steden - vooral bij Rotterdam - is nieuw aanbod van hoge kwaliteit nog urgenter dan reeds wordt voorzien door de aangewezen sub-urbane zomen nabij Monster en Wassenaar. Een opvallend aandachtspunt is voorts de aanbeveling om woningcorporaties en commerciële ontwikkelaars gezamenlijk *consortia* te laten vormen teneinde de concurrentie tussen huur- en koopsector te vermijden (Priemus 1999). De commissie acht de financiële betrokkenheid van het Rijk bij de Zuidvleugel programma's en -projecten niet voldoende, evenmin als de coördinatie door het Rijk (het Rijk was overigens niet vertegenwoordigd in de adviescommissie).

Met het oog op de versnelling van publiek-private samenwerking, en het los trekken van investeringen, doet de adviescommissie een reeks van aanbevelingen ter versterking van de organisatie van het Zuidvleugelplatform. Boven alles verlangt de adviescommissie een echt commitment van de constituerende partijen van het platform, tot uiting komend in een *bestuursakkoord* tussen betrokken overheden. Zij bespeurt, niet ten onrechte, meer lippen dienst dan echte betrokkenheid bij de partijen op de Zuidvleugel. Een *dagelijks bestuur* zou de politieke coördinatie en het strategisch management van het platform behoren te trekken. Er zou een Zuidvleugel *stimuleringsfonds* gevormd moeten worden. Een Zuid-
80 *vleugelalliantie* zal de maatschappelijke instanties en de burgers een directe stem
----- dienen te geven. De commissie roept op te investeren in een maatschappelijke betrokkenheid bij de gemeenschappelijke onderneming ('Zuidvleugelgevoel').

2.5.7 DE SLOTSOM

Wat zijn nu de bevindingen ten aanzien van de toekomstverkenning, de beleidsvoorbereiding en de strategische beleidsvorming op de Zuidvleugel?

De meeste betrokkenen zien het Zuidvleugelniveau als meest logisch planningsniveau voor vragen rond verstedelijking en infrastructuur

De interviews leren dat de Zuidvleugel in feite het territoriale niveau is waarop de grote planningsopgaven zich manifesteren, en ook als eerste moeten worden opgelost. In feite, zo blijkt, is de Zuidvleugel een logische voorfase voor het denken over een 'deltametropool'. Echter, waar de Deltametropool - momenteel - qua visievorming en als afstemmingspraktijk zeer goed functioneert, blijft de Zuidvleugel verstoken van een duidelijke en krachtige bestuurlijke trekker.

Een sterk besef van gedeelde problemen gaat gepaard aan een zwak ontwikkelde gemeenschappelijke bestuurlijke oriëntatie op de Zuidvleugel

De aanwezigheid van forse ecologische, economische en sociale problemen noopt tot saamhorigheid en tot gemeenschappelijke actie. In die zin zijn de condities gunstig voor *Planning van Verandering*.

Getypeerd naar de drie dimensies van de 'drie lagen benadering' biedt het schaalniveau van het netwerk Zuidvleugel stevige planningopgaven. De ecologische vraagstukken liggen voor een deel boven de beschikkingsmacht van de Zuidvleugel, maar de intensiteit van de infrastructurele vraagstukken en van de occupatievraagstukken is dermate groot dat de ontwikkeling van nieuwe perspectieven op dit schaalniveau urgent is. Maar de problemen binnen de Zuidvleugel laten tegelijkertijd ruimtelijk grote verschillen zien. In Rotterdam en Rijnmond doen zich concentraties van problemen voor waarmee de inwoners van Leiden, Zoetermeer en de omgeving van Den Haag zich niet automatisch verbonden voelen. Bovendien kan een wervend toekomstperspectief niet uitsluitend op problemen gebouwd worden, het moet het streven naar gemeenschappelijke meerwaarden oproepen. Er is een zwakke notie van overgang van distributie- naar kenniseconomie, maar hiervan is in het actieprogramma nauwelijks iets terug te vinden. De behoefte aan een grotere differentiatie van woon- en leefmilieus wordt alom onderkend, maar is nog nauwelijks terug te vinden in die delen van de Zuidvleugel waar de behoefte eraan het grootst is. Het actie programma is op deze punten niet echt goed doordacht. Het bevat voornamelijk sectorale projecten (zonder opvallende integrerende innovatie) die het steekspel van partiële belangen hebben overleefd.

De grote steden dragen de Zuid vleugel niet

De grote steden denken en handelen lokaal, gewestelijk, nationaal en internationaal. Activiteiten op Zuidvleugelniveau vormen vanuit die optiek een van die tussengelegen netwerken waarop een opportunistische houding past. Voor de geavanceerde ambities van de eerste Zuidvleugelprojecten van tien jaar geleden was het een bitter gelag te moeten constateren dat de coalitie van de grote steden en het Rijk het prille regionaal urbane denken de loef afstak. Tien jaar later bij de Vijfde Nota wordt het Zuidvleugelperspectief door dezelfde coalitie langs de andere kant gepasseerd.

Tien jaar geleden kon de Zuidvleugel bogen op een geavanceerd regionaal perspectief, het probleem was toen dat nieuwe inspirerende perspectieven kennelijk nog onvoldoende doorwerking kregen in ingeburgerde normen en competentie afbakeningen. Nu is de overtuigingskracht van het Zuidvleugelperspectief veel geringer. De versmelting met belangen binnen de regio (zonder tegelijkertijd op echt commitment te kunnen rekenen) heeft een wirwar van projecten op de agenda doen plaats, die geen specifieke Zuidvleugel meerwaarde te bieden hebben, en waarvoor de lobby structuur geheel andere wegen kiest als het op besluitvorming aankomt.

Het echte probleem steekt niet in de uitvoering maar in falend institutioneel ontwerp

Het is dan ook een misvatting te denken dat louter het uitvoeringspotentieel onvoldoende is georganiseerd om projecten in het Zuidvleugel perspectief ten uitvoer te brengen. Zeker is het geheel van de uitvoering pover (van opdrachtgeverschap en fragmentarische beleidscompetenties tot behoefte functionele organisatie), maar de verbeelding van het nieuwe, de uitdaging van de metropolitane planning-opgaven, ten opzichte van de nog zo kenmerkende fragmentaties in de gehele stedelijke omgeving, drukken thans te weinig een vernieuwend stempel op de Zuidvleugelagenda. Het Zuidvleugeldiscours is niet vernieuwend, te weinig ambitieus ten aanzien van blauw, rood en groen en het is bovenal te weinig Zuidvleugelspecifiek. Het mist de kracht en brille van het plan Parkstad uit begin jaren negentig, dat in zijn tijd die uitstraling wel had.

De positieve uitdaging voor de Zuidvleugel is om opnieuw die nieuwe metropolitane agenda te verwoorden en hiervoor het maatschappelijke institutionele kapitaal te mobiliseren en te benutten. Op de agenda horen perspectieven die aan deze metropolitane aspiraties appelleren, en die in de typisch stedelijke agenda (centrumprojecten, stedelijke vernieuwing) niet reeds een eigen inbedding hebben gevonden.

82

Institutioneel ontwerp impliceert dat vernieuwingen in de 'mental map' van burgers en besturen kunnen groeien door maatschappelijke betrokkenheid te organiseren en door vernieuwingen symbolisch uit te vergroten. Dit veronderstelt andersoortige planningspraktijken, zoals de IBA manifestatie in het Ruhrgebied de omschakeling van het kolen en ijzergebied naar een moderne kenniseconomie heeft gesymboliseerd met een honderdtal culturele projecten met betrekking tot oude industriemonumenten. De nieuwe thema's moeten gemanifesteerd worden, en in open onderzoeksopdracht door betrokken burgers en organisaties ontwikkeld en geoperationaliseerd worden. Het is verheugend dat een nieuw voorzichtig initiatief van een soort 'internationale bouwtentoonstelling' op de Zuidvleugel in aantocht is; dit dient echter wel de vleugels te kunnen uitslaan.

Upgrading van woon- en leefmilieus hoeft niet alleen in nieuwe suburbane zomen gelokaliseerd te worden, het kan ook in Hoogvliet. *Nieuw Hoogvliets Peil* verlangt sociale huurwoningen met plafonds op tenminste 3.10 hoog, de beuk tenminste 7,5 meter breed en meer dan 12 meter in het rond. Het zijn de manifestaties die de agenda van kwaliteitsverhoging inspireren, en die vernieuwingen in het maatschappelijke verwachtingenpatroon kunnen bewerkstelligen. De inspiratie kan georganiseerd worden. Dit vergt bovenal dat wordt geïnvesteerd in *handelingskennis* en *inzicht in vernieuwingspotentieel*. De kennis van problemen met betrekking tot differentiatie van leefmilieus, economische achterstand enzovoorts, wordt in elke beleidsnota van de Zuidvleugel gerepliceerd, maar inzicht in handelingspotentieel en organisatie van institutionele capaciteit schiet te kort.

Opdrachtgeverschap en functionele organisatie

Als er vraagstukken zijn waarvan iedereen erkent dat die primair op het schaakbord van de Zuidvleugel behoren te worden uitgespeeld, dan staan er vervolgens alsnog de vraagstukken van organisatie en uitvoering. Zelfs Randstadrail en A4-Corridor worden qua inhoudelijke prioritering echter meer bepaald door bestaande institutionele fragmentatie dan dat zij uit vernieuwende inspiratie tot eenheid in de uitvoering zouden moeten dwingen.

Als het vanuit normatief dwingende oriëntatie op realisatie aankomt, mag de uitvoering natuurlijk niet ontsnappen. In alle projecten bestaan grote tekorten met betrekking tot opdrachtgeverschap. Wie is opdrachtgever van Randstadrail, wie van de groenprojecten, wie van de nieuwe regionale verkeers- en vervoersknooppunten? Ook de uitvoering moet georganiseerd en afgedwongen worden. Hier ligt een arsenaal van organisatiekundige vraagstukken. Operationalisatie van regionale besluitvorming heeft geen sterke traditie. Bij dergelijke 'intermediate networks' treft men geen grote institutioneel verankerde grondbedrijven, exploitatiemaatschappijen; daar is geen traditie van de spade die in de grond moet worden gestoken, maar wel veel adviseurs (interview met Noordanus). Hier valt nog een traditie te winnen.

Thematisch komt uit het bovenstaande een beeld naar voren van een ontbrekende organisatie van het Zuidvleugeldiscours: gebruikmakend van de theoretische concepten uit paragraaf 2.3, kan worden gesteld dat de Zuidvleugel wel als gedachte is *gestructureerd*, maar onvoldoende is geïnstitutionaliseerd. Hoe komt het dat de planvorming voor een gebied waarvan iedereen de waarde en betekenis lijkt te erkennen niet van de grond komt? Allereerst is genoemd de ontbrekende politieke opportuniteit in de begin jaren negentig (m.n. de besluitvorming rond de Vinex), daarnaast is gewezen op de gebrekkige institutionele structuur: de 'natuurlijke' trekker van de Zuidvleugel is de provincie, maar deze heeft te maken met twee grote steden die planning liever in eigen hand houden, en bovendien gekenmerkt worden door twee radicaal verschillende planningsculturen: de twisten over metro of tram op de randstad rail zijn hiervan slechts een illustratie.

Binnen die context bleek het uiterst lastig om via de gehanteerde bestuurspraktijken de Zuidvleugel tot leven te wekken.

De gedachte dat toekomstverkenning en strategische planning in feite ook, en vooral, draait om de organisatie van de inspiratie legitimeert extra aandacht voor deze vraag. Hoe kan inspiratie worden georganiseerd voor planning op een schaalniveau dat institutioneel zwak is opgetuigd? Wat kan hier worden geleerd van recente planningspraktijken elders? Als aanzet tot het denken hierover, bestudeerden wij de planningspraktijken die zich de afgelopen jaren in de Hoeksche Waard manifesteerden.

2.6 DISCOURSFORMATIE IN DE HOEKSCHE WAARD

De Hoeksche Waard is een interessante casus voor het onderzoek naar toekomstverkenningen en strategisch omgevingsbeleid. Ten eerste is de Hoeksche Waard een gebied dat evident sterk onder druk staat van maatschappelijke ontwikkelingen. Het gebied ligt ingeklemd tussen twee economische 'hogedrukgebieden' (Feddes & Sijmons) rond de havens van Rotterdam en Antwerpen, en is in vele opzichten een van de meest voor de hand liggende locaties voor verstedelijking. De Hoeksche Waard wordt inmiddels doorsneden door de HSL-Zuid. Het doortrekken van de A4 zou de ruimtelijk-strategische ligging van de Hoeksche Waard kunnen doen toenemen. De Hoeksche Waard is bovendien ook vanuit milieuoogpunt van strategisch belang. Met name de zuidkant van het eiland biedt gelegenheid voor grootschalige natuurontwikkeling. Bovendien is het gebied van belang voor het watermanagement: er wordt vaak naar de Hoeksche Waard gekeken als mogelijke plaats voor het vasthouden van rivierwater. Ten tweede is de Hoeksche Waard geen zelfstandig bestuursniveau: het territoire is verdeeld over zes gemeenten, en verder maakt de Hoeksche Waard deel uit van de 'regio' Zuid-Holland Zuid. Ten derde, en samenhangend met het voorgaande punt, is de Hoeksche Waard interessant omdat hier in korte tijd via tenminste vijf verschillende bestuurlijke praktijken is gepoogd om te komen tot toekomstgerichte planvorming. In 1998 was de Hoeksche Waard het object van een 'Gebiedsuitwerking' in het kader van het rijksinitiatief tot Actualisering van de Vinex. In datzelfde jaar bracht de Provincie Zuid-Holland een ontwerp-streekplan naar buiten waarin de provincie nadrukkelijk plannen ontvouwde voor de Hoeksche Waard. In 1999 was de Hoeksche Waard object van een culturele manifestatie in het kader van AIR, een initiatief van de Rotterdamse culturele wereld. Vervolgens leidde deze manifestatie in het najaar van 1999 tot een vervolg in de Hoeksche Waard onder de noemer 'Air Plus'. En tenslotte kwam, mede op instigatie van de 'streekmanager' uit de regio Zuid-Holland Zuid, in 2000 het manifest *De Hoeksche Waard weet wat zij wil!* naar buiten.

Bestuurlijke praktijk	Oorsprong
1. Gebiedsuitwerking (1998)	Rijk: actualisering Vinex
2. Ontwerp-Streekplan (1998)	Provincie Zuid-Holland
3. 'Air Southbound' (1999)	Stichting AIR (Rotterdam)
4. 'Air Plus' (1999)	Hoeksche Waards Initiatief (lokaal)
5. 'Ruimtelijke Inrichting Hoeksche Waard' (2000)	Regio Zuid-Holland Zuid

Wanneer we wat beter kijken naar deze opeenvolgende praktijken komt hier een aantal kenmerkende verschillen naar voren. Iedere praktijk had in feite een eigen manier om onderzoek, visievorming, doelvervlochtening en de bepaling van strategisch beleid aan elkaar te koppelen.

1, *Gebiedsuitwerking Hoeksche Waard 2010-2030 / Verkenning Inrichting Lange Termijn Hoeksche Waard (VIL T-HW)*

De gebiedsuitwerking Hoeksche Waard beoogde een bijdrage te leveren aan de visievorming ten behoeve van de Actualisering van de Vierde Nota Extra. Het was tevens bedoeld als stimulans voor het nadenken over de daarop volgende periode. De aard van het proces was gericht op deze doelstelling. Het onderzoek was sterk conceptueel van aard. In concreto werden vier zeer verschillende ontwikkelingsmodellen naast elkaar uitgewerkt: Open Waard, Hoeksche Stad, Noordpark en Werkpark. De basis waarop deze modellen waren uitgewerkt is onduidelijk. De gebiedsuitwerking was sterk visievormend en had een lage kwantitatieve onderzoeksinput. Met name maatschappelijke organisaties namen aan het proces deel, de participatie van individuele burgers was gering.

Het resultaat van de Gebiedsuitwerking is wel getypeerd als een 'creatieve chaos en orde' van elkaar tegensprekende plannen (toenmalige gedeputeerde J. Wolf). Deze vond zijn neerslag in een rapport gericht aan het bestuur, meer in het bijzonder aan de Minister van Ruimtelijke Ordening. Bestuurlijk kwam een sterke voorkeur voor een van de scenario's naar voren, namelijk voor het scenario van de 'Hoeksche Stad' waarbij een compact gebouwde uitbreiding van de Rotterdamse verstedelijking in het noordelijk deel van de Hoeksche Waard was voorzien.

2. *Ontwerp Streekplan Zuid-Hoiiand Zuid*

In het ontwerp streekplan werd de Hoeksche Waard in het bredere perspectief van de ontwikkelingen in Noordwest-Europa geplaatst. In die context was er veel aandacht voor waterbeheer, natuurontwikkeling en infrastructuur. Dominant in het ontwerp was het voornemen om een bovenregionaal bedrijfsterrein te vestigen midden in de Hoeksche Waard, het doortrekken van de A4 alsmede de realisering glastuinbouwlocatie van 265 ha.

De planvorming voor dit streekplan verliep ambtelijk-bestuurlijk en was voorbereid door provinciale experts. Het onderzoek was sterk planologisch van aard, met een sterk kwantitatieve inslag: het was een allocatiegericht rationeel zoekproces naar de beste locatie voor bepaalde maatschappelijke 'ruimteclaims'.

In eerste instantie ontwikkelde zich een bestuurlijke coalitie rond dit nieuwe streekplan. Dit kreeg de vorm van de 'Intentieverklaring Programma Hoeksche Waard'.

Deze verklaring, ondertekend door de zgn. 'regiopartners', bepleitte een 'Kwalitatieve positionering van de Hoeksche Waard in het spanningsveld van het stedelijk gebied van Rotterdam en de Drechtsteden en het landelijk gebied van de Rijn-Schelde Delta.' De betrokken partners waren de provincie Zuid-Holland, het Waterschap De Groote Waard en de zes gemeenten uit de Hoeksche Waard: Binnenmaas, Cromstrijen, 's-Gravendeel, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Met de verklaring, die werd ondertekend op 7 april 1999, beoogde men een jaarlijks

uitvoeringsprogramma in gang te kunnen zetten. De ambitie werd als volgt samenvattend omschreven:

"behoud, ontwikkeling en versterking van de kwaliteiten van het gebied, die zijn aangegeven met identiteitsdragers; onderkenning van interne veranderingsimpuls en beoordeling ervan op kansen om de kwaliteiten van de Hoeksche Waard te benutten en/of te versterken; onderkenning van externe veranderingsimpuls (ruimteclaims) en beoordeling ervan op kansen om de kwaliteiten van de Hoeksche Waard te benutten en/of te versterken."²

Hoe van het onderkennen van alle veranderingsimpuls een sturende werking uit kan gaan bleef vooralsnog onduidelijk. Het was voorzien dat een Stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende bestuursseenheden deze uitvoering zou overzien. Op projectniveau zou ook het 'maatschappelijk middenveld' in de planvorming worden betrokken.

Tot uitwerking kwam het echter niet. Op 26 maart 1999 werd het streekplan door Provinciale Staten vastgesteld. Conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening werd het streekplan vervolgens ter inzage gelegd, en bij sluiting van de inzagetermijn op 28 juni 1999 bleken er ruim 6.000 bezwaarschriften ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te zijn ingediend. Het overgrote deel hiervan richtte zich op het bovenregionaal bedrijfsterrein en de bovenregionale glastuinbouwlocatie. Op 25 april 2000 wordt besloten van deze variant af te zien.

86

3. Air Southbound

In de context van bestuurlijke en maatschappelijke onenigheid over de toekomst van de Hoeksche Waard begint op 4 april 1998 de AIR manifestatie 'Zuidwaarts - Waar het landschap begint'. AIR Zuidwaarts was niet zozeer bedoeld als interventie in de debatten over de Hoeksche Waard, maar was nadrukkelijk bedoeld als een kritiek op de nog vigerende 'Vinx-strategie' in het ruimtelijk beleid: de Vinx vormde een voedingsbodem voor een generieke en sectorale aanpak waarbij alle woonmilieus overal hetzelfde leken te worden.³ In die context van een 'antigenerieke' aanpak paste het dus wel om vrij gedetailleerd in te gaan op de specifieke eigenschappen en opgaven van de Hoeksche Waard. AIR was een voorbeeld van 'ontwerpend onderzoek'⁴-AIR beoogde twee typen onderzoek te genereren⁵:

een type onderzoek om *beelden* te genereren;

onderzoek naar de reëel bestaande betekenissen in het gebied. Onder het motto 'de ontdekking van de Hoeksche Waard' werden in eerste instantie beeldend kunstenaars, fotografen, vormgevers, antropologen, schrijvers en ontwerpers op pad gestuurd om te proberen de kwaliteiten van de Hoeksche Waard in beeld te brengen. Dit vormde een significant andere aanpak dan het planologisch onderzoek als verricht in het kader van het streekplan. Onderzoek van wetenschappelijk, artistiek en ontwerpend niveau moest een nieuwe manier van kijken tot stand brengen. De manifestatie beoogde inhoudelijk voorbij te gaan aan de toen gangbare benadering in termen van generieke concepten als 'stads-landschap' of 'tapijtmetroop'. Kern was juist om door een studie van de concrete

casus van de Hoeksche Waard tot een nieuwe definitie van de ruimtelijke opgave/uitdaging te komen.

De intentie was goed, maar de reacties uit de Hoeksche Waard logen er in eerste instantie niet om. Als Rotterdams initiatief was AIR bij voorbaat verdacht. Geconfronteerd met deze grootstedelijke manifestatie speelden burgemeesters hun rol van burgervader dan ook met verve: 'We worden rijp gemaakt voor komende veranderingen', 'De bewoners van de Hoeksche Waard zijn geen zeldzame stam uit het regenwoud',⁶ 'Er zijn de afgelopen dertig jaar al zoveel plannen over de Hoeksche Waard uitgestort. De mensen zijn moe. Ze denken: weer zo'n plan dat toch niet doorgaat.'?

AIR vormt hiermee een interessante bestuurlijke praktijk. AIR is bedoeld om "beleidsmakers, politici en de wereld van de Rotterdamse stadsontwikkeling te confronteren en te stimuleren met internationale visies op de lokale stedenbouwkundige en architectonische problemen door actuele probleemstellingen op te werpen, opgaven te verstrekken en de aandacht te vestigen op stedenbouwkundige ontwikkelingen.⁸ Als sturingsmiddelen hanteert AIR hierbij de interpretatie en beoordeling van gesignaleerde ontwikkelingen, en het organiseren van debat over de wenselijkheid en mogelijkheid van het sturen of vormgeven aan de gepresenteerde concepten.⁹

In eerste instantie leek AIR deze nobele doelstellingen geenszins te bereiken. De confrontatie met de overheid in de context van de discussie over de provinciale plannen voor het bovenregionale bedrijventerrein midden in de Hoeksche Waard, het wantrouwen tegen Rotterdam in het algemeen, en de ongrijpbaarheid van de 'kunstzinnige types' van AIR leek de betekenis van deze manifestatie bij voorbaat te beperken.

4. Air plus

AIR Zuidwaarts kreeg een interessant vervolg. Vijf individuele deelnemers aan de manifestatie, afkomstig uit de Hoeksche Waard, vonden dat er teveel *over* de Hoeksche Waard en te weinig *met* mensen uit de Hoeksche Waard was gesproken. Zij richtten het 'Hoeksche Waards Initiatief' op.

De AIR-tentoonstelling 'Waar het landschap begint' werd tentoongesteld in de hal van het waterschapshuis te Klaaswaal. 'AIR-Hoeksche Waard: hoe verder?' ontstond: een reeks van regionale debatten over de toekomst van de Hoeksche Waard. Via tentoonstelling, rondleidingen en debatten ontwikkelde zich zowaar langzaam een breed gedeelde visie op de toekomst van het gebied. Dit werd uiteindelijk neergelegd in *Het Hoeksche Waards Manifest*. De provinciale plannen werden gekritiseerd en een eigen visie op de ontwikkeling van het gebied, met behoud van wezenlijke kwaliteiten als leegheid en groen, en met respect voor het belang dat het gebied vertegenwoordigt voor verschillende groepen, werd door burgers en politiek gezamenlijk naar voren geschoven.

De achtergrond van deze praktijk is al even afwijkend als de AIR manifestatie. In dit geval was het een initiatief van vijf individuen: een dijkgraaf, iemand uit de ondernemerswereld, een architect, een architectuurhistorica en een journalist. Zonder veel voorbereiding en zonder professionele publiciteit, wisten zij meer dan 1000 mensen naar de tentoonstelling en debatten te lokken, inclusief landbouwers, jongeren, stedelijke import en bestuurders.

Air Plus stond niet geheel los van AIR. De initiatiefnemers hadden goed contact met de Stichting AIR, die op haar beurt uiteraard weer geïnteresseerd was in het vervolg, c.q. de doorwerking van de culturele manifestatie. AIR Plus was een poging om een 'brede maatschappelijke discussie' los te maken over de plannen van AIR manifestatie. Het was ook een poging om, op basis van nieuwe concepten en verbeeldingen, te komen tot nieuwe coalitievorming. Dit kreeg uiteindelijk zijn beslag in het *Hoeksche Waards Manifest*. Dit pamflet sloot aan bij AIR en bij de eerdere modellen 'Open Waard' en 'Noordpark' uit Gebiedsuitwerking.

Was AIR bijzonder voor het genereren van nieuwe beelden over de Hoeksche Waard en de wisselwerking tussen stad en land in het algemeen, AIR Plus was bijzonder voor de lokale discussie over beelden AIR en de proliferatie van het type denken dat AIR vertegenwoordigde.

88

⁵ - *Ruimtelijke Inrichting Hoeksche Waard*

De vijfde praktijk betreft het initiatief *Ruimtelijke Inrichting Hoeksche Waard*. Dit was een bestuurspraktijk waarbinnen al enige jaren overleg werd gevoerd tussen een aantal bestuurlijke instanties op het niveau van de Hoeksche Waard. Het RIHW kreeg met de protesten tegen het ontwerpstreekplan en de discussies naar aanleiding van AIR, een nieuwe rol. De visievorming rond de Hoeksche Waard was op gang gekomen. Het RIHW wist de losgebarste discussie in bestuurlijke banen te leiden. Het publiceerde het manifest *De Hoeksche Waard weet wat zij wil!*. Voor het eerst kwamen de bestuurders van de verschillende gemeenten hier naar voren met een gedeelde visie op het eiland die ook op brede steun in de bevolking kon rekenen.

Het RIHW was sterk als vorm van netwerkmanagement onder bestuurders en gemeenten. Het verrichtte geen eigen onderzoek maar probeerde op basis van de visievorming tot een aantal gedeelde uitspraken te komen over de strategische beleidsvorming ten aanzien van het eiland.

Het initiatief tot de oprichting van het RIHW kwam van de provincie Zuid-Holland. Het beoogde doel was om de voorbereiding van het streekplan Zuid-Holland Zuid te voeden met de thema's die leefden in de regio's. Het eerste product van deze samenwerking was het 'Hoeksche Waards Omgevingsplan'. In september 1999 kreeg het project een nieuwe impuls met de aanstelling van een streekmanager. Deze heeft tot taak het Hoeksche Waards Omgevingsplan uit te werken tot concrete projecten, de samenwerking tussen de overheden te verstevigen, met maatschappelijke organisaties na te gaan welke ontwikkelingen

belangrijk zijn en hen te betrekken bij het uitwerken van de plannen. In dit kader is het Hoeksche Waards Actieprogramma (HAP) opgezet. Kern van de doelen voor de korte termijn was het behoud van het karakteristieke open landschap, het voorkomen van verdere 'verglazing' door glastuinbouw, het opzetten van een regionaal bedrijventerrein en een goede verdeling van functies en taken over de diverse kernen. De streekmanager heeft tot taak om het HAP op ieders agenda te houden en de voortgang bij het realiseren van de doelen te bewaken.

Op 30 maart 2000 discussieerden zo'n 120 raadsleden en waterschapsbestuurders in RIHW verband over de toekomst van de Hoeksche Waard. De discussie richtte zich op dilemma's rond wonen en werken, infrastructuur en ontwikkeling van de groene kwaliteiten. Op 11 oktober 2000 neemt Minister Pronk de toekomstvisie van het RIHW, in de marge van de vergadering van de vaste commissie voor VROM, in ontvangst.

CONCLUSIES

De Hoeksche Waard is inmiddels uitgegroeid tot een heuse 'trope' (een steeds terugkerende denkfiguur) in nationaal ruimtelijk debat. De Tweede Kamer maakte zich verschillende malen hard voor een prudente behandeling van de Hoeksche Waard, onder meer door de aanwijzing van het eiland tot 'nationaal landschap' te bepleiten. Het kabinet stelt, in de PKB deel 1 van de nieuwe Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, voor om de Hoeksche Waard inderdaad tot nationaal landschap te

9

benoemen. Minister Pronk en staatssecretaris Van der Ploeg gaven eerder te kennen dat zij de Hoeksche Waard zien als voorbeeld van nieuwe werkwijze, waar bij 'stakeholders' gezamenlijk tot een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van bepaalde regionale gebieden komen. Hoe is hier gebruik gemaakt van toekomstonderzoek, hoe opende dit nieuwe perspectieven op strategisch omgevingsbeleid?

In het bovenstaande werd stilgestaan bij de institutionele veranderingen op het gebied van het strategisch omgevingsbeleid. Gekeken werd naar de ontwikkelingen in één helder afgeperkt gebied, het eiland de Hoeksche Waard. De discrepantie tussen, aan de ene kant de institutionele vorm van de constitutioneel verankerde instituties, en aan de andere kant en de wijze waarop effectief kan worden bestuurd, was ook in het geval van de Hoeksche Waard duidelijk aantoonbaar. Het monopolie van het streekplan als vaste vorm, en platform voor het debat over regionale planning, bleek doorbroken. Sterker nog, het debat kwam in die context nauwelijks tot ontwikkeling.

De casus van de Hoeksche Waard laat zien hoe in deze context andere, 'nieuwe politieke ruimten' ontstaan, waarin relevante discourses over strategisch omgevingsbeleid tot ontwikkeling komen. Deze nieuwe politieke ruimten betreffen zowel initiatieven van binnenuit (zoals de introductie van de regio manager), als

vanuit de maatschappij (AIR Plus). In het navolgende zetten wij een aantal belangrijke bevindingen onder elkaar.

1. De planvorming in de Hoeksche Waard was het product van een reeks praktijken; er was geen sprake van een vooraf uitgedachte procesarchitectuur;

Natuurlijk is het specifieke geval van de manifestatie AIR opmerkelijk. Voor dit onderzoek is het echter minstens even interessant om naar het effect van de praktijken als *keten* te kijken. Het is onmiskenbaar dat de reeks van bestuurspraktijken heeft geleid tot een nieuwe, in de Hoeksche Waard en op nationaal niveau breed gedragen, visie op het gebied. Wat de burgers en bestuurders verenigt is niet zozeer een positieve ontwikkelingsvisie op het gebied (zoals voorgesteld in WRR 1998 en ook gepromoot door de Stichting AIR), als wel een positieve visie op de betekenis van de Hoeksche Waard als waardevol gebied. Dit in zekere zin tot frustratie van de provincie, die juist in de Hoeksche Waard een aantal bovenregionale functies had willen plaatsen. Vanuit het provinciale perspectief bezien, opende de beschreven reeks bestuurspraktijken in eerste instantie niet zozeer strategische mogelijkheden, het maakte deze ontwikkelingen eerder onmogelijk. Toch leert deze casus ons veel over de koppeling

toekomstonderzoek/toekomstverkenning en beleid. Bijvoorbeeld dat de interactie tussen stakeholders vaak een aantal slagen maakt voor er een gedeelde visie ont-

90

staat die ook enigszins robuust is tegen de tijd. Aan het begin van de cyclus was de Hoeksche Waard 'rijp' voor verandering en politiek zwak. Aan het einde van de cyclus bestond er een duidelijke 'story line' over de Hoeksche Waard 'ten tijde van de netwerksamenleving' en moest veel nadrukkelijker rekening worden gehouden met de diversiteit aan wensen in het gebied. Er was sprake van een 'identity of resistance' in de zin van Castells (1997).

2. Praktijken kunnen elkaar aanvullen: deliberatie is een iteratief proces

Bestuurlijke deliberatie is geen kwestie van het je goed informeren en vervolgens nemen van heldere besluiten. 'Deliberatie' is niet alleen maar een deftig woord voor 'discussie', het geeft ook aan dat goede inzichten meestal het product zijn van een proces van bekijken, formuleren van een eerste indruk, nog eens bekijken, critici horen, en het weer formuleren van een standpunt.

Ook hier weer blijkt dat burgerparticipatie om nieuwe aandacht vraagt. Streven naar 'draagvlak' schiet te kort, en nieuwe vormen van interactief beleid zijn vaak ondoordacht van opzet. Het is beter om discussie te vervangen door een meer substantieel begrip. 'Deliberatie' zou die functie kunnen vervullen wanneer dit niet alleen wordt gezien als nieuwe participatie, maar vooral ook als een ander model van beleidsgericht leren. De planningspraktijken uit de Hoeksche Waard tonen aan hoe een 'identity of resistance' ook kan veranderen in een 'project identity': uiteindelijk wist men in de Hoeksche Waard veel beter wat met wilde behouden, en waar ontwikkelingen best konden worden toegestaan.

3. Toekomstgericht beleid veronderstelt het opgang houden van discours in een context van 'multi-level governance'

Een goede koppeling van toekomstverkenning en beleid veronderstelt het functioneren in praktijken die verschillende schaalniveaus doorsnijden. Goede planvorming berust in zekere zin op een effectief 'management van inspiratie', niet alleen in eigen kring maar ook op andere niveaus. Dit leek in de Hoeksche Waard het geval. Sleutelspelers wisten wanneer op welk schaakbord een zet moest worden gedaan: de motie in de Tweede Kamer, het aanbieden van een rapport aan de Minister. Tegelijkertijd is evident dat dit allerm minst een centraal geleid proces was. In de Hoeksche Waard was sprake van een 'discours-coalitie' waarbij verschillende actoren om verschillende redenen een bepaalde 'story line' over de toekomst van de Hoeksche Waard uitdroegen, en zo een bepaald institutioneel effect genereerden.

4. AIR ging bijna ten onder aan een gebrek aan invoelingsvermogen

AIR Zuidwaarts, een manifestatie die met zeer nobele doelstellingen was opgezet, dreigde even ten onder te gaan, door woordkeuze en symbolische associaties die niet waren voorzien. Het eerste wijdverspreide magazine was getiteld 'De Ontdekking van de Hoeksche Waard'. Dit was mooi toegesneden op een Rotterdams publiek dat wellicht relatief onbekend was met het gebied. Vanuit het perspectief van eilandbewoners werd dit echter anders geïnterpreteerd. "... het gebied moet nog worden ontdekt. Columbus ontdekte Amerika, maar de indianen kenden het gebied al."¹⁰ Ook de groepjes buitenstaanders die vanuit een hoogwerker over het gebied uitkeken, en een ballonvaart met notabelen, roept licht argwaan op.

Het eerste resultaat van AIR was de versterking van de politiek-maatschappelijke weerbaarheid van het gebied ('de Hoeksche Waard ten tijde van netwerksamenleving'). Na een periode van politieke apathie ('weer een plan!', 'We zijn het schrobputje van de Zuidvleugel') was dit reële winst. Door een goed vormgegeven proces kan een identiteit van verzet worden omgebouwd tot een 'project identiteit'. Dat gebeurde in de Hoeksche Waard. In tweede instantie kwam hier weer de strategische ontwikkeling ter discussie. De plannen van AIR, AIR Plus en het RIHW waren niet puur behoudend, maar werden vanuit een duidelijk zelfbewustzijn geformuleerd.

5. Het is verkeerd om een praktijk als AIR puur instrumenteel te bezien; de waarde van AIR ligt in het genereren van gedeelde betekenissen

Regio's bestaan niet zo maar: ze worden steeds opnieuw 'geconstitueerd' via de taal, ze moeten steeds opnieuw worden gevormd. Identiteit speelt hierbij een sleutelrol in processen van regiovorming. Het is van belang dat identiteit hierbij niet wordt gezien als iets dat vooraf is gegeven; het kan worden ontwikkeld. In dit onderzoek had de praktijk in AIR een duidelijke rol als constituerend moment waar nieuwe betekenissen over de Hoeksche Waard werden gevormd.

6. Het concept van 'onderzoek' moet worden verbreed van onderzoek naar 'feiten' tot onderzoek naar 'feiten die er toe doen' (facts that matter)

De onmiskenbare originaliteit in AIR was het feit dat de manifestatie veel tijd en geld heeft gestoken in andersoortig onderzoek naar betekenissen in het bewuste gebied. Ongeacht het gebied hebben bestuurders altijd hun specifieke manier van kijken naar een bepaald gebied. Maar hoe kom je er achter wat je niet ziet? Ouderwetse 'participatie' waarbij burgers moeten reageren op plannen va de overheid en moeten proberen om hier steekhoudende bezwaren tegen te formuleren (als ze iets willen tegenhouden) is hiertoe allerminst een geëigend instrument. De 'feiten die er toe doen', de 'facts that matter' (Forester), haal je niet uit afgedwongen bijdragen die in een beleidstaal moeten worden geformuleerd. Het gaat eerder om de analyse van feiten die zijn verborgen in verhalen, of de verhalen die in feiten zijn verborgen. Een goede koppeling tussen toekomstonderzoek en strategisch beleid berust niet op een conceptuele scheiding tussen waarden en feiten. Het gaat veeleer om het begrijpen en bespreken van de feiten die er voor verschillende actoren toe doen. Goede planning is dan het scheppen van 'mogelijke werelden' (Van der Cammen) waarin een ieder een perspectief voor zichzelf weet te herkennen.

Z AIR illustreert het belang van een vrije denkruimte

92

In de reeks van bestuurspraktijken nam AIR zondermeer een bijzondere plaats in. Dit werd vrij algemeen erkend. Gedeputeerde J. Wolf sprak destijds van AIR als 'sjeu in de besluitvorming'¹¹ en ex-streekmanager J. IJssink sprak over AIR als 'Een geschenk uit de hemel'¹²:

"Door het opstellen van het HOP waren al flink wat maatschappelijke krachten losgemaakt die later hun bijdragen leverden in het AIR-project. Een soort geschenk uit de hemel, AIR, omdat die anders dan het onvermijdelijke ambtelijke HOP een hele andere ingang koos: artistiek en sociaal-cultureel, waardoor meer mensen in het gebied bij het denken over de toekomst van de Hoeksche Waard werden betrokken dan door mij benaderd werden, c.q. konden worden."

Het idee dat AIR de 'sjeu' was in de besluitvorming doet feitelijk geen recht aan de functionele rol die AIR in het proces van strategische planvorming in de Hoeksche Waard speelde. Air was in feite een voorbeeld van een 'vrije denkruimte', een *safe space* waar bestuurders in een andere context werden opgenomen, en waar niet de vooraf al bekende standpunten zouden worden ingenomen. Een dergelijke plek van inspiratie en vrije contemplatie zou wel eens van wezenlijk belang kunnen zijn voor een succesvolle koppeling van toekomstverkenning en beleid.

8, Ritualisering van cognitieve sprong

Om effectief te zijn moeten nieuwe ideeën materiële vorm aannemen. Telkens weer blijkt in het strategisch ruimtelijk beleid gebruik te worden gemaakt van specifieke momenten waar een verschuiving in het denken in wezen een quasi-materiële vorm aan lijkt te (moeten) nemen. Respondenten in interviews weten

vaak te benoemen waar ze tot nieuwe inzichten kwamen, maar bij nader inzien blijken die bijeenkomsten inhoudelijk weinig interessant te zijn geweest (de presentaties in de Veilinghallen van Bleiswijk). Misschien is er eerst een cognitieve verschuiving, die daarna nog een 'moment' zoekt waarop deze cognitieve sprong ritueel kan worden beleefd. Er is, zo lijkt het, sprake van een dramaturgie van beleidsverandering (pathos), die, naast de geloofwaardigheid van de spreker (ethos) en aard van de argumentatie (logos), een bijdrage levert aan de mate waarin toekomstonderzoek doorwerkt.

De verliefdheid op het uitbrengen van glossy nota's suggereert een vergelijkbare performatieve functie bij het uitbrengen van rapporten. Het zijn geen bestuurlijke instrumenten in enge zin, nota's vormen symbolische kluwens, die veranderde inzichten tastbaar maken en een materiële dimensie geven.

9. Politiek is niet alleen vormgeving, vormgeving is ook politiek

De wijze waarop debatten worden opgezet is van invloed op het denkproces. Bij AIR was de vormgeving van de deliberatie van het begin af aan een zeer belangrijk aandachtspunt.^{1^} Dit verklaart mede het succes van de manifestatie.

2.7 INSTITUTIES EN DISCOURSEN OP DE ZUIDVLEUGEL?

2.7.1 HET KADER VAN DE ANALYSE: INSTITUTIES EN DISCOURSEN

Het onderzoek is gericht op de vraag hoe de dimensies van 'willen', 'weten' en 'kunnen' in de context van strategische beleidsontwikkeling hechter op elkaar betrokken kunnen worden, mede tegen de achtergrond van de constatering dat de voorbereiding van strategisch beleid (via toekomstverkenning, scenario-ontwikkeling, visieontwikkeling, de verkenning van veranderingspotenties, e.d.) in veel gevallen moeizaam blijkt door te werken in de uiteindelijke besluitvorming. Om de relaties tussen 'willen, weten en kunnen' in onderzoek en beleid concreet te kunnen onderzoeken was het nodig om de theoretische uitgangspunten expliciet te verwoorden in een 'analysekader'. Gekozen is voor een benaderingswijze die de betekenis van *discoursen* en *institutes* in onderlinge samenhang tracht te onderzoeken. Kenmerkend voor deze benadering is het uitgangspunt dat het 'willen', het 'weten' en het 'kunnen' niet als objectieve en neutrale categorieën worden beschouwd, maar dat hun betekenis en onderlinge samenhang telkens juist vanuit bepaalde structurerende perspectieven worden onderzocht. Vanuit deze benadering werd nagegaan welke ingeburgerde normen, discoursen en competenties 'op de Zuidvleugel' geïdentificeerd kunnen worden, en op welke wijze vernieuwingen en herinterpretatie van zulke gegroeide normen, vertogen en competenties worden nagestreefd in processen van strategische beleidsvernieuwing. Van elementair belang is derhalve het uitgangspunt dat maatschappelijke actoren en beleidsactoren, vanuit bepaalde verwachtingspatronen en posities, de ontwikkelingen in de praktijk percipiëren en waarderen, en dat voor effectieve vernieuwing van

beleid herdefiniëring van zulke normatieve verwachtingspatronen, discoursen en competenties onontbeerlijk is.

Met deze uitgangspunten is in de voorliggende analyse een ander perspectief gekozen dan in de, aan het *wetenschappelijk pluralisme* ontsproten, interactieve benaderingen van planning in het huidige beleidsonderzoek. In plaats van te zoeken naar patronen van institutionele structurering en herstructurering van sociale interacties, stelt het wetenschappelijk pluralisme de *ad hoc constructie* van interacties tussen partijen centraal. In die benaderingswijze is het uitgangspunt dat de werkelijkheid niet vanuit bepaalde verwachtingspatronen en posities is geconditioneerd, maar dat voor elk nieuw maatschappelijk vraagstuk nieuwe coalities worden gesmeed, en dat de uitkomsten navenant verschillen. De voortdurende verandering van situaties en uitdagingen noopt tot flexibiliteit van coalities en tot een doelbewust opportunisme, met het oogmerk om telkens nieuwe 'win-win situaties' te realiseren. Een belangrijke veronderstelling van het wetenschappelijk pluralisme is da, in een multi-actor context, de afzonderlijke partijen weliswaar een bepaalde invloed kunnen uitoefenen, maar dat geen van de partijen zo dominant is dat deze de gehele besluitvorming naar eigen hand zou kunnen zetten.

Juist vanwege de onderlinge afhankelijkheden worden telkens nieuwe coalities tussen partijen gesmeed, zodra de opportuniteit dat gebiedt.

94

De institutionele en discoursanalytische benaderingen, die in het voorliggende rapport als uitgangspunt zijn genomen, ontkennen zeker niet de betekenis van de bovengenoemde dynamiek in coalities en processen van besluitvorming, maar trachten de betekenis van institutionele normen en discoursen in zulke dynamische praktijken te achterhalen. Vanuit institutioneel perspectief wordt niet verwacht dat strategische besluitvorming zich in een reeks van toevallige interacties voltrekt, maar dat daarin zekere patronen zijn gevormd. De discoursanalyse identificeert ook patronen, maar richt zich daarbij in het bijzonder op de taal. Als inderdaad geïnstitutionaliseerde normen, collectieve voorstellingen en machtsverhoudingen geïdentificeerd kunnen worden, dienen deze het natuurlijke aangrijpingspunt te zijn voor strategieën van verandering. Procesarchitectuur en de organisatie van directe interacties 'as such' bieden geen voldoende oplossing voor de problemen die in zulke structurele patronen zijn gevormd. Het komt er primair op aan om structurende normen en posities, metaforen en discoursen te onderkennen en om te onderzoeken in hoeverre hierin nieuwe richtinggevende concepten ontstaan, en welk potentieel voor nieuwe institutionalisering daarin is gelegen.

2.7.2 DE INSTITUTIONELE CONTEXT: HET "TABLEAU DE LA TROUPE" OP DE ZUIDVLEUGEL

Kenmerkend voor de bijzondere omstandigheden waarin beleidsvoorbereiding en besluitvorming op de Zuidvleugel plaats grijpen is de in hoge mate gefragmenteerde context. Alleen al binnen de publieke sector kan een baaierd van uiteenlopende

belangen en coalities worden waargenomen, die zich op verschillende schaalniveaus hebben uitgekristalliseerd en ook op verschillende wijzen zijn geïnstitutionaliseerd. Hieronder bevinden zich de oorspronkelijke gemeenten (twee grote steden en een aantal middelgrote steden met een lange historie, maar ook plattelandsgemeenten en kleine steden met een lange voorgeschiedenis, daarnaast de relatief nieuwe steden en plaatselijke leefmilieus zoals *new town* Zoetermeer en de uitgestrekte nieuwe woongebieden in het voorstedelijk milieu). Op lokaal niveau is doorgaans sprake van een sterke gewortelde normatieve identiteit, die wordt weerspiegeld in discoursen en wordt ondersteund door een aantal relatief autonome beleidscompetenties van lokaal bestuur. De kenmerkende plaatsgebonden identiteit en de hieruit voortvloeiende onderlinge lokale verschillen (vooral waar stedelijk en landelijk gebied elkaar raken) zijn overigens wel in beweging. De traditionele territoriale gebiedsidentiteit verandert tegen de achtergrond van de toenemende betekenis van 'space of flows' (die veeleer de verbondenheid in netwerken onderstrepen).

Ook doet zich een overgang voor van de traditionele configuratie van lokale gemeenten naar een regionale metropolitane context waarin veel bovenlokale problemen en ontwikkelingen gaande zijn. Deze trend is waarneembaar in de perceptie van stadsgewestelijke en regionale problemen, in het nieuwe discours dat op bovenlokaal schaalniveau begint door te sijpelen, en in diverse pogingen om nieuwe bovenlokale beleidssamenhangen te realiseren.

Op bovenlokaal niveau is inmiddels een veelheid van langdurige en tijdelijke verbanden waarneembaar. De meeste bovenlokale verbanden staan niet *boven* de lokale verbanden maar zijn juist *daaruit* geconstrueerd. Op stadsgewestelijk niveau bestaat de grootste intensiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, die in verschillende varianten ook op de langste voorgeschiedenis kunnen bogen. Drechtsteden, Haaglanden, Rijnmond, stadsgewest Leiden en samenwerkende gemeenten in het Westland en in het Groene Hart kunnen bogen op gemeenschappelijke bestuursinspanningen (nolens volens) met een voorgeschiedenis van verscheidene decennia. Het gaat meer om bestuurlijke dan maatschappelijke samenhangen, hoewel op sommige onderdelen van maatschappelijke activiteit wel reeds een vanzelfsprekende bovenlokale samenhang is gegroeid (zie bijvoorbeeld de regionale woningmarkt). Opvallend is dat de invoering van nieuwe territoriale bovenlokale bestuursconstructies, zoals Rijnmond en de beoogde stadsprovincies, in formeel opzicht steeds is mislukt, maar dat tegelijkertijd de samenwerking op deze schaal gewoon doorgaat via gemeenschappelijke strategische visies, functionele intergemeentelijke verbanden en zelfs via resterende bestuurlijke handreikingen van het Rijk (zoals bijvoorbeeld het nog altijd bestaande sturingspotentieel in de 'kaderwetgebieden', ondanks het intrekken van het wetsontwerp voor de stadsprovincie). Binnen de stadsgewesten doen zich voortdurend conflicten voor over grenzen en competenties, zoals momenteel met betrekking tot de verlegging van de grenzen van Den Haag, maar de dichtheid van maatschappelijke en bestuurlijke interacties op deze schaal is feitelijk zeer hoog.

Op het daarboven gelegen schaalniveau wordt de Zuidvleugel gedefinieerd. Als geïrbaniseerde regio is de Zuidvleugel voor het eerst gelanceerd door de provincie, maar het tegenwoordige "Bestuurlijke Platform Zuidvleugel" wordt tevens geschraagd door gemeenten en Rijk. De Zuidvleugel kan nog niet bogen op een lange voorgeschiedenis, en ook nog niet op breed maatschappelijk draagvlak; als interbestuurlijk advies- en samenwerkingsverband is het in de jaren negentig ingevoerd. Er bestaat bij de constituerende partijen inmiddels een perceptie van problemen die zich kenmerkend op dit schaalniveau voordoen, en er is het begin van discours- en agendavorming. Pal boven het schaalniveau van de Zuidvleugel bevindt zich vervolgens de traditionele provincie Zuid-Holland, die op eeuwen lange inburgering in bestuur en samenleving kan bogen, doch qua beleidscompetenties meer als intermediair dan als sturend bestuursorgaan door het leven gaat. Tussen provincie en Rijk bewegen zich nog twee bestuurlijke verbanden op de schaal van een landsdeel: de Bestuurlijke Commissie Randstad, die door het Rijk is ingesteld, en in samenwerking met de provincies en grote steden speerpunten voor het Rijksbeleid tracht te bepalen en tot beleid te maken. De Randstad heeft in de beleidsnota's van het Rijk een geschiedenis die terug loopt tot de jaren vijftig, maar is beleidsmatig tot dusverre onderontwikkeld gebleven. De vier grote steden van Nederland hebben tot voor kort nooit een gemeenschappelijke beleidsvisie ontwikkeld voor het Rijksconcept van de Randstad. Zij deden dit onlangs voor het eerst in de aanloop naar een nieuw intergemeentelijk lobbyplatform 'de Delta-metropool' die inmiddels met andere gemeenten in dit landsdeel is uitgebreid.

96

Het Rijksniveau is in de naoorlogse traditie van het beleidscentralisme in Nederland natuurlijk zeer manifest en, ondanks de decentralisatie in de laatste tien jaar, nog altijd zeer krachtig waarneembaar in nagenoeg alle beleidssectoren die zich op het metropolitane schaalniveau van de Zuidvleugel doen gelden. De interbestuurlijke verhoudingen op Europees niveau, tenslotte, zijn met betrekking tot het verstedelijkingsbeleid nog niet erg krachtig georganiseerd. Vanuit de stedelijke gebieden zijn diverse verkennende studies uitgezet (bijvoorbeeld op de as Rotterdam-Antwerpen, of de verkennende samenhangen tussen Randstad, Roergebied en Vlaamse Ruit); vanuit Europa wordt via verschillende fondsen beleid gevoerd, maar erg geprononceerd is de Europese dimensie in het Zuidvleugelbeleid nog niet. Wat betreft het relevante Zuidvleugelbeleid in relatie tot het Europees bestuur, zijn niet de steden, niet de provincies, maar is de nationale overheid op diverse beleidsgebieden het meest geïnvolveerd.

Aldus valt in de interbestuurlijke verhoudingen op zeven schaalniveaus een relevante condensatie van normen, discoursen en competenties waar te nemen. De intensiteit van de interacties verschilt, evenals de normatieve en beleidsmatige verankering daarvan, maar de bestuurlijke verbanden zijn relevant op elk niveau dat hierboven is aangeduid: lokaal, stadsgewestelijk, regionaal, provinciaal, landsdelig, nationaal en Europees. Op diverse schaalniveaus is de aard van de bestuurlijke samenhang nog niet uitgekristalliseerd (zoals op landsdeelniveau, waar zowel de Bestuurlijke Commissie Randstad, als de Deltametropool werkzaam zijn), soms

conflicteren de residuen van oude verbanden (zoals de kaderwetverbanden) met nieuw gemeentelijk annexatiebeleid of met initiatieven van intergemeentelijke samenwerking. De bestuurlijke verbanden moeten dan ook niet als statische entiteiten, maar als dynamische verbanden worden beschouwd. Dit neemt niet weg dat de genoemde schaalniveaus als de relevante niveaus van bestuurlijke interactiedichtheid onderscheiden kunnen worden voor vraagstukken die op de Zuidvleugel aan de orde zijn. Van kardinaal belang voor de analyse is de constatering dat de meeste van de bovengenoemde verbanden zelf geconstitueerd worden door uiteenlopende bestuurlijke eenheden. Als gevolg hiervan vervullen bestuurlijke vertegenwoordigers veel dubbelrollen. Nog belangrijker is dat vanuit de verschillende rollen een veelheid van coalities kan worden aangegaan. De vertegenwoordiger van Rotterdam of Den Haag zit in lokale, stadsgewestelijke, regionale en landsdeelverbanden. Hij is vanuit deze rollen tevens betrokken in coalities met verbanden op alle andere schaalniveaus. De vertegenwoordiger van de provincie zit in regionale, landsdeel- en de eigen provinciale verbanden, hij is betrokken in coalities met Europees, nationaal en lokaal bestuur.

De betrokkenheid van maatschappelijke verbanden op de Zuidvleugel geeft een ander beeld. Maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn veelal vanuit een specifiek belang werkzaam en manifesteren zich als zodanig op alle nationale en internationale schaalniveaus in hun respectievelijke markten en netwerken. Voor zover maatschappelijke groepen zijn georganiseerd met het oog op de behartiging van collectieve belangen, is de grootste intensiteit van interacties met betrekking tot de Zuidvleugel op lokaal/ stadsgewestelijk niveau en op nationaal niveau. De belangrijkste economische dragers, zoals de haven Rotterdam en het technisch complex van Delft zijn meer in internationale functionele netwerken betrokken dan in hun directe regionale omgeving. Wat betreft de sociale en economische belangenbehartiging is sommige dienstverlening en belangenbehartiging niet slechts plaatselijk, maar juist ook op stadsgewestelijk niveau georganiseerd (bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling, kamers van koophandel, stadsgewestelijke media, zoals dagbladen, radio en TV). Hoewel maatschappelijke partijen op sociaal-economisch gebied niet op Zuidvleugelniveau georganiseerd zijn, wordt van deze zijde wel typische sociaal-economische Zuidvleugelproblematiek onderkend. Hetzelfde geldt voor de behartiging van verkeers- en vervoersvraagstukken. Er is potentieel draagvlak voor coalities, maar geen enkele partij heeft zich expliciet op het schaalniveau van de Zuidvleugel gepositioneerd. Van veel zijden wordt Zuidvleugelproblematiek onderkend, maar echte probleemdagers hebben zich op dit niveau veel minder gemanifesteerd.

Wat betreft de ecologische vraagstukken, heeft zich in het Zuid- Hollands Landschap inmiddels wel een professionele partij aangediend die de landschappelijke belangen op Zuidvleugelniveau naar voren brengt. Ook met betrekking tot diensten en voorzieningen wordt de betekenis van regionale samenhangen geleidelijk meer onderkend. Een opvallende doorbraak op de woningmarkt is dat op de Zuidvleugel inmiddels het eerste samenwerkingsverband tussen woningcorporaties uit

de Rotterdamse en de Haagse agglomeraties tot stand is gekomen. Hiermee is tevens de grootste woningcorporatie van Nederland ontstaan. Tenslotte, wordt soms gesproken over de mogelijkheid van universitaire samenwerking op het niveau van de Zuidvleugel, maar deze embryonale samenwerking kenmerkt zich vooralsnog door een regelmatig vallen en opstaan.

Geconcludeerd kan worden dat de bestuurlijke en maatschappelijke context van beleidsvoorbereiding en besluitvorming op de Zuidvleugel in hoge mate is gefragmenteerd.

Een dergelijke complexiteit is geen weeffout, maar een kenmerkend verschijnsel, dat in de context van metropolitane gebieden in Europa eerder regel dan uitzondering is. Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen, tekent zich op maar liefst zeven schaalniveaus een relevante verdichting van interacties af (met een uiteenlopende mate van ingeburgerde normen, discoursen en competenties) die van invloed zijn op de strategische Zuidvleugelvraagstukken. Ook van maatschappelijke zijde zijn de schaaqborden uiterst gedifferentieerd. Het 'Zuidvleugeldenken' kan in al deze geledingen, noch bestuurlijk, noch maatschappelijk, op een sterke traditie bogen; het is een schaalniveau waarop eerst gedurende de laatste tien jaren het begin van zelfstandige discours- en agendavorming ontstaat, en dat als nieuwkomer beschouwd kan worden in het geheel van meer traditioneel gevormde instituties. De analyse in dit rapport is daarom vooral toegelegd op de manier

98

waarop de, betrekkelijk embryonale, normen, discoursen en competenties met betrekking tot de Zuidvleugel in verschillende coalities zijn gepositioneerd. In het licht van de geleidelijke transformatie van steden en dorpen naar een metropolitane configuratie, is het fascinerend te ontdekken hoe de nieuwe concepten en normen zich geleidelijk een weg banen, en hoe deze zich tot de veel langer ingeburgerde posities verhouden. Vanwege de institutionele fragmentatie van de grootstedelijke context en de relatief onbemande positie van de nieuwe discoursen, is met name van belang in welke coalities de nieuwe richtinggevende concepten tot stand komen. Het speelveld is zo pluriform samengesteld dat in beginsel veel verrassende combinaties en wendingen mogelijk zijn: bijvoorbeeld nieuwe metropolitane concepten, die niet in bestuurlijke kaders, maar in nieuwe maatschappelijke coalities ontstaan, of: nieuwe coalities tussen regio's en grote steden, of: nieuwe coalities tussen regio's en Europa, die het opnemen tegen de vertrouwde stedelijke en nationale verbanden, zoals in Duitsland momenteel veelvuldig voorkomt, enzovoorts. Wat dit aangaat, kan het spel op de Zuidvleugel in de achterliggende tien jaren slechts als een prelude worden beschouwd.

Reeds een vluchtige blik op de dynamiek in andere regio's van Europa laat zien dat op dit schaalniveau veel meer vernieuwingen van stedelijkheid en van beleidsformaties denkbaar zijn, maar - zo is het uitgangspunt van de onderhavige analyse - om werkelijk succesvol te kunnen worden, moeten zulke beleidsvernieuwingen wel een recombinitie bieden van ingeburgerde normen, discoursen en competenties. Op de Zuidvleugel is van een dergelijke institutionele recombinitie nog geen sprake. De coalities op de Zuidvleugel van de laatste tien jaren laten wel een toe-

nemende complexiteit en pluriformiteit zien, maar - zoals verderop zal blijken - hierin kan een zeer eenzijdige dominantie van gegroeide normen, en daarbij behorende coalities, worden aangetoond. De institutionele recombinate is vooraansnog in embryonaal vertoog blijven steken.

2.7.3 DE ONTLUIKING VAN HET ZUIDVLEUGEL DISCOURS

De complexiteit en pluriformiteit van bestuurlijke interacties die het gebied van de Zuidvleugel bestrijken heeft niet verhinderd dat zich iets heeft gevormd dat men als 'Zuidvleugeldiscours' kan typeren. De dynamiek en richting van dit discours werd van het begin af aan bepaald door de problemen die zich in deze regio aftekenden. De constatering van achterblijvende groei, in een tijdperk van onbegrensde mogelijkheden binnen de 'nieuwe economie', roept bijna onweerstaanbaar het beeld op van noodzakelijke kwalitatieve veranderingen binnen een regio waar welvaart en economische groei lang geassocieerd werden met tonnages en ruimtebeslag in de vorm van pijpleidingen, containers en glas(tuinbouw). De Noordvleugel, waar kantoren en informatiesector vanouds relatief sterk vertegenwoordigd zijn, leek met zijn betere groeicijfers dit gezichtspunt krachtig te ondersteunen. Deze verhaallijn is overigens niet specifiek voor de Zuidvleugel, maar vertegenwoordigt een ('post-fordistisch') discours dat door veel regio's in Europa is geadopteerd om de eigen identiteit jegens de centrale staat af te grenzen en/of een nieuw zelfvertrouwen naar het bedrijfsleven uit te stralen.

99

Het Zuidvleugeldiscours beroept zich echter vooral op potenties die in de regio verscholen liggen. Dit suggereert dat eigen identiteit van diverse delen/gemeenten kan worden behouden of versterkt, terwijl tevens van de nieuwe economie kan worden geprofiteerd, hetzij door de vestiging of behoud van de bedrijven die daarin thuishoren, hetzij door woonalternatieven te bieden aan de postindustriële elite. De regionale schaal moet garanderen dat een grote differentiatie aan woonmilieus ontstaat. Voorts zinspeelt het discours op een algehele kwaliteitsverhoging van het gebied door herstructurering van gebieden met negatieve woonkwaliteit (glastuinbouw, Groene Slinger, stedelijke buitencentrummilieus) en door het scheppen van hoogwaardige verblijfsplekken (kustlocatie, centrumstedelijke voorzieningen). Het verhaal van synergie, waarin de diverse spelers toch een eigen identiteit behouden, verklaart waarom een discours door zulke verschillende actoren kan worden overgenomen en toegejuicht. Toch is het de vraag of de uiteindelijke vormgeving van het beleid dat zich op dit discours zal beroepen in de Zuidvleugel ook door alle actoren als een moeiteloos verlengstuk van de eigen identiteit en behoeften zal worden ervaren.

Het feit dat het Zuidvleugel-discours weinig vertelt over noodzakelijke offers - afgezien van de financiële bijdragen van de nationale staat - die gebracht moeten worden om kwaliteitsdragers in een regio te verwezenlijken versterkt de bovenstaande redenering nog eens. Aangezien het in de Zuidvleugel niet om een zelf-

genererend kwaliteitsproces gaat (in ieder geval niet in eerste instantie), blijft het een open vraag wie zich verantwoordelijk voelt om ingrijpende plannen door te voeren, die in eerste instantie hun rechtvaardiging vinden in het oplossen van problemen die zich elders in de Zuidvleugel doen gevoelen. Wat dit betreft zijn de gebeurtenissen in de Hoeksche Waard, waar het uiteindelijk tot een reactie op het extern ontwikkelde discours kwam, instructief.

Discoursen zijn geen discussies, integendeel ze hebben juist de neiging om de rijkdom aan potentiële discussies te absorberen en te neutraliseren. Ze logenstraffen de veronderstelling van pluralisme, waaraan sommige participanten de overtuiging verbinden dat het gehalte van nieuwe informatie (feiten of creatieve plannen) een wending kan geven aan de heersende opvattingen. In het Zuidvleugel-discours is kwaliteit echter een verlengstuk van woonvoorkeuren in een post-industrieel stedelijk en suburbaan regime, en zijn de krachten die men als mobiliserend onderkent eigenlijk vooral ingrepen van buitenaf (top-down). Voorstellen of feiten die niet in deze denkorde passen zullen in sterke mate getroffen worden door de blinde vlek van het dominante discours.

2.7.4 HET SPEL VAN DE COALITIES: SAMENWERKING EN VERDRINGING

De opvallendste bevinding van de bestuurlijke praktijken op de Zuidvleugel is dat _____ de nieuwe discoursen niet materialiseren. In het spel van coalities raken zij, voor alsnog, verrassend snel ondergesneeuwd. Waar vanuit pluralistisch perspectief een reeks van nieuwe win-win coalities op Zuidvleugelniveau verwacht had kunnen worden, lopen de nieuwe regionale scenario's dood in de gevestigde sporen van hegemoniale machtscoalities. Het prille regionale gedachtegoed weet de ingeburgerde normen niet goed te doordringen en ziet geen kans om aan de gevestigde coalities een nieuwe wending te geven. Dit is een opvallende bevinding, omdat partijen van alle schaalniveaus, vanuit hun dubbelrollen, medeverantwoordelijk zijn voor de nieuwe discoursen en strategische beleidsvoornemens op de Zuidvleugel. Vanuit hun vele dubbelrollen reppen deze betrokkenen van hun nauwe onderlinge samenwerking: de steden, de provincies en het Rijk voorop. Hoewel de beleidsprioriteiten op de verschillende schaalniveaus grote verschillen laten zien en hoewel deze doorgaans ook om beleidsvoorrang strijden, is de voertaal en het vertoog van de betrokkenen meer op samenwerking en complementariteit ingesteld dan op verdringing en concurrentie. Het overheersende vertoog verwijst naar een cultuur van samenwerken in coalities, alsof de gemeente, het gewest, de regio, de provincie, het landsdeel, het Rijk en Europa op *natuurlijke wijze* op elkaar aansluiten als een harmonieuze gelaagdheid van het land. In werkelijkheid echter worden deze uitingen van complementariteit regelrecht doorkruist door de overheersende inburgering van stadsgecentreerde normen en de hierop aansluitende machtscoalities tussen de grote steden en hun voorgebied met het Rijk.

Het opkomende besef van regionale stedelijkheid, vanaf het begin van de jaren negentig, werd eerst linksom gepasseerd ten tijde van de Vinex door de coalitie van de steden en het Rijk, via het effectieve discours van het 'compacte stadsgewest' en de hierbij tevens beoogde 'stadsprovincies'. De grote steden waren toen nog ge fixeerd op de regie voor het nabije ommeland, en wisten de nationale overheid in deze strategie te betrekken. De eerste kiemen van regionale stedelijkheid op de Zuidvleugel lagen simpelweg buiten het vizier van de grootstedelijke preoccupaties. Zij waren niet echt gecommitteerd voor Zuidvleugelbeleid (exit regionale stedelijkheid, exit Parkstad, exit regionale groenontwikkeling, exit regionale kustuitbreiding). Tien jaar later, bij de totstandkoming van de Vijfde Nota inzake de Ruimtelijke Ordening, was duidelijk geworden dat nieuwe beleidsperspectieven nodig zijn voor het anachronistische compacte stadsgewest en de daarbij behorende Vinex uitbreidingswijken. Echter, het regionale perspectief wordt in de Vijfde Nota wederom gepasseerd - nu via de andere flank - doordat het nieuwe dominante discours met betrekking tot 'stedelijke netwerken' opeens op het schaalniveau van de landsdelen wordt gedefinieerd. Opnieuw zijn de bakens verzet in een nieuwe coalitie tussen de steden en het Rijk, en opnieuw blijken - ook in de netwerken op landsdeelniveau - de traditionele ingeburgerde normen en belangenposities met betrekking tot stedelijk geconcentreerde condensatie, in scherp contrast tot de 'openheid' van groene en blauwe landschappen, maatgevend te zijn. Terwijl in de aanloop naar de Vijfde Nota de regionale configuratie van stedelijkheid (polycentrisch en met versterking van regionale gebiedsentiteit) nog als nieuw discours in opgang was (men zie de expliciete verwijzing naar de 'netwerkstad' in de Startnota), heeft de lobby van de steden het nationale beleid weer, net op tijd, in vertrouwde belangencoalities geleid. De politieke agenda die in de tussentijd op de Zuidvleugel was gedefinieerd had te weinig normatieve kracht en te weinig coalitiemacht om dwingend te kunnen worden bij de uiteindelijke totstandkoming van de Vijfde Nota.

Het reilen en zeilen van de Zuidvleugelprojecten demonstreert de divergentie van machtscoalities onverbiddelijk. In de eerste plaats staan al veel projecten op deze agenda (vooral stedelijke projecten) die geen authentieke Zuidvleugelprojecten zijn, en waarvan het lobbypatroon via andere netwerken loopt. In de tweede plaats ontbreekt het de echte Zuidvleugelprojecten (zie in het bijzonder Randstadrail en de A4 Corridor) aan centrale missie en doorzettingsmacht. Telkens ontbreekt een eenduidige probleemeigenaar, en komt er uit de coalities omtrent de Zuidvleugel geen gezamenlijke opdrachtgever naar voren om de typisch regionale agenda van de benodigde slagkracht te voorzien. De patstellingen ten aanzien van de twee, momenteel meest strategische, Zuidvleugelprojecten spreken boekdelen. In plaats van een krachtig gemeenschappelijk regionaal profiel te ontwikkelen voor deze strategische projecten, verkiezen de steden voor hun eigen voortuin afzonderlijke belangenbehartiging bij het Rijk. In de derde plaats lijkt voor de nieuwe aansprekende projecten in de lijn van de stedelijke netwerken de lobby op landsdeelniveau de beste toegang tot het Rijk te verzekeren, zodat nieuwe ontwerpen en

schetsen voor bijvoorbeeld strategische locaties langs de A4 (Clausplein, Leiden, enzovoorts) via de Deltametropool georganiseerd worden.

De provincie als eerste bestuurlijke 'stakeholder' van de Zuidvleugel lijkt dit spoor nu ook zelf te volgen (!). De nieuwe inspiratie wordt niet op het niveau van de Zuidvleugel georganiseerd.

2.7.5 NIEUWE PRAKTIJEN?

Aldus doet zich de paradoxale situatie voor dat de vanuit de grote steden gecentreerde normen, discoursen en competenties van stedelijkheid in nieuwe coalities met de centrale overheid opnieuw een dominant draagvlak lijken te krijgen, op het moment dat de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen juist buiten de steden dynamischer zijn dan ooit. Ongetwijfeld steekt hier achter een gestructureerdheid van macht die, onder meer, via electorale mechanismen en politieke structuren tot uitdrukking komt, maar bijvoorbeeld ook via sturingspotenties van uitvoerende macht, en de daarmee interacterende maatschappelijke allianties, die nu eenmaal een zwaartepunt hebben op nationaal niveau en in de stedelijke gebieden, terwijl deze in Nederland op alle tussengelegen niveaus veel geringer zijn. In die zin zijn er wel verklaringen voor de bovenomschreven paradox, deze *involutie van institutionele stedelijkheid*, maar toch bevreemdt het dat het nieuwe regionale vertoog van stedelijkheid zo weinig recombinate van gegroeide patronen — (*evolving institutions*) heeft weten te verwezenlijken.

In de analyse van bestuurspraktijken zijn wel enkele verklaringen gevonden die mogelijk tot nieuwe aanknopingspunten kunnen leiden. In de eerste plaats valt op de betrekkelijke eenzijdige structurering van nieuwe concepten en vertogen. Zij komen veelal uit bestuurlijke koker en zij zijn bedoeld voor andere bestuurseenheden (vooral voor ministeries met het oog op financiële ondersteuning). Is er een maatschappelijk discours van stedelijkheid op de Zuidvleugel dat als zodanig ook wordt geschraagd door partijen? Er is recentelijk een interessant initiatief ontwikkeld, in het kielzog van de adviescommissie, tot een Internationale Bouw Tentoonstelling (IBA), in navolging van de Duitse IBA, die o.a. in Berlijn en in het Roergebied veel furore heeft gemaakt. Dergelijke maatschappelijke initiatieven hebben de potentie om niet alleen nieuwe concepten van regionale stedelijkheid te lanceren (innovatieve betekenis), maar ook door hun sterke symboolwerking een nieuw klimaat te bevorderen, waarin andere coalities tussen partijen geboden zijn. Een sterke culturele investering (de Duitse IBA is vele malen krachtiger dan het recente initiatief in de Zuidvleugel) kan de herinterpretatie van stedelijkheid bevorderen.

Een zwak punt in de sociale configuratie van de Zuidvleugel is dat voor het kernprobleem van regionale sociaal economische achterstand geen maatschappelijk en geen bestuurlijk kader is gevormd.

Er is een licht discours dat de overgang naar kenniseconomie suggereert, maar het heeft geen 'institutional thickness', en er zijn geen projecten gedefinieerd om de overgang te bevorderen. Gedifferentieerde woonmilieus en nieuwe ruimtelijke vestigingscondities bieden geen garantie voor vernieuwing van de regionale economie. Wat betreft de economische opwaardering, is, zowel maatschappelijk als bestuurlijk, nog veel pionierswerk te doen. Wat betreft de maatschappelijke voorzieningen en andere semi-publieke deelmarkten, lijkt veel meer voedingsbodan aanwezig te zijn voor regionalisering van concepten, normatieve uitgangspunten en uiteindelijke organisatie van vervoersmarkten, woningmarkten, media markten, scholing e.d. De huidige strategische beleidsconcepten hebben geen sterke focus, zij zijn niet sterk gemobiliseerd door maatschappelijke krachten, en zij overschrijden nauwelijks de grenzen van de bestuurlijke beleidsressorten.

Opmerkelijk is tenslotte dat de internationale kaart niet op Zuidvleugelniveau wordt gespeeld. In de coalitie met Europa en haar regio's ligt een enorme potentie voor hercombineren van gegroeide normatieve patronen en discoursen. Curieus genoeg wordt deze kaart wel enigszins in de nationale en in de stedelijke netwerken gespeeld (en in hun nieuwste interface: de Deltametropool), maar nauwelijks op Zuidvleugelniveau. In de maatschappelijke sector bestaat nog een veel sterkere internationale oriëntatie in de Rotterdamse haven, de Delftse kennisinfrastructuur en de Haagse cultuur. Maatschappelijke en interbestuurlijke allianties op de Zuidvleugel zijn momenteel nog zo weinig geëxpliciteerd, dat zij in vrijwel alle richtingen meer focus en doorzettingsmacht kunnen verwerven.

In het rapport werden veel kansen onderkend om nieuwe wegen in te slaan. Uitgangspunt is hierbij wel dat vernieuwingsprocessen primair insteken op het niveau van ingeburgerde waarden en normen, en dat wordt nagegaan of de nieuwe uitdaging van een ontluikende metropolitane werkelijkheid noopt tot vernieuwing en herinterpretatie hiervan bij wijze van 'institutionele recombinate'. De illustratie van de explicitering van discoursen in de Hoekse Waard liet zien hoe patstellingen op creatieve wijze doorbroken kunnen worden. De inspiratie kan georganiseerd worden: " De uitdaging is om te zoeken naar manieren om met onzekerheden om te gaan. Het veranderingsvermogen van mensen - en daarmee van de samenleving - wordt begrensd door hun voorstellingsvermogen" (San Verschuuren, in *De Toekomst van de Hoeksche Waard*, magazine van de stichting AIR 1999, p.7).

In het verlengde hiervan zijn tevens organisatorische voorwaarden nodig die een robuust veranderingsproces kunnen ondersteunen, niet opnieuw een poging tot complete herinrichting van binnenlands bestuur, maar gerichte voorwaarden die het proces van vernieuwing kunnen ondersteunen. Hiervan werden veel voorbeelden aangegeven, zoals de benadering in Duitsland in het kader van de IBA experimenten.

Een ander voorbeeld in de operationele sfeer van functioneel beleid is het vestigen van robuust opdrachtgeverschap ten aanzien van projecten die in onderlinge be-

langentegenstelling zijn blijven steken. Randstadrail geeft hiervan het voorbeeld bij uitstek, zo ook de ontwikkeling van nieuwe stedelijke knooppunten in de metropolitane netwerken. Daar, waar in de bestaande arena van georganiseerde belangen het proces van vernieuwing vast komt te zitten, kan het zinvol zijn om de institutionele capaciteit van minder dominante partijen (bijvoorbeeld in het stedelijk buitengebied) te verstevigen, om als het ware een nieuw level playing field te organiseren. Pogingen om, juist buiten de steden, steviger bestuurlijke ankers te vestigen, zouden de samenwerking met steden in een nieuw metropolitaan perspectief kunnen bevorderen. Er zijn kortom, ook in de organisatorische sfeer, strategieën nodig die vernieuwing mogelijk, maken maar tegelijkertijd ruimte laten aan wat nog onbekend is, en die dus flexibel zijn. De overheid moet de oplossingen niet voorschrijven, maar condities scheppen, accommoderen en reguleren, teneinde een hoge kwaliteit te garanderen. In het toekomsttraject van de Zuidvleugel zijn te weinig maatschappelijke dragers betrokken, de mobilisering en facilitering van deze partijen levert vermoedelijk meer kansen voor inspiratie en vernieuwing dan de wedergeboorte van weer een nieuw actieplan uit de schoot van de bestuurlijke Zuidvleugelautoriteiten.

NOTEN

Van het gebied tussen Den Haag en Rotterdam zoals behandeld in de Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam te weten: Westhoek, Hofland en het Zuidplasgebied.

<http://www.pzh.nl/index.html9/actueel/streekplan/szh4-3.htm>

Derde vergadering programmawerkgroep, dd. 4 november 1996.

Projectgroep T&O, 1999, *Callfor offers voor de ex ante analyse*, p.2.

Notulen zesde bijeenkomst programmawerkgroep, dd. 5 maart 1997.

Burgemeester B. Kolbach in *Kompas*, 10 september 1998.

K. van den Heuvel, gemeenteraadslid te Korendijk, *iniAlgemeen Dagblad*, 19 juni 1998

Notitie Programmawerkgroep AIR-Rotterdam Zuidwaarts, april 1997.

Ibid.

Mart Ros, 4 november 1998, *Kompas*.

Algemeen Dagblad 19 juni 1998.

J. IJssink, voormalig streekmanager Zuid-Holland Zuid, *RIHW Nieuwsbrief*, Jrg.i, nr. 2, p.4.

Notulen zesde vergadering Adviescommissie programmering, dd. 9 maart 1998.

LITERATUUR

- ABF (Brouwer, J.), 1994, Strategie Ruimtelijke Investering Randstad. Ruimtelijk-economische analyse. ABF Onderzoek: Delft. ABF (Vogelzang, J., Brouwer, J.), 1998, Woonverkenningen Zuidvleugel. ABF onderzoek & informatie : Delft. Adviescommissie Zuidvleugel, 2000, De Zuidvleugel, van Visie naar Uitvoering, een Strategie van Nationaal Belang. Den Haag. Anderson, B., 1983, Imagined Communities. Reflections on the Spread and Origin of Nationalism. Verso : London. Argyris, C. en Schön, D., 1978, Organizational Learning. A Theory of action Perspective. Reading (Mass.): Addison-Wesley. Atzema, O., Hooimeijer, P., Nijstad, R., 1998, Op Zoek in Zuid-Holland. Urban Research Centre RU Utrecht. Bateson, G., 1972, The logical categories of learning and communication. In: Idem, Steps to an Ecology of Mind. Paladin : London, pp. 250-279.
- BB (Bureau Bestad en Bureau de Stad BV), 2000, Terugblik op Toekomstverkenningen: een Ex post Analyse van Recente Toekomstverkenningen op het Gebied van Omgevingsbeleid. Stuurgroep Toekomstverkenningen en Strategisch Omgevingsbeleid, WRR: Den Haag.
- Bijl, R. van der, Meijer, J., 1991, Parkstad: tussen pretenties en beperkingen. Stedebouw en Volkshuisvesting vol. 72, pp. 27-30. Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, 1996, Understanding Policy Fiascoes. Transaction Publishers : New Brunswick.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1997, Constituentienotitie.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1998a, Verslag Zuidvleugel-debat Deel 1; Gebiedsuitwerking Zuidvleugel Randstad, Den Haag. BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1998b, Gebiedsuitwerking Den Haag-Rotterdam. Verkenning 2010-2030. Directie Ruimte, Groen en Gemeenten, Provincie Zuid-Holland : Den Haag BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel) 1999a, Kwantitatieve Analyse Stedelijk Gebied. Den Haag.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1999b, Jaap Wolf: Gedeputeerde Zuid-Holland voor de Zuidvleugel van de Randstad. BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 1999c, Perspectief voor de Zuidvleugel. Informatiekrant Zuidvleugeldebat deel 2. BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel) 1999d, De Impasse Doorbreken; naar een Vitale Zuidvleugel. Provincie Zuid-Holland, Gemeente Den Haag, Gemeente Rotterdam : Den Haag.
- BPZ (Bestuurlijk Platform Zuidvleugel), 2000, Op Reis door de Zuidvleugel.
- Brouwer, J. (november 1994): Strategie Ruimtelijke Investering Randstad; ruimtelijk-economische analyse, ABF Onderzoek BV, Delft. Cars, G., P. Healey, A., Madanipour, C., de Magalhaes, 2001, *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieu*, Aldershot: Ashgate (te verschijnen).

- Castells, M., Hall, P., 1994, *Technopoles of the World: the Making of the Twenty-first Century Industrial Complexes*. Routledge : London.
- Castells, M., 1996, *The Rise of the Network Society*. Blackwell Publishers: Oxford.
- Dijkink, G. en Winnips, C., 1999, Alternative states: regions and postfordism rhetoric on the Internet. *GeoJournal* vol 48, pp. 323-335.
- Douglas, M. en Wildavsky, A., 1983, *Risk and Culture; An Essay on the Selection of Environmental Dangers*. University of California Press : Berkeley.
- DRG, 1992, *Parkstad op de rails? Inrichtingsstudie Tussengebied*. Dienst Ruimte en Groen, Provincie Zuid-Holland : Den Haag.
- DRG, 1994, *Meer Armslag voor de Zuidvleugel*. Dienst Ruimte en Groen, Provincie Zuid-Holland: Den Haag.
- Fairclough, 1985, Critical and descriptive goals in discourse analysis. *Journal of Pragmatics*, vol 9, pp. 739.
- Gaastra, S., M. Groothuizen, W. Van Leussen en K. Lever, 1996, *Zandkastelen Bouwen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: Den Haag.
- Gramsci, A., 1971, Notes on Italian history. In: *Idem, Selections from the Prison Notebooks*. International Publishers : New York.
- Haaglanden, 1997, *Haaglanden: Groene Schakel in de Randstad*. Stadsgewest Haaglanden.
- Hajer, M.A., 1995, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press: Oxford.
- 108--Hajer, M.A., 2000, *Politiek als vormgeving*, (oratie) Vossius Pers: Amsterdam.
- Hajer, M.A., T. Akkerman, J. Grin, 2001, *Interactief Beleid en deliberatieve democratie - kansen voor de vernieuwing van het democratisch bestuur*, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, N0.3, blz.7-10.
- Hall, P., 1980, *Great Planning Disasters*. Weidenfeld & Nicolson : London.
- Hall, P., 1982, The new political geography, seven years on. *Political Geography Quarterly* vol. 1, p. 65-76.
- Hendriks, F. en P. Tops, 2001, *Politiek en interactief bestuur*, Elsevier: Amsterdam.
- Hirsch, F., 1977, *Social Limits to Growth*. Routledge & Kegan Paul: London.
- PIT - Projectgroep Inrichtingsstudie Tussengebied, 1989, *Inrichtingsstudie Tussengebied; en Parkstad tussen Hof en Haven?* Dienst Ruimte en Groen, Provincie Zuid-Holland : Den Haag.
- Janis, I., 1972, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. Houghton Mifflin Cy.: Boston.
- Jong, M. de, 1999, Survival of the institutionally fittest concepts. *Journal of Mimetics - Evolutionary Models of Information Transmission*, 3 (http://www.cpm.mmu.ac.uk/jom-emit/1999/vol3/de_jong_m.html).
- Kolpron 1998, *Ruimtebehoefte Zuidvleugel*. Kolpron Consultants : Den Haag.
- Maren, J.G en Olsen, J.P., 1989. *Rediscovering Institutions; The Organizational Basis of Politics*. The Free Press : New York.
- Melucci, A., 1996, *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*. Cambridge University Press : Cambridge.

- Peck, J. en Tickell, A., 1995, Business goes local: dissecting the business agenda in Manchester. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, pp. 55-78. Petri, J.Ph.L., 1960, Stedebouwkundige kritiek en commentaar. *Stedebouw en Volkshuisvesting*, pp. 74-77. Pierre, J. (red.), 2000, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford UP: Oxford.
- Priemus, H., 1999, *Stedelijke Vernieuwing op de Zuidvleugel 2000-2030; Succes- en Faalfactoren*, Onderzoekscentrum Technische Bestuurskunde, Den Haag. Raad Delft, 1999, *Beleidsvisie Wonen in Delft*.
http://www.raad.delft.nl/commissies/leefbaarheid/2000/nota/1_2000_04_n.html Rein, M. en D. Schön, 1993, *Reframing Policy Discourse*, in: F. Fischer & J. Forester (red.) *The Argumentative Turn in Policy and Planning*, Duke UP: Durham, blz. 145-166. Reijndorp, A., 1998, *De kern van het ruimtelijk beleid : een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*. WRR: Den Haag. Rosenau, J. en E. Czempiel, 1992, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge UP: Cambridge. Sack, R., 1986, *Human Territoriality: its Theory and History*. Cambridge University Press: Cambridge. Salet, W.G.M., 2000, *The Institutional Approach to Strategie Planning*. In: Willem Salet and Andreas Faludi, *The Revival of Strategie Spatial Planning*. KNAW Edita: Amsterdam. Salet, W.G.M., 2001 forthcoming, *Evolving Institutions*, *Journal of Planning and Educational Research*. Schwarz, M. & M. Thompson, 1990, *Divided We Stand*, Harvester Wheatsheaf: Brighton. Stadsregio Rotterdam, 2000, *Regiovisie voor de 5^e Nota Ruimtelijke Ordening*.
Ruimtelijke Ontwikkeling Rotterdamse Regio 2010-2030. Rotterdam.
- Taylor, P.J., 1995, Beyond containers: internationality, interstateness, interterritoriality. *Progress in Human Geography*, vol. 19, pp. 1-15.
- Uum, E.C. van, 1993, *Een duurzame groeiregio tussen hof en haven : beschouwingen over het concept groeiregio als bouwsteen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine in de toekomst*. Doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam: Amsterdam.
- Vierstedenland, 2000, *Vierstedenland West 2020; Ruimtelijke Visie voor de Periode 2010-2020*. Colleges van B&W van Delft, Den Haag, Leiden en Zoetermeer. Visser, C, 2000, *Zuidvleugel blijft noodklok luiden*. *Binnenlands Bestuur* vol 21, nr. 15, pp. 26-29. VROM, 1997, *Woonverkenningen: Wonen in 2030*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: Den Haag.

- VROM, 2000, Nota Wonen. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer : Den Haag. VROM4992, Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer : Den Haag.
- Wallace, H., 1997, Introduction, in: H. Wallace en A.R. Young (red.), Participation and Policy-Making in the European Union, Oxford UP: Oxford. WRR, 1998, *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering Nr. 53, SDU: Den Haag. Zwanikken, T., 2001, Ruimte als voorraad? De Betekenis van Discoursen over 'Ruimte als Voorraad'. Onderzoeksreeks RPD, nr. 4. Ministerie van VROM : Den Haag.

DE CONCLUSIES VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE ZOALS VOORGELEGD AAN DE STUURGROEP TIJDENS DE KOPPELDAGEN

Ondanks het feit dat een aantal vragen die door de begeleidingscommissie in de call for offers waren gesteld niet aanbod zijn gekomen in het onderzoek naar deze casus, kan het resultaat toch als zeer belangwekkend voor de hoofdvraag van het project T&O worden genoemd.

Het antwoord van de onderzoekers op de hoofdvraag luidt:

Lange termijn informatie is alleen bruikbaar als er een probleemeigenaar is van de beslissingen die genomen moeten worden op korte termijn. Die probleemeigenaar moet bovendien niet gehinderd worden door een dominant vertoog dat door een dominante coalitie van actoren (in dit geval het rijk en de steden) in stand gehouden kan worden.

Nieuwe discourses zijn op te sporen met behulp van discoursanalyses (zij ontstaan op breukvlakken met oude discourses). Die kunnen dan gericht gestuurd en gepromoot worden, mits zij gekoppeld zijn aan de identiteit, en normen en waarden, van actoren in die context.

De begeleidingscommissie voegt hieraan de volgende conclusies toe:

De waarde van het onderzoek van Dijkink De Jong, Hajer en Salet is gelegen in de analyse van de context waarin toekomst onderzoek wordt gedaan. Het onderzoek maakt aannemelijk dat, in omstandigheden dat het beleid aan slijtage onderhevig is, of dat beleidsconcepten slechts met moeite worden beschermd, de institutionele en vertooganalyse kan bijdragen tot de effectiviteit van het toekomstonderzoek. Vooral in een context waarin sprake is van een reeks nieuwe begrippen en verhaallijnen, zoals momenteel het geval is in de ruimtelijke ordening - *space offflows*, netwerksteden, kennissamenleving, kwaliteitsslag-, maakt de gekozen benadering zichtbaar dat de vernieuwing van de beleidsmatige percepties en institutioneel verankerde waarden en praktijken geen gelijke tred houdt met de nieuwe ontwikkelingen.

Toekomstonderzoek ondergaat door deze benadering een verbreding van onderzoek naar feiten en trends, naar beleidscontext, aangrijpingspunten voor vernieuwing en handelingsperspectieven. Deze benadering van toekomstonderzoek is, door zijn sterke verwevenheid met strategie en coalitievorming, te typeren als *action research*. De wortels ervan liggen in het filosofisch pragmatisme. Ook al worden daarmee de pretenties van wetenschap en onderzoek als objectieve grondslag van beleid losgelaten, het belang van onafhankelijke onderzoeken, prognoses en trends wordt er niet minder om.

Onderzoek zoals dit kan een belangrijke rol spelen in verschillende fasen van het beleidsproces, waarin het beleidsmakers gevoelig kan maken voor weerstanden en blokkades die, zowel de vorming van beleid, als de implementatie, kunnen blok-

m

keren. Het levert kennis op van een hoger reflexief vermogen met betrekking tot de posities van alle actoren, inclusief de initiatiefnemer tot de verkenning. Van elementair belang is het uitgangspunt dat maatschappelijke actoren en beleidsactoren vanuit bepaalde verwachtingspatronen en posities de ontwikkelingen in de praktijk percipiëren en waarderen, en dat voor effectieve vernieuwing van beleid herdefiniëring van zulke normatieve verwachtingspatronen, discoursen en competenties onontbeerlijk is.

Als inderdaad geïnstitutionaliseerde normen, collectieve voorstellingen en machtsverhoudingen geïdentificeerd kunnen worden, dienen deze het natuurlijke aangrijpingspunt te zijn voor strategieën van verandering. Het komt er primair op aan om structurende normen en posities te onderkennen, en om te onderzoeken in hoeverre hierin nieuwe richtinggevende concepten ontstaan, en welk potentieel voor nieuwe institutionalisering daarin is gelegen.

Het onderzoek naar aangrijpingspunten voor institutionele en normatieve vernieuwing kan een bijdrage leveren aan het systematiseren en verwerken van de ervaringen uit de interactieve verkenningen. De veelal weinig doordachte procesarchitectuur van deze verkenningen kan langs deze weg geprofessionaliseerd (een praktijk van organisational learning ondersteunen) worden.

Deliberatie als een iteratief proces als een nieuw model voor beleidsgericht leren.

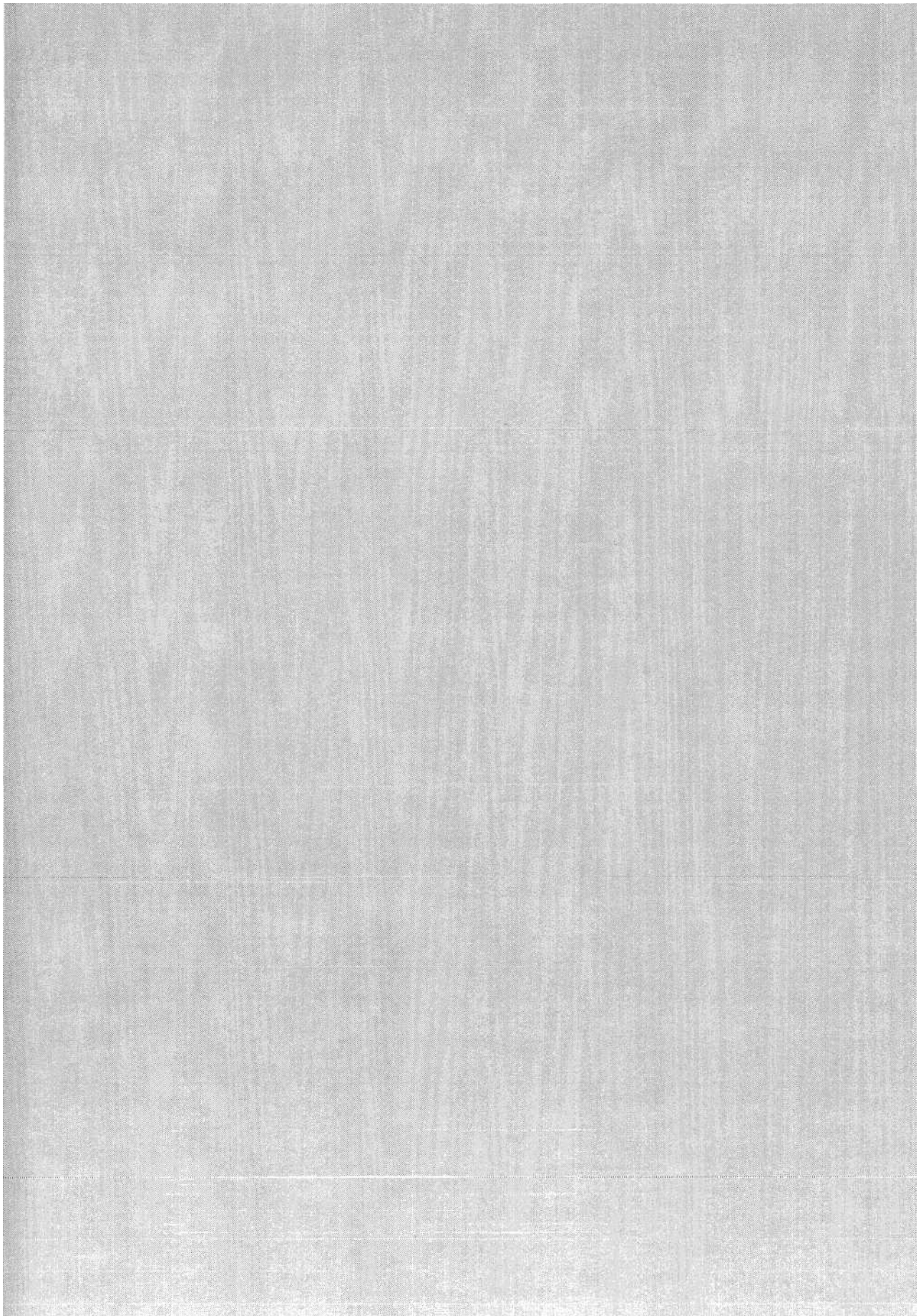
Institutionele en vertooganalyse kunnen de incongruenties laten zien van de 112--schalen waarop de vertogen worden geformuleerd (de kennissamenleving, de ----- metropool) en het bestuurlijke institutionele schaalniveau van de gebiedsautoriteit. Daarmee kan het bijdragen aan het verminderen van het risico dat vertogen op het verkeerde schaalniveau worden geformuleerd, en daardoor onproductief blijven, of dat besturen zich verliezen in vertogen die op dat schaalniveau niet relevant zijn.

Tenslotte kan deze benadering behulpzaam zijn bij het opsporen en tot strategisch niveau brengen van de culturele context waarin omgevingsbeleid gestalte krijgt. Aangezien de culturele dimensie van het omgevingsbeleid tot veel verwarring zorgt (waardering van landschappen, historie en zingeving), is de benadering op dit punt veelbelovend.

3 VAN A NAAR BETER INZICHT? OVER DE ROL VAN ONDERZOEK IN HET MOBILITEITSBELEID

AUTEURS:

Hugo Verheul
Marijke van Roost
Ernst ten Heuvelhof



3.1 INLEIDING

Mobiliteit mag. Met deze slogan presenteerde minister Netelenbos vorig najaar het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Het NWP betekent in veel opzichten een omslag in het verkeers- en vervoersbeleid. De overheid probeert niet langer de mobiliteitsgroei tegen te houden, maar richt zich voortaan op het bestrijden van de negatieve effecten ervan. Daar staat tegenover dat mobiliteit sterker dan nu betaald zal worden: wie zich wil verplaatsen moet daarvoor betalen. Verder wordt in het NWP meer beleidsverantwoordelijkheid gelegd bij regionale overheden, onder het motto *decentraal wat kan, centraal wat moet*.

Op het gebied van het verkeers- en vervoersbeleid wordt veel onderzoek uitgevoerd, variërend van ex post beleidsevaluaties, kwantitatieve en kwalitatieve scenario's, tot milieu-effectstudies en psychologisch onderzoek. Dit rapport gaat over de vraag wat de bijdrage is geweest van deze onderzoeken op de beleidsomslag die zich met de totstandkoming van het NWP in het verkeers- en vervoersbeleid heeft voltrokken. Het rapport fungeert als casestudie in het project Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid (T&O), dat wordt uitgevoerd naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Infrastructuur Toekomstonderzoek Landelijk en Stedelijk Gebied (de Commissie Van den Ban). Deze constateerde een kloof tussen toekomstonderzoek en besluitvorming op ruimtelijk en infrastructureel gebied. Het project T&O moet deze kloof nader onderzoeken en procesmatige en methodologische inzichten leveren over de wijze waarop toekomstonderzoek en strategisch omgevingsbeleid beter kunnen samengaan. Het project T&O wordt gefinancierd door de Commissie Overleg Sectorraden, de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, de Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Deze casestudie is mede gefinancierd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Onderzoek is zeker niet de enige oorzaak voor bovengenoemde omslag in het verkeers- en vervoersbeleid. Een mogelijke andere verklaring is de algemene trend waarin de sturingsambities van de overheid bescheidener zijn geworden en meer maatschappelijke processen aan de markt worden overgelaten. Ook op andere beleidsterreinen is deze trend waarneembaar. Verder kan de beleidsomslag ook het resultaat zijn van strategisch handelen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat wellicht zijn positie wil versterken door het streven naar moeilijk haalbare beleidsdoelen, zoals het beperken van de mobiliteitsgroei, te laten varen. In dit rapport stellen we ons de vraag wat, vergeleken met deze en mogelijk andere alternatieve verklaringen, de invloed van onderzoek op de omslag in het verkeers- en vervoersbeleid is geweest.

Verder worden uit de casus lessen getrokken ten aanzien van de mogelijkheden die onderzoek heeft om een beleidsomslag te initiëren en te sturen, en hoe deze mogelijkheden benut kunnen worden.

Ten behoeve van deze studie is eerst een korte theoretische verkenning uitgevoerd naar de literatuur op het gebied van paradigmawisselingen, onderzoeksbenutting en procesmanagement ten aanzien van de vervlechting en ontvlechting van onderzoek en beleid. Vervolgens zijn relevante onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten bestudeerd, zijn interviews uitgevoerd met betrokkenen in de beleids- en onderzoekswereld en heeft een analyse van deze bronnen plaatsgevonden. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn gepresenteerd in een miniconferentie met betrokkenen bij het mobiliteitsbeleid en in een overkoepelende workshop van het project T&O. Hier werd de algemene strekking van de conclusies bevestigd. Aanvullingen ten aanzien van de empirische reconstructie en de ontwikkelde strategieën zijn verwerkt in dit rapport.

Het rapport is als volgt opgezet. Paragraaf 3.2 analyseert de verschillen tussen het SW-II en het NWP om een adequaat beeld te krijgen van de omslag in het verkeers- en vervoersbeleid. Paragraaf 3.3 vormt een reconstructie van de beleidsomslag aan de hand van een beschrijving van de beleidsprocessen en onderzoeken rond de totstandkoming van het NWP. Paragraaf 3.4 evalueert de invloed die onderzoek heeft gehad op de beleidsomslag en de manier waarop de interactie tussen onderzoek en besluitvorming was georganiseerd. Paragraaf 3.5 trekt uit de casestudie een aantal algemene lessen ten behoeve van het project T&O, en paragraaf 3.6 besluit het rapport met de belangrijkste conclusies en
116 aanbevelingen.

Verschillende mensen hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. De auteurs bedanken de leden van de begeleidingscommissie, Bureau De Stad dat het secretariaat voor het project T&O verzorgt, en de respondenten voor hun medewerking. Dank gaat ook uit naar Mireille Einwachter, Michel van Eeten, Martin de Jong en Haiko van der Voort voor hun bijdragen aan deze studie.

3.2 HET NIEUWE PARADIGMA IN HET VERKEERS- EN VERVOERSBELEID

3.2.1 INLEIDING

Niet iedereen is het eens over de omvang van de beleidsomslag die met het NWP in het verkeers- en vervoersbeleid is gerealiseerd. Nauw betrokkenen spreken van een paradigmawisseling, een radicaal nieuw perspectief op de beleidsdoelen en de rol van de overheid in het verkeers- en vervoersbeleid. Een van de respondenten vond Verkeer en Waterstaat tot voor kort een "Oostblokministerie" en is blij dat er nu een andere wind waait. Ook in de toonzetting van het NWP zelf is een zekere opluchting te herkennen, alsof men zich eindelijk verlost voelt van de onhaalbare doelen en ineffectieve maatregelen van het SW-II. Respondenten die de totstandkoming van het NWP op iets grotere afstand hebben gevolgd, vinden het echter nogal meevallen met de diepgang van de beleidswijzigingen. Met name op het niveau van concrete beleidsinstrumenten is er volgens hen eerder sprake van een

incrementeel dan een radicaal verschil ten opzichte van het SW-II. Deze paragraaf onderzoekt of er inderdaad gesproken kan worden van een paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid, en zo ja, wat dan de kern van het nieuwe paradigma is.

Paradigma's

De term paradigma is afkomstig uit de wetenschapsleer van Thomas Kuhn (Kuhn 1962). Kuhn stelt dat wetenschappers in een bepaalde discipline een gedeelde *Weltanschauung* hebben, die bepaalt op welke manier empirische en theoretische vraagstukken worden geïnterpreteerd en behandeld. Een paradigma bestaat niet alleen uit formele theorieën, maar ook uit meer metafysische aannamen, gehanteerde analogieën en metaforen, en waarden ten aanzien van bijvoorbeeld de toelaatbare onnauwkeurigheid van meetwaarden en het type uitspraken en theorieën dat de voorkeur verdient, en de gehanteerde standaardvoorbeelden in het vakgebied. Deze elementen van het paradigma worden gedeeld door de leden van een wetenschappelijke discipline. Meestal blijven de gedeelde perspectieven, waarden en normen impliciet. Wetenschap heeft dan het karakter van 'puzzle solving': het oplossen van vraagstukken binnen de grenzen van het bestaande paradigma. Alleen bij een crisis in het vakgebied, bijvoorbeeld als gevolg van waarnemingen die niet verklaard kunnen worden, ontstaat er een expliciete discussie over deze zaken.

Hoewel wetenschap bedrijven niet hetzelfde is als beleid maken, zijn er duidelijke parallellen tussen een wetenschappelijk paradigma en de gedeelde uitgangspunten in een beleidsveld gedurende een bepaalde periode. Ook hier is sprake van gedeelde normatieve uitgangspunten, opvattingen over de causale relaties in te sturen maatschappelijke processen, en vaak gehanteerde metaforen, analogieën en standaardvoorbeelden. Er zijn bijvoorbeeld overeenkomsten tussen wat we het beleidsparadigma kunnen noemen en de sociaal gedeelde 'belief systems' die Sabatier in beleidsvelden herkent (Sabatier 1993, zie ook Verbeeten 1999). Deze bestaan uit een 'deep core' van fundamentele normatieve uitgangspunten, een 'near policy core' van beleidsposities en strategieën, en 'secondary aspects': instrumentele beslissingen en informatiezoektochten om deze te onderbouwen. Daarnaast spelen ook in beleidsprocessen metaforen en analogieën een belangrijke rol (Van Twist 1994).

Beleidsvoornemens vergeleken

In deze paragraaf analyseren we de aard en omvang van de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid door het beleidsvoornemen NWP te vergelijken met het beleidsvoornemen van het vorige verkeers- en vervoersplan, het SW-II. Er zijn verschillende redenen om juist deze beleidsvoornemens te vergelijken om een beeld te krijgen van de paradigmawisseling. Ten eerste vormen beleidsvoornemens een goede reproductie van het heersende paradigma, in die zin dat het beleidsvoornemen de visie van het departement vastlegt. Het beleid zelf wordt aan allerlei invloeden blootgesteld, zoals bijvoorbeeld budgettaire afwegingen, waar-

door niet alle voornemens worden uitgevoerd en het paradigma minder herkenbaar wordt. In de tweede plaats is het SW-II een breed gedragen en niet vrijblijvend beleidsvoornemen gebleken. Het heeft een belangrijke invloed op de besluitvorming gehad in de sector, bijvoorbeeld bij lagere overheden. De zwaarte van het beleidsproces van het NWP wijst erop dat ook het NWP een grote impact op het concrete verkeers- en vervoersbeleid zal hebben. Een derde reden om beleidsvoornemens te vergelijken is methodologisch van aard: het NWP heeft vooralsnog alleen de status van beleidsvoornemen; omwille van vergelijkbaarheid is daarom gekeken naar het beleidsvoornemen van het SW-II en niet naar het vastgestelde of uitgevoerde beleid.

3.2.2 MOBILITEITSREDUCTIE EN MODAL SHIFT

Een van de strategieën in het verkeers- en vervoersbeleid is de bestaande verhouding van het gebruik van verschillende vormen van mobiliteit (de modal split) te veranderen; het gaat dan om het bewerkstelligen van een *modal shift*. In de praktijk komt het realiseren van een modal shift neer op het reduceren van de automobilititeit, ten gunste van het openbaar vervoer.

Kern van het beleid in het SW-II is dat reductie van de automobilititeit noodzakelijk is in het kader van behoud en verbetering van leefbaarheid. Tegelijkertijd is het _____ waarborgen van de bereikbaarheid voor het zakelijk en goederenvervoer van belang uit sociaal-economisch oogpunt. Daarom zullen individuele verplaatsingswensen (per auto) niet zonder meer kunnen worden ingewilligd en zal een modal shift bewerkstelligd moeten worden. Het SW-II geeft prioriteit aan het zakelijke verkeer. Vermijdbaar autogebruik, met name voor woon-werkverkeer in de stads gewesten en op langere afstanden, moet ontmoedigd worden ten gunste van verbeterd en hoogwaardig openbaar vervoer.

In het NWP is het streven naar een modal shift verdwenen. Mobiliteit mag en hoort bij de moderne samenleving; de groeiende mobiliteit is een feit en vormt het uitgangspunt voor het beleid. Het is aan de overheid om de behoefte aan mobiliteit te accommoderen en tegelijk de veiligheid en de leefbaarheid te verbeteren. Het is echter niet aan de overheid om bepaalde partijen in de samenleving meer recht op mobiliteit toe te kennen dan andere partijen, of om voor partijen keuzes te maken. "De overheid moet en wil niet a priori voorkeur uitspreken voor bepaalde modaliteiten. Overeenkomstig het advies van de VROM-raad wil de overheid voor het milieu sturen op effecten, niet op modaliteiten. Emissienormen en heffingen gelden voor alle modaliteiten" (Ministerie van V&W 2000a: B1.7). Bovendien blijkt de vermeende uitwisselbaarheid tussen auto en openbaar vervoer (de zogeheten 'communicerende vaten') in de praktijk nauwelijks te bestaan. Verschuiving van de modal shift wordt is dan ook niet langer speerpunt van het beleid. In het NWP worden individuele keuzes ten aanzien van modaliteiten gerespecteerd, onder de voorwaarde dat de gebruiker betaalt voor wat hij kiest.

3.2.3 PRIJSBELEID

Zowel in SW-II als in NWP is sprake van prijsmaatregelen. De keuze voor instrumenten is niet echt veranderd. Wel is de doelstelling veranderd: in SW-II gaat het om het beheersen van de mobiliteitsgroei; in het NWP om het creëren van een markt voor mobiliteit.

In het SW-II is prijsbeleid een van de voorgenomen instrumenten om een de groei van het autoverkeer te beperken. In het SW-II wordt het rekening rijden al gelanceerd: "De ervaring leert dat alleen de prijs die per kilometer betaald moet worden het gebruik van de auto beïnvloedt.

Naarmate de auto uit zakelijk oogpunt minder belangrijker is, laat men hem eerder achterwege" (Ministerie van V&W 1988: 58). Tegelijkertijd moet het openbaar vervoer marktgericht worden door een tarief- en kaartsysteem, en moeten gemeenten een stringent parkeerbeleid voeren. Deze beleidsvoornemens zijn echter niet of nauwelijks uitgevoerd.

In het NWP is de groei van de automobilititeit een geaccepteerd feit, evenals infrastructuur als een schaarse voorziening. Er wordt daarom een zakelijke benadering voorgestaan: Schaarste heeft een prijs; de gebruiker betaalt de kosten van mobiliteit - zoveel mogelijk variabel - naar rato van het gebruik. Dit betekent dat men vrij is om te kiezen uit bepaalde infrastructures, modaliteiten en vestigingsplaatsen, maar dat men ook betaalt voor de maatschappelijke kosten die daaraan verbonden zijn.

3.2.4 CENTRAAL - DECENTRAAL

In het SW-II wordt een eerste aanzet gegeven voor regionale afstemming. Er wordt gedacht aan vervoerregio's: samenwerkingsverbanden die licht van constructie en zonder bureaucratie ballast zijn. "Rijk, provincies en gemeenten zouden er vrijwillig in moeten stappen en de uitkomsten van deze interbestuurlijke beleidsafstemming op verkeers- en vervoersgebied moeten inpassen in hun eigen verkeers- en vervoersbeleid" (Ministerie van V&W 1988: 81). Van decentralisatie is dan nog geen sprake. Wel wordt in het Kabinetsbesluit aangegeven dat het op langere termijn wenselijk is dat samenwerking geïnstitutionaliseerd wordt (Ministerie van V&W 1989: 85).

In het NWP wordt wel zwaar ingezet op decentralisatie. "Decentraal wat kan, centraal wat moet" is een van de uitgangspunten in het NWP. Deze insteek is mogelijk gemaakt door bestuurlijke ontwikkelingen van de jaren daarvoor. De eerste stap naar decentralisatie is gezet door het ondertekenen van het Verdragenconvenant in 1996. Problemen moeten worden aangepakt waar ze zich voordoen. Door decentralisatie van financiële middelen en bevoegdheden kunnen regionale en lokale overheden hun verantwoordelijkheden waar maken, en worden de lagere

overheden in staat gesteld om hun eigen prioriteiten te stellen. Er komen onder meer regionale mobiliteitsfondsen.

3.2.5 STURINGSFILOSOFIE EN DE EIGEN ROL VAN VERKEER EN WATERSTAAT

De belangrijkste wijzigingen tussen het NWP en het SW-II hebben betrekking op de sturingsfilosofie van het ministerie en de eigen rol die het departement in het verkeers- en vervoersbeleid ziet weggelegd.

Uit de Kwartetvisie (Blom et. al., p.2) is de sturingsfilosofie van het SW-II af te leiden: "De infrastructuur is in handen van de overheid en wordt behandeld als een collectief goed, in de zin dat de kosten van aanleg en onderhoud collectief worden gefinancierd. De gebruiker van de infrastructuur wordt geen directe prijs, verband houdend met het gebruik, in rekening gebracht." Het departement beschouwt zich als 'exclusief probleemeigenaar' en benadert vanuit die invalshoek het beleidsterrein. Een en ander heeft ook tot gevolg dat het departement bepaalt welke partijen (meer) recht hebben op mobiliteit.

In het NWP wordt een andere, zakelijker benadering voorgestaan, waarbij de rol van de rijksoverheid een stuk bescheidener is. De overheid zorgt voor een bepaalde basiskwaliteit van de infrastructuur. Gewenste extra's komen voor rekening van andere publieke en private partijen. De zakelijke benadering houdt ook in "dat instrumenten worden gekozen op basis van effectiviteit, dat gestuurd wordt op beoogde effecten en niet op middelen, dat investeringsvoorstellen worden onderworpen aan een kosten-batenanalyse, enz." (Ministerie van V&W 2000a: A5). Deze zakelijke benadering is ook een impliciete kritiek op symbolische instrumenten in het SW-II. Een van de respondenten refereerde in dat kader aan de campagne "de auto kan best een dagje zonder u", die meer symbolisch was dan effectief. Van uitwisselbaarheid tussen openbaar vervoer en auto is immers nauwelijks sprake. Bovendien zullen gebruikers naar rato van gebruik voor die infrastructuur moeten betalen, net zoals in andere sectoren voor het gebruik van voorzieningen wordt betaald. In de nieuwe benadering wordt een centrale aanpak ook niet langer als 'houdbaar' beschouwd. Regionale en lokale problemen op het gebied van infrastructuur moeten op regionaal en lokaal niveau worden aangepakt, zonder bemoeienis van het rijk. Decentrale overheden hadden al verantwoordelijkheden ten aanzien van regionaal en lokaal verkeers- en vervoersbeleid en krijgen daartoe de zeggenschap en de nodige financiële middelen.

3.2.6 OVERIGE ASPECTEN

Naast beprijzen en bestuur op maat worden de pijlers van het NWP gevormd door benutten en, pas als het echt niet anders kan, (selectief) bouwen. Ook in het SW-II was dit 'nee-tenzij' het uitgangspunt met betrekking tot bouwen. In deel a van

het SW-II is te vinden: "Ook al zullen nog ruimtelijke investeringen nodig zijn, het accent ligt niet meer op het aanleggen van nieuwe verbindingen. Het gaat steeds meer om het verbeteren van bestaande verbindingen en een geavanceerde beheersing van het verkeer" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1988).

3.2.7 CONCLUSIES

Wanneer het SW-II en het NWP naast elkaar worden gezet, valt op te merken dat de algemene doelstellingen van het verkeers- en vervoerbeleid ongewijzigd zijn gebleven, namelijk het behouden en verbeteren van leefbaarheid en veiligheid. De meer operationele doelstellingen zijn wel veranderd: van het beperken naar het accommoderen van de mobiliteitsgroei. Het merendeel van de concrete instrumenten die worden voorgenomen is niet of nauwelijks veranderd; het prijsbeleid bijvoorbeeld is niet nieuw.

Geven de verschillen tussen het SW-II en NWP nu aanleiding om te spreken van een paradigmawisseling in het verkeers- en vervoerbeleid? Op het eerste gezicht niet: de voorgenomen beleidsmaatregelen verschillen eerder incrementeel dan radicaal van elkaar, en de overkoepelende doelstellingen van het verkeers- en vervoerbeleid zijn hetzelfde gebleven. Echter, juist op het niveau van normatieve waardering van mobiliteit en de sturingsfilosofie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft wel een radicale omslag plaatsgevonden. In het SW-II werd mobiliteit, en dan met name automobiliteit, negatief gewaardeerd vanwege de maatschappelijke kosten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelde zich ook ten doel om deze morele boodschap uit te dragen - volgens een van de betrokkenen was het ten tijde van het SW-II de bedoeling dat mensen iedere keer als zij in de auto stapten, een "knoop in hun buik" zouden krijgen. Het contrast met de gedachte die in het NWP centraal staat, namelijk dat mobiliteit een waardevol aspect is van de hedendaagse samenleving, is groot.

121

Deze veranderde waardering van (auto)mobiliteit hangt sterk samen met de omslag in de sturingsfilosofie en de bescheidener rol die het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor zichzelf ziet weggelegd.

Het ministerie ziet het niet langer als zijn taak om een bepaalde visie op mobiliteit op te leggen aan de samenleving: als blijkt dat de maatschappelijke vraag naar mobiliteit toeneemt, heeft het ministerie daarmee rekening te houden. Het nieuwe beleidsuitgangspunt dat mobiliteit mag, is dan ook in de eerste plaats een reflectie van de maatschappelijke waardering van mobiliteit en in mindere mate een eigen beleidskeuze van het ministerie.

De grootste verandering in het verkeers- en vervoerbeleid ligt volgens ons dan ook in de sturingsfilosofie en de eigen rolopvatting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie bepaalt niet langer wie meer recht heeft op mobiliteit, het marktwerkingsdenken doet zijn intrede en door decentralisatie van be-

voegdheden en middelen worden regionale overheden in staat gesteld om naar eigen inzicht problemen aan te pakken.

Gelet op deze veranderingen in de waardering van mobiliteit en de sturingsfilosofie van het ministerie is het inderdaad gerechtvaardigd om te spreken van een paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid. Juist deze aspecten bepalen in belangrijke mate de *Weltanschauung* van de betrokkenen, dat wil zeggen de wijze waarop zij hun beleidsveld interpreteren en waarderen. Dat 'oude' instrumenten ook in deze nieuwe context toepasbaar blijken, is op zich niet verwonderlijk; een nieuw paradigma omvat niet per definitie alleen nieuwe elementen. Ook theorieën en fenomenen uit het oude paradigma kunnen er hun plaats vinden, zij het in een andere interpretatie. In de volgende paragraaf reconstrueren we het verloop van deze paradigmawisseling, en de onderzoeken die hierbij een rol hebben gespeeld.

3.3 RECONSTRUCTIE VAN DE BELEIDSOMSLAG IN HET NWP

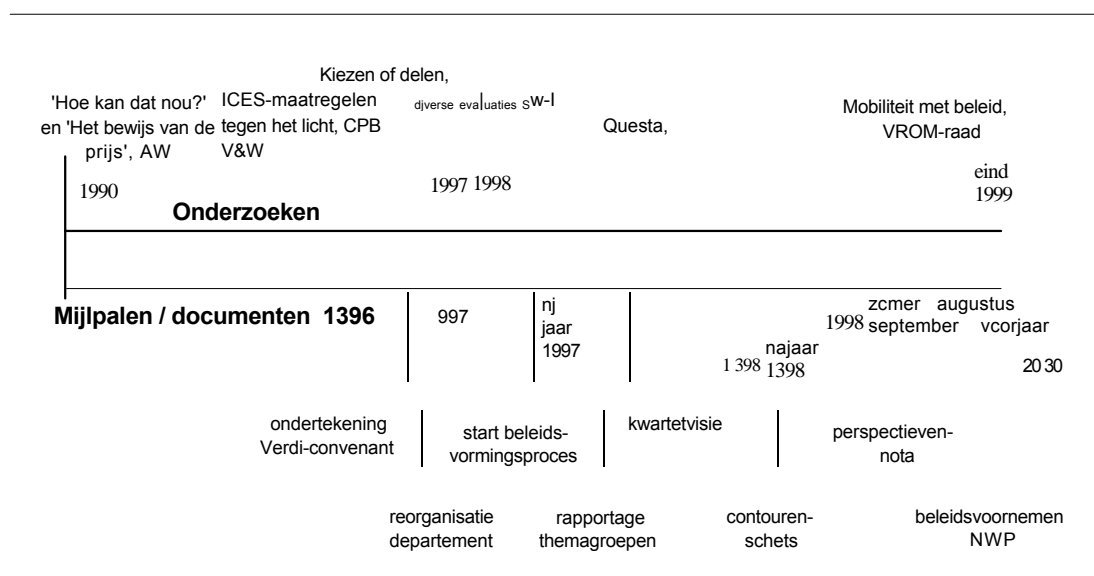
3.3.1 INLEIDING

Een omslag in het beleidsparadigma voltrekt zich niet van de ene dag op de andere. Ook de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid is tot stand gekomen in een complex besluitvormingsproces, waarbij actoren van binnen en buiten het ministerie van Verkeer en Waterstaat in diverse arena's strijd hebben geleverd. Het kristallisatiepunt van de paradigmawisseling was de totstandkoming van het beleidsvoornemen NWP. Het feit dat er een nieuw verkeers- en vervoersplan moest komen, vormde een natuurlijk moment van reflectie op de uitgangspunten en invulling van het verkeers- en vervoersbeleid. Deze paragraaf beschrijft de besluitvormingsprocessen rond de totstandkoming van het NWP, die hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van de paradigmaverandering in het verkeers- en vervoersbeleid. Voor een gedetailleerde beschrijving van het besluitvormingsproces naar het NWP verwijzen wij naar Hendriks en Tops (2001). Zij evalueren het proces vanuit de spanning tussen de uitgangspunten van interactieve besluitvorming en het primaat van de politiek. Wij reconstrueren in deze paragraaf met name de besluitvorming ten aanzien van de inhoudelijke kernpunten van het NWP en de onderzoeken die ter ondersteuning zijn uitgevoerd.

In onderstaande figuur staan de mijlpalen en documenten uit het totstandkomingsproces van het NWP weergegeven evenals de belangrijkste onderzoeken en adviezen.

3.3.2 VOORGESCHIEDENIS EN CONTEXT

Figuur 1



Al voordat het besluitvormingsproces voor het NWP begint, worden er onderzoeken gepubliceerd en vinden er bestuurlijke veranderingen plaats die in de latere beleidsomslag een belangrijke rol zullen spelen. Ze worden hier kort beschreven.

123

Onderzoek ten tijde van het SW-II

Naar aanleiding van de plannen in het SW-II publiceert de Adviesdienst Verkeer en Vervoer diverse onderzoeksrapporten. Eén rapport gaat in op de effecten van diverse prijsmaatregelen op de automobiliteit en de keuze tussen auto en openbaar vervoer (Kleijn en Klooster 1990). Het rapport concludeert dat een wijziging van de vaste of variabele kosten van de auto nauwelijks effect zal hebben op het gebruik van het openbaar vervoer: beide modaliteiten kunnen niet als inwisselbaar worden beschouwd. Dat is ook de belangrijkste boodschap van het rapport "Hoe kan dat nou?", dat de AW op eigen initiatief heeft geschreven (Bovy et al. 1990). Met het rapport wilde de AW het beeld corrigeren dat maatregelen ter verbetering van het openbaar vervoer automatisch tot minder autogebruik zou leiden. De auteurs hebben naar aanleiding van het rapport diverse gesprekken bij verschillende departementen gehad, maar dit heeft niet veel invloed op het beleid gehad.

Evaluaties van het SW-II en ICES

In het voorjaar van 1997 komt het Centraal Planbureau met het rapport "Kiezen of delen; ICES-maatregelen tegen het licht". Het betreft een quick scan evaluatie vooraf van geformuleerde investeringswensen in infrastructuur tot 2010.

Conclusie is dat de voorgestelde beleidsmaatregelen geen betekenisvolle wijziging van de modal split teweeg zullen brengen. De effecten (in termen van reistijdwinst, kostenbesparing e.d.) van investeringen in het openbaar vervoer zijn teleurstellend. Bovendien hebben nieuwe zware railprojecten weinig direct economisch en ecologisch rendement, maar drukken ze wel op natuur en landschap. Wat het wegverkeer betreft zullen de capaciteitsuitbreidingen op het hoofdwegennet op langere termijn als geheel nauwelijks tot minder congestie leiden. Wel ziet het rapport mogelijkheid voor synergie bij investeringen in wegen in combinatie met het rekeningrijden. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer verrichtte voor dit onderzoek alle infrastructuur- en verkeers- en vervoersberekeningen.

In 1998 komen diverse evaluaties van het SW-II uit:

- "Evaluatie van effecten van SW-II instrumentarium" (AW);
- "Evaluatie uitvoeringsproces SW-II" (Mu-consult);
- "Op weg naar kosteneffectief beleid, evaluatie van SW-II-maatregelen" (AW/NEI).

Belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat het SW-II onvoldoende effect te weeg heeft gebracht: gestelde doelen met betrekking tot automobilititeit en milieu worden niet gehaald; de automobilititeit zal blijven groeien. De evaluaties van het SW-II bieden ook inzicht in de achtergronden van deze tegenvallende resultaten. Zo zijn verschillende SW-maatregelen (nog) niet uitgevoerd - het rekeningrijden

124

bijvoorbeeld - terwijl de maatregelen pas in onderlinge samenhang een bepaald effect beogen, doordat de ene maatregel het effect van de andere kan versterken. Verder wordt gesteld dat met name het met zachte maatregelen - communicatie bijvoorbeeld - stimuleren van gedragsverandering slechts een beperkt effect blijkt te hebben. Tot slot blijken bestuurlijk commitment en slagvaardigheid op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau volgens deze evaluaties onvoldoende om de doelstellingen te realiseren (Raad voor Verkeer en Waterstaat 1998).

Het Verdi-convenant

In 1996 tekenden de ministers van V&W en BZK met vertegenwoordigers van IPO en VNG het zogeheten Verdi-convenant. Verdi staat daarbij voor verkeer en vervoer: regionaal, decentraal en integraal. Het convenant betreft een hoofdlijnenakkoord op het gebied van planstructuur, infrastructuur, openbaar vervoer, personele consequenties en facilitering. In het convenant is vastgelegd dat gezamenlijk aan een goede planstructuur zal worden gewerkt en dat de sturing en financiering van infrastructurele projecten wordt geregeld. Ten aanzien van het openbaar vervoer worden afspraken gemaakt over wie voor welk deel verantwoordelijk is.

Het Verdi-convenant heeft inmiddels geleid tot de Planwet Verkeer en Vervoer (1998), die helderheid biedt ten aanzien van de bestuurlijke ordening tussen het rijk, de provincies, de kaderwetgebieden en de gemeenten. De planwet schrijft voor dat het NWP wordt voorbereid door de minister van V&W, die daartoe in overleg treedt met de besturen van de provincies en gemeenten. Deze ontwikke-

lingen vormen het voortraject voor de verdere decentralisatie zoals die in het NWP wordt voorgenomen.

Reorganisatie van het departement

In maart 1996 is door de Bestuursraad van het ministerie van V&W het beleidsvoornemen geformuleerd tot reorganisatie van de departementale organisatie onder het motto 'met de blik naar buiten effectief samenwerken'. Belangrijke doelen van de reorganisatie zijn het vergroten van de transparantie en verbetering van de maatschappelijke inbedding van het ministerie, een betere samenhang en een evenwichtiger verhouding tussen de directoraten-generaal creëren, en het versterken van een strategische functie in het departement (Bekke 2000).

Volgens verschillende personen heeft deze reorganisatie gezorgd voor een nieuwe houding van het departement ten aanzien van verkeer en vervoer: "Deze reorganisatie creëerde ruimte voor nieuwe personen en daarmee voor nieuwe gedachten." Met name personele wijzigingen hebben geleid tot veranderingen in de dominante denkbeelden over het verkeers- en vervoersbeleid in het ministerie. "De nieuwe managers verbaasden zich over de wijze waarop het er binnen het departement aan toe ging, heel anders dan in andere sectoren." De directeur-generaal Personenvervoer en de directeur Mobiliteitsmarkt, beiden afkomstig van het ministerie van Economische Zaken, zorgen voor een andere kijk op verkeer en vervoer en zullen een vooraanstaande rol spelen bij het besluitvormingsproces over het NWP.

125

Discussie binnen het departement

In de periode na de reorganisatie begint het ook bij het departement te "zoemen" dat het nieuwe verkeers- en vervoersbeleid er anders uit moet gaan zien. Binnen de directie Innovatie en Omgeving wordt een discussie gevoerd over zaken waarvoor de overheid verantwoordelijk is, de rol van marktwerking, e.d. Het gaat om opiniërend materiaal; interne stukken over allerhande onderwerpen waarvan sommige (niet integraal) de Perspectievennota gehaald hebben. Ook na het verschijnen van de Perspectievennota worden diverse discussiestukken geproduceerd ten behoeve van het NWP. Deze discussiestukken verkennen de sterke en zwakke kanten van verschillende beleidsopties die in het maatschappelijke debat domineren. Eén daarvan is "Horizon OV" (Ministerie van V&W 1999), dat met mogelijke beleidswijzigingen voor een beter collectief vervoer komt. Ook daar duiken elementen van het nieuwe beleid op: decentralisatie en marktwerking.

Questa

In 1997 start de verkenning "Questa, verplaatsen in de toekomst", een scenario-project. Questa is opgezet als instrument om beleidsontwikkeling op het terrein van verkeer en vervoer te ondersteunen; om beleidsvoornemens nog eens kritisch te toetsen, te overdenken en per saldo te verstevigen. Verschillende probleembelevingen onder de beleidsmakers van het ministerie vormden de aanleiding om het project te starten: een groeiende mobiliteit, een toenemende dynamiek in de

samenleving en beleidsmakers die niet of nauwelijks de tijd hebben om over de toekomst na te denken omdat de bestrijding van huidige problemen (te) veel aandacht vergt (Ministerie van V&W 1998, Stuurgroep T&O 2000). De producten die Questa op moest leveren bevatten naast de omgevingsscenario's ook mobiliteitsbeelden en kengetallen over mobiliteitsontwikkeling.

Bij de start van Questa is niet vastgelegd op welke manier de scenario's gebruikt zullen worden in de voorbereiding van nieuw verkeers- en vervoersbeleid. De scenario's komen gereed in de zomer van 1998, als de themagroepen aan het werk zijn, en worden in de vorm van een workshop aan de deelnemers aangeboden. Er wordt dan ook nog gedacht over verder gebruik ervan in het NWP-proces. Van de plannen om de scenario's ook te gebruiken als het concept-NWP er ligt, komt echter niet veel terecht. Volgens betrokkenen is er een 'Haagse afspraak' om in nationale nota's met de gezaghebbende CPB-scenario's te werken. Ook wordt de hoge druk van het beleidsproces en het daarmee gepaard gaande tijdsgebrek genoemd als reden om de scenario's niet te gebruiken.

3.3.3 NAAR DE CONTOURENSCHETS

Aanloop (najaar 1997 - voorjaar 1998)

De voorbereiding van het NWP start in het najaar van 1997. Bij de vormgeving van het planproces dat naar het NWP moet leiden spelen twee uitgangspunten een rol. In de eerste plaats moet het NWP een breed gedragen plan worden. Het SW-II werd door andere partijen beschouwd als een typisch staaltje van "Haagse plannenmakerij", zo besefte men bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat: er waren onrealistische plannen geformuleerd, die weinig blijk gaven van inzicht in de bestuurlijke en maatschappelijke context waarin deze moesten worden uitgevoerd. Het NWP moest daarom in nauwe samenwerking met bestuurlijke en maatschappelijke actoren worden geschreven. Het tweede uitgangspunt was dat het proces naar het NWP zou worden aangegrepen voor een diepgaande reflectie op de uitgangspunten van het verkeers- en vervoersbeleid. Er is bewust voor gekozen niet volgens de standaard werkwijze tot een incrementele aanpassing van het SW-II te komen, maar om met actoren van binnen en buiten de sector de fundamenten van het beleid te bespreken.

Hiervoor wordt een interactief beleidsproces ontworpen, dat geïnspireerd is op het proces dat in de TNLI-discussie is gevolgd. Ook enkele medewerkers van het projectteam dat het proces moest organiseren en begeleiden, waren voorheen betrokken bij het TNLI-proces. Het werkproces voor de Perspectievennota wordt in het voorjaar van 1998 gepresenteerd. De bestuurlijke en departementale partners zullen een gemeenschappelijk gedragen product ontwikkelen. Zij verenigen zich daartoe in de Bestuurlijke Begeleidingsgroep, die het initiatief en de verantwoordelijkheid heeft voor het proces en het uitbrengen van de Perspectievennota.

Aan de start van het beleidsvormingsproces, in het voorjaar van 1998, organiseert het projectteam een tweetal conferenties. In de eerste conferentie worden uiteenlopende partijen, die op de een of andere manier belang hebben bij verkeer en vervoer, uitgenodigd om met prikkelende perspectieven te komen voor toekomstig beleid. In de tweede conferentie moeten vertegenwoordigers van de bestuurlijke partners en het bedrijfsleven de resultaten comprimeren tot een strategische agenda. Uiteindelijk resulteert dit in acht inhoudelijke thema's en een thema over de juridische en politiek-maatschappelijke status van het product NWP.

De inhoudelijke thema's zijn:

- Spanning tussen collectieve en individuele belangen;
- Bereikbaarheid: bestemmingen en verbindingen;
- Meer doen met hetzelfde;
- Milieu als vanzelfsprekend onderdeel van denken en doen;
- Technologie: mobiliteit zonder nadelen;
- Overheid en Markt;
- Bestuurlijke verhoudingen;
- Internationale dimensies.

Brede themadiscussies (zomer 98)

In de themagroepen participeren (veelal georganiseerde) partijen die op een of andere manier betrokken zijn bij de transportwereld: vertegenwoordigers van landelijke, provinciale en lokale overheden, academici en consultants, milieu organisaties, de transportsector, vakbonden en industrie. Om te benadrukken dat het niet om een specifiek V&W-product gaat, krijgt elke themagroep een externe voorzitter. Deze themagroepen brengen de problemen en oplossingsrichtingen voor het toekomstig verkeers- en vervoersbeleid in kaart. Het resultaat van de themabijeenkomsten is een verscheidenheid aan documenten: opinies, discussies, probleembeschrijvingen, visies, aanbevelingen, etc. De eindrapporten van de themagroepen zijn een weerslag van de variatie die in deze documenten naar voren is gebracht; veel en gefragmenteerde conclusies (Van Eeten 2000).

Onderzoek

Het staat de themagroepen vrij om in hun uitwerkingen (toekomst)onderzoek te gebruiken. Het projectteam stelt daartoe op aanvraag onderzoeken beschikbaar, veelal uit de V&W-kennishuishouding. Hiertoe is door het projectteam een kennisbalie ingesteld. Daarnaast kunnen deelnemers ook eigen onderzoeken inbrengen. Deelnemers typeren het onderzoek dat gebruikt wordt als "uit alle windstreken", "divers", "open" en "verkennend".

Ook de scenario's uit het eerder genoemde Questa-project vormen input voor de themagroepen. In de zomer van 1998 worden de resultaten van Questa gepresenteerd. Questa wordt in workshopvorm aan de deelnemers van de themagroepen van de Perspectievennota aangeboden. Net zoals bij ander onderzoek is gebruik ervan niet verplicht, zodat niet elke themagroep aan de workshop deelneemt. Over

de workshop staat in het voorwoord van Questa: "Deze workshop is geen welkome afwisseling van de eigenlijke opdracht van de themagroep maar een instrument om het doel - verkennen van een thema - snel, effectief en goed te bereiken". Verschillende betrokkenen zijn van mening dat het gebruik van Questa heeft bijgedragen aan het openzetten van de luiken, van het loskomen van gebruikelijke stokpaardjes.

Later zal blijken dat het product Questa (de scenario's) in het verdere verloop van het proces niet meer gebruikt wordt vanwege een 'Haagse afspraak' om met CPB-scenario's te werken. Het proces Questa heeft daarentegen wel gewerkt, in die zin dat het een mentale verandering teweeg heeft gebracht (het openzetten van de luiken).

Contourenschets

Nog voordat de themadiscussies definitief zijn afgerond, worden belangrijke inzichten eruit gedestilleerd tot een concept-Perspectievennota: de zogeheten Contourenschets. Deze wordt in september 1998 gepresenteerd. Ieder van de contouren schetst, vanuit een andere probleemvisie, een perspectief voor het toekomstig verkeers- en vervoersbeleid. Deze perspectieven zijn:

- De volwassen mobiliteitsmarkt;
- Logistiek regisseur van Europa;
- Maatwerk van dorp tot regio;
- Niet storen! En binnen zonder kloppen (waarin de sociale functie van mobiliteit centraal staat);
- Een antwoord op het broeikaseffect.

Een externe analyse (Van Eeten, 1999) concludeert dat de Contourenschets de variëteit aan inzichten en opvattingen zoals die uit de themadiscussies naar voren zijn gekomen, adequaat representeert. Ook direct betrokkenen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat vinden de Contourenschets een "knap stukje werk" van het projectteam. Het document is echter geen lang leven beschoren. Een van de betrokkenen zegt daarover: "Binnen het departement was tijd nodig om zich op de schets te bezinnen en hierover te besluiten. Die tijd was in het procesontwerp niet voorzien. Inhoudelijk gaan de wijzigingen ten opzichte van SW-II niet zonder slag of stoot en procesmatig gaan dan op die momenten de luiken dicht".

3.3.4 VAN CONTOUREN NAAR PERSPECTIEVEN (NAJAAR 98 - VOORJAAR 99)

In de zomer van 1998 treedt een nieuw kabinet aan. Voor het ministerie van V&W betekent dit een nieuwe minister en een nieuwe secretaris-generaal, en een nieuwe visie van het ministerie op het beleidsvormingsproces: het ministerie moet een duidelijke mening hebben en met deze mening het traject in gaan. De nieuwe minister vindt dat de Perspectievennota een sterk inhoudelijke visie van V&W moet bevatten, zij is immers politiek verantwoordelijk voor het

eindproduct.¹ De minister claimt een periode van 100 dagen om zich in te werken in het beleidsveld. In die periode zullen geen stukken de deur uitgaan. Binnen V&W breekt een periode van bezinning en reflectie op het verkeers- en vervoersbeleid aan, zowel bij de minister als bij de ambtenaren. De stellingname van de minister over de noodzakelijkheid van een V&W-visie heeft haar invloed op het beleidsvormingsproces. Thema 9 over de bestuurlijke status van het NWP zal niet verder worden uitgewerkt, het ministerie van V&W is immers zelf eindverantwoordelijk voor het NWP. Ook de Contourenschets wordt om diezelfde reden niet overgenomen.

Kwartetvisie en Perspectievennota

Een ander gevolg van deze stellingname is dat men intern op het departement gaat werken aan een eigen visie op verkeer en vervoer. Parallel aan het traject met de themagroepen bereiden enkelen deze visievorming voor. De inzichten van de themagroepen hebben een voedende functie. In augustus, wordt de zogeheten Kwartetvisie (Blom et.al. 1998) gepresenteerd. Kernpunten uit deze visie zijn benutten, beprijzen en besturen op maat. De Kwartetvisie wordt vervolgens met toevoeging van het thema bouwen door de Bestuursraad van het ministerie van Verkeer en Waterstaat goedgekeurd en vertaald in een 'position paper'. Dit proces verloopt echter niet rimpelloos. Betrokkenen spreken van "een dubbeltje op zijn kant". Deelnemers uit de themagroepen reageren teleurgesteld op het proces dat binnen het ministerie gaande is; ze hebben de indruk dat het ministerie zelf een eigen nota gaat produceren.

129

De definitieve versie van de Perspectievennota komt in het voorjaar van 1999 uit, met instemming van de bestuurlijke partners. De teksten van de Kwartetvisie zijn duidelijk herkenbaar. De variatie in alternatieven en oplossingsrichtingen zoals die uit de themagroepen voortkwam en in de Contourenschets is vastgelegd, is echter grotendeels verdwenen: de Perspectievennota is vooral een eenduidige weergave van de plannen van het ministerie geworden.

Onderzoek

In diezelfde periode start AW met het opstellen van een onderzoeksprogramma voor het beleidsvoornemen NWP. Reden is dat de perspectieven op nieuw beleid, die uit de discussies naar voren komen, voldoende onderbouwing missen. Het accent van het onderzoek ligt bij het leveren van onderbouwing van verwachte ontwikkelingen en van effecten van voorgenomen beleidsmaatregelen. Er hoeft in deze fase niet veel echt nieuw onderzoek geïnitieerd te worden. Veel van de benodigde kennis is al aanwezig binnen het ministerie en de AW. Het was meer een kwestie van kennismanagement en het actualiseren van bepaalde gegevens. Dit was nodig om binnen het ministerie en bij andere actoren steun te verwerven voor de visie en voorgenomen maatregelen in het NWP.

In het voorjaar van 1999 gaan de eerste onderzoeksprojecten binnen de AW van start. Uiteindelijk zullen de resultaten van al deze themastudies vertaald worden

naar de invoer van verkeers- en vervoersmodellen, waarmee de AW een schatting maakt van de effecten van beleidsopties. Ook wordt het onderzoek van de AW vertaald naar twee toegankelijke boekjes, die voor een breder publiek bedoeld zijn. Hierin staat een aantal feiten die de maatschappelijke discussie naar aanleiding van het NWP moeten voeden (AW 2000).

3.3.5 NAAR HET BELEIDSVORNEMEN NWP

Publieke bespreking Perspectievennota (voorjaar - zomer 99)

In een rondetafelconferentie met maatschappelijke partijen en bestuurlijke partners, georganiseerd door de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat wordt geconcludeerd dat de Perspectievennota een goed discussiestuk is, maar visie en perspectief mist². Het NWP-traject gaat ondertussen door met landsdelige conferenties en bestuurlijke overleggen (bij die laatste is ook de minister aanwezig).

In de zomer van 1999 wordt de Perspectievennota in de Tweede Kamer behandeld. Daaropvolgend krijgen de verschillende bestuurlijke partijen de mogelijkheid om hun wensen voor het NWP duidelijk te maken. De gang van zaken lijkt op het eerdere proces met themagroepen. Echter, in deze vakgroepen gaan alleen vertegenwoordigers van de bestuurlijke partners aan de slag met verschillende onderwerpen, terwijl de maatschappelijke partners uit beeld verdwijnen. De producten van de vakgroepen zullen de bouwstenen voor het NWP vormen. De onderzoeksresultaten van de AW zijn op tijd af en kunnen worden meegenomen in de werkzaamheden. Er zijn 9 vakgroepen met 8 inhoudelijke onderwerpen. Het negende onderwerp gaat over bestuur op maat, over de mogelijkheden om te decentraliseren waar dat mogelijk is.

Onderhandelingen en het concept-NWP (eind 99 - voorjaar 00)

Eind 1999 raakt de minister inhoudelijk steeds dieper betrokken bij het NWP, onder meer over het onderwerp rekeningrijden en de tolpoorten. Op dit punt is er grote weerstand van de lagere overheden en het bedrijfsleven. Er volgt een onderhandelingspel, in eerste instantie tussen minister en bestuurlijke partijen. Later volgen gesprekken/onderhandelingen met het bedrijfsleven. Deze onderhandelingen zullen later een grote rol spelen bij het 'draagvlak' voor het concept-NWP.

In het voorjaar van 2000 worden de hoofdlijnen van het concept-NWP naar buiten gebracht. Dit vormt de basis voor het overleg en deals met lagere overheden en maatschappelijke partijen. Het verzet van de partijen rondom het rekeningrijden wordt getemperd. In mei wordt een concept-NWP in beperkte oplage verstuurd naar partijen waarmee het ministerie toetsende gesprekken voert. De eerste gesprekken worden gehouden met de bestuurlijke partners. Later volgen de brede overleggen waaraan ook de maatschappelijke partners deelnemen. De reacties op het concept zijn over het algemeen mild.

Bovendien komt er steun uit onverdachte hoek. De VROM-raad komt met het advies "Mobiliteit met beleid" (1999). De VROM-raad constateert dat het tot dan toe gevoerde beleid weinig effectief is geweest. De modal shift in het personenverkeer draagt veel minder bij aan vermindering van de landelijke mobiliteit dan was beoogd. Bovendien blijkt dat de landelijke emissies sterk beïnvloed worden door de snelle verbetering van de milieuprestaties van de personenauto. Oplossingsrichtingen voor mobiliteit en bereikbaarheid zitten dan ook op het gebied van technologische innovatie en beprijzing en beter benutten. Bij beprijzing gaat het erom dat "de gebruiker zijn betaling moet zien toenemen naarmate hij meer maatschappelijke kosten veroorzaakt en zien afnemen naarmate dat minder het geval is." Uitbreidingen aan infrastructuur moeten zoveel mogelijk worden vermeden, zeker als het nieuwe lijninfrastructuur betreft. Het feit dat de VROM-raad 'om' is, is een belangrijk moment voor de trekkers van het nieuwe verkeers- en vervoersbeleid.

Besluitvorming over het NWP (najaar 00 tot nu)

Het najaar is turbulent en met name de minister krijgt het zwaar te verduren. In september volgt een tumultueus kamerdebat in de Tweede Kamer over het bereikbaarheidspakket en de tolpoorten; de minister overleeft dit debat en blijft overeind. Daags daarna vindt een overleg met de bestuurlijke partners plaats en ook dit overleg verloopt niet zonder slag of stoot. De VNG kan zich niet vinden in de voorgenomen invulling van de decentralisatieparagraaf en stapt uit het overleg. Niet lang daarna blijkt dat Utrecht zich terugtrekt uit het Bereikbaarheidspakket. Toch stelt de ministerraad op 13 oktober het beleidsvoornemen vast, en enkele dagen later vindt presentatie aan het publiek plaats. Met het vaststellen van het Beleidsvoornemen eindigt deel 1 van de PKB-systematiek. Deel 2 van de PKB-systematiek is een wettelijk inspraak- en adviesproces, dat loopt van 23 oktober 2000 tot 14 januari 2001.

Hoewel men het bij het ministerie en bestuurlijke en maatschappelijke partners op hoofdlijnen eens is met de kernboodschap, de hoofdlijnen en de thema's, is er toch nog veel weerstand. Voor een deel komt dit doordat belangen geschaad worden, maar zeer zeker ook door de grote onzekerheid omtrent de uitvoering van de voorgestelde beleidsmaatregelen. Er moet nog veel worden uitgewerkt en het slagen van het beleid is daarvan afhankelijk. Uit de impressie van de inspraak (ministerie van Verkeer en Waterstaat 2001) blijkt dat met name de burgers het prijsbeleid niet zien zitten, terwijl andere partijen er niet onwelwillend tegenover staan. Ook geven verschillende partijen aan dat meer helderheid en een verdere uitwerking van decentralisatie noodzakelijk zijn; voor VNG en de samenwerkende kaderwetgebieden is dit zelfs een voorwaarde voor instemming met het NWP.

Het kabinetsstandpunt wordt, op basis van inspraak en advies, vastgelegd in deel 3. Dit is voorzien voor de periode januari - juni 2001. De uiteindelijke vaststelling van de PKB, deel 3, volgt na behandeling en goedkeuring van de Tweede en Eerste Kamer. Deze wordt niet eerder verwacht dan juni 2002. Bovendien is de

toekomst niet zonder hindernissen: het beprijzen wordt pas mogelijk na parlementaire behandeling van de Kaderwet Bereikbaarheid en Mobiliteit, en in 2002 volgen al Tweede Kamerverkiezingen.

3.3.6 CONCLUSIES

In deze paragraaf is een reconstructie gemaakt van de totstandkoming van het NWP en het onderzoek dat hiervoor is uitgevoerd. Deze processen kunnen worden gezien als het kristallisatiepunt van de paradigmawisseling die zich in het verkeers- en vervoersbeleid heeft voltrokken. In de volgende paragraaf wordt deze reconstructie gebruikt om te analyseren welke rol onderzoek gespeeld heeft in de paradigmawisseling die zich met de totstandkoming van het NWP heeft voltrokken.

Het beleidsvormingsproces is behoorlijk complex geweest, als gevolg van de betrokkenheid van een groot aantal bestuurlijke en maatschappelijke partijen, die ieder een eigen visie hebben op de toekomst van verkeer en vervoer. Daarnaast moet de rol van de minister niet onderschat worden. Zij heeft een aantal keuzes gemaakt en haar visie geformuleerd, en daarmee heeft zij de ambtelijke discussies weten om te vormen naar een politieke visie. De knik in het beleidsvormingsproces is tekenend voor dit proces. Met het aantreden van de minister en de stellingname dat een eigen visie op verkeer en vervoer noodzakelijk is, breekt bij de minister en de ambtenaren een periode aan van reflectie en visievorming, waarbij het proces minder interactief van opzet wordt.

Inhoudelijk is er echter sprake van een sterke continuïteit in het beleidsvormingsproces. De hoofdlijnen voor het nieuwe verkeers- en vervoersbeleid, zoals die in het interactieve deel van het proces zijn ontstaan, zijn het gehele proces overeind gebleven en gaandeweg het proces zelfs versterkt, ondanks de maatschappelijke strubbelingen over de tolpoorten en het rekeningrijden.

3.4 ANALYSE: DE INVLOED VAN ONDERZOEK OP DE PARADIGMAWISSELING

3.4.1 INLEIDING

In de vorige paragraaf is de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid gereconstrueerd aan de hand van de totstandkoming van het NWP en de bestuurlijke processen die binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat plaatsvonden. Deze paragraaf gaat in op de vraag welke rol onderzoek in deze paradigmawisseling heeft gespeeld.

De reconstructie van de bestuurlijke processen uit de vorige paragraaf maakt al duidelijk dat onderzoeksresultaten niet de enige mogelijke verklaring zijn voor het plaatsvinden van de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid. Een andere mogelijke verklaring is de algemene trend waarin de sturingsambities van de overheid bescheidener worden en meer maatschappelijke processen aan (gereguleerde) marktmechanismen worden overgelaten. Deze verandering heeft zich in een aantal sectoren (telecom, elektriciteit) al min of meer voltrokken. In andere sectoren (politie, zorg, gevangeniswezen) is de discussie over de mogelijkheid en wenselijkheid ervan nog in volle gang (Hoogenboom et al. 2000, MDW-werkgroepen 1997, 2000). Ook in de ruimtelijke ordening, een gebied dat veel raakvlakken heeft met het verkeers- en vervoersbeleid, wordt deze discussie gevoerd. Het advies van de VROM-raad (1999) beargumenteert dat het volumebeleid niet past in een marktsituatie en dat emissieproblematiek meer marktgericht aangepakt moet worden. Het is goed denkbaar dat deze trend via verschillende difrusiemechanismen ook in het nieuwe verkeers- en vervoersbeleid zijn weerslag heeft gevonden. Verder kan de beleidsomslag wellicht verklaard worden uit strategische overwegingen: gelet op de beperkte effectiviteit van de maatregelen uit het SW-II moest het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn koers wel verleggen om zijn legitimiteit binnen de sector en de politieke arena te behouden. In deze paragraaf wordt de rol van onderzoek in de paradigmawisseling bestudeerd en vergeleken met deze twee alternatieve verklaringen. Dat gebeurt aan de hand van de mechanismen die Kuhn beschrijft voor het plaatsvinden van een wetenschappelijke paradigmawisseling.

3.4.2 FACTOREN DIE BIJDAGEN AAN EEN PARADIGMAWISSELING

Er zijn duidelijke parallellen te herkennen tussen de in paragraaf 3.3 beschreven beleidsomslag en de manier waarop volgens Kuhn paradigmawisselingen in de wetenschap plaatsvinden. Voor een wetenschappelijke paradigmawisseling zijn volgens Kuhn de volgende drie zaken nodig (Kuhn 1962).

Ten eerste moet er sprake zijn van een opeenhoping van *anomalieën*: empirische waarnemingen die niet passen binnen het bestaande paradigma, of theoretische tegenstrijdigheden die aan het licht komen. Het bestaan van een of enkele anomalieën leidt in de regel echter nog niet tot een paradigmawisseling. Immers, het oplossen van theoretische en empirische vraagstukken is de kern van het wetenschappelijk bedrijf. Meestal worden de bestaande inzichten zodanig verfijnd en aangepast dat de anomalie, zij het soms op een geforceerde manier, toch in het paradigma past. Voor beleidsparadigma's is dit niet anders. Het inzicht dat de auto en het openbaar vervoer geen communicerende vaten zijn, hoeft geen reden te zijn om de 'modal shift' als beleidsdoelstelling te laten varen. Het kan ook worden uitgelegd als een extra reden om het openbaar vervoer concurrerder te maken, juist op trajecten waar de auto nu in het voordeel is. Een opeenhoping van dergelijke fenomenen die niet passen binnen de bestaande manier van denken, is echter wel

vaak aanleiding voor een reflectie op de uitgangspunten van het vakgebied, of, in dit geval, het beleid op een bepaald terrein.

Ten tweede moet er een *crisisgevoel* heersen binnen de gemeenschap die het paradigma deelt. Een opeenhoping van anomalieën kan hieraan bijdragen, maar van belang is dat vooraanstaande wetenschappers erkennen dat er fundamentele problemen zijn in het bestaande paradigma, en hierover in debat gaan. Op dat moment wordt de overgang gerealiseerd van 'normale wetenschap', waarbij de fundamentele uitgangspunten doorgaans impliciet blijven, naar 'buitengewoon onderzoek'. Een dergelijk crisisgevoel kan ook bij beleidsmakers in een bepaalde sector aanleiding zijn tot een fundamentele discussie over de normatieve en feitelijke veronderstellingen van het bestaande beleid op hun terrein.

Ten derde moet er uitzicht zijn op een *nieuw paradigma*. Zolang er geen alternatieve theorieën zijn die de gevonden anomalieën wellicht kunnen verklaren, zullen deze niet tot een omverwerping van het bestaande paradigma leiden. Ze worden dan met ad hoc verklaringen binnen het bestaande paradigma ingelijfd, of ze worden uit het paradigma 'weggesneden' door te stellen dat de bestaande theorieën blijkbaar niet van toepassing zijn op dat deel van de werkelijkheid waar de anomalieën zich voordoen. Hieronder wordt aan de hand van deze drie voorwaarden voor een paradigma-wisseling bekeken welke factoren beslissend zijn geweest in de beleidsomslag die met het NWP is gerealiseerd.

134

3.4.3 TOTSTANDKOMING VAN DE PARADIGMAWISSELING IN HET VERKEERS- EN VERVOERSBELEID

In deze paragraaf wordt onderzocht in welke factoren hebben bijgedragen aan het ontstaan van anomalieën en een crisisgevoel in het oude paradigma, en het opbouwen van een nieuw paradigma in het verkeers- en vervoersbeleid. In het bijzonder wordt de invloed van onderzoek vergeleken met andere factoren.

Anomalieën

Er waren al heel lang discrepanties tussen het verkeers- en vervoersbeleid van de afgelopen jaren en inzichten uit onderzoek. Een rapport als "Hoe kan dat nou?" van de AW uit 1990 (zie paragraaf 3.2) kan worden gezien als een anomalie: het laat zien dat de veelgehoorde veronderstelling dat beter openbaar vervoer leidt tot minder autokilometers, niet juist is. Ook andere rapporten zijn te beschouwen als anomalieën in het licht van het oude beleidsparadigma. Zo was uit onderzoek ten tijde van het SW-II al bekend dat beprijzing van de variabele autokosten een van de meest effectieve instrumenten is om een selectief autogebruik te bevorderen. Echter, juist enkele van deze maatregelen zijn verdwenen uit het kabinetsbesluit over het SW-II.

Dit onderzoek heeft dus anomalieën met het bestaande beleidsparadigma aan het licht gebracht. Deze anomalieën hebben echter geen belangrijke invloed gehad op de totstandkoming van de paradigmawisseling. De inzichten uit bovengenoemde onderzoeken waren al lange tijd bekend, maar werkten niet door in het beleid. Ze verklaren daarom niet waarom de paradigmawisseling juist plaatsvond ten tijde van de totstandkoming van het NWP.

De door Kuhn beschreven opeenhoping van anomalieën treedt pas op bij de evaluaties van het SW-II en de ex ante evaluatie van de voorgestelde ICES-maatregelen. Deze onderzoeken brachten volgens respondenten op een zeer pregnante wijze de beperkte effectiviteit en de moeilijke haalbaarheid van de doelstellingen van het bestaande beleid naar voren.

In de Kwartetvisie, die later een belangrijke rol zou spelen in het dominant worden van het nieuwe paradigma, wordt bijvoorbeeld benadrukt dat het niet halen van de SW-II doelen aanleiding is voor een herbezinning op het verkeers- en vervoersbeleid. Deze evaluaties hebben daarmee een belangrijke initiërende functie gehad ten aanzien van de paradigmawisseling.

Crisisgevoel

Tot op zekere hoogte was er sprake van een crisisgevoel bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de periode voor aanvang van het besluitvormingsproces dat tot het nieuwe verkeers- en vervoersplan moest leiden. Dit blijkt ten eerste uit de reorganisatie van het ministerie, die tussen 1996 en 1998 heeft plaatsgevonden onder het motto 'met de blik naar buiten effectief samenwerken' (Bekke 2000). Doelstellingen van de reorganisatie waren onder meer het versterken van de externe oriëntatie en de strategische functies van het ministerie; blijkbaar was er onvrede ten aanzien van het functioneren van het departement ten aanzien van deze twee punten. Ook de entree van mensen van buiten, die hun verbazing over de gang van zaken in het ministerie niet onder stoelen of banken staken, heeft waarschijnlijk aan een crisisgevoel bijgedragen.

Het voor een paradigmawisseling benodigde crisisgevoel was dus vooral een gevolg van organisatorische veranderingen binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor de paradigmawisseling is dit crisisgevoel met name van belang geweest doordat het resulteerde in de wens van het ministerie om voor het nieuwe verkeers- en vervoersplan een uitgebreid interactief proces op te zetten waarin er gelegenheid was om te reflecteren op de uitgangspunten van het verkeers- en vervoersbeleid. Het feit dat er een opvolger voor het SW-II moest komen, vormde dus een mogelijkheid om het crisisgevoel om te zetten in het daadwerkelijk ter discussie stellen van het bestaande beleidsparadigma.

Zicht op nieuw paradigma

De contouren van het nieuwe paradigma zijn aan het begin van het interactieve proces voor het NWP, tijdens de workshops met externe partijen en de brede

themadiscussies, tot stand gekomen (zie paragraaf 3.3). De thema's voor de themadiscussies, die in deze workshops zijn vastgesteld, reflecteren al de dominante issues van het nieuwe paradigma. Dat geldt met name voor de thema's 'spanning tussen individuele en collectieve belangen', 'meer doen met hetzelfde' (over benutting), en 'overheid en markt'. Ook de eindrapporten van de themagroepen ademen al het nieuwe paradigma. Zo wordt in het eindrapport van themagroep 1, over de spanning tussen individuele en collectieve belangen, voorgesteld om te spreken over een 'mobiliteitsmarkt', en wordt benadrukt dat mobiliteit niet alleen rationeel-economisch beschouwd moet worden, maar ook plezier en sociale ontplooiing kan opleveren (Kwaliteit in balans, 1998). Beide punten zijn nadrukkelijk aanwezig in latere beleidsdocumenten en het NWP zelf. Ook de themagroep die zich met milieuaspecten bezighoudt, komt tot de conclusie dat mobiliteitsbeheersing geen haalbare doelstelling is en dat daarom gestreefd moet worden naar het tegengaan van de negatieve effecten van mobiliteit. De themagroep "overheid en markt" tenslotte bepleit beprijzing als een adequaat regulerend mechanisme voor vraag en aanbod van mobiliteit.

De themagroepen hebben dus een belangrijke bijdrage geleverd aan het bieden van uitzicht op een nieuw paradigma. Ze hebben met name bruikbare concepten en metaforen gegenereerd, waarmee het nieuwe paradigma verder uitgewerkt kon worden. Het is de vraag of het werk van de themagroepen moet worden be-

136

schouwd als onderzoek. De eindrapporten van de themagroepen hebben vooral het karakter van essays, waarin nieuwe concepten worden uitgewerkt en bepaalde posities worden onderbouwd. De mate waarin deze met onderzoek zijn onderbouwd verschilt sterk. Met name de themagroepen over individuele en collectieve belangen en over de verhouding tussen overheid en markt, de thema's die de kern van het nieuwe beleidsparadigma vormen, hebben het karakter van een algemene beschouwing, waarin algemene theoretische inzichten en concepten en ervaringen uit andere sectoren worden vertaald naar het verkeers- en vervoersbeleid. Anderzijds hebben vooraanstaande academici een belangrijke bijdrage geleverd aan deze rapportages. Wetenschappelijke kennis vormt dus een belangrijk element van het werk van de themagroepen, hoewel deze kennis voornamelijk indirect werd toegepast.

Dominant worden van het nieuwe paradigma

Vervolgens is de vraag waardoor het nieuwe paradigma, waarvan de contouren al aan het begin van het beleidsproces naar het NWP waren neergezet, dominant kon worden. Hierin hebben de reorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Kwartetvisie een beslissende rol gespeeld. Beide factoren hangen samen: door reorganisatie kwamen mensen van buiten en veranderingsgezinden op zulke posities dat er een kritische massa ten gunste van het nieuwe paradigma overschreden werd. In de Kwartetvisie is een alliantie gesloten tussen deze mensen (twee van de vier auteurs van de Kwartetvisie werkten pas sinds kort bij het ministerie) en de directeur-generaal Rijkswaterstaat, die binnen het ministerie in hoog aanzien stond.

Deze alliantie heeft de Kwartetvisie vermoedelijk voldoende bestuurlijk gewicht gegeven, waardoor de Bestuursraad genoodzaakt werd om met een nieuwe visie op verkeer en vervoer naar buiten te treden in het position paper. Hierbij moet opgemerkt worden dat het position paper tevens een manier was om te voorkomen dat het departement een te extreme koerswijziging zou ondergaan. Het feit dat het thema 'bouwen' wel een plaats krijgt in dit paper en dit niet had in de Kwartetvisie is tekenend voor de consoliderende functie van het position paper van de Bestuursraad.³

Bij het dominant worden van het nieuwe paradigma heeft met name operationeel, technisch onderzoek naar specifieke aspecten van het verkeers- en vervoersbeleid een belangrijke rol gespeeld. In de eerste plaats wordt in de Kwartetvisie op basis van onder meer modelberekeningen en evaluaties een ruwe schatting gemaakt van de kwantitatieve effecten van voorgestelde maatregelen op het gebied van capaciteitsvergroting, verbetering van de benutting van voertuigen en prijsbeleid. Hoe deze cijfers het flat van de Bestuursraad hebben beïnvloed is niet bekend. Wel heeft bij de verdere uitwerking van het NWP dergelijk specifiek, operationeel onderzoek ook een belangrijke generieke bijdrage geleverd aan het versterken van het nieuwe paradigma. Volgens diverse respondenten heeft het enerzijds de voorstanders van het nieuwe paradigma ervan overtuigd dat ze op de juiste weg waren. Anderzijds heeft dit onderzoek geholpen bij het overtuigen van tegenstanders van de visie en maatregelen die in het NWP zijn vastgelegd.

137

3.4.4 CONCLUSIE: DE INVLOED VAN ONDERZOEK OP DE PARADIGMAWISSELING

Samengevat heeft onderzoek op de volgende drie momenten bijgedragen aan de paradigmapwisseling in het verkeers- en vervoersbeleid:

- De evaluaties van het SW-II en de voorgenomen ICES-maatregelen hebben bijgedragen aan het besef dat een fundamentele herbezinning op het verkeers- en vervoersbeleid ten behoeve van het NWP noodzakelijk was,
- De themagroepen hebben de concepten en perspectieven uitgewerkt die de contouren van het nieuwe paradigma vormden.
- Het meer operationele onderzoek in de latere fase van de totstandkoming van het NWP heeft, door de effectiviteit van de maatregelen te onderbouwen, geleid tot een versterking van het nieuwe paradigma.

Over het geheel genomen heeft onderzoek echter een beperkte invloed gehad op de totstandkoming van het nieuwe paradigma. Onderzoek heeft hierin vooral een ondersteunende functie gehad. Dat blijkt ten eerste uit het feit dat het onderzoek op het gebied van verkeers- en vervoersbeleid al heel lang in de richting van het nieuwe paradigma wees. Dit onderzoek heeft lange tijd geen invloed gehad op het bestaande beleid. Dat het uiteindelijk wel in het nieuwe paradigma wordt gebruikt is aan andere factoren te danken. In de tweede plaats waren de evaluaties van SW-II en ICES slechts een van de factoren die bijdroegen tot het besef dat een heroverweging van het verkeers- en vervoersbeleid noodzakelijk was. Ten derde

kan het werk van de themagroepen niet worden gezien als het van de grond af opbouwen van een nieuw paradigma. De meeste concepten zijn ontleend aan andere sectoren of aan algemene, reeds bestaande inzichten over overheidssturing en staat-marktverhoudingen. Het operationele onderzoek tenslotte heeft niet geleid tot belangrijke wijzigingen in het voorgenomen beleid, maar heeft vooral de bestuurlijke besluitvorming ten behoeve van het nieuwe paradigma ondersteund.

Als onderzoek geen beslissende factor is geweest in de paradigmawisseling, wat dan wel? In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de paradigmawisseling in het NWP een samenspel van diverse factoren is geweest. Er is dus geen evidente beslissende factor geweest. Verder moet de rol van toeval niet onderschat worden. Een voorbeeld hiervan zijn de honderd dagen die minister Netelenbos bij haar aantreden claimde om zich in te werken in en haar visie te vormen op het beleids veld. Deze periode heeft betrokkenen in het ministerie de gelegenheid gegeven om, zonder druk van buitenaf, uitgebreid te reflecteren op de uitgangspunten van het oude en het nieuwe verkeers- en vervoersbeleid. Daarnaast hebben de inhoudelijke denkbeelden van de nieuwe minister duidelijk hun weerslag gehad op het NWP. De belangrijkste verklaring voor de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid is volgens ons de algemene verandering in het denken over de rol van de overheid en staat-marktverhoudingen, in combinatie met de reorganisatie binnen het ministerie. Inhoudelijk komen de nieuwe uitgangspunten in het

138 verkeers- en vervoersbeleid sterk overeen met deze algemene nieuwe denkbeelden,
----- die ook in andere sectoren te vinden zijn. Deze bredere tendens verklaart echter nog niet waarom juist op dit moment de paradigmawisseling heeft plaatsgevonden.

De verklaring hiervoor moet vooral gezocht worden in het toetreden van nieuwe hogere ambtenaren van buiten het ministerie als gevolg van de reorganisatie. Deze hebben de veranderende denkbeelden gekanaliseerd en vertaald in bestuurlijk handelen. De Kwartetvisie, waar deze nieuwelingen een belangrijk aandeel in hadden, is van groot belang is geweest bij het dominant worden van het nieuwe paradigma. Het position paper van de Bestuursraad bouwde hier immers op voort.

Onderzoek is dus niet de drijvende kracht geweest achter de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid. Dat wil echter niet zeggen dat onderzoek onderbenut is in het beleidsvormingsproces naar het NWP. Literatuur over het gebruik van onderzoek in besluitvorming laat zien dat onderzoek vrijwel nooit een directe invloed heeft op bestuurlijke besluitvorming. Meestal is de bijdrage van onderzoek indirect: het leidt samen met andere factoren tot een nieuw perspectief op bestaande beleidsvraagstukken of tot een verandering in de beleidsagenda (Weiss 1977, Korsten 1983, Beek en Bonss 1989, Lindblom 1990, Snel 1996). Bovendien zijn onderzoeksresultaten uiteindelijk wel degelijk gebruikt in het beleidsproces. Het is moeilijk voorstelbaar dat de paradigmawisseling had plaatsgevonden zonder verwijzing naar enig onderzoek. In de volgende paragraaf wordt daarom verder uitgewerkt welke functies onderzoek kan hebben in strategische

beleidsprocessen, hoe deze functies in de totstandkoming van het NWP zijn benut, en hoe de vervlechting en ontvlechting van onderzoek en beleid georganiseerd kan worden teneinde deze functies adequaat te laten vervullen.

3.5 EVALUATIE: INTERACTIE VAN ONDERZOEK EN BELEID BIJ PARADIGMAWISSELINGEN

3.5.1 INLEIDING

De totstandkoming van het NWP is zeker geen uniek beleidsvormingsproces geweest. Met enige regelmaat verschijnen er nota's waarin een of meerdere departementen hun visie, doelstellingen en instrumenten voor de komende jaren op een bepaald beleidsterrein presenteren. Hoewel deze nota's niet altijd een radicale beleidsomslag representeren, gaat er doorgaans wel een reflectie aan vooraf ten aanzien van bijvoorbeeld de resultaten van het tot dan toe gevoerde beleid en de gewenste uitgangspunten van het nieuwe beleid. Onderzoek kan hieraan een constructieve bijdrage leveren. Het is daarom de moeite waard om te bekijken welke lessen uit de NWP-casus kunnen worden getrokken over de manier waarop de relatie tussen onderzoek en beleidsvorming kan worden vormgegeven in dergelijke beleidsprocessen waar een verandering van het beleidsparadigma aan de orde is. Het leren van de besluitvorming rond het NWP staat daarbij centraal. In deze paragraaf wordt eerst een kader voor deze evaluatie opgesteld. Hierin worden de functies onderscheiden die onderzoek kan hebben in dergelijke paradigmatische beleidsprocessen. Vervolgens wordt gekeken naar de organisatie van de interactie tussen onderzoek en beleidsvorming en de dilemma's die daarbij optreden. De NWP-casus dient hierbij als input. Enkele conclusies besluiten paragraaf 3.5.

3.5.2 EVALUATIEKADER: VARIËTEIT EN SELECTIEVE VERVLECHTING EN ONTVLECHTING

Hoe moeten we de rol van onderzoek in paradigmatische beleidsprocessen evalueren? Het meest voor de hand liggende criterium is de directe invloed van onderzoek op beleidskeuzes. Dit criterium is echter om verschillende redenen niet geschikt. In de eerste plaats doet het geen recht aan de meer indirecte invloed die onderzoek vaak in beleidsprocessen heeft. Zoals in de conclusies van de vorige paragraaf is aangegeven, is de directe doorwerking van onderzoek in beleidsvorming doorgaans gering. Indirecte resultaten en noties uit wetenschappelijk onderzoek echter niet hun uitwerking. Volgens Beek en Bonss (1989) worden onderzoeksresultaten in de beleids sfeer pas productief als beleidsmakers ze vertellen naar voor hen zinvolle handelingsperspectieven:

"Verwendung ist also nicht 'Anwendung', sondern ein aktives neuproduzieren der Ergebnisse, die gerade dadurch den Charakter von 'Ergebnisse' verlieren und in Handlungs-, Sprach, Erwartungs-, und Wertkontext der Praxis nach deren eigenen

Regeln überhaupt erst geschaffen werden" (Beek en Bonss 1989: 498). Evaluatie van de directe doorwerking zou de invloed van onderzoek op beleidsvorming dus systematisch onderschatten, omdat dergelijke meer indirecte invloeden uit het zicht verdwijnen.

In de tweede plaats zou de keuze voor directe doorwerking als evaluatiecriterium geen recht doen aan de grilligheid en multirationaliteit van beleidsprocessen. Vanuit het criterium van directe doorwerking zou de beleidsmaker idealiter met een vraagstuk naar een onderzoeker gaan, de resultaten afwachten, en vervolgens op basis van deze resultaten een beleid ontwerpen. In werkelijkheid verlopen beleidsprocessen zo grillig dat de resultaten van onderzoek zelden precies op het juiste moment komen, spreken diverse onderzoeken en onderzoekers elkaar tegen, en heeft de beleidsmaker rekening te houden met een heleboel andere factoren naast de uitkomst van onderzoek, zoals de voorkeuren van de politieke top, mogelijke koppelingen met andere issues en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van bepaalde beleidskeuzes.

Het is daarom beter om andere criteria te hanteren voor de evaluatie van de benutting van onderzoek in paradigmatische beleidsprocessen. Wij hanteren in deze studie twee complementaire criteria: variëteit in het onderzoek dat het beleidsproces ter beschikking staat, en een adequate selectieve vervlechting en ontvlechting.

140

Criterion 1: Variëteit

In de eerste plaats wordt gekeken naar de *variëteit* van het onderzoek dat het beleidsproces ter beschikking staat. Aangezien het onvoorspelbaar is welk type onderzoek op een bepaald moment een zinvolle input kan leveren, moet er een voldoende mate van verscheidenheid in soorten onderzoek zijn. Dit criterium is verder te operationaliseren door aan de hand van het werk van Kuhn en Sabatier onderzoek te typeren aan de hand van de diverse functies die het in paradigmatische beleidsprocessen kan hebben.

Onderzoek kan twee fundamentele functies hebben: het ter discussie stellen van het bestaande paradigma en bijdragen aan de totstandkoming van een nieuw paradigma. Op basis van het werk van Sabatier (1993, zie par. 2.1) kunnen drie elementen van een paradigma worden onderscheiden: de 'deep core' van normatieve uitgangspunten, de 'near policy core' van beleidsstrategieën, en de 'secondary aspects' van instrumentele beleidsbeslissingen. Onderzoek kan bijdragen aan het ter discussie stellen van deze drie elementen van het oude paradigma en het kan bijdragen aan de totstandkoming van deze elementen van het nieuwe paradigma. Dit leidt dus tot zes mogelijke functies van onderzoek, die in onderstaande tabel worden weergegeven.

Tabel 1 Functies van onderzoek in paradigmatische beleidsprocessen

	Discussie over het oude paradigma	Opbouw van het nieuwe paradigma
Normatieve uitgangspunten Beleidsstrategieën Beleidsinstrumenten		

Uitgangspunt hierbij is dat het ter discussie stellen van het oude paradigma op alle drie niveaus kan beginnen, en dat het nieuwe beleidsparadigma uiteindelijk ook alle drie niveaus moet bevatten. Alle zes de functies zijn dus in principe even belangrijk bij paradigmatische beleidsprocessen. Er is een aantal voorwaarden te formuleren waaraan een onderzoeksstrategie moet voldoen om variëteit in onderzoek te waarborgen. Zo moet er voldoende spreiding zijn in normatief, strategisch en operationeel onderzoek. Beleidsmaker en onderzoeker moeten zodanig afstand tot elkaar bewaren dat de onderzoeker ruimte heeft voor oppositie; ook afwijkende of niet direct welkome onderzoeksresultaten moeten geuit kunnen worden. De beleidsmaker zal een spreiding in onderzoeksvragen moeten aanbrengen; ook 'wilde ideeën' zullen omwille van variëteit uitgewerkt moeten worden. Onderzoekers zullen, om dezelfde reden, heterogeniteit in onderzoeksvragen moet benutten.

Criterion 2: Vervlechting en ontvlechting van onderzoek en beleid

In de tweede plaats moet er sprake zijn van een adequate vervlechting en ontvlechting van beleid. Selectieve vervlechting en ontvlechting is in de literatuur over procesmanagement het leidende principe bij het organiseren van de interactie tussen onderzoek en beleid (De Bruijn et al. 1999). Volledige vervlechting of ontvlechting belemmert de mogelijkheden voor doorwerking van onderzoek in beleid; het op de juiste manier vervlechten en ontvlechten maakt deze doorwerking juist mogelijk. Zie onderstaande tabel.

Tabel 2 Voor- en nadelen van vervlechting en ontvlechting van onderzoek en beleid.

	Voordeel	Nadeel
Vervlechting	Grotere kans op beleidsrelevant onderzoek Meer kans op benutting onderzoeksresultaten	Beperkte geloofwaardigheid onderzoek Aantasting autonomie onderzoeker
Ontvlechting	Geen verplichting om onderzoeksresultaten 'mee te nemen' Onafhankelijkheid wetenschap	Beleidsrelevantie beperkt: inhoudelijke of temporele mismatches Relevante resultaten blijven onbenut

3.5.3 VARIËTEIT IN ONDERZOEK VOOR BELEID

Het blijkt dat in de totstandkoming van het NWP alle functies 'gedekt' zijn door uitgevoerde onderzoeken. Hieruit kunnen we concluderen dat het onderzoek ten behoeve van de totstandkoming van het NWP voldoende variëteit had; er zijn

geen belangrijke witte vlekken geconstateerd. Enkele van deze onderzoeken zijn in de onderstaande tabel tussen haakjes opgenomen. De genoemde onderzoeken zijn in paragraaf 3.3 uitgebreider beschreven.

Tabel 3 Invulling van de functies in de casus NWP

	Discussie over het oude paradigma	Opbouw van het nieuwe paradigma
Normatieve uitgangspunten	Questa-scenario's	Themagroepen leveren metaforen, analogieën
Beleidsstrategieën	Ontkrachten van causale aannamen van beleid, bijv. samenhang auto-ov (rapport 'Hoe kan dat nou?')	Onderzoek naar causale relaties in te sturen processen, bijv. gevoeligheid voor prijsbeleid
Beleidsinstrumenten	SW-II evaluaties	Cumulatief effect van operationeel onderzoek Operationeel onderzoek (Pieper: haalbaarheid kilometerheffing)

Een van de doelstellingen van de Questa-verkenning was om deelnemers los te maken van de waan van de dag en op meer fundamenteel niveau na te denken over het verkeers- en vervoersbeleid. Questa kan daarmee worden gezien als een onderzoeksproject waarbij de normatieve uitgangspunten van het bestaande paradigma ter discussie worden gesteld. Een rapport als 'Hoe kan dat nou' is expliciete kritiek op het bestaande paradigma, maar dan op het meer concrete niveau van beleidsstrategieën; in dit geval de strategie om automobilititeit terug te dringen door beter openbaar vervoer. Op nog concreter niveau stellen SW-II evaluaties de effectiviteit van specifieke instrumenten ter discussie.

142

Ten aanzien van de opbouw van het nieuwe paradigma hebben, zoals in paragraaf 3.4 beargumenteerd, de themagroepen een belangrijke bijdrage geleverd. Zij hebben de metaforen en analogieën geleverd waarmee algemene nieuwe denkbeelden over een bescheidener rol van de rijksoverheid konden worden uitgewerkt naar het verkeers- en vervoersbeleid. Verder moet het cumulatieve effect van operationeel onderzoek voor de opbouw van het nieuwe paradigma niet onderschat worden. De positieve resultaten van onderzoek naar de haalbaarheid en verwachte effecten van concrete maatregelen hebben betrokken beleidsmakers bevestigd in de juistheid van de uitgangspunten van het nieuwe paradigma.

We hebben geconstateerd dat het nieuwe beleidsparadigma uiteindelijk normatief, strategisch en operationeel onderzoek moet bevatten. Hetzelfde is van toepassing voor het ontkrachten van het oude paradigma. In het kader van een onderzoeksstrategie speelt de vraag of het noodzakelijk is om voortdurend het hele spectrum van onderzoek uit te voeren. Gedurende het paradigmatische beleidsproces verschuift de dominantie van normatief naar strategisch en operationeel onderzoek. Dat betekent dat niet ieder type onderzoek continu uitgevoerd moet worden. Het is bijvoorbeeld ondoenlijk om continu een proces met themagroepen te hebben lopen. Wel is het belangrijk dat alle soorten onderzoek vrij snel inzetbaar zijn. In

het voorbeeld van de themagroepen betekent dit dat contacten met gezaghebbende en inspirerende personen onderhouden moeten worden.

3.5.4 DILEMMA'S ROND VERVLECHTING EN ONTVLECHTING

Welke lessen kunnen we uit de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid trekken ten aanzien van de adequate vervlechting van onderzoek en beleid? Het is niet eenvoudig om hierover eenduidige adviezen te geven, gelet op de complexiteit van paradigmatische beleidsprocessen. In deze paragraaf worden daarom een aantal dilemma's ten aanzien van vervlechting en ontvlechting geformuleerd, deels op basis van de casus NWP en deels op basis van de algemene denkbeelden van het procesmanagement. Ook worden er arrangementen geformuleerd: oplossingsstrategieën die kunnen bijdragen aan een juiste balans in tussen de uitersten in het dilemma. Deze strategieën zijn deels gebaseerd op de reacties die betrokkenen en vakgenoten tijdens twee workshops op de resultaten van dit onderzoek hebben gegeven. De dilemma's en arrangementen zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 4 Dilemma's rond de vervlechting en ontvlechting van onderzoek en beleid

Dilemma	Vervlechting	ontvlechting	Arrangement
Beleid wijzigen wegens onderzoek?	Bestuurlijke hyperventilatie	Bestuurlijk autisme	Strategieafdeling als buffer
Handhaven variëteit in onderzoek	Onderzoek intern uitvoeren	Onderzoek extern uitvoeren	Benutten externe adviesraden
Samenwerking onderzoekers-beleidsmakers	Coproductie van onderzoek	Geen input van beleidsmakers	Hoe meer normatief/fundamenteel, hoe meer samenwerking
Uitbesteding onderzoeksprojecten	Coördinatie	Concurrentie	Hoe minder controverse, hoe meer concurrentie
Relevante competentie onderzoekers	Bestuurlijk	Wetenschappelijk	Benutten intermediairs tussen onderzoek en beleid

143

Dilemma 1. Reactie op onderzoek: tussen autisme en hyperventilatie*

Dit dilemma gaat over de vraag wanneer onderzoeksresultaten tot veranderingen in het beleidsparadigma moeten leiden. Het is enerzijds niet wenselijk dat ieder onderzoek dat onderdelen van het bestaande beleidsparadigma ter discussie stelt, resulteert in een verandering van dit paradigma. Dit leidt tot bestuurlijke hyperventilatie: het roer wordt telkens omgegooid, waardoor er geen consistent beleid van de grond kan komen. Anderzijds moeten beleidsmakers niet doof zijn voor signalen uit onderzoek die wijzen op manco's in het bestaande beleidsparadigma. In het uiterste geval leidt dit tot bestuurlijk autisme: de beleidsgemeenschap is volstrekt ongevoelig voor omgevingsignalen, waardoor de effectiviteit en de legitimiteit van het gevoerde beleid problematisch worden.

We kunnen stellen dat in de periode voor de besluitvorming over het NWP het ministerie van Verkeer en Waterstaat tamelijk gesloten was voor onderzoeksresultaten. Er is jarenlang ingezet op beleid waarvan de effectiviteit al lange tijd door onderzoek ter discussie was gesteld. Voldoende openheid voor onderzoeksresultaten kan bereikt worden door versterking van de strategische functie op een ministerie, mits deze adequaat verankerd is in de organisatie. Daarnaast kunnen onderzoekers en verantwoordelijke beleidsmakers proberen toegang tot het beleidsproces te verwerven door aan te grijpen op andere aspecten van het bestaande paradigma en door elementen van een mogelijk nieuw paradigma uit te werken. Het kritische onderzoek ten aanzien van de verhouding tussen automobilititeit en openbaar vervoer heeft bijvoorbeeld voortdurend op hetzelfde punt gehamerd. Meer variatie in de manier waarop de boodschap is gebracht, had de kans vergroot een gevoelige snaar in de beleidsarena te raken.

Dilemma 2. Behoud van de variëteit van onderzoek: onderzoek intern of extern vormgeven

Hoe kan variëteit in het onderzoek zelf behouden worden? Het gaat hier om een spanningsveld tussen accepteren van onderzoek door beleidsmaker en de afstand tussen onderzoekers en beleidsmakers. Intern uitgevoerd onderzoek, bijvoorbeeld door ambtenaren binnen het ministerie of ondersteunende diensten, of door een onderzoeker uit de 'inner circle' rond het ministerie, heeft als voordeel dat af-

144

wijkende resultaten minder makkelijk genegeerd kunnen worden; ze komen immers uit eigen gelederen. Anderzijds is de kans op afwijkende inzichten en resultaten kleiner: de onderzoekers delen waarschijnlijk in belangrijke mate het in de beleidsarena heersende paradigma, en beleidsmakers zijn niet zo geneigd om als het ware hun eigen oppositie te organiseren. Extern onderzoek, uitgevoerd door buitenstaanders op grotere afstand van de beleidsarena, vergroot de kans op behoud van variëteit in het onderzoek. Door de grote afstand tussen onderzoekers en beleidsmakers is het onderzoek doorgaans niet meer dan een van de vele stemmen.

Een externe adviesraad is een arrangement waarmee enerzijds de variëteit niet meteen de kop in wordt gedrukt en anderzijds niet al te grote afstand ontstaat tussen onderzoekers en beleidsmakers. De VROM-raad, die het ministerie van VROM gevraagd en ongevraagd kan adviseren, lijkt een dergelijke functie te vervullen. Het advies van de raad over mobiliteit (VROM-raad 1999) vormde enerzijds een breuk met heersende denkbeelden binnen het ministerie; blijkbaar was er de ruimte om deze afwijkende inzichten uit te werken en te onderzoeken. Anderzijds kon het ministerie het advies niet negeren, omdat het van een gezaghebbend instituut kwam dat gelieerd is aan het ministerie.

Dilemma 3. Samenwerking tussen beleidsmakers en onderzoekers of niet?

Een volgend dilemma is de vraag of het onderzoek uitsluitend door experts moet worden uitgevoerd, of dat actoren uit het beleidsproces ook moeten deelnemen.

Een gesloten proces maakt het onderzoek onafhankelijker en daardoor gezaghebbender voor derden. Deelname van beleidsactoren kan daarentegen zorgen voor een grotere invloed van de resultaten op het beleidsproces.

In de totstandkoming van het NWP zien we dat met name het onderzoek naar de normatieve uitgangspunten van het oude en het nieuwe paradigma een open karakter had. Zowel Questa als het werk van de themagroepen waren in hoge mate een gezamenlijk product van onderzoekers en beleidsmakers samen. Dit is een logische keus, aangezien de gezaghebbendheid van de fundamentele normatieve uitgangspunten van een beleidsparadigma niet zozeer is gebaseerd op hun wetenschappelijke onderbouwing, maar vooral op hun bestuurlijke, politieke en maatschappelijke legitimiteit. Het onderzoek op meer operationeel niveau had een geslotener karakter. Dit is om dezelfde reden een juiste keuze: evaluaties en voorspellingen ten aanzien van de effecten van bepaalde maatregelen ontlenen hun legitimiteit juist wel grotendeels aan het feit dat ze door onafhankelijke onderzoekers zijn uitgevoerd. In algemene zin kunnen we dus aanbevelen onderzoek geslotener te maken naarmate het meer operationele aspecten van het bestaande of nieuwe beleidsparadigma betreft.

Dilemma 4. Uitzetten van onderzoek: coördinatie of concurrentie?

Moet er per onderzoeksvraag één onderzoek gestart worden, of is het verstandig om concurrerende onderzoeken uit te laten voeren? Het laten uitvoeren van concurrerende onderzoeken is in principe niet efficiënt. Het kan echter wel een bewustere reflectie op de resultaten in het beleidsproces bevorderen. Beleidsmakers kunnen de resultaten niet ter kennisgeving aannemen, maar moeten zich afvragen waarom resultaten verschillend zijn, welke onderliggende waarden in de onderzoeken wel en niet acceptabel zijn, enzovoort. Het laten uitvoeren van concurrerende onderzoeken kan echter ook onnodige conflictstof opleveren in het besluitvormingsproces.

Bij het onderzoek ten behoeve van het NWP was coördinatie het leidende principe, waarbij de AW als natuurlijke partner van het ministerie van Verkeer en Waterstaat fungeerde. Tijdens de totstandkoming van het nieuwe paradigma heeft dit duidelijke voordelen gehad. De duidelijke overlegstructuur tussen onderzoekers en beleidsmakers heeft de voortgang van het proces en de inhoudelijke afstemming tussen beleid en onderzoek bevorderd. Het is echter de vraag of zo'n sterke coördinatie ook verstandig is als een beleidsparadigma stevig verankerd is. Juist dan is het van belang dat onderzoek tot verrassingen leidt en beleidsmakers dwingt tot reflectie op het bestaande paradigma. Concurrerende onderzoeken die verschillende resultaten opleveren kunnen dit effect hebben, in het bijzonder als de onderzoeksvraag relatief open is geformuleerd. Als het nieuwe beleidsparadigma de komende tijd inderdaad dominant wordt, zou het ministerie van Verkeer en Waterstaat daarom moeten overwegen meer concurrentie in de uitvoering van onderzoek te introduceren.

Dilemma 5. Signatuur onderzoekers: wetenschappelijk of bestuurlijk competent?

Sommige onderzoekers zijn briljante wetenschappers, maar zijn niet in staat om over hun werk met beleidsmakers te communiceren. Andere wetenschappers zijn wel in staat om de vertaalslag van onderzoek naar beleid te maken. Deze bestuurlijke competentie lijkt met name van belang voor onderzoek dat de normatieve uitgangspunten van het oude en het nieuwe paradigma. Dat is ten eerste zo omdat juist voor dit onderzoek directe interactie met beleidsmakers van belang is; zie dilemma 3. Verder gaat het bij dergelijk onderzoek met name om het vinden van de juiste metaforen, voorbeelden en analogieën, die de normatieve kern kunnen herformuleren of erop kunnen reflecteren. Bij meer operationeel onderzoek is de wetenschappelijke competentie van onderzoekers belangrijker. Dat komt omdat de wetenschappelijke onderbouwing hierbij belangrijker is. Bovendien zijn de onderzoeksvragen bij dergelijk onderzoek meer afgebakend en eenduidiger, zodat de communicatie tussen onderzoekers en bestuurlijke opdrachtgevers relatief eenvoudig is.

Een andere oplossing voor dit dilemma is het inschakelen van intermediairs: personen die zowel met de onderzoekswereld als met de beleidswereld vertrouwd zijn. Veel deelnemers aan de themagroepen hadden een dergelijke signatuur.

3.5.5 CONCLUSIES

In deze paragraaf is de interactie tussen onderzoek en beleid bij de totstandkoming van het NWP, als voorbeeld van een paradigmatisch beleidsproces, geëvalueerd. Het belangrijkste doel daarbij was om lessen te trekken over hoe deze interactie het best kan worden vormgegeven, zowel met betrekking tot het toekomstig verkeers- en vervoersbeleid als bij andere beleidsprocessen waarbij de fundamentele uitgangspunten van het beleid ter discussie staan.

Vanzelfsprekend kan er geen stappenplan geformuleerd worden aan de hand waarvan onderzoekers en beleidsmakers hun samenwerking kunnen vormgeven. Alleen al het vaststellen van de beoordelingscriteria aan de hand waarvan we kunnen spreken van succesvolle interactie, blijkt ingewikkeld. In paragraaf 3.5.2 beargumenteren we waarom het creëren en behouden van variëteit in het onderzoek dat ten behoeve van een beleidsproces wordt uitgevoerd, een belangrijk criterium is. De uitwerking van dit criterium in paragraaf 3.5.3 laat zien dat deze variëteit bij de totstandkoming van het NWP voldoende aanwezig was.

Daarnaast is een adequate vervlechting en ontvlechting van onderzoek en beleid van belang voor een goede interactie. In paragraaf 3.5.4 is een vijftal dilemma's geformuleerd die aan de orde zijn bij deze vervlechting en ontvlechting; tevens kwamen arrangementen aan de orde die een uitweg kunnen bieden. Deze dilemma's en arrangementen vormen, naast de conclusie dat behoud van variëteit een

belangrijke opgave is, de algemene lessen die uit de casus van het NWP kunnen worden getrokken.

Daarnaast levert deze evaluatie enkele concrete lessen voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat op. Het ministerie moet de komende tijd twee functies van onderzoek goed bewaken. Ten eerste moet het nieuwe paradigma op operationeel niveau nog verder ingevuld worden. Dit moet vooral door het uitvoeren van operationeel onderzoek op enige afstand van het beleidsproces. Het ministerie lijkt hiervoor goed geëquipeerd, vooral door de sterk geïnstitutionaliseerde relatie met de AW. Ten tweede is het van belang dat een zekere mate van reflexiviteit ten aanzien van het nieuwe paradigma behouden blijft. Het ministerie moet voorkomen dat dezelfde mate van geslotenheid voor onderzoeksresultaten optreedt als tijdens het oude paradigma het geval was. Onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan dit behoud van reflexiviteit, mits de interactie tussen onderzoek en beleid goed is vormgegeven. De volgende zaken verdienen hierbij aanbeveling:

- Zorg voor voldoende variatie in het type onderzoek. Onderzoek kan op operationeel, strategisch en normatief niveau op het paradigma aangrijpen. Het kan het bestaande paradigma uitwerken of ter discussie stellen, maar ook elementen van een nieuw paradigma exploreren.
- Besteed meer onderzoek in concurrentie uit en geef ook ruimte voor onderzoek met een brede, open vraagstelling. Dit voorkomt dat het onderzoek 'Verkleurt' richting het beleidsparadigma en bevordert het aanleveren van verrassende denkbeelden.
- Spreek onderzoekers niet alleen aan op hun wetenschappelijke expertise, maar ook op hun vermogen om wetenschappelijke inzichten te vertalen naar bestuurlijk interessante concepten en inzichten.

147

3.6 CONCLUSIES

Een verandering in het beleidsparadigma voltrekt zich niet van de ene dag op de andere. Voordat het bestaande paradigma verdwijnt, moet er doorgaans eerst sprake zijn van een opeenhoping van kritiek en problemen en moeten de contouren van een alternatief paradigma aanwezig zijn. Dit nieuwe paradigma moet vervolgens worden uitgewerkt en het moet voldoende steun in diverse arena's krijgen, zodat het dominant kan worden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat onderzoek een diffuse rol heeft gespeeld in de paradigmawisseling die in het verkeers- en vervoersbeleid heeft plaatsgevonden met de totstandkoming van het NWP. Dit rapport analyseert de verschillende manieren en momenten waarop onderzoek deze paradigmawisseling heeft beïnvloed.

Paragraaf 3.2 bespreekt de aard en omvang van de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid door de beleidsuitgangspunten van het NWP te vergelijken met die van het SW-II. Hieruit blijkt dat met name de sturingsfilosofie en rolopvatting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn veranderd. Uit het

SW-II komt het beeld naar voren van een tamelijk dirigistische overheid, die probeert maatschappelijke processen in een door haar gewenste richting te sturen. In het NWP wordt de regulering van deze processen meer aan de markt overgelaten en is decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid een belangrijk thema. Op het niveau van concrete beleidsinstrumenten zijn de verschillen tussen het SW-II en het NWP minder groot.

Paragraaf 3.3 is een empirische reconstructie van de besluitvormingsprocessen die hebben bijgedragen aan de paradigmawisseling, en de onderzoeken die hierop van invloed zijn geweest. Het zwaartepunt ligt bij de beschrijving van de totstandkoming van het NWP, dat een kristallisatiepunt is geweest voor de paradigmawisseling. Deze reconstructie laat zien dat er procesmatig een 'knik' in de besluitvorming is geweest op het moment dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een dominantere positie in het proces opeiste. Inhoudelijk is er echter grotere continuïteit: de contouren van het nieuwe paradigma stonden al vrij vroeg in het proces vast en zijn niet drastisch gewijzigd.

Paragraaf 3.4 laat zien dat onderzoek geen beslissende factor is geweest in de paradigmawisseling in het verkeers- en vervoersbeleid. Onderzoeksresultaten zijn wel meegenomen in beleidsprocessen, maar het moment van de paradigmawisseling en de inhoud van het nieuwe paradigma zijn vooral door andere factoren bepaald.

148

geweest:

De belangrijkste bijdragen van onderzoek aan de paradigmawisseling zijn

- Het produceren van anomalieën: feiten en inzichten die strijdig waren met het bestaande paradigma.
- Het leveren van concepten en metaforen om de contouren van het nieuwe paradigma te schetsen.
- Het versterken van het nieuwe paradigma door op operationeel niveau te laten zien dat voorgenomen instrumenten effectief zullen zijn.

De belangrijkste verklaring voor de paradigmawisseling is de algemene verandering in het denken over de rol van de overheid en staat-marktverhoudingen die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, in combinatie met de reorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat die tussen 1996 en 1998 heeft plaatsgevonden. Deze reorganisatie bood de mogelijkheid om deze veranderde denkbeelden ook in het beleid van Verkeer en Waterstaat te laten doorwerken, met name doordat mensen van buiten het ministerie deze inbrachten. Deze beperkte rol van onderzoek betekent echter niet dat onderzoek onvoldoende benut is in de totstandkoming van het NWP. Literatuur laat zien dat onderzoek zelden een directe invloed heeft op bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Dat geldt dan zeker voor diffuse, ongrijpbare processen zoals paradigmawisselingen.

Over het geheel genomen is de interactie tussen onderzoek en beleid bij de totstandkoming van het NWP dan ook adequaat georganiseerd, zo blijkt uit paragraaf 3.5. In deze paragraaf worden zes functies uitgewerkt die onderzoek kan

hebben bij beleidsprocessen waar een paradigmawisseling aan de orde is. Voor al deze functies is onderzoek uitgevoerd tijdens de besluitvorming over het NWP. Ook de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van het type onderzoek, de signatuur van de onderzoekers en de mate van samenwerking tussen onderzoekers en beleidsmakers zijn over het geheel genomen in overeenstemming met de functies die de verschillende onderzoeken vervulden.

Het belangrijkste probleem in de manier waarop in het ministerie van Verkeer en Waterstaat is omgegaan met onderzoek, ligt in de periode vóór de totstandkoming van het NWP. Het verkeers- en vervoersbeleid was toen te gesloten voor signalen uit onderzoek die aangaven dat het beleid niet zou werken. Om te voorkomen dat dit weer gebeurt als het nieuwe beleidsparadigma dominant is geworden, moet het ministerie zorgen dat onderzoek kan bijdragen aan een sterkere reflexiviteit ten aanzien van dit nieuwe paradigma.

Hiervoor is het van belang dat het ministerie een sterke strategische functie heeft, dat er voldoende variëteit bestaat in het type onderzoek dat wordt uitgevoerd, dat meer onderzoek in concurrentie wordt uitgevoerd en dat meer ruimte is voor onderzoek met een bredere, open vraagstelling.

NOTEN

- ¹ Zie Tops en Hendriks voor een uitgebreide beschrijving van deze 'knik' in het beleidsproces naar het NWP.
- ² Zie Hendriks en Tops, p. 41
- ³ De denklijnen van de Kwartetvisie leunen heel sterk op de mogelijkheden voor prijsbeleid; niet alleen omwille van de schaarste regulerende werking maar ook omwille van mogelijke nieuwe financieringsmogelijkheden (private financiering, verkopen van wegen e.d.).
- ⁴ De termen bestuurlijk autisme (extreme ontvlechting) en bestuurlijke hyper ventilatie (extreme vervlechting) zijn ontleend aan Rosenthal et al. 1996.
- ⁵ Met dit dilemma wordt niet bedoeld dat wetenschappelijke en bestuurlijke competentie elkaar uitsluiten. Waar het om gaat is op welke competentie wetenschappers in eerste instantie worden aangesproken.

LITERATUUR

- Adviesdienst Verkeer en Vervoer. 2000. Mobiliteit verkend. Feiten achter het NWP. Adviesdienst Verkeer en Vervoer. 1998. Min of meer bekende ontwikkelingen in verkeer en vervoer. Een bundel achtergrond notities bij de Perspectievennota Verkeer en Vervoer. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Adviesdienst Verkeer en Vervoer. 1998.
- Evaluatie van effecten van SW-II instrumentarium. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat AW/NEI. 1998. Op weg naar kosteneffectief beleid, evaluatie van SW-II maatregelen. Beek, U., W. Bonss. 1989. Weder Sozialtechnologie noch Aufklarung. Analysen zur Verwendung socialwissenschaftlichen Wissens. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Bekke, A.J.G.M. 2000. Evaluatie Reorganisatie Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Concept 31 mei 2000. Blom, G. et.al. 1998. Kwartetvisie; Drie actielijnen naar het toekomstige verkeers- en vervoerbeleid. Intern document van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bovy, P.H.L. et.al. 1990. Hoe kan dat nou? Den Haag/Rotterdam: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Bogaerts, M. en H. Besseling. 1999. Op weg in de 21e eeuw. Beleidsonderzoek NWP. Rotterdam: Adviesdienst verkeer en vervoer.
- Borselen, Jan Willem van. 2000. De Perspectievennota als beleidsinstrument voor strategische beleidsvorming: een goed vooruitzicht? Doctoraalscriptie Universiteit Leiden.
- Bruijn, J.A. de et al. 1999. Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. Schoonhoven: Academie Service Centraal Planbureau. 1997. Kiezen of delen; ICES-maatregelen tegen het licht. Werkdocument no. 103. Den Haag: Centraal Planbureau. Eeten, M.J.G. van. 2000. The double-edged sword of discourse analysis: Informing practice, questioning policy. Paper presented at the International Conference of the Netherlands Institute of Government, 22 November 2000. Eeten, M.J.G. van. 1999. Perspectieven op verkeer en vervoer en hun consequenties voor agendavorming. Rapportage aan het interbestuurlijke project perspectievennota verkeer en vervoer. Delft: TU Delft, Faculteit Technische Bestuurskunde. Hendriks, F. en P.W. Tops. 2000. Politiek en interactief bestuur. Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Den Haag: Elsevier. Hoogenboom, A.B. et al (red). 2000. Privatisering van toezicht en opsporing. Forensische Studies deel 1. Den Haag: Koninklijke Vermande.

- Kleijn, H.J. en J.P. Klooster. 1990. Het bewijs van de prijs. Rotterdam: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- Korsten, A.F.A. 1983. Wat is goed genoeg. Benutting van onderzoek in overheidsbeleid. Amsterdam: Uitgeverij Kobra. Kuhn, Thomas S. 1962. De structuur van wetenschappelijke revoluties. Meppel/Amsterdam: Boom.
- Kuhn, Thomas S. 1970. Naschrift 1969. Meppel/Amsterdam: Boom. Lindblom, CE. 1990. Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape society. New Haven/London: Yale University Press.
- MDW-werkgroep Concurrentie en prijsvorming in de gezondheidszorg. Rapportage mei 1997. MDW-werkgroep AWBZ. 2000. De ontvoogding van de AWBZ. Rapportage mei 2000. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2001. Impressies
- Inspraak. Internet:
http://www.minvenw.nl/rws/projects/nwp/download/impressie_inspiraak.doe Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2000. Van A naar beter. Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020. Beleidsvoornemen. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2000a. Questions and Answers, de meest gestelde vragen over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Versie 13-10-00, <http://www.minvenw.nl/rws/projects/nwp/download/questionsanswers131000.doc> Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 1999. Horizon OV, Discussiestuk ten behoeve van het Nationaal Verkeers- en vervoersplan (concept), November 1999. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 1998. Questa. Verplaatsen in de toekomst. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 1989. Second transport structure plan. Part d: Government decision. Den Haag: SDU Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 1988. Tweede Strukturaarschema Verkeer en Vervoer. Deel a: beleidsvoornemen. Den Haag: SDU Mu-consult. 1998. Evaluatie uitvoeringsproces SW-II. Projectteam Perspectievennota. 1998. Contourenschets van de Perspectievennota Verkeer en Vervoer. Projectteam Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. 1999. Perspectievennota Verkeer en Vervoer. Raad voor Verkeer en Waterstaat. 1998. SW-III: Nee, tenzij. Advies Lange-termijnbeleid verkeer en vervoer. Den Haag: Raad voor verkeer en waterstaat. Rosenthal, U. et. al. 1996. Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink. Rotmans, Jan e.a. 2000. Transities & transitie management. De casus van een emissiearme energievoorziening. Maastricht: International Centre for Integrative Studies.

- Sabatier, P.A. 1993. Policy change over a decade or more. In: Policy change and learning - An advocacy coalition approach. Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press.
- Snel, E. 1996. De vertaling van wetenschap. Nederlandse sociologie en praktijk. Utrecht: SWP. Sociaal-Economische Raad. 1989. Advies Structuurschema Verkeer en Vervoer. Den Haag: Sociaal-Economische Raad. Soeterbroek, F., T.
- Torn. 1998. Op zoek naar de interactieve bestuursstijl. Ervaringen met complexe besluitvormingsprocessen op rijksniveau. Discussienota. Hippolytushoef: Organisatie-adviesbureau De Beuk.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid. 2000. Terugblik op toekomstverkenningen. Den Haag. Themagroepen
- Perspectievennota Verkeer en Vervoer. 22 september 1998. Eindrapportages. Verbeeten, T. 1999. Wijs met de Waddenzee? Een onderzoek naar leerprocessen. Dissertatie Universiteit Utrecht.
- Weiss C. 1977. Using social research in policy making. Lexington Books.
- VROM-Raad. 1999. Mobiliteit met beleid. Advies 017. Den Haag: VROM-Raad.

RESPONDENTEN

Mw. ir. M.P. Bogaerts	Projectmanager Kennis NWP, Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Drs. J.A.A. Dikmans	Projectteam NWP, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. L. Lacroix	Deelnemer themagroep, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mw. drs. E.M.J. Meijers (telefonisch)	Projectteam Perspectievennota, Rijkswaterstaat, Bureau Adviseurs
Drs. A.P. Mesker	Projectdirecteur NWP, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ir. J. Ploeger	Projectteam NWP, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. H.J. Schartman	Directeur Personenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
154 Mw. drs. I.E. Schrauwen	Projectteam Perspectievennota, Rijkswaterstaat, Bureau Adviseurs
Drs. J. Schuring	Projectteam Perspectievennota, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ir. J. van der Waard	Adviesdienst Verkeer en Vervoer

BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Drs. J.F. Jeekel	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Drs. A.P. Mesker	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mw. drs. T. Metz	De Stad B.V./Bureau voor Stedelijke Ontwikkeling
Drs. J. Saris	De Stad B.V./Bureau voor Stedelijke Ontwikkeling
Prof. dr. ir. J. van der Schaar	RIGO
Drs. H.P. Schartman	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

DE CONCLUSIES VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE, ZOALS VOORGELEGD AAN DE STUURGROEP TIJDENS DE KOPPELDAGEN

De onderzoeksvragen zijn uiteindelijk in het rapport niet alleen vanuit de procesmatige invalshoek beantwoord, die de onderzoekers in de offerte voorstelden, maar er is een meer inhoudelijke analyse gemaakt van het tot stand komen van het NWP. Daardoor werd het mogelijk een antwoord te formuleren op de vraag of, en hoe, een paradigmawisseling tot stand is gekomen en welke rol onderzoek en toekomstonderzoek daarin hebben gespeeld, en waar kansen voor vernieuwing van beleid liggen.

De onderzoekers zijn er vanuit gegaan dat een paradigmawisseling tot stand komt als een oud paradigma niet meer op een bevredigende manier de werkelijkheid kan verklaren en betekenis kan geven (dit in navolging van Kuhn). Voor een paradigmawisseling is het nodig dat er eerst anomalieën zijn met het huidige paradigma, een crisisbesef, zicht op een nieuw paradigma, en het dominant worden van een nieuw paradigma. Het (toekomst)onderzoek speelt in die vier fasen verschillende rollen.

Anomalieën

Onderzoek kan anomalieën zichtbaar maken of veroorzaken. Dat kan op basis van evaluaties, effectrapportages achteraf en vooraf, en op basis van inschattingen, of bijvoorbeeld door het 'windtunnellen' van huidig beleid aan toekomstbeelden. 155

Uit het onderzoek van de TU Delft blijkt dat er al heel lang discrepanties waren tussen het verkeer- en vervoersbeleid van de afgelopen jaren en inzichten uit onderzoek. Een rapport als "Hoe kan dat nou?" van de AW kan worden gezien als een anomalie. Het laat zien dat de veelgehoorde veronderstelling, dat beter openbaar vervoer leidt tot minder autokilometers, niet juist is. Ook andere rapporten zijn te beschouwen als anomalieën in het licht van het oude beleidsparadigma. Zo was uit onderzoek ten tijde van het SW-II al bekend dat beprijzing van de variabele autokosten een van de meest effectieve instrumenten is om een selectief autogebruik te bevorderen. Echter, juist enkele van deze maatregelen zijn verdwenen uit het kabinetsbesluit over het SW-II. -----

Crisisgevoel

Om het crisisgevoel te veroorzaken of versterken zijn voornamelijk politiek-bestuurlijke ontwikkelingen nodig. Toekomstonderzoek kan een crisisbesef versterken.

Het voor een paradigmawisseling benodigde crisisgevoel was vooral een gevolg van organisatorische veranderingen binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. (Misschien dat ook de achtereenvolgende falende ministers van V&W een bijdrage aan het crisisgevoel hebben geleverd).

Voor de paradigmawisseling is dit crisisgevoel met name van belang geweest doordat het resulteerde in de wens van het ministerie om voor het nieuwe verkeer- en

vervoersplan een uitgebreid interactief proces op te zetten, waarin de gelegenheid was om te reflecteren op de uitgangspunten van het verkeer- en vervoersbeleid. Het feit dat er een opvolger voor het SW-II moest komen vormde dus een mogelijkheid om het crisisgevoel om te zetten in het daadwerkelijk ter discussie stellen van het bestaande beleidsparadigma.

Zicht op nieuw paradigma

Ontwerpend toekomstonderzoek kan een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van nieuwe concepten, probleemdefiniëringen en oplossingen.

De themagroepen van de perspectievennota hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het bieden van uitzicht op een nieuw paradigma. Ze hebben met name bruikbare concepten en metaforen gegenereerd, waarmee het nieuwe paradigma verder uitgewerkt kon worden. Het is de vraag of het werk van de themagroepen moet worden beschouwd als onderzoek. De eindrapporten van de themagroepen hebben vooral het karakter van essays, waarin nieuwe concepten worden uitgewerkt en bepaalde posities worden onderbouwd. (Dit is in de ogen van de BC een vorm van ontwerpend toekomstonderzoek.) De mate waarin deze met onderzoek zijn onderbouwd verschilt sterk. Met name de themagroepen over individuele en collectieve belangen, en over de verhouding tussen overheid en markt, de thema's die de kern van het nieuwe beleidsparadigma vormen, hebben het karakter van een algemene beschouwing, waarin algemene theoretische inzichten en concepten

156 ^{en} ervaringen uit andere sectoren worden vertaald naar het verkeer- en vervoersbeleid. Anderzijds hebben vooraanstaande academici een belangrijke bijdrage geleverd aan deze rapportages. Wetenschappelijke kennis vormt dus een belangrijk element van het werk van de themagroepen, hoewel deze kennis voornamelijk indirect werd toegepast.

Dominant worden nieuw paradigma

Bij het dominant worden van het nieuwe paradigma heeft met name operationeel, technisch onderzoek naar specifieke aspecten van het verkeers- en vervoersbeleid een belangrijke rol gespeeld.

Empirisch onderzoek kan het nieuwe paradigma bevestigen en ondersteunen, en daarmee zorgen dat het dominant kan worden.

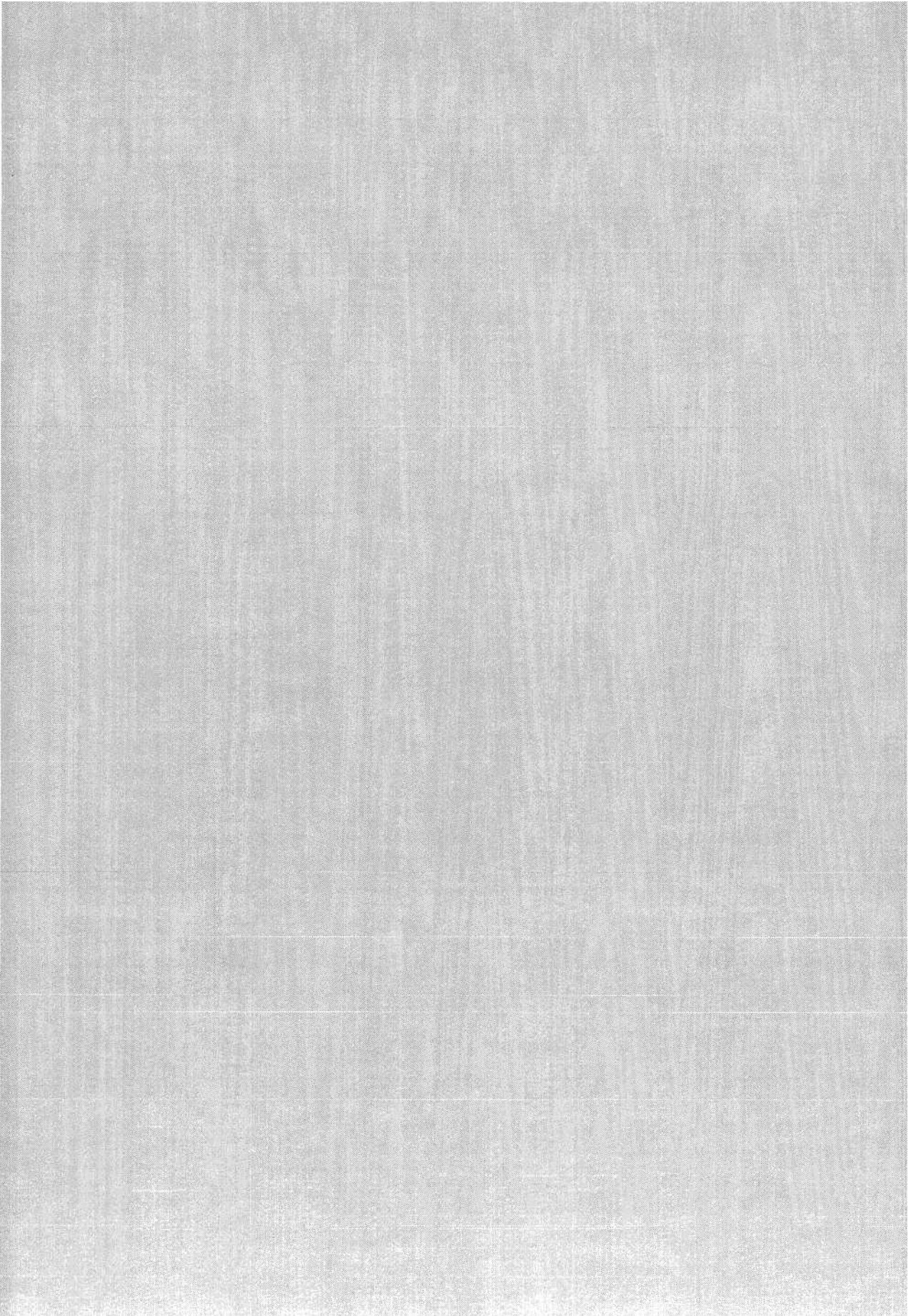
Over het geheel genomen heeft onderzoek echter een beperkte invloed gehad op de totstandkoming van het nieuwe paradigma. De rol van onderzoek op de paradigmawisseling is vooral ondersteunend geweest.

4 KENNIS MAKEN MET BRABANT: LEREN LEREN VAN EEN TOEKOMSTVERKENNING

AUTEURS:

Drs. E.J.Th. van Hout
Drs. V.P. van Stipdonk
Prof. dr. P.H.A. Frissen
m.m.v. N. Bremmer, M. van der Locht en P. Naber

Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering
Katholieke Universiteit Brabant
Postbus 90153
5000 LE Tilburg



4.1 INLEIDING

4.1.1 AANLEIDING

In het verband van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt onderzoek gedaan naar het gebruik van toekomstverkenningen in het Nederlandse openbaar bestuur. Dit onderzoek is in een WRR-project ondergebracht dat de naam 'Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid' (T&O) draagt. De algemene onderzoeksvraag van het project is als volgt geformuleerd: *"Hoe wordt lange termijn informatie gebruikt in korte termijn beslissingen en hoe zou die informatie gebruikt kunnen worden?"*.

Binnen het onderzoeksproject wordt het fenomeen toekomstverkenning in vier casus onderzocht. In opdracht van de WRR heeft het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering (CRBI) van de Katholieke Universiteit Brabant onderzoek gedaan naar de casus Brabant 2050. Het project Brabant 2050 was een experimentele en onorthodoxe toekomstverkenning van de ruimtelijke inrichting (in de meest ruime zin van het woord) van de provincie Noord-Brabant. In deze toekomstverkenning werd bewust veel ruimte geboden voor creatieve ideeën. Het Manifest Brabant 2050 - met prikkelende, innovatieve visies op een duurzame toekomst - is in de eerste fase van dit project tot stand gekomen. In de tweede fase is er een provincie-brede discussie gevoerd over duurzaamheid, met interessante nieuwe vormen van publiek debat (bijvoorbeeld de Verrassende Ontmoetingen). De provincie staat nu voor de derde fase. Hierin ligt de nadruk op het concretiseren van de creatieve ideeën en visies die het resultaat zijn van de eerdere debatten. De ontwikkeling van visies en maatschappelijk debat blijft een belangrijk onderdeel van het project, maar de focus verschuift in deze derde fase naar concrete initiatieven en beleidstoepassingen.

Het CRBI heeft de algemene onderzoeksvraag van de WRR nader gespecificeerd voor de casus Brabant 2050:

"Kan de provincie Noord-Brabant een lerende organisatie zijn, en zo ja, waarom? Als dat zo is, kan de provincie dan ook leren van de resultaten uit het proces van Brabant 2050 in het algemeen en uit het debat met maatschappelijke actoren in het bijzonder?".

Met deze onderzoeksvraag wordt de toekomstverkenning Brabant 2050 nadrukkelijk neergezet als leerproces. In het onderzoek wordt dan ook ingegaan op de betekenis van Brabant 2050 voor de (veranderende) rol van de provinciale organisaties in publieke beleidsvorming.

Vooruitlopend op de resultaten van het onderzoek, blijkt dat de toekomstverkenning Brabant 2050 de spanningen reflecteert die de veranderende beleidspositie van de provincie met zich meebrengt. Het onderzoek bedient dan ook niet alleen het WRR-T&O-onderzoek, maar levert eveneens een bijdrage aan de bezinning van de provincie op een nieuwe rol in de Noord-Brabantse samenleving.

4.1.2 EEN LERENDE PROVINCIE

In het onderzoek staat de toekomstverkenning centraal. We stellen ons daarbij de vraag hoe de provincie Noord-Brabant kan leren van het project Brabant 2050. Nu is het begrip 'leren' veelomvattend. Een bruikbaar onderscheid is het onderscheid tussen drie ordes van leren (Argyris & Schön 1978; Hendriks 1996). We presenteren dit hieronder eerst in het algemeen en vervolgens toegepast op het onderzoek.

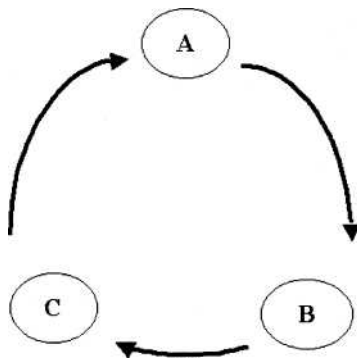
Eerste orde leren

In de eerste orde van leren wordt alleen gekeken naar opdoen van nieuwe kennis en nieuwe ervaringen. Het leren wordt in de eerste orde vaak afgezet tegen een eerder bepaalde doelstelling, waarbij de vraag luidt: 'doen we de dingen zoals we die hadden afgesproken?'. Met name in een bestuurlijke setting is deze vorm van leren relevant. Belangrijk is te constateren dat in deze eerste orde het onderwerp van leren, de kennis, relatief onbevooroordeeld wordt ontvangen 'zoals het is'.

In figuur 1 wordt het eerste orde leren, ook wel enkele lus-leren geheten (Argyris & Schön 1978), schematisch weergegeven. In de eerste orde beperkt het leren zich tot het vinden van adequate middelen (B) voor gegeven doelen (A), en tot het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van corrigerende maatregelen (C) in het licht van het vaststaande doel (A).

6

Figuur 1 Eerste orde leren



In het onderzoek analyseren we welke kennis en kunde het project Brabant 2050 heeft opgeleverd. We onderzoeken welke nieuwe kennis en ervaringen in het project zijn opgedaan. We gaan echter ook na in hoeverre het geleerde overeenkomt met de doelstelling die door provincie Noord-Brabant aan Brabant 2050 was verbonden.

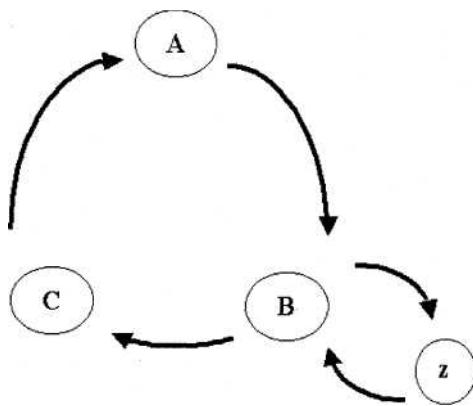
Tweede orde leren

In de tweede orde van leren staat niet de nieuwe kennis en ervaring centraal, maar de beoordeling daarvan. Achterom kijkend wordt de vraag gesteld: 'zijn de dingen die we hebben gedaan en geleerd goed?'. De kennis in de tweede orde van leren is normatief. De notie van de normativiteit van kennis houdt in dat kennis kan worden beoordeeld vanuit verschillende perspectieven. Als het gaat om kennis die in een bestuurlijke setting is gerelateerd aan een eerder bepaalde doelstelling, dan kan de vraag worden gesteld hoe het uitgangspunt dat aan die doelstelling ten grondslag ligt moet worden beoordeeld.

In figuur 2 wordt het tweede orde leren, ofwel dubbele-lus leren (Argyris & Schön 1978), schematisch weergegeven.

Het leren in tweede orde strekt zich ook uit tot de normen die aan de interventies en middelen (B) ten grondslag liggen. Deze normen worden eerst kritisch bekeken (Z) alvorens er corrigerende maatregelen (C) worden genomen.

Figuur 2 Tweede orde leren



In het onderzoek gaan we na hoe deze kennis en kunde door de provincie Noord-Brabant worden beoordeeld. We doen dat door te onderzoeken hoe de kennis en kunde uit Brabant 2050 zijn opgepakt en ingezet in processen van publieke beleidsvorming. We analyseren welke uitgangspunten aan deze doorwerking van kennis en kunde uit Brabant 2050 ten grondslag liggen. Tevens geven we aan vanuit welke (verschillende) perspectieven naar de doorwerking van de kennis en kunde uit Brabant 2050 wordt gekeken binnen de provincie Noord-Brabant.

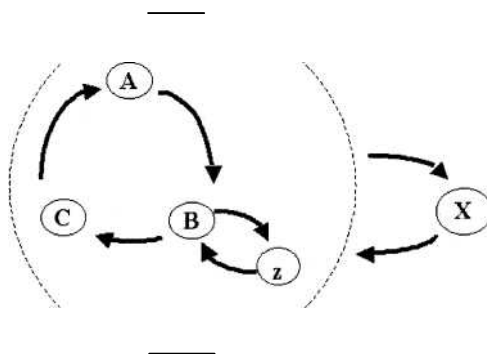
Derde orde leren

In de derde orde van leren wordt afstand genomen van het leren en wordt de aandacht gericht op het leerproces. Een centrale vraag is: 'hoe valt het vermogen om te leren te versterken?'. Het gaat daarbij om het leren leren. In een bestuurlijke

setting betekent dit dat gelet wordt op verschillende mogelijkheden om te leren, zowel in eerste als in tweede orde.

In derde orde leren gaat het dan om meten en weten wat er gedaan en geleerd is (eerste orde) en om de openheid waarmee de kennis die is opgedaan vanuit verschillende perspectieven kan worden beoordeeld (tweede orde). Vanuit een zekere afstand (X) wordt het leerproces beschouwd en beoordeeld in zowel eerste als tweede orde van leren (figuur 3).

Figuur 3 Derde orde leren



In het onderzoek stellen we vast wat de provincie Noord-Brabant kan leren van het leerproces zoals we dat in een eerste en tweede orde hebben geconstateerd. We gaan na op welke manier de provinciale organisatie omgaat met het weten en meten van de resultaten van de toekomstverkenning. We analyseren daarnaast hoe binnen de provinciale organisatie wordt omgegaan met de verschillende opvattingen over de kennis en kunde, blijkens de doorwerking in processen van beleidsvorming.

4.1.3 TOEKOMSTVERKENNINGEN EN PROVINCIALE BELEIDSVORMING

Een toekomstverkenning is een bijzondere vorm van een (beleids)proces. We definiëren een toekomstverkenning als een samenhangende reeks beleidsgerichte verkenningen en ontwerpactiviteiten waarbij op een min of meer systematische en creatieve manier uitspraken worden gedaan over de toekomst (Dammers 2000: 51).

Er zijn verschillende perspectieven op het verschijnsel toekomstverkenningen (Zouridis2000):

- Het is een modieus verschijnsel, waarin trendy begrippen als interactief en integraal worden gebruikt. Het doel is een op moderne leest geschoeid beleidsproces.

- Het is een communicatief proces, waarbij een toekomstverkenning tot stand komt in gesprekken tussen mensen. Het doel is contacten te leggen tussen de netwerkactoren.
- Het is een beleidsproces, waarin de inspanningen erop gericht zijn om beleid en besluitvorming tot stand te brengen. Het doel is een visiedocument, een nieuwe beleidsnota.
- Het is een strategisch proces om te komen tot een plan dat op een hogere schaal houvast geeft aan de dagelijkse besluitvorming en tegelijkertijd betrokkenen meeneemt naar een nieuwe toekomst. Het doel is een operationele bezinning op de toekomst.
- Het is een vorm van kunst, waarin moet worden gebalanceerd tussen sturen en luisteren, openheid en consistentie, geldigheid voor lange termijn en praktische bruikbaarheid. Het doel is dilemma's te erkennen en productief te maken.

Alhoewel in de beleidspraktijk sterk de neiging bestaat om toekomstverkenningen in een beleidsdocument te verankeren, blijkt uit de bovenstaande opsomming dat toekomstverkenningen verschillende doelen dienen. In het onderzoek naar het toekomstverkenningproject Brabant 2050 van de provincie Noord-Brabant wordt hieraan bijzondere aandacht besteed. Immers, in de vraagstelling is nadrukkelijk opgenomen hoe kan worden geleerd van de toekomstverkenning. Vooruitlopend op de onderzoeksresultaten constateren we dat er ook binnen de provincie Noord-Brabant verschillend wordt gedacht over de opbrengst van het toekomstverkenningstraject.

Er zijn twee belangrijke benaderingen van beleid en beleidsvorming: de schema- en de arenabenadering (Van de Donk 1997). Ook toekomstverkenningen kunnen met deze concepten worden benaderd. Toekomstverkenningen worden enerzijds gezien als beleidsinstrument in een schemabenadering van beleidsvorming. In deze benadering zijn toekomstverkenningen een instrument van reguliere provinciale beleidsvorming. Het gaat dan om een verbreding van de inhoudelijke beleidsalternatieven of het laten ontstaan van nieuwe ideeën die ingebracht kunnen worden in beleidsprocessen, om het beleid inhoudelijk te verbeteren. Anderzijds blijken de toekomstverkenningen te worden gezien in een arenabenadering van beleid. Toekomstverkenningen hebben hier tot doel de kring van gesprekspartners en (potentiële) partners in publieke beleidsvorming te verbreden. In deze benadering zijn toekomstverkenningen dan niet georganiseerd op het genereren van inhoudelijk relevante beleidskennis, maar op het vergroten van betrokkenheid en inbreng van nieuwe maatschappelijke partners. Zo gezien worden toekomstverkenningen ook dikwijls gebruikt om nieuwe werkwijzen en nieuwe vormen van beleidsvorming te ontwikkelen en uit te proberen.

4.1.4 ONDERZOEKSOPZET EN METHODISCHE VERANTWOORDING

Het onderscheid in drie ordes van leren is leidend voor dit onderzoek. We volgen de indeling in de ordes van leren paragraafsgewijs.

In paragraaf 4.2 analyseren we het project Brabant 2050 vanuit een eerste orde van leren. We beantwoorden de volgende vragen:

- Welke doelstellingen lagen ten grondslag aan Brabant 2050?
- Wat heeft Brabant 2050 in termen van kennis opgeleverd?
- Welke typen en domeinen van kennis kunnen worden onderscheiden?
- Hoe worden kennis en kunde gerelateerd aan de doelstellingen van Brabant 2050?

In paragraaf 4.3 onderzoeken we de toekomstverkenning vanuit een tweede orde van leren. Vanuit het onderscheid in de verschillende domeinen waarin kennis en kunde uit Brabant 2050 is opgedaan formuleren we antwoorden op de volgende vraagstellingen:

- Hoe werken kennis en kunde uit Brabant 2050 door in provinciale beleidsvorming, in de provinciale organisatie en in de relatie van de provincie met haar beleidsomgeving?
- Hoe wordt gedacht over de doorwerking van kennis en kunde uit Brabant 2050?
- Hoe wordt gedacht over de functie van de toekomstverkenning Brabant 2050?
- Welke normatieve uitgangspunten worden geformuleerd ten aanzien van de 'lerende organisatie' en de 'beleidsrol van de provincie'?

164
—
2050?

In paragraaf 4.4 gaan we in op het vraagstuk hoe er kan worden geleerd van het in de vorige paragrafen beschreven leerproces. We beantwoorden hierin de volgende vragen:

- Welke leermechanismen (zowel in eerste als in tweede orde) kunnen in de provinciale bestuurspraktijk ten aanzien van Brabant 2050 worden onderscheiden?
- Wat zijn concrete aanknopingspunten om te leren van het toekomstverkenningstraject Brabant 2050?
- Wat is de betekenis van de toekomstverkenning Brabant 2050 in de (veranderende) rol van de provincie in processen van beleidsvorming?

In paragraaf 4.5 vatten we één en ander nog eens samen aan de hand van de hierboven geformuleerde deelvragen.

Opmerking van analytisch-instrumentele aard

Het is belangrijk op deze plaats te wijzen op het feit dat het onderscheid tussen kennis en kunde (par. 4.2) en de doorwerking daarvan in de provinciale organisatie (par. 4.3), enigszins kunstmatig aandoet. De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat kennis en kunde in de bestuurspraktijk niet kunnen worden onder-

scheiden van de doorwerking ervan. Dat komt ten eerste doordat kennis en kunde zijn verdeeld over verschillende fasen in het toekomstverkenningproject. Hierdoor werkt bijvoorbeeld de kennis en kunde die zijn opgeslagen in discussiedocumenten, zoals 'Brabant ongemonteerd' en het 'Manifest Brabant 2050', door in de organisatie van ontmoetingen van de provincie met andere beleidsactoren, die op hun beurt weer nieuwe kennis en kunde opleveren. Kennis en kunde enerzijds, en doorwerking anderzijds, lopen dus in elkaar over. Het onderscheid tussen kennis en kunde en de doorwerking ervan is echter belangrijk omdat het duidelijk maakt wat het lerend vermogen van de provincie Noord-Brabant is en hoe deze, in verschillende ordes, leerprocessen doorloopt. Ten tweede kan het analytisch onderscheid enigszins kunstmatig lijken doordat kennis en kunde pas expliciet worden in de doorwerking ervan. De ervaring met het organiseren van een overleg tussen provincie en andere beleidsactoren komt pas bovendrijven op het moment dat er daadwerkelijk een bijeenkomst wordt georganiseerd. Het is belangrijk dit verschil te zien, omdat het aantoont dat er binnen organisaties vaak veel kennis en ervaring beschikbaar en opgeslagen is die niet altijd wordt gebruikt. Het onderscheid is dus uitsluitend een analytisch instrument dat wordt gebruikt om helderheid te verschaffen in de complexe bestuurlijke werkelijkheid.

Methodische verantwoording

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid documenten met betrekking tot het project Brabant 2050 en een twintigtal interviews met relevante personen binnen en buiten de provincie Noord-Brabant (bijlage 2). Door, naast provincieambtenaren en direct bij Brabant 2050 betrokken medewerkers, ook mensen van buiten de provincie aan het woord te laten, hebben we getracht de leereffecten zo breed mogelijk vast te stellen. Dit is belangrijk omdat is gebleken dat de taakopvatting, en daarmee het leervermogen van de provincie, zich niet alleen beperkt tot de provinciale organisatie, maar zich uitstrekt tot diverse actoren in de beleidsomgeving.

Juist daarom is het belangrijk om ook degenen in de omgeving van de provincie te vragen naar hetgeen zij zien als belangrijke leerpunten. In de keuze voor de te interviewen personen is gezorgd voor een goede spreiding over:

- positie (zowel binnen als buiten de provinciale organisatie);
- betrokkenheid (zowel direct, zijdelings als geheel niet betrokken);
- projectfasen (zowel personen betrokken bij de 1^e, 2^e als 3^e fase van Brabant 2050);
- rol (zowel organisatoren, participanten als toeschouwers).

Voorts is een expertmeeting met drie workshops georganiseerd, waarin de eerste tussentijdse resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd aan een uiteenlopend gezelschap van provincieambtenaren en personen die werkzaam zijn bij organisaties en instituties in de beleidsomgeving van de provincie Noord-Brabant (bijlage 3). In drie workshops zijn deze voorlopige resultaten door de experts besproken en van commentaar voorzien. Er is deelgenomen aan een bijeenkomst waarin de vier casus van het WRR-T&O-onderzoek zijn gepresenteerd en bediscussieerd met

leden van de Stuurgroep T&O en betrokkenen bij één van de vier casus. Voor een continue afstemming is veelvuldig contact geweest met de Begeleidingscommissie (bijlage 1).

Intermezzo Een beknopte kroniek van Brabant 2050

Aanleiding

De prille aanleiding van de toekomstverkenning Brabant 2050 is terug te voeren op de vierde nota Ruimtelijke Ordening, die de positie van de (Brabantse) steden ter discussie stelde. In dat kader werd vanuit de provincie Noord-Brabant begonnen aan de zogenaamde Nadere Uitwerking Brabantse Steden. Hiervoor trad de provincie in gesprek met de steden, om gezamenlijk over de toekomst te discussiëren. Tijdens dit proces zijn twee vergezichten opgesteld, "Een schitterend vergezicht" en "Ruimpad". Tegelijkertijd werd er ook met "smaakmakers" nagedacht over meer structurele oplossingen. Door de blik op de verre toekomst te richten (het jaar 2050) kon er makkelijker aan korte termijn belangen en conflicten worden voorbij gegaan. Hiermee begon het project Brabant 2050 in 1997.

Opzet

Achteraf is het project Brabant 2050 in drie fasen verdeeld. Vooraf was er niet nagedacht over de precieze opzet, het verloop of de duur van het project. Daarbij was het oorspronkelijk beoogde doel relatief open. Het ging vooral om het stimuleren van discussies "die vanuit het oogpunt van een duurzame toekomst van de Provincie van belang zijn" (ST&O 2000: 27). Het project Brabant 2050 was een experimentele, onorthodoxe benadering, waarin bewust veel ruimte werd geboden aan creatieve ideeën. De opzet van het proces en de organisatie verschilden dan ook per fase.

Uitvoering

iefase:

Het Manifest Brabant 2050, met prikkelende innovatieve visies op een duurzame toekomst, is in de eerste fase van dit project tot stand gekomen.

Enkele kernpunten uit het Manifest Brabant 2050

Het Manifest gaat over de toekomst van Brabant. In het Manifest worden 4 'taboes' doorbroken: "Eén: in Brabant 2050 is geen platteland meer. Twee: er is niets mis met het Brabantse nederzettingenpatroon, sterker nog het gespreide nederzettingenpatroon (De sterrenheuvel van Van Gogh) krijgt een brede steun. Drie: leefstijlen komen in de plaats van buurten en wijken. Vier: er komen snelfietswegen voor heel Brabant.". Vervolgens wordt in het Manifest de waarschijnlijke, mogelijke en wenselijke toekomst besproken van tien statements: "globalisering van de economie en de cultuur; wordt de wereld de maat aller dingen; zijn er zwakke punten; de prijs van de brandstof; de CO2 en de welvaart; kunnen cijfers liegen; botsende economieën; maatschappelijke tweedeling; politiek EU; ruimtelijke ontwikkeling."

Tot slot worden er 6 concrete projecten voorgesteld die moeten bijdragen aan een duurzame toekomst van Brabant: 1. de oprichting van een indexcenter Brabant, 2. een duurzame logistiek, 3. het schoonmaken van de industrie, 4. een snelfietswegnet voor Brabant, 5. een gedragscode voor de landbouw en 6. aankoop en bebossing van de inzigtgebieden van de Brabantse beken.

De twee provinciale projectleiders vormden met mensen van binnen, en vooral van buiten, de organisatie een 'club van denkers', die gezamenlijk het Manifest opstelden. Het provinciebestuur en de pro-

vinciale organisatie faciliteerden het proces, maar lieten het projectteam vrij. De gedachte daarachter was dat deze denkers met die ruimte een creatief en onorthodox toekomstbeeld konden scheppen dat 'de provincie' zelf niet zou kunnen bedenken. Om dezelfde reden werd het projectteam bewust buiten de lijn van de organisatie geplaatst.

Het Manifest kwam niet interactief tot stand. Het werd opgebouwd of samengesteld uit bijdragen van bestuurders en wetenschappers, en door 18 prominenten ondertekend. Pas na de voltooiing is het breder bediscussieerd. In oktober 1997 werd 'Brabant op tafel' gepresenteerd. Hierin zaten het Manifest 2050, Brabant Ongemonteerd (essays en wetenschappelijke onderbouwing van het Manifest) en drie posters van de Brabantse Woonatlas. In het Manifest werden op basis van wetenschappelijke onderbouwing waarschijnlijke, wenselijke en mogelijke toekomsten onderscheiden. Op basis daarvan moest de Brabantse samenleving worden geprikkeld om met elkaar in gesprek te raken over de toekomst. Het pakket werd aan 6.000 mensen/instanties toegezonden. Uiteindelijk zijn er 11.000 exemplaren van het Manifest verspreid.

2e fase

In januari 1998 startte de twee fase, waarin een provincie-brede discussie over duurzaamheid werd gevoerd, met nieuwe vormen van publiek debat (bijvoorbeeld Verrassende Ontmoetingen). Het be wust starten van een discussiefase kwam niet alleen voort uit een warme ontvangst van "Brabant op Tafel". Er lag ook een aanleiding in de reacties op de werkwijze tijdens de voorgaande fase. Men vond dat de beelden uit het Manifest vanaf grote (prominente) hoogte kant en klaar in de Brabantse samenleving waren 'gedropt'. Uit de media en sommige gemeenten kwam de reactie dat men er niets mee kon. Het Manifest zou te elitair zijn.

In deze tweede fase werd de overdracht en uitwisseling van kennis daarom nadrukkelijker centraal gesteld. Vooraf was niet voorzien hoe de resultaten zouden worden teruggekoppeld naar de deelnemers en de provincie. Er werd een provinciaal projectbureau geformeerd. Daarnaast werd er een platform ingesteld, om als motor van de discussies te dienen.

Hierin zaten zo'n 30 mensen uit verschillende sectoren. Uit dit platform werd een Stuurgroep samengesteld. Aanvankelijk was het de bedoeling dat elk platformlid iemand uit de ambtelijke organisatie onder zich zou krijgen om de interne doorwerking te bevorderen. Uiteindelijk werden er in 2 jaar bijna 80 bijeenkomsten georganiseerd. Daarnaast werden er diverse bijeenkomsten van maatschappelijke organisatie en lokale overheden gefaciliteerd. Deze grote reeks debatten genereerde vele nieuwe contacten en ideeën, maar vooral ook veel enthousiasme onder de betrokkenen. Deze fase werd in januari 2000 afgesloten met een manifestatie in het Land van Ooit in Drunen, waarbij de resultaten van deze fase werden gepresenteerd. Daarnaast werd er een aantal Manifeste projecten gestart, zoals "Bomen over de toekomst" en de presentatie van Telos (Brabants Centrum voor Duurzaamheidsvraagstukken).

3efase

Ruim een halfjaar later (medio juli 2000) is de derde fase gestart. Deze fase is momenteel nog gaande. Hierin ligt de nadruk op het concretiseren van creatieve ideeën en visies die het resultaat zijn van de eerdere debatten. De ontwikkeling van visies en maatschappelijk debat blijft een belangrijk onderdeel van het project, maar de focus verschuift in deze derde fase naar concrete initiatieven en beleids-toepassingen.

4.2 LEREN VAN BRABANT 2050: KENNIS EN KUNDE

4.2.1 INLEIDING

Mensen leren vrijwel continu. Elke dag leren we omgaan met nieuwe situaties, leren we nieuwe mensen kennen, en doen we nieuwe kennis en kunde op. Ook organisaties doen voortdurend bedoeld en onbedoeld nieuwe kennis op. In deze paragraaf wordt onderzocht welke kennis en kunde het project Brabant 2050 heeft opgeleverd. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Welke doelstellingen lagen ten grondslag aan Brabant 2050?
- Wat heeft Brabant 2050 in termen van kennis opgeleverd?
- Welke typen en domeinen van kennis kunnen worden onderscheiden?
- Hoe zijn de kennis en kunde gerelateerd aan de doelstellingen van Brabant 2050?

Hierbij richten wij ons op de eerste orde van leren. Hierin wordt alleen gekeken naar opdoen van nieuwe kennis en nieuwe ervaringen. Leren wordt dan vaak afgezet tegen eerder geformuleerde doelstellingen, waarbij de vraag wordt gesteld of de dingen worden gedaan zoals was afgesproken. Het gaat dan om kennis en kunde die voldoen aan de doelstellingen van het proces. Naast deze doelgerelateerde kennis en kunde leveren doelgerichte leerprocessen als neveneffect ook vaak onbedoelde, nieuwe kennis en kunde op.

Welke doelstellingen lagen ten grondslag aan Brabant 2050?

Het toekomstverkenningproject Brabant 2050 werd in feite stap voor stap vormgegeven. Vooraf waren er geen afspraken gemaakt over precieze opzet, verloop of duur van het project. Dit was vooral mogelijk doordat het achterliggende doel relatief open was. In het Manifest Brabant 2050 werd aangegeven dat men "een gesprek met de toekomst" wilde starten. De centrale doelstelling van Brabant 2050 was vooral het stimuleren van discussie: "Met behulp van de visie van een aantal prominente mensen moest de discussie over de toekomst in de Brabantse samenleving los komen. (...) Het bestuur van de Provincie Brabant wilde breed in Brabant discussies stimuleren die vanuit het oogpunt van een duurzame toekomst van de Provincie van belang zijn", want er was behoefte aan "een stevig maatschappelijk debat om de kwaliteit van de interne discussies, en de besluitvorming te verbeteren." (ST&O 2000:27). Hierdoor was er geen noodzaak of aanleiding om vooraf een doortimmerde procesarchitectuur op te zetten.

De doelstelling van Brabant 2050 was dus vrij algemeen, en niet strak vooraf gedefinieerd. Hierdoor valt, strikt genomen, moeilijk te beoordelen of 'de dingen goed zijn gedaan'. Dit heeft ook tot gevolg dat vooraf minder duidelijk is welke kennis en kunde het proces zal opleveren.

De nieuwe kennis en kunde worden hierdoor ook minder makkelijk herkend. Dit neemt niet weg dat Brabant 2050 een brede waaier aan kennis en kunde heeft opgeleverd - misschien wel juist doordat het doel zo open was geformuleerd. In deze

paragrafen wordt deze brede waaier uitgevouwen, om de kennis en kunde van Brabant 2050 in detail te beschrijven en te analyseren.

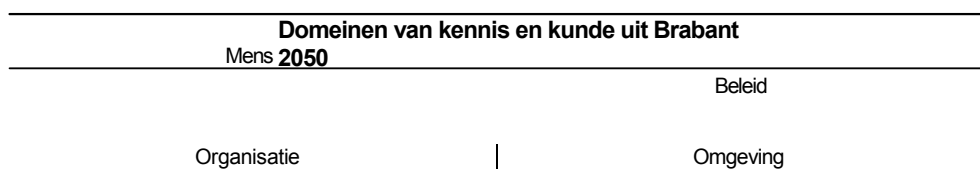
Om dit zo zuiver mogelijk te doen, streven we naar een 'pure' inventarisatie van de oogst van Brabant 2050. Deze kennis en kunde worden daarom in deze paragraaf zoveel mogelijk los van de doorwerking ervan gepresenteerd. In de bestuurspraktijk kunnen kennis en kunde echter nauwelijks worden onderscheiden van de doorwerking ervan. Dit probleem van analytisch-instrumentele aard is in paragraaf 4.1 reeds aangegeven. Enerzijds werken kennis en kunde uit de eerste fase(n) van Brabant 2050 door in kennis en kunde uit de volgende fasen. Hierdoor lopen kennis en kunde en doorwerking in Brabant 2050 vaak in elkaar over. Anderzijds worden kennis en kunde veelal pas expliciet in hun doorwerking. Het is echter belangrijk het onderscheid tussen kennis en kunde en de doorwerking daarvan te maken, om aan te kunnen geven dat er binnen organisaties vaak veel kennis en ervaring beschikbaar is die niet altijd herkenbaar is en wordt gebruikt. Het analytische onderscheid helpt duidelijk te maken wat het lerend vermogen van de provincie Noord-Brabant is.

In paragraaf 4.2 wordt allereerst een typologie opgesteld van de kennis en kunde uit Brabant 2050 om deze systematisch te kunnen beschrijven (par. 4.2.2). Vervolgens wordt achtereenvolgens de inhoudelijke kennis en de procesmatige kennis die voortkomen uit Brabant 2050 beschreven en geanalyseerd. Daarna worden de verschillende fasen van Brabant 2050 gehanteerd als invalshoek om de kennis en kunde en de achterliggende doelstellingen te analyseren (par. 4.2.3). In het laatste deel van deze paragraaf trekken we enkele conclusies uit het eerste orde leren van Brabant 2050 (par. 4.2.4).

4.2.2 TYPOLOGIE VAN KENNIS EN KUNDE

Voor het beschrijven en analyseren van de kennis en kunde maken wij een theoretisch onderscheid tussen 4 domeinen waarin kennis is ontwikkeld. We onderscheiden de volgende domeinen:

Figuur 4 Domeinen van kennis en kunde



De eerste drie domeinen zijn specifiek gericht op de provinciale organisatie. Een publieke organisatie als de provincie heeft echter alleen betekenis in relatie tot haar omgeving, die dan ook als vierde domein is opgenomen. In al deze vier domeinen zijn kennis en kunde ontwikkeld. Deze domeinen vormen gezamenlijk het conceptuele kader waarmee de verschillende vormen van kennis gedetailleerd kunnen worden beschreven en geanalyseerd.

Invalshoeken

Kennis kent vele vormen. Het toekomstverkenningproces heeft twee verschillende typen kennis opgeleverd. Er is zowel (beleids)inhoudelijke als procesmatige kennis en kunde ontstaan tijdens Brabant 2050. Beleidsinhoudelijke kennis wordt gevormd door de visies, de ideeën, de concepten, de kritiek en de voorstellen inzake de toekomst van de provincie Noord-Brabant. Het gaat dan om uitspraken, scenario's, cijfers en dergelijke, die in beleidsprocessen kunnen worden ingezet. Procesmatige kennis wordt gevormd door de ervaringen die zijn opgedaan met het organiseren van, of deelnemen aan, een toekomstverkenningproces als zodanig. Procesmatige kennis kan met name voor de vorm(geving) van beleidsprocessen worden ingezet.

4.2.2.1 Inhoudelijke kennis

Brabant 2050 maakte uitdrukkelijk geen deel uit van een beleidsproces. Het project was er niet op gericht om beleid en besluitvorming tot stand te brengen. De toekomstverkenning was dan ook niet ingericht op het genereren, vastleggen en vasthouden van inhoudelijke (beleids)kennis. De inhoudelijke kennis die uit het proces voortvloeit is hierdoor vaak vluchtig en weinig concreet. In dit onderzoek zijn vele betrokkenen binnen en buiten de provincie geïnterviewd en gevraagd naar inhoudelijke resultaten. Door hen wordt aangegeven dat niet precies duidelijk is welke beleidsinhoudelijke kennis uit Brabant 2050 voort is gekomen. Brabant 2050 wordt gezien als een proces dat, met name, vrij algemene kennis heeft opgeleverd, waarbij duurzaamheid een sleutelbegrip is. Duurzaamheid kent drie verschillende elementen:

1. Toekomst

Het begrip duurzaamheid impliceert een gerichtheid op de toekomst. De documenten en gesprekken waren veelal gericht op de verre toekomst, om precies te zijn op het Brabant van het jaar 2050. Inhoudelijk is hierdoor het belang van het "verder kijken dan je neus lang is" benadrukt. Door de blik zo ver in de toekomst te richten werd het mogelijk om de alledaagse problemen in een groter perspectief te zien. Problemen, drempels en tegenstellingen die met een korte termijn perspectief onoplosbaar blijken, kunnen daardoor gerelativeerd en soms zelfs opgelost worden. Hieruit vloeide voort dat het nut en belang van verfrissende, baanbrekende nieuwe ideeën, en innovativiteit, sterker in de aandacht is komen te staan in Noord-Brabant door Brabant 2050.

2. Balans

In de discussies over een duurzame toekomst werd duidelijk dat in de hedendaagse complexe samenleving problemen alleen in onderlinge samenhang en balans effectief kunnen worden aangepakt. Dankzij de discussies in het kader van Brabant 2050 is het begrip duurzaamheid niet langer een begrip dat vooral in de sector van milieu betekenis heeft. Ook de economische, en de sociaal-culturele

aspecten worden nu onder het begrip duurzaamheid geschaard. Een belangrijke leerpunt van Brabant 2050 is dat een werkelijk duurzame toekomst alleen zinvol kan worden nagestreefd als daarbij wordt gezocht naar een goede balans tussen de driehoek van ecologische, economische en sociaal-culturele factoren. Het Brabants Centrum voor Duurzaamheidsvraagstukken 'Telos' - ontstaan naar aanleiding van Brabant 2050 - is een belangrijke uitdrukking van dit besef. Telos streeft ernaar om toekomstgerichte concepten en debatten over duurzaamheid te ontwikkelen, waarbij het sociale, culturele, ecologische en economische kapitaal in onderlinge balans wordt ontwikkeld.

3. Samenhang

In logisch vervolg op het besef van de noodzaak van een balans tussen ecologische, economische en sociaal-culturele factoren, heeft Brabant 2050 de noodzaak van samenhang tussen de verschillende beleidssectoren of beleidsvelden sterk geaccentueerd. Een van de geïnterviewden noemde als belangrijk resultaat van Brabant 2050 dat een provinciaal beleidsmedewerker van de afdeling Economie nu weet dat hij bij het plannen van een nieuw bedrijventerrein moet overleggen met zijn collega's en met externe betrokkenen (gemeenten, belangengroepen) uit de milieu- en ruimtelijke ordeningshoek om het bedrijventerrein tot een succes te kunnen maken. Dit besef komt zeer duidelijk naar voren in de strategische agenda Milieu, Ruimte, en Economie. Dit is een convenant tussen provincie, bedrijfsleven en de Brabantse Milieufederatie, waarin zij aangeven samen te willen werken op het gebied van industrie, ruimteverdeling, bedrijventerreinen en bereikbaarheid.

Inhoudelijke kennis per domein

Deze inhoudelijke kennis uit Brabant 2050, samengenomen in het begrip duurzaamheid, blijkt echter niet in alle domeinen van kennis in gelijke mate ontwikkeld te zijn. We geven dit hieronder weer per domein van kennis. Hierbij wordt aandacht besteed aan de twee meest relevante bronnen van kennis in Brabant 2050: (beleids)documenten en mensen.

Beleid

De meest concrete vorm van inhoudelijke kennis is de reeks documenten, visies, reacties en kritieken die tijdens het toekomstverkenningproces zijn verschenen. In de eerste fase werd met behulp van wetenschappelijke kennis en visies een aantal documenten en beelden gebundeld in de blauwe doos "Brabant op Tafel". Hierin zaten drie onderdelen. In het Manifest Brabant 2050 werd een aantal beelden van wenselijke, waarschijnlijke en mogelijke toekomsten geschetst.

Het boek "Brabant Ongemonteerd" was de basis, de onderbouwing, van het Manifest, met tien voornamelijk wetenschappelijke essays over de toekomst van Brabant. Een van die essays werd nader geïllustreerd met drie posters van de Brabantse woonatlas, waarin een reeks leefstijlen van de toekomst werd beschreven en geïllustreerd. Voor een beknopte weergave van de inhoud van deze docu-

menten verwijzen wij naar het 'intermezzo', waarin een beknopte kroniek van Brabant 2050 is geschetst.

De beelden en uitspraken in deze stukken waren vooral gericht op het geven van inspiratie en het uitlokken van debat. Het waren geen beleidsscenario's. Er werd met die beelden ook niet toegewerkt naar concrete oplossingen voor concrete problemen. Bij de presentatie van Brabant op Tafel ontstond overigens veel kritiek op het grote abstractieniveau van de verhalen.

Een tweede belangrijke bron van beleidsinhoudelijke kennis werd gevormd door de diverse visies en reacties die naar aanleiding van het Manifest verschenen. In reactie op het Manifest schreef een aantal maatschappelijke organisaties hun eigen visies op de toekomst van Brabant. Voorbeelden hiervan zijn "Brabant door een Groene Bril" en "Investeren in duurzame verwantschappen" waarin de Brabantse Milieufederatie, respectievelijk het Provinciaal Welzijnsberaad voor Ouderen, hun visies op de toekomst van Brabant gaven. In deze visie brachten zij hun specifieke inhoudelijke kennis op het gebied van milieu en ouderenbeleid naar voren. Ook dergelijke reacties vormen een belangrijke bron van inhoudelijke kennis.

Mens

Veel inhoudelijke kennis uit Brabant 2050 is niet verankerd of vastgelegd in documenten of gespreksverslagen. Met name in de tweede fase van Brabant 2050

172

werden vele discussies georganiseerd waarin vele verschillende onderwerpen centraal stonden. Het projectbureau Brabant 2050 heeft zelf een serie van acht Verrassende Ontmoetingen georganiseerd, maar in totaal zijn er ruim tachtig bijeenkomsten ontstaan. Deze discussies en ontmoetingen vormden een belangrijke bron (en uitwisselingsplaats) van inhoudelijke kennis. Deze kennis is zeer divers. De gespreksonderwerpen van de Verrassende Ontmoetingen liepen uiteen van religie, jongeren, intercultureel beleid, tot duurzame ontwikkeling en de toekomst van Brabant. Die ideeën waren niet beperkt tot één organisatie, maar kwamen voort uit ontmoetingen tussen zeer diverse partners, zoals politici, jongeren, vaders en moeders, ondernemers, milieu-organisaties, gemeenten enzovoorts. Allen brachten zij hun specifieke kennis in tijdens de ontmoetingen.

De discussies stonden nadrukkelijk niet in het teken van het vergaren van feitelijke (toekomst)kennis. De ontmoeting tussen mensen stond centraal. Er werd niet naar een eindconclusie toe gedebatteerd. Er werd ook niet altijd actief naar oplossingen voor concrete problemen gezocht. Hoewel het Manifest Brabant 2050 de officiële aanleiding was voor de reeks debatten, werd het Manifest in de bijeenkomsten nauwelijks besproken.

Het moesten vooral leuke en prettige bijeenkomsten zijn. Dit komt duidelijk naar voren uit de globale verslagen die van acht Verrassende Ontmoetingen zijn gemaakt. In deze verslagen werd niet al het inhoudelijk besprokene weergegeven, maar werden vooral de sfeer en de interacties vastgelegd. Het is, mede hierdoor, vrijwel ondoenlijk om de inhoudelijke resultaten hier concreet te benoemen. Deze

kennis heeft een zeer divers en gefragmenteerd karakter en is vooral "in de hoofden" van de deelnemers te vinden.

Omgeving

De omgeving van de provincie was een belangrijke bron van inhoudelijke kennis. De inhoudelijke input werd gedurende het proces voortdurend buiten de organisatie gezocht (en gevonden). Achttien prominente Brabanders schreven en ondertekenden het Manifest. De ideeën voor de Verrassende Ontmoetingen werden in een platform van externen bedacht. De discussies in het kader van de Verrassende Ontmoetingen werden voornamelijk met en door mensen en organisaties uit de omgeving van de provincie gevoerd. Het eerder geconstateerde belang van samenhang en balans tussen de economische, ecologische en sociaal-culturele factoren is met name door de inhoudelijke inbreng van partners uit de omgeving van de provincie in de documenten en de discussies naar voren gekomen.

Organisatie

De inhoudelijke bijdrage van provincieambtenaren aan het proces van Brabant 2050 was vrij beperkt. Binnen de organisatie was slechts een klein groepje ambtenaren actief betrokken bij Brabant 2050. Het gaat dan met name om de projectleiders en enkele geïnteresseerden. De projectleiders waren meer gericht op de procesbegeleiding. De politiek verantwoordelijken lieten het proces inhoudelijk geheel vrij. Het Manifest is geschreven door externen, waarbij de projectleiders

'slechts' als eindredacteur optraden. Er waren nauwelijks provincieambtenaren betrokken bij de discussies in het kader van de Verrassende Ontmoetingen. De inhoudelijke input kwam dan ook veelal van externen.

4.2.2.2 Procesmatige kennis

De tweede vorm van kennis en kunde die voortkwam uit het toekomstverkenningproces is gericht op vormen en processen. Het gaat daarbij om ervaring die is opgedaan met de organisatie van een open en interactief proces, waaraan een groot aantal actoren in verschillende 'settings' en samenstellingen heeft deelgenomen. Deze procesmatige kennis neemt per domein zeer uiteenlopende vormen aan. Hieronder wordt dit per domein beschreven.

Mens

De kennis en kunde die door Brabant 2050 bij betrokkenen zijn ontstaan hebben over het algemeen betrekking op het verbinden van zowel mensen als ideeën. Kennis en kunde in dit domein dragen bij aan de cultuur binnen de organisatie. De mensen die deelnamen aan het project Brabant 2050 hebben het vaak over het enthousiasme en de inspiratie die zij aantreffen. Brabant 2050 heeft de betrokken mensen in beweging gebracht en geïnspireerd. Binnen de organisatie was slechts een kleine groep ambtenaren betrokken bij het proces, maar zij waren alle zeer

intensief betrokken. Buiten de organisatie waren veel mensen met veel enthousiasme en inzet betrokken.

Brabant 2050 was een project waarin veel, en vaak intensief, werd samengewerkt. Het belang en de waarde van samenwerken is een belangrijk leereffect van het proces Brabant 2050. Doordat er bewust werd gezocht naar gesprekspartners met nieuwe of verrassende invalshoeken, ontstonden er gesprekken waarin over de beleidskokers heen (integraal) werd gedacht. Het combineren van verschillende invalshoeken, en praten met vreemden, bleek voor de betrokkenen zowel nuttig als leuk en interessant te zijn. Doordat het thema Brabant 2050 de blik op de verre toekomst richtte, leerden mensen dat het nuttig kan zijn over de korte termijn heen te kijken. In het proces was veel aandacht voor de vormgeving. Het Manifest werd in een fraai vormgegeven blauwe doos gepresenteerd. Bij het organiseren van de Verrassende Ontmoetingen werd veel aandacht besteed aan de vormgeving en de ambiance van de ontmoeting. Er werd bijvoorbeeld gebruik gemaakt van visuele ondersteuning. Mede hierdoor zijn positieve ervaringen opgedaan met het denken in beelden. Soms letterlijk in de vorm van schetsen, zoals bij Ontwerpen aan Brabant, soms figuurlijk in essays en verhalen.

Omgeving

Het toekomstverkenningproces heeft ook kennis opgeleverd van, en in, de omgeving van de provincie. Het mobiliseren en initiëren van een maatschappelijke discussie was een belangrijk onderdeel van Brabant 2050. Belangrijkste effect hiervan is dat duidelijk is geworden dat er in de omgeving van de provincie een grote betrokkenheid bestaat bij het wel en wee van Brabant. Dat bleek al in het begin van Brabant 2050, toen er veel kritiek ontstond op het feit dat de Brabantse samenleving niet had kunnen meediscussiëren bij het totstandkomen van het Manifest. In de daaropvolgende tweede fase van Brabant 2050 bleken verschillende actoren in de omgeving zeer bereid te zijn om mee te praten. In de vele ontmoetingen bleken zij een rijke bron van kennis en informatie te vormen. Er is niet alleen geleerd dat de omgeving belangrijke input kan leveren, maar ook dat de omgeving zelf output kan genereren. Personen en instanties in de omgeving bleken na stimulans en prikkel van de provincie ook bereid om mee te werken aan de uitwerking van de ideeën. Dit is voor een organisatie met een publieke functie bijzonder belangrijke kennis. De provincie heeft hier ook bewust op ingespeeld. Tijdens, en voortvloeiend uit Brabant 2050, heeft de provincie enkele programma's opgezet waarmee zij externe initiatieven en projecten wil stimuleren en subsidiëren. Door te luisteren in plaats van te vertellen heeft de provincie zich meer als instrument van de omgeving opgesteld.

Zo waren, bijvoorbeeld, het projectbureau en de ambassadeurs van Brabant 2050 soms de katalysator voor activiteiten (zoals stadsvisiedebatten) van gemeenten en andere partners van de provincie.

Beleid

Brabant 2050 heeft ook kennis en kunde opgeleverd over hoe beleid kan worden vormgegeven. Zo is er, naast de gebruikelijke manier van het opstellen en uitwerken van provinciale plannen in beleidsnota's, ook geëxperimenteerd met het werken in projecten. Allereerst vormen de drie fasen van Brabant 2050 in feite drie projecten, waarin een aantal mensen van binnen en van buiten de provincie tijdelijk met elkaar hebben samengewerkt. Ook de Verrassende Ontmoetingen zijn in tijdelijke projectgroepen georganiseerd. De levendige brede discussies met verschillende partners en verschillende invalshoeken hebben laten zien dat beleid zowel sectoraal (expertise) als integraal (afstemming) voorbereid kan worden. Brabant 2050 heeft ook procesmatige kennis opgeleverd over de rollen die de provincie in beleidsprocessen kan innemen. In de gesprekken over Brabant 2050 vervulde de provincie de rol van regisseur en interactieve partner. Ze kwam niet naar de omgeving toe om beleid toe te lichten ofte verdedigen, maar om te luisteren en mee te praten. Het projectbureau regisseerde de gesprekken, door mensen uit te nodigen en ideeën aan te dragen, maar liet het verloop van de gesprekken aan de deelnemers over. De provincie faciliteerde en stimuleerde lokale ideeën en initiatieven. Kortom, een belangrijk leereffect in dit domein is dat het provinciaal beleid niet alleen uit de koker van de provincie hoeft te komen, en dat brede betrokkenheid en uitwisseling van ideeën tot verrassende resultaten kunnen leiden. Een laatste vorm van beleidsmatige kennis is dat de provincie door het proces Brabant 2050 heeft gezien dat dingen ook kunnen gebeuren doordat ze eenoudigweg leuk zijn om te doen. De provincie heeft kunnen leren dat er niet altijd een concreet beleidsmatig doel aan activiteiten ten grondslag hoeft te liggen. Brabant 2050 heeft, ondanks het feit dat het aanvankelijk geen inhoudelijk beleidsmatig doel kende, vele ideeën voortgebracht die, vaak niet maar soms wel degelijk, bruikbaar zijn (zie daarvoor par. 4.3).

Organisatie

Tijdens Brabant 2050 is veel kennis opgedaan over manieren waarop de provincie haar activiteiten kan organiseren. Zo is er veel gewerkt met een projectenstructuur. Het Manifest is tot stand gekomen in een projectgroep van twee provinciale ambtenaren en diverse externen. De tweede fase van Brabant 2050 werd georganiseerd door een provinciaal projectbureau. Een aantal ideeën die tijdens Brabant 2050 ontstonden werd in de vorm van tijdelijke projecten opgezet (bijvoorbeeld Brabant Elan, Leren voor een Duurzame Samenleving). Ook voor het Centrum voor Duurzaamheidsvraagstukken Telos, dat is ontstaan naar aanleiding van Brabant 2050, is gekozen voor een bijzondere organisatievorm. Telos heeft als doel het faciliteren en inspireren van het maatschappelijk debat en initiatieven ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van Noord-Brabant. Om dit doel binnen Telos te realiseren, werken de Brabantse kennisinstituten PON, ETIN en KUN samen met de provincie in een netwerkorganisatie, die geheel bestaat uit de verbanden tussen, en medewerkers van, de samenwerkende partners.

Daarnaast is geleerd hoe contacten met de omgeving vorm kunnen worden gegeven in de provinciale organisatie. In de tweede fase van Brabant 2050 werd ter ondersteuning van het projectbureau Brabant 2050 een platform ingesteld, waarin ongeveer dertig (externe) mensen uit verschillende sectoren zaten. Dit platform diende als motor van de discussies en de ontmoetingen. Zo werd de omgeving de organisatie binnengehaald. Aanvankelijk was het de bedoeling dat elk platformlid iemand uit de ambtelijke organisatie onder zich zou krijgen, om de interne samenwerking te bevorderen. Verder trokken de ambtenaren die het proces organiseerden de provincie en het land door om als ambassadeurs te vertellen over de omgeving en de resultaten van Brabant 2050.

In het domein Omgeving is reeds geconstateerd dat de omgeving een rijke bron van kennis en informatie bleek te zijn, die ook zelf belangrijke input en output kan genereren. Om de omgeving te stimuleren tot initiatieven die bijdragen aan een duurzame toekomst van Brabant heeft de provincie twee fondsen ingesteld (het voorbereidingsfonds Brabant 2050, en het Ontwikkelingsfonds Brabant 2050). Hieruit stelt zij gelden ter beschikking voor externe projecten die bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van Brabant.

De uitwisseling van ideeën werkte ook door in kennis over de organisatie zelf. Door de gehanteerde alternatieve organisatievormen werd de bruikbaarheid van ^{ne}t variëren van organisatievormen zowel binnen als buiten de lijn benadrukt. Door de levendige gesprekken die tussen de verschillende partners ontstonden werd inspiratie opgedaan voor werken met multi-disciplinaire teams binnen de provinciale organisatie. Een belangrijk leereffect van het proces was dat communicatie van groot belang is. De externe communicatie was over het algemeen prima geregeld. Het projectbureau had veel aandacht voor de vormgevings- en publicitaire aspecten van de activiteiten. De interne communicatie was veel minder goed geregeld. De provinciale ambtenaren werden nauwelijks geïnformeerd over het proces. Hierdoor bleef de betrokkenheid binnen de organisatie beperkt tot een vrij selecte groep ambtenaren.

176

4.2.3 DUIDING VAN DE FASEN VAN BRABANT 2050

Brabant 2050 is achteraf gezien verdeeld in drie fasen. Als we Brabant 2050 per fase bekijken, dan valt op dat de resultaten per fase verschillen. De verschillende fasen blijken - al dan niet bedoeld - verschillende soorten kennis en kunde te hebben voortgebracht. Die verschillende soorten zijn met elkaar verweven. De kennis en kunde uit de eerste fase vormen de basis (of aanleiding) voor de ervaringen in de tweede fase. De derde fase brengt kennis voort waarmee kennis en kunde uit de eerdere fasen in provinciaal beleid kunnen worden ingezet. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat met de fasen niet alleen de resultaten, maar ook de verwachtingen daarvan (b)lijken te veranderen. De al dan niet ex-

pliciete verwachtingen ten aanzien van de resultaten lijken langzaamaan te verschuiven gedurende het proces.

1e fase (1997)

In deze fase was het doel in gesprek te raken met de Brabantse samenleving op basis van een aantal toekomstverhalen. In deze fase is het meest concreet tastbare resultaat tot stand gekomen. Twee 'vrijgestelde' projectleiders en een tiental externen hebben gebrainstormd en een aantal documenten, beelden en verhalen opgesteld over de toekomst van Brabant. In deze documenten is een grote hoeveelheid kennis met betrekking tot de wenselijke, waarschijnlijke en mogelijke toekomst neergelegd. Deze werkwijze, het samenbrengen van 'externe denkers' uit diverse disciplines, bleek tot verrassende ideeën te leiden. Tegelijkertijd ontstond er kritiek op het elitaire karakter van de documenten. Er was kritiek op het feit dat de beelden uit het Manifest vanaf grote (prominente) hoogte kant en klaar in de Brabantse samenleving waren 'gedropt'. Deze ervaringen (kennis en kunde!) gaven aanleiding tot het starten van de tweede fase van Brabant 2050.

2e fase (januari 1998 - januari 2000)

In de tweede fase van Brabant 2050 werd de overdracht en uitwisseling van kennis nadrukkelijker centraal gesteld. Hetgeen geleerd is in deze fase, de vergaarde kennis en kunde, is dan ook vooral gericht op het creëren van externe contacten, het uitwisselen van ideeën, en entameren van brede maatschappelijke discussies. Het gaat dan om het besef dat de inhoud vooral leuk en pakkend moet zijn. De kennis en kunde uit deze fase zijn vooral gericht op het losmaken van zoveel mogelijk ideeën. Er ontstonden tijdens deze fase dan ook vele ideeën en ontmoetingen. Deze ontmoetingen waren het doel op zich. Er lag geen diepere doelstelling aan ten grondslag, hetgeen de ontmoetingen en ideeën een zekere mate van vrijblijvendheid gaf. Dit was de aanleiding voor de derde fase van Brabant 2050.

3e fase (juli 2000 - heden)

In aanloop naar de laatste (huidige) fase van Brabant 2050 lijken de verwachtingen ten aanzien van kennis en kunde te zijn verschoven. De ontwikkeling van visies en maatschappelijk debat blijft een belangrijk onderdeel van het project, maar de focus verschuift naar concrete initiatieven en beleidstoepassingen.

Het aanvankelijke doel van Brabant 2050 was open en niet-resultaatgericht. Vooraf was niet nagedacht over de vraag op welke manieren het proces zou moeten doorwerken in de provincie of haar omgeving. Toen bleek dat het maatschappelijk debat goed op gang kwam in die vrije losse aanpak, ontstond bij de provincie de wens daar meer mee doen; de wens de resultaten - de diversiteit aan kennis en kunde - te verankeren en productief te maken. In deze fase moeten de creatieve ideeën en visies die het resultaat zijn van de eerdere debatten worden geconcretiseerd in beleidstoepassingen. De kennis en kunde die uit deze fase voortvloeien zijn dan ook gericht op het in de organisatie verankeren en laten doorwerken van de kennis en kundes uit de eerste fasen.

In het ex post onderzoek van de WRR wordt hierover het volgende geconstateerd: "Ook in deze verkenning heeft men tot op heden nog geen vernieuwende beleidsacties bedacht bij diverse toekomstbeelden die (...) vorm hebben gekregen." (ST&O 2000:33). "De directe terugkoppeling van resultaten uit de discussie, dus wat de Provincie, of anderen, doen met de informatie, was lang niet voorzien." (ST&O 2000:32). Ook de vraagstelling van dit onderzoek, die in overleg met de provincie tot stand is gekomen, is uitdrukking van deze wens. De vraag "Kan de provincie Noord-Brabant een lerende organisatie zijn, en kan de provincie leren van de resultaten uit het proces van Brabant 2050." heeft met het aanvankelijke directe doel van Brabant 2050 weinig te maken.

4.2.4 CONCLUSIES

Het toekomstverkenningproces heeft een veelheid aan kennis en kunde opgeleverd. Het doel van deze toekomstverkenning was aanvankelijk in zeer algemene en open termen benoemd. Dat doel was kort en bondig: het stimuleren en ontwikkelen van een breed maatschappelijk debat. Het is zeer waarschijnlijk dat juist die openheid van de doelstelling ertoe heeft geleid dat de spreekwoordelijke duizend bloemen konden bloeien. De kennis en kunde zijn mede daardoor breed uitgewaaid over vier domeinen van het provinciale functioneren: Mens, Organisatie, 8 Beleid en Omgeving.

De kennis en kunde uit Brabant 2050 zijn binnen die domeinen onder te verdelen in inhoudelijke en procesmatige kennis. De procesmatige kennis is met name gericht op de organisatie van een open en interactief proces, waarbij meerdere actoren in verschillende 'settings' en samenstellingen deelnemen. Deze kennis en kunde zijn dan ook duidelijk doelgerelateerd. Een belangrijk deel van de kennis en kunde was echter niet direct gerelateerd aan het doel van de toekomstverkenning, en in die zin "onverwachte" kennis. Met name de inhoudelijke kennis was grotendeels 'spontaan', bijna als neveneffect, tijdens het proces ontstaan.

Toen het maatschappelijk debat goed op gang kwam in die open aanpak, ontstond bij de provincie de wens daar meer mee doen en de diverse vormen van kennis en kunde productief te maken.

Het aanvankelijke doel was zeer open en niet op concrete resultaten gericht, maar gedurende het proces veranderde de doelstelling. Er werd een derde fase gestart waarin de focus werd verschoven naar het inzetten van de kennis en kunde in concrete initiatieven en beleidstoepassingen. Uit de start van de derde fase van Brabant 2050 en de behoefte van de provincie aan dit CRBI-onderzoek, waarvan dit rapport het resultaat is, kan worden afgeleid dat de doorwerking in de provincie, en met name in haar beleid, onvoldoende wordt geacht. Dit roept de vraag op hoe er tot op heden is omgegaan met de kennis en kunde uit Brabant 2050. Hoe werkt dit door in de provinciale organisatie? In paragraaf 4.3 wordt deze vraag centraal gesteld.

4.3 LEREN VAN BRABANT 2050: DE DOORWERKING VAN KENNIS EN KUNDE

4.3.1 INLEIDING

Een tweede manier van leren is het leren in de tweede orde. Hierin staat niet de geleerde kennis centraal, maar de (normatieve) beoordeling daarvan. Tweede orde leren houdt in dat kennis op verschillende manieren kan worden beoordeeld vanuit meerdere perspectieven. In deze paragraaf gaan we na hoe de kennis en kunde die in Brabant 2050 zijn opgedaan, door de provincie Noord-Brabant worden beoordeeld. We doen dat door te onderzoeken of de kennis en kunde uit Brabant 2050 worden opgepakt en ingezet in processen van publieke beleidsvorming en, zo ja, hoe dat dan gebeurt. Door de doorwerking van de kennis en kunde in concrete activiteiten en handelingen in het project Brabant 2050 te bestuderen krijgen we een beeld van de normatieve uitgangspunten en de perspectieven van waaruit de toekomstverkenning Brabant 2050 kan worden gepercipieerd en beoordeeld. Onder de concrete activiteiten van Brabant 2050 vallen de discussiedocumenten en de georganiseerde bijeenkomsten, maar ook de ondersteunende organisatorische structuur van het toekomstverkenningproject en de betrokken medewerkers.

17Q

In deze paragraaf definiëren we enkele uitgangspunten en perspectieven van waaruit het toekomstverkenningproces kan worden beoordeeld. Deze zijn belangrijk omdat uitspraken over Brabant 2050 anders in het luchtledige blijven hangen. Als duidelijk is op welke punten het toekomstverkenningproces wordt beoordeeld krijgen de gesignaleerde pijnpunten, belemmeringen, maar ook de graad van succes, een betekenis. Dit impliceert dat het toekomstverkenningproject Brabant 2050 niet simpelweg slecht of juist zeer succesvol kan worden genoemd. De beoordeling van het project vergt nuancering. Deze nuance wordt bereikt in perspectieven op Brabant 2050 die te maken hebben met de verschillende opvattingen over de rol van de provincie in publieke beleidsvorming en de verschillende opvattingen over de functie van toekomstverkenningen. Vooruitlopend op de resultaten geven we hier reeds aan dat de toekomstverkenning Brabant 2050 anders wordt bekeken vanuit het perspectief van een planvormende provincie, waarin Brabant 2050 een inhoudelijk beleidsinstrument vormt, dan vanuit het perspectief van een provincie die middels een toekomstverkenning op zoek is naar beleidspartners voor gezamenlijke beleidsvorming.

Het onderzoek wordt belemmerd doordat de directe relatie tussen de kennis en kunde en de concrete activiteiten die daarvan het gevolg zouden kunnen zijn, niet altijd kan worden vastgesteld. Is een goed georganiseerde interactieve bijeenkomst in de derde fase van Brabant 2050 nu het resultaat van de ervaringen met de organisatie van interactieve bijeenkomsten in een eerdere fase van het toekomstverkenningstraject, of is het veeleer het resultaat van ervaringen die zijn opgedaan in andere beleidsprojecten binnen of zelfs buiten de provincie? Om een goed ant-

woord hierop te krijgen zijn we afgegaan op de meningen en de indrukken van de betrokken personen, die we vervolgens in andere interviews hebben gecheckt. Op die manier hebben we een betrouwbare analyse kunnen doen van de toekomstverkenning, die vanzelfsprekend af kan wijken van sommige individuele waarnemingen.

In paragraaf 4.3 gaan we allereerst uitgebreid in op de doorwerking van kennis en kunde in de provinciale organisatie. We beschrijven de doorwerking in de domeinen van kennis en kunde die in de vorige paragraaf zijn benoemd, namelijk in domeinen van kennis ten aanzien van beleid, omgeving, mens en organisatie (par. 4.3.2 - 4.3.4). Aangezien de doorwerking in de domeinen 'mens' en 'organisatie' veel raakvlakken bleek te vertonen, worden deze twee domeinen in hun onderlinge samenhang beschreven. Op basis van deze beschrijvingen analyseren we welke uitgangspunten aan deze doorwerking van kennis en kunde uit Brabant 2050 ten grondslag liggen, en geven we aan vanuit welke (verschillende) perspectieven er binnen de provincie Noord-Brabant naar de doorwerking van de kennis en kunde uit Brabant 2050 wordt gekeken (§ 3.5). Tenslotte trekken we enkele conclusies uit het tweede orde leren van het toekomstverkenningproject Brabant 2050 (par. 4-3-6).

4.3.2 DOORWERKING KENNIS EN KUNDE IN PROVINCIALE BELEIDSVORMING

Het toekomstverkenningproces Brabant 2050 werkt op verschillende manieren door in publieke beleidsvorming van de provincie Noord-Brabant (zie figuur 5).

Figuur 5 Doorwerking kennis en kunde Brabant 2050 in provinciale beleidsvorming

Doorwerking kennis en kunde in provinciale beleidsvorming

kennis uit Brabant 2050 is direct inzetbaar in reguliere provinciale beleidsvoeringsprocessen (inhoudelijke kennis)

de ideeën en inhoudelijke kennis uit Brabant 2050 worden direct ingezet in beleidsvoeringsprocessen van andere beleidsactoren (inhoudelijke kennis)

visie en ideeën uit Brabant 2050 belanden via de maatschappelijke omgeving als beleids-issue op de politieke agenda (inhoudelijke kennis)

kennis en kunde uit Brabant 2050 leiden tot een andere organisatie van interne provinciale beleidsprocessen, die daardoor veel minder sectoraal verkokerd worden (procesmatige kennis en kunde)

kennis en kunde leiden tot een andere rol van de provincie, namelijk (procesmatige kennis en kunde)

- i. in de subsidiëring van lokale initiatieven
 - ii. als co-producent van beleid
 - iii. als regisseur van beleid
-

In paragraaf 4.2 is geconstateerd dat de provincie Noord-Brabant in het toekomstverkenningproces Brabant 2050 formeel vooraf niet of nauwelijks de intentie heeft gehad de inhoudelijke kennis door te laten werken. De belangrijkste doelstellingen van zowel de eerste als de tweede fase van het proces waren het initiëren van een maatschappelijk debat en het losmaken van ideeën in de gehele provincie Noord-Brabant. Dit laat onverlet dat gedurende de toekomstverkenning de behoefte ontstond om de inhoudelijke resultaten van het proces in de reguliere provinciale beleidsvoeringprocessen te benutten. Alhoewel formeel aanvankelijk nauwelijks gedachten zijn geformuleerd of concrete stappen zijn ondernomen om de resultaten van Brabant 2050 formeel te koppelen aan andere beleidsvormingstrajecten, blijken inhoudelijke resultaten op drie manieren door te kunnen werken. In reguliere beleidsvoeringprocessen van de provincie (1), in beleidsprocessen van andere actoren (2), en via beleidsprocessen van andere actoren (3).

1. Doorwerking inhoudelijke kennis in reguliere beleidsvoeringprocessen

Rechtstreekse doorwerking van kennis in provinciale beleidsprocessen is zoals gezegd in de toekomstverkenning Brabant 2050 niet formeel georganiseerd. Brabant 2050 kan worden beschouwd als een in beleidsmatig opzicht geïsoleerd proces. Wanneer inhoudelijke visie en perspectieven wel doorwerken in concrete bestuurlijke activiteiten, gaat dit vooral in de vorm van inspiratie uit het Brabant 2050-project.

De aandacht die in Brabant 2050, zowel in het Manifest als in de maatschappelijke debatten die daarop volgden, is besteed aan de kwaliteit van het buitengebied heeft bijvoorbeeld de totstandkoming van het streekplan zeer geïnspireerd. Ook de integrale benadering van toekomstgerelateerde onderwerpen, die in diverse discussies en visies is geplaatst in de driehoek van ecologische, economische en sociaal-culturele overwegingen, is 'doorgesijpeld' in het streekplan. In tegenstelling tot eerdere streekplannen wordt namelijk niet meer enkel aandacht besteed aan de 'harde' bouwkundige, infrastructurele aspecten, maar ook aan de milieukundige en sociale aspecten van ruimtelijke inrichting.

2. Doorwerking in beleidsprocessen van andere beleidsactoren

Door de provincie Noord-Brabant wordt impliciet van Brabant 2050 verwacht dat de toekomstvisies en -beelden, en vooral de discussies die naar aanleiding daarvan ontstonden, op een niet nader te bepalen wijze effect zouden hebben op de beleidsomgeving van de provincie. Allereerst wordt verwacht dat de actoren in de omgeving van de provinciale organisatie de visies en beelden zouden oppikken en deze in hun eigen beleidsprocessen zouden verwerken. Voor wat betreft de directe doorwerking in de beleidsomgeving van de provincie wordt verwacht dat relevante partijen zodanig worden aangesproken of aangespoord door de maatschappelijke debatten over duurzaamheid dat zij zelfstandig initiatieven hiertoe gaan ontwikkelen. Het gaat er de provincie dus om een signaal af te geven, daarmee benadrukkend dat de provincie als volksvertegenwoordigend orgaan, het denken in termen

van toekomst en duurzaamheid belangrijk vindt. Zo heeft de Lokale Agenda 21, een initiatief dat maatschappelijke debatten en projecten over duurzaamheid faciliteert en organiseert voor maatschappelijke organisaties, provincies en gemeenten, het toekomstverkenningproces ervaren als een steun in de rug. "Brabant 2050 heeft Lokale Agenda 21 vleugels gegeven", zo wordt opgemerkt in een van de interviews. Het Provinciaal Welzijnsberaad, maar ook de Brabantse milieufederatie hebben naar aanleiding van het Manifest en de maatschappelijke debatten, waarin aandacht wordt gevraagd voor de duurzame toekomst van Noord-Brabant, hun eigen visies op de toekomst van Brabant geschreven.

3. Doorwerking van Brabant 2050 via de maatschappelijke omgeving

Daarnaast bestond het idee dat er door de toekomstvisies in de omgeving van de provincie debat zou worden losgemaakt dat (op een niet nader te bepalen wijze) uiteindelijk weer via de politieke agenda bij de provincie zelf terecht zou komen. Hoewel het terugdringen van de intensieve veehouderij bijvoorbeeld (het teveel aan varkensstallen en varkensfokbedrijven), met name door de (acute dreiging van de) varkenspest, op de politieke agenda kwam te staan, heeft de aandacht die er in Brabant 2050 aan de kwaliteit van het buitengebied is besteed bijgedragen aan een succesvolle aanpak van de reconstructie van de intensieve veehouderij. Die reconstructie heeft mede dankzij Brabant 2050 ook de steun van de agrariërs.

Hierbij moet worden opgemerkt dat over deze vormen van doorwerking geen formele richtlijnen of overwegingen zijn opgenomen. De inhoudelijke beleidsmatige doorwerking van Brabant 2050 wordt door de direct betrokkenen vaak omschreven in bijzonder vage termen. De veel gehoorde opmerking dat 'de inhoud op de één of andere manier wel zou doorwerken' is in dat licht veelzeggend. In paragraaf 4.4 wordt hier dieper op ingegaan. De doelstellingen van het toekomstverkenningproces Brabant 2050 zijn voornamelijk procesmatig van aard. Het initiëren van maatschappelijk debat, en het losmaken van veel nieuwe ideeën en visies voor de toekomst van de ruimtelijke inrichting van Noord-Brabant, is een expliciete doelstelling van Brabant 2050. Deze procesmatige insteek van het toekomstverkenningproces heeft ertoe geleid dat de huidige en voorgenomen doorwerking van Brabant 2050 dan ook voornamelijk betrekking heeft op het organiseren van creativiteit en ideeën en op het losmaken van een breed maatschappelijk debat. We onderscheiden een tweetal manieren waarop de kennis en kunde van het organisatieproces doorwerken in de provinciale organisatie: intern, door het stimuleren van een ontkokerde aanpak (4), en extern, door het stimuleren van een nieuwe rol van de provincie (5).

4. Doorwerking in integrale aanpak van beleidsprocessen

Een belangrijke spin-off van Brabant 2050 is het besef dat een visie of perspectief op de toekomst een brede, integrale visie vereist op tal van maatschappelijke issues die onderwerp (zouden kunnen) zijn van publiek beleid. Met name in de planning van de ruimtelijke inrichting blijkt dat verschillende sectoren hierin sterke, en soms divergerende, belangen hebben. Een dergelijke integrale benade-

ring kan alleen worden bereikt als zowel binnen als buiten de grenzen van de provinciale organisatie over de sectorale schotten heen wordt gekeken. Dit heeft tot gevolg dat binnen de provinciale organisatie meer contacten en samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tussen de verschillende beleidssectoren. Deze doorwerking heeft een concreet bestuurlijk vervolg gekregen, maar werkt ook door in informele persoonlijke contacten en verbanden. Het vierjaarlijkse streekplan wordt bijvoorbeeld geformeerd door een projectteam met een multidisciplinaire samenstelling. Vanuit verschillende beleidssectoren en diensten zijn medewerkers tot het streekplanteam toegelaten. Alhoewel geen rechtstreeks gevolg van Brabant 2050, geeft het streekplanteam aan de indruk te hebben dat deze projectorganisatie is beïnvloed door de nadruk die er in Brabant 2050 is gelegd op een integrale benadering van toekomstgerelateerde onderwerpen. Minder concreet, maar wellicht sterker in zijn consequenties is de constatering dat binnen verschillende beleidssectoren, mede ingegeven door Brabant 2050, ambtenaren vinden dat zij: 'het niet meer kunnen maken' om in sectoroverschrijdende beleidsdossiers geen contact op te nemen, of afstemming te zoeken, met andere beleidssectoren.

5. Doorwerking in een andere rol van de provincie

Gegeven het feit dat Brabant 2050 in de eerste en tweede fase van zijn bestaan voornamelijk was gericht op de maatschappelijke omgeving, is het niet vreemd te constateren dat de doorwerking in beleidsmatig opzicht ook een procesmatig karakter heeft. In de toekomstvisies en de maatschappelijke debatten van Brabant 2050 is duidelijk naar voren gekomen dat de toekomst van de ruimtelijke inrichting van Noord-Brabant niet door één centrale provinciale actor alleen kan worden vormgegeven. Publieke beleidsvorming inzake de ruimtelijke inrichting, in de meest brede, integrale zin van het woord, wordt gezien als een product van meerdere beleidsactoren, die voor de totstandkoming van de Noord-Brabantse ruimtelijke inrichting van elkaar afhankelijk zijn. De toekomstverkenning in Noord-Brabant heeft in dit opzicht aanleiding gegeven tot een andere rol van de provincie. In tegenstelling tot een meer centrale beleidsbepalende rol, heeft het toekomstverkenningproces Brabant 2050 laten zien dat de provincie ook in een subsidiërende, co-producerende en een regisserende rol een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de ruimtelijke inrichting. Een concrete doorwerking in bestuurlijke activiteiten van Brabant 2050 is het oprichten van een ontwikkelingsfonds voor duurzaamheidsprojecten. Uit dit fonds worden lokale initiatieven en projecten gefinancierd die zich richten op een duurzame toekomst van de provincie Noord-Brabant. Van belang hierin is dat de provincie enige afstand neemt van de materie en andere actoren invulling laat geven aan de toekomst van Noord-Brabant.

De provincie is in de derde fase van Brabant 2050 een project gestart onder de naam 'Brabant Elan', waarin onder andere wordt getracht een aantal criteria te formuleren waaraan deze projecten moeten voldoen, willen zij voor subsidiëring in aanmerking komen. Een dergelijk lokaal initiatief is de poging een deelgebied in Noord-Brabant (De Meijerij) duurzaam zelfvoorzienend te maken, waarbij gebruik wordt gemaakt van de energiebronnen die er in het betreffende gebied aanwezig

zijn. Met name in de maatschappelijke debatten in de tweede fase van Brabant 2050 is het besef ontstaan dat de provincie heel goed in samenwerking met andere partijen publiek beleid kan vormgeven. Deze nieuwe rol, benoemd als vorm van coproductie, komt sterk naar voren in de totstandkoming van het nieuwe streekplan, dat in 2002 in werking zal treden. Dat streekplan bestaat ten opzichte van eerdere streekplannen uit een sterk verkort algemeen gedeelte, dat een globaal beeld geeft van de ruimtelijke ontwikkeling voor de komende 20 jaar en vooral bedoeld is als algemeen toetsingskader. In aanvulling daarop wordt iedere twee jaar een actieprogramma vastgesteld. Dit actieprogramma wordt samengesteld en vormgegeven door diverse partijen waarvan de provincie er één is. Er wordt dus actief samenwerking gezocht met andere overheden (gemeenten), private organisaties, maatschappelijke instellingen en andere partijen.

Ook in sommige beleidsdiensten van de provincie wordt, geïnspireerd door de verschillende samenwerkingsverbanden die in Brabant 2050 zijn ontstaan, steeds vaker samenwerking gezocht met andere partijen. Op kleine schaal gaan enkele beleidsafdelingen tijdelijke samenwerkingsverbanden aan met universiteiten, onderzoeksinstellingen, andere overheden en geïnteresseerde private organisaties. Doel hiervan is om verschillende (toekomstige) technologische innovaties samen verder te ontwikkelen. Dit levert de ontwikkelaars het voordeel van vroegtijdig nadenken over introductie en toepassing, terwijl de provincie de kans krijgt al in 184 een vroeg stadium mee te sturen in toekomstige technologische ontwikkelingen die ----- van maatschappelijke belang zouden kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld het inzetten van automatisch geleid openbaar vervoer.

In een breder verband heeft Brabant 2050 ook aanleiding gegeven tot een meer regisserende rol van de provincie. Daarmee wordt bedoeld dat, net zoals in Brabant 2050 het geval was, de provincie zich onthoudt van vergaande inhoudelijke invulling en bepaling van publiek beleid. In plaats daarvan tracht ze de vorming van het beleid vooral procesmatig te begeleiden. Dit gebeurt soms heel direct als effect van Brabant 2050, bijvoorbeeld door het geven van voorlichting en het aanleveren van 'formats' voor de organisatie van toekomstverkenningen. Het houdt ook in dat de provincie zich inzet om de (mogelijk) relevante partijen bij elkaar te krijgen om gezamenlijk een probleem op te lossen of een bepaald beleid gedefinieerd te krijgen. De provincie heeft bijvoorbeeld enkele gemeenten, zoals bijvoorbeeld Etten-Leur, geadviseerd in het opzetten van een interactief gemeentebreed project dat heeft geleid tot een gemeentelijke toekomstvisie.

In het Brabantse reconstructiebeleid vervult de provincie de rol van regisseur. Zij heeft het voortouw genomen om de verschillende betrokken actoren bijeen te brengen, en stuurt bij waar dat nodig is. Zij heeft haar externe partners in de negen reconstructiecommissies samengebracht om de 'ruimte voor ruimteregeling' (waarbij uit de opbrengst van extra bouwkavels de kosten voor het verwijderen van stallen worden betaald) met inachtneming van de plaatselijke context uit te voeren. Verder voert de provincie ook de regie over het provinciaal reconstructie-

platform dat het proces begeleidt ,en bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, landbouw- en milieuorganisaties.

4.3.3 DOORWERKING KENNIS EN KUNDE IN DE PROVINCIALE ORGANISATIE: MENSEN EN STRUCTUREN

De voor de hand liggende constatering dat kennis en kunde zijn gekoppeld aan mensen en organisaties, blijkt door de provincie Noord-Brabant niet of nauwelijks te worden gemaakt. We hebben eerder gewezen op de sterke provinciale focus op beleidsinhoudelijke, concrete bestuurlijke activiteiten, waardoor minder aandacht is voor de informeel-causale doorwerking in persoonlijke contacten. In de doorwerking van Brabant 2050 gaat het erom de dragers van de kennis en kunde functioneel in de provinciale organisatie in te zetten. Het is van belang daarbij drie typen kennisdragers met hun specifieke kennis en kunde te onderscheiden:

- direct bij Brabant 2050 betrokken medewerkers die ervaring hebben opgedaan met de organisatie van Brabant 2050;
- niet direct bij Brabant 2050 betrokken medewerkers van de provincie die een besef hebben van het belang van een zekere gerichtheid op samenwerking, integrale benadering van vraagstukken en lange termijn denken;
- provincie-medewerkers die niet betrokken zijn en niets weten van Brabant 2050.

Het toekomstverkenningproces Brabant 2050 werkt op verschillende manieren door naar de werknemers en hun onderlinge verbanden binnen de provinciale organisatie (zie figuur 6).

Figuur 6 Doorwerking kennis en kunde Brabant 2050 in de provinciale organisatie

Doorwerking kennis en kunde in de provinciale organisatie	
1.	instellen van een organisatie-onderdeel dat zorgt voor overdracht van kennis en kunde in de organisatie
2.	gebruik van projectmatige multi-disciplinaire werkvormen gericht op integraal te benaderen beleidsonderwerpen
3.	aangaan van structurele en tijdelijke samenwerkingsverbanden met de beleidsomgeving
4.	informerende van collega's over de kennis en kunde die in Brabant 2050 zijn opgedaan
5.	trainen en opleiden van medewerkers in de kennis en kunde die in Brabant 2050 belangrijk bleken (gerichtheid op samenwerking, integrale benadering van vraagstukken en lange-termijndenken)
6.	de socialisatie van medewerkers (ervaren en onervaren krachten samen laten werken)
7.	instellen van een langdurig cultuurverandertraject
8.	komen tot visievorming, het opstellen van een gemeenschappelijk organisatorisch referentiekader
9.	recruterende van personeel dat kennis en kunde die in Brabant 2050 belangrijk zijn gebleken al in zich hebben of beheersen

1. Organisatie-onderdeel voor kennisoverdracht

In de derde fase van Brabant 2050 is in de beleidsdienst Milieu een projectafdeling geplaatst waarin enkele medewerkers, veelal part time, verantwoordelijk zijn voor de doorwerking van de kennis en kunde uit de eerste en tweede fase van het toekomstverkenningproces. De keuze voor een positie van deze projectmatrixorganisatie in de lijn is opmerkelijk, gezien de ambitie om de kennis en kunde uit Brabant 2050 (de gerichtheid op samenwerking en een integrale benadering van vraagstukken) over de organisatie te verspreiden. Hierbij speelt mee dat in het betreffende organisatieonderdeel reeds kennis en ervaring uit eerdere toekomstverkenningen aanwezig was, zowel uit de eerste fasen van Brabant 2050, als uit de Landbouwverkenning. Daarnaast is de dienst Milieu traditiegetrouw 'probleem-eigenaar' van duurzaamheidsvraagstukken.

Desalniettemin is het bijzonder om in de casus Brabant 2050 te moeten constateren dat de organisatorische setting van de doorwerking ten dele afhankelijk was van het vrijwillige aanbod van een beleidsdienst de doorwerking op zich te nemen.

2. Multidisciplinaire werkvormen

De kennis en kunde die in Brabant 2050 zo belangrijk zijn gebleken ten aanzien van toekomstverkenningen van ruimtelijke inrichting, namelijk de gerichtheid op samenwerking, de integrale benadering van vraagstukken en een langetermijndenken, wordt voortgezet en verder ontwikkeld in multidisciplinaire werkvormen. Voordeel hiervan is dat medewerkers hierin gedwongen worden vanuit verschillende invalshoeken integraal naar een beleidsprobleem te kijken. In de provinciale organisatie wordt hiervan bijvoorbeeld gebruik gemaakt voor wat betreft de samenstelling van de projectorganisatie die het streekplan opstelt en de bijbehorende actieprogramma's faciliteert. In andere nieuwe toekomstgerichte projecten (bijvoorbeeld Personenvervoer van Morgen) wordt eveneens gebruik gemaakt van werkvormen waarin vanuit verschillende achtergronden en perspectieven naar een toekomstbeeld van een voorliggend beleidsterrein wordt gekeken.

3. Samenwerkingsverbanden met de beleidsomgeving

Het aangaan van samenwerkingsverbanden met de omgeving is niet enkel een noodzakelijkheid om de nieuwe rollen en functies van de provincie te ondersteunen. De verschillende ervaringen die hiermee zijn opgedaan, in met name de tweede fase van Brabant 2050, hebben aangetoond dat degenen die vanuit de provincie hierbij betrokken zijn geweest meer dan voorheen genegen waren het nut in te zien van een samenwerkingsrelatie met actoren van buiten de provincie. Ook het ontstaan van persoonlijke contacten en netwerken van interne, provinciale medewerkers, en mensen van buiten, bleek van belang te zijn voor de nieuwe rol die de provincie wil spelen, getuige de doorwerking van Brabant 2050 in beleidsmatig opzicht. Hierbij kan worden gewezen op de Strategische Agenda Milieu, Economie en Ruimte, waarin provincie, bedrijfsleven en de Brabantse milieufederatie met elkaar hebben gewerkt aan speerpunten en toekomstbeelden,

waarin allen zich konden herkennen. De betrokkenen hebben elkaar voor het eerst in alle openheid ontmoet in de maatschappelijke debatten van Brabant 2050, hetgeen in persoonlijke contacten en betrokkenheid heeft geleid tot een vorm van samenwerking, die is uitgemond in een strategisch convenant.

4. Informeren van collega's over de kennis en kunde Brabant 2050

Diverse betrokkenen geven aan dat er eigenlijk tot op heden geen uitgebreide informatie is verstrekt over Brabant 2050. Er zijn twee edities van het (extern gerichte) provinciale tijdschrift "Brabant Magazine" verschenen die waren gewijd aan Brabant 2050. Er heeft echter geen duidelijke terugkoppeling van de resultaten en effecten plaatsgevonden naar de provinciale medewerkers. Het feit dat er (nog) geen goede terugkoppeling heeft plaatsgevonden leidt er toe dat het huidige kernteam Brabant 2050 het tot haar taak rekent om de provinciale organisatie te informeren over de resultaten van Brabant 2050. Hierbij gaat het er om te laten zien wat er is bereikt, welke kennis en kunde er zijn gegenereerd en hoe deze momenteel doorwerken in de organisatie. Het onderhavige onderzoek van het CRBI is hiervan een belangrijk onderdeel. Hieruit blijken de kennis en kunde wel langzaam door te sijpelen in de organisatie. Individuele provincie-medewerkers worden geïnformeerd door mensen die bij Brabant 2050 betrokken waren en inmiddels bij andere organisatie-onderdelen zijn gaan werken en daar (al dan niet enthousiast) over hun ervaringen vertellen.

187

5. Trainen en opleiden van medewerkers

De kennis en kunde die in Brabant 2050 belangrijk zijn gebleken, zoals de gerichtheid op samenwerking, een integrale benadering van vraagstukken en een lange termijn denken, is een type kennis dat niet alleen kan worden ontwikkeld door jarenlange praktijkervaring, maar kan worden 'uitgebouwd' in cursussen en trainingen. In dat kader worden verschillende medewerkers binnen de provincie in de gelegenheid gesteld om opleidingen te volgen die het vermogen versterken om te denken in toekomstscenario's en in een integrale benadering van beleidsissues. Zo hebben de begeleiders van de invoering van een systeem dat de kwaliteit van de provinciale bedrijfsvoering moet verbeteren (het zogenaamde INK-model) een cursus op dit terrein gevolgd en zijn anderen getraind in een manier van beleidsvorming aan de hand van scenario's.

6. Socialisatie van medewerkers

Door de medewerkers die direct betrokken waren bij Brabant 2050 te laten samenwerken met andere minder, of geheel niet, betrokken mensen blijkt de kennis en kunde van Brabant 2050 zich te verspreiden. De snelheid waarmee dit gebeurt is laag, hetgeen voornamelijk wordt veroorzaakt door het geringe aantal provincie-medewerkers dat feitelijk betrokken is geweest bij de organisatie van het toekomstverkenningproces. Het inzetten van de ervaring van direct bij Brabant 2050 betrokken medewerkers blijkt een waardevol instrument. Met de procesmatige kennis en kunde uit Brabant 2050 zijn medewerkers ingezet in bijzondere organisatieprojecten, in overkoepelende stafafdelingen, maar ook in reguliere

lijnfuncties. Uit de casus blijkt dat zij in elk van deze functies niet alleen hun functionele ervaring meenemen, maar ook een bepaald enthousiasme.

7. Organisatieverandering

In het zogenaamde INK-model wordt getracht het interne functioneren en de cultuur van de provincie, uitgestrekt over een bepaald aantal jaren, langzaam te veranderen. Het model heeft tot doel de algehele kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. De nieuwe rol die de provincie, in elk geval blijkens de beleidsmatige doorwerking van Brabant 2050, wil spelen is gebaat bij een organisatie die deze nieuwe rol ondersteunt. Alhoewel de invoering van het INK-model niet formeel aanhaakt bij toekomstverkenningproces van Brabant 2050, worden de medewerkers hierin wel bewust gemaakt van de eerder genoemde kennis en kunde die in Brabant 2050 belangrijk zijn gebleken.

8. Gemeenschappelijk referentiekader

Een ander middel om de kennis en kunde uit Brabant 2050 te laten doorwerken in de provincie Noord-Brabant is het opstellen van een gemeenschappelijk referentiekader. In het zogenaamde visie- en missieproject wordt hiervoor een aanzet gegeven. Hierin wordt in algemene bewoordingen aangegeven wat de nieuwe rol van de provincie zou zijn. Hoewel niet direct wordt gerefereerd aan Brabant 2050, wordt de beleidsmatige opstelling die de provincie in Brabant 2050 heeft gekozen

188

^{we}l gereflecteerd in de provinciale visie. Verder is voor de interactieve totstandkoming van de visie expliciet gebruik gemaakt van de netwerken die tijdens Brabant 2050 zijn ontstaan. Het is overigens van belang aan te geven dat het door medewerkers binnen de provincie, maar ook door betrokkenen daarbuiten, niet alleen belangrijk wordt gevonden waar de visie inhoudelijk voor staat, maar ook dat, alleen al, het hebben van een gemeenschappelijk neergeschreven beeld kan dienen als referentiekader. Al komt de toekomstverkenning Brabant 2050 hierin niet naar voren: het wordt belangrijk gevonden dat de leereffecten daarvan zijn neergeslagen in een voor iedereen herkenbaar beeld.

9. Recru tering

Brabant 2050 heeft duidelijk gemaakt dat, zowel intern als extern, de sectorale verkokering moet worden doorbroken. Dat daartoe een bepaalde, op samenwerking gerichte, instelling noodzakelijk is, is in het toekomstverkenningproces duidelijk naar voren gekomen. Dit besef heeft ertoe geleid dat binnen de provincie stappen worden ondernomen om nieuwe mensen aan te nemen die zich een integrale benaderingswijze al hebben eigen gemaakt. Er wordt dan gesproken over het aantrekken van 'strategische capaciteit' en meer 'integralen'.

4.3.4 DOORWERKING KENNIS EN KUNDE IN DE OMGEVING VAN DE PROVINCIE

Het centrale doel van Brabant 2050 was het stimuleren van een brede maatschappelijke discussie in de provincie Noord-Brabant. Het is dan ook niet verwonderlijk

dat het toekomstverkenningproces Brabant 2050 op verschillende manieren doorwerkt in de omgeving van de provincie Noord-Brabant (figuur 7).

Figuur 7 Doorwerking kennis en kunde Brabant 2050 in de provinciale omgeving

Doorwerking kennis en kunde in de provinciale omgeving	
1.	Formele doorwerkingen in beleid en (samenwerkings)structuren. Deze kunnen verder worden onderverdeeld in i. initiatieven in en uit de omgeving, ii. nieuwe netwerken in de omgeving iii. impuls aan bestaande netwerken iv. nieuwe structurele samenwerkingsverbanden van omgeving en provincie v. nieuwe tijdelijke samenwerkingsverbanden van omgeving en provincie vi. impuls aan bestaande samenwerkingsverbanden van omgeving en provincie
2.	Informele doorwerkingen, die betrekking hebben op de houding van de omgeving ten opzichte van de provincie.

1. Formele doorwerking beleid en structuren

Initiatieven in en uit de provinciale omgeving

Tijdens of naar aanleiding van Brabant 2050 zijn er in de omgeving diverse initiatieven tot stand gekomen die direct herleidbaar zijn tot de toekomstverkenning, maar waarbij de provincie geen directe rol heeft vervuld. Wij kunnen (en willen) hier geen uitputtend overzicht van geven, en beperken ons daarom tot enkele illustratieve voorbeelden.

- Het Provinciaal Welzijnsberaad voor Ouderen werd uitgedaagd door het Manifest en heeft daar met de notitie "Investeren in duurzame verwantschappen" een reactie op gegeven.
- Door de vergezichten uit Brabant 2050 werden Brabantse gemeenten geïnspireerd tot het doen van toekomstverkenningen. Zo gingen de projectleiders Brabant 2050 bij het college van Etten-Leur op bezoek ter voorbereiding van de stadsvisie. Overigens concludeerde het Brabantse onderzoeksinstituut PON in '98 dat de gemeentelijke toekomstverkenningen over het algemeen niet aansloten op Brabant 2050.
- Het project Duurzame Driehoek (ook wel Duurzame Meijerij) is een samenwerking van Ecotopia, de Kleine Aarde, Initiatiefgroep Maatschappelijk ondernemen, Innovatieplatform Duurzame Meijerij, Overlegplatform Duinboeren en Stichting Boerenbruiloft. Met financiële steun wordt een reeks van duurzaamheidsprojecten in gezamenlijkheid opgezet en uitgevoerd.
- Geïnspireerd door de Verrassende Ontmoetingen, en met financiële steun van de provincie, hebben het Brabant Business Magazine, de Brabantse Kamers van Koophandel en de Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging een reeks ondernemersdebatten georganiseerd, waarin ondernemers met de benen op

tafel en hun kinderen op schoot spraken over hun wensen en dromen voor de toekomst.

- De Brabantse Milieufederatie heeft naar aanleiding van het Manifest een visie op de toekomst van Brabant geschreven ("Brabant door een groene bril"). Daarin zijn de uitspraken uit het Manifest die het meest prikkelden geselecteerd en met plaatselijke milieugroeperingen besproken en becommentarieerd. Ook de ZLTO werd geïnspireerd en heeft een toekomstvisie geschreven voor de agrarische ondernemer in de markt en in de samenleving.

Nieuwe netwerken in de omgeving

Parallel aan deze nieuwe initiatieven zijn er ook nieuwe netwerken in de omgeving ontstaan, waarbij de provincie niet betrokken is. Het project Brabant 2050 bleek een aanleiding en een platform te zijn voor ontmoetingen van maatschappelijke organisaties. Samenwerking werd ook direct gestimuleerd door de provincie door het instellen van subsidiepotten voor duurzaamheidsprojecten, zoals het Ontwikkelingsfonds 2050, en (later) Leren voor een duurzame samenleving. Hoewel bij de meeste nieuwe netwerken de provincie een rol speelt, is er ook een reeks nieuwe contacten tussen omgevingsactoren ontstaan. Lokale bestuurders spraken bij voorbeeld tijdens de Verrassende Ontmoetingen met vertegenwoordigers van de landbouwsector en merkten tot hun verrassing dat die al heel vooruitstrevend en bewust nadachten over de toekomst van de sector. Milieufederaties en boeren-190--organisaties kwamen in open sfeer met elkaar in gesprek. De kloof tussen het ----- bedrijfsleven en de milieuorganisaties is verkleind door ontmoetingen in discussies over Brabant 2050. Tussen de nieuwe kennissen werd nieuwe kennis uitgewisseld. Hierdoor ontstond er bij het bedrijfsleven meer aandacht voor ecologische duurzaamheid, en bij de milieuorganisaties meer aandacht voor de economische duurzaamheid. Zo ontstond er samenwerking tussen de Brabantse Milieufederatie en het Overlegplatform Duinboeren voor het project 'Streekeigen Vergezichten' waarin nieuwe vormen van samenwerking, en communicatie tussen stad en platteland, worden gezocht in de Loonse en Drunense Duinen.

Impuls bestaande netwerken

Een derde vorm van doorwerking is dat bestaande netwerken een nieuwe impuls kregen; ingeslapen netwerken werden wakker geschud en doelloze netwerken kregen weer een toekomstdoel. Het Provinciaal Overleg Duurzame Ontwikkeling (PODO) is bijvoorbeeld een forum voor maatschappelijke organisaties, waarin vakbonden en milieu-organisaties als Ecotopia en de Kleine Aarde elkaar ontmoeten. Dit overleg is door Brabant 2050 nieuw leven ingeblazen. Er wordt momenteel gewerkt aan duurzaamheidscurricula voor de FNV. Bij de provincie is een subsidie aangevraagd. Voorts wordt opgemerkt dat Brabant 2050 Vleugels' heeft gegeven aan de Lokale Agenda 21 (LA21) in Brabant. LA21 stimuleerde allang de discussie over duurzaamheid, en kreeg door Brabant 2050 een belangrijke steun in de rug. Via het bureau Ecotopia zijn de actieve LA21-gemeenten gekoppeld aan Brabant 2050. Zo werden de LA21-netwerken ingezet voor de Verrassende Ontmoetingen. De Lokale Agenda 21 kreeg ,dankzij de aandacht die Brabant 2050

voor duurzaamheid genereerde, een krachtige vernieuwingsimpuls. Daarnaast was het Manifest Brabant 2050 voor allerlei koepelorganisaties aanleiding om een reeks activiteiten en debatten over de toekomst van de zorg, de jeugd, welstand, vrouwen, economie en dergelijke te organiseren. Vele organisaties reageerden veelal ongevraagd met eigen toekomstvisies, en gaven daarmee ook zichzelf een krachtige nieuwe impuls.

Nieuwe structurele samenwerkingsverbanden van omgeving en provincie Er zijn vele nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan tussen de provincie en haar omgeving na (en naar aanleiding van) Brabant 2050. Aanvankelijk (met name in de eerste fase van het toekomstverkenningproject) richtte men zich vooral op de bestaande netwerken van hoogwaardigheidsbekleders (bijvoorbeeld de 18 Manifestondertekenaars). In de tweede fase werd echter ook nadrukkelijk naar nieuwe verbanden met de samenleving gezocht. Een interessant voorbeeld is de Strategische agenda Milieu, Economie en Ruimte. De provincie, de Brabantse Milieufederatie en de partners in het Sociaal-Economisch Overlegorgaan Brabant (SEOB) hebben in dit convenant toekomstbeelden en speerpunten vastgesteld aangaande de industrie, ruimteverdeling, bedrijventerreinen en bereikbaarheid. Het was voor het bedrijfsleven (vertegenwoordigd in het SEOB) een hele stap om met de milieufederatie in gesprek te raken. De brede betrokkenheid van externe partners was ook voor de provincie een doorbraak.

191

Daarnaast constateren we dat de provincie op verschillende manieren haar eigen externe 'sparring partner' of kritikaster heeft geschapen. Op die manier wordt het leren door de provincie ook extern verankerd. De twee belangrijkste voorbeelden hiervan zijn Telos en de Noord-Brabantse Spiegelcommissie. In het bureau Telos heeft de provincie, samen met een reeks Brabantse kennisinstututen, een externe verankering van kennis van duurzaamheidvraagstukken geschapen. Telos profileert zich nadrukkelijk als netwerkorganisatie, en kan als knooppunt worden beschouwd van het informatienetwerk. Belangrijk doel van Telos is faciliteren en inspireren van het maatschappelijk debat en initiatieven ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van Noord-Brabant. De provincie participeert hierin als een van de partners. Telos presenteert zichzelf nadrukkelijk als luis in de pels van de provincie. De Spiegelcommissie is een commissie van externe, prominente Brabantse bestuurders, die bij het nieuwe bestuursakkoord van de provincie is ingesteld om het provinciaal bestuur bij de verandering van haar houding een spiegel voor te houden. Ook deze nieuwe vormen van samenwerking van omgeving en provincie versterken het besef dat de provincie samen met andere actoren haar beleid kan vormgeven.

Nieuwe tijdelijke samenwerkingsverbanden van omgeving en provincie Met de toekomstverkenningen zocht de provinciale organisatie nadrukkelijk naar nieuwe samenwerkingsverbanden met haar omgeving. Maar niet alle samenwerkingsverbanden waren (bedoeld als) structureel. Rond de toekomstverkenning werd een (al dan niet interactief) proces opgezet waarin politieke, ambtelijke en

maatschappelijke betrokkenen met elkaar in discussie traden over de toekomst. Dit gebeurde veelal op tijdelijke, informele, wijze. Er zijn veel voorbeelden waarin op tijdelijke basis wordt samengewerkt. Van de co-productie aanpak van de toekomstverkenningen is geleerd dat er door tijdelijke samenwerking goede maatschappelijke informatie en feed-back verkregen kan worden. De ideeën voor Verrassende Ontmoetingen werden 'bottom-up' aangedragen. Ook bij een andere Noord-Brabantse toekomstverkenning op het gebied van de ruimtelijke inrichting, de Landbouwverkenning, werd in een interactieve aanpak met 'het veld' overeenstemming bereikt over de belangrijkste lange termijn ontwikkelingen voor de landbouwsector, om daarmee het provinciaal beleid te verbeteren. Van deze ervaringen wordt bijvoorbeeld in het traject "Over Ruimte Gesproken" dankbaar gebruik gemaakt. Dit provinciale traject, dat moet leiden tot een nieuw streekplan, is gestart met een bijeenkomst met ongeveer tweehonderd sleutelfiguren, die vrij uit konden spreken over de problemen en trends van de ruimtelijke inrichting van Brabant. Op basis daarvan is een debatnota geschreven ("Brabant Contrastrijk"), die wederom breed besproken werd. De vorm en de inhoud van het streekplan zijn naar aanleiding van deze discussies verder vormgegeven in "Brabant Uitgelijnd". Vervolgens zijn in een reeks regio-bijeenkomsten gezamenlijk met de omgeving de bouwstenen voor het nieuwe streekplan opgesteld. Daarnaast is er recent een internetdebat gestart waarin geïnteresseerden op interactieve wijze konden reageren op het conceptstreekplan nog voor de formele inspraakprocedure van start ging.

192

Het platform Brabant 2050 was zelf een bijzondere vorm van tijdelijke samenwerking tussen de provincie en haar omgeving. In het platform zaten ongeveer 30 vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke en bestuurlijke organisaties. Op deze manier werd goed gebruik gemaakt van de netwerken en de kennis van deze externen. De provincie stelde zich in het platform Brabant 2050, waarin externen de boventoon voerden, min of meer op als instrument van de omgeving. Er werd samen met externen bekeken wat de provincie moest doen. De ervaring van de omgeving werd zo meegenomen in de provinciale organisatie. In de toekomstverkenningen stond het aanmoedigen van ideeën van onderop, van buiten de provincie, centraal. Door te werken in de vorm van projecten kunnen externe initiatieven door de provincie begeleid worden.

In het project "Brabant Elan", dat deel uitmaakt van de derde fase van het toekomstverkenningproject Brabant 2050, wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk gezocht naar lokale innovatieve projecten op het gebied van duurzaamheid. Het project Brabant Elan is erop gericht de resultaten van de debatten over Brabant 2050 te inventariseren en daaruit alle duurzaamheidsinitiatieven op een rijtje te zetten, hetgeen een lijst van honderdtwintig rijpe en groene projecten opleverde. Het project komt voort uit de constatering dat de vele plannen die in het kader van Brabant 2050 zijn ontwikkeld onvoldoende van de grond komen. In samenwerking met IMSA wordt onderzocht wat daarvan de oorzaken zijn, en wat daar aan te doen valt. Inmiddels zijn uit de reeks 18 projecten geselecteerd die als

meest kansrijk en vernieuwend worden beschouwd. De provincie vervult hierin verschillende rollen, soms stimulerend, soms subsidiërend, soms trekkend. Vrijwel alle projecten dienen tot stand te komen in samenwerking met de omgeving. Per project wordt nadrukkelijk bezien welke positie en rol de provincie daarbij moet innemen.

Een ander nieuw, tijdelijk project was het ambassadeurschap dat de projectleiders van Brabant 2050 vervuld hebben. De projectleiders trokken als 'Ambassadeurs' de provincie en het land in om te spreken en te discussiëren over het Manifest 2050, om op die manier de opgedane kennis en kunde te delen en te vernieuwen.

Het project "Bomen over de toekomst" is een directe voortzetting van Brabant 2050, gestart tijdens de slotmanifestatie op 28 januari 2000. Hierin werken het Brabants Landschap, Omroep Brabant en de Provincie Noord-Brabant samen. Deze samenwerking is gericht op het scheppen van een aantrekkelijk landschap door betere groene 'door-adering' van het Brabants Buitengebied, en het communiceren over de toekomst in TV-presentaties op Omroep Brabant. Zo wordt in iedere deelnemende gemeente (nu circa vijftig) een bosje aangelegd. De deelnemende gemeenten mogen zich vervolgens op ludieke wijze presenteren in een uitzending van Omroep Brabant. De provincie betaalt de kosten, Omroep Brabant levert zendtijd en Brabants Landschap coördineert het project. Het is nadrukkelijk als een reeks incidenten opgezet, waarbij geen bureaucratische structuur moet ontstaan. Er is ook geen gedetailleerd plan opgesteld. Speelsheid staat voorop. Het gaat heel concreet om het planten van bomen, maar moet doorwerken in denken over duurzaamheid. Het gaat om kleinschalige initiatieven die uiteindelijk vanuit Den Bosch een uitwaaiende groene structuur moeten gaan vormen.

Impuls bestaande samenwerkingsverbanden tussen omgeving en provincie. Uiteraard was Brabant 2050 niet de eerste keer dat de provincie de blik op haar omgeving richtte. Het was ook niet het eerste project waarin zij met externen samenwerkte. Een interessante vorm van doorwerking is dat met de toekomstverkenning ook een aantal van die, reeds bestaande (of sluimerende), samenwerkingsverbanden een nieuwe invulling of een nieuwe impuls kregen. Een belangrijke vorm van samenwerking die in de (door)werking van Brabant 2050 werd gehanteerd zijn de subsidierelaties die de provincie aanging met haar omgeving.

Het subsidiëren van projecten die (deels) door externen worden opgesteld en uitgevoerd gebeurde voorheen ook al, maar kreeg een impuls door Brabant 2050. Er kwam bijvoorbeeld een "Vorbereidingsfonds Brabant 2050", en een "Ontwikkelingsfonds 2050". Het Vorbereidingsfonds is een afzonderlijk budget, waarbij de provincie een financiële bijdrage beschikbaar stelt aan toekomstgerichte projecten, die veelal geheel buiten de provincie gestart en uitgevoerd worden. Het Ontwikkelingsfonds biedt financiële steun aan vernieuwende en duurzame projecten die gericht zijn op trendbreuken. Belangrijkste doel hiervan is het vergroten van de flexibiliteit van de begroting en slagvaardig in kunnen spelen op initiatieven van

buitenaf. Zo hebben de Brabantse Milieu Federatie en het Overlegplatform Duinboeren het initiatief genomen tot het project "Streekeigen vergezichten", waarvoor subsidie is gevraagd aan de provincie. Dit project zoekt nieuwe vormen van samenwerking en communicatie tussen stad (burger) en platteland (boer) in het gebied van de Loonse en Drunense Duinen.

Ook de, lang bestaande, maar niet geformaliseerde, samenwerking tussen de provincie en de Brabantse kennisinstituten (Technische Universiteit Eindhoven, Katholieke Universiteit Brabant en de Brabantse onderzoeksinstituten PON en ETIN) kreeg door de instelling van de netwerkorganisatie Telos een bijzonder krachtige impuls. Een ander, zij het specifiek, voorbeeld van een dergelijke hernieuwde samenwerking betreft de Katholieke Vrouwen Organisatie (KVO). Ten tijde van de verzuiling, toen het CDA (toen de KVP) een belangrijke machtsfactor was, bestonden er nauwe en directe banden tussen de KVO en de provincie. Sinds de ontzuiling zijn deze banden verwaterd. Door een Verrassende Ontmoeting is de kennismaking hernieuwd en weet de KVO de provincie weer te vinden. De projectleiders van Brabant 2050 hebben op een aantal vergaderingen van de KVO gediscussieerd over het Manifest. Vervolgens heeft de KVO zelf een reeks debatten over het Manifest en de toekomst van Brabant georganiseerd.

2. Informele doorwerking in houding.

194 - In gesprekken met externen bleek dat zij de doorwerking van Brabant 2050 vooral ----- zagen op het gebied van houding, inspiratie, verwachtingen, interesse, belangstelling, creativiteit en vergezichten. Mensen rond de provincie waren blij verrast door de creatieve manieren die werden gehanteerd. De houding van de omgeving ten opzichte van de provincie is bij sommige actoren veranderd door Brabant 2050. In plaats van zich af te zetten tegen de provincie en haar ideeën, zijn verschillende groeperingen nu meer op gericht om samen met de provincie te bekijken hoe het wèl kan. De provincie is herkenbaarder geworden door de brede en positieve uitstraling van de toekomstverkenning. Brabant 2050 heeft laten zien dat door openheid, door ruimte te geven en niet direct resultaten te eisen, er nieuwe ideeën kunnen ontstaan. Het werd door onze gesprekspartners als een moedige stap gezien om zo open, en zo ver, de toekomst te verkennen. De provincie kwam luisteren in plaats van vertellen.

Dat heeft 'goodwill' voor de provincie gekweekt. Daardoor heeft Brabant 2050 laten zien dat de omgeving gretig bereid is om mee te praten. Er kwam een grote stroom reacties en debatten op gang in de omgeving. In die zin werd de openheid van de provincie beloond. Wat ook door de discussies werd uitgestraald is dat een belangrijk criterium is dat het simpelweg leuk is om te doen. De vrolijke manier waarop de Verrassende Ontmoetingen werden georganiseerd is bijvoorbeeld door de ondernemers 'afgekeken' voor hun ondernemersdebatten.

4.3.5 UITGANGSPUNTEN EN PERSPECTIEVEN

De doorwerking van de kennis en kunde uit het toekomstverkenningproject Brabant 2050 in verschillende kennisdomeinen van de provinciale organisatie geeft aan dat het toekomstverkenningproject door betrokkenen binnen en buiten de provincie zeer verschillend wordt beoordeeld. Om ook in een tweede orde te kunnen leren van Brabant 2050 hebben we deze doorwerking geanalyseerd, om de verschillende perspectieven en uitgangspunten van waaruit Brabant 2050 wordt beoordeeld te kunnen benoemen. Uit het onderzoek blijkt dat opvattingen over Brabant 2050 verschillen naar:

- de rol van de provincie Noord-Brabant in publieke beleidsvorming;
- de kennis en kunde uit Brabant 2050;
- de betekenis van de toekomstverkenning in publieke beleidsvorming.

Op grond hiervan onderscheiden we drie uitgangspunten, drie perspectieven van waaruit in tweede orde wordt geleerd van het project Brabant 2050 en van waaruit deze toekomstverkenning wordt beoordeeld:

- een klassiek-ambtelijk uitgangspunt;
- een modern-ambtelijk uitgangspunt; en
- een modern-experimenteel uitgangspunt.

Figuur 8 Uitgangspunten beoordeling Brabant 2050

Uitgangspunten beoordeling Brabant 2050: tweede orde leren			
klassiek ambtelijk:	publiek beleid	kennis	toekomstverkenning
modern ambtelijk:	regulier in beleidscyclus	inhoudelijk	kennisvergaring
modern experimenteel:	regulier in beleidsnetwerken	inhoudelijk en procesmatig	gezamenlijke kennisvergaring
	nieuwe vormen van beleid	procesmatig	bijeenbrengen van relevante beleidspartijen

Klassiek-ambtelijke uitgangspunt

De eerste grondhouding van waaruit de kennis uit Brabant 2050 wordt beoordeeld noemen we de klassiek-ambtelijke uitgangspunt. Vanuit dit perspectief wordt het toekomstverkenningstraject Brabant 2050 geplaatst in het teken van de interne, reguliere provinciale beleidscyclus. Toekomstverkenningen worden dan gezien als een beleidsproces, waarin de inspanningen erop gericht zijn om beleid en besluitvorming tot stand te brengen (Zouridis 2000). Dat wil zeggen dat Brabant 2050 wordt gezien als instrument in bestaande beleidsvorming op het gebied van de ruimtelijk inrichting van de provincie Noord-Brabant. Vanuit een klassiek-ambte-

lijke uitgangspositie wordt voortdurend gezocht naar mogelijkheden om de kennis uit de toekomstverkenning in te passen in intern provinciaal beleid. De kennis waar het om draait is in dit perspectief voornamelijk inhoudelijk van aard. De focus ligt op de inhoudelijke scenario's, inhoudelijke analyses, opmerkingen en meningen over de concrete inrichting van de provincie Noord-Brabant.

Redenerend vanuit deze klassiek-ambtelijke grondhouding dienen de bij Brabant 2050 betrokken personen, en de daarbij behorende organisatorische constructie, gericht te zijn op het doorspelen van de inhoudelijke kennis uit de debatten en documenten van de toekomstverkenning Brabant 2050. We hebben hierboven aangegeven dat van een formele doorwerking van inhoudelijke kennis in de provinciale organisatie geen sprake is. Althans, daarvan wordt in de openbare documenten geen melding gemaakt. Uit ons onderzoek bleek echter dat op verschillende momenten in het project Brabant 2050 wel degelijk is geprobeerd een kennisinhoudelijke relatie te leggen tussen Brabant 2050 en provinciale beleidsvorming. In de tweede fase van het toekomstverkenningstraject was het bijvoorbeeld de bedoeling dat leden van het Platform (dat het projectbureau Brabant 2050 van input voorzag) gekoppeld zouden worden aan provinciale beleidsmedewerkers.

De gedachte hierachter was dat hierdoor ideeën uit de 'inner circle' van Brabant 196 - 2050, dat buiten de provinciale lijnorganisatie was gesitueerd, meer direct ingang ----- zouden krijgen in provinciaal beleid. In paragraaf 4.4 gaan we dieper in op het mislukken van deze organisatorische constructie.

Modern-ambtelijke uitgangspositie

De tweede grondhouding van waaruit naar de kennis en kunde uit Brabant 2050 kan worden gekeken noemen we de modern-ambtelijke uitgangspositie. Evenals vanuit de eerste, klassiek-ambtelijke, grondhouding wordt het project Brabant 2050 hierin gezien als een beleidsinstrument ten behoeve van de reguliere, provinciale beleidsvorming. Echter, vanuit de modern-ambtelijke uitgangspositie wordt publieke beleidsvorming niet enkel gezien als een voornamelijk exclusieve bezigheid van een centraal overheidsorgaan, in dit geval de provincie. In plaats daarvan wordt provinciale beleidsvorming gesitueerd in een beleidsnetwerk, waarin de provincie voor de totstandkoming en implementatie van provinciaal beleid afhankelijk is van andere partijen. Een toekomstverkenning wordt in dit perspectief beschouwd als een strategisch proces om te komen tot een plan dat op hogere schaal houvast geeft aan de dagelijkse besluitvorming, en tegelijkertijd betrokkenen meeneemt naar een nieuwe toekomst (Zouridis 2000). Dit houdt in dat vanuit een modern-ambtelijke perspectief op het toekomstverkenningproject niet alleen wordt gefocust op de beleidsinhoudelijke kennis, maar ook op de procesmatige kunde en ervaring. Die wordt immers opgedaan in de organisatie van het vergaren van beleidsinformatie in een netwerksituatie.

De modern-ambtelijke uitgangspositie voor de beoordeling van het Brabant 2050-project wordt veelvuldig gekozen, met name door provincieambtenaren. Uit ons onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat sommige provinciale ambtenaren de doorwerking van procesmatige kennis en kunde uit Brabant 2050 voornamelijk (willen) zien in het nieuw te vormen streekplan. Het nieuwe streekplan is een provinciaal instrument van ruimtelijke ordening, dat grotendeels in samenwerking met andere betrokken organisaties wordt vastgesteld. Vanuit dit perspectief wordt ten aanzien van de inhoudelijke kennis, met name in de omgeving van de provincie, verzucht dat het jammer is dat "de provincie niets met de informatie uit alle bijeenkomsten en ontmoetingen doet". Vanuit dit perspectief heerst, net zoals vanuit het klassiek-ambtelijke perspectief, enige teleurstelling over de doorwerking van Brabant 2050. Kennis en kunde uit Brabant 2050 worden beoordeeld op hun functie in de provinciale beleidsvorming en, zoals we eerder hebben geconstateerd, blijkt er van een directe, formele doorwerking vrijwel geen sprake te zijn.

Modern-experimentele uitgangspositie

De derde grondhouding van waaruit kennis en kunde uit Brabant 2050-project worden beoordeeld, noemen we de modern-experimentele uitgangspositie. Vanuit dit perspectief is het Brabant 2050-project ingezet om procesmatige kennis, kunde en ervaring te verwerven met het ontwikkelen van, en experimenteren met, nieuwe vormen van sturing en beleidsvorming. Toekomstverkenningen worden dan vooral beschouwd als een communicatief proces, waarbij de verkenning tot stand komt in gesprekken tussen mensen (Zouridis 2000). Redenerend vanuit het modern-experimentele uitgangspunt wordt het toekomstverkenningproject Brabant 2050 niet gezien als een provinciaal beleidsinstrument, maar als een gezamenlijke kans om zoveel mogelijk relevante partijen bij gemeenschappelijke beleidsvorming te betrekken. Het modern-experimentele uitgangspunt zegt dus ook iets over de manier waarop publieke beleidsvorming wordt gezien. In deze visie is beleidsvorming niet in hoofdzaak de taak van de provincie. De provincie is in dit perspectief daarentegen op zoek naar nieuwe rollen en gedaanten, waarin de provinciale taken vooral kaderstellend en regisserend zijn.

In dit kader moet worden gewezen op de ervaringen die tijdens het toekomstverkenningproject zijn opgedaan met de organisatie van diverse ontmoetingen tussen beleidsactoren die elk op hun eigen manier te maken hebben met de ruimtelijke inrichting van Noord-Brabant. Door velen van hen wordt aangegeven dat deze ontmoetingen en bijeenkomsten alleen al hebben geleid tot nieuwe of hernieuwde, structurele of tijdelijke samenwerkingsverbanden, waarbij de provincie niet altijd perse betrokken is. De provincie heeft geconstateerd dat in haar omgeving veel lokale initiatieven en activiteiten op het gebied van een (duurzame) ruimtelijke inrichting worden ontwikkeld. Het experimentele karakter van de modern-experimentele uitgangspositie voorkomt blijkbaar dat er sprake is van teleurstelling, hetgeen niet verwonderlijk is, gegeven het feit dat kennis en kunde niet perse moeten worden gebruikt in bestaande reguliere vormen van beleid.

Verloop en wisseling uitgangsposities

Doordat de beoordeling van het toekomstverkenningproject plaats vindt vanuit verschillende uitgangsposities, kunnen we veel van de uitspraken over Brabant 2050 beter begrijpen. Het is belangrijk daarbij te beseffen dat de gedefinieerde uitgangsposities niet absoluut en statisch zijn. Ten eerste blijkt dat het verloop van de perspectieven op het Brabant 2050-project te maken heeft met de verschuiving van de aard van de activiteiten in de toekomstverkenning. Veel betrokkenen beschouwden het project in de eerste fase immers als elitair, afstandelijk en centralistisch. Toen in de tweede fase veel meer actoren uit de omgeving van de provincie werden betrokken bij de toekomstverkenning, veranderde deze opinie. Daarnaast blijkt dat veel betrokkenen binnen en buiten de provincie een bepaalde ambivalentie vertonen ten aanzien van de drie perspectieven. Dat wil zeggen dat zij, al naar gelang de situatie, wisselende, of zelfs meerdere, uitgangsposities aanhouden. Zo komt het voor dat ambtenaren voor wie Brabant 2050 een duidelijk experimentele signatuur heeft toch ijveren om de procesmatige kennis te laten doorwerken in een regulier provinciaal beleidsproces, onder het spreekwoordelijke motto dat "er toch brood op de plank moet". Dit verloop in uitgangspositie kent twee richtingen. We identificeren twee groepen mensen (figuur 9).

Figuur 9 Verloop uitgangsposities beoordeling Brabant 2050

198

Verloop uitgangsposities beoordeling Brabant 2050	
De teleurgestelden:	van modern-experimenteel naar modern/ klassiek-ambtelijk
De realo's:	van modern-ambtelijk naar modern-experimenteel

In de eerste richting heeft Brabant 2050 te maken met mensen die blanco, onbevooroordeeld, maar ook zonder precieze doelstellingen, het Brabant 2050-project hebben gevolgd en er na verloop van tijd achter komen dat de doorwerking naar de provinciale beleidsvorming niet of nauwelijks geregeld is. Veel van de 'teleurstelling' ten aanzien van Brabant 2050 is hiertoe te herleiden. In de tweede richting vinden we de mensen die aanvankelijk de hoop hadden dat de resultaten van de toekomstverkenning wel zouden doorwerken in regulier provinciaal beleid, maar gedurende de rit hun verwachtingen temperden, en het project allengs gingen zien als een bijzonder experiment.

4.3.6 CONCLUSIES

Concluderend kunnen we stellen dat het toekomstverkenningproject niet alleen veel kennis en kunde heeft opgeleverd (zie par. 4.2), maar ook dat er op verschillende manieren naar deze kennis en kunde wordt gekeken. Zowel de teleur-

stellingen ten aanzien van de betekenis van Brabant 2050 voor de reguliere beleidsvorming, als de tevredenheid over het project als experiment in de zoektocht naar nieuwe vormen van sturing, vinden hun basis in verschillende uitgangsposities van waaruit Brabant 2050 wordt beoordeeld. Vanuit een tweede orde van leren is het belangrijk deze perspectieven te onderscheiden. In deze paragraaf hebben we aangegeven dat er drie uitgangsposities bestaan van waaruit betrokkenen binnen en buiten de provincie aankijken tegen het project Brabant 2050. Deze drie uitgangsposities zijn gebaseerd op de constatering dat verschillend wordt aangekeken tegen:

- de rol van de provincie Noord-Brabant in publieke beleidsvorming;
- de kennis en kunde uit Brabant 2050;
- de betekenis van de toekomstverkenning in publieke beleidsvorming.

Op basis hiervan zijn de volgende drie uitgangsposities gedefinieerd:

- klassiek-ambtelijk;
- modem-ambtelijk;
- modem-experimenteel.

Tenslotte hebben we aangegeven dat er een zekere ambivalentie bestaat in de uitgangsposities. Al naar gelang de situatie of de fase van het project, wordt Brabant 2050 vanuit een ander perspectief beoordeeld. De complexiteit wordt vergroot door de constatering dat er een bepaald verloop aanwezig is in de meningsvorming, en daarmee in de manier van leren van de toekomstverkenning. Wel kan een bepaald patroon in het verloop in uitgangspositie worden geconstateerd, namelijk:

- van modem-experimenteel naar modern-/ klassiek-ambtelijk;
- van modem-ambtelijk naar modem-experimenteel.

Het feit dat het succes en falen van het project Brabant 2050 afhankelijk is van de uitgangspositie van de beoordelaar maakt het mogelijk daarvan beter te kunnen leren. In deze paragraaf zijn we ingegaan op verschillende kritieke (beslis)punten die cruciaal waren in het toekomstverkenningproject. Daarvan hebben we aangegeven dat de kritiek die gedurende het traject werd geleverd goed te begrijpen is uit het perspectief dat de betreffende kritikaster hanteert. We hebben aangetoond dat het mislukken, danwei het slagen, van Brabant 2050, in meerdere opzichten, zowel waar, als onwaar, kan worden genoemd. Duidelijk is geworden dat een lerende organisatie attent moet zijn op fundamentele verschillen in perceptie. Deze blijken een sterke invloed te hebben op het leerproces.

4.4 LEREN LEREN VAN BRABANT 2050: DE PROVINCIE ALS LERENDE ORGANISATIE

4.4.1 INLEIDING

Ondanks de rijkdom aan kennis en kunde die in het toekomstverkenningstraject Brabant 2050 is opgedaan, wordt zowel binnen als buiten de provincie aangegeven dat nog veel waardevolle kennis en kunde zijn "blijven liggen". Daarmee wordt gesuggereerd dat de provincie en andere actoren minder hebben geleerd van Brabant 2050 dan mogelijk zou zijn geweest. Dit roept vragen op over de organisatie van het leerproces van de provincie Noord-Brabant. Het leren van een leerproces dat een persoon of een organisatie heeft doorgemaakt noemen we het derde orde leren: het zogenaamde 'leren leren'. Dit houdt in dat gekeken wordt naar de manier waarop het leren in eerste en tweede orde is georganiseerd, en vooral naar hoe daar vervolgens mee wordt omgegaan. Vertaald naar het project Brabant 2050 houdt dit in dat we het leerproces van de toekomstverkenning transparant maken.

Vanuit een derde orde leren geven we aan dat kennis en kunde, als die eenmaal als zodanig zijn opgemerkt, per definitie onderdeel uitmaken van een leerproces. In organisaties zoals de provincie Noord-Brabant kunnen echter verschillende leer-
200 processen worden onderscheiden. Voor de provincie en het leerproces ten aanzien
----- van Brabant 2050 onderscheiden we enerzijds een formeel-direct leerproces, waarin kennis en kunde officieel door de organisatietop of in documenten worden herkend als leereffect van het toekomstverkenningproject. Anderzijds constateren we een leerproces waarin geleerde kennis niet formeel wordt herkend en gezien, maar wel 'doorsijpelt' in de organisatie via de informele kanalen.

De eerste vraag die hierbij opkomt is waarom kennis niet formeel wordt herkend of gezien. In de eerste orde van leren is hiervoor een belangrijk hulpmiddel ontworpen. Kennis in de eerste orde van leren wordt namelijk vaak afgezet tegen een eerder bepaalde doelstelling of verwachting. We zullen aangeven dat het open karakter van de doelstelling(en) van het Brabant 2050-project er mede toe heeft geleid dat in het leerproces daarvan niet precies duidelijk was welke kennis en kunde de toekomstverkenning zou moeten opleveren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de leereffecten wellicht anders, en mogelijk beperkter, zouden zijn geweest als de doelstellingen van Brabant 2050 scherper omschreven waren (alhoewel dit weer strijdig zou zijn met het karakter van Brabant 2050).

Een tweede vraag die opborrelt heeft te maken met het leren in tweede orde. Hoe kan het zijn dat kennis en kunde wel in de provinciale organisatie aanwezig zijn, worden herkend door provincieambtenaren en betrokkenen buiten de provincie, maar vrijwel niet worden opgemerkt door de organisatie zelf, en niet doorwerken in officiële documenten en statements? Het antwoord op deze vraag wordt gevonden in de definiëring van uitgangsposities van waaruit kennis en kunde worden

beoordeeld. We hebben in de voorgaande paragraaf aangegeven dat er verschillende uitgangspunten zijn van waaruit kennis en kunde worden beoordeeld. Aan de hand daarvan gaan we in deze paragraaf na waarom sommige kennis wel en andere kennis niet formeel wordt opgepakt. Het blijkt dat de veranderende positie van de provincie in processen van beleidsvorming hierin een belangrijke rol speelt.

In deze paragraaf beschrijven we eerst de formeel-directe en de informele leermechanismen waarmee de provincie Noord-Brabant leert van het project Brabant 2050 (par. 4.4.2). Met behulp van deze kennis gaan we dieper in op de kennis en kunde die is blijven liggen. Eerst gaan we na hoe de provincie kan leren van het eerste orde leren van Brabant 2050 en beantwoorden we de vraag waarom sommige kennis wel en andere kennis niet is opgemerkt (par. 4.4.3). Vervolgens gaan we dieper in op de normatieve oorzaken voor het verschil tussen het formele en informele leren van de toekomstverkenning. Dan behandelen we het vraagstuk waarom vanuit het ene uitgangspunt wel expliciet wordt geleerd van Brabant 2050 en vanuit het andere uitgangspunt kennis 'blijft liggen' (par.4.4.4). We sluiten af met conclusies, waarbij we ingaan op de vraag hoe verschillende uitgangspunten kunnen worden beoordeeld tegen de achtergrond van een provincie die op zoek is naar een andere rol in processen van publieke beleidsvorming (par 4.4.5).

4.4.2 LEREN VAN BRABANT 2050: TWEE LEERMECHANISMEN

201

Leren van Brabant 2050 impliceert dat de provincie gebruik maakt van de kennis en kunde die gedurende het proces worden opgedaan en deze expliciet inzet in volgende activiteiten of fasen van de toekomstverkenning. De wijze waarop kennis en kunde uit Brabant 2050 worden opgedaan, maar vooral de wijze waarop daar mee wordt omgegaan, verschilt per procesfase. Deze verschillen hebben, met name tussen de eerste en tweede fase, betrekking op de manier waarop kennis wordt opgemerkt, geopenbaard en vervolgens wordt verspreid over de betrokken partijen.

In de eerste fase van de toekomstverkenning Brabant 2050 werden veel kennis en kunde openbaar gemaakt in de eerder genoemde discussiedocumenten, die vrijelijk beschikbaar waren, en werden verspreid onder een relatief omvangrijke groep Noord-Brabantse bestuurders. In de tweede fase, waarin maatschappelijke debatten en bijeenkomsten werden georganiseerd, bleken de kennis en kunde die in deze bijeenkomsten naar boven kwamen door de provincie wel globaal te worden vastgelegd in een aantal verhalende verslagen. Deze verslagen werden echter niet of nauwelijks binnen de provincie verspreid, zodat de inhoudelijke kennis, maar ook de procesmatige ervaring beperkt bleef tot de kleine groep provincieambtenaren die de bijeenkomsten organiseerden en de degenen die bij de betreffende bijeenkomsten aanwezig waren.

Uit de paragrafen 4.2 en 4.3 destilleren we twee typen leerprocessen die we bij de provincie Noord-Brabant in Brabant 2050 hebben kunnen constateren. We be-

noemen deze als het formeel-directe en het informeel-indirecte leermechanisme. In het onderstaande schema worden de verschillen weergegeven.

Figuur 10 Twee typen leerprocessen

Formeel-direct leren "kennis wordt geïnjecteerd"	Informeel-indirect leren 'kennis sijpelt door'
<ul style="list-style-type: none"> • kennis wordt geëxpliciteerd; • kennis wordt functioneel; • kennisbron wordt benoemd; • kennis wordt verspreid. 	<ul style="list-style-type: none"> • kennis blijft impliciet; • kennis blijft onbenut; • kennisbron blijft onbenoemd; • kennis blijft geconcentreerd.

Een terugkerend geluid, zowel van binnen als buiten de provinciale organisatie, is dat veel kennis 'is blijven liggen'. In het licht van de lerende organisatie wordt hiermee niet bedoeld dat er geen kennis en kunde binnen de organisatie aanwezig zijn. Integendeel, Brabant 2050 blijkt een bijzonder rijk project te zijn waarin veel kennis en ervaring is opgedaan, zoals blijkt uit paragraaf 4.2 en 4.3. De stelling dat kennis blijft liggen wil zeggen dat de kennis die er is niet wordt gezien, en onbenut blijft voor het vervolg van Brabant 2050 of voor andere activiteiten van de provincie. Desgevraagd geven betrokkenen aan dat de verwachting was dat de kennis uit Brabant 2050 "op de een of andere manier wel door zou werken in de provinciale organisatie". Dit leerproces, het 'doorsijpelen van kennis', heeft zowel betrekking op inhoudelijke als op procesmatige kennis.

202

Voor beide typen kennis en kunde geldt dat de provincie Noord-Brabant voornamelijk informeel-indirect heeft geleerd. Formeel-direct is er, mede doordat er geen expliciet leerdoel aan de toekomstverkenning ten grondslag lag, veel minder geleerd. Immers, de ideeën en de concepten ten aanzien van de integraliteit en samenhang van verschillende beleidsissues in de ruimtelijke inrichting van Noord-Brabant, maar ook de ervaring die is opgedaan in de organisatie van interactieve bijeenkomsten blijven grotendeels onbenoemd. Een uitzondering hierop is het project Brabant Elan dat deel uitmaakt van de derde fase van Brabant 2050, waarin gezocht wordt naar criteria waarmee innovatieve duurzaamheidsprojecten succesvol kan worden vormgegeven. Echter, ook hier is het maar de vraag in hoeverre de betreffende projecten een correlatie vertonen met activiteiten in de eerste en tweede fasen van het toekomstverkenningproject Brabant 2050.

Het merendeel van de kennis uit Brabant 2050 blijft dus impliciet en grotendeels onbenut. Het heeft tot gevolg dat het leerproces van Brabant 2050 in de provincie zich zeer langzaam voltrekt. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de betreffende kennis en kunde beperkt blijven tot een zeer kleine groep provinciale medewerkers. Doordat veel kennis en kunde onbenoemd blijven, en er voornamelijk weinig tot geen pogingen zijn gedaan om de rest van de provinciale organisatie over Brabant 2050 te informeren, blijft de kennis zeer geconcentreerd binnen de

provincie aanwezig. Alleen doordat de betreffende medewerkers binnen de provincie van baan veranderen, en zij in hun persoonlijke contacten kunnen overbrengen wat ze in Brabant 2050 hebben geleerd, sijpelt deze kennis langzaam door in de provinciale organisatie.

In dit verband moet worden opgemerkt dat ook de onderzoeksactiviteiten ten behoeve van de voorliggende rapportage bijdragen aan het lerende effect van Brabant 2050 binnen de provincie. We bedoelen daarmee de expertmeeting waarin verschillende direct en indirect bij Brabant 2050 betrokken personen aanwezig waren, maar bijvoorbeeld ook provincie-medewerkers die in het geheel niet bij de toekomstverkenning betrokken waren. Ook de bijeenkomsten die het bureau IMSA organiseert, in het kader van het eerder genoemde Brabant Elan, en waarbij steeds zowel provincie-medewerkers als vertegenwoordigers van organisaties en instanties buiten de provincie betrokken zijn, hebben een dergelijk lerend effect.

Naast de jobrotatie van direct betrokken medewerkers bij Brabant 2050 naar andere banen binnen de provinciale organisatie bestaat een ander belangrijk leermechanisme. Zoals we in 4.2 en 4.3 hebben aangegeven, blijkt de toekomstverkenning Brabant 2050 voor veel organisaties, afdelingen en personen, binnen en buiten de provincie, een inspiratiebron te zijn geweest voor tal van activiteiten. Meermaals hebben we gewezen op de totstandkoming van het streekplan in samenwerking met externe actoren. Het streekplanteam geeft aan dat er weliswaar geen sprake is van een formeel-directe doorwerking van Brabant 2050 in haar werkzaamheden, maar wel dat zij zich geïnspireerd voelt door concepten als de beleidsmatige samenhang en een integrale benadering van de ruimtelijke inrichting. Deze inspiratie strekt zich uit tot buiten de grenzen van de provinciale organisatie, zoals bijvoorbeeld in de verwachtingen die de provincie Noord-Brabant heeft gewekt ten aanzien van samenwerking met externe beleidsactoren.

4.4.3 LEREN VAN EERSTE ORDE LEREN: OPGEMERKTE EN ONOPGEMERKTE KENNIS

Hamvraag

Hoe kan het dat er wel door individuele provincieambtenaren en mensen buiten de provinciale organisatie wordt geleerd, terwijl daarvan weinig doorwerkt in de bestuurlijke top en documenten? Hoe is het mogelijk dat een professioneel georganiseerd toekomstverkenningproject als Brabant 2050 zo veel leereffecten heeft losgemaakt die vervolgens in de eigen organisatie slechts doorwerken als bron van inspiratie en van 'mond-tot-mond'? In deze paragraaf geven we een antwoord op deze vragen door te leren van het leerproces in eerste orde. Dat wil zeggen dat we zijn nagegaan welke kennis volgens de betrokkenen binnen en buiten de provincie is 'blijven liggen', en vooral hoe het mogelijk is dat kennis en kunde niet worden 'gezien'. We hebben onderzocht welke specifieke kennis en kunde uit Brabant 2050 niet formeel-direct worden herkend, maar volgens betrokkenen binnen en

buiten de provincie wel worden gezien als cruciale leereffecten. Het is belangrijk op te merken dat het daarbij gaat om leereffecten die nuttig zouden kunnen zijn in de huidige, derde fase van de toekomstverkenning Brabant 2050. We hebben deze leereffecten onderverdeeld in de vier domeinen van kennis:

Mens

- Veel kennis en ervaring zijn aanwezig bij slechts een kleine groep mensen. Er is nonchalant en soms zelfs slordig omgesprongen met (kennis en kunde van) deze direct betrokken medewerkers bij Brabant 2050. Het is van belang om deze medewerkers beter doordacht in te zetten in de provinciale organisatie.
- Onorthodoxe mensen, creatieveilingen met wilde ideeën, zijn erg belangrijk geweest voor het project en moeten gekoesterd en gestimuleerd worden. Dat is tot nog toe onvoldoende gebeurd.
- Het is nodig een leercultuur in de provincie aan te brengen die is geënt op openheid, bereidheid tot leren en afleren, experimentele houding, dialoog, en tolerantie van fouten. Bestuurders en managers moeten bereid zijn risico's te nemen, en medewerkers te steunen, zodat er van fouten geleerd kan worden. Vooralsnog wordt te krampachtig met geleerde kennis en kunde omgegaan.

Organisatie

- Voor de doorwerking van Brabant 2050 moet meer gewicht in de schaal 204- worden gelegd dan tot nu toe is gebeurd. Hiertoe worden verschillende ----- alternatieven geopperd, waaronder het instellen van een apart en bevoegd organisatieonderdeel, bemest door ambtelijke zwaargewichten.
- Voor omvangrijke vernieuwende processen zijn politiek-bestuurlijke steun en draagvlak onontbeerlijk gebleken, vooral voor het vrijmaken van capaciteit om opgedane leerervaringen in de provinciale organisatie te laten door werken: dit bleek een 'bottle-neck' in het project Brabant 2050.

Beleid en Omgeving

- Een toekomstverkenning is nodig om het beleidsproces los te maken van politieke afhankelijkheid. De extreem lange termijn van de toekomstverkenning Brabant 2050 overbrugt verschillende (ook politieke) belangen.
- Het is noodzakelijk gebleken om steeds opnieuw impulsen te geven om een toekomstverkenningproject als Brabant 2050 voort te zetten. Media-aandacht, politiek momentum, enthousiasme en commitment blijken een korte houdbaarheid te kennen, waardoor beleidsprocessen stranden.
- Externe druk is een uitstekend middel om beweging in een organisatie te creëren. Die externe druk komt wel altijd van buiten, maar kan soms bewust georganiseerd of gebruikt worden.

Deze opsomming betreft kennis en kunde die zijn opgedaan in Brabant 2050 en in de provinciale organisatie beschikbaar zijn, maar waar weinig tot niets mee is gedaan in het verloop van het toekomstverkenningproject Brabant 2050. Gerede-neerd vanuit de eerste orde van leren, is leren een proces waarin kennis en kunde

'zoals ze zijn', dus relatief onbevooroordeeld, worden opgemerkt, opgenomen en gebruikt in andere activiteiten. Te stellen dat niet wordt geleerd van Brabant 2050, houdt in de eerste orde dan ook in dat de geleerde kennis en kunde niet worden gezien. Voor de provincie Noord-Brabant geldt dat inderdaad de kennis en kunde uit de toekomstverkenning organisatiebreed gewoonweg niet bekend zijn. Dit wijst niet perse op een gebrek aan scherpzinnigheid, maar wel op een gebrek aan kennisdeling. Het kan ook wijzen op een gebrek aan interesse aan de zijde van de ambtelijke top van het provinciale overheidsapparaat voor de leerprocessen binnen de provincie.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat Brabant 2050 een project is met een open karakter. Van het begin af aan zijn de doelstellingen van de toekomstverkenning erg algemeen geformuleerd. Dit betekent dat er in het geval van Brabant 2050 geen kader was waarbinnen doelgericht gezocht kon worden naar geleerde kennis of kunde. Door betrokkenen wordt er op gewezen dat dit niet perse een negatief aspect is. Immers door het ontbreken van specifiek geformuleerde doelstellingen was er veel ruimte beschikbaar om het toekomstverkenningproject op te zetten en te experimenteren met verschillende vormen van sturing en kennisvergaring. We gaan hier in de volgende paragraaf nader op in. Het is op deze plaats belangrijk aan te geven dat een dergelijke open benadering blijkbaar wel extra oplettendheid van de organisatie vergt. Door het ontbreken van een leidraad kunnen kennis en kunde in een dergelijk open proces immers overal opduiken, en soms doorwerken.

Illustraties

In het kennisdomein Mens lijkt met name de geconcentreerde kennis bij een kleine groep mensen een punt van aandacht voor het leren in eerste orde. Kijkend naar het leerproces dat de provincie in dit opzicht heeft doorlopen lijkt een forse verspreiding van de kennis van Brabant 2050 een belangrijk aandachtspunt. In meer algemene zin is het belangrijk dat bij grote projecten, die mogelijk de provinciale organisatie over de gehele breedte zouden moeten of kunnen beïnvloeden, de interne communicatie beter wordt georganiseerd. Een communicatieplan ligt dan erg voor de hand. Ook de organisatie van Brabant 2050 had aanvankelijk plannen om een intern communicatieplan op te stellen. De, blijkbaar beperkte, capaciteit binnen de provincie verhinderde dit echter.

In het domein Beleid en Omgeving is geleerd dat er steeds een stimulans nodig is om een groot toekomstverkenningstraject als Brabant 2050 in beweging te houden. Nu is gebleken dat tussen de verschillende fasen van Brabant 2050 het project enigszins stagneerde. Na de eerste fase waarin het voornamelijk draaide om enkele discussiedocumenten duurde het enige tijd alvorens werd besloten een vervolg te geven aan de toekomstverkenning. De verschillende maatschappelijke discussies die in de tweede fase werden georganiseerd, zijn vervolgens nauwelijks gevoed door documenten als het Manifest Brabant 2050. Er zou verwacht kunnen worden dat een dergelijke stagnatie tussen de tweede en derde fase niet meer voor zou komen. Niets bleek minder waar. Er zat ruim een halfjaar tussen het einde van de

tweede en het begin van de derde fase. Door diverse betrokkenen werd aangegeven dat aandacht en betrokkenheid van de provincie belangrijk zijn, omdat daarmee gewicht wordt gegeven aan het project. Verschillende lokale actoren bleken bijvoorbeeld teleurgesteld te zijn omdat de verwachtingen die de provincie in de tweede fase had gewekt (in termen van mogelijke samenwerking en subsidiëring van lokale initiatieven) niet of pas na lange tijd werden omgezet in concrete acties.

De pauze tussen de verschillende fasen heeft niet alleen te maken met een trage politieke besluitvorming over de voortzetting van het proces, maar ook met ambtelijk-organisatorische perikelen. Het argument dat geen capaciteit beschikbaar was voor de doorwerking van Brabant 2050, zodat de leereffecten in de organisatie konden indalen, wordt door sommige geïnterviewden tegengesproken. Het verschil in beoordeling van het Brabant 2050-project en met name van de betrokkenheid van het provinciale ambtelijke apparaat speelt hierbij een belangrijke rol. Dit maakt onderdeel uit van het leren van Brabant 2050 in tweede orde, waar we in de volgende paragraaf op ingaan.

4.4.4 LEREN VAN TWEEDE ORDE LEREN". TO SEE OR NOT TO SEE

Bestuurlijke ambivalentie

Brabant 2050 is, en wordt, binnen en buiten de provincie, heel verschillend beoordeeld. In het ambtelijk apparaat van de provincie wordt enerzijds aangegeven dat men te weinig bij het toekomstverkenningproces betrokken is en, als resultaat daarvan, te weinig van de geleerde kennis en kunde van Brabant 2050 heeft meegekregen. Anderzijds is op diverse momenten in het toekomstverkenningproces door de projectorganisatie van Brabant 2050 medewerking gevraagd aan verschillende leden van het ambtelijk apparaat die daarin niet mee konden gaan omdat zij (of hun superieuren) prioriteit gaven aan andere taken en derhalve te weinig capaciteit hadden voor medewerking aan Brabant 2050. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de mislukte koppeling van leden van het Platform in de tweede fase van het project aan individuele provincied medewerkers.

Een vergelijkbare ambivalentie kan ook worden geconstateerd in de waardering van de politiek-bestuurlijke aandacht voor Brabant 2050. Waar in het toekomstverkenningproject met opzet een zeer lange termijn werd aangehouden om over de huidige politieke en andere belangen heen te kunnen springen, blijkt dezelfde politieke aandacht en steun op korte termijn van cruciaal belang voor het slagen het project. Ook de ervaring, na twee fasen van Brabant 2050, dat een zware organisatorische inbedding noodzakelijk is om de rijkdom in kennis en kunde te kunnen laten indalen in de provinciale organisatie, staat vrijwel haaks op de langdurige ambtelijke discussie over de organisatorische plaats van de projectorganisatie van Brabant 2050 in de derde fase. Met name het feit dat de organisatie uiteindelijk is geplaatst bij een provinciale dienst in de lijnorganisatie, en vooral dat deze plaatsing voor een groot deel afhankelijk was van de welwillendheid van de

betreffende directeur en medewerkers, staat in schril contrast met de ervaringen die niet alleen de direct betrokkenen, maar ook andere personen binnen en buiten de provincie hebben met de doorwerking van kennis en kunde uit het project.

Verschillende percepties

Het is belangrijk nog eens te herhalen dat het 'blijven liggen' van deze kennis en ervaringen, zowel binnen als buiten de provincie, cruciaal wordt geacht voor de voortgang en het slagen van het toekomstverkenningproject. Dit maakt de vraag waarom de betreffende kennis en kunde niet is opgepakt des te prangender. Het idee dat een groot deel van de kennis en kunde uit Brabant 2050 zijn 'blijven liggen' wil zeggen dat de betreffende kennis en kunde niet formeel in documenten of door de bestuurlijke top als leereffect worden herkend. In een tweede orde van leren wordt deze situatie verklaard doordat verschillende mensen vanuit een verschillend perspectief naar het proces van Brabant 2050 kijken, waardoor ze sommige kennis en kunde wel percipiëren en andere niet. Er zijn drie belangrijke conclusies die uit het project Brabant 2050 kunnen worden getrokken. Ten eerste blijkt dat de uitgangspositie voor de beoordeling van het project niet duidelijk is. Het was van begin af aan bijvoorbeeld niet duidelijk vanuit welk perspectief de toekomstverkenning Brabant 2050 is opgestart en georganiseerd. Ging het om het verzamelen van beleidsinhoudelijke informatie ten behoeve van regulier provinciaal beleid?

207

Ging het er om in samenwerking met de beleidsomgeving beleidsinhoudelijke kennis en draagvlak te vergaren? Of ging het om een experiment, waarin werd en wordt gezocht naar nieuwe vormen van sturing en een nieuwe rol van de provincie in publieke beleidsvorming? De onduidelijkheid hierover blijkt te worden versterkt doordat de activiteiten in het toekomstverkenningproject sterk verschillen per projectfase.

Ten tweede blijkt dat verschillende personen, binnen en buiten de provincie, het Brabant 2050-project vanuit verschillende uitgangsposities beoordeelden. In het project onderscheiden we een drietal uitgangsposities van waaruit het toekomstverkenningproject wordt beoordeeld; klassiek-ambtelijk; modern-ambtelijk; en modern-experimenteel (zie ook § 3.5).

Ten derde blijkt dat deze uitgangsposities als zodanig niet worden herkend. Ze blijven impliciet en verborgen, waardoor veel tegenstellingen en onduidelijkheden, zoals hierboven geïllustreerd, door de kennis en kunde die zou zijn 'blijven liggen' niet opgehelderd kunnen worden. Het onbegrip, de teleurstellingen en de ontevredenheid die hiervan het gevolg zijn worden voor een groot deel verklaard door de verschillende, impliciete uitgangsposities van waaruit Brabant 2050 wordt beoordeeld. We illustreren dit aan de hand van cruciale kennis en kunde die in eerdere fasen van Brabant 2050 zijn opgedaan, maar in het vervolgtraject niet of nauwelijks worden ingezet (zie voor een opsomming daarvan par. 4.4.3).

Illustraties

Volgens sommige betrokkenen kan Brabant 2050 als succesvol worden betiteld omdat het creativiteit heeft losgemaakt. Onorthodoxe en creatieve personen zijn in verschillende fasen van het project nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de discussiedocumenten of de organisatie van de eerder genoemde Verras-sende Ontmoetingen. Er was brede waardering voor de bijzondere context waarin verschillende personen elkaar troffen en ideeën konden genereren zonder geremd te worden door praktische barrières op korte termijn. Het wordt door sommigen jammer gevonden dat na afloop van de tweede fase de kennis en ervaring om innovaties en creativiteit los te maken niet of nauwelijks in de provinciale orga-nisatie is opgepakt of verankerd. Afgezien van de vraag hoe het dan zou kunnen of moeten doorwerken, is dit voorbeeld kenmerkend voor de ambigue beoordeling van het Brabant 2050-project. Waar aan de ene kant vanuit een modern-exper-imentele uitgangspositie de rijkheid aan nieuwe ideeën wordt geapprecieerd, wordt na afloop van de tweede fase overgegaan naar een modern-ambtelijke uitgangs-positie van waaruit verwacht wordt dat de innovativiteit en creativiteit in de organisatie zouden moeten worden verankerd.

Eenzelfde beweging wordt gezien in de ervaring dat Brabant 2050 een proces is dat vanuit een modern-experimenteel perspectief wordt gezien als een project waarin geëxperimenteerd wordt met nieuwe vormen van sturing, nieuwe rollen 208 -^{voor} de provincie in processen van beleidsvorming en met nieuwe manieren om in ----- contact te treden met de beleidsomgeving. Gaande het project blijkt dat de hou-ding waarin openheid, de bereidheid tot leren en de tolerantie ten opzichte van het maken van fouten plaats maakt voor een geheel andere waardering van Brabant 2050, vanuit een modern- of klassiek-ambtelijke uitgangspositie. In dit perspectief is het belangrijk dat de kennis en kunde uit de toekomstverkenning een plaats hebben in de provinciale beleidsvorming, waardoor in de derde fase van Brabant 2050 de manier waarop kennis en kunde doorwerken en worden vergaard weer een strikt functioneel karakter aanneemt.

De politiek-bestuurlijke aandacht die aan Brabant 2050 is geschonken kent een onregelmatig patroon. Bij aanvang van de eerste en tweede fase van Brabant 2050, bij de presentatie van de resultaten in de vorm van het Manifest (eerste fase) en in de slotmanifestatie in het Land van Ooit (tweede fase), werd op het politiek-bestuurlijk niveau benadrukt dat de toekomstverkenning met name van belang is om aan te kunnen geven dat de provincie nadrukkelijk de samenwerking zoekt met de omgeving. Door betrokkenen van zowel binnen als buiten de provincie wordt deze aandacht gezien als een manier om de provincie duidelijk op de bestuurlijke kaart te zetten. Het wordt eveneens gezien als een zoektocht naar nieuwe sturings-vormen en beleidsrollen van de provincie. Alhoewel dit streven over het algemeen breed wordt geaccepteerd levert het een spanning op met de geringe politiek-bestuurlijke aansturing van de doorwerking van de kennis en kunde in de provin-ciale organisatie, zoals we eerder hebben weergegeven. Door sommige personen zowel binnen als buiten de provincie, wordt Brabant 2050 dan ook gezien als een

politiek-bestuurlijk 'speeltje' dat veel media-aandacht met zich meebrengt, maar waaraan in de reguliere beleidsvorming weinig tot geen aandacht wordt geschonken. In termen van leren zou dit kunnen worden verwoord als de beoordeling van Brabant 2050 vanuit een modern- of klassiek-ambtelijke uitgangspositie. De verschillende uitgangsposities van waaruit Brabant 2050 wordt beoordeeld verklaren de verschuivende beoordeling van de toekomstverkenning wel, maar nemen niet weg dat er bij de organisatoren van Brabant 2050 of in de beleidsomgeving enige teleurstelling bestaat over het leerproces van de provincie. Het neemt evenmin weg dat de provincie medewerkers, die geen rol hebben gespeeld in het toekomstverkenningproject, zich daarbij in het geheel niet betrokken voelen en het blijven beschouwen als een proces dat inbreuk maakt op het reguliere beleidsproces waarop een capaciteitsclaim wordt gelegd.

Leren van tweede orde leren

De bovenstaande illustraties geven weer hoe de verschillende personen binnen de provincie vanuit de tweede orde Brabant 2050 kunnen beoordelen. We hebben hiermee geen prescriptie gegeven van manieren waarop de provincie met de kennis en kunde uit het project zou kunnen of moeten omgaan. We hebben slechts aangegeven hoe de verschillende normatieve opvattingen over eenzelfde proces kunnen worden verklaard uit verschillende perspectieven op de beleidsvorming, de functie van kennis daarin en de toekomstverkenning in het bijzonder. Echter, omdat veel van de bestuurlijke spanningen, organisatorische misvattingen en persoonlijke teleurstellingen juist voortkomen uit verwachtingen ten aanzien van het leerproces van Brabant 2050, lijkt het belangrijk om van begin af aan een dergelijk groot toekomstverkenningproject zo transparant mogelijk te houden. Daarbij moet worden beseft dat het toekomstverkenningproject Brabant 2050 aan het einde van de 20ste en het begin van de 21ste eeuw deel uitmaakt van een veranderingsproces waarin de provincie voortdurend wisselt van uitgangspositie om de slag te kunnen maken naar nieuwe vormen van sturing die de provincie een plek op de bestuurlijke kaart geven.

4.4.5 CONCLUSIE: DE VERSCHUIVENDE ROL VAN DE PROVINCIE

Door wisselende en verschuivende uitgangsposities ontstaat onduidelijkheid en verwarring, hetgeen leidt tot verwachtingen waaraan niet wordt voldaan. Deze hebben op het eerste gezicht geen duidelijk patroon. Willekeur en onwil worden vaak verward met de verschillende uitgangsposities van waaruit geleerd wordt van het Brabant 2050-project. Nader onderzoek geeft aan dat er echter wel enige patronen in de wisselende uitgangsposities zijn te herkennen. In deze paragraaf beschrijven we deze patronen en trekken hieruit conclusies omtrent de manier waarop de provincie Noord-Brabant zou kunnen leren van haar eigen gedrag in de toekomstverkenning Brabant 2050. Het feit dat Brabant 2050 wisselend wordt gezien als een sturingsexperiment, waarin contact wordt gezocht, en als een beleidsinstrument om inhoudelijke beleidskennis te vergaren, geeft blijk van een

veranderingsproces van de provincie. De volgende constatering en overwegingen spelen in deze zienswijze een rol.

Bestuurlijke ontwikkelingen

Vanuit een politiek-bestuurlijke optiek wordt het raadzaam gevonden de provincie prominenter op de politiek-bestuurlijke kaart te zetten. Daarbij kan worden gewezen op de opkomende rol van grote steden en regio's, waardoor het middenbestuur aan bestuurlijke status en invloed dreigt te verliezen (Toonen 1994; Hendriks 1997). In dit kader zijn twee ontwikkelingen in de provinciale bestuurslaag van belang. De eerste is dat provincies trachten een steeds sterkere materiële greep te krijgen op verschillende beleidsvelden in de provincie. Daarmee wordt bedoeld dat provincies steeds meer trachten, niet alleen procedureel, toetsend en beoordelend, maar ook materieel-inhoudelijk, te sturen op onderwerpen die betrekking hebben op het provinciale (bestuurlijk) territorium (IPO 2001). Dit heeft direct maken met de tweede ontwikkeling. Deze tweede ontwikkeling houdt in dat de focus van de beleidsvorming van de provincie verschuift van klassiek-inhoudelijk naar procesmanagement.

Het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen doen steeds meer provincies namelijk niet door zich zelf tot probleemeigenaar uit te roepen en zelf beleid te ontwikkelen en uit te voeren. In de huidige bestuurlijke context wordt steeds vaker de methode gekozen van samenwerking en interactief bestuur met actoren in de beleidsomgeving (Berkhout 1999; ROB 1999).

210

Brabant 2050: versterking van de positie van de provincie

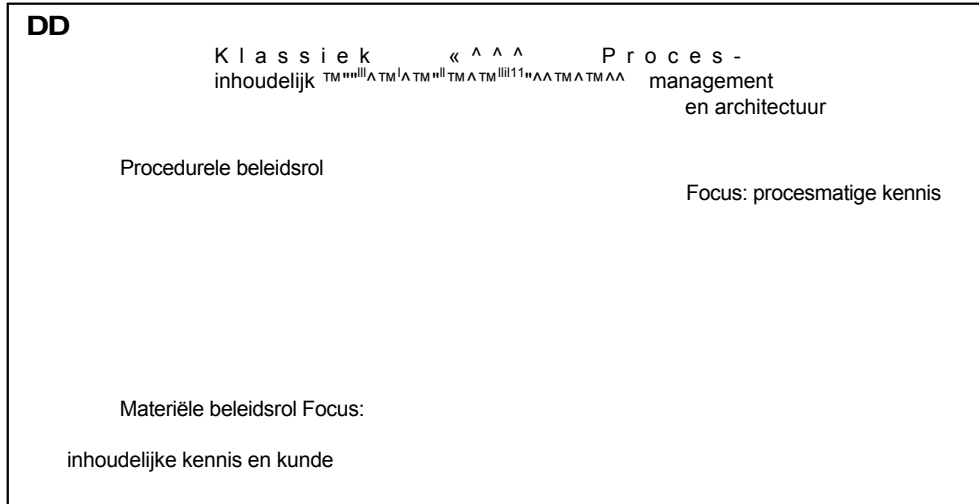
De toekomstverkenning Brabant 2050 heeft een duidelijke plaats in de bovenstaande ontwikkelingen. De externe oriëntatie van het Brabant 2050-project is immers niet alleen een poging om moderner te werk te gaan, maar ook een manier om in verschillende vormen van samenwerking met de omgeving daadwerkelijk materieel te kunnen aansturen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van een aantal criteria aan de hand waarvan de provincie een subsidie kan toekennen voor lokale initiatieven op het gebied van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Ook het vrijmaken van gelden, en het opzetten van dit ontwikkelingsfonds voor duurzaamheid in Noord-Brabant zelf, kan worden opgevat als een poging meer materieel te sturen.

Spanning als gevolg van verandering

De veranderende rol die de provincie middels de toekomstverkenning ten toon spreidt veroorzaakt spanningen in de provinciale organisatie. De organisatie gaat niet zonder slag of stoot mee in de politiek-bestuurlijk drang om de provincie op een andere manier in beleidsprocessen te positioneren. Feitelijk gaat het om de overgang die we, in termen van de eerder geformuleerde uitgangsposities, ter beoordeling van Brabant 2050 zouden noemen: van een klassiek- of modern-ambtelijk naar modern-experimenteel. Waar in de eerste uitgangsposities het

vergaren van kennis ten behoeve van beleidsvorming voorop staat, is in de tweede uitgangspositie het bijeenbrengen van relevante partijen het hoofddoel.

Figuur 11 Focus van beleidsvorming in een veranderende organisatie



Dat deze andere rol een beroep doet op de ambtelijke organisatie lijkt evident. Dit wil niet zeggen dat de ambtelijke organisatie van de provincie Noord-Brabant niet open staat voor een dergelijk veranderingsproces. De organisatie van het toekomstverkenningproject zelfwijst daarop. Echter in de overgang naar een nieuwe rol, blijken institutionele organisatorische patronen en bestaande werkwijzen resistenter dan gedacht. Het lijkt erop dat zowel de provincie medewerkers als organisaties en instanties in de provinciale beleidsomgeving heen en weer geslingerd worden tussen de rollen en verwachtingen van een veranderende provincie. Hierdoor is het mogelijk dat pogingen om te experimenteren met nieuwe sturingsvormen gaande het experiment omslaan in meer 'traditionele' beleidsinstrumenten. Ook worden hierdoor de mogelijkheden om te leren van het organiseren van dergelijke grote interactieve processen niet altijd herkend, omdat niet op de procesmatige kennis en kunde wordt gefocust maar op de inhoudelijke beleidsrelevante kennis.

Overgang en transparantie

Zoals een geïnterviewde medewerker van een instantie buiten de provincie het benoemde: "Het lijkt erop alsof de provincie met één been in de toekomst staat en met het andere in het verleden". Als er iets is dat Brabant 2050 heeft duidelijk gemaakt, dan is het wel dat de provincie, enerzijds, een enorme leerpotentie heeft, gezien de rijkdom aan kennis en kunde die het toekomstverkenningproject heeft opgeleverd. Anderzijds is gebleken dat de leerprocessen in eerste noch in tweede orde niet altijd even goed zijn georganiseerd. We hebben geconstateerd dat in de

overgang van een klassieke naar een moderne overheidsorganisatie het leerproces in elk geval baat heeft bij het creëren van helderheid en transparantie, zowel van doelstellingen als van de perspectieven van waaruit de toekomstverkenning Brabant 2050 wordt beoordeeld.

4.5 SAMENVATTING: LEREN LEREN VAN EEN TOEKOMSTVERKENNING

4.5.1 INLEIDING

In opdracht van de Stuurgroep "Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid" van de WRR heeft het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering onderzoek verricht naar de casus Brabant 2050. Brabant 2050 was een experimentele verkenning van de verre toekomst van de provincie Noord-Brabant. In deze paragraaf worden de bevindingen van dit onderzoek kort samengevat.

De centrale onderzoeksvraag voor deze casus is als volgt geformuleerd:

"Kan de provincie Noord-Brabant een lerende organisatie zijn, en zo ja, waarom? Als dat zo is, kan de provincie dan ook leren van de resultaten uit het proces van Brabant 2050 in het algemeen en uit het debat met maatschappelijke actoren in het bijzonder?"

212

Deze onderzoeksvraag is benaderd met het onderscheid in 3 ordes van leren:

1. In de eerste orde van leren wordt vooral gekeken naar het opdoen van nieuwe kennis en ervaring: Welke kennis en kunde zijn opgedaan, en voldoet dat aan de vooraf bepaalde doelstellingen?
2. In de tweede orde van leren staat de beoordeling van de nieuwe kennis en kunde centraal: Leren we de goede dingen? Hierbij wordt kritisch gekeken naar de doelstellingen en uitgangspunten die aan het leerproces ten grondslag liggen.
3. De derde orde richt zich op het leerproces zelf, en zoekt naar manieren om op basis van het eerste en twee orde leren het leervermogen te versterken.

4.5.2 RESULTATEN

De centrale onderzoeksvraag valt, gecombineerd met deze ordes van leren, uiteen in een aantal vragen die in het onderzoek successievelijk zijn beantwoord. Aan de hand van deze vragen worden hieronder kort de onderzoeksresultaten en constatering»

Welke doelstellingen lagen ten grondslag aan Brabant 2050?

De doelstelling van Brabant 2050 was vooral het stimuleren van discussie. Het bestuur van de provincie wilde "breed in Brabant discussies stimuleren die vanuit het oogpunt van een duurzame toekomst van belang zijn". Hierbij had men geen

concrete resultaten voor ogen. Toen gedurende het proces het maatschappelijk debat goed op gang kwam, veranderde de doelstelling. Er ontstond bij de provincie behoefte aan doorwerking van de kennis en kunde uit Brabant 2050 in concrete initiatieven en beleidsprocessen.

Wat heeft Brabant 2050 in termen van kennis opgeleverd? En welke typen en domeinen van kennis en kunde kunnen worden onderscheiden? Brabant 2050 heeft, mede door de open doelstelling die het proces aanvankelijk had, een veelheid aan kennis en kunde opgeleverd. Deze kennis is breed uitgewaaierd in 4 domeinen van het provinciale functioneren: Mens, Organisatie, Beleid en Omgeving. We onderscheiden daarbinnen enerzijds inhoudelijke en anderzijds procesmatige kennis. De beleidsinhoudelijke kennis is breed en zeer divers. Een rode draad hierin is het thema Duurzaamheid, dat drie elementen kent: gerichtheid op de toekomst, het benadrukken van de noodzaak van een balans tussen economische, ecologische en sociaal-economische factoren en de noodzaak van samenhang tussen de verschillende beleidssectoren. Deze beleidsinhoudelijke kennis is vooral verankerd in de visiedocumenten uit "Brabant op Tafel" en de reacties op het Manifest.

De procesmatige kennis en kunde zijn met name gericht op de organisatie van een open en interactief proces. Binnen het domein Mens zijn de kennis en kunde voor al gericht op het verbinden van mensen en het verbinden van ideeën. Binnen de Omgeving is duidelijk geworden dat er ook buiten de provinciale organisatie een grote betrokkenheid bestaat bij het wel en wee van Brabant. De omgeving bleek een belangrijke bron van input (kennis), maar ook van output (activiteiten en initiatieven), waarvan de provincie 'gebruik' kan maken. Een belangrijk leereffect voor het domein Beleid is dan ook dat provinciaal beleid niet alleen uit de kokers van de provincie hoeft te komen, maar dat de provincie verschillende beleidsrollen kan vervullen, en dat brede betrokkenheid en uitwisseling van ideeën tot verrassende resultaten kan leiden. Verder is binnen het domein Organisatie veel procesmatige kennis opgedaan over manieren waarop de provincie haar activiteiten kan organiseren, en contacten met de omgeving vorm kan geven.

Hoe zijn de kennis en kunde gerelateerd aan de doelstellingen van Brabant 2050? Het aanvankelijke doel van Brabant 2050 was open en niet-resultaatgericht. Het ging om het stimuleren van maatschappelijk debat. De procesmatige kennis en kunde die hieruit voortvloeien, zijn met name gericht op de organisatie van een open en interactief proces. Deze kennis en kunde zijn dan ook duidelijk doelgerelateerd. Een belangrijk deel van de kennis en kunde was echter niet direct gerelateerd aan het doel van de toekomstverkenning.

Met name de inhoudelijke kennis was feitelijk als een soort neveneffect, 'spontaan', tijdens het proces ontstaan. Toen het maatschappelijk debat goed op gang kwam, ontstond bij de provincie de wens de diversiteit aan kennis en kundes productief te maken. Gedurende het toekomstverkenningproces veranderde de

doelstelling en werd er naar gestreefd om de kennis en kunde ook door te laten werken in de provinciale organisatie en haar omgeving.

Hoe werken kennis en kunde uit Brabant 2050 door in provinciale beleidsvorming, in de provinciale organisatie en in de relatie van de provincie met haar beleidsomgeving?

Brabant 2050 werkt op verschillende manieren door in de provinciale beleidsvorming:

1. in reguliere provinciale beleidsvoeringprocessen;
2. in beleidsvoeringprocessen van andere beleidsactoren;
3. via de maatschappelijke omgeving belanden ideeën als beleidsissue op de politieke agenda;
4. door aanleiding te vormen voor een andere, minder sectoraal verkokerde, organisatie van interne provinciale beleidsprocessen;
5. in het experimenteren met andere rollen van de provincie, namelijk:
 - i. in de subsidiëring van lokale initiatieven;
 - ii. als co-producent van beleid;
 - iii. als regisseur van beleid.

De toekomstverkenning werkt ook op verschillende manieren door naar de werknemers en hun onderlinge verbanden binnen de provinciale organisatie:

1. via een apart organisatie-onderdeel dat zorgt voor overdracht van kennis en kunde in de organisatie;
2. via projectmatige multi-disciplinaire werkvormen die gericht zijn op integraal te benaderen beleidsonderwerpen;
3. door het aangaan van structurele en tijdelijke samenwerkingsverbanden met de beleidsomgeving;
4. door het informeren van collega's over de kennis en kunde uit Brabant 2050;
5. door het trainen en opleiden van medewerkers in de kennis en kunde die in Brabant 2050 belangrijk bleken (gerichtheid op samenwerking, integrale benadering van vraagstukken en lange-termijndenken);
6. door de socialisatie van medewerkers, door ervaren en onervaren krachten samen te laten werken;
7. instellen van een langdurig cultuurverandertraject;
8. door te komen tot visievorming, een gemeenschappelijk organisatorisch referentiekader;
9. door het recruteren van personeel dat kennis en kunde die in Brabant 2050 belangrijk zijn gebleken al in zich hebben of beheersen.

De doorwerking van kennis en kunde in de omgeving van de provincie is in twee onderdelen uiteengezet:

1. Formele doorwerkingen in beleid en (samenwerking)structuren, en wel:
 - i. nieuwe initiatieven in en uit de omgeving
 - ii. nieuwe netwerken in de omgeving
 - iii. impuls aan bestaande netwerken
 - iv. nieuwe structurele samenwerkingsverbanden van omgeving en provincie

v. nieuwe tijdelijke samenwerkingsverbanden van omgeving en provincie vi. impuls aan bestaande samenwerking tussen omgeving en provincie 2. Informele doorwerkingen. De houding van de omgeving ten opzichte van de provincie is verbeterd door het interactieve toekomstverkenningproces.

Hoe wordt gedacht over de doorwerking van de kennis en kunde uit Brabant 2050?

Er wordt op verschillende manieren gekeken naar deze doorwerking. Er is veel enthousiasme over de brede betrokkenheid, de diversiteit aan kennis en kunde en de vele doorwerkingen daarvan die door Brabant 2050 zijn ontstaan. Tegelijkertijd heerst er met name binnen de provincie een zekere mate van teleurstelling ten aanzien van de doorwerking hiervan in concreet beleid en activiteiten. Deze verschillen vinden hun basis in verschillende uitgangspunten van waaruit Brabant 2050 wordt beoordeeld.

Welke normatieve uitgangspunten worden geformuleerd ten aanzien van de 'lerende organisatie' en de 'beleidsrol van de provincie'? En hoe wordt gedacht over de functie van de toekomstverkenning Brabant 2050? Op basis van het onderzoek zijn drie uitgangspunten geformuleerd van waaruit betrokkenen aankijken tegen Brabant 2050.

1. Vanuit de klassiek-ambtelijke positie wordt Brabant 2050 gezien als een beleidsinstrument dat dient te worden ingezet in de bestaande beleidsvorming. Een toekomstverkenning heeft als belangrijkste doel het vergaren van (inhoudelijke) kennis. In dit perspectief dient het proces Brabant 2050 gericht te zijn op het doorspelen van de inhoudelijke kennis uit de documenten en debatten in provinciaal beleid. Vanuit dit perspectief heerst er teleurstelling over de beperkte inhoudelijke doorwerking van Brabant 2050.
2. Vanuit de modern-ambtelijke positie wordt Brabant 2050 eveneens gezien als een beleidsinstrument in de reguliere beleidsvorming. De beleidsvorming wordt in dit perspectief echter niet beschouwd als een exclusieve bezigheid van de provincie, maar als een beleidsnetwerk waarin de provincie afhankelijk is van andere partijen. Vanuit deze positie wordt niet alleen gefocust op beleidsinhoudelijke kennis, maar ook op procesmatige kennis en ervaring. Het doel van een toekomstverkenning is in dit perspectief gezamenlijke kennisvergaring.
3. Vanuit de modern-experimentele positie is Brabant 2050 gestart om procesmatige kennis en kunde te verwerven door het experimenteren met nieuwe vormen van beleidsvorming. Bij beleidsvorming wordt vooral naar de gekozen rollen en de vormgeving ervan gekeken, en minder naar de inhoudelijke resultaten. De toekomstverkenning wordt vanuit dit perspectief gezien als een gezamenlijke kans om zoveel mogelijk relevante partijen bij de gemeenschappelijke beleidsvorming te betrekken. Vanuit dit perspectief kan Brabant 2050 als een zeer succesvol project worden beschouwd.

Het positieve of negatieve oordeel over het toekomstverkenningproces is in grote mate afhankelijk van de uitgangspositie van de beoordelaar. Het is van belang te beseffen dat deze posities niet absoluut of statisch zijn. Betrokkenen kunnen naar gelang de situatie of de fase van het proces wisselende of zelfs meerdere uitgangsposities aanhouden. In een lerende organisatie dient men zich bewust te zijn van dergelijke fundamentele verschillen en wisselingen in perceptie.

Welke leermechanismen (zowel in eerste als in tweede orde) kunnen in de provinciale bestuurspraktijk ten aanzien van Brabant 2050 worden onderscheiden? De provincie blijkt op twee manieren te leren van Brabant 2050. De twee mechanismen verschillen van elkaar in de wijze waarop de provincie met de kennis en kunde uit Brabant 2050 omgaat:

Formeel-direct leren: 'kennis wordt geïnjecteerd':

- kennis wordt geëxpliciteerd;
- kennis wordt functioneel;
- kennisbron wordt benoemd;
- kennis wordt verspreid.

Informeel-indirect leren: 'kennis sijpelt door':

- kennis blijft impliciet;
- kennis blijft onbenut;

216--• kennisbron blijft onbenoemd;

- kennis blijft geconcentreerd.

Gebleken is dat de provincie Noord-Brabant voornamelijk informeel-indirect heeft geleerd. Verwacht werd dat zowel de inhoudelijke als de procesmatige kennis wel in de provinciale organisatie zou doorwerken zonder dit expliciet te organiseren.

Wat zijn concrete aanknopingspunten om te leren van het toekomstverkenningstraject Brabant 2050?

Niet alleen is onderzocht hoe kennis doorwerkt, maar ook of, en waarom, er kennis en kunde zijn blijven liggen. Deze kennis en kunde worden door betrokkenen binnen en buiten de provinciale organisatie cruciaal genoemd voor de voortgang en het slagen van de toekomstverkenning. Het gaat om de volgende leeeffecten, verdeeld over drie domeinen van kennis:

Mens

- Veel kennis en ervaring is aanwezig bij slechts een kleine groep mensen. Er is slordig omgesprongen met (kennis en kunde van) deze direct betrokken medewerkers bij Brabant 2050. Het is van belang deze medewerkers beter doordacht in te zetten in de provinciale organisatie.
- Onorthodoxe mensen, creatieveilingen met wilde ideeën, zijn erg belangrijk geweest voor het project en moeten gekoesterd en gestimuleerd worden. Dat is tot nog toe onvoldoende gebeurd.

- Het is nodig een leercultuur in de provincie aan te brengen, die geënt is op openheid, bereidheid tot afleren, experimentele houding, tolerantie van fouten, dialoog. Vooralsnog wordt te krampachtig met geleerde kennis en kunde omgegaan.

Organisatie

- Voor de doorwerking van Brabant 2050 moet meer gewicht in de schaal worden gelegd dan tot nu toe wordt gedaan: hiertoe worden verschillende alternatieven geopperd, waaronder het instellen van een apart en zwaar wegend bevoegd organisatieonderdeel.
- Voor omvangrijke vernieuwende processen is politiek-bestuurlijke steun en draagvlak onontbeerlijk gebleken, vooral voor het vrijmaken van capaciteit om opgedane leerervaringen in de provinciale organisatie te laten doorwerken: dit bleek een 'bottle-neck' in het project Brabant 2050.

Beleid en Omgeving

- Een toekomstverkenning is nodig om het beleidsproces los te maken van politieke afhankelijkheid. De extreem lange termijn van de toekomstverkenning Brabant 2050 overbrugt verschillende (ook politieke) belangen.
- Het is noodzakelijk gebleken om steeds opnieuw impulsen geven om een toekomstverkenningproject als Brabant 2050 voort te zetten. Media-aandacht, politiek momentum, enthousiasme en commitment blijken een korte houdbaarheid te kennen, waardoor beleidsprocessen verzaken of stranden.

We hebben hiervan vervolgens aangegeven hoe het mogelijk kon zijn dat de leer-effecten binnen en buiten de organisatie worden herkend, maar toch niet worden opgepakt in het Brabant 2050-project. In eerste orde bleek dit te worden veroorzaakt door een gebrek aan scherpte en het open karakter van het proces. We hebben daarbij opgemerkt dat het open karakter van Brabant 2050 zeer waarschijnlijk ook verantwoordelijk is voor de rijkheid in kennis en kunde. Een scherpere doelstelling brengt de kennis en kunde weliswaar beter in beeld, maar dit kan ten koste gaan van die rijkdom.

Wat is de betekenis van de toekomstverkenning Brabant 2050 in de (veranderende) rol van de provincie in processen van beleidsvorming?

We hebben het toekomstverkenningproject Brabant 2050 geplaatst in de veranderende rol van de provincie in de Nederlandse bestuurlijke context. De provincie maakt twee ontwikkelingen in beleidsvorming door. Ten eerste verandert ze van een procedurele naar een materiële beleidsfunctie. Ten tweede verandert ze van beleidsvorming gericht op beleidsinhoud naar beleidsvorming in de vorm van procesmanagement en procesarchitectuur. We hebben geconstateerd dat het overgangsproces een moeilijk verloop kent, waarin de provincie in haar leerproces van Brabant 2050 wordt heen en weer geslingerd tussen verschillende rollen, functies en verwachtingen. Dit heeft er onder meer toe geleid dat er op verschil-

lende manieren in het toekomstproces is geopereerd: soms vanuit een klassiek- of modern-ambtelijke rol en soms in een modern-experimentele rol. In de overgang van een klassieke naar een moderne overheidsorganisatie heeft het leerproces baat bij het creëren van helderheid en transparantie, zowel van doelstellingen, als van de perspectieven van waaruit de toekomstverkenning Brabant 2050 wordt beoordeeld.

LITERATUUR

- Alons & Partners Consultancy (1997), Verkenningen verkend, de betekenis van toekomstverkenningen voor V&W, Den Haag: APC. Argyris, C. & D. Schön (1978), Organisational learning: A theory of Action Perspective, Reading: Addison Wesley. Berkhout, D. (1999) Tussen Scylla en Charybdis, in: Raad voor het Openbaar Bestuur, *De provincie in het vizier*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, pp. 49-84. Dammers, E. (2000) Leren van de toekomst: over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming, Delft: Eburon. Donk, W. van de (1997) De arena in schema: een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzaak de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen, Lelystad: Koninklijke Vermande. Frissen, P.H.A. (1989) Bureaucratische cultuur en informatisering, Den Haag: SDU. Frissen, P.H.A. (1996) De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal, Schoonhoven: Academie Service. Hendriks, F. (1996) Beleid, Cultuur en Instituties: het verhaal van twee steden, Leiden: DWSO Press. Hendriks, F. (1997) Regional reform in the Netherlands, reorganizing the viscous state, in: M. Keating & J. Loughlin *The political economy of regionalism*, London: Frank Cass, pp. 370-387.
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2001) *Vernieuwing provinciale democratie*, Den Haag: IPO. ROB (Raad voor het Openbaar Bestuur) (1999) *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag: ROB.
- Schumacher, E.F. (1976) *Small is beautiful*, London: Cox & Wyman Ltd. Scott, J.C. (1998) *Seeing like a state*, New Haven/London: Yale University Press. Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid (ST&O) (2000) *Terugblik op toekomstverkenningen*, Rijswijk: Enroprint. Tellingen, R.M.W. van, en J.C. Kense (1992) *Opleidingsmanagement, een inleiding in de lerende organisatie*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Tops, P.W. (1994) *Moderne regenten: over lokale democratie*, Amsterdam: Atlas Uitgeverij. Tops, P.W. et al (1996) Verhalen over co-productie, de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noordbrabantse gemeenten, Tilburg: VBG. Toonen, Th. et al (1994) Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie, preadvies ten behoeve van 'de provincie van de toekomst', Zouridis, S. (2000) "Bemiddelen en balanceren, dat is de kunst", in: *Ooststellingerwerf 2008*, Oosterwolde: Gemeente Ooststellingerwerf.

Verder is ten behoeve van het onderzoek gebruik gemaakt van diverse interne en externe documenten en verslagen met betrekking tot Brabant 2050, die ons door

de provincie Noord-Brabant, Telos en Ecotopia welwillend ter beschikking zijn gesteld.

BIJLAGEN

1. *Begeleidingscommissie*

Professor dr.ir. J. Bouma (voorzitter), Landbouwniversiteit Wageningen.
Professor dr. J.L.A. Geurts, Katholieke Universiteit Brabant.
drs. P. van Geel, provincie Noord-Brabant.
ir. C.A.J.M. Langerwerf, provincie Noord-Brabant.
R.M.H. Maessen, provincie Noord-Brabant.
B. Timmers, provincie Noord-Brabant.
drs. T. Metze, bureau De Stad B.V.
drs. J. Saris, bureau De Stad B.V.

2. *Geïnterviewden*

R.M.H.Maessen (provincie Noord-Brabant) J.
Saris (bureau de Stad B.V.)
B. Timmers (provincie Noord-Brabant)
K. van Herwaarden (provincie Noord-Brabant) S.
van Eenbergen (provincie Noord-Brabant) Th.
Beckers (Telos) J. van Hezik (Ecotopia)
A. Reijnen (provincie Noord-Brabant)
C. Grijzen (provincie Noord-Brabant)
J. van Alphen (provincie Noord-Brabant)
J. Baartmans (gemeente Son en Breugel)
W. Haarmann (Telos)
L. Dolmans (Dolmans Opleiding en Onderzoek)
B. van Mierlo (provincie Noord-Brabant)
CA. J.M. Langerwerf (provincie Noord-Brabant)
C. Jansen (provincie Noord-Brabant)
C. van Luxemburg (provincie Noord-Brabant)
E. Bolle (provincie Noord-Brabant)

221

3. *Deelnemers Expertmeeting (23 april 2001, Tilburg)*

R. l'Ami (Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij)
S. van Eenbergen (provincie Noord-Brabant)
H. Mensink (provincie Noord-Brabant)
CA. J.M. Langerwerf (provincie Noord-Brabant)
E. van Hout (onderzoeker KUB)
T. Metze (de Stad b.v.)
P. Naber (verslag, KUB)
P. Frissen (hoogleraar KUB)
P. Huismans (COS Oost Brabant, centrum voor internationale samenwerking)
B. Timmers (provincie Noord-Brabant)
R. Maessen (provincie Noord-Brabant)
J. Bouma (WRR/Landbouwniversiteit Wageningen)

N. Bremmer (verslag, KUB)
V.P. van Stipdonk (onderzoeker KUB)
T. Klitsie (provincie Noord-Brabant)
K. van Herwaarden (provincie Noord-Brabant)
J. van Hezik (Ecotopia, bureau voor duurzame ontwikkelingsvraagstukken)
T. Vermeulen (voormalig voorzitter Kamer van Koophandel West-Brabant)
J. Saris (de Stad b.v.)
M. van der Locht (verslag, KUB)
V. Valkeman (de Stad b.v.)

DE CONCLUSIES VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE, ZOALS VOORGELEGD AAN DE STUURGROEP TIJDENS DE KOPPELDAGEN

Een open proces van toekomstverkenning kan gestart worden met het doel beweging en ruimte te maken in de omgeving, zonder gesloten agenda of specifiek beleidsvormend doel. Doorwerking en beleidsinhoudelijke effecten zijn dan niet de goede maatstaf om de effectiviteit te meten. De verkenning is zo succesvol geweest in het scheppen van ruimte voor beleidsvernieuwing, dat de verwachtingen steeds hoger worden.

Een open proces dat het doel heeft te komen tot een andere rol voor de provincie, die meer ligt in de sfeer van het faciliteren van coproductie en doelvervlochten, vereist een aantal voorzieningen die het lerend vermogen van de organisatie bij voorbaat waarborgen (het adaptief vermogen wordt versterkt door een vooraf doordachte leerstrategie zoals learning history)

Volgens een 'normale' opvatting over wetenschappelijk onderzoek is het proces van Brabant 2050 toekomstonderzoek, want er is geen kennis geproduceerd. De verkenning heeft wel veel zichtbaar gemaakt van de wensen van actoren, van de mogelijkheden die door deskundigen wordt gezien, en van de kansen voor coalitie vorming.

223

Het proces van Brabant 2050 heeft door zijn vrijblijvendheid wel bijgedragen tot de netwerkvorming, maar coalitievorming is, bij gebrek aan onderhandelbare kwesties, feitelijk uitgebleven. Dat is de voornaamste reden dat er zo weinig beklifd is.

Het project Brabant 2050 mist een procesopbouw met rondes van variatie en selectie, waarin bepaalde richtinggevende keuzes, al dan niet interactief, gemaakt worden. Daardoor kon de vrijblijvendheid op vrijwillige basis niet langzamerhand verminderen en ook geen uitruil plaats vinden.

Telos en het convenant voor duurzaamheid kunnen worden opgevat als zeer positieve, maar onbedoelde, neveneffecten van Brabant 2050. De toekomstverkenning heeft gewerkt: potentiële coalitiepartners hebben elkaar leren kennen, hun netwerken uitgebreid en begrip gekregen voor de wederzijdse posities. Wat kan de overheid daarvan leren? Is het proces belangrijker dan de inhoud?

Een organisatie verandert niet als gevolg van een toekomstverkenning. De institutionele normen en praktijken zijn daarvoor te weerbaar. Voor een vernieuwings-golf is een combinatie nodig van nieuwe praktijken, nieuwe waarden en managers die bereid zijn risico's te nemen, van fouten te leren en personeel te steunen als er van fouten geleerd wordt. Een open verkenning vereist, om effectief te zijn, een proces voor cultuurverandering.

Voor de politieke opdrachtgever met ambitie geldt het aloude adagium: op het hoogtepunt van het debat dient hij met spoed de zaal te verlaten.

5 PERSPECTIEF OP BELEIDSVORMING WATERHUISHOUDING IN DE DELTAMETROPOOL

AUTEURS:

drs. Ursula Blom
drs. Emile Kuypers
ir. Leo Lemmers

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv
Louis Couperusplein 2
Postbus 829
2501 CV Den Haag
(T) 070 – 302 9500
(F) 070 – 302 9501
e-mail: info@bagroep.nl
Internet: <http://www.bagroep.nl>

PROJECTN I 1 HB



VOORWOORD

Dit rapport is tot stand gekomen met hulp en bijdragen van verschillende personen en organisaties. Allereerst noemen wij de leden van de begeleidingscommissie:

De heer drs. J. van der Does De	Hoogheemraadschap van Rijnland
heer ir. S. Leemhuis De heer ir.	Habifomm (EMR)
<i>JM</i> J. Leenen	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
Mevrouw T. Hetze	Project Toekomstverkenningen en strategisch omgevingbeleid (T&Ö)
De heer J. Saris	Project Toekomstverkenningen en strategisch omgevingbeleid {T&Ö}
De heer ir. baron E.H. van Tuyll van Serooskerken	Hoogheemraadschap van Rijnland
De heer ir. G.J. Verkade	Habiforam
De heer dr. A.N» van der Zande	Alterra
De heer ir, CA.M, de Zeeuw	Provincie Zuid-Holland

De Vereniging Deltapool bedanken wij voor het verschaffen van informatie, voor de toestemming om bij diverse sessies aanwezig te mogen zijn, en voor het leveren van commentaar. In het bijzonder noemen wij de heer Prof.ir. D.H. Frieling en mevrouw A. van Mispelaar.

Tenslotte bedanken wij de deelnemers aan de teamanalyse en de miniconferentie, en de respondenten van de interviews, voor hun bijdrage en de inspirerende discussie die daaruit voortvloeyde. Een overzicht van de deelnemers is opgenomen in de bijlage.

5.1 PERSPECTIEF OP BELEIDSVORMING

IN HET KORT

De centrale onderzoeksvraag voor onze casus is: 'onder welke condities kan ontwerpnd toekomstonderzoek bijdragen aan strategische beleidsvorming?' Om antwoord te kunnen geven op deze vraag bekijken we:

- hoe de resultaten uit ontwerpnd toekomstonderzoek over de waterhuis houding in de Deltametropool worden gebruikt bij het opstellen van strategisch beleid voor de middellange termijn;
- of en hoe deze informatie wordt gebruikt bij beslissingen op korte termijn, dan wel zou kunnen worden gebruikt.

Ons is gevraagd aan drie thema's speciale aandacht te schenken:

- ontwerpnd onderzoek;
- coalitievorming;
- het belang van water.

Wat is ontwerpnd onderzoek?¹

- niet uitgaan van wenselijke en waarschijnlijke toekomst, maar schetsen wat mogelijk is. Hierbij omvat het mogelijke het waarschijnlijke, maar is meer dan dat;
- middelengericht, dit in tegenstelling tot doelgericht. Bij middelengericht kiest men de middelen om daarmee doelen te zoeken;
- gericht op het benutten van kansen;
- bij ontwerpnd onderzoek kunnen casus afzonderlijk bestudeerd worden (casuïstiek); of ontwerpen en onderdelen van ontwerpen kunnen onderling vergeleken worden;
- disciplines die gebruik maken van ontwerpnd onderzoek zijn vooral: ontwerpers, architecten, kunstenaars, technici.

Als kenmerkend voor ontwerpnd toekomstonderzoek, vergeleken met ander toekomstonderzoek wordt door onze geïnterviewden gezien:

- creativiteit;
- het gebruik van (visuele) beelden, kaarten, impressies;
- een oplossingsgerichte benadering.

Verbeteringen haalbaar

De focus voor dit onderzoek ligt op het procesmatige niveau. Op **vijf thema's** is een verbetering haalbaar, zodat ontwerpnd (toekomst)onderzoek meer impact kan krijgen:

1. de kennisinstroom en -uitwisseling;
2. de verrijking van opties;
3. de actoren;
4. de relaties met bestuurders en coalitievorming;
5. het proces(ontwerp).

5.1.1 CONTEXT EN DOEL

Het project 'Toekomstverkenningen en strategisch Omgevingsbeleid' (T&O) is opgezet om mogelijkheden voor een betere integratie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsvorming te identificeren. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) treedt op als platform, om de voortgang van dit project te faciliteren. Het project wordt mede gefinancierd door de Commissie van Overleg Sectorraden (COS).

Als eerste stap in het traject heeft een ex post evaluatie plaatsgevonden van een aantal spraakmakende toekomstonderzoeken, waarvan verslag gedaan is in het document 'Terugblik op toekomstverkenningen' (oktober 2000). Rond deze tijd - voorjaar 2001 - volgen enkele ex ante evaluaties van een aantal casus met als kernvragen:

1. Hoe wordt langetermijninformatie gebruikt voor kortetermijnbeslissingen en hoe zou deze informatie gebruikt kunnen worden?
2. Hoe vindt vervlechting en ontvlechting plaats tussen toekomstonderzoek en strategische beleidsvorming?

B&A Groep is gevraagd één van de ex ante evaluaties uit te voeren. Het betreft hier de casus "Waterhuishouding in de Deltametropool". Naast de WRR en de Commissie van Overleg Sectorraden wordt deze casus gefinancierd door de ^ __ STOWA en de waterschappen die lid zijn van de Vereniging Deltametropool.

___ Wij hebben onze aandacht vooral gericht op de volgende onderwerpen:

- ontwerpnd toekomstonderzoek en de link met strategische beleidsvorming;
- coalitievorming;
- het belang van waterhuishouding.

Processen van vervlechting en ontvlechting² tussen ontwerpnd toekomstonderzoek en de strategische beleidsvorming vinden op drie niveaus plaats:

- op het niveau van de inhoud;
- op het niveau van het proces;
- op het niveau van de communicatie.

De focus voor dit onderzoek ligt op het proces. De andere vormen van interactie bestuderen we voor zover zij inzicht verschaffen in het proces.

In het vervolg van deze paragraaf gaan wij in op ontwerpnd onderzoek en op coalitievorming. In de tweede paragraaf volgt de waterhuishouding. In de paragrafen daarna bestuderen wij enkele (deel)casus. Tot slot formuleren wij in paragraaf 5.6 een aantal conclusies en aanbevelingen.

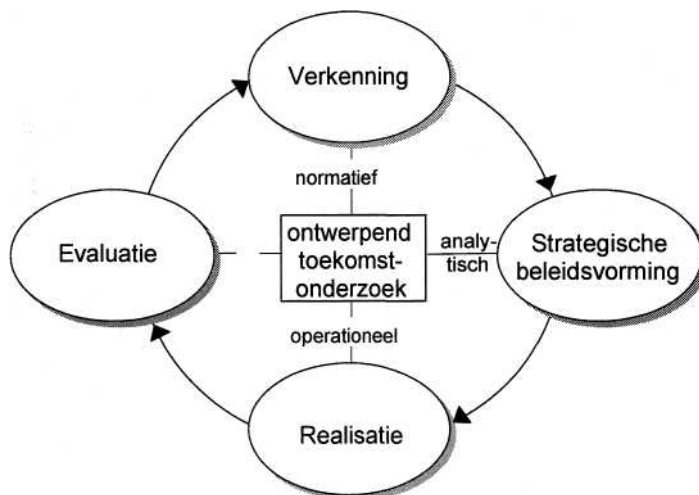
5.1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

Na bovenstaande opmerkingen kunnen we de onderzoeksvragen meer precies formuleren. De centrale onderzoeksvraag voor onze casus is: *onder welke condities kan ontwerpend toekomstonderzoek bijdragen aan strategische beleidsvorming*

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag bekijken we:

- hoe de resultaten uit ontwerpend toekomstonderzoek betreffende de waterhuishouding in de Deltametropool worden gebruikt bij het opstellen van strategisch beleid voor de middellange termijn;
- of (en hoe) deze informatie wordt gebruikt bij beslissingen op korte termijn, dan wel zou kunnen worden gebruikt.

Figuur 1 Ontwerpend onderzoek in het beleidsproces



229

In bovenstaande figuur 1 is weergegeven dat een beleidsproces, sterk vereenvoudigd, bestaat uit de volgende vier fasen:

- *de verkenning*, zijnde de fase waarin nog vrijuit verkend wordt. Dat kan zijn een verkenning van het probleem of een verkenning van mogelijke kansen tot verbetering van de bestaande situatie;
- *de strategische beleidsvorming*: de fase waarin strategisch beleid vastere vorm krijgt, en concrete maatregelen worden voorgesteld;
- *de realisatie*, zijnde de fase waarin de realisatie van de maatregelen plaats vindt;
- *de evaluatie*: een fase waarin gekeken wordt naar de effecten van beleid. Op basis daarvan kan het beleid worden aangepast, waarna de cirkel nogmaals wordt doorlopen.³

Tot voor kort speelden ontwerpers vooral een rol bij de realisatie van ruimtelijke ordeningsbeleid. Ontwerpers ontvingen dan bijvoorbeeld de opdracht om één of meer ontwerpen te maken van de nieuwe situatie, op een moment dat de eisen en randvoorwaarden voor de nieuwe situatie vaak al bekend waren. Deze vorm van ontwerpend onderzoek kan operationeel ontwerpen genoemd worden, of met andere woorden technisch ontwerpen.

Ontwerpend onderzoek - dus de combinatie van ontwerpen en onderzoek - kan evenwel een rol spelen in verschillende fasen van het beleidsproces. Afhankelijk van de fase zal het accent verschuiven van normatief ontwerpen naar analytisch ontwerpen en naar operationeel ontwerpen. Het gaat hier om een accentverschil, in alle fasen kunnen alle verschillende typen ontwerpen een rol spelen.

In paragraaf 1.3 gaan we dieper in op dit begrip 'ontwerpend onderzoek'. In de casus 'Waterhuishouding in de Deltametropool' beperken wij ons tot het ontwerpend onderzoek als onderdeel van de fase van verkenning en de fase van strategische beleidsvorming.

In ons onderzoek onderscheiden we drie schaalniveaus om te kunnen beschrijven *of er* interactie plaatsvindt tussen ontwerpend toekomstonderzoek en strategische beleidsvorming, *hoe* die interactie plaatsvindt, en hoe die interactie *zou kunnen* plaatsvinden. Deze drie niveaus zijn:

- het Metropoolniveau: de hele Deltametropool;
- het regionale niveau: de (deel)casus Leiden;
- het lokale niveau: de Zuidplaspolder.

We bestuderen tamelijk uitgebreid op welke manier nieuwe informatie over waterhuishouding op metropoolniveau wordt gebruikt bij de strategische beleidsvorming op metropool niveau en op lokaal niveau (de Zuidplaspolder), en we analyseren tevens welke rol ontwerpend onderzoek daarbij speelt. Ter vergelijking doen we (in beknopte vorm) hetzelfde op regioniveau (de casus Leiden).

5.1.3 ONTWERPEND ONDERZOEK

5.1.3.1 Inleiding

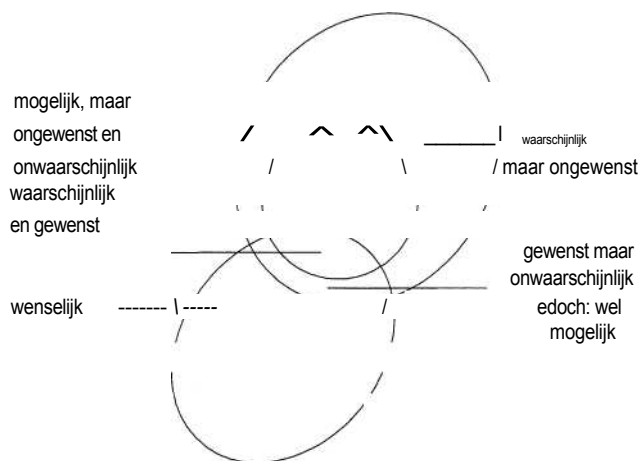
Getuige de vele interpretaties die door betrokkenen aan het 'ontwerpend onderzoek' worden gegeven, en gelet op de verschillende producten die eraan worden toegeschreven, is het van belang dit begrip nader te definiëren.

Ontwerpend onderzoek is onderzoek waarbij ontwerpen een essentieel onderdeel vormt.

Ontwerpend toekomstonderzoek is toekomstonderzoek waarbij niet voorspeld wordt vanuit het bestaande, maar waarbij een sprong wordt gemaakt naar mogelijke toekomst. Deze mogelijke toestanden worden daarbij ontworpen als een geheel.⁴

Op basis van de methodologie van De Jong en Frieling (De Jong 1992, Frieling, 1995, 1999, 2000, 2001) kunnen enkele kenmerken van ontwerpend onderzoek worden onderscheiden:

Figuur 2⁶



Met de bovenstaande figuur 2 is de stelling toegelicht dat ontwerpend onderzoek niet is het uitgaan van wenselijke en waarschijnlijke toestanden, maar gaat om het schetsen van wat mogelijk is?. Hierbij omvat het mogelijke ook het waarschijnlijke, maar het is meer dan dat.

Andere kenmerken:

- Disciplines die gebruik maken van ontwerpend onderzoek zijn vooral ontwerpers, architecten, kunstenaars en technici;
- Ontwerpend onderzoek is middelengericht (dus niet doelgericht). Bij een middelengerichte benadering kiest men de middelen om daarmee doelen te zoeken;
- Bij ontwerpend onderzoek kunnen casus afzonderlijk bestudeerd worden (casuïstiek). Het is echter ook mogelijk dat ontwerpen en onderdelen van ontwerpen onderling vergeleken worden. Bijvoorbeeld in een planproces vergelijken op welk moment welk plandocument in welk planproces een rol kan spelen of wijzigingen in het ontwerp en hun effect vergelijken. Het is daarbij wel van belang na te gaan wat de vergelijkingsgrondslag is;
- Ontwerpend toekomstonderzoek is gericht op het benutten van kansen.

Samenvattend in een schema⁸:

Taal:	Kunnen	Weten	Willen
Categorieën:	Mogelijk	Waarschijnlijk	Wenselijk
Sectoren:	Techniek	Wetenschap	Bestuur
Activiteiten:	Ontwerp	Onderzoek	Beleid

Ontwerpend onderzoek is dus een combinatie van ontwerpen en onderzoeken, van kunnen en weten, van mogelijk en waarschijnlijk, en van techniek en wetenschap. Onderwerp van onze casus is de vraag hoe dit ontwerpende onderzoek iets kan betekenen voor bestuurders en beleidsmakers die iets willen.

5.1.3.2 Ontwerpend onderzoek als creatieve activiteit

De methodologie van ontwerpend onderzoek omschrijft vrij nauwkeurig wat ontwerpend onderzoek is. Ontwerpen als onderdeel van onderzoek (of in relatie met onderzoek) vindt echter op vele plekken plaats.

Al onze respondenten en alle deelnemers van conferenties en ateliers hadden wel enig beeld van wat ontwerpend onderzoek in de praktijk is. Er wordt volop gebruik gemaakt van de informatie en kennis die voortgekomen is uit ontwerpende onderzoeken, al dan niet bewust. Als kenmerkend voor ontwerpend toekomstonderzoek, vergeleken met ander toekomstonderzoek wordt gezien:

- de creativiteit ervan;
- het gebruik van (visuele) beelden, kaarten, impressies;
- de oplossingsgerichtheid van deze benadering.

In dit geval ligt de nadruk van het ontwerpend onderzoek dus op het kunnen en willen, het visuele en het creatieve, op *ontwerpen van mogelijke toekomst*. Voorbeelden van dergelijk ontwerpend toekomstonderzoek in de praktijk zijn Nederland 2030, Wegen naar de Toekomst, ontwerp oefening Leidsche Rijn, en de ontwerp oefening Zuidplaspolder.

In de methodologie van ontwerpend onderzoek van De Jong en Frieling zagen we als kenmerkende van ontwerpend onderzoek het concreet maken dat wat *mogelijk* is, dat wat *kan*. Bij de interviews die wij gehouden hebben, viel de nadruk op het *visuele en creatieve* kenmerk ervan.

In beide gevallen zijn het goede voertuigen voor maatschappelijke discussie en belangrijke bouwstenen voor de besluitvorming, maar: *Wat is nu werkelijk de bijdrage van ontwerpend onderzoek aan strategische beleidsvorming? Hoe is de link van kunnen en weten met willen? Wat doen de bestuurders en ambtenaren die iets willen met ontwerpend onderzoek? Hoe zou het beter kunnen?*

In de paragrafen 5.3, 5.4 en 5.5 zullen we in enkele concrete casus op verschillende schaalniveaus bekijken wat de bijdrage van ontwerpend onderzoek is of zou kunnen zijn.

5.1.4 BESTUURLIJKE RELATIES EN COALITIEVORMING

5.1.4.1 Inleiding

"Terwijl het op het schip van staat dringen is in de machinekamer, is de stuurhut leeg. Gezagsdragers hullen zich steeds vaker in de mantel van managers: pragmatische regelaars en onderhandelaars, terwijl in het huidige tijdperk van snelle en ingrijpende veranderingen juist groeiende behoefte bestaat aan strategisch, richtinggevend en inspirerend optreden van politiek-bestuurlijke elites."⁹

Besluitvorming vindt op verschillende momenten in het beleidsproces plaats, in een wisselende samenstelling van actoren. Actoren zijn individuen, organisaties, organisatieonderdelen, groepen en soms ook samenwerkende coalities van organisaties of coalities van groepen die organisatiegrenzen overschrijden. Relaties tussen actoren zijn niet vrijblijvend. Actoren zijn immers afhankelijk van elkaar. De verdeling van middelen brengt actoren samen, maar hun ambities en gedragsaanpassingen op basis van de inschatting van afhankelijkheden zijn minstens zo belangrijk. Besluitvorming is een interactie tussen actoren.

De interactie komt tot stand door strategisch gedrag van actoren. Actoren formen zich in netwerken en arena's op basis van middelen. Zowel actoren die ambities hebben en dus steun moeten genereren, als actoren die middelen hebben en dus steun kunnen verlenen, ontwikkelen strategieën¹⁰. Het Metropolitan Debat (HMD) is een hulpmiddel om met een aanzienlijke groep van actoren, los van de dagelijkse praktijk, ervaring op te doen met de werking van ruimtelijke strategieën, met de spanning tussen individuele preferenties aangaande te realiseren projecten en de opvattingen daarover bij ruimtelijke planners. De participanten kunnen leren om processen, relaties tussen strategieën en projecten en om de logica van afwegingsprocessen beter te begrijpen, met als doel een betere besluitvorming.

De HMD-methode berust op een inhoudelijke analyse van het onderwerp van onderzoek en een procesmatige analyse van de besluitvorming. De inhoudelijke analyse van het onderwerp bestaat uit vier componenten, die aanvankelijk na elkaar, maar meer en meer naast elkaar en door elkaar zijn onderzocht: inventarisatie, analyse, herontwerp en strategie. De procesmatige analyse van de besluitvorming heeft geleidelijk vaste vorm gekregen en omvat vier fasen: persoonlijke positiebepaling, onderhandeling, effectanalyse en debat (THOTH, 1998). Een deel van de actoren van dit onderzoek heeft ervaring met de HMD-

methode in de praktijk, en enkele deelcases worden door sommigen gezien als varianten op de HMD-methode.

5.1.4.2 Coalitievorming

In de huidige samenleving, die steeds meer de vorm van een netwerksamenleving aangenomen heeft, worden constant nieuwe coalities gevormd en oude coalities afgebroken. De verhoudingen tussen actoren kan men formaliseren of juist informaliseren, stabiliseren of destabiliseren en veranderen door coalities te vormen of coalities juist te breken¹¹.

Actoren of partijen zullen deelnemen aan een proces van coalitievorming, zodra zij de mogelijkheden zien om één of meer van hun eigen doelen door middel daarvan te realiseren. Met betrekking tot coalitievorming is coöptatie van uitvoerders van belang: hervormers die vroegtijdig lijnen uitzetten in de richting van de uitvoeringspraktijk vergroten hun kans op succes, omdat ze daarmee twijfelaars over de praktische haalbaarheid van hun voorstellen over de streep trekken¹². Ontwerpend onderzoek is mogelijk mede daardoor bruikbaar bij coalities voor strategische beleidsvorming, ontwerpend onderzoek helpt bij het uitzetten van lijnen in de richting van de uitvoeringspraktijk.

Bij een win-win coalitie zijn er parallele sporen van win-win situaties met de actoren die samen een coalitie vormen en win-lose situaties met actoren die niet tot de coalitie behoren. Wij noemen twee belangrijke risico's voor bestaande coalities: dat actoren die hun winst hebben genoten zich terugtrekken, zij verlaten de coalitie of worden minder actief en dat verliezers die geen deel uitmaken van de coalitie de coalitie weten open te breken¹³.

5.1.5 ONTWERPEND TOEKOMSTONDERZOEK EN STRATEGISCHE BELEIDSVORMING

De centrale vragen zijn:

- hoe de resultaten uit ontwerpend toekomstonderzoek over de waterhuishouding in de Deltametropool worden gebruikt bij het opstellen van strategisch beleid voor de middellange termijn;
- of en hoe deze informatie al wordt gebruikt bij beslissingen op korte termijn, dan wel daarbij zou kunnen worden gebruikt.

Wij voegen eraan toe:

- welke rol coalitievorming speelt voor de bijdrage van ontwerpend onderzoek aan strategische beleidsvorming over de waterhuishouding in de Deltametropool.

Zoals gezegd ligt de focus voor dit onderzoek op het procesmatige niveau. Uitgaande van de hypothese dat het beleidsproces altijd kan worden verbeterd, hebben wij ons in het onderzoek vooral geconcentreerd op de volgende **vijf thema's** waarvoor een optimalisatie haalbaar is, zodat het ontwerpend toekomstonderzoek meer impact kan krijgen:

- de kennisinstroom en -uitwisseling;
- de verrijking van opties;
- de actoren;
- de relaties met bestuurders en coalitievorming;
- het proces(ontwerp).

Ad 1. De kennisinstroom en -uitwisseling

Schetst en verbindt het ontwerpend toekomstonderzoek in de praktijk wel in voldoende mate het mogelijke/wenselijke/waarschijnlijke?

Om een brug te slaan tussen het kunnen, het weten en het willen, zal de beschikbare kennis beter bruikbaar gemaakt moeten worden ten behoeve van de deelnemers aan het beleidsproces. Zo is er een goede uitwerking nodig:

Inhoudelijk

- Van lokaal naar metropoolniveau, van regionaal naar metropoolniveau en vice versa;
- Van vaag naar concreet;
- Van gegevens naar beeld en vice versa.

Procesmatig

- Van rijks- naar provinciaal en gemeentelijk niveau en vice versa, van diverse overheidslagen naar de waterschappen en vice versa;
- Van ambtelijk naar bestuurlijk en vice versa;
- Van verkenning naar beleidsvorming, van voorbereiding naar besluitvorming.

235

Kortom: Hoe kan kennis beter worden ingebracht bij ontwerpend onderzoek en in het besluitvormingsproces op basis van ontwerpend onderzoek?

Ad 2. De verrijking (van opties)

Bij het nalopen van mogelijke oplossingen voor het omgaan met diverse ruimteclaims stellen we ons de vraag: Is ontwerpend toekomstgericht onderzoek in staat meerdere opties voor de strategische beleidsvorming te genereren?

Kortom: Hoe kan ontwerpend onderzoek op een optimale wijze meer en rijkere opties genereren?

Ad 3. De actoren

De actoren die betrokken zijn bij het proces bepalen vanzelfsprekend in hoge mate de uitkomst en de uiteindelijke impact ervan. Deze actoren kunnen bijvoorbeeld zijn:

- maatschappelijke belangenverenigingen;
- projectontwikkelaars;
- particuliere financiers;
- de overheid als waterbeheerder;
- de overheid als beleidsmaker;

- de overheid als financier;
 - de overheid als vergunningverlener.
- Oftewel 'de stake-holders'.

Kortom: Welke partijen en welk type actoren zouden in welke fasen van ontwerpend onderzoek en strategische beleidsvorming betrokken moeten worden?

Ad 4. De relaties met bestuurders en coalitievorming

Wat is de aard van de onderlinge relaties en hoe ontwikkelen die zich? Welke coalitievorming vindt plaats en hoe is dat van invloed op de impact van ontwerpend onderzoek over de waterhuishouding?

Ook dit speelt op drie schaalniveaus. In de paragrafen 5.2 en 5.3 beschrijven we de belangrijkste coalities en hun rol en status bij de strategische beleidsvorming.

Kortom: Hoe kan bij strategische beleidsvorming goed omgegaan worden met coalitievorming? En hoe hangt dit samen met de fase in de beleidscyclus?

Ad 5. Het procesontwerp

In het proces(ontwerp moet vooral aandacht worden besteed aan het scheppen

236- van de juiste condities zodat de link tot stand komt tussen:

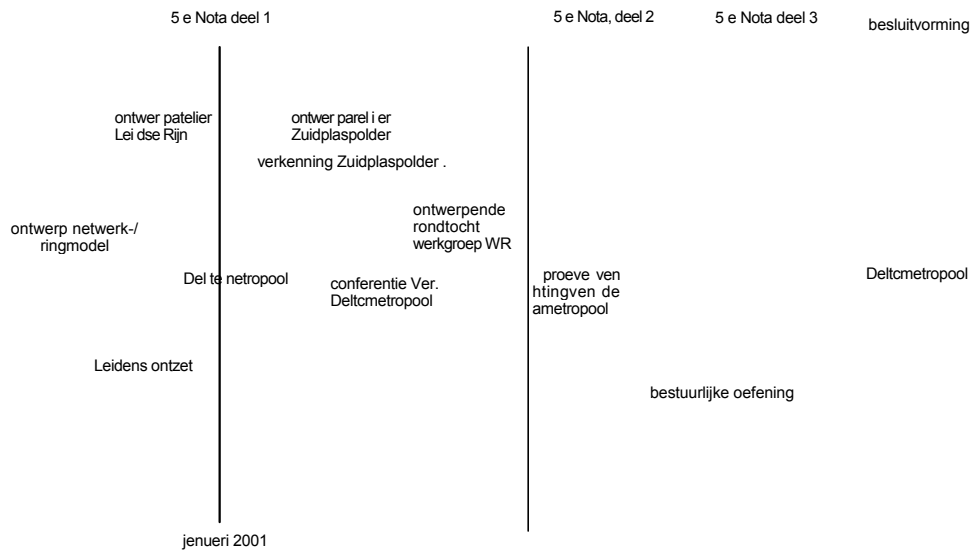
- toekomstonderzoekers/ontwerpers en beleidsmakers/ambtenaren;
- ambtenaren en bestuurders/politici;
- overheid en intermediairs (maatschappelijke belangenbehartigers);
- overheid en markt (ondernemingen: projectontwikkelaars/financiers).

Kortom: Hoe ziet het ideale proces eruit? Meer concreet: hoe ziet het ideale procesontwerp eruit voor het vervolg van waterhuishouding in de Deltametropool?

5.1.6 SELECTIE VAN DE CASUS

De vragen bij de thema's worden besproken aan de hand van voorbeelden, deelcasus op verschillend schaalniveau. Voor de selectie van de deelcasus en het gebruik van onderzoeksmateriaal is de beperkte periode van onderzoek (tussen januari en mei 2001) zeer bepalend geweest. We hebben verschillende activiteiten van belang voor de casus en het besluitvormingsproces -van de Vijfde Nota- in een tijdbalk gezet (figuur 3).

Figuur 3 Tijdbalk



Concrete uitwerking op postzegel niveau en de juridische binding van burgers vindt weer in een later stadium plaats bij het vaststellen van de streek- en bestemmingsplannen

Wij merken op dat bij het begin van het onderzoek de besluitvorming van de Vijfde Nota deel 1 was afgerond. Deze kwam in de loop van de onderzoeksperiode beschikbaar. Bestuurlijk overleg is gestart, maar daadwerkelijke besluiten worden pas volgend voorjaar genomen¹.

237

De conclusie op basis van de tijdbalk is dat we het ontwerpatelier Zuidplaspolder en de ontwerpde rondtocht van de werkgroep Waterrijk in de tijd hebben kunnen volgen. Daarnaast hebben wij een goed beeld gekregen van de ontvangst van de visie 'Naar een blauwgroene Deltametropool' en van de reacties op het plan voor een proeve van de inrichting van de Deltametropool.

Wij geven een overzicht van de deelcasus, en verwijzen daarbij naar de paragraaf waar deze besproken worden.

Postzegelniveau

- Ontwerpatelier Leidse Rijn: wordt genoemd in paragraaf 5.4.1.1;
- Ontwerpatelier Zuidplaspolder: paragraaf 5.4.1.1;
- Verkenning Zuidplaspolder provincie: paragraaf 5.5.3.

Schaalniveau Deltametropool

- Ontwerpend onderzoek: netwerk/ringmodel: paragraaf 5.3.3;
- Visie Naar een blauwgroene Deltametropool;

- Plan voor een proeve van de inrichting van de Deltametropool (gelanceerd op de conferentie): paragraaf 5.5.4;
- Ontwerpde rondtocht werkgroep Waterrijk: paragraaf 5.5.5 en bijlage.

Schaalniveau Regio

- Het ontwerpend onderzoek Leidens ontzet en de bijbehorende bestuurlijke oefening: paragraaf 5.4.1.2.

5.2 WATERHUISHOUDING IN DE 21^{STE} EEUW: INHOUD EN PROCES

IN HET KORT

Zowel procesmatig als inhoudelijk zijn er belangrijke veranderingen opgetreden in het Rijksbeleid omtrent de waterhuishouding.

Inhoudelijk valt op dat water gehanteerd wordt als ordenend principe, en dat erkend wordt dat er veel ruimte nodig is voor berging van water. Dit betreft zowel permanente berging als tijdelijke berging ten behoeve van calamiteiten. Ook wordt het idee van tussenboezems naar voren gebracht.

g

Procesmatig valt op dat de 5e Nota Ruimtelijke Ordening minder centralistisch tot stand is gekomen dan vorige nota's. Bovendien wordt de vertaling van beleid, het trekken van contouren, in sterke mate overgelaten aan de decentrale overheden.

Deze procesmatige veranderingen geven aan de meeste spelers in het veld potentieel meer invloed op de strategische beleidsvorming. Maar door het grote aantal spelers en de diversiteit is samenwerking noodzaak. Vandaar dat coalitievorming een logische stap is.

5.2.1 INLEIDING

In paragraaf 5.2 gaan we in op de waterhuishouding in Nederland. We beginnen met een paragraaf over de te verwachten problemen op de lange termijn. Daaruit volgt dat op kortere termijn maatregelen genomen moeten worden. Bronnen voor deze paragraaf zijn de diverse nota's over waterhuishouding die gedurende de laatste jaren verschenen zijn. Een overzicht daarvan is opgenomen in de literatuurlijst in bijlage 3.

In paragraaf 5.2.3 volgt een bespreking van de Vierde Nota Waterhuishouding (V&W, 1999) en de 5e Nota Ruimtelijke Ordening (VROM, 2000), waarvan onlangs Deel 1 is verschenen. In paragraaf 5.2.4 gaan we in op de spelers in het veld van de waterhuishouding.

5.2.2 ONTWIKKELINGEN

Door opwarming van de aarde veranderen op de lange termijn de neerslagpatronen en de rivierafvoeren en zal de zeespiegel stijgen. Daarnaast is sprake van een relatieve zeespiegelstijging door een verdergaande bodemdaling in Nederland. Deze bodemdaling wordt veroorzaakt door oxidatie van de bodem als gevolg van het steeds dieper bemalen van de polders en door delfstofwinning (met name aardgas). Bovendien vindt er een 'geologische kanteling' van Nederland plaats, langs de as Emmen-Bergen op Zoom, waardoor Noordwest-Nederland enkele centimeters per eeuw daalt en Zuidoost-Nederland stijgt.

Bovengenoemde *kwantiteitsproblemen* met de waterhuishouding in Nederland worden, naast de exogene factoren, beïnvloed door het grondgebruik (intensieve landbouw, ontbossing, drainage, grondwaterwinning) en een toename van het verharde oppervlak (verstedelijking), waardoor de infiltratie afneemt. De waterhuishouding kampt ook met een *kwaliteitsprobleem* door het overmatige gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen, het industrieel en huishoudelijk afval(water), de verzilting en het groeiende verkeer.¹⁶

Dergelijke informatie over te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot 'het water' heeft vooral betrekking op:

- a. De kwaliteit van water;
- b. De overlast en berging van water;
- c. Het tekort en de toevoer van water.

Dit geldt zowel voor de landbouw, de drinkwaterwinning en de industrie, als ook voor de recreatie, de natuur en het stedelijk gebied.

Trendbreuk in het waterbeleid noodzakelijk?

Er is, daar is consensus over, meer aandacht nodig van de beleidsmakers voor water. Steeds vaker staat in overheidsnota's dat een trendbreuk in het waterbeleid noodzakelijk is. Er bestaat echter geen consensus over de ernst van het probleem en de omvang van de wateropgave. We noemen een aantal maatregelen voor de korte(re)¹⁷ termijn die in de literatuur steeds terugkomen.

Ad a. De kwaliteit van water

Om de verzilting, verdroging, verzuring, vermesting, verontreiniging van het (water)milieu en de verdergaande verarming van natuur en landschap tegen te gaan, is meer nodig dan alleen technische oplossingen. Eén van de mogelijke oplossingen voor de bovengenoemde problemen is, om te beginnen, een natuurlijker peilbeheer (hoger grondwaterpeil).

Ad b. De overlast en berging van water

Door het creëren van meer bergingscapaciteit (zowel permanente berging als berging ten behoeve van calamiteiten) kan de wateroverlast worden bestreden en kan tegelijkertijd wat worden gedaan aan de waterkwaliteit. Over de mate waarin bergingscapaciteit nodig is, verschillen de diverse partijen nog van mening.

Ad c. Het tekort aan water en de toevoer ervan

De verdroging, verzilting en verarming van natuur en landschap kan in belangrijke mate worden tegengegaan door het beter vasthouden en benutten van gebiedseigen water.

De drie kernproblemen voor het waterbeheer in het Groene Hart zijn:

1. de wateroverlast;
2. het zoetwatertekort (in droge perioden);
3. de waterkwaliteit, die niet aan de normen voldoet.

Waterhuishouding in de Deltametropool

In het algemeen is er overeenstemming dat water (evenals bodem) het structurerende element van de Deltametropool en dat er in de ruimtelijke ordening meer en beter rekening met water gehouden moet worden. Hoe dit
240 verder concreet vorm krijgt, daaraan wordt in dit rapport aandacht besteed.

5.2.3 RIJKSBELEID

Naast de twee rijksnota's die wij hier de revue laten passeren, zijn ook enkele andere visies en nota's opgesteld. Wij noemen hier bijvoorbeeld 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw' (Cie. WB, 2000), Water Centraal (UvW, 1997) en de Derde Kustnota (V&W, 2000). Uiteraard zijn deze nota's en visies belangrijk geweest voor de gedachtevorming in de Vierde Waterhuishouding en de 5e Nota RO. Wij beperken ons echter tot deze laatstgenoemde nota's, omdat die het meest illustratief zijn voor wat er tot op heden feitelijk aan strategisch (landelijk) beleid is geformuleerd. In paragraaf 5.3 bespreken wij (een selectie van) de visies en nota's die direct het schaalniveau Deltametropool betreffen.

5.2.3.1 Vierde nota waterhuishouding (NW4)

Waterkader

Met de derde Nota waterhuishouding (NW3) werden Integraal waterbeheer' en 'watersysteembenadering' sleutelbegrippen van de waterbeheerders. Veel van het beleid uit NW3 is inmiddels vertaald in concrete maatregelen. In de vierde Nota Waterhuishouding (NW4) uit 1998 wordt de lijn van het integraal waterbeleid en -beheer uit de NW3 doorgetrokken. Het beleid wordt aangepast

aan de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en aan de voortgaande bodemdaling, de verwachte klimaatverandering en andere factoren.

Open plan proces

De NW4 is tot stand gekomen in een open planproces, dat alle betrokkenen de gelegenheid gaf mee te praten en mee te denken. Voorafgaand aan de Vierde Nota zijn twee discussiestukken gemaakt: de visienotitie 'Ruimte voor Water' en het 'Schetsboek voor een vierde Nota waterhuishouding'. De discussies toonden aan dat de interne samenhangen binnen het waterbeheer aanzienlijk verbeterd waren, maar dat de samenhang met andere relevante beleidsterreinen nog duidelijk achterbleef. Het NW4 pleit dan ook nadrukkelijk voor meer *samenhang* tussen het beleid voor water, ruimtelijke ordening en milieu.

Een gezond en veerkrachtig watersysteem

De hoofddoelstelling uit de NW4 is: het hebben en houden van een veilig en woonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd.

Speciale aandacht in de NW4 krijgen daarnaast de thema's veiligheid, verdroging, emissies en waterbodems. In de NW4 wordt een vijftal watersystemen behandeld.

Noch de 'Deltametropool', het Groene Hart of de Randstad komen als zodanig ter sprake. Van belang zijn in indirecte zin vooral 'het water in de stad' en 'de regionale wateren'.

Voor 'het water in de stad' gelden de volgende uitgangspunten:

- water in de stad houden;
- afkoppelen verharde oppervlakken;
- voorkomen van waterverspilling;
- interpreteren van het stadslandschap als waterlandschap.

Voor 'de regionale wateren' geldt:

- vasthouden gebiedseigen water;
- beperking van de bodemdaling;
- herstellen watersystemen;
- gebiedsgericht waterbeleid: maatwerk.

5.2.3.2 5e nota ruimtelijke ordening (deel 1)

Ruimte maken, ruimte delen

Verwacht wordt dat de snelle veranderingen van de afgelopen jaren zich de komende tijd zullen voortzetten, met een verder toenemende ruimtebehoefte voor wonen, werken, infrastructuur, voorzieningen, recreatie, sport, natuur én water. Het wordt steeds moeilijker om alles een plaats te geven zonder de ruimtelijke

kwaliteit aan te tasten. Daarom is met (en in) de 5e Nota een nieuwe ruimtelijke visie ontwikkeld, die de titel meekreeg: 'Ruimte maken, ruimte delen'.

Vertrekpunt voor de 5e Nota was de nota 'De Ruimte van Nederland' die in 1999 verscheen.

Centraal wat moet, decentraal wat kan

De 5e Nota is een strategische nota met een selectieve rol van het Rijk. Als sturingsfilosofie is ervoor gekozen om de beleidsvrijheid van de andere overheden zo groot mogelijk te houden, uitgaande van het adagium 'centraal wat moet, de centraal wat kan'. De Nota is tot stand gekomen in een open dialoog met burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden.

In diverse overlegonden zijn ideeën wensen en reacties uitgewisseld, over de problematiek, maar ook over de gewenste aanpak daarvan. Zo zijn ontwerpers en jongeren gestimuleerd hun visies en ideeën op de inrichting van Nederland in woord en beeld uit te drukken en is er een 'opinionwijzer' opgesteld die zeer breed is verspreid en waarop veel reacties zijn binnengekomen. Tijdens het opstellen van de Nota heeft ook een 'Groen polderoverleg' plaatsgevonden tussen een delegatie van het kabinet en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Verder heeft in drie ronden 'landsdelig overleg' plaatsgevonden tussen het Rijk en de regionale en lokale overheden.

In West-Nederland is voor dit landsdelig overleg de Bestuurlijke Commissie

242

Randstad (BCR) gebruikt.

Strategie

Er wordt in deze Nota van uitgegaan dat er tot 2050 circa 490.000 hectare nodig zal zijn voor water, waarin nog niet de ruimtebehoefte is opgenomen die nodig is voor een goede waterkwaliteit. Als strategie is gekozen voor het combineren van functies: meer ruimte voor wateropvang en -berging combineren met ander ruimtegebruik, en daarbij gelijktijdig kwaliteitswinst behalen.

De lagenbenadering

In het ruimtelijk raamwerk dat in de 5e Nota wordt gehanteerd, worden onderscheiden: de positie van Nederland in Noordwest Europa, haar fysieke verschijningsvorm en de gelaagde opbouw van het land in ondergrond, netwerken en occupatie en van de Noordzee. Uit de analyse van deze lagen en van de Noordzee volgen de structuurdragers.

Water als ordenend principe

Een belangrijke beleidsvernieuwing is de gedachte om water te gaan hanteren als ordenend principe, met als uitgangspunt: meebewegen met water. Het beleid voor de fysieke ondergrond, vooral voor het water, krijgt daarmee een wezenlijke andere oriëntatie van reagerend naar anticiperend. 'Water als ordenend principe' betekent dat de stroomgebiedenbenadering wordt

gehanteerd en wordt geoperationaliseerd door de volgende uitgangspunten te hanteren bij de ruimtelijke planontwikkeling en afweging ('watertoets'):

- met het oog op overstromingen moet de beschikbare ruimte voor water worden behouden, en in het rivierengebied zal extra ruimte worden gecreëerd voor de te verwachten hogere rivierafvoeren;
- ter voorkoming van wateroverlast worden maatregelen genomen om het water achtereenvolgens beter vast te kunnen houden, te kunnen bergen of af te kunnen voeren;
- om de zoetwatervoorziening veilig te stellen, wordt de ruimte zodanig ingericht en gebruikt dat vervuiling van grond- en oppervlaktewater en verdroging wordt voorkomen;
- om de waterkwaliteit te verbeteren, worden potentieel vervuilende activiteiten stroomafwaarts gesitueerd.

Aangegeven dient te worden welke (over)compenserende en mitigerende maatregelen moeten worden genomen om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden ('waterneutraal' of 'waterpositief').

Idee van de tussenboezem

In de gebieden in Laag-Nederland (het gedeelte van ons land dat zich onder de zeespiegel bevindt) met een grote ruimtedruk wordt zoveel mogelijk gekozen voor de meer structurele oplossing van vergroting van boezemstelsels, de ontwikkeling van *tussenboezems* en de ontwikkeling van functiecombinaties met recreatie en natuur.

243

Conclusie

We concluderen dat zowel procesmatig als inhoudelijk er belangrijke veranderingen zijn opgetreden in het Rijksbeleid.

Inhoudelijk valt op dat water gehanteerd wordt als ordenend principe, en dat erkend wordt dat er veel ruimte nodig is voor de berging van water. Verder wordt het idee van tussenboezems naar voren gebracht.

Procesmatig valt op dat de nota minder centralistisch tot stand is gekomen.

Bovendien wordt de vertaling van het beleid, het trekken van de blauwe, groene en rode contouren, in sterke mate overgelaten aan de decentrale overheden.

Deze procesmatige veranderingen geven meer invloed op de strategische beleidsvorming aan de spelers in het veld van de waterhuishouding.

5.2.4 DE SPELERS IN DE WATERHUISHOUDING; POSITIES EN COALITIEVORMING

5.2.4.1 De betrokken partijen: belangen en verantwoordelijkheden

De meest betrokken partijen bij waterhuishouding in Nederland zijn:

- de (semi-)overheid: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten¹⁸ en waterleidingbedrijven, recreatieschappen en landinrichtingdiensten;
- grondeigenaren;

- maatschappelijke organisaties;
- burgers en bedrijven;
- projectontwikkelaars;
- ontwerpers, wetenschappers, onderzoekers.

In de huidige fase van besluitvorming over het strategisch beleid zijn volgens de bestuurders en ambtenaren vooral de overheden aan zet. Andere partijen worden er soms wel, soms niet bij betrokken. De feitelijke besluitvorming en democratische legitimatie vindt plaats in de daarvoor aangewezen overheidsorganen (Staten-Generaal, Provinciale Staten en gemeenteraden)^. Al deze spelers hebben verschillende en soms meerdere rollen en taken, al naar gelang de fase van de beleidscyclus waarin het proces zich bevindt. Het komt bovendien voor dat een en dezelfde persoon verschillende actoren vertegenwoordigd en/of meerdere'petten op heeft'.

We noemen hier enkele belangrijke verschillende rollen en/of belangen:

- Bevoegd gezag, financierder of beleidsmaker;
- Ambtenaar of bestuurder;
- Sectoraal of regionaal;
- Eigenaar, ontwikkelaar, beheerder of gebruiker;
- Direct verantwoordelijk of vertegenwoordigend (koepels);
- Formeel of informeel.

244

5.2.4.2 Coalitievorming

Dat het waterbeheer in Nederland van oudsher een bijzondere plaats in de Nederlandse samenleving heeft ingenomen, blijkt wel uit het feit dat al vroeg in de geschiedenis waterschappen zijn opgericht. Het waterbeheer raakt de belangen van vrijwel iedereen. Meer dan ooit tevoren vergt een goed waterbeheer samenwerking van diverse partijen.

Van Rooy concludeert (STOWA, 1997) dat voor het in praktijk brengen van integraal waterbeheer de planvorming een interactief en interactief proces moet zijn. Interactief omdat inhoudelijk deskundigen en bestuurders elkaar veelvuldig in de ogen moeten kunnen kijken. Iteratief omdat gaande het proces nieuwe ideeën kunnen ontstaan en waardevolle informatie vrij kan komen.

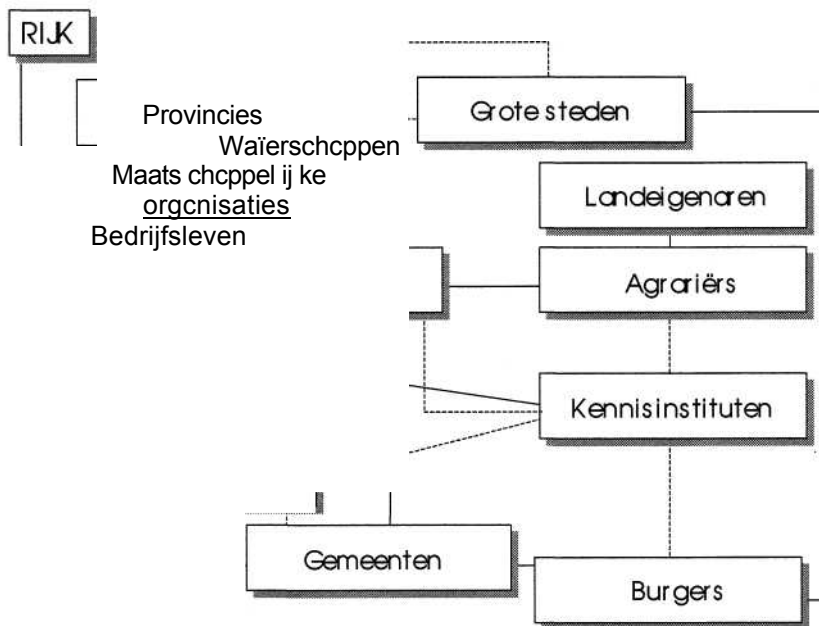
In de loop der jaren zijn bij de waterhuishouding van Nederland vanuit de overheid vooral het Rijk, de provincies en de waterschappen en vanuit het bedrijfsleven met name de agrariërs nauw betrokken geweest. De landbouw drukte een belangrijke stempel op het waterbeheer, niet in de laatste plaats doordat de agrariërs tot voor kort een meerderheid vormden in de waterschapsbesturen. De laatste jaren is daar verandering in gekomen, vooral doordat de categorie 'ingezetenen' aan belang heeft gewonnen. Hierdoor

kwamen meer niet-agrariërs in het bestuur van de waterschappen, veelal 'groene bestuurders' (sympathisanten van de natuur- en milieubewegingen). Met het steeds schaarser worden van de beschikbare ruimte in Nederland (vooral in de Randstad) met de veranderende 'natuurlijke' omstandigheden en met het hoger op de agenda komen te staan van het belang van natuur en milieu, zijn meer en meer spelers vanuit verschillende belangen - soms tegen wil en dank - betrokken geraakt bij de waterhuishouding.

Inmiddels is water een van de belangrijkste ordeningsprincipes geworden, vooral in de Randstad, waar de (grote) steden zijn op zoek naar ruimte om de groei van de bevolking op te vangen, en het water zelf ook (weer) meer ruimte vraagt. De verschillende belanghebbenden zoeken elkaar in wisselende coalities op om hun belangen veilig te stellen.

Het is dus betrekkelijk nieuw dat er op het terrein van de waterhuishouding zoveel verschillende coalities worden gevormd. De actoren werken in steeds verschillende verbanden met elkaar samen, formeel en informeel, permanent of al naar gelang de situatie. We hebben de belangrijkste directe relaties in een figuur weergegeven:

Figuur 4



Conclusie

In de conclusie van paragraaf 2.3 stond dat de procesmatige veranderingen meer invloed geven aan de spelers in het veld van de waterhuishouding. We zeggen dat nu meer precies.

Door de procesmatige veranderingen (onder meer de decentralisatie), waarbij de hiërarchische structuur verandert in een meer netwerkachtige structuur, krijgen veel spelers in het veld potentieel meer invloed op de strategische beleidsvorming. Door het grote aantal spelers, en de diversiteit is samenwerking noodzaak. Coalitievorming is dan een logische stap.

5.3 HET METROPOOLNIVEAU

IN HET KORT

De "Deltametropool"

Het concept 'Deltametropool' brengt de ambitie voor de Randstad als internationaal stedelijk netwerk, met water als beeldmerk, tot uitdrukking. Het concept speelt een belangrijke rol in de 5e Nota. Het is mede tot ontwikkeling gebracht door de 'Vereniging Deltametropool', een samenwerkingsverband tussen diverse overheidslagen en maatschappelijke organisaties in de Randstad. De Vereniging "Deltametropool" presenteert zich als 'ideeënmotor'. Bestuurders kunnen, wanneer zij dat willen, de ideeën die voortkomen uit studies, conferenties en dergelijke, gebruiken, maar zij zijn er niet aan gebonden.

^

Twee voorbeelden van ontwerp onderzoek

Twee voorbeelden op het schaalniveau van de Deltametropool laten een zeer verschillend doel zien. De eerste is gericht op het beïnvloeden van strategische beleidsvorming, de tweede is meer speels van aard.

Beide onderzoeken zijn verkennend, concreet in de uitwerking, geven een integraal eindbeeld, besteden aandacht aan de koppeling tussen verschillende schaalniveaus en geven aan wat *mogelijke toekomst* zijn.

Ontwerp onderzoek in strategische nota's

- In alle strategische nota's en visies is ontwerp onderzoek te herkennen, maar komen ontwerpen niet expliciet terug.
- Ontwerpen en woordgebruik in de strategische nota's zijn (bewust) vaag.
- Er is consensus over water als structurerend element.
- Er is geen consensus over de omvang van het waterprobleem.
- Steeds dezelfde spelers zijn betrokken bij de nota's, dat geldt voor de bestuurders, maar ook voor de ambtenaren. Zij leveren in wisselende samenstellingen, formele en informele coalities, input voor de diverse stukken.
- Ook wat betreft de inhoudelijke ondersteuning zijn vaak dezelfde bureaus bij de strategische beleidsvorming over waterhuishouding betrokken.

De meerwaarde van ^ontwerp onderzoek' in strategische beleidsvorming

- Ontwerp onderzoek is nuttig bij de ideeënvorming.

- Met behulp van ontwerpend onderzoek worden grote *conceptuele* sprongen gemaakt.
- Sommigen plaatsen de ideeënvorming uitsluitend in de Verkenningfase, anderen zien dat breder.
- Hoe de ideeënvorming precies heeft plaatsgevonden en wat exact de bijdrage is geweest van ontwerpend onderzoek is moeilijk te traceren.
- Diverse ideeën zijn duidelijk te herkennen (tussenboezems, ruimteclaims), andere ideeën minder (netwerk- en ringstructuur).
- De concepten zijn over en weer door de verschillende samenwerkingsverbanden en werkgroepen gelezen en door deels dezelfde mensen ingebracht.

Conclusie: ontwerpend onderzoek én coalitievorming hebben beide meerwaarde, en maken een bijdrage aan strategische beleidsvorming mogelijk. Hoe de meerwaarde zich onderling verhoudt is niet na te gaan. De status van de ideeën in de besproken visies is vaag. De ideeën en nieuwe inzichten moeten dus nog worden verankerd in concrete besluiten en beleid.

5.3.1 HET CONCEPT DELTAMETROPOOL

Met de introductie van het concept 'Deltametropool' wordt de ambitie voor de Randstad als internationaal stedelijk netwerk tot uitdrukking gebracht. Zowel de aanwezigheid van water (delta) als de grootstedelijke kenmerken (metropool) geven het gebied als geheel een eigen gezicht in Europa. De opgave is om de ruimtelijke diversiteit en de samenhang te vergroten²⁰. De Deltametropool is aangewezen als een van de 'Grote Projecten' in de architectuurnota 'Ontwerpen aan Nederland'.

Het concept Deltametropool is in snel tempo ingeburgerd en wordt inmiddels in alle strategische nota's gebruikt. Het is een concept dat de ambitie wil uitdrukken om dit gebied een kwaliteitsimpuls te geven. Het gebruik van het concept is niet altijd hetzelfde, en ook de geografische afbakening verschilt. Soms wordt het bijvoorbeeld als nieuwe term gebruikt voor de Randstad, soms als synoniem voor landsdeel West. Strikt genomen behoren delen van landsdeel West als bijvoorbeeld Goeree-Overflakkee en Texel niet tot de Deltametropool.

5.3.2 DE SPELERS OP METROPOOLNIVEAU

De belangrijkste (georganiseerde) spelers en bestuurlijke samenwerkingsverbanden die direct betrokken zijn bij de ontwikkeling van een mogelijke Deltametropool zijn:

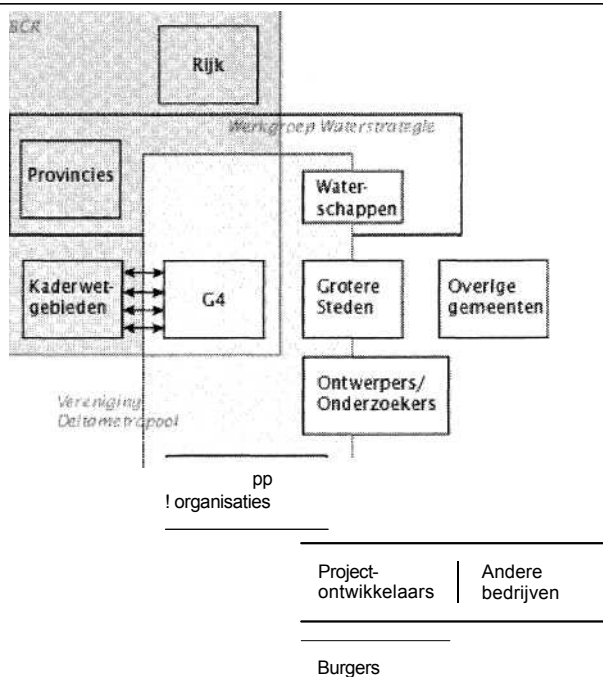
- De formele overheidslagen: Rijk, Provincies, Kaderwetgebieden, Waterschappen, Gemeenten;
- De Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) en het Bureau Regio Randstad (BRR);

- Het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (BPZ);
- Het Bestuurlijk Platform Groene Hart;
- De vier grote steden (G4), de grotere steden (de Randstadsteden uit de G24), de kleinere gemeenten in en rondom het Groene Hart;
- De koepelorganisaties: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en provinciale samenwerkingsverbanden zoals de Vereniging Zuid-Hollandse Gemeenten (VZHG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW);
- Kennisinstituten: TU-Delft, Alterra, Habiforum, NIROV;
- Maatschappelijke belangenverenigingen en natuurorganisaties: Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (WLTO), ANWB, Kamer van Koophandel (KvK), Stichting Natuur en Milieu, Natuurmonumenten;
- Het bedrijfsleven;
- De Vereniging Deltametropool.

Vanuit de overheid zijn, bijna traditioneel, een groot aantal actoren in wisselende samenwerkingsverbanden betrokken bij de strategische beleidsvorming. Daarnaast spelen samenwerkingsverbanden van overheidsactoren en maatschappelijke organisaties een prominente rol. We hebben enkele van deze verbanden in een figuur weergegeven:

248

Figuur 5



Sommige samenwerkingsverbanden, zoals de BCR, hebben (of hadden) de vorm van een platform, waarin van gedachten wordt gewisseld, andere zijn meer een uitvoeringsgericht werkverband zoals de werkgroep waterstrategie. De Vereniging Deltametropool is een echte coalitie²¹, met andere woorden een bondgenootschap. Voor het proces van strategische beleidsvorming over de Deltametropool is de rol en inbreng van de Vereniging Deltametropool een bijzondere.

De Vereniging Deltametropool

Het concept Deltametropool is (mede) tot ontwikkeling gebracht en voor het voetlicht gebracht door de 'Vereniging Deltametropool'. De Vereniging Deltametropool is opgericht op initiatief van de wethouders Ruimtelijke Ordening van de G4. De vereniging stelt zich tot doel om de in beginsel reeds aanwezige metropool in West-Nederland tot ontwikkeling te brengen. Ruimtelijke kwaliteit als een situatie van (labiel) evenwicht tussen waterhuishouding, landelijk gebied, transportsysteem en stedelijk gebied staat daarbij centraal. In de hoofdlijnen van het "ontwikkelingsconcept Deltametropool" van de Vereniging Deltametropool staat over waterhuishouding het volgende: *"Het water van de Delta is bestaansbron en beeldmerk van deze metropool. Voor een duurzaam milieubeheer is de waterhuishouding van existentiële betekenis. Dit vergt aandacht voor het kustbeheer, voor de stroomgebieden van de grote rivieren, zowel als van een veelheid van kleinere veenstromen en voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water"*²².

249

Inmiddels heeft een groot aantal leden zich bij de vereniging aangesloten, waaronder diverse grotere gemeenten, Kamers van Koophandel, woningbedrijven, waterschappen, werkgeversorganisaties en overige (maatschappelijke) organisaties. Voorts is samenwerking aangegaan met onder meer de landbouworganisaties.

De vereniging presenteert zich als 'ideeënmotor'. Bestuurders kunnen, wanneer zij dat willen, de ideeën die voortkomen uit studies, conferenties en dergelijke, gebruiken, maar zij zijn er niet aan gebonden.

De Vereniging Deltametropool kent verschillende werkgroepen op ambtelijk niveau: Stedelijke Diversiteit, Waterrijk, Personenvervoer, Economische Synergie en de werkgroep Leiden in de Deltametropool. Eén werkgroep is onlangs opgericht, te weten de werkgroep Contouren.

De werkwijze van de Vereniging Deltametropool bestaat uit het naar vermogen werkzaam zijn op verschillende schaalniveaus. Deze schaalniveaus corresponderen voor een deel met de verschillende werkgroepen.

5.3.3 ONTWERPEND TOEKOMSTONDERZOEK OVER WATERHUISHOUDING

Voor de Deltametropool als geheel zijn in het verleden diverse ontwerpende toekomstonderzoeken uitgevoerd op het terrein van de waterhuishouding. Wij

bespreken hier twee voorbeelden van studies over de waterhuishouding op metropoolniveau.

L Netwerk- en ringmodel

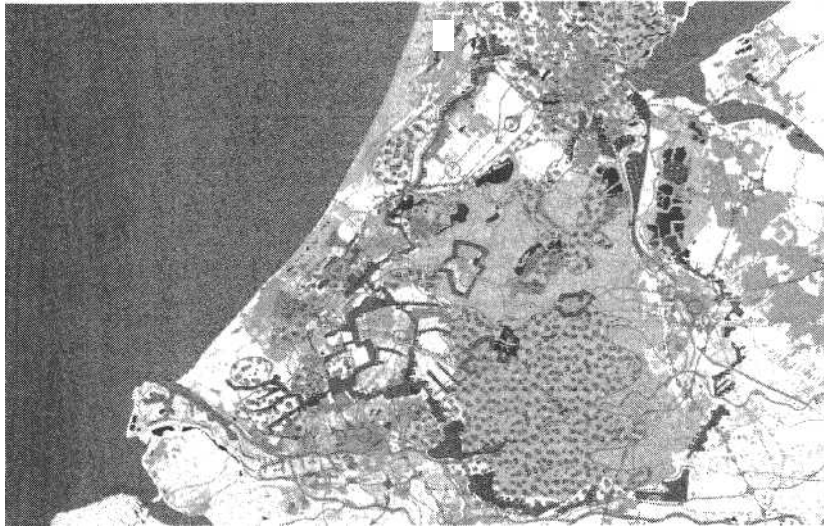
Een van deze studies is bijvoorbeeld de studie van H+N+S/IWACO. H+N+S en IWACO hebben oplossingen voor de wateropgave (calamiteitenberging, berging voor opvang watertekorten, zeespiegelrijzing) ruimtelijk vertaald. Zij hebben gezocht naar een nieuw en zelfstandig systeem met een flexibel peil en een bijzondere waterkwaliteit. H+N+S en IWACO zijn uitgekomen op oplossingen van het aanleggen van een tussenboezem, die kan worden gerealiseerd in een netwerkmodel en/of een ringmodel (figuur 5 en 6). De studie van H+N+S/IWACO is uitgevoerd mede in opdracht van de Vereniging Deltametropool.

Figuur 6 Netwerkmodel



Er bestaat een belangrijk verschil tussen de twee modellen met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van de Deltametropool. Bij het ringmodel vormt water een natuurlijke barrière tegen verdere verstedelijking van het (landschapspark) het Groene Hart, maar bij het netwerkmodel is dat niet het geval.

Figuur 7 Ringmodel



In maart 2000 is een discussiebijeenkomst georganiseerd, waarbij deze modellen een belangrijke input vormden. Het verslag van de discussiebijeenkomst heeft geresulteerd in de publicatie 'Waterrijk'. Aan de bijeenkomst namen vooral ambtenaren van de gemeenten en de waterschappen deel. Ook waren referenten van de provincie en het Rijk uitgenodigd. Er werd gediscussieerd over stellingen op metropoolniveau, namelijk over thema's als 'het spanningsveld tussen acceptatie, optimalisatie techniek en vergroten ruimte', multifunctioneel gebruik, afstemming met huidige functies en over bestuurlijke verankering. De studie van H+N+S/IWACO heeft er mede toe geleid dat een aantal waterschappen zich bij de Vereniging Deltametropool heeft aangesloten. De ontwerpateliers die eind 2000 en begin 2001 georganiseerd zijn door de werkgroep Waterrijk van de Vereniging Deltametropool zijn bedoeld als oefening om te toetsen hoe de modellen 'op postzegelniveau' ingevuld kunnen worden. Wij komen daar in paragraaf 5.4 op terug.

251

Reacties op het onderzoek--

- Als een idee goed is, dan komt het vanzelf wel weer op verschillende plekken bovendrijven (waterschap);
- Het waren mooie plaatjes, maar het waren de verkeerde plaatjes op het verkeerde moment (provincie);
- De resultaten zijn uitdagend, enthousiasmerend, maar ook nog wel van een iets te hoog tekentafelgehalte (Rijk);
- Als het debat [over waterbeheer] zorgvuldig gebeurt, dan kunnen er vruchtbare allianties ontstaan, maar dan moeten wel alle relevante partijen goed en serieus erbij betrokken worden;

- Over de uitgangspunten van de twee modellen: je moet de problemen ook niet erger voorstellen dan ze in werkelijkheid zijn of worden (provincie);
- De modellen brachten een schrikreactie teweeg; de discussie ging al snel over concrete locaties, en daarna sloeg de discussie dood (waterschap);
- Ik ken de modellen, ze hebben in elk geval weer de aandacht gevestigd op het waterbelang (Rijk);
- Het is vandaag gelukkig niet gegaan over de kaartjes, daar ging het vorige week wel over bij de staatssecretaris, daar behoort het nu eigenlijk niet over te gaan, want het gaat om het gedachtegoed (waterschap);
- Een hybride mix van beide modellen zal het optimale resultaat opleveren (conclusie uit gemengde discussiegroep).

IL Model waterbassins

Een voorbeeld van een ontwerpend onderzoek met een andere doelstelling is het ontwerp van Jarrik Ouburg en Serge Schoemakers (Architectuur, TU-DelftZij hebben een ontwerpend onderzoek uitgevoerd naar het imago van metropolen²⁴. Ouburg en Schoemakers maken onderscheid tussen een specifiek imago (een element dat specifiek aan de metropool verbonden is, bijvoorbeeld de Eiffeltoren) en een generiek imago (verbonden aan de metropool). Het generiek imago van de Deltametropool wordt bepaald door water. Voor het generieke imago dat Ouburg en Schoemakers ontworpen hebben, is de waterproblematiek de inspiratiebron.

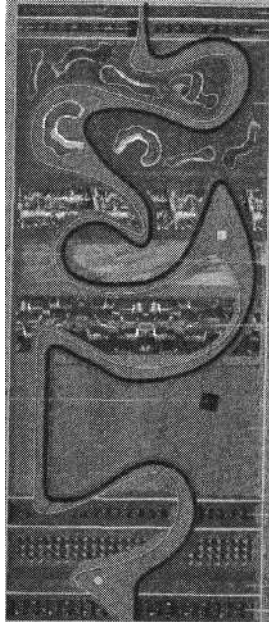
252

Het idee is om verspreid over de Deltametropool meerdere bekkens te maken van ongeveer één vierkante kilometer, waarvoor tien meter peilfluctuatie mogelijk is (figuur 8).

Figuur 8

Eén bekken is uitgewerkt (zie figuur 9).

Figuur 9



253

Er worden verschillende functies aan toegekend: toeristisch-recreatief (golfterrein, hotel, rondvaartboot) en parkeren. Meervoudig ruimtegebruik dus. Tijdens hoog water loopt het bekken in vier fasen onder water.

Reacties

- leuk, artistiek, maar het lijkt me wel erg duur;
- vooral het idee om gefaseerd onder water te laten lopen spreekt me aan;
- het gras van een golfterrein is te kostbaar om onder water te laten lopen.

Conclusie

De twee voorbeelden van ontwerpend onderzoek hebben een zeer verschillend doel. De eerste was gericht op het beïnvloeden van strategische beleidsvorming, het was 'ontwerpend onderzoek met een boodschap', het tweede voorbeeld is meer speels van aard. Er zijn ook overeenkomsten: de twee ontwerpende onderzoeken:

- zijn verkennend;
- zijn concreet in de uitwerking;
- geven een integraal eindbeeld;
- besteden aandacht aan de koppeling tussen verschillende schaalniveaus van metropoolniveau naar postzegelniveau en vice versa;

en tenslotte: beide onderzoeken zijn goede voorbeelden van ontwerpende onderzoeken in de zin dat ze aangeven wat *mogelijke toekomsten* zijn.

5.3.4 ONTWERPEND TOEKOMSTONDERZOEK EN STRATEGISCHE BELEIDSVORMING

5.3.4.1 Inleiding

We proberen de meerwaarde van ontwerpend onderzoek bij strategische beleidsvorming te traceren, door aandacht te besteden aan inhoudelijke idee-
vorming, en aan de spelers en coalities die die ideeën in de nota's en visies
uitgewerkt hebben. Daarnaast bekijken we wat de status is van de ideeën: zijn ze
nog verkennend, of zijn ze bestuurlijk geaccordeerd? In 5.3.4.2 beschrijven we
de nota's en visies; in 5.3.4.3 trekken we de conclusies.

5.3.4.2 De strategische visies en nota's over waterhuishouding in de Deltametropool

In paragraaf 5.3.3 zijn twee voorbeelden van ontwerpende onderzoeken gepre-
senteerd. In deze paragraaf gaan we in op de bijdrage van ontwerpend
onderzoek aan strategische beleidsvorming.²⁵

254

Er zijn diverse beleidsstukken beschikbaar op het schaalniveau van de Deltametropool die te kenschetsen zijn als strategisch beleid voor de middenlange termijn. We behandelen hier de rapporten: 'De Driehoek in beeld'²⁶, het 'Beleidsplan Milieu en Water 2000-2004' van Zuid-Holland²⁷, 'Naar een blauwgroene Deltametropool'²⁸, 'Waterstrategie'²⁹, 'Waterkansen in het Groene Hart's⁰, en natuurlijk komt de 5e Nota zelf weer aan de orde. Een deel van de eerder genoemde nota's kan gezien worden als voorbereiding op de 5e Nota.

We laten bovengenoemde nota's de revue passeren en kijken daarbij naar het proces van totstandkoming. We analyseren onder meer wie daaraan deelgenomen hebben, wat de status is van het rapport, en onderzoeken de inhoud, wat er dus uiteindelijk concreet 'over water' in het rapport staat.

De Driehoek in beeld

Context en doelstelling

Het rapport 'De Driehoek in beeld' is een bestuurlijk standpunt en het eindresultaat van de 'Gebiedsuitwerking Leiden-Haarlem-Amsterdam (LHA)', maar heeft geen specifieke juridische status. Het betreft de verslaglegging van de verkenning van drie thema's voor de toekomst van het gebied, te weten de waterhuishouding, de infrastructuur/mobiliteit, en mogelijke rood/groenconfiguraties.

Proces

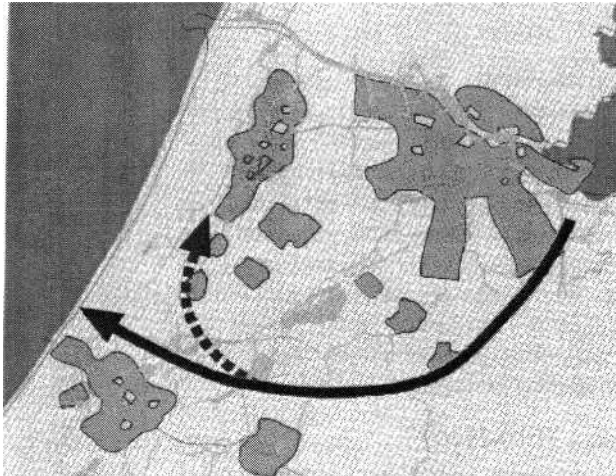
De studie ging van start medio 1997 en het eindrapport dateert van april 1999. De aanleiding tot deze studie vormde de 'Actualisering van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra' (VINAC). De resultaten dienen als voeding voor de Rijks-, provinciale en gemeentelijke plannen en nota's, die wel tot (juridische) binding leiden.

Aan het rapport werkten mee het Rijk, de provincies Noord- en Zuid-Holland, de gemeenten Leiden, Haarlem, Haarlemmermeer en Amsterdam en het Hoogheemraadschap van Rijnland. In een ambtelijke klankbordgroep zaten bovendien het Regionaal Orgaan Amsterdam, het samenwerkingsorgaan Duinen Bollenstreek, het samenwerkingsverband voor de Leidse Regio, het Gewest Zuid-Kennemerland, de gemeenten Amstelveen en Almere en het Bestuursforum Schiphol. Inhoudelijke ondersteuning is verleend door de bureaus H+N+S en Arcadis.

Inhoud

In deze studie wordt ervoor gekozen om niet woningen, bedrijventerreinen en groenvoorzieningen centraal te stellen, maar om uit te gaan van een drietal 'lagen'³. Als fundament en daarmee de belangrijkste laag van de ruimtelijke planning in dit gebied werd de waterhuishoudkundige toekomst van dit gebied genomen (figuur 10).

Figuur 10



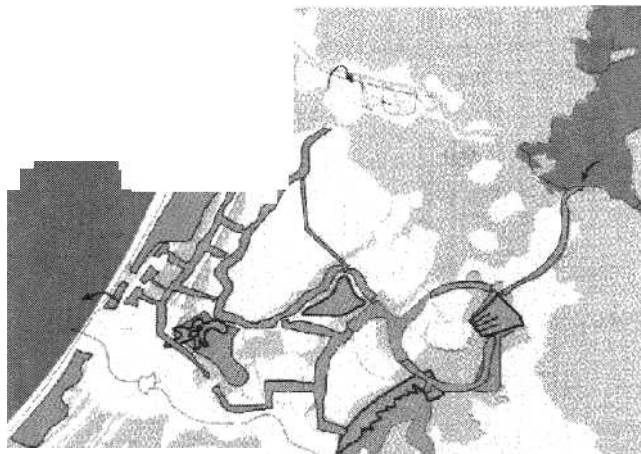
Thema water stroomrichting tussenboezem

Het belang van gemeenschappelijke beleidskeuzes is benadrukt. Wonen en eventueel werken, watersysteemontwikkeling en landschapontwikkeling zullen

in exploitatie met elkaar verbonden moeten worden. Met andere woorden: rood betaalt voor blauw en groen.

Onderkend wordt dat er flinke ingrepen in het waterhuishoudkundig systeem dienen plaats te vinden om aan de toenemende problemen in de waterhuishouding het hoofd te kunnen bieden. Gekozen wordt voor het tot stand brengen van een vernieuwd watersysteem door middel van een *tussenboezem* (figuur 11).

Figuur 11



256

uwg condities door waterSfl*nnngi i dyriÉ? van
boexom de

Ten aanzien van het thema water worden drie strategische projecten geïntroduceerd. Dit zijn een nadere uitwerking van de tussenboezem, het voorzien in baggerbergingslocaties en, ten derde, een onderzoek naar de mogelijke inzet van oeverinfiltratie in dit gebied voor de drinkwaterbereiding.

Strategische plannen van de provincies

Context

Momenteel worden nieuwe streekplannen voor Zuid-Holland en Noord-Holland Zuid opgesteld. In de vigerende streekplannen van de provincie Zuid-Holland en Noord-Holland Zuid uit de negentiger jaren is water nog geen thema waar aandacht aan wordt besteed. Dit is wel het geval in het '*Beleidsplan Milieu en Water*' van de provincie Zuid-Holland uit 2000.

Inhoud

Duurzaamheid en omgevingskwaliteit zijn de sleutelbegrippen in dit beleidsplan. De provincie zet vooral op de ontwerpende opgave in om zo milieuproblemen in de toekomst te voorkomen. Om de kwaliteit van de omgeving duurzaam

te verbeteren, krijgt het milieu- en waterbeleid een meer sturende rol in de ruimtelijke en economische ontwikkelingen.

Een van de hoofdrichtingen waarlangs de provincie zegt dit te willen bereiken, is het duurzamer inrichten van het landelijk gebied, waarbij de aandacht vooral ook zal uitgaan naar de natte ader van het Groene Hart en de Delta.

De provincie wil het waterbergend vermogen in het landelijk gebied vergroten. Ter bevordering van de afstemming tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening zullen waterkansenkaarten worden opgesteld.

Een duurzaam stedelijk waterbeheer wordt ook van groot belang geacht om tot een duurzaam regionaal waterbeheer te komen:

- Het waterbergend vermogen in het stedelijk gebied moet worden vergroot en grootschalige waterberging in de stadsranden kan worden gecombineerd met recreatie;
- De kwaliteit van het oppervlaktewater moet worden verbeterd en de aanvoer van schoon (regen)water uit de steden naar de stadsrand moet worden verbeterd;
- De verharde gebieden moeten gaan meebetalen aan de aanleg van water en groen.

Ook voor het nieuwe *streekplan Noord-Holland Zuid*, dat momenteel wordt gemaakt, hebben Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Holland al vastgesteld dat voor de Randstad als geheel het verbeteren van de blauwgroene basiskwaliteit door te investeren in water, landschap en natuur een essentieel element is³².

Inhoud

In de lagenbenadering die (ook) door de provincie Noord-Holland wordt gehanteerd, vormt water de basislaag, die als eerste sturing geeft aan de inpassing van functies. De infrastructuur komt op de tweede plaats.

De opgaven in het waterbeheer waar de provincie voor staat en gaat, zijn:

- garanderen van veiligheid en voorkomen van wateroverlast;
- watertekort en verdroging terugdringen door water langer vast te houden;
- verbeteren van de waterkwaliteit;
- het creëren van bergingscapaciteit in polders en stedelijk gebied om wateroverlast te voorkomen.

Om tegemoet te kunnen komen aan de ruimteclaims, die uit deze opgaven voortvloeien, stelt de provincie onder andere voor de zuidpunt van de Haarlemmermeer, de Bovenkerkerpolder en de Overdiemerpolder niet meer tot het Groene Hart te rekenen. De provincie kiest in deze gebieden voor een blauw/groene invulling op basis van het watersysteem, met mogelijke verstedelijking op termijn.

Waterkansen in het Groene Hart-33

Context en doelstelling

Op verzoek van het Bestuurlijk Platform Groene Hart hebben de waterbeheerders in het Groene Hart een gezamenlijke visie ontwikkeld op een duurzaam watersysteem en een duurzame inrichting van het Groene Hart. Uiteindelijk gaat die visie uitmonden in een Waterkansenkaart voor het Groene Hart.

Gekozen is voor een aanpak langs twee sporen:

1. Ontwikkelen van een gezamenlijke visie voor het waterbeheer op basis van (toekomstige) knelpunten: de Streefbeeldkaart waterbeheer;
2. Inzichtelijk maken van de potentiële geschiktheid van het Groene Hart voor de verschillende huidige functies binnen het gebied, gebaseerd op duurzaam waterbeheer: de Functiekaarten.

De doelgroep van de Waterkansenkaart voor het Groene Hart zijn de opstellers van de diverse nationale, provinciale en gemeentelijke (strategische) plannen.

De studie in zijn context:

- De studie is op een hoog abstractieniveau uitgevoerd en zal pas gedetailleerder worden bij het inzoomen op deelgebieden;
- De problematiek in het Groene Hart is alleen vanuit het waterbeheer bekeken, er heeft geen afweging met andere belangen plaats gevonden;
- Gewerkt wordt met tussenproducten die richting kunnen geven aan de discussie over de ruimtelijke ordening en geven een orde van grootte van de

problematiek aan.

Proces

In de projectgroep zijn vertegenwoordigd de meest betrokken hoogheemraadschappen, het zuiveringsschap Hollandsche Eilanden en Waarden en de provincie Utrecht. De overige waterbeheerders in het Groene Hart maken deel uit van een ambtelijke contactgroep (waterschappen, provincies en rijkswaterstaat).

Inhoud

Een viertal doelstellingen voor het watersysteem in het Groene Hart staat in de studie centraal:

- veerkracht;
- duurzaamheid;
- goede waterkwaliteit met behoud van bijzondere waarden;
- waarborgen van veiligheid.

Bij de verkenning naar een meer duurzaam waterbeheer zijn door de waterbeheerders een aantal richtlijnen en duurzaamheidsprincipes gehanteerd:

- water als sturend element bij ruimtelijke inrichting;
- streven naar een zelfvoorzienend watersysteem;
- eerst bron- dan effectgerichte maatregelen;

- scheiden schoon en verontreinigd water;
- scheiden zoet en zout water;
- grotere waterstaatkundige eenheden en voorkomen versnippering;
- aanpassen oppervlaktewaterpeil ter voorkoming van maaiveldafval;
- meervoudig ruimtegebruik;
- toepassing van de drietrapsstrategie: vasthouden, bergen, afvoeren.

Strategie

Op basis van bovenstaande duurzaamheidsprincipes zijn vier strategieën opgesteld:

1. Ruimte voor water: zo weinig mogelijk water aanvoeren en een structurele oplossing van de wateroverlast in het Groene Hart zelf;
2. Aan- en afvoer bij kierstand: vergroten van de mogelijkheden voor wateraan- en -afvoer naar en vanuit het Groene Hart (Haringvlietsluizen in de 'kierstand');
3. Alternatieve aanvoer en afvoer Getemd Getij: als strategie twee, maar dan met de Haringvlietsluizen verder open;
4. Verzilting: géén maatregelen tegen verzilting.

Het bestuurlijk overleg van waterbeheerders in het Groene Hart heeft zich unaniem uitgesproken voor de strategie 'Ruimte voor water' als voorkeurstrategie. Aan het Bestuurlijk Platform Groene Hart is voorgesteld deze voorkeur over te nemen.

259

Waterstrategie: een ruimtelijke visie op West-Nederland

Context en doelstelling

Het rapport 'Waterstrategie' vormt het hoofdrapport van de ambtelijke werkgroep Waterstrategie. In deze werkgroep waren vertegenwoordigd de Randstedelijke waterbeheerders en provincies.

Proces

Toen het Bureau Regio Randstad (BRR) in 1999 de opdracht kreeg te zorgen voor coördinatie van de Randstadinbreng in de diverse Rijksnota's die op stapel stonden, met name de 5e Nota, zijn enkele werkgroepen opgestart, waaronder de werkgroep waterstrategie.

De waterbeheerders zijn betrokken in deze werkgroep, omdat ze al bezig waren met de waterkansenkaarten, en ze de behoefte hadden meer voeten aan de grond te krijgen in de Ruimtelijke Ordening.

Water liep wat dat betreft nog ruimschoots achter bij de inbreng van het verkeer en vervoer in de RO.

Inhoud

De rapportage vervult een brugfunctie tussen de vaak meer algemene beleidsnota's en gebiedsspecifieke Waterkansenkaarten. Net als bij de Waterkansen-

kaarten wordt een invalshoek vanuit de probleemeigenaren gehanteerd: "van beneden naar boven". Dit vormt dan ook het onderscheid met algemene concepten en ideeën zoals die bijvoorbeeld in het kader van de blauwgroene Delta-metropool naar voren zijn gebracht.

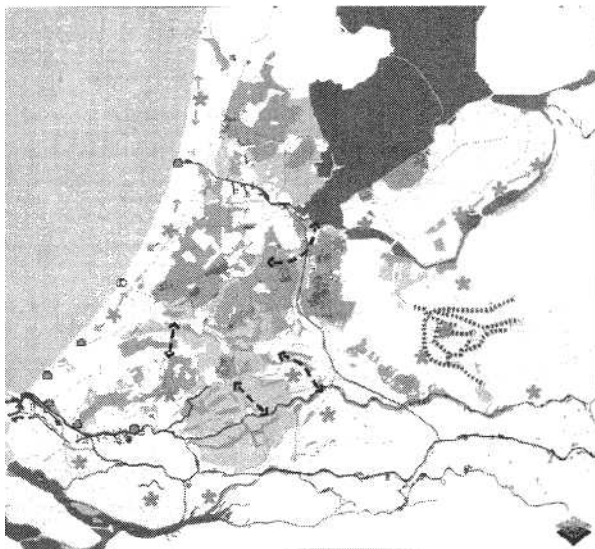
De rapportage onderscheidt - in navolging van de commissie waterbeheer 21^{ste} eeuw - een waterstrategie die uit drie onderdelen bestaat, achtereenvolgens vasthouden, bergen en afvoeren.

Om het indicatieve karakter te onderstrepen, wordt in dit rapport gesproken over een 'wateropgave' in plaats van een waterprogramma, dat de vorm heeft van gedetailleerde eisen en/of nauwkeurig berekende vierkante of kubieke meters water. De term 'wateropgave' sluit beter aan bij het globale karakter van de 5e Nota en benadrukt de uitdaging om hoge ambities en synergie te realiseren op het raakvlak van ruimtelijke kwaliteit en waterbeheer. De wateropgave wordt weergegeven in een tweetal kaartbeelden. Eén kaart-beeld (figuur 12) geeft de oplossingen weer die betrekking hebben op het voorkomen van vanuit wateroptiek ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen, en onderscheidt:

- ruimte voor boezem;
- gebruik op goede grondslag;
- behoud van bijzondere gebiedseigen kwaliteit.

260

Figuur 12 Waterstrategie



Eén kaartbeeld (figuur 13) geeft de oplossingen weer gericht op ruimte voor vasthouden en (tijdelijk) bergen, en onderscheidt:

- voorraadvorming en piekberging;
- waterkwaliteit op peil;

ander peilbeheer.

Figuur 13 Waterberging



Naar een blauwgroene Deltametropool

261

Dit rapport, waarin het werk van de verschillende werkgroepen samenkomt, vormt het sluitstuk van de randstadinbreng voor de 5e Nota.

Context en doelstelling

De visie "naar een blauwgroene Deltametropool" is een referentiekader voor Randstedelijke keuzes, geschreven door de projectgroep Randstadinbreng 5e Nota. De visie is gericht op de periode 2010 tot 2030. Zij kan worden beschouwd als achtergrond bij de hoofdlijnen die de portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening Verkeer en Vervoer en Water in de Randstad hebben vastgesteld. De visie is dus, met uitzondering van de hoofdlijnen, nog niet bestuurlijk verankerd.

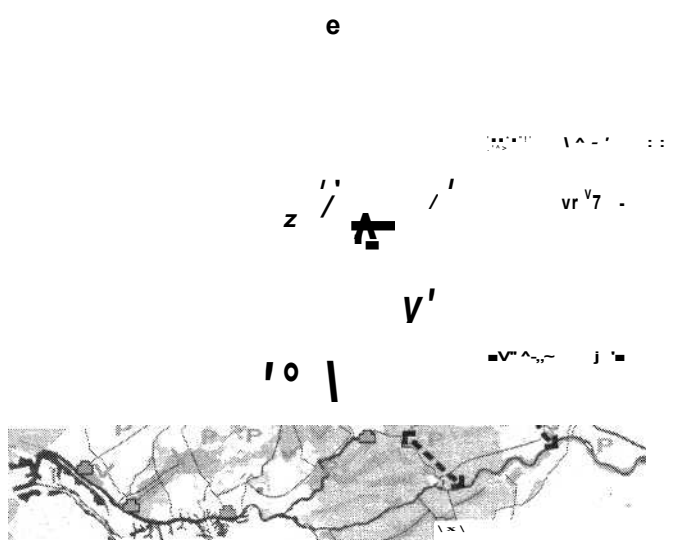
Proces

De visie moet bijdragen aan de meningsvorming over de ontwikkeling van de Randstad. Het document is opgebouwd uit een aantal notities en onderzoeken, die als achtergrond fungeerden bij het voorbereiden van de randstedelijke bestuurlijke inbreng in de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR). De BCR is een overlegplatform van de vier randstadprovincies, de vier grote steden en vier kaderwetgebieden met de betrokken ministeries, en is ingesteld als landsdelig overleg voor informatie-uitwisseling en voor afstemming van beleid, maar zonder beslissingsbevoegdheid. Uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het

creëren van draagvlak voor het stuk en de uitwerking ervan ligt bij de RO-bestuurders, de vertegenwoordigers in de BCR.

In het projectteam Randstadinbreng 5e Nota waren vertegenwoordigd: de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Almere en het Regionaal Orgaan Amsterdam, de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgebied Haaglanden. Voorzitter was F. Tielrooij, secretaris van de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) en directeur van het Bureau Regio Randstad (BRR), dat ook de secretaris leverde. Een viertal werkgroepen was verantwoordelijk voor de toelevering van de ambtelijke notities. Daar werd later een afzonderlijke werkgroep Waterstrategie aan toegevoegd, bestaande uit de waterschappen en de provincies.

Figuur 14 Regionale wateropgaven voor de Randstad 34



262

o

Inhoud

Vier thema's hebben bijzondere aandacht gekregen: *Water, Groen, Bereikbaarheid en Verstedelijking*. Er werd gekozen voor het hanteren van de 'lagenbenadering', waarbij het achtereenvolgens ging om: Bodem en water, Bereikbaarheid en infrastructuur en het Bestaande en nieuwe grondgebruik ('occupatie'). We citeren delen uit de vier eerste hoofdlijnen die direct van belang zijn voor onze casus:

Uit hoofdlijn 1: Het verstedelijkte westen van ons land is toe aan een kwaliteits-sprong naar een blauwgroene Deltametropool.

Uit hoofdlijn 2: De ontwikkeling van de Deltametropool naar één stedelijk netwerk wordt bevorderd door versterking van de samenhang tussen de netwerksteden, rekening houdend met de eisen van water. De ontwikkeling van blauwgroene elementen en infrastructuur gaat aan de verstedelijking vooraf.

Uit hoofdlijn 3: In de komende jaren zal de dynamiek van water een belangrijke sturende rol in de ruimtelijke ordening krijgen. De voorkeursvolgorde vasthouden, bergen en afvoeren van water geeft daarbij richting aan de afwegingen ten aanzien van nieuwe verstedelijking en infrastructuur, in die zin dat water-neutraal gebouwd wordt.

Uit hoofdlijn 4: Bij de ontwikkelingen van landelijke gebieden wordt onderscheid gemaakt tussen grote landschapseenheden en kleine landschapseenheden. In alle gevallen moet daarbinnen tevens ruimte voor water worden gezocht.

In drie van de zes hoofdlijnen komt water prominent naar voren. Bovendien wordt het belang van water erkend. Zo wordt gezegd dat water een belangrijke sturende rol zal krijgen in de ruimtelijke ordening.

De kaarten in de visie zijn bewust vaag gehouden. Figuur 14 is een combinatie en aanpassing van de figuren uit de waterstrategie (figuur 12 en 13).

De visie "Naar een blauwgroene Deltametropool" is door verschillende wethouders van de Grote Steden voor het voetlicht gebracht: in de media en binnen de vereniging. Zo noemt een van de wethouders het: "een prestatie van formaat".

5e Nota Ruimtelijke Ordening

Context en doelstelling

In de 5e Nota wordt ook op het schaalniveau van de Deltametropool beleid ontwikkeld.

Inhoud

Wij citeren hier:

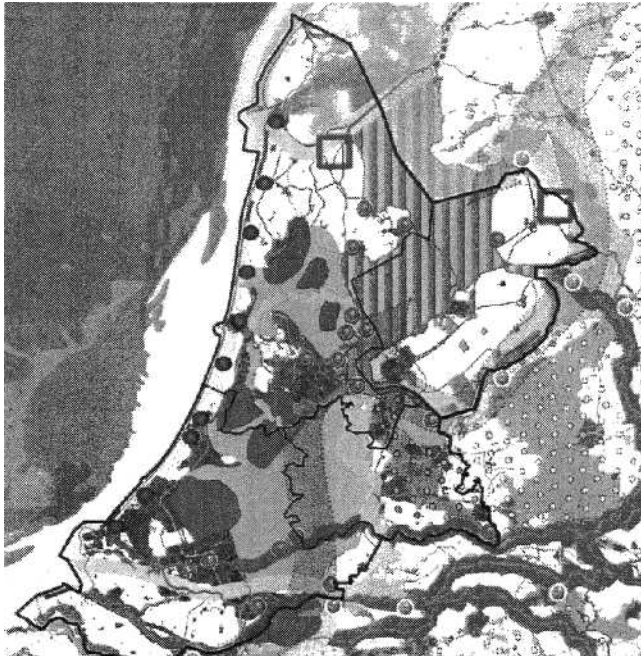
"in de Deltametropool wordt een woon- en leefmilieu nagestreefd waar een evenwicht bestaat tussen groen/blauwe buitenruimte en metropolitane wensen. Daarbij geldt het deltakarakter als uitgangspunt. Het groen/blauwe netwerk begint bij de voordeuren in het stedelijk gebied en omvat zowel binnenstedelijke groengebieden als regionale parken, alsook het Groene Hart als Nationaal Landschap. De groen/blauwe verbindingen tussen stad en buitengebied worden hersteld of verbeterd.

De keuze voor het concept 'Deltametropool' impliceert een prominenter rol van het water, waardoor een actualisering van het beleid voor het veenweide-gebied gerechtvaardigd is. De bodemdaling moet worden tegengegaan, de waterbergingscapaciteit wordt vergroot door het strategisch benutten van peilfluctuaties en het verruimen van bestaande en aanleg van nieuwe boezems, plassen en meren.

In de transformatie-rand-zones, waar het Groene Hart grenst aan de steden-ring, wordt gestreefd naar een robuuste herinrichting, door een samenhangen-

de ontwikkeling van natuur, recreatie en waterbeheer, waarbij de groen/blauwe kwaliteiten worden vergroot, zoals in de *Zuidplaspolder*"

Figuur 15 **Ontwikkelingsbeeld water in de 5^e Nota**



Proces

Over de bestuurlijke samenwerking op de schaal van de Deltametropool wordt gezegd dat deze niet de bestaande samenwerking op het niveau van de afzonderlijke Randstad-deelgebieden gaat vervangen. Met het Rijk wordt overlegd in de Bestuurlijke Commissie Randstad. Uitvoeringsafspraken tussen Rijk en regio worden ondergebracht in een regioconvenant. Voor zover provincies, gemeenten en kaderwetgebieden het niet met elkaar eens kunnen worden over de afstemming van beleid en uitvoering, beslist het Rijk!

Structuurplan gemeente Rotterdam: Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010 (maart 2001)

Als laatste bespreken we een voorbeeld van een concrete uitwerking van de waterhuishouding in de Deltametropool. Deze uitwerking kan als overgang dienen naar de uitwerking op postzegelniveau in de volgende paragraaf.

Context

Voor de gehele gemeente Rotterdam - met uitzondering van het havengebied - is een nieuw ruimtelijk plan gemaakt. Strategisch is het plan belangrijk in de relatie met andere partijen die een rol spelen in de ruimtelijke ontwikkeling van Rotterdam (én omgeving), zoals marktpartijen en andere overheden.

In het plan zijn drie centrale ambities geformuleerd:

- Rotterdam als gevarieerde en aantrekkelijke stad (niet alleen om te wonen, maar ook om te recreëren en werken);
- Rotterdam als centrum in de Zuidvleugel;
- Rotterdam als Europese stad met een wereldhaven.

Inhoud

Belangrijk voor de toekomst van de waterhuishouding in dit gebied is het tevens vastgelegde wensbeeld: 'De Blauwe Stad' (één van de vijf 'sectorale wensbeelden' die zijn vastgelegd).

Het Rotterdamse watersysteem wordt gesplitst in systemen voor afvalwater en spaarwater. De extra bergingscapaciteit kan worden gevonden in een uitbreiding van het oppervlaktewater en door bestaand water te bestemmen voor spaarwater. Ook is ruimte nodig voor de uitbreiding van de voorzieningen voor natuurlijke waterzuivering. Hiervoor komt onder andere het beoogde regiopark 'Rotterdam aan de Rotte' in beeld, waar de Zuidplaspolder tegen aan/in ligt. In de spaarwatersystemen wordt zoveel mogelijk gebiedseigen water vastgehouden, er wordt gestreefd naar een relatief hoge waterkwaliteit en stedelijke functies kunnen optimaal profiteren van het water (qua gebruik en beleving). Ze bieden ruimte voor:

- Kleinschalige waterberging in de directe omgeving;
- Grootschalige waterberging in de binnenstedelijke en buitenstedelijke groenstructuur;
- Watercirculatie;
- Natuurlijke zuivering;
- Ecologische verbindingzones.

Uit het plan blijkt dat, waar het beleid tot voor kort vooral gericht was op het belang van 'droge voeten' en het voorkomen van hinder voor stedelijke functies, het inmiddels (ook) gaat om termen als: 'Veilige, bewoonbare en gezonde watersystemen', 'de gebruikswaarde', 'de belevingswaarde' en 'de toekomstwaarde' van het water.

5.3.4.3 Ontwerpend onderzoek in de strategische nota's

We geven een overzicht van enkele uiteenlopende reacties uit de door ons afgenomen interviews:

- voor concrete kaarten is het nog te vroeg (provincie);
- ontwerpend onderzoek is leuk in de verkenningsfase, het is niet geschikt voor besluitvorming (gemeente);
- een vruchtbare bodem voor ontwerpend onderzoek ontbreekt nog te vaak (verkenner);
- als een idee uit een ontwerp goed is, dan komt het vanzelf wel weer op verschillende plekken boven drijven (waterschap).

We trekken de volgende conclusies uit onze analyse van het materiaal:

Overal ontwerpend onderzoek

In alle strategische nota's is ontwerpend onderzoek te herkennen, of heeft ontwerpend onderzoek ten grondslag gelegen aan de ideevorming. In de teksten van de stukken komen de ontwerpen en andere uitkomsten echter niet *expliciet* terug.

Ontwerpen en woordgebruik in de strategische nota's zijn vaag

Er is bewust gekozen voor het gebruik van vaag kaartmateriaal en vaag woordgebruik. Een voorbeeld is de kaart in figuur 14. Een ander voorbeeld is het veelvuldig gebruik van woorden als "kan" en "valt te denken aan". Op het schaalniveau van de Deltametropool worden mogelijke maatregelen voor de waterhuishouding redelijk concreet benoemd, maar een doorvertaling naar lager schaalniveau vindt (nog) niet plaats. Welke beslissingen op korte termijn en welke op langere termijn genomen moeten worden, wordt niet expliciet gemaakt.

De status van de nota's en visies is ook vaag. Alleen bij de 5e Nota is sprake van een duidelijk procesmatig traject, in die zin dat de procedure voor vaststelling bekend is. Hoe precies het contouren trekken zal uitwerken is nog onbekend.

266

Consensus over water als structurerend element

Er is consensus over de lagenbenadering: boden en water vormen daarbij de eerste laag. Water zal veel vaker dan voorheen het ruimtegebruik gaan sturen. Er is ook consensus over de aanwezigheid van een waterprobleem, en over de verwachting dat dit probleem groter zal worden.

Geen consensus over de omvang van het probleem

Er is geen consensus over de omvang van het waterprobleem. In de nota's worden verschillende cijfers genoemd over de benodigde ruimte voor bergen en afvoeren van water in de Randstad. "De precieze consequenties voor de Randstad zijn nog onderwerp van studie"³⁵. Ook worden delen van de analyse ter discussie gesteld, zoals de zekerheid van een klimaatverandering. Dit speelt door alle coalities en samenwerkingsverbanden heen en heeft uiteraard gevolgen voor de uitwerking van de oplossingen.

Een wirwar aan spelers

Zo op het oog zijn bij de strategische nota's en visies steeds dezelfde spelers betrokken. Naast de verantwoordelijke bestuurders is een groep ambtenaren actief, die steeds in wisselende samenstellingen input levert voor de diverse stukken. Dat kan zijn in bestaande meer formele samenwerkingsverbanden of in tijdelijke coalities, zoals de Vereniging Deltametropool. Ook in het meer formele kader worden tijdelijke samenwerkingsverbanden in het leven geroe-

pen. Ook wat betreft de inhoudelijke ondersteuning zijn vaak dezelfde bureaus bij de strategische beleidsvorming over waterhuishouding betrokken. Er zijn weinig mensen die beschikken over het volledige overzicht, en sommigen zeggen dat er een gebrek aan openheid bestaat. Daar staat tegenover dat bij een meer formele coalitie zoals de BCR Bureau, de Regio Randstad een communicatieve functie vervult. De Vereniging Deltametropool geeft openheid via haar website en in diverse interviews.

Meerwaarde van ontwerpend onderzoek

De meerwaarde van 'ontwerpend onderzoek' in het beleidsvormingsproces dat geleid heeft tot de totstandkoming van de nota's dit proces is moeilijk te beantwoorden. Iedereen is het erover eens dat ontwerpend onderzoek nuttig is bij de ideeënvorming. Gezegd werd bijvoorbeeld dat door de informatie uit het ontwerpend onderzoek grote *conceptuele* sprongen werden gemaakt. Sommigen plaatsen de ideeënvorming uitsluitend in de verkenningfase, anderen zien dat breder. Zij zien dat ook in latere fasen van het beleidsproces, dichterbij de besluitvorming, ideeën uit ontwerpend onderzoek bijdragen kunnen leveren.

Hoe de ideeënvorming precies heeft plaatsgevonden en wat exact de bijdrage is geweest van ontwerpend onderzoek is moeilijk te traceren. In de studie "Driehoek in beeld" komt het idee van de tussenboezem terug, en zijn de modellen van H+N+S/TWACO te herkennen. In de andere visies en nota's is dit materiaal duidelijk gebruikt.

De concepten zijn over en weer door de verschillende werkgroepen gelezen en deels door dezelfde mensen ingebracht. Zo komt het idee van een tussenboezem in de visie "Blauwgroene Deltametropool" terug, in de vorm van ruimteclaims voor boezemwateren. De netwerk- en ringstructuur van de modellen van H+N+S/TWACO zijn als zodanig echter niet te herkennen in deze visie.

Ontwerpend onderzoek heeft dus duidelijk bijgedragen aan de vorming van ideeën. De status van de besproken visies is vaag, de ideeën en nieuwe inzichten moeten dus nog worden verankerd in concrete besluiten en beleid. Wil ontwerpend onderzoek bijdragen aan de besluitvorming over strategisch beleid, dan moet ontwerpend onderzoek bijdragen aan de agendavorming. Het is echter onduidelijk wie de agenda bepaalt. De actor die over de hoofdvaarwegen en de waterhuishouding op Rijksniveau gaat, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, is maar zeer beperkt bij de ideeënvorming vanuit de vereniging betrokken. We concluderen dat voor een goede bijdrage de ideeën nog een inbedding moeten krijgen.

5.4 POSTZEGEL- EN REGIONIVEAU: CASUS ZUIDPLASPOLDER EN LEIDEN

IN HET KORT

In deze paragraaf zijn twee (deel)casus besproken op regionaal en lokaal niveau: de Zuidplaspolder en Leiden.

Zuidplaspolder

Doelstelling

Het ontwerpatelier Zuidplaspolder heeft een ambtelijk karakter en is bedoeld om:

- een 'instrumentenkistje' te ontwikkelen;
- de uitgangspunten van de werkgroepen te toetsen aan een concrete situatie;
- tegenstrijdige belangen op te lossen, bestuurlijke keuzes te initiëren;
- de samenwerking en integratie tussen de twee werkgroepen Waterrijk en Stedelijke Diversiteit te bevorderen.

Kenmerken van het ontwerpend onderzoek

- kaartbeelden en visuele impressies spelen een grote rol;
- groot enthousiasme, veel creativiteit;
- belang van water goed op het netvlies;
- veel inhoudelijke deskundigheid aanwezig;
- weinig aandacht voor proces en procesontwerp;
- de informatie voorafgaand aan het ontwerpen is van grote invloed op de resultaten.

268

Leiden

Doelstelling

- verkennen van de ontwikkelingsmogelijkheden van Leiden en omgeving;
- concipiëren van een visie op die ontwikkeling in de vorm van een strategische keuze, bestaande uit een perspectief en enkele projecten.

Kenmerken van het ontwerpend onderzoek

- in één keer wordt een sprong naar de toekomst gemaakt. De nadruk ligt op het construeren van tot de verbeelding sprekende einddoelen;
- de kracht van ontwerpbeelden is tegelijkertijd ook een zwakte. De tekeningen suggereren een concreetheid die kan worden opgevat als uitvoeringsrijpe plannen.

Procesaanbevelingen (selectie)

Thema 1: Kennisinstream- en uitwisseling

- Zuidplaspolder (ZPP): - tijdens het ontwerpproces pauzes inlassen waarin deelnemers gedwongen worden om hun denkstappen op papier te zetten;
- Leiden: meer ambtenaren betrekken in ontwerpproces.

Thema 2: verrijking van opties

- ZPP: Bestuurlijke toets achteraf over de waarde van de opties levert goede discussie op;
- Leiden: voor innoverende opties op het terrein van waterbeheer is meer inhoudelijke expertise op dit terrein nodig.

Thema 3: betrekken actoren

- ZPP: deelname van actoren verzekeren door ze speciale rol te geven;
- Leiden: indien een bijdrage aan strategische beleidsvorming het doel is, dan is het aan te raden pas te beginnen met ontwerpen wanneer de bestuurlijke toets al gepland is.

Thema 4: bestuurlijke consultatie en coalitievorming

- ZPP: bestuurlijke toets vooraf inbouwen in procesontwerp.

Thema 5: procesontwerp

- ZPP: een procesontwerp vooraf kan ontwerpend onderzoek een betere plaats geven in de strategische beleidsvorming, niet alleen procesmatig, ook inhoudelijk;
- Leiden: een doordacht ontwerp, dat aanliep tegen ongunstige omstandigheden.

5.4.1 INLEIDING

In deze vierde paragraaf gaan we in op twee voorbeelden op postzegel- en regio-niveau, te weten de casus Zuidplaspolder en de casus Leiden. We richten ons daarbij met name op het procesontwerp en gaan alleen kort in op de inhoud.

De casus Zuidplaspolder en Leiden zijn in meerdere opzichten interessant. Zo is de Zuidplaspolder inhoudelijk interessant omdat er meerdere ruimteclaims samenkomen, en procesmatig van belang omdat het gebied is aangewezen als één van de gebieden waarin in het kader van de 5e Nota door de provincie een verkenning wordt uitgevoerd. Leiden is interessant, omdat het in de ogen van de Vereniging Deltametropool een strategische potentie heeft voor de Deltametropool. Bovendien is het voor het onderwerp waterhuishouding interessant, omdat het een grensgebied vormt tussen zout en zoet water.

In de Zuidplaspolder zijn ontwerpateliers georganiseerd vanuit de werkgroep Waterrijk van de Vereniging Deltametropool. In Leiden is ontwerpend onderzoek uitgevoerd in samenwerking tussen TU Delft/Eramus Universiteit Rotterdam en EMR/Habiforum.

5.4.1.1 De Zuidplaspolder

Het genereren van ideeën

De Vereniging Deltametropool profileert zich als ideeënmachine. Ideeën die ontstaan zijn vrijblijvend. Bestuurders kunnen er, indien gewenst, gebruik van maken, maar zich er ook van distantiëren.

Het ontwerpatelier Zuidplaspolder was de tweede in een reeks ontwerpateliers van de werkgroep Waterrijk van de Vereniging Deltametropool, in samenwerking met de werkgroep Stedelijke Diversiteit. Deze ontwerpateliers hebben een ambtelijk karakter en zijn bedoeld om:

- een 'instrumentenkistje' te ontwikkelen;
- de uitgangspunten van de werkgroepen te toetsen aan een concrete situatie; hierbij gaat het met name om het idee van de tussenboezem, de keuze tussen ring- of netwerkstructuur, de kwaliteitsimpuls bij inrichting van het gebied, onder meer stedelijke diversiteit (kwaliteit stedelijk gebied) en waterkwaliteit;
- tegenstrijdige belangen op te lossen of bestuurlijke keuzes en besluitvormingsprocessen te initiëren;
- de samenwerking en integratie tussen de twee werkgroepen Waterrijk en Stedelijke Diversiteit te bevorderen.

270

Het eerste ontwerpatelier had de Leidse Rijn als onderwerp, dus een wijk die op dit moment reeds wordt aangelegd. Hierbij was de bijdrage aan strategische beleidsvorming dan ook niet of nauwelijks aanwezig. De Zuidplaspolder staat als gebied daarentegen sterk in de belangstelling van het beleid, ook al omdat daarin diverse ruimteclaims samenkomen.

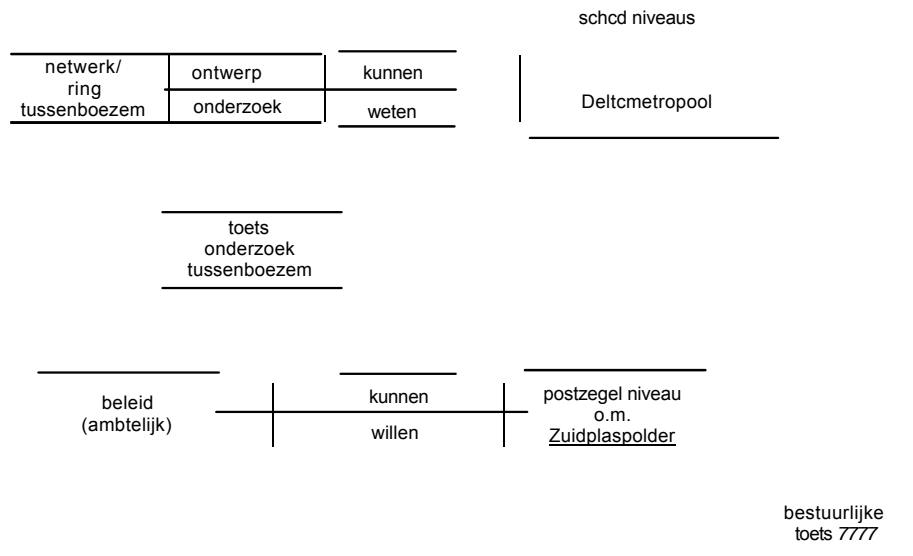
De spelers op lokaal niveau

- provincie Zuid-Holland;
- gemeenten in en om de Zuidplaspolder; grote versus kleine gemeenten;
- waterschap Schieland;
- werkgroep Waterrijk Vereniging Deltametropool;
- maatschappelijke organisaties: WLTO, Kamer van Koophandel, Natuurmonumenten;
- burgers en bedrijven.

Proces

Het procesontwerp is kort samen te vatten in de volgende figuur:

Figuur 16 Procesontwerp ontwerpateliers werkgroep Waterrijk



Op het niveau Deltametropool is begonnen met het ontwerpend onderzoek van bureau IWACO/H+M+S. Daarna is een ontwerpatelier georganiseerd op postzegelniveau met deelnemers uit ambtelijke kring. Tegelijkertijd is een toetsend onderzoek gestart naar de haalbaarheid van het idee van de tussenboezem. Oorspronkelijk was het de bedoeling ook bestuurders uit te nodigen, of direct volgend op het atelier een bestuurlijke sessie te organiseren. Hier is om diverse redenen vanaf gezien.

271

Uitvoering

Het atelier Zuidplaspolder is voorbereid door leden van de werkgroep Stedelijke Diversiteit van de gemeente Rotterdam. Op het atelier waren, naast de werkgroepen Waterrijk en Stedelijke Diversiteit, ook leden van de werkgroepen Personenvervoer, en Economische Synergie uitgenodigd, alsmede deelnemers van buiten de Vereniging Deltametropool.

Wij noemen hier ambtelijke vertegenwoordigers van omliggende gemeenten (Moordrecht en Gouda) en de projectleider Zuidplaspolder van de provincie. Er zijn voor de sessie alleen ambtenaren uitgenodigd.

Strategie

De strategie in het ontwerpatelier Zuidplaspolder was gericht op het creatief omgaan met kansen in het gebied. Er werden vier stappen doorlopen:

- inleidingen vanuit de volgende vier invalshoeken: water, ecologie, infrastructuur en verstedelijking;

- de groep werd verdeeld in vijf werkgroepen. Iedere werkgroep startte vanuit een van de invalshoeken (2x water, 1x infrastructuur, 1x verstedelijking en 1x ecologie);
- halverwege werden ervaringen uitgewisseld, waarna iedere groep verder ging met haar ontwerp;
- aan het slot werden de ontwerpen vergeleken.

Inhoud

Waterberging kwam ruim aan de orde, waterkwaliteit en een kwaliteitsimpuls van het stedelijk gebied veel minder. Een belangrijke vraag kwam bij de inleiding aan bod: wel of niet bouwen in diepe polders, wel of geen glastuinbouw in diepe polders.

Observatie onderzoekers:

Bij dit ontwerpatelier was goed merkbaar dat de Zuidplaspolder momenteel sterk in de belangstelling staat nu deze polder in de 5e Nota als één van de te ontwikkelen zones wordt aangemerkt. De Zuidplaspolder ligt dicht bij knooppunten van infrastructuur, dicht bij drie grote(re) steden en aan de binnenflank van het Groene Hart Bovendien komt de polder in aanmerking om glastuinbouw onder te brengen die vanuit andere delen van de Deltametropool verplaatst is. Het ontwerpen in dit kader was in principe vrijblijvend (de resultaten van het atelier zijn ideeën, bedoeld voor het instrumentenkistje). Aan het fanatisme waarmee ontworpen werd, was evenwel te

272

zien dat het niet als vrijblijvend werd opgevat. Ook de presentaties vooraf, en de discussie die daarop volgde, waren "bloedserius".

Kenmerken van ontwerp onderzoek: visueel en creatief

Het ontwerp onderzoek bij het atelier Zuidplaspolder had de volgende kenmerken:

- Kaartbeelden en visuele impressies spelen een grote rol: al bij de presentaties vooraf vormden kaarten nadrukkelijk de basis van de presentatie. Creatief ontwerpen om nieuwe ideeën te genereren stond centraal. Om de creativiteit niet te verstoren, werd vooraf geen informatie verstrekt over het beleidsproces. Wel werd inhoudelijke (technische) informatie verstrekt over waterpeil etc. en waren ter inspiratie voorbeelden van andere ontwerpen aanwezig. Het was opvallend dat er inmiddels behoorlijk veel inhoudelijke deskundigheid bij de ambtenaren aanwezig is (en waar dergelijke kennis ontbreekt wordt die ingehuurd), maar dat procesmatige deskundigheid opvallend afwezig is.
- Er was gekozen voor het betrekken van veel actoren, zowel van binnen als van buiten de vereniging. Van buiten de vereniging waren vooral lokaal betrokkenen uitgenodigd, en daarnaast de projectleider Verkenning Zuidplaspolder vanuit de provincie.
- Er werd enthousiast ontworpen, en al doende kwam bij iedereen het belang van water goed op het netvlies te staan.

- Doordat geen mededelingen werden gedaan over het proces, ontstond met name bij de genodigden van buiten de vereniging verwarring: wat was men precies aan het doen, waar diende het voor, wat was de Vereniging Delta metropool, hoe zat het precies met het belang van water?
- De informatie voorafgaand aan het ontwerpen is van grote invloed op de resultaten⁶. Bij het atelier Zuidplaspolder werd lokale informatie verschaft, bijvoorbeeld over de aanwezige kreekruggen. Deze kreekruggen waren duidelijk herkenbaar bij alle ontwerpen. Ter vergelijking: bij het eerste ontwerpatelier van de Leidse Rijn werd bij de presentaties ingegaan op het ring- en netwerkmodel. Vervolgens waren deze modellen weer duidelijk herkenbaar bij de ontwerpen.

5.4.2 DE CASUS LEIDEN

Context en doel

Op het regioniveau Leiden is in het voorjaar van 2000 ontwerpend onderzoek uitgevoerd door drie groepen bouwkundige studenten van de TU Delft in hun afstudeerfase en hun docenten. De ontwerp oefening vond plaats in het kader van een onderzoek naar de condities voor innovatie op het gebied van meervoudig ruimtegebruik.

Er is voorzien in een nog uit te voeren aansluitende fase gericht op interactieve beleidsontwikkeling. Hiervoor zou de HMD-methode of een variant daarvan gebruikt kunnen worden.

Doel van de oefening was het verkennen van de ontwikkelingsmogelijkheden van Leiden en omgeving en het concipiëren van een visie op die ontwikkeling in de vorm van een strategische keuze, bestaande uit een perspectief en enkele projecten.

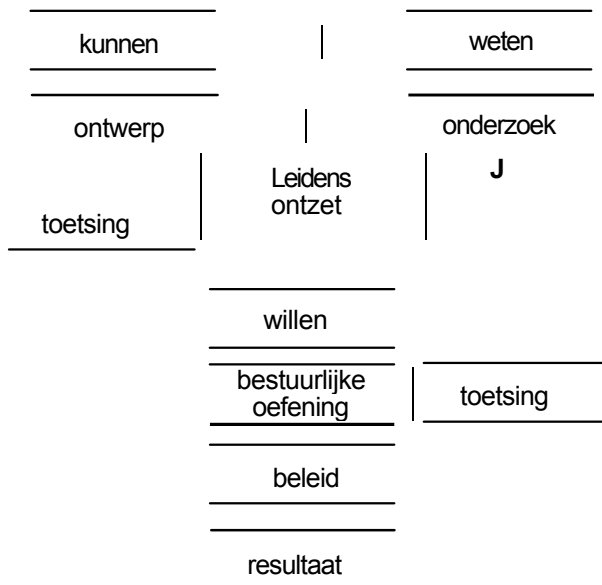
De spelers op regionaal niveau

- gemeente Leiden;
- omliggende gemeenten;
- Kamer van Koophandel;
- Hoogheemraadschap van Rijnland;
- Provincie Zuid-Holland;
- werkgroep Leiden Vereniging Deltametropool.

Proces

Het procesontwerp is samen te vatten in de volgende figuur:

Figuur 17 Procesontwerp Leiden, TU-Delft



274

Bovenstaande figuur geeft de totale mogelijke procesgang weer die bij deze casus is beoogd te worden doorlopen. De ontwerp oefening is uitgevoerd tot en met "toetsing", dat wil zeggen dat gewenste ontwikkelingen en de mogelijkheden daarvan zijn verkend zonder dat er keuzes zijn gemaakt. De stappen vanaf "willen" moeten nog volgen.

Uitvoering

De ontwerp oefening is uitgevoerd door drie teams van bouwkundige studenten van de TU-Delft in hun afstudeerfase onder leiding van drie docenten. Deze ontwerpen zijn later voorgelegd aan een aantal leden van de Vereniging Deltametropool, waaronder de heer Broeksma van de Kamer van Koophandel Rijnland.

In november 2000 is besloten de beslissing over deze volgende fase, alsmede het overleg met Leiden, enige tijd uit te stellen in verband met de complexe bestuurlijke situatie. Tijdens de werkconferentie van de Vereniging Deltametropool is wel besloten Leiden als speerpunt te benoemen en een aparte werkgroep Leiden van start te laten gaan. Voor de werkgroep vervult de gemeente Leiden de trekkersrol; zij stelt ook een plan van aanpak op. Inmiddels is de werkgroep Leiden opgestart en is de HMD-oefening (de laatste fase van bovenstaand project) ingepast in de beleidsagenda van de gemeente Leiden voor het jaar 2001. Volgens planning zal de oefening in de herfst plaatsvinden.

Strategie: benutten van kansen

De strategie in de studie "Leidens ontzet" is gericht op het benutten van kansen, en is onderverdeeld in vier stappen:

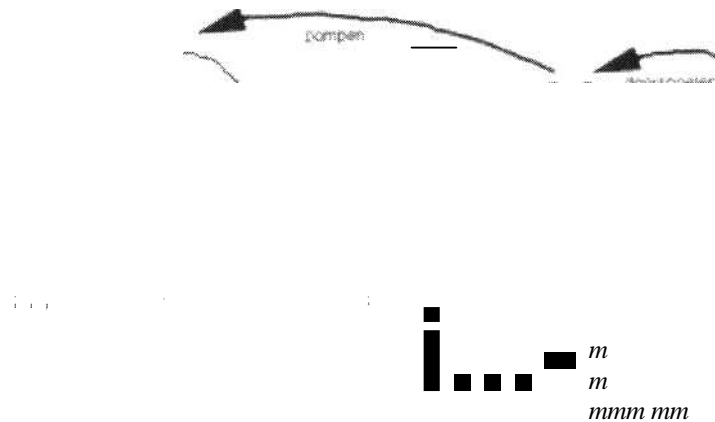
- Sociaal-economische positiebepaling van stad of agglomeratie;
- Identificeren van kansrijke economische clusters;
- Aanbrengen van rangorde in het systeem;
- Prioriteitstelling van ruimtelijke investeringen.

Het richten op benutten van kansen houdt logischerwijs in dat de nadruk komt te liggen op het wenselijke.

Inhoud

Drie *ontwerpen* worden in de studie gepresenteerd. *Water* is een belangrijk element in elk van de ontwerpen; de aandacht is in het bijzonder gericht op het meervoudig ruimtegebruik van het watersysteem. Het watersysteem heeft meerdere functies die niet zonder meer onderling verenigbaar zijn, zoals het opvangen van natuurlijke peilfluctuaties, het tegengaan van zoute kwel en bodemdaling drinkwatervoorziening, transport van goederen en mensen, recreatie en handhaving van openheid in het landschap. Hoewel alle drie ontwerpen aan meerdere van deze functies aandacht besteden, is het complete watersysteem slechts in één van de ontwerpen, "Leiden ingezet", grondig doorgewerkt.

Figuur 18



De drie ontwerpen zijn vergeleken op basis van hun totale kwantiteit en kwaliteit, niet alleen op het gebied van waterbeheer.

Kwantiteit:

- Ontwikkeling in stedelijk grondgebruik;
- Te realiseren vloeroppervlakte;
- Floor area ratio.

Kwaliteit:

Aan de hand van 25 elkaar deels overlappende criteria, afkomstig uit door de Faculteit Bouwkunde, EMR/Habiforum, herziening wet Ruimtelijke Ordening, interactieve besluitvorming, Vereniging Deltametropool, WRR en 5^{de} Nota/NWP. De *kwalitatieve vergelijking* heeft voor een deel betrekking op de bruikbaarheid van de methode, als toetsingskader voor projecten, en voor het leggen van relaties tussen lange termijnstudies en korte termijn beslissingen.

Kenmerken van ontwerpend onderzoek: gedegen en concreet

Wij noemen enkele kenmerken van het ontwerpend onderzoek in deze casus, afgeleid uit de rapportage "Leidens ontzet" 37.

- Dit ontwerpend onderzoek is een vorm van een prospectieve benadering van toekomstverkenning³⁸. Deze benadering gaat uit van de veronderstelling dat de toekomst maakbaar is. In één keer wordt een sprong naar de toekomst gemaakt.
De nadruk ligt op het construeren van tot de verbeelding sprekende einddoelen.
- De kracht van ontwerpbeelden is tegelijkertijd ook een zwakte. De tekeningen suggereren een concreetheid die kan worden opgevat als uitvoeringsrijpe plannen.

Conclusie uit het rapport is dat de methode in staat blijkt om binnen korte tijd (drie maanden) de kenmerken en ontwikkelingspotenties van een agglomeratie in beeld te brengen, inclusief een aantal mogelijke innovaties, maar dat het wel allemaal aan de oppervlakte blijft en ook nogal globaal blijft. Kansen zijn er ook voor meervoudig gebruik van de onderzoeksresultaten.

276

5.4.3 ONTWERPEND TOEKOMSTONDERZOEK EN STRATEGISCHE BELEIDSVORMING

We beoordelen de twee casus kwalitatief met behulp van de vijf thema's.

Thema 1: kennisinstroom- en uitwisseling

Zuidplaspolder

Veel inhoudelijke kennis van het lokale schaalniveau werd ingebracht met behulp van de presentaties vooraf en door middel van kaartmateriaal. Hieraan was veel aandacht besteed. Ook was er literatuur aanwezig als naslagwerk. Verder brachten uiteraard de deelnemers hun kennis mee. Het is opvallend hoe groot de inhoudelijke kennis van de aanwezige ambtenaren is. Met name de kennis over waterhuishouding en natuur was goed vertegenwoordigd.

De inhoudelijke kennis op Deltametropoolniveau was wel bij sommige deelnemers aanwezig, maar werd onvoldoende ingebracht. Er was weinig aandacht voor procesmatige kennis. Zo werd vooraf niet het proces geschetst, waardoor sommige deelnemers niet precies wisten wat ze aan het doen waren. Het is door de opzet van dergelijke ontwerpstudio's zeer lastig om na te gaan hoe de verschillende denkstappen zijn gezet. Het resultaat zijn mooie plaatjes, maar het achterliggende denkproces is voor een deel verloren gegaan. Ook een poging om achteraf in elke groep de denkstappen te reconstrueren is niet geslaagd. Daardoor is het resultaat slechts beperkt bruikbaar en zal het een behoorlijke slag vergen om een instrumentenkistje te ontwikkelen, een van de doelstellingen van het atelier.

Procesaanbeveling

- De inhoudelijke kennis over de Deltametropool meer structureel inbrengen bij de presentaties vooraf.
- De aanwezige kennis bij de deelnemers beter spreiden. Indien blijkt dat door afwezigheid van sommige deelnemers de groepen te homogeen worden, halverwege de groepen mengen of samenvoegen.
- Tijdens het ontwerpproces pauzes inlassen waarin deelnemers gedwongen worden om hun denkstappen op papier te zetten.

Leiden

De ingebrachte kennis in de drie ontwerpen is kwantitatief en kwalitatief relatief van een hoog gehalte. Dit is mede bereikt door de ontwerpsoefening vooraf te laten gaan door een systeembeschrijving en door het toevoegen van kwantitatieve scenario's. Bij de deelnemers aan de ontwerpsoefening was bovendien veel kennis aanwezig. Wel beschikte slechts één van de teams over voldoende deskundigheid op het gebied van de waterhuishouding. Het gevolg is dat slechts één van de ontwerpen op het thema water is uitgewerkt. We merken hierbij op dat de Leidense studie ook niet speciaal op water gericht was, maar op het expliciteren van innovatiecondities voor meervoudig ruimtegebruik. Voor het vervolg, de bestuurlijke oefening, is het de vraag of de kennis wel voldoende is toegesneden. Door de vertraging is de kennis in de ogen van de bestuurders wellicht niet actueel genoeg meer en onvoldoende aangepast aan de dagelijkse beleidspraktijk.

Procesaanbeveling

- Al bij het ontwerpend onderzoek moeten meer ambtenaren betrokken worden om de ingebrachte kennis aan te laten sluiten bij de beleidsvorming.
- Ook is het vanuit het oogpunt van water als structurerend element van belang dat in elk ontwerpsteam voldoende kennis over waterhuishouding aanwezig is.

Thema 2: verrijking van opties

Zuidplaspolder

Er waren creatieve oplossingen aanwezig bij de ontwerpen: bijvoorbeeld spoorrails verleggen, en flats bouwen tussen de kassen. Voor ideevorming is dit gunstig, maar de vraag is wel hoe realistisch uiteindelijk deze opties zullen zijn.

Procesaanbeveling

Een toets achteraf aan het einde van de dag over de waarde van de opties zou een leuke discussie op kunnen leveren. Dit kan een inhoudelijke toets zijn, bijvoorbeeld een toets op de uitgangspunten op een hoger schaalniveau. En een bestuurlijke toets. Voor de bestuurlijke toets kunnen apart bestuurders uitgenodigd worden of ambtenaren die voldoende dicht bij het bestuurlijke circuit zitten.

Leiden

Alle drie de ontwerpen zijn innoverend voor het inzetten van multimodale knooppunten.

Bovendien zijn zij innoverend omdat de trendmatige stedelijke groei met enkele factoren verhoogd wordt.³⁹ Op het gebied van waterbeheer is alleen Leiden innoverend, hetgeen uiteraard met de samenstelling van het ontwerpteam te maken heeft.

278 - In het rapport wordt een multidisciplinaire samenstelling als voorwaarde
----- genoemd voor interdisciplinaire innovatie en creativiteit.

Thema 3: (betrekken) actoren

Zuidplaspolder

De grote afwezige was de provincie. De provincie Zuid-Holland was wel uitgenodigd. Deels door overmacht (ziekte) en deels door andere prioriteiten was er uiteindelijk niemand van de provincie gekomen. Voor sommige andere deelnemers was de uitnodiging van de provincie zeer belangrijk, en voorwaarde voor deelname.

Procesaanbeveling

De deelname van bepaalde actoren kan verzekerd worden (tot op zekere hoogte) door deze deelnemers een speciale rol te geven in het programma. Bijvoorbeeld door ze te vragen een inleiding te verzorgen.

Leiden

Bij de Leidense ontwerpteams is gebruik gemaakt van ontwerpteams bestaande uit studenten en enkele docenten. Daarna heeft een toets plaatsgevonden, waarbij bijvoorbeeld iemand van de Kamer van Koophandel zijn commentaar gaf. Door een dergelijke samenstelling van de teams krijgt een product al bij voorbaat, of het terecht is of niet, een stempel. Een reactie die we hebben gehoord was dan ook: "de studie van Leiden is wel erg wetenschappelijk, ik denk niet dat

die erg relevant is." Bovendien is de studie slecht te lezen, mede door het taalgebruik.

Procesaanbeveling

Uiteraard hangt het samen met het doel van het onderzoek hoe de teams het beste kunnen worden samengesteld. Is het doel inhoudelijke verdieping en is er daarnaast een leerdoel voor de studenten, dan is een dergelijke samenstelling uitstekend. Is het doel een bijdrage aan de strategische beleidsvorming, dan is het raadzaam ambtenaren in het team op te nemen.

Thema 4: bestuurlijke consultatie

Zuidplaspolder

Er was van tevoren gezegd dat bestuurders bij voorkeur erbij betrokken zouden worden. "Eerst maar afwachten wat het wordt." Uiteindelijk zijn er geen bestuurders bij betrokken.

Er waren verschillende redenen: lastig om ze in een later stadium nog erbij te betrekken, onvoldoende zekerheid dat ideeën bruikbaar zijn, discrepantie met standpunten op Deltametropoolniveau (zoals niet bouwen in een diepe polder).

Procesaanbeveling

- Ga van tevoren preciezer na, ook met de inleiders, wat de doelstellingen zijn van het ontwerpatelier en of zij overeenkomen met de uitgangspunten op een hoger schaalniveau;
- Las een bestuurlijke toets in in het procesontwerp (vergelijk thema 1), en wees daarbij niet bang voor discussies. Die komen vroeg of laat toch wel.

Leiden

Bij de casus Leiden vormde de bestuurlijke oefening een onderdeel van het procesontwerp. Door de vertraging komt deze nu later dan de bedoeling was. Indien pas begonnen was aan de ontwerpoefening op het moment dat de bestuurlijke oefening gepland was, waren de ontwerpen mogelijk beter bruikbaar geweest als perspectief. Dan hadden de resultaten van de diverse werkconferenties die dit jaar in Leiden georganiseerd worden meer één op één bij betrokken kunnen worden.

Thema 5: procesontwerp

Zuidplaspolder

Bij de casus Zuidplaspolder was er vooraf eigenlijk niet of nauwelijks sprake van een procesontwerp. Dit proces kan het best omschreven worden als "zoekend ontwerpen", waarbij zowel inhoudelijk als procesmatig gebruik gemaakt wordt van een "trial-and-error"aanpak.

Procesaanbeveling

Een procesontwerp vooraf kan ontwerpelijk onderzoek een betere plaats geven in de strategische beleidsvorming, niet alleen procesmatig, maar ook inhoudelijk. We komen daar in paragraaf 5.6 op terug.

Leiden

Hier was sprake van een doordacht ontwerp, dat ingehaald werd door de omstandigheden (de complexe bestuurlijke situatie).

5.5 HET VERVOLG: VERKENNINGEN EN ANDERE PLANNEN

IN HET KORT

Drie lopende trajecten of plannen voor het vervolg van strategische beleidsvorming over waterhuishouding in de Deltametropool passeren de revue. Wij geven hierbij onze mening over de drie trajecten:

Verkenningen van de provincie

In het kader van de vervolgspraken in de BCR worden door de provincie verkenningen uitgevoerd op postzegelniveau.

280

Procesaanbevelingen

- Geef meer aandacht aan het procesontwerp, omdat het proces, vanwege de complexiteit ervan, veel aandacht behoeft;
- Verschaf helderheid aan de betrokken actoren over het proces, bijvoorbeeld welke actoren meepraten bij de verkenning en welke niet;
- Maak duidelijk hoe de terugkoppeling tussen de schaalniveaus Zuidplaspolder en Deltametropool en vice versa zal plaatsvinden;
- Maak duidelijk wat precies de status van de verkenning is en in hoeverre het resultaat al dan niet vrijblijvend is;
- Zoek naar de goede balans tussen vaag en concreet. Wij bevelen aan de ontwerpen in dit stadium concreet te maken. Wanneer de ontwerpen vaag blijven, blijft ook de discussie vaag, evenals de consequenties voor de burgers en bedrijven van het gebied. Er is dan sprake van een schijn Discussie (en mogelijk een schijnconsensus).

Proeve van de inrichting van de Deltametropool

Met als doel "sneller en beter beslissen" zijn ambitieuze plannen voor het ontwikkelen van een proeve van de inrichting gelanceerd. Het initiatief is genomen binnen de Vereniging Deltametropool, maar het was uitdrukkelijk de bedoeling een samenwerking te realiseren met het Rijk en de provincies.

Procesaanbevelingen

- De fase waarin het vervolgproces van de 5e Nota zich nu bevindt, biedt weinig ruimte voor experimenteren in de ogen van de bestuurders. Zij vallen liever terug op formeel gemaakte afspraken. Een zo ambitieus initiatief vraagt daarom om trekkers met veel invloed binnen alle partijen.
- Lobbyen was als onderdeel opgenomen in het procesontwerp, maar was in feite al noodzakelijk voorafgaand aan de presentatie van het procesontwerp, zowel binnen als buiten de vereniging.
- Maar: "het zou zo mooi zijn als het zou lukken", want alleen al door gezamenlijk tijd vrij te maken, bestuurlijk en ambtelijk, voor discussie op een concreet niveau komt het proces in een versnelling.

Ontwerpde rondtocht van de werkgroep Waterrijk

Als een variant op het vorige initiatief is het voorstel gedaan om de verschillende schaalniveaus (metropool- en postzegelniveau) versneld op elkaar af te stemmen. Het doel is om te zorgen dat de ideeën over het watersysteem in kaart zijn gebracht op het moment dat er bestuurlijk strategische keuzes worden gemaakt.

Procesaanbevelingen

- Het low profile karakter heeft ervoor gezorgd dat dit initiatief is uitgevoerd. Het proces draagt de kenmerken: eerst doen en gaandeweg bekijken wat er verder nodig is. Met andere woorden: "zoekend ontwerpen".
- Zonder de kracht van dit enthousiaste initiatief te verliezen, kan toch een belangrijke slag gemaakt worden door een goed procesontwerp te maken, met verschillende toetsen erin (procesmatig en inhoudelijk).
- Er is nu voorzien in een bestuurlijke toets, waardoor het initiatief aan kracht wint, vergeleken met de andere ontwerpessies van de werkgroep.

5.5.1 INLEIDING

In deze paragraaf gaan we in op lopende trajecten of plannen die gemaakt zijn voor het vervolg van de strategische beleidsvorming over waterhuishouding in de Deltametropool. We beginnen met het vervolgproces in het kader van de 5e Nota.

5.5.2 5E NOTA RO; HET VERVOLG(PROCES)

In deel 1 van de Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (de concept 5e Nota) zijn de plannen en visies vastgelegd. In de eerste helft van 2001 kunnen burgers op dit concept inspreken en wordt bestuurlijk overleg gevoerd met provincies en gemeenten, waarin ook op een aantal punten nadere afspraken zullen worden gemaakt. Deze inspraakronde wordt gebundeld in deel 2, dat in het najaar van 2002 gereed zal zijn. Mede op grond van deze reacties

zal het kabinet voorjaar 2002 een standpunt innemen (deel 3), waarover de Tweede Kamer zich vervolgens zal moeten uitspreken. Tenslotte wordt de definitieve Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid vastgelegd in deel 4. Veel van het beleid zal dan snel zijn weg vinden naar de provinciale streekplannen, met name in de nieuwe streekplannen van Noord-Holland Zuid en Zuid-Holland, waar nu al volop aan wordt gewerkt.

Het kan nog wel tot 2005 duren voordat alle streekplannen geactualiseerd zijn. Dan weer een aantal jaar verder zal het beleid uit de 5e Nota pas concreet uitgewerkt zijn in de gemeentelijke bestemmingsplannen, waarin uiteindelijk pas de juridische binding (voor de burger) een feit zal worden.

Het Rijk, dat wil zeggen de betrokken departementen VROM, V&W, en LNV, zijn momenteel ook bezig met het ontwikkelen van een Rijksvisie op het concept Deltametropool. De provincies zijn bezig met het uitvoeren van een serie verkenningen, zoals is afgesproken in de BCR. Op een van die verkenningen gaan wij in paragraaf 5.3 nader in.

Naast de trajecten van Rijk en provincie zijn er plannen voor nieuwe ontwerpende onderzoeken op het schaalniveau van de Deltametropool. Wij bespreken bij twee van deze initiatieven de reactie daarop van bestuurders en/of ambtenaren, te weten bij:

- het initiatief gelanceerd tijdens de bestuurlijke werkconferentie van de Vereniging Deltametropool voor een groots project van ontwerpend onderzoek;
- het initiatief vanuit de werkgroep Waterrijk om met leden van de werkgroep de kloof tussen het schaalniveau Deltametropool en het postzegel niveau te overbruggen.

282

5.5.3 VERKENNINGEN VAN DE PROVINCIE VOLGEND OP DE BCR-VISIE

In de visie naar een groenblauwe Deltametropool worden elf gebieden genoemd waarop verschillende ruimteclaims zijn gelegd. Voor al deze gebieden op postzegelniveau worden door de provincies verkenningen uitgevoerd. Een van de verkenningen betreft de Zuidplaspolder. Bij de analyse aan de hand van de thema's gaan wij uit van de verkenning Zuidplaspolder.

Inbreng van kennis

De provincie ontwikkelt scenario's waarin mogelijke en waarschijnlijke ontwikkelingen opgenomen worden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van kennis die aanwezig is bij de provincie en bij andere betrokken partijen. Ook onderzoeken over te verwachten ontwikkelingen in het gebied worden hierbij gebruikt.

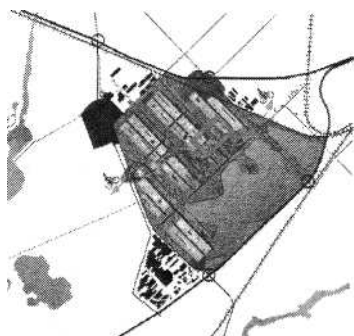
Tegelijkertijd probeert de provincie rekening te houden met de wensen die de betrokken partijen op tafel leggen. Maar: "sommige partijen weten nog niet wat ze willen, of willen niet zeggen wat zij willen."

Verrijking van opties

Voor het verkennen van alle mogelijke opties gebruikt de provincie diverse studies, waaronder ontwerpend onderzoek. Bijvoorbeeld de studie van Mecanoo over diverse mogelijke vormen van duurzame glastuinbouw.

Figuur 19 Een multifunctioneel gebied

De Zuidplaspolder:
een multifunctioneel gebied.



Betrekken van actoren

De provincie werkt hierbij nauw samen met diverse partijen. Gestart is met

^

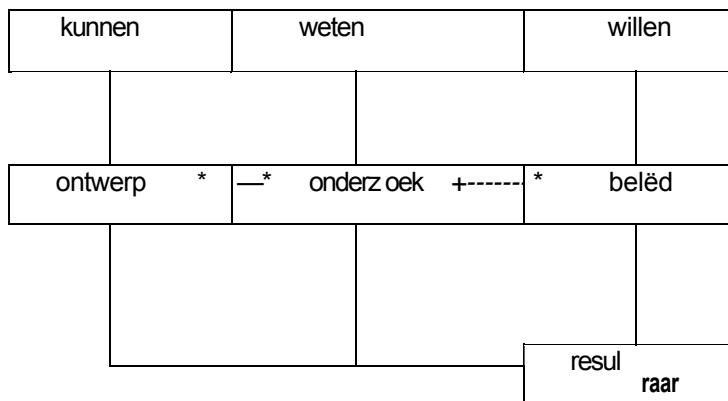
overleg met een beperkt aantal partijen, waaronder de koepels zoals de Vereniging Zuid-Hollandse Gemeenten. Maar al snel heeft de provincie ervoor gekozen om apart de steden de gelegenheid te geven aan de tafel aan te schuiven. "Het is een illusie om te denken dat de koepels de belangen van alle gemeenten kunnen behartigen, daarvoor zijn de belangen te veel verdeeld." Er wordt op dit moment nog alleen met overheden overlegd; "voor overleg met maatschappelijke organisaties en private partijen is het nog te vroeg".

Bestuurders en ambtenaren

Gewerkt wordt met de formele structuren en met meer tijdelijke werkverbanden zoals het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel. Het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel is belangrijk geweest voor het ontwikkelen van vertrouwen tussen de grote gemeenten en de provincie. Intern hebben de betrokken ambtenaren met meerdere gedeputeerden te maken: sectorspecifieke gedeputeerden en gedeputeerden die verantwoordelijk zijn voor een gebied. Wie er aangesproken moet worden, is niet altijd helder.

Een belangrijke actor is uiteraard ook de Provinciale Staten. Vergeleken met de nieuwe, informele coalities, werkt de provincie toch meer langs de lijnen van de democratisch gekozen organen. Zij acht zich gebonden aan het akkoord dat tussen de coalitiepartijen gesloten is.

Procesontwerp Figuur 20 **Procesontwerp**
verkenning Zuidplaspolder



Reacties

- ik heb er alle vertrouwen in, tot het tegendeel bewezen is;
- dit gaat allemaal veel te lang duren. En dan komen dadelijk ook nog de verkiezingen, waarna er een tijd niets gebeurt;
- het is nog onduidelijk hoe concreet de resultaten van de verkenning dadelijk zullen zijn. Voorlopig blijft het bewust vaag;
- **grootste zorg** is dat het proces stroperig wordt en van te geringe kwaliteit (om tijd te besparen);
- de provincie zou de eerst aangewezen moeten zijn om te regisseren, maar is voor alles een politiek orgaan, dat intern verdeeld is.

284
"

Oordeel onderzoekers:

- er is weinig aandacht voor het procesontwerp, terwijl juist het proces, vanwege de complexiteit ervan, veel aandacht behoeft;
- ons is vooralsnog onduidelijk hoe de terugkoppeling tussen de schaalniveaus Zuidplaspolder en Deltametropool en vice versa zal plaatsvinden;
- onduidelijk is hier het woord 'Verkenning'. Wat is precies de status van de verkenning en in hoeverre is het resultaat vrijblijvend?;
- zo lang de ontwerpen nog niet concreet gemaakt worden, blijft ook de discussie vaag, evenals de consequenties voor de burgers en bedrijven van het gebied;
- wat zal er in de veelheid van ruimteclaims overblijven van de wateropgave?

5.5.4 AMBITIEUZE PLANNEN VOOR EEN PROEVE VAN DE INRICHTING VAN DE DELTAMETROPOOL

Tijdens de bestuurlijke werkconferentie van 2 en 3 maart 2001 van de Vereniging Deltametropool is door prof. Frieling een voorstel gedaan om het

commentaar op de 5e Nota vorm te geven in een ontwikkelingsstrategie, bestaande uit:

- *ontwerpen van* een perspectief Deltametropool in de vorm van een proeve van een kaart 1:100.000 van de Deltametropool;
- *ontwerpen van* 19 projectenclusters, of een selectie van deze clusters (8 projectenclusters);
- een ruimtelijke programma;
- een inhoudelijke toets;
- een financiële toets.

Inzet van deze werkwijze is sneller en beter beslissen:

- *beter*: omdat de abstracte discussie over concepten vervangen wordt door concrete beslissingen over inrichtingswerken;
- *sneller*: omdat de vrijblijvende discussie over de toekomst wordt vervangen door bindende uitspraken over investeringsprioriteiten.

Wij bespreken dit plan aan de hand van de vijf thema's.

Kennisinstroom en -uitwisseling

De inbreng van kennis in het proces is op verschillende wijzen gewaarborgd. Allereerst brengen de ingehuurde ontwerpers veel inhoudelijke kennis mee. Daarnaast is er expliciet gezorgd voor inhoudelijke en financiële toetsing van de projectenclusters door de Planbureaus.

285

Verrijking van opties

Via de inzet van ontwerpers zou automatisch verrijking van opties vorm kunnen krijgen. In het procesontwerp is hier echter geen expliciete aandacht aan besteed. Het is onduidelijk hoe of waar dit vorm zou moeten krijgen.

Betrokkenheid van actoren

Er wordt nadrukkelijk naar gestreefd om ook de provincies en het Rijk bij het plan te betrekken. Het idee is om een samenwerking te realiseren waardoor:

- de leden van de Vereniging Deltametropool en de provincie op één lijn komen en;
- de leden van de Vereniging Deltametropool en het Rijk op één lijn komen, mede in het kader van de ICES.

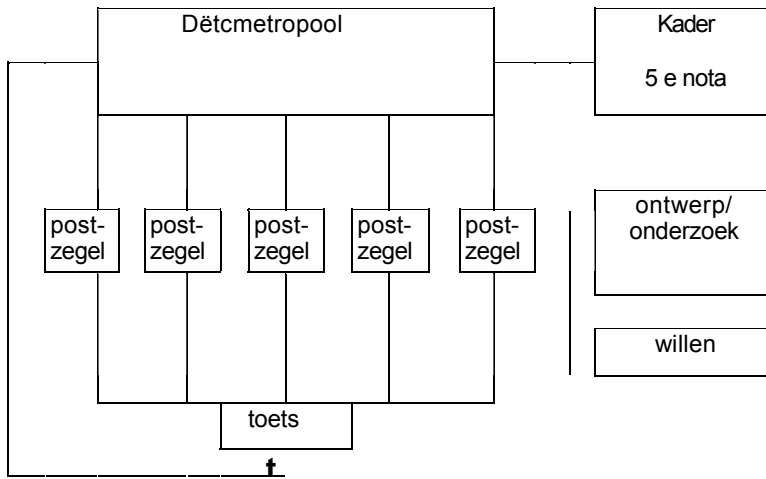
Voorts is de betrokkenheid van veel partijen gewenst om gezamenlijk het plan te kunnen financieren.

Relaties van ambtenaren en bestuurders

In het projectvoorstel is niet geheel duidelijk wie degenen zijn die de ontwerpen beoordelen. Aannemelijk is dat in eerste instantie vooral op bestuurders gemikt wordt.

Procesontwerp Figuur 21 **Procesontwerp**

proeve Delta metropool^



Reacties uit vergadering en uit interviews

- het zou zo mooi zijn als het zou kunnen, maar dit is onmogelijk;
- het is in tijd en geld te ambitieus, gewoon niet haalbaar;
- wij vinden het een goed plan en willen meewerken, hier is duidelijk behoefte aan;
- het is nu niet het goede moment, we moeten eerst wachten op de verkenningen van de provincies, daar hebben de grote steden zich in de BCR aan gecommitteerd.

286

Indrukken onderzoeker:

- het project was in tijd en geld te ambitieus: het bracht schrikreacties te weeg;
- het project doorkruiste proces en afspraken in BCR: verkenningen van provincies, daardoor deel van aanwezigen tegen was. Indien er vooraf gelobbyd was, was dat waarschijnlijk aan het licht gekomen;
- er waren te weinig bestuurders van de grote steden aanwezig die op dat moment een doorbraak hadden kunnen forceren; iedereen bleef daardoor bij zijn of haar ingenomen standpunt;
- de fase waarin het vervolgproces van de 5e Nota zich nu bevindt, biedt weinig ruimte voor experimenteren. Dit werkt in de hand dat bestuurders liever terugvallen op de formele procedures en gemaakte afspraken in de BCR.

5.5.5 EEN VARIANT OP DE PROEVE IN 5.5.4: EEN ONTWERPENDE RONDTOCHT LANGS DE VERSCHILLENDE DEELGEBIEDEN VAN DE DELTAMETROPOOL

Tijdens een vergadering van de werkgroep Waterrijk is een voorstel gedaan om de verschillende schaalniveaus (metropoolniveau en postzegelniveau) versneld op elkaar af te stemmen. Het doel is om te zorgen dat de ideeën over het

watersysteem in kaart zijn gebracht op het moment dat er bestuurlijk strategische keuzes worden gemaakt. Bijvoorbeeld voordat er door de waterbeheerders bestuurlijk strategische keuzes worden gemaakt. Het resultaat zou zijn:

- *een inrichtingsconcept (een ontwerp)* voor water van de Deltametropool in de vorm van een proeve van een kaart van de Deltametropool op een schaal 1:100.000;
- *ontwerpen van* verschillende deelgebieden (postzegelniveau), of een selectie van deelgebieden.

De werkwijze is: met een klein team bij alle waterschappen langs gaan en daar samen met lokale experts werken aan een deel van de kaart. Als alle waterschappen bezocht zijn, en er dus een compleet beeld is, het totaal terugkoppelen naar alle leden van de werkgroep tijdens een gezamenlijke sessie.

De meerwaarde van het concept ten opzicht van de waterkansenkaart is de synergie met andere functies en activiteiten. Er wordt nadrukkelijk gezocht naar combinaties van water met ander ruimtegebruik, onder meer wonen, natuur, landbouw, recreatie, parkeren, etc.

Thema 1. Inbreng van kennis

Inhoudelijke kennis wordt allereerst ingebracht via lokale experts en door middel van bij ambtenaren aanwezige kennis. Een punt van zorg was hoe bijtijds alle kennis verzameld kan worden, ook al omdat de tijd kort was. Uiteindelijk is, om het proces te versnellen een extern ontwerp bureau ingehuurd. Proceskennis is niet ingehuurd.

287

Thema 2. Verrijking van opties

De werkwijze heeft verrijking van opties meegebracht, maar tegelijkertijd werd een aantal opties ook gedeeltelijk losgelaten. Zoals het idee van de tussenboezem. Het belangrijkste resultaat is dat er koppeling is aangebracht tussen de schaalniveaus. Alle eerdere ideeën en instrumenten zijn gewogen en al dan niet gebruikt.

Thema 3. Betrekken van actoren

Er werd vooral gesteund op de leden van de werkgroep Waterrijk en een kleine kring ambtenaren daarom heen. Per gebied werd bekeken of aanvullende inbreng nodig is.

Thema 4. Bestuurders en ambtenaren; coalities

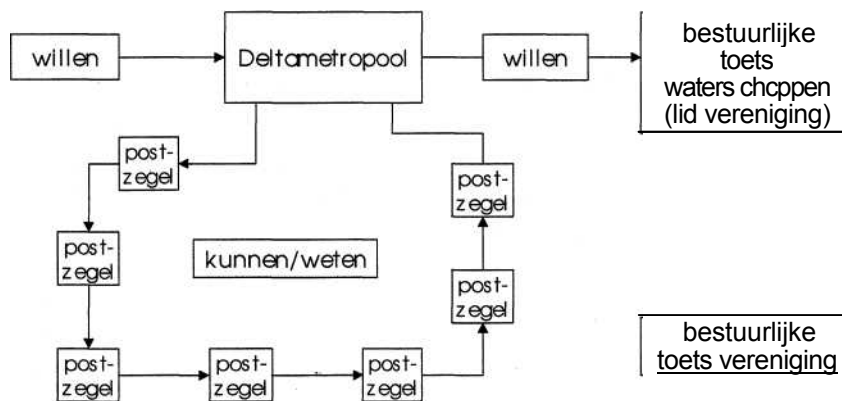
Toen een eerste concept-kaart van Waterrijk Deltametropool (concept d.d. 8 mei) gereed was, is deze voorgelegd aan een bijeenkomst met bestuurders van de waterschappen die deelnemen aan de Vereniging Deltametropool. Deze bestuurders kunnen, volgens de uitgangspunten van de vereniging, gebruiken wat ze willen. Voor de waterschappen is een groot winstpunt is dat er een alternatief

geboden kan worden ten opzichte van de resultaten van lopende procedures. Deze waterschapsbestuurders hebben toestemming gegeven de kaart aan het bestuur van de vereniging Deltametropool voor te leggen. Het bestuur van de vereniging Deltametropool heeft vervolgens besloten tot een extra mondelinge toelichting op de kaart (concept d.d. 9 juni) voor leden van de vereniging op 3 juli 2001. Daarna wordt de kaart samen met andere documenten ingestuurd naar het Rijk als reactie op de startnotitie Effectrapportage Deltametropool. Het resultaat van de rondtocht, de kaart van Waterrijk Deltametropool, is bijgevoegd in de bijlage (concept d.d. 9 juni 2001).

Thema 5. Procesontwerp

Het procesontwerp is weergegeven in de volgende figuur:

Figuur 22 Ontwerpende rondtocht



Reacties

- dit is niet haalbaar in zo'n korte tijd;
- de Deltametropool heeft als doel ideeën te produceren, met kaarten kun je veel reacties losmaken;
- er zijn geen principiële bezwaren, er zijn weinig risico's;
- ik weet niet of ik voldoende mandaat hiervoor heb;
- idee is ambitieus, maar wel leuk;
- we moeten oppassen dat we niemand overrulen of vergeten;
- we moeten ook mensen van buiten de vereniging erbij betrekken
- ze zijn leuk bezig geweest.

Indrukken onderzoeker:

- in tegenstelling tot het voorstel van de bestuurlijke conferentie is dit voorstel wel uitgevoerd;
- dat heeft ons inziens vooral te maken met het low profile karakter, door gebruik te maken van de inbreng van de eigen leden van de werkgroep en van een stagiaire, worden er bijna geen kosten gemaakt. Ook speelde het vrijblijvende karakter hier een rol: ieder kan zich van het

resultaat distantiëren wanneer dat hem of haar uitkomt. Er zijn dus weinig risico's aan verbonden;
ook van belang was het enthousiasme van de initiatiefnemer. Daardoor zette tijdens de vergadering waarin het voorstel gelanceerd werd iedereen zijn of haar bezwaren opzij; daarnaast hebben de waterschappen minder mogelijkheid invloed uit te oefenen op de inrichting van de Deltametropool via de BCR. Deze "ontwerpde rondtocht" is een mogelijkheid om het belang van waterhuishouding en de oplossingen die daarvoor gevonden kunnen worden meer onderbouwing te geven;
besloten is de kaart samen met andere stukken in te sturen naar het Rijk uiteindelijk is het wel de vraag in hoeverre het resultaat bruikbaar is, en of het uiteindelijk gebruikt zal worden, maar de eerste stappen zijn gezet.

5.6 PERSPECTIEF OP BELEID: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.6.1 INLEIDING

In deze notitie zetten we de conclusies op een rij en formuleren aanbevelingen. We doen dat aan de hand van de centrale vraag van het onderzoek: *Onder welke condities kan ontwerpend toekomstonderzoek (meer) bijdragen aan strategische beleidsvorming?*

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag bekijken we:

- hoe de resultaten uit ontwerpend toekomstonderzoek over de waterhuis-

9

houding in de Deltametropool worden gebruikt bij het opstellen van strategisch beleid voor de middellange termijn;

- of en hoe deze informatie wordt gebruikt bij beslissingen op korte termijn, dan wel zou kunnen worden gebruikt

Onze opdracht was aandacht te schenken aan drie thema's:

1. ontwerpend onderzoek;
2. het belang van water;
3. coalitievorming.

In de volgende paragrafen worden deze thema's besproken.

5.6.2 ONTWERPEND ONDERZOEK

Wat is ontwerpend onderzoek?*¹

Vergeleken met ander toekomstgericht onderzoek heeft ontwerpend (toekomst) onderzoek de volgende kenmerken:

- ontwerpend onderzoek gaat niet uit van wenselijke en waarschijnlijke toekomst, maar schetst wat mogelijk is. Hierbij omvat het mogelijke het waarschijnlijke, maar is meer dan dat;

- ontwerpend onderzoek is middelengericht, dit in tegenstelling tot doel gericht. Bij middelengericht kiest men de middelen om daarmee doelen te zoeken;
- disciplines die gebruik maken van ontwerpend onderzoek zijn vooral: ontwerpers, architecten, kunstenaars, technici;
- ontwerpend onderzoek is creatief en maakt gebruik van (visuele) beelden, kaarten en impressies;
- ontwerpend onderzoek is gericht op het benutten van kansen, met andere woorden: is gericht op de oplossing, niet op de diagnose van het probleem.

De mogelijkheden van ontwerpend onderzoek

Onze conclusie na het zien van vele voorbeelden van ontwerpend onderzoek is dat de potentiële kracht van ontwerpend onderzoek groot is. Ontwerpend onderzoek verbindt in zijn beste vorm het goede van twee werelden: de wereld van de ontwerpers en de wereld van de onderzoekers. De inbreng van *onderzoek* bij het *ontwerpen* kan als meerwaarde bieden dat:

- de ontwerpen méér worden dan een droombeeld; de realiteitswaarde van ontwerpen wordt hoger;
- er samenhang wordt aangebracht tussen de verschillende consequenties van de ontworpen veranderingen;
- de uitgangspunten en denkstappen bij het tot stand komen van het ontwerp geëxpliciteerd worden.

290

De inbreng van *ontwerp* bij *onderzoek* draagt als volgt bij:

- het maakt onderzoek concreter;
- het inspireert;
- de verschillende invalshoeken worden als één geheel met elkaar in verband gebracht, de consequenties van veranderingen worden daardoor inzichtelijker;
- het onderzoek wordt gemakkelijker gecommuniceerd;
- door deze voordelen wordt er sneller resultaat geboekt.

De conclusie van ons onderzoek is dat de twee werelden van ontwerpers en onderzoekers elkaar kunnen versterken. Ontwerpend onderzoek heeft in potentie een enorme kracht en kan bijdragen aan strategische beleidsvorming. Om ook de kloof tussen wetenschappers en beleidsmakers en bestuurders te kunnen slechten is meer nodig. Daar moeten goede condities voor geschapen worden. Wij zullen deze in paragraaf 6.6 formuleren en expliciet verwerken in een ontwerp voor het ideale proces.

5.6.3 STRATEGISCHE BELEIDSVORMING OVER WATER

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag naar de meerwaarde van ontwerpend onderzoek bij strategische beleidsvorming over water bekijken we:

- hoe de resultaten uit ontwerpnd toekomstonderzoek over de waterhuishouding in de Deltametropool worden gebruikt bij het opstellen van strategisch beleid voor de middellange termijn;
- of en hoe deze informatie wordt gebruikt bij beslissingen op korte termijn, dan wel zou kunnen worden gebruikt.

Voor het antwoord op de eerste vraag hebben we nagevraagd hoe ontwerpnd onderzoek gebruikt wordt en in strategische nota's en visies bekeken wat de bijdrage van ontwerpnd onderzoek is.

Inhoud

- In alle strategische nota's en visies is ontwerpnd onderzoek te herkennen, maar komen ontwerpen niet of nauwelijks expliciet terug.
- Ontwerpen en woordgebruik in de strategische nota's zijn (bewust) vaag.
- Er zijn duidelijke veranderingen opgetreden in het beleid ten aanzien van de waterhuishouding. Er is consensus over water als structurerend element, als ordenend principe. Water staat duidelijk op de beleidsagenda. Er wordt erkend dat er veel ruimte nodig is voor berging van water. Dit betreft zowel permanente berging als tijdelijke berging ten behoeve van calamiteiten. Ook wordt het idee van tussenboezems naar voren gebracht.
- Er is geen consensus over de omvang van het waterprobleem. Er is verschil van interpretatie over de huidige ontwikkelingen, en er zijn enorme verschillen van mening over de zwaarte van het waterprobleem in de toekomst.

291

Proces

- Procesmatig valt op dat de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening minder centralistisch tot stand is gekomen dan vorige nota's. Dit geeft aan de meeste spelers in het veld meer invloed op de strategische beleidsvorming.
- Wij kwamen steeds dezelfde spelers tegen die betrokken zijn bij de waterparagrafen van de nota's. Dat geldt voor de bestuurders, maar meer nog voor de ambtenaren. Zij leveren in wisselende samenstellingen, formele en informele coalities, input voor de diverse stukken.
- Ook wat betreft de inhoudelijke en ontwerptechnische ondersteuning zijn een beperkt aantal bureaus, steeds dezelfde, bij de strategische beleidsvorming over waterhuishouding betrokken.

Dan het antwoord op de tweede vraag:

- of en hoe deze informatie wordt gebruikt bij beslissingen op korte termijn, dan wel zou kunnen worden gebruikt.

De interpretatie van wat er bereikt is op korte termijn verschilt tussen de partijen:

- de 'watermensen', afkomstig van de waterschappen en landschapsrichtingen binnen de steden zijn tevreden over het feit dat water op de agenda

staat en dat water als beeldmerk is gekozen van de Deltametropool. Concrete resultaten voor de korte termijn zijn er in hun visie nog te weinig. Vooral in de Zuidvleugel van de Randstad is er ontevredenheid over de beslissing van minister Pronk om glastuinbouw te verplaatsen naar de Zuidplaspolder, juist een diepe polder waar in hun ogen beter niet gebouwd kan worden en dan zeker geen glastuinbouw.

- de 'stedenbouwers' reageren op recente visies, dat ze wel erg groenblauw zijn, met andere woorden dat het belang van water en groen domineert.

Maar ze merken op dat het hier nog visies zonder status betreft en dat het belang van stedelijke ontwikkeling als het erop aankomt zal domineren. Alleen calamiteiten als overstromingen zullen dit tij kunnen keren.

Ook over de mogelijkheden in de toekomst verschillen de meningen. Bestuurders zijn in het algemeen van mening dat het belang van water achteraan komt vergeleken met andere prioriteiten als stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en bedrijvigheid (inclusief glastuinbouw). Ten aanzien van de mogelijkheden voor meervoudig grondgebruik zijn zij terughoudend. Ontwerpers, onderzoekers en ambtenaren zijn positiever. Zij wijzen juist op de mogelijkheden van win-winsituaties.

5.6.4 COALITIEVORMING

Door het grote aantal partijen dat invloed kan uitoefenen en de diversiteit is samenwerking noodzaak. Vandaar dat coalitievorming een logische stap is. Er zijn momenteel krachtige coalities gevormd die van belang zijn voor het thema waterhuishouding in de Deltametropool.

Vereniging Deltametropool:

De Vereniging Deltametropool is een samenwerkingsverband tussen diverse overheidslagen en maatschappelijke organisaties in de Randstad, die mede het "concept" Deltametropool tot ontwikkeling heeft gebracht.

De vereniging heeft de afgelopen driejaar succes gehad. Steeds meer actoren hebben zich bij de coalitie aangesloten, andere actoren willen zich bij de coalitie aansluiten. Ideeën die ontwikkeld zijn in het kader van de vereniging zijn gebruikt en/of verder ontwikkeld.

Het succes van de Vereniging Deltametropool is ons inziens gestoeld op een aantal kenmerken:

Het willen staat centraal

Al bij de start werd de vereniging gekenmerkt door wilskracht: vier wethouders die samen een visie hebben over een wenselijke toekomst. Vervolgens is ook bij de uitwerking van het initiatief en de opzet van de vereniging het willen uitdrukkelijk vorm gegeven. Leden van de vereniging binden zich aan een gemeen-

schappelijke doelstelling, namelijk de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardige Deltametropool. Dit werken vanuit een gemeenschappelijke doelstelling blijkt vruchtbaar te zijn. Er wordt geen tijd en energie verloren aan remmers.

De vereniging als vrijplaats

De Vereniging 'Deltametropool' presenteert zich als 'ideeënmotor'. Bestuurders kunnen, wanneer zij dat willen, de ideeën die voortkomen uit studies, conferenties en dergelijke, gebruiken, maar zij zijn er niet aan gebonden. Iedereen, ook de ambtenaren, kan dus vrijuit discussiëren, niet gehinderd door de bestuurlijke werkelijkheid van alledag. Het succes van de vereniging is mede gebaseerd op het feit dat er duidelijk behoefte bestaat aan een dergelijke vrijplaats.

De vereniging als netwerk

De vereniging geeft partijen de mogelijkheid een bondgenootschap aan te gaan, maar is ook zeer belonend geweest voor personen. De vereniging bestaat uit een mix van functieniveaus die daarbuiten tamelijk zeldzaam is. Bijvoorbeeld voor ambtenaren en voor personen uit maatschappelijke organisaties, die binnen de vereniging een goede mogelijkheid hebben om direct van gedachten te wisselen met bestuurders. Dat inspireert vervolgens om actie te ondernemen en inspanningen te plegen. En dan de 'toekomstverkenner', in dit geval met name ontwerpers en ontwerpende onderzoekers: zij zijn geen lid van de vereniging, maar hebben, indien uitgenodigd bij conferenties, wel een beleidsforum.

293

De vereniging als verrijking

De vereniging wordt gekenmerkt door een inhoudelijke ideeënrijkdom, soms gestructureerd, soms een losse verzameling van ideeën. Deze komt, naast de "vrije omgeving", voort uit de gevarieerde inhoudelijke expertise en een vruchtbare inbreng vanuit ontwerpend onderzoek. Ontwerpend onderzoek en de ideologie achter de vereniging passen bij elkaar: beide zijn gericht op het benutten van kansen, op het denken over oplossingen. Er is een uitwisseling van inhoudelijke inzichten en beleidsmatige argumenten. En al domineert de invalshoek vanuit de ruimtelijke ordening, er is een gevarieerde samenstelling van partijen, disciplines en van functieniveau.

Het juiste initiatief op het juiste moment

De vereniging kwam op het goede moment. In de fase ter voorbereiding van de Vijfde Nota was er vanuit de Grote Steden behoefte aan een sterke coalitie tegenover het Rijk en de provincies, en aan verkennende (en dus nog vrijblijvende) gedachtevorming. Ook de fase waarin op dat moment de bestuurders actief waren was gunstig: net na de verkiezingen, dus (nog) volop ruimte om beleid te ontwikkelen. Voor de partijen die zich later hebben aangesloten gold hetzelfde: er was op dat moment, toen de nota's geschreven werden, behoefte aan informatie, behoefte aan de vorming van ideeën op strategisch niveau,

behoefte aan dicht bij het vuur te zijn en de kans hebben om invloed uit te oefenen. Er was ook het besef dat ze zonder coalitie niet sterk genoeg waren.

Er zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij het succes van de vereniging. Wil de vereniging haar succes behouden dan is een investering op haar plaats.

5.6.4.1 Willen centraal stellen vraagt om sterke trekkers

De vereniging werd vanaf haar start gekenmerkt door sterke trekkers. De inbreng van de wethouders van de Grote Steden, de inspirerende duwkracht van ontwerpers als prof. Frieling en het enthousiasme van ambtelijke trekkers van de Werkgroepen bepaalde ook het enthousiasme van de andere actoren. Dat de vereniging sterke trekkers heeft is tegelijkertijd valkuil. Een deel van deze trekkers is inmiddels bestuurder af, en wie volgt? Ook persoonlijke ambities en interesses kunnen de continuïteit in gevaar brengen. Wil de vereniging dit als basis voor haar succes houden, dan is een constante investering in sterke trekkers nodig.

5.6.4.2 Standpunten hebben beperkte zeggingskracht

294

De vereniging stelt regelmatig standpunten op ten aanzien van het Ruimtelijke Ordeningsbeleid. De standpunten zijn vrijblijvend, bestuurders hoeven zich er niet aan te committeren. Maar daardoor is wel onduidelijk wat die standpunten precies zeggen. De nieuw toegetrokken actoren, bijvoorbeeld de landbouworganisaties, hebben vooral behoefte aan helderheid en worden langzamerhand moe van alle visies en ideeën zonder status. Wil de vereniging een vrijplaats blijven en tegelijkertijd als klankbord optreden voor de besluiten die door de overheden genomen worden, dan is hier helderheid op zijn plaats. Wij zouden pleiten voor een duidelijker keuze op welk niveau standpunten worden ingenomen.

5.6.4.3 Verrijking van opties wordt nu belangrijk bij een impasse van het proces

De ideeënrijkdom die in de vorige fase van het beleidsproces juist heilzaam werkte, wordt nu door de bestuurders in het algemeen minder op prijs gesteld. Steeds weer nieuwe opties worden als lastig ervaren. Nieuwe opties kunnen dan nog vooral zinvol zijn als het proces in een impasse zit. Opgemerkt wordt door het bestuur van de vereniging dat wellicht juist de waterhuishouding in de Deltametropool een thema is waar nieuwe opties dringend gewenst blijven.

5.6.4.4 Deelname dwars door organisaties heen

De deelname aan de vereniging loopt dwars door de organisaties of groepen van actoren. Zo is een deel van de waterschappen, een deel van de grotere steden en een deel van de maatschappelijke organisaties aangesloten, maar lang niet allemaal. Ook is een deel van deze organisaties en groepen van actoren sterk intern verdeeld. Voor de bijdrage aan strategische beleidsvorming kan het nu, in de besluitvormende fase, lastig zijn dat de vereniging zo eenzijdig, zonder remmers, is samengesteld. Het kan ook een stimulans zijn om de rest van de organisaties mee te krijgen, zoals bij de ontwerpende rondtocht is gebleken.

5.6.4.5 Verbreding en versmalling

Verbreding van actoren betekent versterking én verzwakking van de vereniging: meer actoren erbij betekent ook dat het lastiger is om iedereen enthousiast te krijgen en, als dat wenselijk is, actoren op één lijn te krijgen. Verbreding is ons inziens op dit moment niet de eerste prioriteit.

Een groot risico voor win-win coalities is het terugtrekken van de actoren die hun winst geïncasseerd hebben. Voor de zwakkere actoren zijn die sterkere actoren juist cruciaal. Wil de vereniging ook inspiratiebron blijven voor kleinere steden, waterschappen en maatschappelijke organisaties, dan moeten de bestuurders en hoge ambtenaren van de Grote Steden in de vereniging blijven investeren.

Deze kanttekeningen winnen aan belang nu de fase van besluitvorming rond de Vijfde Nota deel 2 in gang is gezet, en andere samenwerkingsverbanden mogelijk krachtiger worden.

295

5.6.5 DE BCR

De BCR had tot voor kort nauwelijks de vorm aangenomen van een coalitie in de zin van een bondgenootschap. Het was een overlegplatform, waarin beperkt besluiten werden genomen. Het publiceren van een gemeenschappelijke visie (Naar een blauwgroene Deltametropool) heeft een impuls gegeven aan de samenwerking. Er zijn drie redenen waarom de BCR aan kracht heeft gewonnen.

- De burgemeesters en Commissarissen van de Koningin van de Grote steden en de Randstadprovincies spelen een actieve rol bij het streven naar samenwerking. Zij hebben een voorstel gedaan om het Bureau om te bouwen tot gezamenlijk secretariaat van de 12 overheden, inclusief een dagelijks bestuur.
- Het lijkt erop dat ook de andere Randstadbestuurders van de Grote Steden en de provincies elkaar gevonden hebben en voor de komende fase (voorlopig) wat betreft de besluitvorming over de inrichting van de Deltametro-

pool, inzetten op samenwerking tussen de overheden. In hun termen: "de overheid is nu aan zet". Uiteraard heeft dit ook te maken met de democratische legitimatie: de komende tijd neemt de rol van volksvertegenwoordigingen toe.

Dat het Rijk afspraken wil maken met landsdelen gaf van meet af aan al een impuls aan de BCR. Nu er meer concrete afspraken in de komende tijd zullen worden gemaakt neemt deze impuls in kracht toe.

5.6.6 HET BPZ

Het Bureau Platform Zuidvleugel (BPZ) is eigenlijk gestoeld op dezelfde leest als de Vereniging Deltametropool. Ook hier is het initiatief genomen door bestuurders, de Commissaris van de Koningin en de burgemeesters van Den Haag en Rotterdam en overgepakt door de ambtenaren. Samenwerking in het platform heeft volgens sommigen het vertrouwen hersteld tussen de twee grote steden en de provincie Zuid-Holland. Een belangrijk verschil met de Vereniging Deltametropool is dat het BPZ een samenwerking tussen overheden is en dat het BPZ zich niet vrijblijvend opstelt, en daardoor meer besluitvormende kracht heeft. Er is ook een hele belangrijke stimulans, de alom gevoelde noodzaak de achtergebleven situatie van de Zuidvleugel een impuls te geven.

296

5.6.6.1 Concurrentie of versterking

Het is de vraag of de verschillende coalities en samenwerkingsverbanden, onder meer de Vereniging Deltametropool, BCR en BPZ, elkaar beconcurreren of juist versterken. In de vorige fase hebben zij elkaar in feite versterkt. De visie 'Naar een blauwgroene Deltametropool' vanuit de BCR heeft duidelijk vorm gekregen mede door inbreng vanuit de Vereniging Deltametropool, hetzij via de mensen hetzij via ideeën in studies en andere visies. In de fase van het proces waarin de inrichting van de Deltametropool zich nu bevindt, zijn de coalities met uitsluitend overheidspartijen mogelijk krachtiger dan de Vereniging Deltametropool. Ideeënmachines zijn zinvol in de verkennende fase, maar kennen beperkingen in de beleidsvormende fase. Sommige deelnemers willen dan niet meer vrijblijvend deelnemen.

Een wederzijdse versterking blijft mogelijk. Er blijft een duidelijke rol over voor de Vereniging Deltametropool, namelijk die van maatschappelijk klankbord en als "geweten" van het overheidsbeleid. Indien er ook in deze rol voldoende te winnen is voor de leden zal de vereniging als coalitie voortbestaan.

Op het moment dat realisatie dichterbij komt en inspraakprocedures een aanvang nemen, zou de vereniging mogelijk weer in belang kunnen toenemen. Het kan ook zijn dat in deze fase de partijen zich terugtrekken op hun stellingen en

terugvallen op de gebruikelijke verbanden: de koepels, partijpolitieke verbanden, etc. Wij merken tenslotte op dat een vereniging als de Vereniging Deltametropool geen doel op zich moet worden. Indien zou blijken dat zij over enkele jaren haar rol als vrijplaats en inspiratiebron verliest dan is het zinvol na te denken over een nieuw initiatief.

5.6.7 DE MEERWAARDE VAN "ONTWERPEND ONDERZOEK" IN STRATEGISCHE BELEIDSVORMING

Ontwerpend onderzoek speelt een rol in de strategische beleidsvorming en levert een bijdrage aan coalitievorming. Vrij direct, zoals bij de Vereniging Deltametropool, waar de resultaten van ontwerpend onderzoek aanleiding waren voor de waterschappen om zich aan te sluiten bij de Vereniging, of meer indirect. Zozeer zelfs dat in de hier beschreven casus de bijdrage van ontwerpend onderzoek aan strategische beleidsvorming niet goed meer los te koppelen is van de bijdrage van coalitievorming aan strategische beleidsvorming.

We zetten de meerwaarde van ontwerpend onderzoek nog een keer op een rij:

- Ontwerpend onderzoek is nuttig bij de ideeënvorming. Ontwerpend onderzoek kan de verschillen van mening, de kanttekeningen en de consequenties in beeld brengen, en is daardoor uitermate geschikt als basis voor discussies.
- Met behulp van ontwerpend onderzoek worden grote *conceptuele* sprongen gemaakt.
- Ontwerpend onderzoek levert een enorme bijdrage aan de verrijking van opties. Ontwerpend onderzoek genereert ideeën: variaties op bestaande ideeën en nieuwe ideeën. Niet alleen levert ontwerpend onderzoek met gemak meerdere opties op, ook zijn de opties die geleverd worden rijker.
- Ontwerpend onderzoek is, door het wervende karakter ervan, bij uitstek geschikt om actoren erbij te betrekken. Een presentatie bijwonen of een boek lezen waarbij ontwerpend onderzoek is gebruikt, is aantrekkelijk, mede vanwege het gebruik van mooie plaatjes. En wat is er mooier dan tijdens een ontwerpatelier actief meeschetsen aan een wenselijke toekomst?

297

Bij de meerwaarde van ontwerpend onderzoek zijn enkele kanttekeningen te plaatsen:

- Evenals bij andere vormen van toekomstonderzoek is er bij ontwerpend onderzoek een kloof waarneembaar tussen wetenschappers en beleidsmakers. Deze gaat verder dan alleen de taal die wordt geuit. Het is ook een kloof in wijze van denken. De eerste is bezig met wetenschappelijk verantwoord woorden, de tweede is gericht op haalbaarheid en resultaten. Bij de eerste ligt het accent op inhoud, bij de tweede op proces. Tenslotte: (onderzoekende) ontwerpers zijn doeners en nemen risico's, bestuurders en ambte-

naren zijn voorzichtig, zeker als het gaat om kaarten en beelden, omdat zij weten dat juist door de makkelijke communicatie hun politieke lot snel bezegeld zou kunnen zijn.

- De doelstelling van ontwerpend onderzoek is vaak een andere dan de doelstelling bij strategisch beleid. Indien ontwerpend onderzoek met een andere doelstelling, bijvoorbeeld het ontwerpen van een imago voor de Deltametropool, bijdraagt aan strategische beleidsvorming is dat min of meer toevallig. Indien een bijdrage aan strategische beleidsvorming duidelijk bedoeld werd, zoals bij de ring- en netwerkmodellen van IWACO/H+N+S, dan ligt een bijdrage meer voor de hand, maar is geenszins vanzelfsprekend.
- Ontwerpend onderzoek kan geen vervanging zijn voor de 'normale procedures', zoals de procedure van de 5^e nota en streekplanprocedures, maar het biedt wel de mogelijkheid deze te versnellen.
- Tenslotte 'een citaat' van één van de bestuurders: "Als je te lang blijft free wheelen kom je los van de bestuurlijke werkelijkheid. Tussen de 'plaatjes' in is elke keer een bezinningsslag en toets nodig. De bestuurlijke werkelijkheid is veel grilliger dan de tekentafel. Letterlijk zijn grenzen in het veld grilliger, maar daarnaast bepalen ook veel andere factoren de bestuurlijke werkelijkheid op basis waarvan besluitvorming plaatsvindt. De Vereniging Deltametropool is te vrijblijvend. De overheidslijn moet niet worden ver-

298 - ward met de niet-overheidslijn! De overheid is verantwoordelijk voor

----- democratische besluitvorming, de programmering. Waar momenteel behoefte aan bestaat is aan een programma voor de verdere ontwikkelingen.

De Vereniging Deltametropool kan een rol spelen als adviseur, ideeën-motor en klankbord. Maar: de ontwerpers moeten *niet* de programmering over *willen* nemen."

5.6.8 HOE KAN ONTWERPEND ONDERZOEK MEER BIJDAGEN AAN STRATEGISCHE BELEIDSVORMING?

In deze paragraaf gaan wij in op de condities waaronder ontwerpend onderzoek meer kan bijdragen aan strategische beleidsvorming.

1. een vrijplaats voor gedachtevorming

Een vrijplaats voor gedachtevorming in de vorm van een vereniging of een ander netwerk is een conditie waarbij ontwerpend onderzoek meer kan bijdragen. Let daarbij op de volgende randvoorwaarden:

- *Willen staat centraal:* Netwerken en instituten waarbij het weten en/of het kunnen centraal staat zijn er in overvloed. Om ontwerpend onderzoek meer te laten bijdragen aan strategische beleidsvorming moet juist het willen meer centraal komen te staan. Daarvoor is een gemeenschappelijk besef dat waardevrije kennis en waardevrij ontwerpen niet bestaat nodig.

Daarom ligt in de fase voorafgaand aan besluiten over strategisch beleid het accent op normatief ontwerpen.

- *Openheid:* Er is openheid nodig om die vrijplaats vorm te geven. Maak een website en geef bekendheid aan die website. Nodig regelmatig mensen uit van buiten het netwerk. Expliciteer steeds weer de spelregels en stel ze zo nodig bij. Expliciteer ze zowel voor de deelnemers aan het netwerk als voor de niet-deelnemers.

2. binding creëren

Een belangrijke conditie is het creëren van binding tussen actoren, formeel en/of informeel. Dit vanuit de observatie dat er een welwillende houding nodig is om de ander te begrijpen, gezien de communicatiekloof tussen ontwerpers, wetenschappers en beleidsmakers:

- *Commitment is meer dan draagvlak: het is een persoonlijk engagement van actoren.* Commitment ontstaat niet zomaar. Dus: investeer in relaties met actoren, maar verbreedt bijtijds ook het netwerk of de coalitie als commitment dreigt te verwateren. Of wijzig coalities en ga nieuwe coalities aan.
- *De leidende rol van bestuurders:* bestuurders nemen in het algemeen het initiatief voor de coalitie, voor het engagement, en trekken daarmee anderen mee. De rollen omdraaien werkt niet, en werkt zelfs irritatie in de hand.
- *De juiste mix:* voor ontwerpend onderzoek zijn ambtenaren die de beleidsvorming daadwerkelijk gestalte geven cruciaal. Mik dus niet alleen op binding met bestuurders, maar maak de juiste mix van disciplines, functie-niveau en actoren.
- *Het taalgebruik aanpassen* helpt binding te creëren en de kloof te overbruggen.

3. kennisinstroom en —uitwisseling: meer proces helpt de inhoud

Voor de bijdrage van ontwerpend onderzoek aan strategische beleidsvorming zijn een aantal verbeteringen mogelijk:

- *Systematischer Inbreng van kennis:* Nu werden de casus gekenmerkt door een snelle inhoudelijke start. Ontwerpers zijn doeners, iedereen was al aan het ontwerpen op het moment dat er nog veel achtergrondkennis ontbrak. Een snelle systematische scan van de kennis die voorafgaand nodig is (op alle schaalniveaus) en die tijdens het proces nodig is, kan een beter gebruik bewerkstelligen. Dan kan daar ook rekening mee gehouden worden bij het betrekken van actoren. Dit geldt zowel voor inhoudelijke kennis als voor procesmatige kennis.
- *Denkstappen beter expliciteren:* Ontwerpen is gebaseerd op eenheid en integraliteit. Idealiter wordt een ontwerp integraal overgenomen door de beleidsmakers. Dit komt echter zelden voor. Om te bewerkstelligen dat delen van het ontwerp gebruikt worden, zouden de denkstappen beter geëxpliciteerd kunnen worden.

Daarmee wordt ook duidelijk welke kennis is ingebracht en kan later ontbrekende kennis worden toegevoegd. Bijvoorbeeld door bij een ontwerp-atelier tijdens een sessie pauzes in te lassen, waarbij de deelnemers gedwongen worden hun denkstappen op papier te zetten. Of in een visie de achterliggende denkstappen kort omschrijven.

- *Goede balans tussen concreet en vaag* is essentieel voor een bruikbaar ontwerp. Bij te vage kaartbeelden blijft te veel aan de oppervlakte, maar te concrete kaartbeelden schrikken af. Het is dan ook zaak een presentatievorm te kiezen die wél een concrete blik geeft op de toekomst, maar niet bedreigend lijkt voor het heden. Gelet op de vage kaartbeelden in de visies en nota's zouden wij willen pleiten voor concretere kaartbeelden, zeker in de fase van verkenning. Te vage kaartbeelden zeggen in feite niets, bij te concrete kaartbeelden komt in ieder geval de discussie los. Een goede balans tussen vaag en concreet is ook nodig voor de begeleidende tekst.
- *Oplossingen voor een probleem*: juist voor de waterhuishouding is zicht op wat precies het probleem is geen overbodige luxe. Daarbij is niet zozeer consensus nodig over de zwaarte van het probleem, maar een heldere argumentatie, zodat een onderbouwde keuze gemaakt kan worden.
- *De bruikbaarheid van opties* hangt samen met de fase in het beleidsproces. In een verkennende fase zijn rijke opties altijd bruikbaar. Wanneer er al

300 - bijna besluiten genomen worden over realisatie, is er weinig behoefte aan

verrijking, tenzij het proces in een patstelling verkeert.

4. procesontwerp

De kracht van ontwerpend onderzoek is het vrije, creatieve, verkennende karakter ervan. In het algemeen merken wij op dat er te veel aandacht is voor de inhoud en te weinig voor het proces. Het gaat erom: **ontwerpend onderzoek** de juiste plaats geven in het **procesontwerp**, met andere woorden de kracht van ontwerpend onderzoek goed te benutten en die condities te scheppen dat ontwerpend onderzoek optimaal tot zijn recht komt en kan bijdragen aan de strategische beleidsvorming

Procesontwerp

Wij pleiten er dus voor om te beginnen met een procesontwerp. Het werken met een procesontwerp leidt tot:

- meer draagvlak tijdens het proces;
- reductie van inhoudelijke onzekerheid;
- transparantie van de besluitvorming.

De vormgeving van het proces is van belang voor de inhoud: processen produceren inhoud[^].

Het ideale procesontwerp

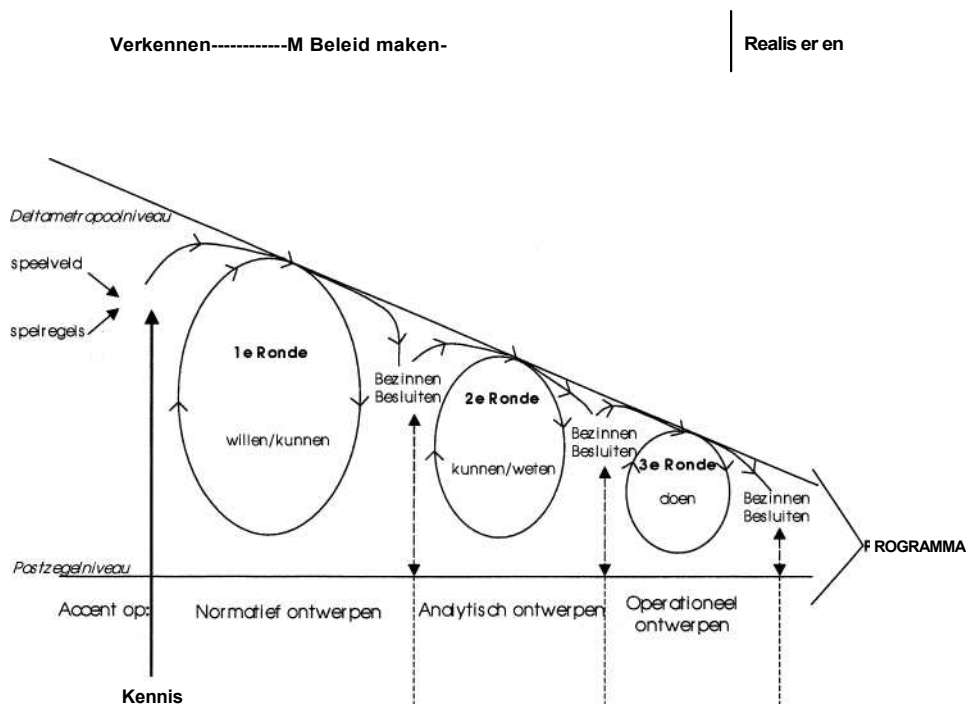
Er is behoefte aan een programma voor de verdere ontwikkelingen rond de inrichting van de Deltametropool. Een goed procesontwerp is per definitie maatwerk.

Bovendien zal er draagvlak voor het procesontwerp verkregen moeten worden bij de betrokken actoren.

Wij schetsen globaal een ideaal procesontwerp, dat leidt tot een programma en de invulling van projecten.

Het procesontwerp, zoals dat geschetst is in figuur 23, gaat uit van een aantal discussierondes, waarin aan de hand van kennis en creativiteit diverse ideeën worden ontwikkeld en uitgewerkt. Het proces start met de inbreng van de aanwezige kennis en de meest betrokken spelers van dat moment, waarbij het speelveld en de spelregels concreet worden vastgelegd.

Figuur 23*3



Het procesontwerp wordt gekenmerkt door vervlechten en ontvlechten van willen, kunnen, weten en doen, en door de koppeling tussen de verschillende schaalniveaus: Deltametropoolniveau en postzegelniveau.

Ontvlechten van willen, kunnen en weten

Tussen de werksessies in worden momenten ingelast, die benut worden om de resultaten van elke ronde te toetsen aan wat bestuurders willen en aan de bestuurlijke werkelijkheid. Dat kunnen zowel letterlijke grenzen in het veld zijn, als bijvoorbeeld voortschrijdend inzicht en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Op basis van deze bezinningsslag worden beslissingen genomen over het vervolg. De beslissingen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit de goede formulering van de hoofdlijnen, een selectie van mogelijke opties of uit een selectie van mogelijke projecten, die nader onderzocht zullen worden. Vervolgens worden deze keuzes goed gecommuniceerd. Gaandeweg wordt toegewerkt naar een programma aan de hand waarvan concrete projecten van start kunnen gaan.

Vervlechten van willen, kunnen en weten

Ontwerpend onderzoek kan in elke ronde een belangrijke bijdrage leveren aan het tot stand komen van het programma. In het begin van het proces zal het accent liggen op het normatief ontwerpen (willen/kunnen) en in de loop van het proces zal meer en meer een beroep worden gedaan op analytisch ontwerpen (kunnen/weten) en operationeel ontwerpen (doen). Het mag duidelijk zijn dat ook in latere fasen van het proces het normatieve element van het ontwerpen een grote rol zal blijven spelen.

Dit proces moet ten dienste staan van en gekoppeld zijn aan de verschillende fasen van het beleidsproces (verkennen, strategische beleidsvorming en realisatie). Met de overgang naar een nieuwe fase van het beleidsproces verandert de behoefte aan de specifieke ontwerpvormen.

Actoren erbij betrekken

De keuze welke actoren erbij te betrekken is essentieel. Welke actoren erbij betrokken worden hangt samen met het accent van de activiteit. Voor weten zijn dat minimaal uiteraard onderzoekers, voor kunnen ontwerpers, voor willen bestuurders en afhankelijk van de fase van het proces de volksvertegenwoordiging. Ambtenaren hebben vaak zeer verschillende expertise, in het algemeen is de inhoudelijke expertise (accent op weten) bij ambtenaren in dit beleidsveld groot.

Sneller beslissen

Een goed procesontwerp streeft ook naar sneller beslissen. Nog afgezien van de maatschappelijke winst die daarmee geboekt wordt, is een reden ook dat commitment meer is dan draagvlak en dat bij langdurige processen commitment verwatert. Ontwerpend onderzoek kan bruikbaar zijn om sneller beslissen mogelijk te maken, wanneer het de mogelijkheden concreet maakt, en directer leidt naar discussie over de consequenties. Besluitvormingsmethoden om sneller te beslissen⁴⁴ zijn hiervoor ook bruikbaar. Ook een procesbegeleider kan erop toezien dat er tijdig tijd wordt vrijgemaakt in de agenda's voor ideevorming en afstemming. In een ideaal procesontwerp is dat bijvoorbeeld drie

perioden van enkele dagen, die iedereen vrijhoudt, en waarbij belangrijke keuzes gemaakt worden.

Tenslotte

Één laatste opmerking: draagvlak voor een procesontwerp is een eerste vereiste. Een ideaal procesontwerp biedt een basis voor discussie, maar de overheidsactoren zijn nu aan zet voor het ontwerpen van een goed programma.

NOTEN

Gebaseerd op de methodologie van ontwerpnd onderzoek van de Jong en Frieling.

"Vervlechting en ontvlechting" wordt, ter wille van de leesbaarheid, ook wel kortweg aangeduid als "interactie" of als "de link tussen".

Overigens kan een beleidsproces in alle fasen van de cirkel beginnen. Met name voor Besluitvorming in een netwerkstructuur geldt dat dat veel grilliger verloopt dan in een hiërarchische structuur: zo verschuift de inhoud van een probleem en een oplossing voortdurend en heeft de besluitvorming geen duidelijk begin- en eindpunt en verloopt in rondes (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1999). Ons inziens is de besluitvorming over de inrichting van de Deltametropool langzaam aan het veranderen van een meer hiërarchische structuur naar een netwerkstructuur, maar draagt kenmerken van beide structuren.

"Design integrates opposite requirements and transforms them in a uniform whole. This makes design the essential disciplin of all technical sciences" "Using achitectural design as a method of research means using unity as a guiding principle at the start and not as a material result at the end." (Frieling, 2000)

Ons onderzoek gaat over ontwerpnd toekomstonderzoek. Ter wille van de leesbaarheid maken we in het vervolg geen onderscheid tussen ontwerpnd onderzoek en ontwerpnd toekomstonderzoek.

- ⁶ Frieling, 1995, blz.37, en Frieling, 2000, stelling 3.
- 7 De Jong en Frieling onderscheiden bovendien noodzakelijke toekomst (Frieling 2000).
- ⁸ Variant op schema in De Jong; kleine methodologie voor ontwerpnd onderzoek, 1992; pag. 19.
- 9 Citaat van P. 't Hart, uit: Hervormend leiderschap: over veranderingskunst in het openbaar bestuur. P. 't Hart, 2000.
- ⁰ Teisman, 1992.
- ¹ V.d. Heuvel, 1998.
- ² 't Hart, 2000.
- ^{x3} De Bruijn en ten Heuvelhof, 1999, pg.68.
- ^{x4} Wij merken op dat er dan ook verkiezingen zijn, dus het is de vraag of de planning gehaald wordt.
- ^{x5} De komende vijftig jaar.
- ¹⁶ Bron vooral: Waterbeleid voor de 21^{ste} eeuw.
- ^v Tot 2020.
- ¹⁸ Inclusief de samenwerkingsverbanden, zoals de kaderwetgebieden en de kleinere gemeenten.
- ^{x9} Er is discussie over of de besluitvorming momenteel wel voldoende in de gekozen vertegenwoordiging plaatsvindt.

- ²⁰ Bron: 5e Nota Ruimtelijke Ordening, pag. 25.
- ²¹ De vereniging kan in bestuurlijke termen ook omschreven worden als een win-win coalitie, een coalitie van partijen die samen in staat zijn een initiatief te realiseren, hier de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardige Deltametropool (zie ook De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999).
- ²² Uit de agenda werkconferentie Deltametropool, 17 en 18 november 2000.
- ²³ Afkomstig uit de discussiebijeenkomst, uit interviews en uit de verschillende vergaderingen, ontwerpateliers, en conferenties.
- ²⁴ Ouburg en Schoemaker, Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, 2001/1.
- ²⁵ We doen dat aan de hand van een globale analyse van een aantal strategische nota's en op basis van gesprekken met mensen die bij deze nota's betrokken waren.
- ²⁶ April 1999.
- ²⁷ Februari 2000.
- ²⁸ Bureau Regio Randstadjan. 2001.
- ²⁹ Bureau Regio Randstad, jan. 2001.
- ³⁰ Arcadis, nov. 2000.
- ³¹ Dit is een van de eerste beleidsstukken die uitgaan van de lagenbenadering.
- ³² Uit: Strategienota Streekplan Noord-Holland Zuid. (De tervisielegging van het ontwerp-streekplan is gepland in maart 2002 en de vaststelling door Provinciale Staten in oktober 2002.)
- ³³ Begin 2001.
- ³⁴ Bron: uit een blauwgroene Deltametropool (kaart 5).
- ³⁵ Naar een blauwgroene Deltametropool, 2001, pag. 33.
- ³⁶ Voor deze conclusie vergelijken wij de twee ontwerpateliers. Bovendien werd deze conclusie getrokken door één van de deelnemers van het atelier, met instemming van de aanwezigen.
- ³⁷ "Leidens ontzet", TU-Delft, fac. Bouwkunde-Habiforum, april 2000.
- ³⁸ De tegenhanger hiervan is de projectieve benadering, waarbij op een analytische manier de huidige situatie en alle bekende trends worden doorgetrokken naar de toekomst.
- ³⁹ Bron: Leidens ontzet, pag. 89.
- ⁴⁰ Hier is voor een vereenvoudigde weergave gekozen en is de terminologie aangehouden van de rest van het rapport. Het aantal projectenclusters op postzegelniveau is groter. Ook wordt voorzien in twee toetsen: een inhoudelijke toets van het RIVM en een financiële toets. Wat betreft de terminologie: Frieling noemt de proeve op schaal Deltametropool een "perspectief", en ontwerpen op postzegelniveau "projecten".
- ⁴¹ Onder meer gebaseerd op de methodologie van ontwerpend onderzoek van De Jong en Frieling.
- ⁴² De Bruijn et al., 1998.

- 43 In deze figuur wordt het begrip operationele projecten gebruikt. Hiermee worden projecten bedoeld dicht bij implementatie. In het belang van een consistent gebruik van begrippen door het rapport heen, wordt voor ontwerpend onderzoek op lokaal schaalniveau steeds het begrip postzegelniveau gebruikt en niet het begrip project, zoals gebruikelijk in de publicaties van de TU-Delft.
- 44 Bijvoorbeeld de HMD-methode of varianten daarvan.

LITERATUUR

Adviescommissie Zuidvleugel, De Zuidvleugel, van visie naar uitvoering, Den Haag

2000;

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, Waterbeleid voor de 21^e eeuw, 2000; Bruin, D. de, D. Hamhuis, L. van Nieuwenhuijze, W. Overmars, D. Sijmons en F. Vera, Ooievaar, de toekomst van het rivierengebied, 1987; Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten, en W. van Zanten, Grote projecten, Alphen a/d Rijn, 1996; Bruijn, Hans de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld,

Procesmanagement, over

procesontwerp en besluitvorming, Schoonhoven, 1998; Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, Management in netwerken, 1999; Bureau Regio Randstad, Naar een blauwgroene Deltametropool, Utrecht, 2001; Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, Advies van de, Waterbeleid voor de 21^e eeuw,

Utrecht, 2000; Didde, René, Ruimtelijke Ordening op de vierkante meter, in Binnenlands Bestuur

51-52, 2000;

Frieling, D.H., Het Metropolitane Concept, Delft, 1995; Frieling, D.H., The architectural intervention, Delft, 2000; Frieling, D.H., Deltametropolis; an exercise in strategie planning, Delft, 2000; Frieling, D., Leidens ontzet, Delft, 2000; Gemeente Rotterdam, dS+V, Buiten binnen bereik, Rapportage 750 ha Groen,

Rotterdam, 2000;

Gemeente Rotterdam, Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010, ontwerp structuurplan, Rotterdam, 2000;

Groote, G.P., P. Slikker, en C.J. Hugenholtz-Sasse e.a., Projecten leiden, Utrecht, 1995;

Hart, P. 't, Hervormend leiderschap, over veranderingskunst in het openbaar bestuur, Utrecht, 2000;

Heuvel, J.H.J. van den, Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid, Utrecht, 1998;

Hoogheemraadschap van Rijnland en waterschappen: Groot-Haarlemmermeer, Oude Rijnstromen, Wilck en Wiericke, Waterhuishouding 21^e eeuw beheersgebied van Rijnland, 2000;

Jong, Taeke de, Kleine methodologie voor ontwerpend onderzoek, Amsterdam, 1992;

Ministerie van V&W, Water kader, Vierde Nota waterhuishouding, Regeringsvoor-nemen, Den Haag, 1997;

Ministerie VROM, RPD, Programma Ruimtegebruik, De atlas van de ruimte, Den Haag, 1997;

Ministerie van V&W, Water kader, Vierde Nota waterhuishouding, Regerings-beslissing, Den Haag, 1998;

Ministeries van OCenW, VROM, V&W en LNV, Ontwerpen aan Nederland; Architectuurbeleid 2001-2004, Den Haag, 2000;

307

Ministerie van LNV, Natuur voor mensen mensen voor natuur, Nota NBL in de 21^e eeuw, Den Haag, 2000; Ministeries van VROM, Ruimte maken, ruimte delen, Deel 15e Nota, Den Haag, 2001; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV), Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, 2,1998; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV), Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, 2,1999; Nieuwenhuijzen, Lodewijk van (H+N+S Landschapsarchitecten) en Louis Bijl-makers (Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen), Meer ruimte of meer risico; de opgave voor het water in de ruimtelijke ordening, in: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, 2001/1; Ouburg, Jarrik en Serge Schoemaker, Waterworld; ontwerp voor waterberging in de Randstad, in Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, 2001/1; Provincie Noord-Holland, Streekplan Haarlemmermeer/Schiphol, Haarlem, 1995; Provincie Noord-Holland, Stilstaan bij stromen, Waterhuishoudingsplan NH 1998-2002, Haarlem, 1998; Provincie Noord-Holland, Strategienota Streekplan Noord-Holland Zuid, 2001; Provincie Zuid-Holland, Beleidsplan Milieu en Water 2000-2004, Den Haag, 2000; Questa, Verplaatsen in de toekomst; Verantwoordingsrapport, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 1998; Rooy, Peter T.J.C. van, Interactieve Planvorming gericht op Effectiviteit en Acceptatie, Stowa, Utrecht, 1997; Stichting Innovatie Glastuinbouw (SIGN), Ruimtelijke Kwaliteit en glastuinbouw, 2001, met daarin opgenomen bijdragen van RBOI en Mecanoo; Stichting Metropolitane Debat, Het Metropolitane Debat, 1998; Stichting Metropolitane Debat, Het Metropolitane Debat, beleidsplan 1999-2000, Den Haag, 1998; Stuurgroep Gebiedsuitwerking Leiden-Haarlem-Amsterdam, De Driehoek in beeld, 1999; Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, Terugblik op de toekomstverkenningen, Den Haag, 2000; TU Delft, Faculteit Bouwkunde/Habiforum, Leidens Ontzet; Quick Scan Leiden, 2000; TU Delft, Deltametropool, Tijd als instrument van ordening, Delft, 2000; Teisman, G.R., Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, 's-Gravenhage, 1992; Teisman, Prof. dr. ing. G.R., Sturen door creatieve concurrentie, Nijmegen, 1997; Urhahn, G.B. & Vrolijk, L., Wonen in de Deltametropool, Een studie naar stedelijke diversiteit, 2000; Veld, R.J. in 't, en P.H. van der Knaap, Dynamische Bestuurskunde, informatie en sturing in publieke dynamiek, Phaedrus, 1994; Veld, R. J. in 't, Noorderlicht, over scheiding en samenballing, 's-Gravenhage, 1997;

308- *

Vereniging Deltametropool, verklaring van de wethouders ruimtelijke ordening van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht over de toekomstige verstedelijking in Nederland, 1998; Vereniging Deltametropool, Planning Metropolis, Urban growth and social patterns, 1999;

Vereniging Deltametropool, Personenvervoer in de Deltametropool, 1999;

Vereniging Deltametropool, Waterrijk, 2000; Vereniging Deltametropool, Parklaan Landschapsarchitecten, Atelier Remake "Leidsche Rijn", 2000; Vereniging Deltametropool, Parklaan Landschapsarchitecten, Zuidplaspolder Schetsatelier, 2001;

Vereniging Deltametropool, Actieplan 2000, 2000;

Waterbeheerders Groene Hart/Arcadis, Waterkansen in het Groene Hart, 2000;

Waterbeheersplan (WBP2), Water uw belang is onze zorg, 2000; Werkgroep Waterstrategie van de Randstedelijke waterbeheerders en provincies, Waterstrategie; een ruimtelijke visie op West Nederland vanuit duurzaam waterbeheer, 2001;

Wissink, Bart, Ontworpen en ontstaan, Den Haag, 2000; Winand Staring Centre for Integrated Land, Soil and Water Research, Scenario studies for the rural environment, Wageningen, 1994.

VERANTWOORDING

Dit is geen wetenschappelijk onderzoek, maar vooral een zoektocht naar het ideale proces. De resultaten van deze zoektocht vindt u in dit rapport. Voor de resultaten van deze zoektocht is een veelheid aan bronnen geraadpleegd. Geput is uit de volgende bronnen:

- Literatuurstudie (ontwerpend onderzoek, waterhuishouding, strategische nota's, verslagen). Een literatuurlijst van geraadpleegde literatuur is bijgevoegd.
- Een aantal interviews van gemiddeld een uur over ontwerpend onderzoek en de verschillende casus. Een lijst met geïnterviewde personen is bijgevoegd. Bij het samenstellen van de lijst is niet gezocht naar representativiteit, maar naar diversiteit vanuit verschillende partijen, zodat verschillende invalshoeken be licht konden worden.
- Deelname (als toehoorder) aan het Atelier Remake Leidsche Rijn (30/11) en het Atelier Zuidplaspolder (22-2), van twee vergaderingen van de werkgroep Waterrijk (19-12-2000 en 8-3-2001), en van de bestuurlijke werkconferentie van de Vereniging Deltametropool (2-3 en 3-3-2001).
- Bij de deelname als toehoorder is vooral het proces geobserveerd, zoals dat zich voltrok. Daarbij is erop gelet dat de aanwezigheid van een buitenstaander geen of weinig invloed had op de gebeurtenissen. Tijdens de deelname aan de ateliers en de werkconferentie zijn diverse korte gesprekken gevoerd met de bestuurders, ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, ontwerpers en wetenschappers.
- Teamanalyse, met inbreng van externen uit de verschillende casus en reacties tijdens de miniconferentie.

310

De volgende personen zijn of worden geïnterviewd

	Organisatie/rol	Onderwerp
Mevrouw J.E.C. Dijkman	Bureau Regio Randstad	Deltametropool, BCR/coalitievorming/strategische beleidsvorming
dé heer J. van der Does	Hoogheemraadschap van Rijnland/voorzitter werkgroep Waterrijk	Deltametropool, waterhuishouding/ coalitievorming/ strategische beleidsvorming
de heer M.H.Th. Sick	gemeente Leiden/ projectleider werkgroep Leiden van de Vereniging Deltametropool	Casus Leiden
de heer E.A. Hinborch	provincie Zuid-Holland	Casus Zuidplaspolder
de heer R.A.R. Koupprie	gemeente Rotterdam	Casus Zuidplaspolder
de heer H.W. Kamphuis	ministerie VROM	Deltametropool, waterhuishouding, 5e Nota, BCR
Mevrouw H.A. van Oosterhout	Vereniging Deltametropool	HMD-methode/Vereniging Deltametropool/ ontwerpend onderzoek
de heer D.H. Frieling	hoogleraar TU Delft/agent Vereniging Deltametropool	ontwerpend onderzoek/casus Leiden
de heer J. Ten Boeft	stagiair gemeente Rotterdam	casus Zuidplaspolder
de heer M. Vissers	gedeputeerde provincie Zuid-Holland	vervolg proces 5e Nota, terugkoppeling schaalniveaus

	Organisatie/rol	Onderwerp
Mevrouw drs. J.M. de Vries	staatssecretaris Ministerie V&W	besluitvorming waterhuishouding, strategische beleidsvorming, ontwerpend onderzoek
de heer drs. D.B. Stadijg	wethouder R.O. gemeente Amsterdam	strategische beleidsvorming, ontwerpend onderzoek, <u>Vereniging Deltametropool</u>

CITATEN

Over water

"Water heeft een 'zwaar accent' maar is niet hét (enige) ordeningsprincipe. Wij gaan er pragmatisch mee om: van geval tot geval zullen *afwegingen* gemaakt worden: van 'niet bouwen' tot 'water positief bouwen.'"

"Water heeft nu in ieder geval echt voorrang. Er zijn veel stappen gezet. De denklijn is doorgedrongen tot de (RO-)portefeuillehouders, alleen het besluitvormingsproces moet nog voltrokken worden."

"Er zal wel een ramp moeten gebeuren voordat er *echt* actie wordt ondernomen."

"De meeste mensen vinden water 'wel leuk', als het maar achter de dijken blijft."

Over inbreng van kennis

"De kaarten zijn bewust vaag, voor concrete kaarten is het nog te vroeg."

"De Vereniging Deltametropool is een motor voor ideeën. Bestuurders kunnen van die ideeën gebruik maken als ze dat willen, het hoeft niet."

312 - "Als een idee uit een ontwerp goed is, dan komt het vanzelf wel weer op verschillende plekken boven drijven."

"Over de uitgangspunten van de twee modellen (ring- en netwerkmodel): je moet de problemen ook niet erger voordoen dan ze in werkelijkheid zijn of worden."

"De modellen brachten een schrikreactie teweeg; de discussie ging al snel over concrete locaties, en daarna sloeg de discussie dood."

"Het is gelukkig vandaag niet gegaan over de kaartjes, daar ging het vorige week wel over bij de staatssecretaris, daar behoort het nu eigenlijk niet over te gaan, want het gaat om het gedachtegoed."

"Discussies gaan nog te veel over 'beheersaspecten' en onvoldoende over visie(s) en keuzes, in relatie tot de rol/taak/verantwoordelijkheden van de verschillende overheden."

"Versimpeling kan leiden tot weerstand."

"Een kwaliteitsvraagstuk is niet met getallen op te lossen."

Over betrekken van actoren en coalitievorming

"Er vormt zich een groenblauwe coalitie van waterbeheerders, ANWB, landbouw, Recron en natuurorganisaties. Vooral Natuurmonumenten is 'aan het wheelen en dealen' en de bouwers/financiers volgen de ontwikkelingen op de voet."

"De bestuursorganen in de Randstad hebben elk hun eigen taken en verantwoordelijkheid! Uiteindelijk zal de democratische legitimatie moeten komen uit de discussies/besluitvorming in de daarvoor aangewezen democratische organen!"

"Als het debat [over waterbeheer] zorgvuldig gebeurt dan kunnen er vruchtbare allianties ontstaan, maar dan moeten wel alle relevante partijen goed en serieus erbij betrokken worden."

"Breng géén standpunten naar buiten brengen als die niet zijn gedekt."

"Ik zie de Vereniging Deltametropool vooral als 'actiegroep', zonder democratische legitimatie. De Vereniging is gezellig, lekker anarchistisch' en vrijwillig."

"De inspanningen van de Vereniging Deltametropool zie ik als een goede *verdiepings*slag, waar de BCR in haar 'officiële besluitvorming goed gebruik van kan maken."

"Het vertrouwen tussen gemeenten en provincie over en weer is goed, 'tot het tegendeel bewezen is."

"De schoen gaat wringen als één van de partijen *op eigen houtje* aan de gang gaat."

Overprocesontwerp

"Hoe voorkom je dat het toekomstgericht beleid *überhaupt niet* wordt gebruikt?! Er wordt namelijk nogal eens gezegd dat het allemaal een 'leuke denkexercitie was!"

"Ontwerpend onderzoek is leuk in de verkenningsfase, het is niet geschikt voor besluitvorming."

"Als je te lang blijft freewheelen kom je los van de bestuurlijke werkelijkheid. Tussen de 'plaatjes' in is elke keer een bezinningslag en toets nodig: "Kan dit eigenlijk wel, wat verzonnen is?" De (*bestuurlijke*) *werkelijkheid* is veel grilliger dan de tekentafel."

"Ik heb veel vertrouwen in de creativiteit van de plannenmakers (ontwerpers en planologen) om 'integrale' oplossingen te vinden voor de 'molenstenen' die op de gemeente afkomen."

"Verkenningen en ontwerpend onderzoek zijn/kunnen géén vervanging zijn van een streekplanprocedure."

"De 'state of mind' waarin je aan een (ontwerp)sessie begint is van groot belang. Laat iedereen duidelijk maken *voor wie* en *waarom* iemand erbij zit."

"De meerwaarde van 'ontwerpend toekomstonderzoek'? Dat is moeilijk te beantwoorden! Duidelijk is wel dat de uitkomsten heel goed en handig te gebruiken waren voor bij de ideeënvorming. Door de informatie werden grote conceptuele sprongen gemaakt, maar het verankeren van de ideeën en nieuwe inzichten in (concrete) besluiten en beleid moet nog gebeuren!"

"Ontwerpend onderzoek kan goed de verschillen van mening, de kanttekeningen en de consequenties in beeld brengen, waarbij ieder zijn eigen verantwoordelijkheid houdt, een zorgvuldige planning mogelijk wordt en wordt voorkomen dat de Zwarte Piet bij anderen wordt gelegd."

"Het procesontwerp moet goed zijn, dat is belangrijker dan al het ontwerpend onderzoek bij elkaar."

"Begin met willen, daarna pas weten en kunnen."

314

"Je kunt wel beginnen met willen, maar geen van de partijen zegt nog wat hij of zij wil, of wil het in dit stadium nog niet zeggen".

"Verken niet wat we *willen* maar wat zou *kunnen* en breng de consequenties in beeld en maak daarmee conditionele planning mogelijk (alles op het juiste schaalniveau!)."

"Waar uiteindelijk behoefte aan is, is een *programma*. De overheid is verantwoordelijk voor deze programmering en de democratische besluitvorming daarover.

"De Vereniging Deltametropool kan een rol spelen als adviseur, ideeënmotor en klankbord, maar ze moeten *niet* de programmering over *willen* nemen."

Over communicatie

"Het waren mooie plaatjes, maar het waren de verkeerde plaatjes op het verkeerde moment."

"Elk plaatje heeft (wel) zijn eigen verhaal, afhankelijk van het schaalniveau. Als je gaat inzoomen stuit je weer op nieuwe/andere problemen. Het achterliggende plaatje kan weer heel anders zijn."

"De resultaten zijn uitdagend, enthousiasmerend, maar ook nog wel van een iets te hoog tekentafelgehalte."

DEELNEMERSLIJST TEAMANALYSE, MINI-CONFERENTIE EN RESPONDENTEN INTERVIEWS

Teamanalyse gehouden d.d. 19 maart 2001

Hoogheemraadschap van Rijnland	de heer drs. J. van der Does
Provincie Zuid-Holland, afd. Ruimtelijke Ontwikkeling	de heer E.A. Hinborch
Bureau de Stad b.v., Projectsecretariaat T&O	de heer J. Saris
Gemeente Leiden, afd. Ruimtelijke Ordening	de heer M.H.Th. Sick
Provincie Utrecht, Regio Randstad	Mevrouw J.E.C. Dijkman

Miniconferentie d.d. 3 april 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat Hoofdkantoor van de Waterstaat Hoogheemraadschap van Rijnland	de heer mr. C. Plug de heer drs. J. van der Does
Provincie Zuid-Holland, afd. RO	de heer V.J.M. Verschuuren
Provincie Utrecht, Regio Randstad	mevrouw drs. J.E.C. Dijkman
Gemeente Rotterdam, Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting, afd. Stad en Regio Gemeente Rotterdam, Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting, afd. RO Gemeente Leiden, afdeling RO	de heer ir. R.A.R. Kouprie de heer J. den Boeft de heer M.H.Th. Sick
Gemeente Leiden, afdeling RO	mevrouw C.C.M. Krop
Habiforum	de heer ir. G.J. Verkade
Habiforum (EMR)	de heer ir. S. Leemhuis
Alterra	de heer dr. A.N. van der Zande
Bureau de Stad B.V., Projectsecretariaat T&O	de heer J. Saris
Bureau De Stad B.V.	mevrouw T. Metze
STOWA	de heer ir. J.M.J. Leenen
Vereniging Deltametropool	de heer prof.ir. D.H. Frieling
WLTO., afd. grondgebruik en milieu	de heer ir. A.C.M. Willemsens
Vereniging voor Natuurmonumenten	de heer J. de Boer
Stadsgewest Haaglanden	de heer drs. A.P.H.M. Lammers
Gemeente Rotterdam, Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam	de heer V.H.M. Kuypers
Interprovinciaal Overleg (IPO), Ruimte en Groen	de heer drs. J.A. de Boer
WRR	de heer drs. W.L. Wissink

ZIJLICHT OP TOEKOMSTONDERZOEK

B&A Groep	de heer drs. E.G.M. Kuypers
B&A Groep	mevrouw drs. U.Ph. Blom
B&A Groep	de heer ir. L. Lemmers

Geïnterviewden

Provincie Utrecht, Regio Randstad	mevrouw J.E.C. Dijkman
Gemeente Rotterdam, Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting, afd. Stad en Regio	de heer ir. R.A.R. Kouprie
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Rijksplanologische Dienst	de heer ir. H.W. Kamphuis
TU Delft, Vakgroep Stedenbouwkunde	de heer prof. ir. D.H. Frieling
Hoogheemraadschap van Rijnland	de heer drs. J. van der Does
ABF Strategie	mevrouw drs. H.A. van Oosterhout
Provincie Zuid-Holland, Directie Ruimte, Groen en Gemeenten, Bureau Planologisch Strategische Verkenningen	de heer ir. E.A. Hinborch
Provincie Zuid-Holland, college van Gedeputeerde Staten	de heer M. Vissers, gedeputeerde Ruimtelijke Ordening
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	mevrouw drs. J.M. de Vries, staatssecretaris V&W
Gemeente Amsterdam, college van B&W	de heer drs. D.B. Stadig, wethouder ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, stadsvernieuwing, grondzaken

RESULTAAT VAN DE ONTWERPENDE RONDTOCHT (CONCEPT D.D. 7 JUNI 2001)

WATERRIJK DELTAMETROPOOL

HET VERVOLG

Inleiding

In het voorjaar van 2000 heeft H+N+S landschapsarchitecten in opdracht van de Vereniging Deltametropool een ontwerp geïntroduceerd voor een nieuw waterhuishoudkundig systeem in West-Nederland. Dit ontwerp werd verduidelijkt in twee ruimtelijke modellen, het zogenaamde 'Ringmodel' en het 'Netwerkmodel'. Beide schetsen gingen uit van de introductie van een nieuw watersysteem met een flexibel peilbeheer, ook wel tussenboezem genoemd. Dit systeem is een aanvulling op het bestaande boezemsysteem met gefixeerd waterpeil, en krijgt een functie voor voorraad- en piekberging.

De werkgroep Waterrijk heeft tezamen met waterbeheerders, landschapsarchitecten, stadsplanologen, met ondersteuning van H+N+S en op basis van beschikbare informatie de genoemde modellen omgevormd van ontwerpschets naar een mogelijk streefbeeld voor het jaar 2050. Bijgaand kaartbeeld is daarvan het resultaat.

Bij het ontwerp van het streefbeeld is niet geprobeerd ten koste van alles een vast gestelde hoeveelheid open water te realiseren. Er is op een ontwerpend onderzoekende wijze getracht een interessant perspectief voor de metropool te schetsen. De sleutelwoorden hierbij zijn 'Ruimtelijk wenselijk' en 'Technisch haalbaar'. 31-7 -----

Deze kaart anticipeert op toekomstige ontwikkelingen en maakt water als beeldmerk voor de Deltametropool concreet. Afhankelijk van het verloop van bijvoorbeeld de klimaatsverandering kan het systeem worden aangepast.

Doelstellingen

Het streefbeeld kent een vijftal algemene doelstellingen:

- Uitwerking van de standpunten m.b.t. het kwantiteitsbeheer en kwaliteitsbeheer ingenomen in recente studies zoals die van de 'Commissie Waterbeheer 21e eeuw', de 'Waterkanskaart Groene Hart', 'Haalbaarheidsstudie De Tussenboezem' en 'Naar een Blauwgroene Deltametropool (Bureau Regio Randstad, 2001)'.
- De waterhuishoudkundige opgave benutten zodat nieuwe ecologische en recreatieve kwaliteiten kunnen ontstaan.
- Versterken landschappelijke identiteit. De wateropgave wordt als middel ingezet om ruimtelijke samenhang te verkrijgen op regionaal schaalniveau.
- Creëren van een aantrekkelijk verblijfsklimaat voor wonen en werken. Met name in de nabijheid van bestaand stedelijk gebied zal het streefbeeld hier een belangrijke bijdrage aan moeten leveren.
- Perspectief voor de lange termijn (2050). Dit prevaleert boven lokale belangen en huidige gebruiksmogelijkheden.

Het streef beeld 2050

De nieuwe boezem wordt een gedifferentieerd nieuw watersysteem dat oplossingen biedt op de vragen naar voorraad- en piekberging. Belangrijk is dat door de introductie van deze nieuwe boezem tevens de basis wordt gelegd voor een schoonwaternetwerk. Door het netwerk ruim te dimensioneren en te compartimenteren kan het tevens als piekbergingslocatie dienen. Een belangrijke wijziging t.o.v. de huidige situatie is dat er meer water wordt vastgehouden door het verbreden van watergangen en het instellen van flexibele peilregimes en dat aanvoerroutes van schoon water meer oostwaarts worden gezocht. Met het laatste wordt ingespeeld op het rijksvoornemen om de Haring-vlietsluizen periodiek gedeeltelijk te openen waardoor het huidige inlaatwater uit de benedenloop van de rivieren op termijn zilter zal worden. In hoofdlijnen bestaat het systeem uit een viertal oost-west gelegen deelgebieden. De Lek, de Oude Rijn en het Noordzeekanaal vormen hierbij de grenzen.

Elk deelgebied wordt gekenmerkt door een doorgaand systeem met flexibel peil beheer dat een belangrijke transportfunctie heeft en geïsoleerde plekken met een flexibel peil. Het doorgaande systeem vormt de hoofdader van het netwerk dat verschillende deelgebieden en schoonwaterbronnen met elkaar verbindt. Het geïsoleerde systeem ligt dicht tegen de bestaande stedelijke agglomeratie en heeft een meer lokale watervoorzieningsfunctie. In deze agglomeraties wordt tevens fors

318

ingezet op het optimaliseren van de waterbergingsopgave in de grote groengebieden. De deelgebieden worden gescheiden door grote, open veenweidegebieden waar het instellen van een natuurlijk peilregime ('s winters hoog) wordt nagestreefd. Dit overigens zonder de ontginningsgeschiedenis van het weidegebied uit te wissen. De peilaanpassing zal leiden tot een extensivering van de melkveehouderij.

De ruimtelijke verscheidenheid van het buitengebied zal door deze gedifferentieerde aanpak versterkt worden. Het netwerk van een doorgaand nieuw boezemsysteem zal ook goed aansluiten op de patronen van bestaande kaden en dijken, waar het Hollandse landschap rijk aan is. Zoals de randen van droogmakerijen-oude veenkaden, dwarsdijken en winden.

Het is een aparte opgave om de nieuwe boezem in evenwichtige proporties te ontwerpen. Een rand van een droogmakerij heeft tenslotte andere dimensies dan een kade in het veenweidegebied. Nieuwe kaden zullen bij voorkeur niet hoger dan 1,5 meter boven het bestaande maaiveld uitsteken.

Deelgebied tussen Noordzeekanaal en Oude Rijn

De nieuwe boezem voegt een grote bergingscapaciteit aan het stroomgebied toe. Als aanvulling van de seizoensvoorraad van het nieuwe boezemsysteem kan Markermeerwater via de Vecht ter hoogte van Nigtevegt worden ingelaten. Via een sifon onder het Amsterdam Rijnkanaal wordt het water naar de Venen getransporteerd. De Woerdense Verlaat zal als een centraal waterverdeelpunt gaan fungeren. Hier kan het water in noordelijke, zuidelijke of westelijke richting verder getrans-

porteed worden. Deze strategische ligging wordt versterkt door de nabije ligging van twee schoonwaterlichamen; de Vinkeveense en Nieuwkoopse Plassen.

In het Vechtplassengebied ondergaat de Bethunepolder een peilverhoging, waardoor open water ontstaat. Voorgesteld wordt om de bestaande onttrekking t.b.v. drinkwaterwinning op termijn af te bouwen tot een inzetbare strategische reserve ten gunste van het herstel van het natuurlijker inzigt-/kwelsysteem van de Utrechtse Heuvelrug. Aanvoer van water uit het Markermeer wordt als alternatieve bron voor drinkwaterbereiding voorgesteld. Extra ingreep is het opzetten van het waterpeil in een groot deel van de Horstermeerpolder. Het brakke water uit deze droogmakerij, dat voorts nog een hoog gehalte arseen bevat, wordt desnoods niet meer op de Vecht uitgeslagen maar op het Amsterdam Rijnkanaal. De polder Nieuwkoop wordt grotendeels onder water gezet, hierdoor ontstaat er een grote strategische zoetwatervoorraad en wordt het 'leeglopen' van de Nieuwkoopse Plassen tegen gegaan. Ook in de zuidpunt van de Haarlemmermeer wordt nieuw open water gerealiseerd. In deze polders is ruimte (volume) en wordt tevens zoute kwel onderdrukt. Onderdrukking van de zoute kwel door peilverhoging vindt ook plaats in delen van de Ronde Venen. De Bovenkerkerpolder tussen Amstelveen en Uithoorn wordt gereserveerd om tijdens calamiteiten of extreme neerslagpieken water te bergen.

Het strategisch groen project (SGP) aan de westrand van de Haarlemmermeer en het dwars in de droogmakerij gelegen 'park van de 21e eeuw' wordt ingericht als een waterrijk gebied met flexibel peilbeheer. Ook worden polderwatergangen verbreed.

In het hart van het deelgebied (nabij de Kaag en Braassemermeer) worden aansluitend op de nieuwe en bestaande boezem, enkele polders aangewezen als overloopgebied voor het bergen van piekbuien en calamiteuse situaties. Deze polders kunnen geïnundeerd worden als de capaciteit van het nieuwe boezemsysteem niet toereikend zou zijn.

Deelgebied Midden; tussen Kromme Rijn, Oude Rijn, en Lek

Utrecht ligt op een knooppunt van verschillende watersystemen. Aan de oostzijde het grondwatersysteem dat verder ontwikkeld wordt. Diepe polders en watergangen die veel grondwater aantrekken worden geïnundeerd (Bethunepolder) en het peil van het Amsterdam Rijnkanaal wordt door het aanbrengen van een sluis bij Houten opgezet. Er wordt een ring van waterplassen met flexibel peilbeheer aangelegd die lokaal voorzienend zijn (Leidsche Rijn, Rijnenburg, Houten, De Bilt).

Omdat de kwaliteit van het Lekwater ter hoogte van IJsselstein van goede kwaliteit is, wordt voorgesteld om de Kromme IJssel (de uitloper van de Hollandsche IJssel bij IJsselstein) weer een aanvoerfunctie te geven. Op deze wijze kunnen de polders ten westen van Utrecht van extra water worden voorzien. Tevens kan dan weer via de Hollandse IJssel het water naar het doorgaande nieuwe boezemsysteem verder westwaarts getransporteerd worden. De Wiericke, nieuwe plassen nabij Boskoop, delen van het Bentwoud, waterassen in de Zuidplaspolder en de Groenblauwe

Slinger maken hier deel van uit. Gezien de hoogteligging van het bestaande maaveld zal dit doorgaande systeem wel verschillende waterpeilen kennen. Tussen de twee bestaande boezems van Schieland (Rotte en Ringvaart van de Zuidplaspolder) wordt nieuw groot open water gerealiseerd. Door deze strategische ligging kan dit water slim worden gecompartmenteerd, met als achterliggende gedachte de verschillende waterkwaliteiten (van voorraad- en piekberging) zo minimaal mogelijk te mengen.

De noodzaak om de waterbergingsopgave van het Bentwoud te optimaliseren wordt duidelijk in het streefbeeld. Het Bentwoud ligt namelijk midden tussen verschillende waterbergingen en zou daardoor een strategische verdeelfunctie kunnen krijgen.

De huidige afhankelijkheid van Lek- en Nieuwe Maaswater wordt verder teruggedrongen door ook een verbinding naar het noordelijk deelgebied te realiseren. Door de Rotte te verlengen naar Hazerswoude kan met een sifon onder de Oude Rijn afgetapt worden van het doorgaande systeem van Rijnland. Dit biedt tevens nieuwe perspectieven voor het ontwikkelen van ecologische en recreatieve netwerken. Bijvoorbeeld door het realiseren van een sluis bij Hazerswoude, zodat er een nieuwe vaarverbinding tussen de Oude Rijn en Rotte ontstaat.

In Delfland wordt voor voorraad- en piekberging aansluiting gezocht met de Groen-Blauwe Slinger (doorgaand systeem met een flexibel peil). Ook wordt de gemaalcapaciteit vergroot en de boezem verbreed om grote neerslagpieken op te kunnen vangen.

320

Deelgebied Zuid; Hollandse waarden en eilanden bezuiden de Lek

Inspelen op de verwachte toenemende verzilting is hier een belangrijk thema. Dit wordt gedaan door met het wateroverschot in de waarden een voorraad op te bouwen. Er wordt een doorgaand systeem met flexibel peilbeheer aangelegd dat zich uitstrekt van de Lek bij Hagestein tot aan het Brielse Meer. Aan de lage zijde van de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden wordt een doorgaand systeem van flexibel peilbeheer voorgesteld, dat grotendeels begrensd wordt door bestaande kaden / dijklichamen en de inundatievelden van de Nieuwe Hollandse Waterlinie volgt.

Het doorgaande watersysteem zoekt zijn weg vanuit de Alblasserwaard verder westwaarts via IJsselmonde, de Hoeksche Waard naar het Brielsche Meer in Voorne Putten. Daarna wordt gebruik gemaakt van het bestaande sifon onder de Nieuwe Waterweg om Delfland van water te voorzien. Diverse sifons zullen noodzakelijk zijn om de kruisingen met de rivieren mogelijk te maken. Eventueel kan het doorgaande systeem aangevuld worden met Lekwater via een inlaat bij Hagestein.

Deelgebied Noord-Holland noord, ten noorden van het Noordzeekanaal

In dit deelgebied wordt fors ingezet op het vasthouden van water in het veenweidegebied door een meer natuurlijk waterpeil te (her)introduceren. Daarnaast worden in droogmakerijen watergangen geherprofileerd op een wijze

dat ze ook voor piekberging een functie krijgen. Voor het aanvullen van watertekorten fungeert, net als het zuidelijker gelegen deelgebied, het Markermeer als waterbron.

DE CONCLUSIES VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE, ZOALS VOORGELEGD AAN DE STUURGROEP TIJDENS DE KOPPELDAGEN

Ontwerpend toekomstonderzoek is bruikbaar voor coalitievorming omdat het laat zien hoe nieuwe, nog onbekende mogelijkheden haalbaar kunnen worden. Ontwerpend toekomstonderzoek kan de handelingsruimte van partijen vergroten als het aanleiding geeft tot meer en betere orkestratie van het gedrag van actoren!

De waarde van de HMD methode als leermiddel tot competentie verhoging van de participanten in het omgaan met processen, strategieën en projecten is in het onderzoek niet voldoende aan bod gekomen om conclusies mogelijk te maken. Het oefenen met afwegingsprocessen met het doel een betere besluitvorming tot stand te brengen heeft binnen deze casus niet plaatsgevonden. Ook over de bijdrage van deze methode aan coalitievorming valt op grond van het onderzoek geen conclusie te trekken.

De ruimte die de (centrale) overheid heeft laten ontstaan in het besluitvormings proces is sterk bepalend voor de mogelijkheden om middels ontwerpend toekomstonderzoek om coalities tot stand te brengen. De Deltametropool heeft deze ruimte kunnen benutten om ontwerpen te maken op de schaal van de Randstad en nieuwe oplossingen in discussie te brengen. Zonder deze ontwerpen had de convergentie van actoren niet kunnen plaatsvinden. Met name voor de waterschappen bood de Deltametropool een platform om met machtige actoren in de randstad als de steden in gesprek te raken over hun ruimtelijke wensen.

Ontwerpend toekomstonderzoek alleen is niet voldoende voorwaarde om coalitievorming te bevorderen. De casus leert dat de procesarchitectuur voldoende aanleiding moet bieden en dat de betrokken partijen belang moeten hebben bij het aangaan van een binding. In het geval van de Deltametropool hebben de steden belang bij een kwalitatieve omslag in de discussie over het landelijk gebied (groene hart) terwijl de waterschappen belang hebben bij een machtige bondgenoot in het veilig stellen van de waterbelangen. De procesarchitectuur dient met de herdefiniëring van de belangen door betrokkenen zeer expliciet rekening te houden. Vrijblijvende vormen van ontwerpend toekomstonderzoek slagen niet in coalitievorming van actoren die erop uit zijn invloed uit te oefenen op strategisch beleid.

Het procesontwerp dient in verschillende rondes variëteit en selectie af te wisselen, zodat deelnemers begrijpen hoe de besluitvorming plaats vindt. Ontwerpend toekomstonderzoek is niet convergerend, maar juist opties genererend. Voor convergentie is afweging en selectie nodig. Deze afwisseling is ook nodig om de spanning tussen politiek en ambtelijke organisatie hanteerbaar te maken. Ook de verschillende soorten ontwerpen komen pas middels een in rondes georganiseerd procesontwerp goed tot hun recht.

Ontwerpend toekomstonderzoek vereist vrijheid van denken en vrijheid om af te wijken van de gegeven opdrachten, bestaand beleid en vastgeroeste doctrines. Daardoor kunnen soorten kennis en soorten benaderingen geschakeld worden tot onverwachte combinatie oplossingen.

De vrijplaats heeft het klimaat van vernieuwing en opentrekken van beleidscontroverses. Een beleidsanomalie kan daarvoor een goede aanleiding zijn.

Het onderzoek geeft weinig houvast om vast te stellen wat de juiste momenten zijn om kennis en expertise in het proces in te brengen. Slechts twee momenten zijn zeker. In de fase van de beleidsevaluatie is informatie over trends en afwijkingen van wenselijkheden essentieel. In de fase van de mogelijkheden is expertise in ontwerp en creativiteit nodig.

Ontwerpend toekomstonderzoek creëert beelden van voorstelbare werelden en integrerende perspectieven. De perspectieven die ontstaan hoeven niet te rekenen op consensus. De functie ervan is partijen tot integratie van percepties en belangen te laten komen en daardoor het niveau van de oplossingen te optimaliseren. Integratie van verschillende soorten kennis en sectorale benaderingen leidt ertoe dat partijen handelingsmogelijkheden voorgeschoteld krijgen die vanuit hun eigen perspectief niet hadden kunnen worden waargenomen.

Ontwerpend toekomstonderzoek is per definitie normatief onderzoek. Het ontwerp faciliteert het gesprek over de normen en waarden waaraan oplossing gemeten kunnen worden. Op deze wijze kan een klimaat voor opinievorming ontstaan waarin de deelnemers bereid zijn eikaars perspectief als 'even rationeel' op te vatten en in eikaars schoenen te gaan staan. Een dergelijk effect is alleen bereikbaar als het procesontwerp vooraf duidelijk maakt dat partijen een proces van toenemende binding zullen aangaan. Vrijblijvende ontwerpexercities kunnen het ontstaan en versterken van binding gemakkelijk verstoren.

DEEL III INTERACTIE

HET VERSLAG VAN DE KOPPELDAGEN

In deze paragraaf is een weergave van het verloop van de 'audit' die is gehouden op 16 en 17 mei 2001. Deze audit is georganiseerd op het moment dat de onderzoekers van de vier casus eerste conclusies hebben geformuleerd en de werkgroep methodologie een zelfstandig document heeft vervaardigd waarin de methodologie van toekomstonderzoek (in omgevingsbeleid) wordt beschreven. Doel van de audit is enerzijds het vergelijken van de conclusies van de onderzoekers en deze te testen in het licht van de algemene vraagstelling van de Stuurgroep. Een ander doel van de audit is het uiteenzetten van de bevindingen van de werkgroep methodologie als toets op het document dat er op dat moment ligt. De resultaten van deze audit zijn mede een basis voor het slotdocument.

METHODOLOGIE VOOR TOEKOMSTONDERZOEK

De voorzitter van de werkgroep, dhr. In 't Veld, geeft een inleiding op het werkdocument 'Eerherstel aan Cassandra', waarin ze de methodologie van toekomstonderzoek in omgevingsbeleid hebben beschreven.

Toekomstonderzoek: afgrenzing en definitie

Toekomstonderzoek wordt meestal gedefinieerd als een speciale vorm van onderzoek. De werkgroep methodologie denkt dit te onderschrijven. Interessant is hier hoe toekomstonderzoek en onderzoek zicht tot elkaar verhouden.

327

Gewoon onderzoek

Wetenschappelijk onderzoek is een specifieke vorm van onderzoek, gericht op vorming van wetenschappelijke kennis. We gebruiken hiervoor de term 'gewoon onderzoek' (afgeleid van de term 'normal science' door de wetenschapsfilosoof Kuhn). Die kennis is methodologisch geformaliseerd en meestal gegoten in de vorm van regelmatigheden: "A impliceert B", in een bepaalde set van omstandigheden en iedere keer dat het voorkomt. Een samengestelde bewering van die aard noemen we 'een theorie'. Wetenschappelijke kennis is per definitie gefragmenteerde en conditionele kennis. Dit heeft als voordeel dat correcte toepassing van de overeengekomen methodologie aanspraak vestigt op validiteit tevens tegen kritiek immuniseert. Nadeel echter van het gefragmenteerde karakter, is dat het integratie met andere wetenschappelijke kennis belemmert. Het conditionele karakter brengt met zich mee dat de toepassing van de kennis in reële situaties een speurtocht noodzakelijk maakt naar de vraag ofwel aan de gestelde condities is voldaan.

Dit is een vraag die aangaande de toekomst nooit met zekerheid te beantwoorden is. Dit impliceert, dat toepassing van de wetenschappelijke kennis ten behoeve van beleid altijd verloopt langs wegen, die op zichzelf niet voldoen aan de methodologische vereisten die van kracht zijn bij de vorming van desbetreffende kennis. Deze

toepassing is een handeling in onzekerheid, die deels gebaseerd is op vermoedens. Dit vereist naast wetenschappelijke competenties andere bekwaamheden zoals sociale intelligentie en een goed ontwikkelde maatschappelijke intuïtie. Er zijn intussen methoden ontwikkeld om kennis uit verschillende disciplines met elkaar in verbinding te brengen. Multi-, inter-, en transdisciplinaire ontwikkelingen zijn ruwe oplossingen. Ze bevatten veel speculatieve elementen waardoor het precieze karakter van veel wetenschappelijke kennis al snel onder tafel raakt.

Toekomstgericht onderzoek

Een regelmatigheid in de vorm van wetenschappelijke kennis kan van belang zijn voor de toekomst. Men kan echter een aspect of element van de toekomst ook tot specifiek object van wetenschappelijk onderzoek maken. De vraagstelling omvat dan dikwijls de bij voorbaat valide veronderstelde toepassing van een bestaande of nog te ontwikkelen theorie op toekomstige situaties. Deze vorm van gewoon onderzoek noemen we toekomstgericht onderzoek.

Toekomstonderzoek

Toekomstonderzoek gaat om meer dan wetenschappelijk geformaliseerd onderzoek. We gebruiken hiervoor de term TO3. Deze term wordt geïntroduceerd om onze definitie te onderscheiden van het gangbare begrip toekomstonderzoek. Het staat voor een drievoudige benadering van de toekomst: oriëntatie, ontwerp en

328

onderzoek. Hiermee willen we benadrukken dat het om meer dan 'wetenschappelijk' onderzoek gaat. Ons beeld van de toekomst in relatie tot ons eigen leven heeft geen gefragmenteerd karakter, maar is holistisch van aard. De toekomst refereert aan het heden. Alles wat ons nu al raakt is relevant, maar ook een deel van wat nog onbekend is zal ons raken. We weten echter niet hoe zich dit voltrekt. Dat bewustzijn leidt tot een dorst naar meer zekerheid en wellicht ook tot meer kennis over die toekomst. Dit gaat voorbij de grenzen van strikt wetenschappelijke mogelijkheden, met herstel van integraliteit en aandacht voor het holon. Deze zekerheid is dubbel en dubieus van aard: enerzijds gaat het om het herkennen van dreigingen die we zouden kunnen elimineren door verstandig optreden, anderzijds betreft dit het herkennen van kansen die we zouden kunnen benutten. Toekomstonderzoek werkt met toekomstbeelden en die kennis is verbonden aan een handelingsperspectief. We weten dat de kennis vorm krijgt in onzekerheid, maar tevens weten we dat de mogelijkheid tot beïnvloeding ons wellicht nog ten dienste staat. Deze verbinding tussen de aard van de kennis en daarop afgestemd toekomstig handelen heeft diepgaande consequenties voor de aard van de verhouding tussen toekomstonderzoekers en betrokkenen. Dit maakt het tot een maatschappelijk proces dat zich afspeelt in de driehoek onderzoeker, opdrachtgever en betrokkenen. Vragen aangaande de toekomst zijn dan ook nooit met zekerheid te beantwoorden. Toepassing ervan is een handeling in onzekerheid wat een cognitieve intelligentie en creativiteit vereist.

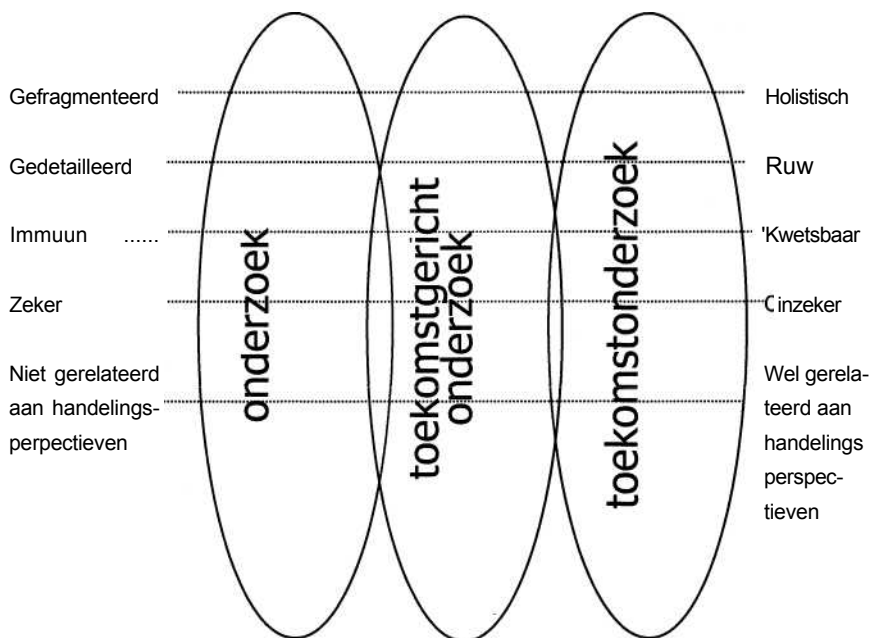
Inhoudelijke discussie over de methodologische uiteenzetting en inhoudelijke aanvulling

• *Wetenschappelijk terrein*

Punt is: waar kunnen toekomstgericht onderzoek en onderzoek worden gedefinieerd langs de lijn van kennis. Ter voorkoming van de onderzoeksparadox die wordt beschreven in het document 'Eerherstel voor Cassandra' zou men kunnen kijken naar meer of minder voorspelbare systemen. Daar wordt tegen in gebracht dat deze systemen niet zo interessant zijn wanneer het gefragmenteerde karakter van kennis in aanmerking wordt genomen. Toekomst(gericht) onderzoek werkt met toekomstbeelden. Als we beelden proberen te vormen van de toekomst in relatie tot het eigen leven, zijn dit holistische gedachten (we weten niet hoe of wat ons te wachten staat). Dit bewustzijn is van continu belang. Het type kennis is dan verbonden met het handelingsperspectief: verbinding in de aard van kennis en toekomstig handelen heeft consequenties voor de soort methode. Dit impliceert holistische wetenschap ofwel para- of quasi- wetenschap. Niet iedereen kan zich vinden in der term para/quasi wetenschap. Geprefereerd wordt te praten over plausibiliteit in meerdere of mindere mate en te kijken naar de wetenschappelijke attitude. In dit kader wordt dan eerder de stelling onderschreven 'toekomstgericht onderzoek is onderzoek' en de wetenschappelijke attitude is hetzelfde.

Dhr. In 't Veld schematiseert de elementen die van belang zijn in dit type onderzoek in relatie tot onderzoek, toekomstgericht onderzoek en toekomstonderzoek als volgt:

329



Reactie hierop is dat er te veel sprake is van unificatie van theorieën, de gedachte van wetenschap is veel te weinig gedifferentieerd. Als oorzaak wordt hiervoor aangegeven dat bij toekomstonderzoek methodologisch gezien totaal ander onderzoek wordt gedaan dan in andere vormen van onderzoek.

- *Toekomstonderzoek in relatie met omgevingsbeleid*

De methodologie van toekomstonderzoek voor omgevingsbeleid impliceert, indien de term 'omgevingsbeleid' gehandhaafd blijft, een antropocentrische vooronderstelling. Deze vooronderstelling gaat uit van het feit dat er een zekere verhouding tussen mens en omgeving bestaat. Zij maken hier samen deel van uit, zowel in technologische als in sociale interdependenties. Kennis hierover moet beide domeinen verbinden, en toekomstonderzoek moet aan beide domeinen recht doen. Toekomstonderzoek voor omgevingsbeleid is dan ook dubbel complex en er zal ook veel decensus aanwezig zijn in de klimaten van toekomstonderzoek. De werkgroep methodologie denkt dat de methodologie ongelijk is aan 'normaal' onderzoek.

Van belang voor de methodologie van toekomstonderzoek vinden de aanwezigen het wetenschappelijk proces. De wetenschappelijke attitude is hier van groot belang. Daarbij moet toekomstonderzoek toegankelijk zijn door openbaarheid en weerlegbaarheid, mag het niet macht- of gewingedreven zijn.

330

Er moet sprake zijn van een democratisch gehalte. Van belang is dat het sociale interactieproces wordt gespecificeerd. Om dit goed te kunnen doen moeten risico's in beeld gebracht worden en de grootte van de speelruimte bepaald worden.

Naast bovenstaande vereisten voor omgevingsbeleid kan de vraag worden gesteld: "hoe wordt omgegaan met methodologische vereisten?". De volgende functies van toekomstonderzoek voor beleidsmakers kunnen gedefinieerd worden: identificeren van dreiging, identificeren van kans, problematiseren, inhoud maken, overtuigen, verbeteren van relaties. Aan de hand van de volgende schema's kan hier concreet mee worden omgegaan.

- *Schematiek om concreet om te gaan met methodologische vereisten*

Doel van het werken met deze schema's, is dat er aan de hand hiervan een dialoog is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij toekomstonderzoek moet de vraag naar totaliteit en functionaliteit gesteld worden. Middels de dialoog krijgt het onderzoek vorm, en is het een interactieproces met de samenleving en niet enkel een academische activiteit.

Uitgangspunten in het werken met de schema's is het in kaart brengen van de context van omgevingsbeleid. Dit leidt tot een specifieke reeks scenario's en maakt de beschrijving van bedoelde en onbedoelde effecten mogelijk. Dat leidt enerzijds tot een procesbeschrijving waarmee onbedoelde effecten kunnen worden vermeden. Anderzijds leidt het tot een reeks van vragen ten aanzien van gewoon onderzoek en toekomstgericht onderzoek, de procedures en valkuilen.

Schema 1

Met behulp van dit schema (zie bijlage 4) moet inzichtelijk worden of er middels toekomstonderzoek iets overtuigends neergezet kan worden tussen functies van toekomstonderzoek en de kennisvereisten van het omgevingsbeleid.

Schema 2

Hier wordt uitgegaan van beleidsmakers, waarin de volgende vraag het uitgangspunt is: 'welke elementen/ kenmerken moet toekomstonderzoek hebben om deze functie optimaal te vervullen'. Via functie komt men dan uit bij elementen als: visievorming, beleidsagendering, coalitievorming, het genereren van beleidsopties, vooraf in kaart brengen van beleidseffecten, het lerend en adapterend vermogen vergroten (zie bijlage 4).

De elementen die van belang zijn in de context zijn: semi-integraal karakter, multi-actor benadering, aanwezigheid van kennis-arena's, dynamisch karakter, soort onderzoek, soort proces.

- *Feedback op de schematiek*

Als feedback op de schema's wordt ten aanzien van de effecten gezegd dat onbedoeld ook onvoorzien kan zijn, en dat er ook gunstige onbedoelde effecten zijn. Een ander punt is dat de vraag blijft 'welke methodologie koppel je aan welk soort probleemstellingen? De benadering van deze vraag met een schema is een goed idee maar moet verder uitgewerkt worden.

Benadrukt wordt dat hier niet het idee moet ontstaan dat er een soort 'kookboek' ligt. Het zijn geen recepten voor een goede dialoog. De term 'kookboek' is een metafoor die miskent dat er een heleboel keuzes gemaakt moeten worden. Middels de schema's wordt een beeld geschetst van de context van het keuzeprocess en de keuzemogelijkheden.

331

Conclusies

- Toekomstonderzoek met een opdrachtgever kan gevaarlijk zijn. Zorg daarom voor onafhankelijke denktanks zoals onderzoeksinstituten, particulieren en de overheid.
- Toekomstonderzoek zonder opdrachtgever is eigenlijk onwenselijk.
- Toekomstonderzoek wordt het alternatief voor een vastgelopen democratisch proces.
- Er zijn fatsoensregels voor toekomstonderzoek nodig. Zo mag toekomstonderzoek niet alleen in handen van een dominante politieke stroming zijn. Er moet naar diversiteit worden gestreefd.
- De publicatievorm is een schematiek die een beeld schetst van de context aan keuzemogelijkheden voor de implementatie van toekomstonderzoek in beleidsvraagstukken.

b. CASUS

'WONEN IN DE ZUIDVLEUGEL'

Deze casus wordt gepresenteerd door dhr. Salet, een van de onderzoekers.

De studie

- *Probleemperceptie en benadering*

Interessant voor toekomstonderzoek is de relatie tussen willen-weten-kunnen. Er is gekozen voor een interactieve benadering van toekomstonderzoek. De benaderingswijze is een combinatie van een institutionele en een communicatief/ discursieve analyse geworden: de discoursebenadering. Leidende vraag hierin was: 'Hoe kunnen gegroeide patronen gerecombineerd worden als er zich nieuwe vraagstukken aandienen?' De casus Zuidvleugel is hier uitermate geschikt voor aangezien hier veel factoren waren die niet meer voldeden aan nieuwe condities. Ook was er een geweldige dynamiek gekeken naar territoriale schaalniveaus.

- *Actiepunten in het onderzoek*

Er zijn verschillende verrichte toekomstverkenningen in beeld gebracht die van belang waren omtrent de Zuidvleugel. Er zijn institutionele verhoudingen in beeld gebracht. De heersende discourses, gegroeide patronen van normen en waarden in dit onderzoek zijn geschetst. Daarbij is de vraag gesteld of het werkt, de manier waarop men bij het creëren van de Zuidvleugel te werk is gegaan.

In het onderzoek naar de Zuidvleugel is naar een veelheid van varianten van toekomstonderzoek gekeken. Dit betekent niet alleen naar typische toekomstverkenningen, maar ook naar toekomstbeleid -en visies en hoe deze georganiseerd zijn.

- *Rollen van de onderzoeker*

Bij een benadering als deze is de rol van de onderzoeker is niet altijd voor het kiezen. Deze hangt, volgens de onderzoekers van deze casus, ook weer nauw samen met de interactie tussen willen, weten en kunnen. Rollen kunnen je als onderzoeker ook toebedeeld worden zonder dat je daarvoor kiest, doordat het een specifieke positie is die anderen je geven. Zo kan de onderzoeker optreden als louter observator en analist. Ook kan de onderzoeker het patroon van normen en waarden problematiseren, zo kan hij/zij deze tot een expliciet onderwerp van de discussie maken. De onderzoeker kan betekenis geven aan de analyse en hij/zij kan zelf actor zijn in het vernieuwingsproces. Er is geen kwalitatief oordeel mogelijk over welke rol goed is.

Onderstreept moet worden dat in de rol van de onderzoeker altijd ruimte gelaten moet worden voor verwondering, wat enige distantie vereist.

- *Conclusies en aanbevelingen*

De onderzoekers hebben ontdekt dat veel partijen een dubbelrol spelen op verschillende schaalniveaus, zo zijn bijvoorbeeld steden overal actief.

Bestaande verhoudingen zijn verdwenen terwijl stuurstructuren nog op oude basis werkten.

Bestaande structuren en discoursen houden potentiële vernieuwing tegen. Er moet een recombinate van instituties en discoursen komen. Er moet een discussie op het niveau van waarden en normen gevoerd worden wanneer nieuwe vraagstukken zich voordoen.

Discussiepunten

Een belangrijk discussiepunt is of ontvlochten onderzoek al dan niet effect kan hebben. Klopt de stelling 'onafhankelijk onderzoek zonder verweving van weten, willen en kunnen is in ruimtelijke rdening onmogelijk'? Gekoppeld hieraan zit de vraag: 'wat zijn de rollen van de onderzoeker?' Volgens de onderzoekers van deze casus zal de onderzoeker het patroon van normen en waarden moeten constateren en problematiseren. Dit wordt dan een onderwerp van discussie waar vervolgens inspiratie georganiseerd moet worden om een schijnbaar dominant vertoog in een ander perspectief te plaatsen.

Volgend discussiepunt is: is er een existentiële twijfel over het bestaan van de Zuidvleugel? Belangrijk punt hierin volgens de onderzoeker is dat het een visie ontbreekt. Ook hier komt de rol van onderzoeker in de discussie. Gaat de onderzoeker het gewenste discours ontwerpen? Dit roept verwarring op, als je als onderzoeker gaat bepalen hoe het discours eruit gaat zien dan ben je geen discoursanalytisch onderzoeker meer. Volgens de onderzoekers van de casus hoeft dit niet het geval te zijn. De onderzoeker kan problematiseren welke normen en waarden in een bepaalde periode zijn ontstaan en waarom deze nu niet met de gegeven werkelijkheid corresponderen.

333

Ten aanzien van toekomstonderzoek is de boodschap vanuit deze casus juist traditioneel modelmatig onderzoek met discoursanalyse te combineren.

'WATERHUISHOUDING IN DE DELTAMETROPOOL'

Deze casus wordt gepresenteerd door een van de onderzoekers, mw. Blom.

De studie

- *Problempérceptie en benadering*

Cruciaal in de casus Deltametropool is normatief ontwerpend onderzoek. Aan de hand van ontwerpen is toekomstonderzoek verricht. Er is gepoogd te kijken hoe je vanuit ontwerpend onderzoek tot nieuwe waarden en zingeving kunt komen. De algemene onderzoeksvraag luidt: 'Hoe wordt lange termijn informatie gebruikt in korte termijn besluiten?'

De onderzoeksbenadering is niet sec wetenschappelijk onderzoek, maar beleids- onderzoek om de kloof met wetenschappelijk beleid te overbruggen.

De plaats van ontwerpend onderzoek in het beleidsproces was aanvankelijk vooral de fase van verkenning, waarin de ontwerpateliers en de vereniging Deltametropool verkeerden. Daar was veel 'vrije ruimte'. Langzaamaan verschoof het proces in de casus 'Waterhuishouding in de Deltametropool' steeds meer in de richting van strategische beleidsvorming en werd het proces meer gesloten.

Er zijn volgens de onderzoekers drie fases in de beleidsvorming waarin onderzoek een verschillende rol speelt:

- verkenning van het willen (met input van het weten)
- willen in kaart brengen (en wat er te weten is)
- haalbaarheidstoets van het willen met behulp van het weten (weten wat we kunnen en willen)

- *Actiepunten in het onderzoek*

De ontwerpende rondtocht heeft B&A vooral bijgewoond in het atelier 'Waterrijk'. Hier viel op dat de bijeenkomsten heel open waren in het begin. Iedereen nam enthousiast deel en de deelname was heel vrijblijvend. Naarmate het spannender werd, vanaf het tweede atelier, zat er al een fanatisme in en moesten onderlinge strijdjes worden uitgevochten. Aan het eind van deze periode is er een ontwerpende rondtocht gemaakt. Vervolgens is er een bestuurlijke toets binnen de waterschappen geweest.

334

- *Rollen van de onderzoekers*

De onderzoeksgroep heeft het ex ante karakter van het onderzoek letterlijk opgevat en dat resulteerde in het feit dat hun rol was op afstand blijven en alleen interveniëren in overleg met de opdrachtgevers in de Deltametropool. Dat was een lastige rol soms.

De rolopvatting resulteerde in een onderzoeksproces dat aanving met een fase van verkennen, met het accent op normatief onderzoek, naar interveniërende fase in strategische beleidsvorming, met het accent op analytisch onderzoek. Deze aanpak borgt de 'facts en figures' en zet ze in via iteratief proces. Onderzoekers staan zo centraal in het proces van joint fact finding.

- *Conclusies en aanbevelingen*

Als een idee goed is vindt het altijd wel zijn weg.

Er zijn zoveel win-win situaties dat het mogelijk zal zijn mensen (ook politiek) enthousiast te krijgen.

Benut de kracht van bestuurders, bijvoorbeeld door in een vroeg stadium enthousiaste bestuurders te vinden.

De Deltametropool is een wonderlijke vereniging die een sleutelrol speelt.

Vereniging is als organisatievorm misschien juist goed in deze.

De vereniging heeft een agent die ageert, een persoon met bepaalde functies.

Het zou goed zijn ontwerpnd onderzoek in de verkenningenfase als ideeëngenerator /visievorming te zien. De vereniging als platform is dan een mooie vondst.

de vereniging heeft onvoldoende macht in de belangenstrijd en naarmate de belangenstrijd vordert speelt de verkenning een minder belangrijke rol

Discussiepunten

Belangrijke vraag is of toekomstonderzoek tot beter beleid leidt. Volgens de onderzoekers zijn er drie fases in de beleidsvorming (probleemperceptie en benadering) waarin onderzoek een verschillende rol speelt die wel degelijk van invloed is op het nemen van beslissingen. Daarbij heeft een en ander te maken met metafoorvorming en concepties. Betekenisgeving en de zoektocht naar nieuwe betekenisgeving is aan de orde. Een discussiepunt is dan, toekomstonderzoek exploreert zowel het weten, willen als kunnen.

Een ander punt is dat in deze casus het willen van de ontwerper domineert. In de ateliers was er sprake van een afnemende meerwaarde. Er was veel informatie, veel kennis en er werd een slag gemaakt deze kennis bij elkaar te brengen. Die kennis bij actoren moet aangeboord worden door hen erbij te brengen. Er is veel kennis aangeboord en door aan te boren en tegelijkertijd mensen op te zoeken is er een vonk overgeslagen. Dit brengt wel een volgend discussiepunt teweeg, namelijk: we hebben geen kennis over kennis die we niet hebben. Er is aldus ongetwijfeld ontbrekende kennis waarbij de vraag is hoe we dit ontdekken. Dit vergt nieuwsgierigheidsonderzoek, naast al die zekerheden zou verwondering ook goed zijn. Hier wordt tegenin gebracht dat we wel kennis hebben over kennis die we niet hebben, maar dat de verbinding 'weten' - 'gebruiken van kennis' niet deugt. Voor de verbinding van activiteiten en handelingsperspectieven is een demystificatie vereist. De vraag is dan 'heb je toekomstonderzoek gedaan in dit project?' Het antwoord van de onderzoekers is bevestigend, het gaat over ontwerpen van toekomstonderzoek, de nadruk ligt op de schetsen en ontwerpen en minder op de kennis die daar onder zit.

335

'BRABANT 2050'

Deze casus wordt gepresenteerd door een van de onderzoekers, dhr. van Hout.

De studie

- *Probleemperceptie en benadering*

Het onderzoeksobject van deze case, Brabant 2050, is een uiting van de herpositionering van de provincie. Toekomstonderzoek speelde hier een rol in en daarnaast waren een aantal specifiek bestuurlijke veranderingen van invloed. Deze verandering was ten eerste de herpositionering van Brabant als provincie. Dan is het maatschappelijk middenveld in Brabant hard aangepakt en zijn er nieuwe intermediaire structuren ontstaan.

De derde verandering hangt hier nauw mee samen, namelijk de herpositionering van het CDA die, onder andere met hulp van Van Geel, de klassieke beeldvorming moest aanpassen.

In deze casus staat de lerende organisatie centraal. De vraag die gesteld is in dit onderzoek is of de doorwerking van Brabant 2050 gering is of dat deze gering zichtbaar is. Er is gekeken naar de procesmatige doorwerking in de provinciale omgeving.

De effecten hiervan zijn zichtbaar in de rolwijziging van de steden en de provincie en de rolwijziging van de stad en het platteland. Duurzaamheid is een belangrijk thema geworden, investeren in 'people, profit en planet'. Tot slot heeft Brabant 2050 geleid tot een lijst van 120 projecten die worden gestimuleerd.

- *Rol van de onderzoeker*

Wetenschap gaat over waarden en er is een extern standpunt van waaruitje als onderzoeker, afhankelijk van je positie, beschouwt in een onderzoek als dit. Van belang is dat de onderzoeker perspectief kiest.

- *Conclusies en aanbevelingen*

Geconcludeerd kan worden dat Brabant 2050 niet gericht was op de formele doorwerking van kennis. Het was gericht op stimuleren van een breed maatschappelijk debat dat doorwerkt als inspiratie en illustratie.

336

- Voor de procesmatige doorwerking in de provinciale omgeving is van belang dat nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan door openheid in processen. Van belang is te denken en handelen in termen van netwerken in plaats van coalities.

Er moet een gemeenschappelijke beeldvorming zijn wat draagvlak voor beleid creëert. Dit werkt procesmatig door in provinciaal beleid maar ook in de omgeving van de provincie en binnen de provinciale organisatie.

Voorwaarde is hier dat er ruimte is voor lokale initiatieven. De provincie moet worden gezien als partner, subsidieverlener of regisseur. De focus van beleid ligt op innovatie.

Er moet gewerkt worden vanuit een 'mission statement'. De grondhouding van betrokkenen moet dan zo zijn dat er sprake is van experimenteergedrag, creativiteit en onorthodoxe denkwijze.

De rol van toekomstonderzoek is dat het als breekijzer kan fungeren voor beleidsyernieuwing

Brabant 2050 symboliseert een nieuwe rol van de provincie, een provincie met een meer materieel beleid en meer procesmatig management.

Discussiepunten

De vraag is of hier gesproken kan worden van toekomstonderzoek want de verbinding met handelen ontbreekt. Wanneer het handelingsperspectief als wezenlijk element van toekomstonderzoek wordt gezien dan is dit geen toekomstonderzoek.

Ander punt is dat de procesarchitectuur ontbreekt.

Dit wordt door anderen juist interessant gevonden doordat er eerst geestelijke ruimte wordt gecreëerd, te vroege institutionalisering van dit soort processen is vaak dodelijk. Dit impliceert een paradox: nadenken over procesarchitectuur versus niet te vroeg institutionaliseren. De vervolgvraag is dan of dit beschouwd kan worden als 'ongeleid projectiel' met gefrustreerde actoren. Volgens de onderzoeker is hiërarchie van de relatie tussen beleidsactoren strijdig met de creativiteit in Brabant 2050. Het gefrustreerd raken van de actoren heeft tevens te maken met verkeerde verwachtingen van het proces. Houd voor ogen dat doelstellingen tijdens een proces als dat van Brabant 2050 verschuiven. De bestuurder moet slechts het proces bevestigen, niet de inhoud.

De rollen van beleidscontext en toekomstverkenningen worden nu door elkaar gegooid, om de discussie helder te houden wordt de vraag gesteld wie verantwoordelijk is voor innovatie. De onderzoeker antwoordt dat de start van het proces Brabant 2050 onderhevig is aan verschillende facetten zoals groepsoplossingen, problemen en actoren. Het is de taak van de bestuurder dit aan te voelen en te koppelen zodat het proces contingent blijft.

Wat van belang is in deze casus is dat de relatie tussen kunnen en weten wordt onderzocht. De Stuurgroep kan hier mee aan het werk door zich bezig te houden met de vraag 'hoe verschillende aanpakken aan verschillende problemen te koppelen'.

337

NWP

Deze casus wordt gepresenteerd door dhr. Verheul, een van de onderzoekers.

De studie

- *Probleemperceptie en benadering*

Dit onderzoek richt zich op de paradigmawisseling in beleidssituaties. Deze paradigmawisseling zit in de sturingsfilosofie en rolopvatting van de overheid. De sturingsfilosofie is veranderd naar een minder sturende, decentrale rol van waaruit de overheid pleit mobiliteit niet te beperken maar te accommoderen. Deze opvatting komt voort vanuit een meer marktgerichte houding van de overheid. De vraag is nu: 'wat is de rol van onderzoek in deze paradigmawisseling geweest?'. De onderzoekers zijn eerst gaan kijken naar verklaringen voor de paradigmawisseling. Dit was te eerste de algemene verandering in het denken over de rol van overheid en staat-markt relaties. Een tweede verklaring was het toetreden van mensen van buiten in het ministerie van Verkeer & Waterstaat. Ten derde was een oorzaak de manier van besluitvorming in de politieke en ambtelijke top. De rol van onderzoek hierin moet niet overschat worden. Deze is beperkt en vooral ondersteunend, onderzoek heeft niet tot de omverwerping van het oude paradigma geleid.

- *Conclusies en aanbevelingen*
streef naar variëteit in onderzoek
onderschat het paradigmatisch 'effect' van onderzoek 'oude stijl' niet
vervlechting bij onderzoek naar normatieve uitgangspunten, ontvlechting
bij operationeel onderzoek
openheid en concurrentie zijn van belang, met name tijdens niet-
paradigmatische periodes

Discussiepunten

De wisseling in beleidstheorie is in deze casus erg groot geweest. Er is ook sprake geweest van een verschuiving van ingenieurachtig onderzoek naar economische onderzoek. Het onderzoek was er maar werd niet gebruikt. Men vraagt zich af hoe het zat met benutting van kennis die er wel was. De context blijkt hier uiterst bepalend en ook het momentum en timing van inzet is essentieel en moet worden onderzocht. In het essay van M. van Twist wordt het belang van timing voor de overdracht en het gebruik van kennis beschreven.

Ingebracht wordt dat voor de Stuurgroep de bedoelde paradigmawisseling van belang is en niet de toevallige, hier wordt tegenin gebracht dat een paradigmawisseling niet te plannen valt.

CONCLUSIES VAN DE STUURGROEP

Rollen van de onderzoeker

Uit de casus zijn verschillende rollen voor de onderzoeker naar voren gekomen voor wat betreft het inzetten van (toekomst)onderzoek in strategisch omgevingsbeleid. Conclusie naar aanleiding van alle beschreven rollen is dat er geen kwalitatief oordeel mogelijk is over welke rol goed is.

De onderzoeker die een louter observerende en analyserende rol vervullen is niet actief betrokken en zijn of haar rol op afstand. Een andere rol is die van de onderzoeker die facts en figures borgt en ze inzet via een iteratief proces. Dan is er de onderzoeker die problematiseert, van belang is hier de anti-onderzoekshouding van ontwerpers te ontmaskeren. De onderzoeker kan ook een meer actieve rol vervullen door zelf actor te zijn in het vernieuwingsproces of door betekenis te geven aan de analyse.

Ontwerpeisen voor toekomstonderzoek

- *Methodologie*

Uit de methodologische reflectie zijn vijf ontwerpeisen naar voren gekomen. Dit is ten eerste dat vervlechten van onderzoek, beleid en bestuurders in een vroeg stadium nodig is zonder wetenschappelijk fatsoen te verliezen. Dit moet worden gekoppeld aan handelingsperspectieven.

Een tweede eis is dat er onderscheid qua object wordt gemaakt door te kijken met welke systemen we te maken hebben. Zo zijn er systemen met structurele ontwikkelingen en een relatieve voorspelbaarheid. Er zijn ook systemen met dynamiek en onvoorspelbaarheid. En dan heb je nog de systemen die een interactie tussen deze zijn.

Van belang is de functie(s) van toekomstonderzoek in elke fase duidelijk te maken, aangezien toekomstonderzoek meerdere functies heeft. Van belang hier is creatieve spanning te onderscheiden en creëren tussen de functie van de onderzoeker, de functie voor de beleidsmaker en de functie voor maatschappelijke actoren. Onderzoek de context waarin het onderzoek plaatsvindt. Zoek naar mogelijkheden voor vernieuwing en mentaliteitsverandering in deze context. Een laatste ontwerpeis is dat in een semi-integrale context de onderzoeksgroep multidisciplinair moet zijn. Het aanboren van een grote variëteit aan kennisvormen is gewenst.

- *Zuidvleugel*

Uit de casus 'Zuidvleugel' kunnen vooralsnog een viertal ontwerpeisen voor toekomstonderzoek worden geformuleerd. Dit is ten eerste dat er een heldere afbakening van de schaal/het domein nodig is. Dit houdt in dat er eerst een discoursanalyse moet worden gemaakt op het door de opdrachtgever gekozen schaalniveau als reflectie op dat schaalniveau.

Vervolgens is van belang dat de probleemstelling wordt gedeeld door probleem-eigenaren en dat het duidelijk is wie nieuwe probleemeigenaren kunnen worden.

Een derde ontwerp is dat onderzoek van de beleidscontext nodig is. Van belang hierbij is de timing. Er moet een koppeling worden gemaakt met handelingsperspectieven en het onderzoek moet gericht worden op de functies die vanuit het beleid worden gesteld.

Een laatste eis is dat het toepassen van discoursanalyse transparant en navolgbaar moet zijn.

- *Deltametropool*

Een belangrijke ontwerp is die uit dit onderzoek naar voren is gekomen is, is de procesarchitectuur expliciet te maken en met alle actoren te communiceren. Dat vereist een goed doordacht tijdschema, identificatie van de betrokken actoren met het proces en heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Verder is hier van belang dat de fasering bestaat uit een divergerende en een convergerende fase en dat informatie, budgetten en faciliteiten geëxpliciteerd worden. Een tweede eis is dat er een fase van 'joint fact finding' voorafgaat aan verkenningen, gericht op willen, weten en kunnen. Hier moet gelet worden op gelijke beschikbaarheid. Van groot belang is ook dat er een goed communicatieplan wordt gemaakt zodat interne en externe communicatie kunnen voorkomen dat een verkenning wordt begrepen als een blauwdruk. Tot slot zijn uit dit onderzoek een paar basisvoorwaarden voor ontwerpend

onderzoek geformuleerd:

- vrijheid in de normatieve ideeënfase;
- commitment opbouwen in de loop van het proces.

- *Brabant 2050*

Uit Brabant 2050 kwam naar voren dat als herpositionering van de rol van de overheid het doel is, is een open probleemstelling en een open proces nodig. Een tweede ontwerp is dat proces het lerend vermogen van alle partijen faciliteert. Hierdoor ontstaat een variëteit in opties, het stimuleert de reflexiviteit van partijen door te leren eikaars perspectieven te zien en door veiligheid in het onderwerp te bieden. Tevens consolideert het leerervaring.

Een laatste ontwerp die uit deze casus naar voren komt, is dat het proces gericht moet zijn op het vergroten van het repertoire aan handelingsperspectieven.

- *NWP*

De casus NWP leert dat de onderzoeker rekening moet houden met de gelaagdheid en eigen dynamiek van de maatschappelijke wereld. Er is een verschil in alledaagse wetenschappelijke en de politieke werkelijkheid. Interactieve processen lopen hier het risico een eigen werkelijkheid te creëren. Van belang hier is variëteit en variabiliteit.

Ontwerpen zijn hier verder dat het onderzoeksdoel en de relatie met het beleidsproces helder moet zijn. De samenhang tussen toekomstonderzoek en empirische kennis moet getoetst worden. Er moet rekening gehouden worden met de beïnvloedingsstructuur, gegeven de institutionele structuur van de betrokken

sector. Tot slot, maar niet als laatste, moet er rekening gehouden worden met de mentale ruimte die er bij de ontvangers is om iets met de conclusies te doen.

De eindproducten

Ofwel 'hoe nu verder?' Er zijn verschillende plannen om de verkregen kennis uit dit project te benutten.

- *Het slotdocument*

Het slotdocument zal een uiteenzetting en verwerking zijn van de bevindingen die de Stuurgroep tijdens dit project heeft opgedaan. In dit document worden ook de paragrafen van de voorzitters van de vier casus opgenomen met een reflectie op de onderzoeken. De kennis die tijdens deze audit is verworven zal hierin verwerkt worden. Er moet gezocht worden naar een passende titel, vooralsnog wordt dit document 'slotdocument' genoemd worden.

- *Cd-rom*

De Stuurgroep heeft gekozen voor een multimediale benadering van de opgedane kennis door alle geproduceerde documenten en bevindingen in drukvorm uit te brengen in de vorm van boekjes en daarnaast een digitaal document te maken, de cd-rom. Deze cd-rom voorziet tevens in een inleiding op de materie voor beleids makers en onderzoekers die zich bezighouden met toekomstonderzoek en/of omgevingsbeleid. De cd-rom bevat ook visueel materiaal dat onder andere is gemaakt in de procesgang.

341

- *Slotconferentie*

De slotconferentie is een presentatie van het project T&O en tevens een inleiding op en 'blik op' de kennis die is geproduceerd.

Het zal een besloten bijeenkomst zijn met genodigden die met het project te maken hebben gehad of die op het gebied van toekomstonderzoek en/of omgevingsbeleid werkzaam zijn. Dit zijn onderzoekers, beleidsmedewerkers, de lijst van de 'SER'.

- *Experiment in praktijk*

Voorstel is na afronding van het T&O project een experiment uit te zetten zodat de opgedane kennis in de praktijk kan worden getoetst. Mogelijke kandidaten hiervoor zijn de Brabantstad, de Deltametropool, KAN. Voorwaarden voor zo'n experiment zijn dat het eerst besproken moet worden met de achterban van de Stuurgroep. Het kabinet of de minister moet de opdrachtgever zijn. De rol van de Stuurgroep zal kwaliteitstoetsend zijn. Overweging hier is of het onderzoeksgebied Ruimtelijke Ordening moet zijn.

Persberichten

In plaats van te starten met een persbericht wordt deze paragraaf afgesloten met persberichten die zijn geformuleerd door de leden van de Stuurgroep, geïnspireerd door de informatie die uit de audit naar voren is gekomen.

"Toekomstonderzoek, waarin onderzoekers, beleidsmakers en betrokkenen samenwerken, wordt steeds meer een alternatief voor de stukkende traditionele beleidsvorming".

"De WRR kiest voor een andere aanpak van het toekomstonderzoek. Niet de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding maar interactie tussen onderzoekers, beleidsmakers en maatschappelijke groeperingen wordt voorop gesteld".

"Omgevingsbeleid voor de toekomst van onze samenleving kan veel beter worden als toekomstonderzoek wordt gebruikt voor het mobiliseren van alle betrokkenen".

"De kwaliteit van de besluitvorming over de ruimte in Nederland is gebaat bij toekomstonderzoek dat met beide benen in de samenleving staat".

"Vandaag is een handreiking gepubliceerd die kan leiden tot een effectieve inzet van toekomstonderzoek in beleid en een helderder relatie met maatschappij en politiek".

"Toekomstonderzoekers doen geen voorspellingen. Zij zorgen er voor dat belangenbehartigers eikaars bril op kunnen zetten".

342

"De toekomst van onze leefomgeving is te belangrijk om over te laten aan onderzoekers die geen verbinding leggen tussen wat zij zelf weten en wat de gemiddelde Nederlander wil".

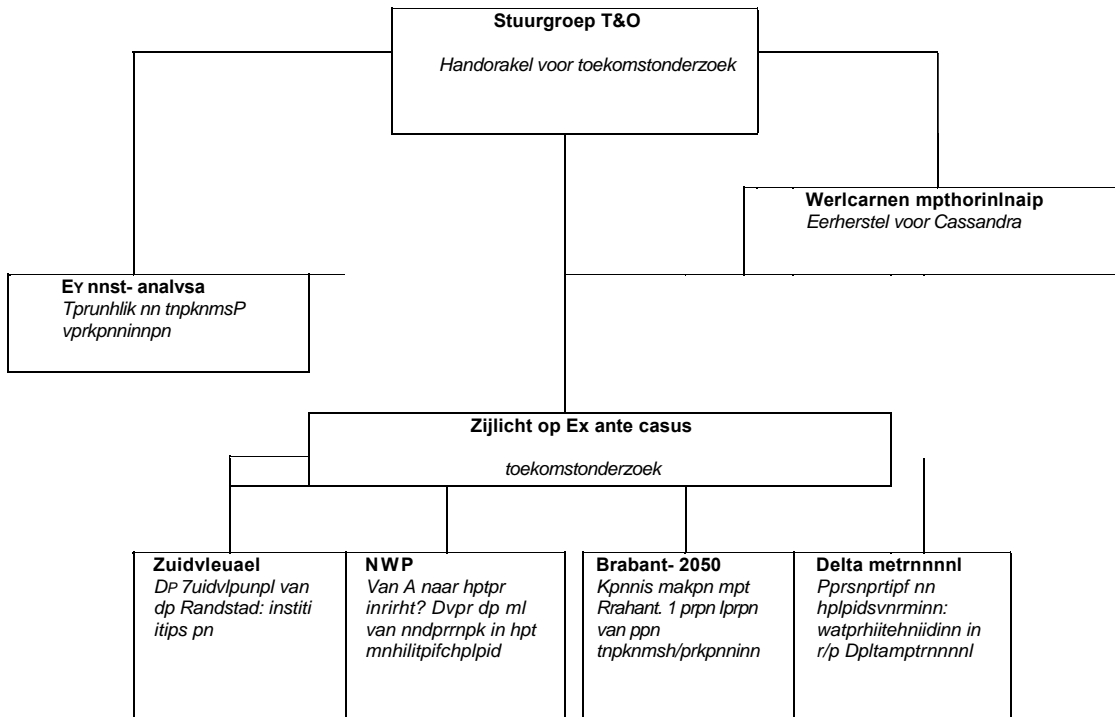
"Toekomstverkenningen kunnen beter: door goede afspraken tussen beleidsmakers, betrokkenen en experts over de functies en timing van de verkenning. Toekomstverkenningen geven ruimte aan discussie over beleidsdoelen, normen en instrumenten".

"Toekomstonderzoek wordt steeds meer een instrument in een overheidsbeleid dat gericht is op het leren leven met onzekerheid, variëteit en variabiliteit".

"Toekomstonderzoek, waarbij het willen, weten en kunnen van alle betrokkenen systematisch wordt geanalyseerd biedt de basis voor een vitaal, op de toekomst gericht beleid".

"Er moet beter nagedacht worden over het gebruik van een toekomstonderzoek, voordat hieraan begonnen wordt; het nu verrichte toekomstonderzoek is wat dit betreft onder de maat".

BIJLAGE 1 STRUCTUUR T&O PROJECT



BIJLAGE 2 VERSCHUIVENDE VRAGEN PROJECT T&O

Koppeldagen mei 2001: Wat zijn de (proces)ontwerpeisen voor toekomstonderzoek in de context van het strategisch omgevingsbeleid en hoe zijn bedoelde en onbedoelde effecten in het (proces)ontwerp te stimuleren of minimaliseren?

.Cie van den Ban: Hoe de kloof tussen omgevingsbeleid en toekomstonderzoek te overbruggen

PvA juli 1999: Wat is de kloof? Zijn dat bestaande sturingsparadigmata de maakbaarheid kenbaarheid van ¹ toekomst?

Voorjaar 2001, wg methodologie: Toekomstonderzoek verbindt verschillende soorten kennis en schetst een holistisch toekomstbeeld. Hoe kan dat zo relevant mogelijk gemaakt worden voor de opdrachtgevers en gebruikers?

winter 2000: Ex post analyse (de Terugblik) Hoe de toekomst verkend is in voorbije trajecten en hoe die trajecten verliepen?

344

zomer 2000: Hoe wordt lange termijn informatie gebruikt bij beslissingen?

Terugblik voorjaar 2000: Hoe zijn willen, weten en kunnen optimaal te vervlechten?

lange termijn informatie gebruikt bij oeslissingen op korte termijn, en hoe zou die informatie bij beslissingen gebruikt kunnen worden?

zou die informatie bij beslissingen gebruikt kunnen worden?

Wg methodologie (najaar 2000): welke methoden van toekomstonderzoek in literatuur worden onderscheiden en hoe die (het beste kunnen) worden gebruikt als reflectiemiddel in korte termijn besluitvorming

Ex ante (zomer 2000): Op welke wijze wordt gebruik gemaakt van toekomstonderzoek, en (hoe) opent toekomstonderzoek nieuwe strategische mogelijkheden?

voorjaar 2000: Vervlechting van willen, weten en kunnen moet niet verbonden worden aan respectievelijk politiek, wetenschap en beleid. Alie actoren hebben wensen, men bepalen mogelijkheden.

zomer 2000: Hoe kan lange termijn informatie (toekomstonderzoek) gebruikt worden bij beslissingen binnen een complexe besluitvormingsarena van het omgevingsbeleid (wat zijn daarvoor de condities)?

inbrengen van korte termijn beslissingen binnen ?le

BIJLAGE 3. DE OPDRACHT VAN DE STUURGROEP

Middels de instelling van de Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid is gevolg gegeven aan een van de belangrijkste aanbevelingen van de commissie Infrastructuur Toekomstonderzoek Landelijk en Stedelijk Gebied (in de wandeling de cie. Van den Ban). Deze luidde: *"Voor het verdergaand optimaliseren van de interactie tussen beleid en onderzoek, achten wij het van veel belang, dat de door ons gestarte open dialoog tussen beide subsystemen in de toekomst wordt voortgezet. Bij deze dialoog dient het bedrijfsleven en de politiek nadrukkelijker te worden betrokken, dan in onze werkperiode het geval was"*.

Nadat de opdrachtgevers van de commissie, InnovatieNetwerk Groen Agrocluster (voorheen de NRLO en de NRO), deze aanbeveling al bij de aanbidding van het eindrapport hadden overgenomen, heeft vervolgens de WRR zich bereid getoond haar platformfunctie voor het toekomstonderzoek in Nederland vorm te geven middels de instelling van de Stuurgroep T&O. De sectorraden, vertegenwoordigd in het COS hebben zich financieel gecommitteerd aan het project. Voorzitter van de Stuurgroep is prof. dr. J. Bouma, lid van de WRR. De leden zijn dr. H.C. van Latesteyn (LNV), dr. A.N. van der Zande (ALTEERRA), prof. dr. P. Rademaker (TUTWENTE), prof. dr. R.J. in 't Veld (RMNO), drs. J.J. Modder (NIROV), dr. ir. A.P. Verkaik (InnovatieNetwerk, voorheen NRLO), drs. C. Lever (VROM). Het secretariaat wordt gevoerd door drs J.B. Saris, drs. T.A.P. Metze en drs. V. Valkeman.

BIJLAGE 4 SCHEMA'S WERKGROEP METHODOLOGIE

Een methodologie voor niet puur wetenschappelijk onderzoek, dat bovendien verschilt per doel dat de opdrachtgevers en opdrachtgevers kunnen hebben is, naar ons idee, niet los van de wensen, verwachtingen en handelingslogica van de betrokkenen te zien. We kiezen daarom de volgende systematiek voor het gesprek over het toekomstonderzoek:

- eerst formuleren we een functie van toekomstonderzoek: *bijvoorbeeld ramp vermindering*;
- vervolgens beschrijven we de kenmerken van een aanpak van toekomstonderzoek die voornoemde functie optimaal vervult; *bijvoorbeeld een bundel scenariostudies*;
- daarop identificeren we de voornaamste bedoelde en onbedoelde effecten van deze aanpak; tot de onbedoelde effecten zou bijvoorbeeld kunnen behoren, dat de beleidsmakers te vroeg dat scenario dat de minste rampen lijkt te veroorzaken omhelzen; terwijl ze onvoldoende oog hebben voor de mobilisatie van tegenstand welke door die omhelzing zou worden veroorzaakt;
- tenslotte beschrijven we, indien mogelijk, de instrumenten om de onbedoelde gevolgen te neutraliseren of te elimineren; in casu bijvoorbeeld de voorafgaande afspraak dat de publicatie van de scenario's niet zal worden gevolgd door uitspraken van beleidsvoerders over de inhoud, maar over de wijze waarop daarover de gesprek zal plaats vinden.

Schema 1 Doelen die worden ondersteund met verschillende soorten onderzoek

Soort onderzoek	Gewoon onderzoek	Toekomstgericht onderzoek	Toekomstonderzoek
Agendering	omdat met 'feiten' aannamen bij beleid ter discussie gesteld worden en zo nieuwe problemen geagendeerd worden, (bijvoorbeeld lobbygroepen doen dit)	omdat met "feitelijke ontwikkelingen" aannamen bij beleid ter discussie gesteld worden en zo nieuwe problemen geagendeerd worden.	omdat door inbreng van andere soorten kennis (lokale kennis en belangen van actoren) tot een nieuwe probleemdefiniëring gekomen kan worden, die tot nieuwe agendering kan leiden.
Visievorming	omdat met feiten ondersteuning wordt geleverd voor het a dan niet mogelijk zijn van een visie	omdat met 'feiten' de verwachte ontwikkelingen op deelterreinen als input voor de visievorming kunnen worden gebruikt	omdat experts en andere (ervaringsdeskundigen of opmerkelijke creatieve personen relaties kunnen leggen tussen mogelijke ontwikkelingen (samenhangend)
Coalitievorming	omdat met 'feiten' gezien kan worden, waar veronderstelde tegenstellingen niet bestaan en overeenkomsten er wel zijn	omdat met 'feitelijke' toekomstige ontwikkelingen gezien kan worden, waar veronderstelde tegenstellingen in de toekomst niet bestaan en overeenkomsten er wel zijn	omdat actoren eikaars bril kunnen opzetten aan de hand van in kaart gebrachte mogelijke ontwikkelingen of ontwerpen van streefbeelden of wensbeelden. Bovendien kan hun wens, belang of kennis gebruikt worden bij het maken van de beelden of het in kaart brengen van de ontwikkelingen.
Draagvlak en beleidslegitimatie	omdat met 'feiten' het gelijk aangetoond en beargumenteerd kan worden.	omdat met 'feitelijke' ontwikkelingen het gelijk aangetoond en beargumenteerd kan worden	omdat het proces van toekomstonderzoek wordt hiervoor wel gebruikt, maar levert frustraties op, omdat inbreng niet geaccepteerd wordt als alleen draagvlak en legitimatie het doel zijn. (te veel topdown)
Beleidsopties genereren	omdat met 'feitelijke' onderzoek nieuwe (technologische) oplossingen gegenereerd worden	omdat met 'feitelijke' ontwikkelingen 3^ mogelijkheden voor nieuwe (technologische) oplossingen zichtbaar worden (denk aan marktonderzoek dat geëxtrapoleerd wordt)	Tomdat door het openen van nieuwe mogelijkheden met behulp van nieuwe perspectieven en ontwikkelingen of onzekerheden te bedenken en bespreken.

Beleidsopties selecteren	omdat met 'feiten' aangetoond kan worden welke opties nu haalbaar zouden zijn	omdat met 'feitelijk' onderzoek aangetoond kan worden welke opties realiseerbaar zijn.	omdat door ook met onzekere, maar mogelijke ontwikkelingen een 'windtunneling' uit te voeren.
Beleidseffecten vooraf in kaart brengen	omdat met 'feitelijk' onderzoek aantonen welke opties realiseerbaar zijn		omdat mogelijke beleidsontwikkelingen op basis van meer creatief en intuïtief onderzoek omdat traditionelere onderzoeksmethoden juist niet die relaties kunnen leggen.
Lerend en adapterend vermogen vergroten	omdat aannamen ter discussie gesteld kunnen worden.		omdat door deelname van actoren aan het proces van het verkennen van de toekomst, door ook over onzekerheden te denken, bereiden mensen zich in hun houding (attitude) voor op die onzekerheden: leren hoe flexibeler met onverwachte ontwikkelingen omgesprongen kan worden.

Met dit schema kunnen opdrachtgevers en opdrachtnemers bepalen per genoemd doel welk soort onderzoek kan worden ingezet en wat de reden daarvoor is. Het schema is uitdrukkelijk een raadgever, maar we pretenderen niet de waarheid in pacht te hebben.

Een voorbeeld: begin links te lezen bij de doelen agendering in de context van het strategisch omgevingsbeleid kan met gewoon onderzoek omdat Met 'feitelijke ontwikkelingen' aannamen bij beleid ter discussie gesteld kunnen worden en zo nieuwe problemen geagendeerd kunnen worden. (Lobbygroepen gebruiken ook gewoon onderzoek om hun argumenten te ondersteunen en problemen op de agenda te krijgen (denk aan milieu organisaties, o.a. Green Peace)). We merken op dat ter discussie kan staan of met gewoon onderzoek die 'feiten' gegenereerd kunnen worden ter ondersteuning van die beleidsdoelen. In de context van het strategisch omgevingsbeleid gaat het om interacterende systemen en lagen, waar ook nog eens veel actoren invloed op uitoefenen. De mogelijkheden van gewoon en toekomstgericht onderzoek zijn daarom beperkt. Zeker als het gaat om ontwikkelingen in de toekomst.

In het onderstaande schema 2 wordt per doel aangegeven wat de procesvereisten en kennisvereisten zijn. Deze komen voort uit de analyses in hoofdstuk 4,5 en 6. Ook hier geldt dat dit schema ter ondersteuning van het gesprek tussen de opdrachtgevers, opdrachtnemers (en andere actoren) is in het gesprek dat zij hebben over een aanpak van het toekomstonderzoekstraject. Het zijn overwegingen en geen gestolde wijsheden. Uit het onderzoek naar vier casus bleek dat het creëren van draagvlak en beleidslegitimatie niet tot de doelen kan behoren die met toekomstonderzoek worden nagestreefd, omdat bleek dat zo'n gesloten houding van de opdrachtgevers altijd het toekomstonderzoek frustreert (zie 'Terugblik op toekomstverkenningen' en 'Handorakel van toekomstonderzoek', stuurgroep T&O). Ook bleek dat het juist wel mogelijk was om de eigen rolopvatting ter discussie te stellen, dit bleek met name in de casus over Brabant 2050.

Schema 2 Vereisten aan het ontwerp van toekomstonderzoek voor zes beleidsdoelen

Doelen	Agendering en Beleidsopties genereren	Visievorming	Coalitievorming	Beleids effecten vooraf in kaart brengen	Lerend en adapterend vermogen vergroten	Rolopvatting van de organisatie veranderen
Context van strategisch omgevingsbeleid -Semi integraal, -multi- en transdisciplinair, -multi-actor, -complex en onzeker)	Kennisvereiste: soorten kennis in toekomstbeelden verbinden: dwz creatieve en intuïtieve ideeën (on)zekere ontwikkelingen en invalshoeken uit andere werelds. Procesvereiste: Inbreng van externe actoren. Actief zoeken naar variëteit.	Kennisvereiste: inzichten van experts verbonden met wensbeelden en visies in samenhangende en plausibele toekomstbeelden. Procesvereiste: Deelname door creatieve en intuïtieve actoren en ook door andere actoren die wensen en belangen hebben die interfereren met ontwikkelingen.	Kennisvereiste: kennis over politieke context om te weten waar coalities mogelijk zijn. Procesvereiste: Inbreng van relevante actoren. Het moet aantrekkelijk zijn om deel te nemen (soms moet daarvoor het proces vrijblijvend zijn, of juist commitment).	Kennisvereiste: kennis over beleidsvoornemens, over mogelijke (on)zekere ontwikkelingen. Procesvereiste: deelname door deskundigen, politici, beleidsmakers	Kennisvereiste: beelden extreem verrassend, maar wel relevant. Procesvereiste: deelname van organisatie die leert zelf verantwoordelijk te zijn. Doorbreken van institutionele praktijken tijdens het proces.	Kennisvereiste: inbreng en creatie van anomalieën en afwijkende meningen ideeën over rolopvatting. Procesvereiste: betrokkenheid van externe actoren, maar ook veel internen in een voor de organisatie experimenteel traject.
Effect bedoeld of onbedoeld	Nieuwe probleem-definiëring nieuwe opties: mogelijke oplossingen	Nieuwe samenhangende visie of conceptueel kader	Nieuwe probleem-Definiëring en mogelijkheden voor beleid	Robuuste beleidsopties 35	Een organisatie en individuen die beter met onzekerheden kunnen omgaan en /of beter kunnen leren van eerdere trajecten	De organisatie leert dat haar rolopvatting niet meer past, en nadelig is, in de context.

<p>Ieder effect kan zowel bedoeld zijn, als niet bedoeld. Het logt aan de verwachtingen en wensen van de opdrachtgevers, -nemer en andere gebruikers</p>	<p>Niet gecommiteerde opdrachtgevers. Niet gebruiken van de resultaten.</p>	<p>Botsing met heersende politieke wensbeelden.</p>	<p>Reproductie van de status quo (clientelisme)</p> <p>Versterken van belangentegenstellingen</p>	<p>Niet politiek wenselijke effecten van opties zijn robuust, maar dat wordt genegeerd omdat zij wel politiek wenselijk zijn.</p>	<p>De toekomstbeelden die worden gebouwd zijn eerst abstract en vrijblijvend, maar worden meer gedetailleerd, consistent en relevanter.</p>	<p>Het veranderen van de rolopvatting kan zelf een onbedoeld effect zijn.</p> <p>Traditionele rolopvatting houdt nieuwe rolopvatting tegen.</p>
<p>Middelen om effecten te stimuleren of te voorkomen</p>	<p>Identificeren van geïnstitutionaliseerde normen en waarden, collectieve voorstellingen en machtsverhoudingen.</p>	<p>Duidelijkheid over de status van de kennis en wenseninbreng door alle actoren.</p>	<p>Schaal of tijdshorizon van toekomstonderzoek aanpassen, zodat belangenoverstijging mogelijk is.</p>	<p>Communicatie van de resultaten verbeteren door gezaghebbende onderzoeksinsteelingen te betrekken, of hen de resultaten te laten presenteren</p>	<p>Reflectie voor en tijdens het proces op de doelstellingen en methoden.</p>	<p>Probleemeigenaren en early adopters van de nieuwe rolopvatting identificeren en inzetten</p>

In dit schema is toekomstonderzoek beperkt tot onderzoek met een complexe probleemstelling. In omgevingsbeleid worden alle variabelen begrepen die samen de context vormen. Daar waar de context en het doel elkaar kruisen staan de vereisten aan het onderzoek(sproces). Zoals alle effecten, zijn ook bedoelde en onbedoelde effecten niet altijd te voorzien. Onbedoelde effecten kunnen wenselijk of niet wenselijk zijn. We gebruiken hier de term TÖ3 voor deze vorm van toekomst-onderzoek.

Ook is van belang met welke bril op de schema's worden gelezen. In de ogen van een sturend politicus, die we Polites noemen, zullen de doelen worden geïnterpreteerd binnen het raamwerk van de wens om zijn politieke wil te laten regeren. De drie soorten onderzoek zullen altijd ten dienste staan van de beargumentering van zijn politieke wensen.

In de ogen van een staatsman, Aristos genaamd, zullen de doelen anders opgevat worden. Die zal meer op zoek zijn naar de mogelijkheid om in deliberatie te gaan. Onderzoek kan daarbij een instrument zijn om de discussie te voeren en voor zal het belangrijk zijn dat partijen die aan het debat deelnemen beschikking hebben over onderzoek om hun argumenten te onderbouwen. Hierna zullen we, aan de hand van een voorbeeld, ingaan op de differentiatie in waarden.

Ook de onderzoekers, zullen het schema anders lezen. Zij verschillen in opvatting over de karakteristieken van toekomstonderzoek, toekomstgericht onderzoek en gewoon onderzoek.

BIJLAGE 5 SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIES EN ONDERZOEKSGROEPEN

Perspectief op beleid} waterhuishouding in de deltametropool

Begeleidingscommissie: dhr. Van der Zande (Alterra), dhr. Saris en mw. T. Metze (De Stad b.v.), dhr. G. J. Verkade (Habiforum (EMR)), dhr. Van Tuyl- van Serooskerken en dhr. Van de Does (Hoogheemraadschappen van Rijnland), ir. J Leenen. (directeur STOWA), dhr. De Zeeuw (Provincie Zuid Holland), dhr. Frieling (stedebouwkundige)

Mede-financiers: Habiforum. Hoogheemraadschappen Rijnland, Stichting

Toegepast Onderzoek Waterbeheer Onderzoekers: B&A groep: drs. U.

Blom, drs. E. Kuypers, ir. L. Lemmers

Wonen in de Zuidvleugel van de Randstad

Begeleidingscommissie: voorzitter H. van Latesteijn, dhr. Saris en mw. Metze (De Stad b.v.), ir. P. Hordijk (Provincie Zuid Holland), mr. N.R. van Ravesteijn (RPD, VROM) werd vervangen door dhr. ir. J.Ch. Goedman, dhr. L. Genet (Gemeente Den Haag), dhr. ir. C. Lever (DGVH, VROM), prof. dr. A.M.J. Kreukels (Universiteit Utrecht)

Mede-financiers: provincie Zuid-Holland, DGVH en de RPD van VROM.

Onderzoekers: AME Universiteit van Amsterdam: G. Dijkink, M. de Jong,

M. Hajer, W. Salet 354

Van A naar beter inzicht? Over de rol van onderzoek in het mobiliteitsbeleid

Begeleidingscommissie: voorzitter drs. J. Saris en mw. T. Metze (De Stad b.v.), prof. Van der Schaar (RIGO), dhr. Jeekel (AW), dhr. H. Schartman en dhr. A. Mesker (V&W), Dhr. Kronjee (WRR)

Mede-financiers: ministerie van Verkeer en Waterstaat

Onderzoekers: TU Delft: prof. E. Ten Heuvelhof, dhr. H. Verheul en mevr. Van Roost

Kennis maken met Brabant: Leren leren van een toekomstverkenning

Begeleidingscommissie: prof. J. Bouma (voorzitter), J. Saris en T. Metze (de Stad b.v.), dhr. R. Maessen, dhr. Van Geel (gs provincie Brabant), Kees Langerwerf, Karin van Herwaarden, Ben Timmers, Rob Maessen (allen van de provincie Brabant).

Medefinancier: provincie Noord Brabant

Onderzoekers: KUB: P.H.A. Frissen, E.J. Th. van Hout en V.P.van Stipdonk

BIJLAGE 6 DEELNEMERSLIJSTEN MINICONFERENTIES EN KOPPELDAGEN

Deelnemerslijst Miniconferentie Zuidvleugel 17 april 2001

de heer prof. dr. ir. J. Bouma	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
de heer dr. J. Edelenbos de heer R. den Dunne	Erasmus Universiteit voormalig Secretaris Generaal van het Ministerie van VROM
de heer ir. J. Ch. Goedman de heer L. Genet de heer prof. dr. M. Hajer de heer ir. P. Hordijk de heer ir. M.J. Klaren de heer ir. C. Lever mevrouw drs. T. Metze	Ministerie van VROM Gemeente Den Haag (afdeling wonen) Universiteit van Amsterdam Provincie Zuid Holland Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen Ministerie van VROM De Stad B.V., Bureau voor Stedelijke Ontwikkeling
de heer dr. ir. J.T. Mommaes de heer L. Mosselman mevrouw drs. M. Neefjes de heer C. Paulus de heer ir. F. van Pelt de heer mr. N. van Ravesteyn de heer drs. M. Reudink de heer prof. dr. W.G.M. Salet de heer drs. J. Saris	Katholieke Universiteit Brabant Vestia (Woningcorporatie Zuid Holland) Ministerie van VROM ABF Research Provincie Zuid Holland (afdeling Groen) Ministerie van VROM Erasmus Universiteit Universiteit van Amsterdam De Stad B.V., Bureau voor Stedelijke Ontwikkeling
de heer G. Ton de heer Veldhof mevrouw J.H.P. Vrolijk de heer W.L. Wissink	Ministerie van VROM Provincie Zuid Holland Ministerie van VROM WRR

355

Deelnemerslijst Miniconferentie Deltametropool 3 april 2001

de heer J. van Boeft	Gemeente Rotterdam, Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting afdeling RO Vereniging voor Natuurmonumenten Interprovinciaal Overleg (IPO) Ruimte en Groen B&A Groep Hoogheemraadschap Rijnland Provincie Utrecht, Regio Randstad Vereniging
de heer J. de Boer de heer drs. J.A. de Boer	Deltametropool Gemeente Rotterdam, Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting, afdeling Stad en Regio Gemeente Leiden, afdeling RO
mevrouw drs. U. Ph. Blom de heer drs. J. van de Does mevrouw drs. J.E.C. Dijkman de heer prof. ir. D.H. Frieling de heer ir. R.A.R. Kouprie	
mevrouw C.C.M. Krop	

de heer drs. E.G.M. Kuypers de heer V.H.M. Kuypers	B&A Groep Gemeente Rotterdam, Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam
de heer drs. A.P.H.M. Lammers de heer ir. S. Leemhuis de heer ir. J. Leenen de heer ir. L. Lemmens mevrouw drs. T. Metze	Stadsgewest Haaglanden Habiforum (EMR) STOWA B&A Groep De Stad B.V., Bureau voor Stedelijke Ontwikkeling
de heer C. Plug de	Ministerie van Verkeer en Waterstaat afdeling Strategie
heer drs. J. Saris	De Stad B.V., Bureau voor Stedelijke Ontwikkeling
de heer M.H.Th. Sick de heer ir. G.J. Verkade de heer S. Verschuuren	Gemeente Leiden, afdeling RO Habiforum Provincie Zuid Holland, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling
de heer ir. A.C.M. Willemsens de heer dr. A.N. van der Zande	WLTO, afdeling grondgebruik en milieu Alterra-DO

Deelnemerslijst Miniconferentie Brabant 2050 23 april 2001

356

de heer T. van Alphen	Hoofd afdeling Infrastructuur, voormalig gemeente Etten-Leur
de heer H. van Arkel de heer W. de Back de heer N. Bargeman de heer J. Beekman de heer E. Bolle de heer dr. ir. J. Bouma	Hoofd afdeling Milieu Afdelingshoofd Communicatie Streekplanteam Afdeling Stedelijk Gebied Hoofd afdeling RO Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
mevrouw N. Bremmer de heer H. Broess	Katholieke Universiteit Brabant, CRBI Vmlg projectleider Brabant 2050 ie fase en ambassadeur 2e fase
mevrouw S. van Eenbergen de heer prof. dr. P. Frissen de heer P. van Galen de heer P. van Geel	Projectbureau Brabant 2050 2e fase Katholieke Universiteit Brabant, CRBI Hoofd Bureau RO en onderzoek GS, begeleidingscommissie WRR-onderzoek Brabant 2050
mevrouw C. Grijzen	Vmlg projectleider Brabant 2050 ie fase en ambassadeur 2e fase
mevrouw K. van Herwaarde de heer J. van Hezik de heer drs. E. van Hout mevrouw C. Janssen mevrouw T. Klitsie	Landbouwverkenningen en INK-model Ecotopia Katholieke Universiteit Brabant, CRBI Streekplanteam Hoofd afdeling Water

de heer R. L'Ami	Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij
de heer K. Langerwerf	Adjunct-griffier
mevrouw L. Loesberg	Afdelingshoofd Lucht, Ruimte en Milieu
de heer C. Van Luxemburg	Projectleider Brabant 2050 3e fase
de heer R. Maessen	Begeleidingscommissie WRR-onderzoek Brabant 2050
de heer H. Mensink	Projectleider INK
mevrouw T. Metz	De Stad B.V., Bureau voor Stedelijke Ontwikkeling
de heer B. van de Reek	Projectleider Waterbeleid 21ste eeuw
de heer drs. J. Saris	De Stad B.V., Bureau voor Stedelijke Ontwikkeling
de heer drs. V. van Stipdonk	Katholieke Universiteit Brabant, CRBI
de heer B. Timmers de heer	Hoofd afdeling Streekplan
P. Veelenturf de heer	Projectleider Personenvervoer van Morgen
T. Vermeulen heer L.	Voorzitter KvK West-Brabant
Visschers	Projectleider Ontgroening en Vergrijzing

Deelnemerslijst Miniconferentie NWP 19 april 2001

de heer prof. dr. ir. J. Bouma	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
de heer drs. J.A.A. Dikmans	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
de heer van Driel	Secretaris VROM
de heer prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof	Technische Universiteit Delft
de heer drs. J.F. Jeekel	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
de heer Y.G. te Kate	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
de heer dr. G.J. Kronjee	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
mevrouw drs. E.M.J. Meijers	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
de heer A. Mesker mevrouw	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
drs. T. Metz	De Stad B.V., Bureau voor stedelijke ontwikkeling
de heer ir. J. Ploeger mevrouw ir. M.A.R. van Roost de heer drs. J. Saris	Ministerie van Verkeer en Waterstaat Berenschot Procesmanagement De Stad B.V., Bureau voor stedelijke ontwikkeling
de heer prof. dr. ir. van der Schaar	RIGO
de heer drs. H. Schartman de heer D. Scheele	Ministerie van Verkeer en Waterstaat Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
de heer dr. ir. Verheul de heer W.L. Wissink	Technische Universiteit Delft Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
de heer ir. M.J.T. Zandstra	Ministerie van Verkeer en Waterstaat



NI Els



ZIJLICHT op toekomstonderzoek

Vier casus



WERKDOCUMENT 2

STUURGROEP TOEKOMSTONDERZOEK EN STRATEGISCH
OMGEVINGSBELEID

r m n o

Het projectsecretariaat Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid
is gehuisvest bij de WRR:
Postbus 20004
2300 EA Den Haag
Telefoon 070-356 4696
Telefax 070-356 2695