Zelforganisatie en ruimtegebruik

Van open netwerken en gesloten gemeenschappen

Dit rapport is opgesteld in opdracht van InnovatieNetwerk door:
Noelle Aarts & Roel During, Wageningen UR

De rapportage is opgesteld in het kader van het thema 'Ruimte Creëren'.

InnovatieNetwerk
Grensverleggend in Agro en Groen

Postbus 19197
3501 DD Utrecht
tel.: 070 378 56 53
internet: http://www.agro.nl/innovatienetwerk/

ISBN: 90 - 5059 - 302 - X

Rapportnr. 06.2.129 (serie achtergrondrapporten),
Utrecht, mei 2006

Voorwoord

Voor u ligt een essay over zelforganisatie en ruimtegebruik. Het essay is op verzoek van InnovatieNetwerk opgesteld door Noelle Aarts en Roel During.

In het essay geven de beide essayisten een opmaat voor nieuwe planningsconcepten voor een ruimtelijke ordening met daarin geïntegreerd niet alleen concrete vormen van zelforganisatie en centrale ontwerpopgaven rond natuur, infrastructuur en watermanagement, maar ook de belangen van minder georganiseerde, marginale groepen burgers.

Het verder doordenken van dergelijke nieuwe concepten is urgent in onze samenleving.
Steeds meer mensen realiseren namelijk hun belangen door vormen van zelforganisatie. Om daarvoor zowel ruimte te bieden als ook verantwoordelijkheid te geven, is het nodig dat het traditioneel ordeningsparadigma, dat uitgaat van een sterke overheid die met wetten en regels concepten oplegt aan de samenleving, moet worden omgekeerd.

Met dit essay hopen we de discussie te prikkelen en de vorming van allianties te stimuleren van partijen die, ieder vanuit hun eigen belang en expertise, willen aanhaken bij de verdere ontwikkeling van nieuwe planningsconcepten in onze ruimtelijke ordening.

Dr. G. Vos
Directeur InnovatieNetwerk

Inhoudsopgave

Samenvatting

De orde in de ruimte kan niet meer tot stand gebracht worden via ruimtelijke concepten die in een nota staan beschreven en die een politiek goedkeuringsproces hebben doorlopen – als dit al ooit het geval is geweest. Om verantwoordelijkheid te geven en ruimte te bieden aan burgers, zou het traditionele ordeningsparadigma, dat uitgaat van een sterke overheid die met wetten en regels concepten oplegt aan de samenleving, moeten worden omgekeerd. In plaats van theoretische constructies te bouwen die vervolgens in de samenleving worden geplaatst, moeten we organiseren en construeren vanuit de samenleving zelf. In dit essay wordt de noodzaak van deze paradigmawisseling onderbouwd. Startpunt is het besef dat de idee van de maakbaarheid van de samenleving niet langer houdbaar is. Het gevolg is dat dan ook anders wordt gedacht over bestuur. Aldus bevinden we ons in een proces van bestuurlijke vernieuwing; ook met betrekking tot ruimtelijke ordening. Tegelijkertijd organiseren mensen zich op hun eigen wijze, passend bij de samenleving van vandaag. Onder invloed van globalisering, liberalisering en individualisering gaan we anders met elkaar om; organiseren we onszelf in open, flexibele netwerken en in gesloten gemeenschappen teneinde onze belangen veilig te stellen. Met betrekking tot ruimtegebruik zien we bijvoorbeeld nieuwe woonvormen ontstaan die gepaard gaan met nieuwe organisatievormen van burgers. Meer algemeen proberen mensen hun belangen te realiseren middels verschillende vormen van zelforganisatie. Het gegeven dat belangen uiteenlopen en er dus in de samenleving allerlei afwegingen en onderhandelingen plaatsvinden, maakt dat de overheid weinig grip heeft op althans een belangrijk deel van wat zich in die samenleving afspeelt. In dit essay worden actuele vormen van zelforganisatie zowel in de praktijk als in theorie nader geduid. Een en ander levert een aantal centrale aandachtspunten op voor met name de wijze waarop de overheid zou kunnen opereren in het veranderingstraject van government

naar meer governance-achtige structuren. Daarmee beogen we een bijdrage te leveren aan de noodzakelijke ontwikkeling van nieuwe planningsconcepten voor een ruimtelijke ordening waarbij concrete vormen van zelforganisatie op effectieve wijze worden geïntegreerd met 1) centrale ontwerpopgaven (natuur, infrastructuur, water-management), en 2) de belangen van minder georganiseerde, marginale groepen burgers.

Summary

Spatial planning can no longer be achieved through spatial concepts laid down in a strategy submitted for approval by the authorities.
In order to give members of the public more responsibility and more space for development the traditional paradigm of spatial planning needs to be shifted. Central government imposing restrictions has to reduce its tasks. Instead of planning and implementing theoretical designs in society, spatial planning must be organised and constructed from within society. This essay stresses the importance of this paradigm shift. It is based on the awareness that central government can no longer control society. This translates into a new approach to government. New methods of policy-making are taking root, also in the field of spatial design. At the same time people organise themselves in ways they see fit, in line with today's society. Globalisation, liberalisation and individualism have led to changing conditions in society. We organize ourselves in open, flexible networks and in closed communities to safeguard our own interests. Thus citizens create new dwelling forms, incorporating new organisational structures. In general, people try to achieve their goals through different forms of self-organisation. Due to diverging interests and different considerations and negotiations, central government has little influence on dynamics in society. This essay focuses on current structures of self-organisation, both in practice and theory. A number of key elements are addressed relating to the role of central government in the transition process towards a form of governance. We aim to contribute to the necessary development of new concepts for spatial planning, successfully integrating concrete forms of self-organisation with the following features:
1) priority themes (nature, infrastructure and water management)
2) the interests of less organised, marginal groups in society

1. Inleiding: veranderende bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen[1]

De relatie tussen burgers en overheden is sterk aan verandering onderhevig. Naarmate de Europese eenwording verder gestalte krijgt en zichtbaar wordt in het dagelijkse handelen van burgers, komt ook de Nederlandse beleidstraditie met haar geboden, verboden maar toch gedogen verder onder druk te staan. We hebben te maken met een situatie van minder regels vanuit Den Haag, meer bemoeienis vanuit Brussel, meer vrijheid en meer ruimte voor particulier initiatief. Tegen deze achtergrond van bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen is dit essay geschreven. Om vorm te geven aan een globaliserende samenleving die bestaat uit individueel ingestelde burgers en een terugtredende nationale overheid, zijn nieuwe concepten nodig die meer ruimte bieden aan de initiatieven van de burgers. Met dit essay, waarin we ons richten op de ruimtelijke ordening in Nederland, beogen wij hiertoe een belangrijke aanzet te geven.

Het kabinet-Balkenende werkt aan het omvormen van de zorgsamenleving naar een samenleving van zelfredzaamheid. Aan burgers wordt gevraagd om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun levensloop. Voor een deel vangen mensen dit op met het veiligstellen van hun inkomen, maar er blijken ook veel initiatieven te ontstaan waarbij de zorgtaken van de overheid worden voortgezet in particulier initiatief. Het kabinet-Balkenende en zeker ook het CDA vinden het ontstaan van communities een goede zaak. Daarbij baseren zij zich op de theorieën van Etzioni, die uitgaan van relatief open communicatiestructuren. Het lijkt alsof het gezin als hoeksteen van de samenleving wordt vervangen door de community of gemeenschap als eenheid van zorgzaam samenleven.

Aan deze omvorming van de samenleving en het stimuleren van het ontstaan van gemeenschappen en groepen kleeft nog een groot aantal

[1] *Met dank aan Nico Beun, Hans Hillebrand en Margit van Wessel voor zinvol commentaar op eerdere versies van dit essay.*

prangende vragen. Het is bijvoorbeeld in het geheel niet duidelijk hoe gemeenschappen zich ten opzichte van elkaar en ook van de (veranderende) overheid gaan verstaan. Een literatuurstudie naar gemeenschapsvorming (Van Dam, Eshuis, Aarts en During, 2005) laat zien dat in de huidige netwerksamenleving, gemeenschappen ontstaan die in meer of mindere mate gesloten kunnen zijn en die in hoge mate kunnen opereren los van bestaande instituties. Dit is een spannende ontwikkeling, omdat groepen zelf de ruimte en verantwoordelijkheid nemen om hun doelen te verwezenlijken. Een belangrijke vraag is hoe initiatieven zich verhouden tot elkaar en wat zij betekenen in het licht van bepaalde kerntaken van de overheid in het algemeen en met betrekking tot de ruimte in het bijzonder. Concreet moeten we daarbij denken aan het betrekken van niet-georganiseerde, wellicht marginale groepen mensen in de samenleving en aan centrale ruimtelijke ontwerpopgaven zoals natuurbeheer en -ontwikkeling, watermanagement en infrastructuur.

De ontwikkeling naar een samenleving van zelfredzaamheid gaat samen met liberalisering van beleid. Tal van kwesties die in het verleden onderwerp waren van collectieve besluitvorming, worden nu (onder zekere voorwaarden) overgelaten aan de werking van de markt, die geacht wordt optimaal te reageren op individuele, private beslissingen (Van Oenen, 2002: 20). Dit geldt, getuige de Nota Ruimte (2004), niet in de laatste plaats voor het beleid met betrekking tot ruimtelijke ordening. Liberalisering betekent dat er minder controle plaatsvindt vanuit politieke processen rond public goods en merit goods en er dus meer invloed uitgaat van marktconforme ruilprocessen tussen ondernemingen en huishoudens, met concentratie rond private goods. Overheden bieden slechts de minimale randvoorwaarden voor een vrij verkeer van goederen, personen en berichten. Het privatiseren van overheidsdiensten naar particuliere ondernemingen is een afgeleide van de liberalisering. Uit onderzoek (Pleijte, in druk) blijkt dat niet alleen in de politiek, maar ook in het maatschappelijk middenveld zeer uiteenlopende opvattingen bestaan over de vraag wat liberalisering nu precies inhoudt. Interpretatieverschillen worden gevoed door opportunisme, want veel private partijen vinden dat ze veel beter geschikt zijn om overheidstaken uit te voeren, en zien mogelijkheden om er geld aan te verdienen. Liberalisering roept tegelijkertijd de vraag op waar macht en zeggenschap naartoe gaan. Dit is bijvoorbeeld duidelijk het geval bij de bedrijfsvoering van de nutsbedrijven en het inkomen dat de topbestuurders eraan overhouden.

Om de discussie nog wat complexer te maken, staan we in deze inleiding alvast even stil bij de decentralisatie van beleid. Beslissingen moeten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen, aldus het subsidiariteitsbeginsel uit het witboek van de EU over governance. Ook hier te lande vindt een nieuwe decentralisatieslag plaats. De keerzijde van decentralisatie is het ontstaan van ongelijkheid in behandeling. Dit valt snel te illustreren aan de hand van de problematiek van het permanent bewonen van vakantiewoningen: in de ene gemeente wordt dit gelegaliseerd en in de andere niet. Het opheffen van gelijkheid in behandeling is overigens niet enkel een onbedoeld bijeffect van decentralisatie, maar doet zich ook voor als een bewuste keuze bij het omvormen van de verzorgingsstaat. In het Advies Verschil in de

verzorgingsstaat; over schaarste in de publieke sector pleit de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004) voor een nieuw organiserend principe dat publieke voorzieningen beter terecht laat komen bij de mensen die ze echt nodig hebben. Daarbij moeten verschillen in behandeling worden geaccepteerd.

Binnen deze context van ingrijpende bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen doet zich de vraag voor wat dit allemaal betekent voor de publieke ruimte en de wijze waarop mensen daar gebruik van kunnen maken. In dit essay willen we actuele ontwikkelingen in de publieke ruimte nader duiden en problemen en dilemma's beschrijven die we tegenkomen, met het oog op een effectieve inrichting en gebruik van de publieke ruimte. Op basis daarvan formuleren we een aantal uitdagingen voor innovatief ruimtegebruik. Het accent zal liggen bij zelforganisatie van (groepen) mensen. Daartoe putten we uit de theorie, die we illustreren met voorbeelden uit de praktijk.

Eerst zullen we de maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen toespitsen op het gebruik en de inrichting van de ruimte (hoofdstuk 2) en daarmee ook de noodzaak illustreren van een paradigmawisseling (hoofdstuk 3). Daaropvolgend schetsen we de actualiteit van het wettelijke kader rondom ruimtelijke ordening, de machtsverschuivingen die plaatsvinden en de gevolgen daarvan voor burgerparticipatie (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 beschrijven we de gevolgen van machtsverschuivingen voor de inrichting en het gebruik van de ruimte aan de hand van een aantal voorbeelden van zelforganisatie in de ruimtelijke praktijk. We verdiepen het inzicht in zelforganisatie door middel van een theoretische reflectie in hoofdstuk 6. Verschillende vormen van zelforganisatie komen daarmee aan de orde, alsook manieren om daarmee om te gaan. Tot slot zal een aantal conclusies worden getrokken en zullen aandachtspunten worden geformuleerd en vertaald in nieuwe uitdagingen voor beleid en experiment (hoofdstuk 7).

2. Veranderingen in het denken over ruimtegebruik

In grote lijnen valt een naoorlogse ontwikkeling waar te nemen van het streven naar welvaart, welzijn en zekerheid, resulterend in de verzorgingsstaat, naar een periode met de introductie van marktwerking, waarin de overheid met haar wet- en regelgeving vooral wordt ervaren als een sta-in-de-weg voor persoonlijk initiatief.

Het denken over de ruimte was in de periode vlak na de oorlog verankerd in de Rijksdienst voor het Nationale Plan, die het verbeteren van de landbouwproductie hoog op de agenda had staan. Het waren de hoogtijdagen van de ruilverkaveling, die op gestandaardiseerde wijze het buitengebied met gemengde landbouwbedrijven omvormde tot productieruimtes. In 1960 werd de Nota inzake de Ruimtelijke Ordening vastgesteld. Deze nota bevatte een beschrijving van de gewenste ruimtelijke inrichting van Nederland, met de daarvoor noodzakelijke procedures en instrumenten. De doelen werden in hoge mate bepaald door de verwachte demografische ontwikkelingen. De Randstad werd helder neergezet als een ring van agglomeraties, een open middengebied en groene bufferstroken tussen de kernen. De kwaliteit van de ruimte werd in Den Haag gedefinieerd, en ook het toezicht op de uitvoering van de Nota lag vooral in handen van het Rijk. De nota was geschreven vanuit het besef dat de overheid in full control is ten aanzien van de inrichting en ordening van de ruimte.

Daarna volgde een periode waarin het gevoel ontstond dat Nederland langzaam maar zeker volgebouwd werd. Onder vermelding van cryptische begrippen als gebundelde deconcentratie werd geprobeerd om de verstedelijking te concentreren in zogenoemde groeikernen.

In 1965 kwam de wet op de Ruimtelijke Ordening tot stand. Met een veelheid aan regels, subsidies en daarmee in verband staande inspecties, werd de burger in zijn handelen gestuurd. De rechtsbescherming van de burger werd geregeld in het bestemmingsplan. Het detailniveau van sturing vereiste een forse decentralisatie, waarbij gemeenten en provincies een eigen inbreng kregen in het streven naar kwalitatief hoogwaardige ruimte.

Met de introductie van marktwerking in de jaren tachtig werden projecten een belangrijke insteek om de inrichting en het gebruik van de ruimte te organiseren. Per project werden de marktpartijen door de overheden uitgenodigd om mee te denken over de gewenste ruimtelijke koers. Hier ligt de kiem van de ontwikkelingsplanologie, die beschreven kan worden als een werkwijze waarbij belanghebbenden bij een ruimtelijke opgave in een vroeg stadium samenwerken om een integrale gebiedsvisie te realiseren (RPB, 2004). Ondertussen kwam, onder invloed van de toenemende mobiliteit, de infrastructuur behoorlijk onder druk te staan. De overheid werd verondersteld om het fileprobleem dat zich op steeds meer plaatsen manifesteerde, op te lossen. Daarnaast organiseerden zich ook krachten in de samenleving die andersoortige belangen, zoals die van natuur en milieu, centraal stelden. Langzaam maar zeker kwam het besef dat sommige problemen onoplosbaar waren en dat veel ruimtelijke veranderingen een geheel eigen dynamiek hebben; los van overheidshandelen.

Door al deze ontwikkelingen was het proces van ruimtelijke planning in de jaren negentig buitengewoon complex geworden. Nederland vreesde bovendien voor zijn economische concurrentiepositie en wilde Schiphol uitbreiden, een tweede Maasvlakte aanleggen, de Betuwelijn realiseren en Moerdijk verdubbelen. Maar het maatschappelijke verzet leidde tot majeure wijzigingen in de plannen. Tegelijkertijd werd de woonmarkt geliberaliseerd (vrije vestiging). Daarbij komt dat de Europese regelgeving ook langs de lijnen van natuur, milieu en landbouw steeds belangrijker wordt. Dit verschaft ngo's en burgers een kans om op lokale schaal een spaak in het wiel te steken. Zo was de aanvankelijk onbeduidende en onbekende korenwolf in één klap beroemd omdat de bescherming die dit diertje vanuit Europese richtlijnen voor soortenbeleid geniet, grootse ruimtelijke plannen deed stagneren. Vanuit het perspectief van de overheid hebben we hier te maken met een vorm van hindermacht. Het adagium van de eerste concepten van de Nota Ruimte luidde Van hindermacht naar ontwikkelkracht.

De betekenis van ruimte is in deze ontwikkeling geleidelijk veranderd. Was het eerst meer een bestaansvoorwaarde om het maatschappelijke handelen te conditioneren, tegenwoordig biedt ruimte ook een mogelijkheid om geld te verdienen. Zo beweert Maarten Hajer (2004) dat geld nu als sturingsmiddel wordt ingezet via publiek private samenwerking (PPS). Maar met evenveel recht zou gezegd kunnen worden dat ruimte als middel wordt ingezet met het doel om geld te genereren, zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid zelf.

De verhouding tussen de ambities voor enerzijds waardevermeerdering van grond en onroerend goed via PPS en anderzijds het bieden van ruimte aan particulier burgerinitiatief, is nog niet uitgekristalliseerd.

De praktijk zal leren of beide elkaar in de weg zitten of niet. Een belangrijke coördinerende en ook initiërende rol wordt in ieder geval verwacht van provinciale en regionale besturen. Deze moeten een ontwikkelingsgerichte rol gaan vervullen. Van hen wordt verwacht dat ze de initiatieven in het veld toetsen op basiskwaliteit en deze op regionale schaal combineren in een projectenveloppe. Vervolgens zal er een verevening plaats gaan vinden tussen onrendabele en rendabele elementen van de gebiedsontwikkeling. Of hier burgerinitiatieven vanzelf in worden meegenomen, zoals verondersteld wordt in de Nota Ruimte, zal nog moeten blijken.

Tegelijkertijd is zowel de praktijk van als het denken over ruimte en ruimtelijke ordening nog immer doorspekt van de toelatingsplanologie. Vandaag de dag zien we dat planprocessen worden opgestart volgens de benadering van ontwikkelingsplanologie – namelijk met een lange aanloop van publieke en private partijen die een plan opstellen dat uitgevoerd moet worden door een ontwikkelingsmaatschappij, dat uiteindelijk verzandt in procedures, passend in de cultuur van toelatingsplanologie. Het echte ontwikkelingsgerichte denken en het werkelijk ruimte bieden aan particulier initiatief komt nog nauwelijks van de grond. Daarom wordt het tijd voor een omkering van het ordeningsparadigma dat de wijze bepaalt waarop we de ruimte inrichten en gebruiken. Meer specifiek gaat het om het ontwikkelen van een nieuw perspectief, passend bij de actuele relatie tussen overheid en burgers, en tussen burgers onderling.

3. De noodzaak van een nieuw ordenings-paradigma

In 1998 gaf de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' te kennen dat de ruimtelijke ordeningsproblematiek op drie terreinen verandert en daarom een andersoortig beleidsperspectief nodig heeft. Het gaat om:

1. Contextuele veranderingen. De landbouw kan slechts geringe tegenkracht bieden aan de verstedelijking;
2. Institutionele veranderingen. Oude instituties blijken af te brokkelen of in de huidige context niet meer te voldoen. Te denken valt aan de traditionele landbouwbelangenbehartiging;
3. Conceptuele veranderingen. Bestaande concepten zoals gebundelde deconcentratie blijken niet meer te werken in de huidige context.

Genoemde veranderingen gaven aanleiding tot het uitwerken van een visie inzake ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, waarin de ruimtelijke kwaliteit vooral in het proces zelf zou moeten worden gegenereerd. VROM heeft dit idee, onder de noemer van ontwikkelingsplanologie, centraal gezet in de Nota Ruimte, maar heeft de wetenschappelijke onderbouwing niet verder uitgewerkt. Toch is er grote behoefte aan een wetenschappelijke en operationele uitwerking, omdat de ruimtelijke opgaven, zoals gezegd, steeds complexer worden. De burger wordt meer vrijheid in het vooruitzicht gesteld, wet- en regelgeving vanuit de EU heeft grote gevolgen voor de inrichting van de ruimte, en tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat de ruimtelijke hoofdstructuur van ons land daarmee niet verwatert.

Om verantwoordelijkheid te geven en ruimte te bieden aan burgers zou het traditionele ordeningsparadigma, dat uitgaat van een sterke overheid die met wetten en regels concepten oplegt aan de samenleving, moeten worden omgekeerd. In plaats van theoretische constructies te bouwen die vervolgens in de samenleving worden geplaatst, moeten we

organiseren en construeren vanuit de samenleving zelf. Deze constructies moeten vervolgens worden ingekaderd in nationale kaders van veiligheid en in regionale en nationale ruimtelijke hoofdstructuren. Op deze wijze moet de planvorming meer ruimte bieden aan en zich voegen naar wat mensen willen, wat mensen doen en waar mensen betekenis aan geven.

Vanuit deze gedachte is zelforganisatie in de publieke ruimte een centraal begrip. Dit roept meteen een aantal vragen op: Welke vormen van zelforganisatie vinden we in de publieke ruimte en waar leiden die toe? Wat weten we eigenlijk van zelforganisatie, zelfsturing en zelfbinding? Welke condities zijn nodig voor zinvolle zelforganisatie? Hoe kunnen we voorkomen dat een veelheid aan particuliere initiatieven tot zelforganisatie vervolgens ontaardt in een chaos in de publieke ruimte? Via welke mechanismen houden we in de toekomst nog rekening met elkaar? Moeten nieuwe kaders worden ontwikkeld en hoe zien die er dan uit? Kortom, vragen genoeg! De vraag naar de regie, de macht en, in het verlengde hiervan, naar de rol van de overheid in de verschillende vormen van zelforganisatie van burgers springt erbovenuit.

Wat betekent de omkering van het ordeningsparadigma voor de overheid?
Een andere invulling van het optreden van de overheid lijkt nodig te zijn voor het omkeren van het ordeningsparadigma, maar eigenlijk is die ontwikkeling al langere tijd aan de gang. Het komt er nu op aan om de consequenties daarvan scherp onder ogen te zien.

Al in de jaren zeventig maakte de bestuurskundige Fritz Scharpf (1978) zijn collega's erop attent dat de overheid haar centrale en sturende rol zou verliezen. Scharpf voorspelde dat de overheid niet meer zou kunnen functioneren zonder de medewerking van talloze andere organisaties en instellingen. Ten gevolge daarvan zouden beleidsprocessen een 'netwerkachtige structuur' krijgen, aldus Scharpf. Inmiddels is de gedachte gemeengoed dat beleid al duwend en trekkend tot stand komt in de interacties tussen belanghebbenden. Beleidsprocessen worden beschouwd als voortdurende onderhandelingsprocessen waarvan de uitkomsten vooraf moeilijk te voorspellen zijn. De opmars van netwerksturing en interactieve beleidsvorming houdt verband met een dergelijke visie op beleidsontwikkeling. Deze opmars vormt een reactie op een reeks van teleurstellingen die te maken hebben met een al te groot vertrouwen in de maakbaarheid en beheersbaarheid van de samenleving. De overheid heeft volgens Van Gunsteren (1994) haar greep op de ongekende samenleving (DOS) verloren, gelooft zelf ook niet meer in de maakbaarheid ervan en probeert zich toe te leggen op 'besturen op afstand'. Naarmate de sturingskracht van de overheid afneemt op het domein van de ruimte, worden autonome krachten in de markt en de civil society belangrijker. En dus is het ook van groot belang om die krachten te kennen.

Kracht en macht liggen dicht bij elkaar. Peper spreekt in zijn boekje Dolend land (2002) over de cultuur van het verstoppen van macht in netwerken. Het uitgangspunt is dat machtsverschil, machtsuitoefening en machtsstrijd overal aanwezig zijn waar mensen met elkaar samenwerken. Ook in beleidsnetwerken die ontstaan en bestaan, proberen

belanghebbenden voortdurend hun positie te versterken om aldus in onderhandelingen zoveel mogelijk invloed te kunnen uitoefenen op proces en resultaat. Met andere woorden: in die onderhandelingen vinden voortdurend machtsstrijden plaats. Het probleem is dat wanneer kwesties van macht in netwerken niet expliciet worden gemaakt, deze niet verdwijnen maar dat deze verstopt raken in de netwerken. De vraag is hoe die netwerken zich vervolgens ontwikkelen. Zullen betrokkenen met macht nog wel bereid zijn om delen van het overheidsbeleid te realiseren? Of sluiten zij de gelederen en gaan zij hun eigen belangen nastreven? En hoe gaan de burgers zich organiseren? Blijven de verenigingen zich presenteren op internet en blijven ze actief in het werven van leden? Of sluiten ook zij de gelederen om met een eigen strategie en eigen opvattingen over goed en slecht de strijd aan te gaan met alles en iedereen die hen in de weg zit?

Het is dezelfde Fritz Scharpf die om deze reden meer recentelijk (1997) heeft opgemerkt dat de effectiviteit van onderhandelingsnetwerken gebaat is met een 'schaduw van hiërarchie'. Zo krijgt ook interactieve beleidsvorming pas betekenis wanneer zij wordt beschouwd als onderdeel van een proces waarin sprake is van een continu op- en neergaan tussen enerzijds een interactieve strategie en anderzijds een doel-middelstrategie. In dit kader wordt ook wel gesproken van de 'pendelstrategie': wanneer de ene strategie is uitgeput, wordt overgegaan op een andere strategie (Aarts, 1998). Wetgeving als doel-middelstrategie raakt bijvoorbeeld uitgeput wanneer non-functionele praktijken de overhand krijgen. Dit is het geval wanneer mensen massaal wetten weten te ontduiken of wanneer de regelgeving op grote schaal creatief en flexibel kan worden aangewend, juist ter maximalisering van eigen mogelijkheden. Omgekeerd raakt een meer interactieve strategie uitgeput wanneer veelvuldig overleg niet leidt tot enige besluitvorming van betekenis. Op zo'n moment moeten beslissingen op een andere wijze kunnen worden bewerkstelligd. Beide strategieën lijken elkaar ook op een andere manier te veronderstellen. Zo vormt juist de dreiging van wetgeving voor vele maatschappelijke organisaties de drijfveer tot deelname aan interactieve beleidsvorming (Aarts, 1998).

De oproep van de overheid tot zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid werkt het ontstaan van gemeenschappen in de hand. De verstopping van de macht laat ruimte voor zelforganisatie van burgers, maar heeft tegelijkertijd grote onduidelijkheid over verantwoordelijkheden tot gevolg. En zo gebeurt het dat burgers de rol van de overheid proberen terug te brengen tot die van facilitator – wat neerkomt op het leveren van geld, diensten en vooral ook heel veel experimenteerruimte – maar tegelijkertijd onmiddellijk naar de overheid wijzen wanneer dingen misgaan. Ook verlangen zij terstond een interveniërende overheid als zich problemen voordoen, variërend van skaters die lawaai maken op het plein voor hun huis, of hangouderen die samenscholen voor hun winkel, tot een vliegtuig dat neerstort of kippen die besmet raken met dioxine. Kortom, de verwachtingen ten aanzien van de overheid zijn hooggespannen en lang niet altijd met elkaar in overeenstemming. "De overheid moet terugtreden én optreden", schrijft Bram Peper in zijn essay Op zoek naar samenhang en richting (1999) over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving. Zoals Breedveld (2001) opmerkt:

"Er is voorwaar sprake van een duivels dilemma: geconfronteerd te worden met een samenleving die (...) meer dan ooit het lot in eigen hand neemt op tal van terreinen; een samenleving die zelf over tal van netwerken beschikt om de benodigde kennis aan te boren en op elkaar af te stemmen en tot resultaten te komen. En tegelijkertijd is er kennelijk behoefte aan politieke leiding. De hang naar een instantie die richting geeft en die ervoor waakt dat het er in het grenzeloze universum van internet ordelijk aan toegaat en erop toeziet dat er tussen burgers de nodige cohesie en solidariteit bestaat" (Breedveld, In: Van der Ploeg en Veenemans, 2001: 50).

Ook Peper zoekt de oplossing voor verplaatsing en vergruizing van de macht in een versterking van het politieke leiderschap, en ook in een sterke rol van de overheid. Volgens Peper zijn visie en leiderschap de sleutelbegrippen in een 'volle' democratie. Maar met evenveel recht kunnen we stellen dat meer en minder gesloten gemeenschappen de organisatievormen vertegenwoordigen die nodig zijn om de verzorgingsstaat af te kunnen bouwen.

De discussie over macht en regie tekent zich af in de aanloop naar de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. Wordt de ruimte voor particuliere initiatieven, waarover in de Nota Ruimte gesproken wordt, nu ook meegenomen en ingekaderd in de nieuwe wet? Alvorens we ons gaan verdiepen in de betekenis van zelforganisatie van mensen – een belangrijk aspect van een nieuw ordeningsparadigma – is het van belang om even stil te staan bij de veranderingen die met de nieuwe wet worden beoogd.

4. Macht, regie en de Wet Ruimtelijke Ordening 2

De omschakeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie vereist een aanpassing van het wettelijk kader. De WRR heeft in haar studie 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' aangegeven waar de wettelijke aanpassingen zich op zouden moeten richten. Daarbij zou het met name gaan om de variabele verdeling van planologische verantwoordelijkheden die voortkomen uit de verschillen in basisgebieden, ontwikkelingsgebieden en nationale projecten. De bovenlokale belangen die in het geding zijn in de ontwikkelingsgebieden vragen om een actieve vorm van ontwikkelingsplanologie, die in gang wordt gezet door Rijk, provincie of een samenwerking van gemeenten.

De analyse van de WRR lijkt vooral te zijn uitgegaan van het probleem van het gebrek aan ontwikkelkracht om nationale projecten tot uitvoering te brengen. Eigenlijk is alleen de Betuwelijn een toonbeeld van daadkracht, maar het gebrek aan transparantie heeft de relatie tussen bestuur en burger geen goed gedaan. In de periode die ligt tussen het uitkomen van het WRR-rapport en de Nota Ruimte heeft zich een politieke crisis voorgedaan, waardoor de relatie tussen politiek en burger is herijkt. De ontevredenheid van burgers over politiek en bestuur is nog nooit zo groot geweest als na het overlijden van Pim Fortuyn (zie Peper, 2002, voor een beschouwing). De ruimtelijke ordening draagt in zekere zin bij aan de malaise, want de betutteling en het detaillisme gaan binnen dit domein erg ver. Om die reden heeft het ministerie van VROM zich als pilotministerie aangemeld bij het Programma Andere Overheid, dat gericht is op bestuurlijke en beleidsmatige vernieuwing. Men wil nu werken aan het winnen van het vertrouwen door te laten zien dat beleidsdoelen snel tot uitvoering gebracht worden, en door burgers meer ruimte en verantwoordelijkheid te bieden. We zouden dus van de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening kunnen verwachten dat ze aan deze twee lijnen van verbetering een wettelijke basis verschaft.

Daarbij is het niet opportuun om alle wetsartikelen die gaan over toelatingsplanologie overboord te gooien, want daarin is de rechtsbescherming van de burger geregeld.

Er zijn, kortom, minstens drie invalshoeken van wezenlijk belang, namelijk 1) Het vergroten van de ontwikkelkracht van overheden, 2) De rechtsbescherming van de burger, en 3) De wens om burgers meer vrijheid en ontwikkelingsmogelijkheden te geven. Dat die invalshoeken strijdig met elkaar zijn, zal niemand verbazen. Eigenlijk is er nog een vierde invalshoek, maar die lijkt overgeslagen te worden – we lezen er niets over in de conceptwetsteksten. Het betreft de deelname van particuliere investeerders in ontwikkelingsplanologische projecten. Er ontstaat een grijs gebied tussen overheden en investeringsmaatschappijen waarin de marktwerking het regulerende medium is.

Het tot stand brengen van een nieuwe wet is een proces op zich. Er wordt een concept geschreven, dat wordt bediscussieerd binnen VROM, met specialisten en met juristen van provincies en gemeenten. Vervolgens komt de wet in de Tweede en Eerste Kamer. In de Nota Ruimte vinden we diverse preludes van de wet, waar de politiek op gereageerd heeft. Dit valt bijvoorbeeld waar te nemen bij de structuurvisie, een planfiguur uit de WRO2, die in de behandeling van de Nota Ruimte in de Tweede Kamer in 2005 onderwerp van debat is geweest. Het vrijblijvende karakter ervan is uiteindelijk veranderd in een plicht tot het opstellen ervan. Maar gek genoeg is dan weer de doorwerking ervan niet verplicht gesteld. De wet is nog niet af, maar de kamerbehandeling van de Nota Ruimte en de veranderingen zoals die in de loop der tijd in de conceptteksten zijn aangebracht, bieden zicht op de vraag waar de ontwikkeling naar tendeert. Wat in elk geval niet op een herkenbare wijze is opgepakt, is de kaderstelling voor de ontwikkelingsrechten van de burger.

In de grote schoonmaak van de overbodige regelgeving is de actio popularis gesneuveld: de bevoegdheid aan eenieder om in beroep te gaan in het kader van de Wet Milieubeheer en de WRO. De Stichting Natuur en Milieu heeft in een brief aan de Tweede Kamer haar verbazing hierover uitgesproken, vanwege het feit dat de burger hier niet centraal lijkt te staan. Als de burger al betrokken wordt bij het beleid, dan is dat in de rol van ondernemer, en niet in de rol van de burger die bijvoorbeeld op wil komen voor de belangen van natuur en milieu, aldus de Stichting.

In de behandeling van de Nota Ruimte in de Eerste Kamer in maart 2005 werd door senator Meindertsma doorgevraagd over de rol van de burger in ontwikkelingsplanologie. Reden om dit te doen was haar bezorgdheid over wanordelijke planprocessen, die ze illustreerde aan de hand van de verbouwing van het stadion in Zwolle. Het probleem daar was dat op het moment dat alle procedures waren doorlopen en de projectontwikkelaar kenbaar maakte dat hij een grote gokhal ging neerzetten, burgers alles in het werk hebben gesteld om dit te voorkomen. Met succes, maar dit resulteerde ook in planschade. Meindertsma heeft een motie ingediend waarin de regering wordt gevraagd om een wettelijk kader voor burgerparticipatie in ontwikkelingsplanologie in de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. Van Geel zegde haar een

notitie toe waarin de positie en de rechten van de burger zijn uitgewerkt in de nieuwe plansystematiek. Die notitie is eind maart aan de Eerste Kamer verstuurd. In deze notitie stelt de staatssecretaris de hierboven beschreven structuurvisie van de gemeente als centrale mogelijkheid voor participatie van de burgers: ”De structuurvisie zelf en de wijze van totstandkoming is vorm- en procedurevrij. (….) Het uitwerken van een nader wettelijk kader (…) acht ik niet nodig” (citaat brief). En hiermee is alles gezegd. Uiteraard staan er nog de bezweringsformules omheen dat het verkrijgen van draagvlak belangrijk is om de verdere juridische doorwerking van plannen zo goed mogelijk te laten verlopen.

Het is de vraag of de structuurvisie het meest aansluit bij de belevingswereld van de burger, en daardoor ook het beste kader is voor burgerparticipatie. Wat opvalt in de reactie van de regering is dat er niet gesproken wordt over burgerinitiatief. Het ziet ernaar uit dat we een periode ingaan waarin het recht van de sterkste zal gelden.

Een wet gaat als het goed is veel langer mee dan een nota, dus men mag een ingewikkelde en slepende discussie verwachten over deze wet in de Eerste en Tweede Kamer. Uit onderzoek blijkt dat de wetswijziging in ieder geval met argusogen wordt gevolgd (Pleijte, Groot en Kroon, 2005; Kersten en Janmaat, 2005).

Alles overziend kunnen we nu voorzichtig vaststellen dat de burger wel wordt uitgedaagd tot het nemen van verantwoordelijkheid en het ontwikkelen van initiatieven, maar dat de inkadering daarvan vooral via het juridische spoor zal moeten gebeuren. En hiermee wordt een al bestaande trend versterkt, want het lijkt erop dat burgers hun heil steeds vaker eerder zoeken bij de rechter dan bij de politiek. Aansprakelijkheid wordt daarmee langs juridische wijze vormgegeven, en niet via sociale of politieke wijzen (Van Oenen, 2002: 68). En dit gaat verder: ook worden rechtenclaims in toenemende mate gebruikt om collectieve besluitvorming te bemoeilijken, of soms zelfs te verlammen.

Macht en hindermacht zijn dan het resultaat van het verzamelen van gedetailleerde kennis van wet- en regelgeving op nationaal, maar vooral ook op Europees niveau. De stagnatie van bouwinitiatieven naar aanleiding van Europees beleid met betrekking tot de korenwolf of de problematiek van NOx en fijn stof vormen daar voorbeelden van.

De geschetste discussie die ten grondslag ligt aan de toekomstige juridische regulering van ruimtelijke ontwikkelingen heeft veel consequenties voor de openbare ruimte. Daarbij gaat het zowel om het realiseren van nieuwe openbare ruimtes als om het gebruik ervan. Openbare ruimtes vormen een uiterst belangrijk gegeven in de bebouwde omgeving, waar zich een groot deel van de socialisatie van de pluriforme samenleving voltrekt (Van Lieshout en Aarts, 2005, Müller, 2002). Maar als de openbare ruimte privatiseert of in toenemende mate in beslag wordt genomen door min of meer gesloten gemeenschappen, dan kan die functie niet of niet voldoende meer worden vervuld (zie ook hoofdstuk 5). Een rechtvaardig gebruik van de openbare ruimte vraagt om heldere wetten, regels en een adequaat handhavingsbeleid. Dus ook om een heldere machtsstructuur.

Als we door de oogharen naar de geschetste problematiek kijken, dan zien we een overheid die haar taken definieert en posities herkiest, hetgeen geflankeerd wordt met een dringend appèl op burgers om meer verantwoordelijkheid en initiatief te nemen. Maar daartegenover staat een stelsel van wet- en regelgeving dat daar totaal niet op inspeelt. Sterker nog, de burger wordt buiten de orde van planprocedures gemanoeuvreerd en teruggebracht tot de categorie 'hindermacht'. Dat betekent dat je je als burger of burgerplatform goed moet verdiepen in de momenten waarop en middelen waarmee je invloed kunt uitoefenen, zo je dat wenst. Onder het regime van toelatingsplanologie moesten burgers vooral toestemming vragen aan de overheid als zij iets wilden realiseren met ruimtelijke implicaties. Maar hoe werkt het nú dan in de praktijk? Wat zijn nú de mogelijkheden?

5. Zelforganisatie en ruimtegebruik: signalen uit de praktijk

Verschillende ontwikkelingen in de samenleving werken de drang naar onafhankelijkheid, zelfredzaamheid en geslotenheid in de hand. Daarmee verschuift de macht van de overheid naar organisaties en netwerken in de samenleving die rondom specifieke terreinen bestaan en ontstaan. In dit hoofdstuk bespreken we een drietal voorbeelden uit de praktijk die de manifestatie van zelforganisatie elk op eigen wijze illustreren, te weten:

1. Gated communities;
2. Vrijplaatsen;
3. Nieuwe initiatieven in het landelijk gebied.

Ad 1 Gated Communities

Een eerste voorbeeld betreft de diverse vormen van zelforganisatie van mensen, gericht op het realiseren van specifieke woonwensen. Manuel Aalbers deed onderzoek naar ommuurde woonwijken (gated communities) in de Verenigde Staten en in Nederland. Volgens hem is er sprake van een voorzichtige trend. Angst voor criminaliteit en verval van de buurt zijn vaak de reden voor mensen om zich terug te trekken achter een veilige muur of een veilig hek. Aalbers: " Mensen in steden willen bijvoorbeeld vooral prostituees, drugsgebruikers en drugsdealers uitsluiten, maar sluiten niet alleen deze aspecten uit, maar alles en iedereen". Aldus worden soort-bij-soort-wijken gecreëerd. Van Engelsdorp Gastelaars (1996) onderscheidt verschillende groepen die in een gated community willen wonen: de ene groep wil status en een bepaalde lifestyle uitdrukken; de andere groep wil eigenheid uitdrukken of, met het oog op veiligheid, bepaalde groepen uitsluiten. Door het plaatsen van hekken of het afscheiden van de woonomgeving ontstaan kleine dorpjes. Daar is kennelijk behoefte aan.

De trends van individualisering en het wonen in hekwerkwijken doen erg Amerikaans aan. Het vermoeden bestaat dat steeds meer Nederlandse burgers, in aanvulling op de wens van veilig wonen, kiezen voor een specifieke sociale omgeving. Het gaat dan om 'ons soort mensen' – of dat nu ouderen zijn, mensen met een bepaalde sociaal-culturele of etnische achtergrond, of mensen met veel geld. De voorbeelden zijn legio, variërend van een golfresidentie in Dronten waar honderden mensen bijeen wonen, tot de plannen voor de bouw van een Indisch dorp voor Indische Nederlanders in Almere. Een terugtrekkende beweging van de overheid zou een dergelijke community-structuur wel eens belangrijker kunnen maken. Mensen investeren niet alleen in hun financiële situatie maar ook in elkaar om samen doelen te bereiken die voor het individu niet bereikbaar zijn en waar een overheid ook weinig heeft te bieden. Naarmate dit proces belangrijker wordt en mensen zich onafhankelijker gaan opstellen van overheden en van andere instituties en gemeenschappen, ontstaan mogelijk gemeenschappen die zich steeds verder terugtrekken. Zo vinden we in Amerika gated communities waarvan de bewoners de leefbaarheid in de vorm van onderhoud en veiligheid zelf regelen, en waar dan ook geen belastingen meer worden betaald aan overheden.

Aldus verschuiven functies van de stedelijke openbare ruimte naar meer geprivatiseerde ruimtes waar sommige mensen wel en andere geen gebruik van kunnen maken. Zoals Sikiaridi en Vogelaar opmerken: "Men heeft een paspoort nodig om beveiligde woonwijken of clubs binnen te komen" (Sikiaridi en Vogelaar, 2001: 129).
We signaleren hiermee een ontwikkeling waarin sprake is van het minder toegankelijk worden van de openbare ruimte als gevolg van privatisering. Dit proces wordt versterkt door de overheveling van activiteiten van (semi-)openbare domeinen naar particuliere binnenruimtes – met behulp van moderne technologie kan gewerkt worden in het comfort van de eigen woonkamer (telewerken), terwijl boodschappen doen niet langer gepaard hoeft te gaan met een bezoek aan en praatje met de plaatselijke kruidenier. "Met de rationalisering van deze activiteiten wordt de sociale interactie gereduceerd tot haar functionele componenten", aldus Sikiaridi en Vogelaar (2001: 129). Daarmee komt met het fenomeen van de netwerksamenleving ook het identiteitsvraagstuk aan de orde. Identiteiten worden steeds weer opgeladen via contrastwerking met anderen (Koenis, 1997). In de openbare ruimte komen mensen elkaar tegen en worden identiteiten geconstrueerd in ontmoetingen. Identiteitsconstructie gaat veelal gepaard met het bevechten van een eigen ruimte; in figuurlijke maar ook in fysieke zin. In openbare ruimtes zijn verschillen tussen mensen niet alleen zichtbaar, maar kan de ruimte ook worden bevochten. Tegelijkertijd vinden er in de publieke ruimte allerlei interacties plaats waardoor mensen van en over elkaar leren, en elkaar tot op zekere hoogte 'dwingen' tot flexibiliteit ten opzichte van elkaar. Onderzoek laat zien dat ontmoetingen in de openbare ruimte niet alleen tot botsingen leiden, maar ook tot meer begrip en tolerantie (Van Lieshout en Aarts, 2005). Dit sluit aan bij wat Hajer en Reijndorp (2001) suggereren: "De concrete, fysieke ervaring van de aanwezigheid van anderen, van andere culturele manifestaties en van de confrontatie met verschillende betekenissen van dezelfde fysieke ruimte, is belangrijk voor de ontwikkeling van sociale intelligentie en oordeelsvorming. Persoonlijke perceptie en directe confrontatie kunnen

een antidotum vormen voor stereotypering en stigmatisering"(Hajer en Reijndorp, 2001: 12).
Wanneer de openbare ruimte verder aftakelt, zullen de functies van identiteitsconstructie en socialisatie tussen groepen verder onder druk komen te staan. Ook om die reden kunnen mensen zich verder terugtrekken binnen een wij-groep van 'ons soort mensen'.

Dit proces kan worden versterkt doordat er, naast positieve effecten van identiteitsconstructie, ook negatieve effecten bestaan in de vorm van scherpere tegenstellingen tussen (groepen) mensen. Het toenemende gevoel van onveiligheid in de publieke ruimte dat leeft onder veel Nederlanders, werkt stigmatisering in de hand en leidt aldus tot een toename van allerlei vormen van gated communities. De verscherpte tegenstellingen tussen 'wij' en 'zij' leiden tot daarbij passend, zich van de rest (zij) onderscheidend gedrag. Dit heeft vervolgens een nog sterkere in- en uitsluiting tot gevolg, waarmee het gevoel van onveiligheid weer wordt verhevigd. Dit voorbeeld laat zien hoe we te maken hebben met ontwikkelingen die elkaar kunnen versterken en die de vorming van allerlei soorten van gemeenschappen van mensen die het gebruik van de ruimte samen gaan regelen, in de hand kunnen werken.

Ad 2 Vrijplaatsen

Vrijplaatsen zijn plekken die zowel woonruimtes als publieke ruimtes herbergen. Binnen vrijplaatsen willen bewoners en gebruikers van de plek een vrije zone creëren waarin zij niet alleen het wonen zelf inrichten, maar ook andere delen van het bestaan op eigen wijze realiseren (Breek en de Graad, 2001). Vrijplaatsen worden vaak bewoond en gebruikt door groepen (ex-)krakers, kunstenaars en kleine ondernemers. Vrijplaatsen ontstaan vaak vanuit een politiek geïnspireerde beweging, waarbij meestal geen vastomlijnde ideologie wordt gevolgd, maar men probeert om een maatschappelijk alternatief te vormen voor gevestigde normen (idem).

Er zijn veel vrijplaatsen in Nederland. Alleen al Amsterdam telt 50 vrijplaatsen, waaronder De Filmacademie en het ADM-terrein. Voorbeelden elders zijn het ACU in Utrecht, De Refter bij Nijmegen en de Blauwe Aanslag in Den Haag. Een interessant voorbeeld vormt de Wagenwerkplaats in Amersfoort. Het betreft hier een braakliggend terrein van circa 40 hectaren tegen het station, tussen het spoor en de wijk Soesterkwartier. Op het terrein staan enkele loodsen die rond 1900 gebouwd zijn om het materieel van de spoorwegen te onderhouden. Het terrein, zo vlak naast het station, is een zogenoemde A-locatie met veel mogelijkheden, maar om milieutechnische redenen die verband houden met het periodiek rangeren van een trein met LPG, mag er niet gebouwd worden. Een burgerinitiatief richt zich op het herstellen en in gebruik nemen van dit industriële erfgoed met cultuurhistorische waarde. Men zou graag diverse stichtingen op het gebied van rijdend erfgoed met hun restauratieactiviteiten onderbrengen in deze leegstaande gebouwen. De eigenaar, NS Vastgoed, wil het gebied echter liever 'slapend' laten, omdat ze op termijn verwacht wel te kunnen gaan bouwen. Het burgerplatform steekt erg veel tijd en moeite in het overleggen met eigenaar en gemeente. Er zijn voldoende verenigingen en losse initiatieven om al het vloeroppervlak te benutten. Daar komt nogal wat bij kijken, omdat de grootste loods 50 meter bij 900 meter is.

Om tegemoet te komen aan allerlei bezwaren van NS Vastgoed, is men bezig om een beheersstichting op te richten die als paraplu kan fungeren voor alle verenigingen. Maar steeds blijkt dat er geen helder beeld bestaat van wat de gemeente nu precies van dit burgerinitiatief vindt. En dus wordt er veel tijd geïnvesteerd in overleg en lobbyen – niemand weet waar dit eindigt.

Hoe groot is hier het contrast met de krakers in 'de fabrieksstraat' op hetzelfde terrein. Deze mensen zijn gewoon begonnen met het opknappen van een loods die ze gekraakt hebben. NS Vastgoed ziet het met lede ogen gebeuren, maar er is toch een positief onbedoeld bijeffect. De krakers hebben honden, en samen zorgen ze voor enige orde en veiligheid buiten kantooruren. Twee loodsen op het terrein zijn namelijk verhuurd, en daar werd in het verleden vaak ingebroken en veel gestolen. Het proces van overleg met eigenaar en gemeente kan nog jaren doorgaan. En tegen de tijd dat de wethouder positief is en groen licht wil geven voor het aanpassen van bestemming of regelgeving, dan komen er weer verkiezingen. Als de krakers en het burgerplatform de handen ineen zouden slaan, dan doen zich opeens hele nieuwe mogelijkheden voor. Dan komt bijvoorbeeld vanzelf de vraag bovendrijven waarom je voor alles wat je wilt toestemming zou moeten vragen. Gewoon aan de gang gaan lijkt voor alle partijen meer op te leveren.

Ad 3 Nieuwe initiatieven in het landelijk gebied

Het landelijk gebied is aan nieuwe veranderingen onderhevig. De realiteit is dat het landelijk gebied allang niet meer alleen het domein van de boeren is. Ook andere gebruikers claimen de buitenruimte voor natuur, recreatie, wonen, bedrijvigheid en infrastructurele werken. Tegelijkertijd is het voor boeren steeds moeilijker om voldoende inkomen te halen uit hun bedrijfsvoering. Alles bij elkaar zijn er genoeg redenen voor boeren om nieuwe keuzes te maken. En daar zijn ze dan ook volop mee bezig. Enerzijds vinden initiatieven plaats via bestaande instituties zoals de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO). Maar daarnaast ontstaan en bestaan overal in het land initiatieven waarbij boeren en andere actoren zich organiseren rondom een gedeeld probleem of een gedeeld belang, weg van bestaande instituties. Inmiddels wordt gesproken van nieuwe sociaal-economische bewegingen in het landelijk gebied. Te denken valt aan de onlangs opgerichte Melkvee Academie, de samenwerking van boeren in de Flevopolder met als doel de realisatie van een collectief windmolenpark, bewegingen rondom de productie en afzet van streekproducten, of coöperaties van boeren rondom de productie van alternatieve energiebronnen zoals biogas en koolzaad. In sommige gevallen worden dergelijke initiatieven door de overheid ondersteund met subsidie. Interessant zijn de initiatieven waarbij juist geen gebruik wordt gemaakt van overheidssteun, of waarbij de overheid zich terugtrekt, zoals het geval is bij initiatieven op het gebied van groene stroom (windmolens en biogas). Dergelijke initiatieven zijn uiteraard van alle tijden, maar zij krijgen nieuwe betekenis in de huidige maatschappelijke en bestuurlijke context. Het is niet ondenkbaar dat ook hier een beweging zal plaatsvinden in de richting van het ontstaan van gemeenschappen die zich afsluiten van de overheid. Voor betrokkenen is de overheid immers niet zelden een onbetrouwbare partner gebleken met wie zij niet snel nog een keer in zee zullen gaan. Het ligt eerder voor de hand om te streven naar onafhankelijkheid, en om via die weg

nieuwe mogelijkheden te zoeken. Hoeveel van dergelijke bewegingen er op dit moment in Nederland zijn en welke typen we kunnen onderscheiden, is op dit moment nog het onderwerp van studie (Floor en Salverda, te verschijnen).

Samengevat kunnen we constateren dat in de samenleving uiteenlopende vormen van zelforganisatie van groepen burgers bestaan die van invloed zijn op de wijze waarop de ruimte wordt ingericht en gebruikt. De informele netwerken en gemeenschappen waarin deze vormen van zelforganisatie gestalte krijgen, zijn interessant in het kader van de noodzakelijke paradigmawisseling omdat daarbinnen het veranderingspotentieel zit.

Een belangrijke vraag is in hoeverre we dergelijke voorbeelden van zelforganisatie uit de praktijk theoretisch nader kunnen duiden. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

6. Zelforganisatie: een theoretische benadering

Als we de samenleving conform de heersende liberaliseringgedachte in dit kabinet bezien als een complex van individueel ingestelde burgers die rationele keuzes maken, dan kan men zich afvragen of er ruimtelijke orde zal ontstaan ten gevolge van particulier initiatief en zelforganisatie. Duyvendak en Hurenkamp (2004) stellen dat burgers vooral kiezen voor het vertrouwde, en wat vertrouwd is, wordt bepaald door de sociale context. En dus kiezen mensen voor de kudde (Duyvendak en Hurenkamp, 2004). Zo bezien kan zelforganisatie wel degelijk leiden tot orde. Het is dan zaak om meer te weten over de wijze waarop sociale verbanden ontstaan en van invloed kunnen zijn op concrete praktijken, zoals in dit geval het gebruik en de inrichting van de ruimte.

We zijn daarmee op een punt aanbeland waarbij niet de vraag "Wat doet de ruimte met mensen?", maar "Wat doen mensen met de ruimte?" centraal staat. Meer specifiek gaat het ons om de manier waarop mensen zich organiseren teneinde hun invloed op de inrichting en het gebruik van de ruimte te doen gelden. Wat betekent zelforganisatie voor de machtsverhoudingen tussen overheden en degenen die zichzelf organiseren rondom een bepaald issue of belang? Welke vorm van zelf-organisatie levert meer of minder autonomie op? Hoe past participatie in planvorming in het plaatje? Wat is de betekenis van sociale opbouw-processen vandaag de dag? Dergelijke vragen hebben richting gegeven aan onderstaande theoretische beschouwing.

Zelforganisatie theoretisch geduid

Om zelforganisatie te kunnen duiden in de context van bestaande instituties, verwijzen we heel kort naar de structuratietheorie van de Britse socioloog Anthony Giddens. Deze theorie verklaart hoe sociale praktijken door plaats en tijd heen geordend worden (Giddens, 1984). Giddens spreekt van de dualiteit van structuren. Daarmee bedoelt hij

dat sociale structuur moet worden gezien als zowel de voorwaarde voor als de uitkomst van het gedrag van mensen. We zouden ook kunnen zeggen dat eigenschappen van sociale structuren worden geproduceerd én gereproduceerd in interactie. Waar het om gaat, is dat sociale structuren en sociale praktijken elkaar beïnvloeden. Dit gebeurt door middel van interpretatieregels (de betekenissen die aan gebeurtenissen en verschijnselen worden toegekend), normatieve regels (de richtlijnen voor gedrag die binnen een bepaalde gemeenschap gelden) en machtsbronnen (die bepalen welke interpretatieregels en normatieve regels op een gegeven moment binnen een gemeenschap gelden). Wanneer, als gevolg van toenemende liberalisering en decentralisatie interpretatieregels, machtsbronnen en/of normatieve regels veranderen, dan verandert daarmee de sociale structuur van de samenleving. We kunnen veronderstellen dat in de pluriforme samenleving van vandaag ruimte is voor meerdere typen gemeenschappen met verschillende regels en verschillende machtsbronnen – kortom, voor gemeenschappen die zichzelf organiseren. Naarmate deze gemeenschappen minder met elkaar en met de overheid interacteren, zullen hun sociale structuren en praktijken ook minder met elkaar verbonden geraken. Zo constateert Bram Peper dat de veelbesproken individualisering van mensen, gevoegd bij de horizontalisering van verhoudingen, de bundeling van krachten in collectieve acties doorgaans een kortstondig karakter meegeeft: "Duurzaam getinte mobilisatie vergt in ons type samenleving een strakke organisatie die in culturele zin meestal haaks staat op de culturele bagage van de burgers. Fundamentalisten houden zich in Nederland in de marge op, of ze zonderen zich af", aldus Peper (1999: 4). Aldus ontstaan enerzijds gesloten gemeenschappen waarin mensen zich terugtrekken teneinde bepaalde doelstellingen te bereiken, en anderzijds gemeenschappen die zich kenmerken door flexibiliteit, tijdelijkheid en dynamiek, de zogenoemde lichte gemeenschappen: "Geen gemeenschappen in de traditionele zin met bloedbanden of gedeeld geloof, maar eenheden georganiseerd op minder traditionele noemers" (Duyvendak en Hurenkamp, 2004: 219). De Franse socioloog Maffesoli spreekt hier van het ontstaan van tribes of neo tribes – lichte verbanden tussen mensen die zich tijdelijk en gedeeltelijk met elkaar identificeren (Maffesoli, 1996).

Een en ander heeft zijn weerslag op de sociale structuur van de samenleving als geheel. De interactie tussen sociale praktijken van verschillende gemeenschappen vindt in belangrijke mate plaats in de openbare ruimte. De wijze waarop dergelijke interacties verlopen, maakt het verschil tussen een samenleving die gekenmerkt wordt door sociale binding tussen de verschillende gelederen, en een gefragmenteerde samenleving die bestaat uit een optelsom van gemeenschappen die in het beste geval langs elkaar heen leven en in het slechtste geval elkaar voortdurend bestrijden. Berting (2002) signaleert, onder invloed van de globalisering, een ontwikkeling in de richting van een gefragmenteerde samenleving:

"Een samenleving die is georganiseerd als een geheel van elkaar min of meer uitsluitende collectiviteiten, ook al vertonen vele van die collectiviteiten een zekere openheid naar de buitenwereld, wordt logischerwijze vooral gekenmerkt door het nastreven van de eigen belangen door de betreffende collectiviteiten, niet door een gericht zijn op het bevorderen

van het gemeenschappelijke belang van de samenleving als geheel (Berting, 2002: 60)."

Berting waarschuwt voor de verzwakking van de internationale positie van Nederland als gevolg van deze ontwikkeling. Hier ligt een belangrijke legitimering voor overheidshandelen op het snijvlak van ruimtelijke en sociale structuren. Tegelijkertijd wordt die ontwikkeling gekenmerkt door het inboeten aan betekenissen van traditionele 'dikke' instituties, zoals de kerk, de democratische staat, het parlement en de natiestaat (Zijderveld, 2000). Volgens Zijderveld verdwijnen instituties als zodanig niet, maar veranderen zij van karakter: er komen flexibele netwerken voor in de plaats, die op hun beurt onderhevig zijn aan vormen van institutionalisering. Bestaande instituties worden dunner, netwerken dikker, en daarmee wordt het verschil tussen netwerken en instituties minder relevant, aldus Zijderveld. Onverwachte affiniteiten tussen verschillende flexibele netwerken brengen ook onverwachte, en wellicht ook onbedoelde gevolgen met zich mee. Waar Zijderveld echter spreekt van het ontstaan van een grenzeloze wereld, wordt deze gedachte door Engbersen gerelativeerd. Daartoe maakt hij gebruik van het zogenoemde 'groep-raster-model' van de antropologe Douglas (1996). Douglas veronderstelt dat voor het oplossen van fundamentele problemen van het samenleven slechts een beperkt aantal levenswijzen of culturen is aan te wijzen. Zij onderscheidt daartoe twee kern-variabelen van sociale organisatie. Grid verwijst naar de mate waarin activiteiten van mensen worden gereguleerd door middel van externe voorschriften: 'rules which relate one person to others' (Douglas, 1970). Group refereert aan de mate van sociale cohesie van een groep mensen: 'the experience of a bounded social unit' (Douglas, 1970). Kruising van beide variabelen levert vier (ideaal)typen van sociale organisatie op, die op hun beurt samenhangen met verschillende visies op de wereld, te weten: een hiërarchische, een individualistische, een fatalistische en een egalitaire visie. Elke visie gaat gepaard met bepaalde angsten en gepercipieerde bedreigingen. Zo hangt de wijze waarop een groep of samenleving is georganiseerd volgens Douglas samen met de bedreigingen die mensen waarnemen (Douglas en Wildavsky, 1982).

Wanneer de wijdere samenleving wordt beschouwd als constructief en ondersteunend, dan zullen mensen zich gemakkelijk onderwerpen aan een zekere hiërarchie, en bepaalde regels en machtsbronnen accepteren. Wordt de samenleving echter gezien als grillig en onbetrouwbaar, dan bestaat de kans dat mensen zich onverschillig afwenden of zich terugtrekken in een gemeenschap waarbij de invloed van buitenaf zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Kortom, uiteenlopende vormen van samenleving en organisatie veronderstellen elkaar. Deze visie wordt bevestigd in de literatuur over nieuwe sociale bewegingen waarin wordt gesteld dat die vooral een reactie vormen op ongewenste ontwikkelingen in de samenleving.

Nieuwe sociale bewegingen en opbouwprocessen in de samenleving

Sociale bewegingen zijn volgens Duyvendak et al. (1992) te omschrijven als: '(….) een samenhangende reeks van gebeurtenissen geproduceerd in interactie met tegenstanders en gedragen door een netwerk van actoren met politieke doelen die hierbij hoofdzakelijk gebruik maken

van niet-institutionele middelen'. In deze omschrijving wordt het procesmatige karakter van sociale bewegingen benadrukt. Tegelijkertijd laat de omschrijving zien dat dergelijke bewegingen ontstaan in interactie met 'andersdenkenden'. Dit sluit aan bij de grondgedachte van de typologie van Douglas.

Van der Heijden (2000) spreekt van nieuwe sociale bewegingen die een reactie vormen op structurele veranderingen die westerse maatschappijen sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog hebben doorgemaakt. Deze bewegingen worden 'nieuw' genoemd omdat zij:

- Niet primair gericht zijn op het behartigen van materiële belangen, maar op het verwezenlijken van postmaterialistische waarden zoals zelfontplooiing, medezeggenschap of behoud van de natuur;
- Niet behoren tot de traditionele arbeidersklasse, maar eerder tot de nieuwe middenklasse;
- Een onconventionele wijze van organisatie en besluitvorming hanteren: niet hiërarchisch, maar via decentraal georganiseerde netwerken;
- Wantrouwen koesteren tegen de gevestigde, institutionele politiek en tegen de staat;
- Zich bedienen van nieuwe, onconventionele actievormen;
- Niet alleen gericht zijn op het realiseren van maatschappelijke doelen, maar ook op het ontwikkelen van een eigen, nieuwe identiteit; zowel individueel als collectief.

Hoe meer territoriale decentralisatie, hoe geringer de horizontale concentratie van de staatsmacht, hoe opener het kiesstelsel en hoe meer direct-democratische procedures er bestaan, des te groter is het aantal plaatsen in het politieke systeem waarop nieuwe sociale bewegingen zich zullen organiseren en hun eisen naar voren kunnen brengen. Daarnaast zijn er vele 'doe-het-zelf'-protesteerders die zich in hun maatschappijkritiek nauwelijks met eisen tot het politieke systeem richten (Poldervaart, 2002:11).
Het is op theoretische gronden niet a priori te verwachten dat nieuwe sociale bewegingen zodanig gesloten zullen zijn dat ze gaan leiden tot een verzameling van los van elkaar staande collectieven, waar Berting voor waarschuwt. Wel komt duidelijk het belang naar voren van hoe de samenleving zich ertegenover opstelt. Zoals hierboven is uiteengezet, zal een grillige of vijandige houding leiden tot meer geslotenheid en wellicht tot doorschietende zelfsturing.

Grenzen van participatief bestuur als wegbereider voor zelforganisatie

Ook in de praktijk van het participatief bestuur liggen kiemen voor terugtrekking en zelforganisatie. Zo kan effectieve besluitvorming lang uitblijven en zelfs bewust worden uitgesteld (Trommel, 2002). Scharpf (1997) spreekt zoals eerder gezegd over de 'schaduw van hiërarchie'. Het uiteindelijke beslissingsrecht dient dus in handen van de overheid te blijven. Van een overheid wordt immers verwacht dat ze de uiteindelijke verantwoordelijkheid neemt in naam van de burgers, als representant van de burgers. En waar de verantwoordelijkheid ligt, hoort ook zeggenschap, of anders gezegd: wie verantwoordelijkheid neemt, moet ook beslissingen kunnen nemen. Hier raken we een teer punt. Want met de nadruk op interactieve beleidsvorming, participatie en netwerksturing,

waarbij uitgegaan wordt van interactie en onderhandeling tussen belanghebbenden die in principe een gelijke machtspositie hebben, en waar geroepen wordt om een faciliterende overheid, ontstaan op zijn minst onduidelijkheden en dreigt de overheid een belangrijke machtsbron, namelijk het uiteindelijke beslissingsrecht, uit handen te geven.
Het resultaat is dat de macht bij derden komt te liggen, ergens verstopt in de netwerken van belanghebbenden die rondom een beleidsprobleem bestaan. Zo dringen zich voorbeelden op van machtige projectontwikkelaars die gemeentes overrulen, in principe gewoon hun gang kunnen gaan en overal veel te dure huizen bouwen. Daarnaast kent participatief of onderhandelend bestuur het probleem dat onwelgevallige, maar ook minder capabele en minder georganiseerde groepen mensen worden uitgesloten. Tellen we de liberaliseringtrend hierbij op, dan komen we tot de voorstelling van een samenleving als bestaande uit twee categorieën mensen: zij die in staat zijn te leven in een marktgeoriënteerde samenleving en zij die dat niet zijn (Berting, 2002: 47). Participatief bestuur kan deze tweedeling niet opheffen.

Daarnaast mogen we niet onderschatten wat er gebeurt buiten de orde van de maatschappij, al dan niet binnen gedoogzones. Recente cijfers laten zien dat in de Verenigde Staten minstens elf miljoen illegalen verblijven en in Europa vijf miljoen (Van Krieken, 2002). Uiteraard liggen hier allerlei mogelijkheden voor het ondergraven van collectieve afspraken en het ontstaan van gesloten gemeenschappen met eigen normen en regels.

Op basis van deze theoretische overwegingen kunnen we concluderen dat er in de samenleving van vandaag volop ruimte lijkt voor het ontstaan van nieuwe sociale bewegingen. Deze bewegingen kunnen toenadering zoeken tot overheden en andere instituties, en proberen om zeggenschap te krijgen in besluitvormingsprocessen. Maar evenzogoed kunnen zij zich afwenden van bestaande instituties en autonomie zoeken en vinden in afzondering en geslotenheid. Eerder constateerden we dat het met name deze groepen zijn die voor het zoeken naar nieuwe concepten voor ruimtegebruik interessant zijn. De laatste decennia hebben sociologen en antropologen steeds meer oog gekregen voor de hoeken en stegen van de sociale ruimte, de 'restjes ongeregeld' en de betekenis die deze voor de samenleving hebben. Zoals Hüsken en De Jonge stellen: 'Juist de gebieden waar regelgeving te wensen overlaat of nog onvoldoende ontwikkeld is, bieden aanknopingspunten voor inzicht in de maatschappelijke ordening. In de tussenruimtes van formele structuren wordt, alle negatieve zaken ten spijt, dikwijls de basis gelegd voor de ontwikkeling van nieuwe samenlevingsvormen, het opzoeken en verleggen van grenzen, en het zoeken van oplossingen voor sociale problemen waarvoor bestaande kaders tekortschieten. Ze vormen onbedoeld een experimenteer- of speelruimte waaraan naar behoefte ideeën en praktijken ontleend kunnen worden' (Hüsken en De jonge, 2005: 7-8). De theorie suggereert echter dat ook dergelijke bewegingen opereren in wisselwerking met de institutionele omgeving. Met andere woorden: ook in die institutionele omgeving, waar de overheid uiteraard een belangrijk deel van uitmaakt, moeten aanknopingspunten worden gezocht om ontwikkelingen die met betrekking tot zelforganisatie en ruimtegebruik hoe dan ook plaatsvinden, ten positieve aan te wenden.

Al met al laten zowel de theorie als praktijkervaringen van particulier initiatief en zelforganisatie zien dat er hele andere ordeningsmechanismen blijken te bestaan dan die via de op kaart gezette beleidsconcepten, die vervolgens worden geïmplementeerd met beleidsinstrumentarium. Daarmee sluit de theorie aan bij de praktijkvoorbeelden die we in het vorige hoofdstuk hebben besproken. Sociale structuren leiden tot ruimtelijke structuren en andersom; als die elkaar kruisbestuiven, zouden we kunnen spreken van een sociaal ruimtelijk vlechtwerk. Om te komen tot zinvolle concepten moet zowel ruimtelijk onderzoek als sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar organisatievormen van mensen alsmede de beweegredenen daartoe worden uitgevoerd en effectief worden geïntegreerd.

7. Besluit: nieuwe aandachtspunten voor beleid en experiment

'Schemerzones en schaduwzijden' is de titel van een bundel opstellen over ambiguïteit in samenlevingen die onlangs is verschenen en waar we eerder naar verwezen (Hüsken en De Jonge, 2005). Sociologen en antropologen hebben in deze bundel geschreven over tal van terreinen van de samenleving die zich laten karakteriseren als overgangs- of grensgebieden, tussenruimtes of schemerzones. Het zijn domeinen waar mensen vrijwel ongestoord door regelgeving en toezicht van hogerhand, vrij spel hebben en eigen regels ontwikkelen en hanteren. Deze domeinen zijn niet alleen van belang omdat ze inherent zijn aan elke vorm van samenleven, maar vooral omdat we met name in de tussenruimtes van formele structuren de kiemen kunnen vinden voor verandering.

In dit essay hebben we laten zien dat ruimtelijke ordening ook gezien kan worden als het resultaat van de wijze waarop groepen mensen zich organiseren, en van de wijze waarop deze vormen van zelforganisaties zich verhouden tot elkaar en tot de overheid. Erkenning van dit uitgangspunt is de kern van een noodzakelijke paradigmawisseling waarmee richting wordt gegeven aan de ontwikkeling van nieuwe ordeningsconcepten, passend in de actualiteit. De maatschappij ontwikkelt zich in een richting waarin zelforganisatie belangrijk wordt. Meer of minder expliciet worden burgers uitgenodigd om zelf het heft in handen te nemen, maar zij lopen daarbij aan tegen oude reflexen, culturen en structuren. Het resultaat is een vicieuze cirkel die moet worden doorbroken. Met het oog hierop bespreken we tot slot achtereenvolgens een viertal belangrijke, onderling sterk samenhangende aandachtspunten voor politiek, beleid, praktijk en onderzoek, te weten:

1 De kunst van het loslaten, ofwel: de dagelijkse praktijk als experiment
2 Van instituties naar burgerinitiatief

3 Nieuwe rollen van overheden
4 De integratie van sociale en ruimtelijke componenten in praktijk, beleid en onderzoek

Ad 1 De kunst van het loslaten, ofwel: de dagelijkse praktijk als experiment

In dit essay zijn we ervan uitgegaan dat het de overheid zal lukken om de regeldichtheid in de ruimtelijke ordening en het gebruik van de ruimte af te bouwen. In de zoektocht naar andere machtsconstellaties, waarin de orde in de ruimte tot stand komt door de interactie tussen groepen van zichzelf organiserende burgers en private investeerders, willen we pleiten voor meer experimenteerruimte. Het instrument van de actio popularis kan juist gebruikt worden om een nieuw systeem van counterfading powers te krijgen. In plaats van afgeschaft, moest het juist geactualiseerd worden. Omgevingsbewuste burgers corrigeren en beïnvloeden dan de initiatieven van ondernemende groepen, zonder interventie van de overheid.

De praktijk laat nu al zien dat er een tegenbeweging op gang komt, waarbij nieuwe regels ontstaan buiten de overheid om. De praktijk laat ook zien dat ruimteconflicten door betrokkenen zelf worden opgelost en dat er nieuwe kansen worden gesignaleerd door groepen gelijkgestemden om zich de ruimte toe te eigenen ofwel in te richten conform hun idealen. Het is te verwachten dat deze vormen van zelforganisatie belangrijker worden als de overheid zich verder terugtrekt en er wordt gedund in het woud van de regelgeving. Het is in deze tijd ten principale onverstandig om regels te hebben die niet kunnen worden gehandhaafd – een euvel dat zich nog steeds veel voordoet.

Voor de overheid komt het aan op de kunst van het loslaten, kijken naar wat er gebeurt en ingrijpen en bijsturen als dat nodig blijkt. De volgende vragen zijn daarbij leidend: welke burgerinitiatieven stellen zich wel, en welke niet tot taak om te zorgen voor publieke belangen? Welke zaken hebben centrale aansturing nodig en welke kunnen worden overgelaten aan burgers, al dan niet in samenwerking met lagere overheden?
Hoe houden gemeenschappen al dan niet verbinding met de overheid en met de rest van de samenleving? En welke burgers dreigen buiten de boot te vallen? Kortom, de dagelijkse praktijk, in al haar complexiteit, fungeert als experiment.

Ad 2 Van instituties naar burgerinitiatief

Het maatschappelijke middenveld, bestaande uit zichtbare instituties, loopt aan tegen een faillissement. Daarvoor in de plaats ontstaan nieuwe gemeenschappen waarbij mensen zich aansluiten teneinde hun belangen veilig te stellen. Het zijn gemeenschappen die variëren van uitermate rigide en gesloten, tot zeer flexibel, tijdelijk en open – de zogenoemde lichte gemeenschappen. De consequenties van het eroderen van het maatschappelijke middenveld en de reactie daarop zijn echter nog niet verwerkt in de wijze waarop we met ruimte en ruimtelijk initiatief omgaan.

Meer algemeen bevinden we ons in een proces waarin wordt toegewerkt naar een nieuwe bestuursstijl die gekenmerkt wordt door een verschuiving van government naar governance. Government verwijst naar de

formele instituties van de staat en hun monopolie over rechtmatige, dwingende macht. Governance betekent een verandering in de inhoud van bestuur, verwijzend naar een nieuw proces van besturen, of de nieuwe methode waarmee de maatschappij bestuurd wordt. Volgens Hajer et al (2004) betekent een verschuiving van government naar governance dat er in toenemende mate sprake is van een op samenwerking gerichte stijl van besturing, waarbij staat, markt en civil society-actoren deelnemen binnen een verscheidenheid van netwerken. In de ruimtelijke ordening betekent dit een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Dit proces wordt mede vormgegeven middels de Nota Ruimte en de voorgenomen nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening.

Duidelijk is dat de methodologie van ontwikkelingsplanologie niet is uitgekristalliseerd en nog voor een belangrijk deel leunt op bestaande, veronderstelde instituties. Ook vanuit dit perspectief dringen zich de vragen op. Zo is het vooralsnog onduidelijk wat de gevolgen van een omvorming van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie zal betekenen voor de positie van burgers in planprocessen, of daarbuiten. Wat zullen burgers doen om hun belangen en positie veilig te stellen en te realiseren? Hoe wordt in het proces zorg gedragen voor algemene en publieke belangen? Nemen de motieven van en mogelijkheden voor burgers om hindermacht uit te oefenen nu toe of af? En ook: wat heeft het nog voor zin om telkens te vergaderen met instituties waarvan de vertegenwoordigende functie is weggeërodeerd? Daarmee wordt de schijn opgehouden alsof instituties er nog toe doen. Absolute uitspraken hierover zijn natuurlijk niet gewenst, maar het komt toch te vaak voor dat instituties het zicht op de mogelijkheden van burgerinitiatief eerder vertroebelen dan dat ze het bevorderen. We willen ervoor pleiten dat in beginsel elk burgerinitiatief dat voortkomt uit gemeenschapszin wordt gezien en behandeld als een innovatie. En innovaties moet je koesteren – dat zijn bloemen in de knop. Het afschaffen van een overdaad aan regels is een goede zaak, die kan worden gevolgd door het afschaffen van een overdaad aan lege instituties.

Ad 3 Nieuwe rollen van overheden

De vraag wat de nieuwe rol van de overheid moet worden en op welke wijze zij de kwaliteit van de ruimte gaat bewaken, doemt levensgroot op. De praktijk van wat zich in de publieke ruimtes afspeelt laat zien dat marktwerking vooralsnog vooral tot aftakeling van collectieve ruimtes leidt en dat de zwaksten worden verbannen naar gedoogzones. In het verleden hebben we met woonwagenkampen en Hells Angels ervaren dat gedoogbeleid vooral het ontstaan van gesloten gemeenschappen tot gevolg heeft, die met eigen doelen en regels de wet stellen. Het kan niet de bedoeling zijn dat de samenleving van de toekomst is opgebouwd uit een reeks van vrijstaten met eigen wetten en regels die elkaar in het beste geval tolereren en in het slechtste geval proberen uit te roeien. Er moet op worden toegezien dat zichzelf organiserende gemeenschappen een verbinding houden met de overheid en met de rest van de samenleving. De overheid moet dus wel degelijk interveniëren, maar moet dat wel doen met minder geld, minder macht en minder regels.

Daarbij moet de overheid erop toezien dat zij met name in publiek-private samenwerkingsverbanden helder is over randvoorwaarden,

taken en rollen – dit om (vermeend) opportunisme en daarmee verlies van geloofwaardigheid te voorkomen. Tegelijkertijd kunnen we ons bijvoorbeeld afvragen of het de provincies zal lukken om het toetsen van plannen goed te combineren met het ontwikkelen ervan. Ontstaat er dan meer vrijheid op gemeentelijk niveau? Zal de werkwijze om Basiskwaliteit via jurisprudentie ingevuld te krijgen, gaan lukken vanuit deze dubbelrol?

We hebben geconstateerd dat innovatie voor een belangrijk deel buiten de formele orde gestalte krijgt. Krachten aldaar moeten dan ook worden gekend en erkend. Het zijn de activiteiten en strevingen van mensen die het voertuig vormen waarmee de ruimte kwalitatief op een hoog peil kan worden gehouden of gebracht. Deze activiteiten en strevingen moeten de ruimte krijgen. Als een gemeenschap vervolgens taken oppakt die voorheen tot het domein van de overheid behoorden, dan moet daar iets tegenover worden geplaatst om ook andere burgers en organisaties aan te zetten tot zelfredzaamheid. Als burgers bijvoorbeeld het onderhoud van hun omgeving ter hand nemen, kan worden gedacht aan belastingverlaging voor deze mensen. Meer algemeen zou de overheid ruimte kunnen bieden aan initiatieven die ontstaan als reactie op het beëindigen van de zorgsamenleving. Buitenplaatsen en vrijkomende boerderijen zijn bij uitstek plekken waar nieuwe sociale verbanden kunnen ontstaan. In plaats van er inspecteurs op af te sturen, zou de overheid dergelijke bewegingen moeten stimuleren met kennis en vrijheid. Ze zouden gezien en behandeld moeten worden als experimenten van niet-institutionele innovatiepraktijkcentra. De trefkans tussen zelfredzame groepen en uitgelezen plekken kan worden vergroot met een speciale vorm van makelaardij, om aldus de slagingskans van experimenten te verhogen.

Alles bij elkaar moeten de taken en rollen van overheden in de praktijk duidelijk worden, waarbij het vooral gaat om het ontwikkelen en bewaken van centrale ontwerpopgaven en het betrekken van marginale burgers. Het wordt hoog tijd dat de overheid haar positie helder maakt, haar macht aanwendt in gebieden waar dat nodig is, en ruimte biedt op plaatsen waar dat tot meerwaarde kan leiden. Het is een rommeltje geworden in het Huis van Thorbecke, want iedereen snuffelt in kamers op verdiepingen waar ze niet wonen. Sterke overheidsinterventies zijn nodig voor de nationale belangen in de ruimtelijke hoofdstructuur: polderen leidt hier vooral tot verwarring over macht en tot grijsheid in ontwikkelingen. Overheidsinterventies zijn ook nodig in de schemerzones, maar dan om het experiment hier ruimte te bieden en ervoor te zorgen dat een van haar instituten niet direct het licht uitdoet.

Ad 4 De integratie van sociale en ruimtelijke componenten in praktijk, beleid en onderzoek

Zowel experimenten als te ontwikkelen sturingsmodellen moeten worden geformuleerd op het snijvlak van sociale en fysieke ordening. Daarbij moeten we voor ogen houden dat sturingsmodellen niet zelden uiterst normatief van aard zijn. Bij het ontwikkelen van een nieuw sturingsmodel voor ruimtelijke ordening is het belangrijk uit te gaan van hoe mensen zich gedragen en niet hoe zij zich zouden moeten gedragen teneinde een vooraf gesteld doel te kunnen bereiken.
Meer concreet moet een sturingsmodel gebaseerd zijn op reële ideeën

over hoe mensen omgaan met bijvoorbeeld onzekerheid, macht en verantwoordelijkheid, vooral in onbekende situaties waarin zij direct betrokken zijn en zich bedreigd voelen. Met het oog op het ontwikkelen van nieuwe ruimtelijke concepten is de integratie van ruimtelijk en sociaal-wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot de inrichting en het gebruik van de ruimte dan ook absoluut noodzakelijk. Niet alleen conclusies maar ook vraagstellingen moeten worden afgestemd en geïntegreerd. Zo zou kunnen worden geëxperimenteerd met een praktijkcasus waarin een relatie wordt gelegd tussen de socialisatie van een groep mensen en de hoeveelheid ruimte die zij krijgen. Hoe socialer mensen zich opstellen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de buitenwereld, hoe meer ruimte zij krijgen.

De praktijk laat zien dat mensen over het algemeen graag bereid zijn om mee te denken over mogelijke oplossingen waarin niet alleen verschillende belangen zijn verdisconteerd, maar ook fysieke ordening en sociale ordening worden verenigd. Het is daarom raadzaam om direct betrokkenen in een dergelijke situatie het probleem voor te leggen en hen meteen uit te nodigen om mee te denken. Daarmee wordt een goede basis gelegd voor een constructieve relatie gedurende het veranderingsproces. Bovendien krijgen onverwachte, creatieve mogelijkheden hiermee een reële kans, op het juiste moment in het proces. Passend bij de gewenste paradigmawisseling gaan we er immers van uit dat individuen en groepen in de samenleving de aanknopingspunten vormen voor ruimtelijk beleid.

Door de ruimtelijke resultaten van experimenten te koppelen aan sociaal-wetenschappelijke inzichten in (zelf)organisatie van mensen in een veranderende omgeving, moet een vernieuwde sturingsbenadering worden opgezet, gericht op het ontwikkelen van beleid dat ruimte biedt aan zelforganisatie en dat toch effectief is voor het werken aan de centrale ruimtelijke ontwerpopgaven. Daarbij zullen vormen van hiërarchische sturing en netwerksturing zinvol moeten worden gecombineerd. Een gezonde mix van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie waarbij een heldere, geïntegreerde visie op ruimtegebruik op effectieve wijze wordt gekoppeld aan een diversiteit aan burgerinitiatieven, zou wel eens veel betere resultaten kunnen opleveren dan het enkelvoudige model van de ontwikkelingsplanologie. We pleiten hier voor een nieuwe cascobenadering. In het planologisch proces en op de plankaarten is het heel best mogelijk om ruimtes te reserveren voor zelforganisatie binnen een casco van nationaal belangrijke structuren. Inkadering van die ruimtes moet gebeuren met kennis over de wisselwerking tussen ruimtelijke en sociale structuren, en vanuit een sociaal ruimtelijk programma.

Referenties

Aarts, M.N.C. (1998). Een kwestie van natuur. Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid. Wageningen, Wageningen UR, dissertatie.

Arendt, H. (2004). Over revolutie. Amsterdam, Uitgeverij Atlas.

Berting, J. (2002). Over de ideologie van de globalisering, collectieve identiteiten en de kwaliteit van de democratie in Nederland. In: Van de Braak, H. en T. Bevers (red.) De waarde van instituties. Essays voor Anton Zijderveld. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Bovens, M. e.a. (1995). De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting.

Breek, P. en F. de Graad (2001). Laat 1000 vrijplaatsen bloeien: een onderzoek naar vrijplaatsen in Amsterdam. Amsterdam, Vrijruimte.

Dam, R., van, J. Eshuis, N. Aarts en R. During (2005). Closed Communities. Een verkennend onderzoek naar geslotenheid van gemeenschappen in Nederland. Wageningen, Wageningen UR.

Douglas, M. (1970). Natural Symbols; Explorations in Cosmology. London, The Cresset Press.

Douglas, M. and A. Wildavsky (1982). Risk and Culture; an Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers. Berkeley, University of California Press.

Duyvendak J.W., H.A. van der Heijden, R. Koopmans en L.Wijmans (1992). Tussen verbeelding en Macht; 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland. Amsterdam, Sua.

Duyvendak, J.W. & M. Hurenkamp, 2004. Kiezen voor de kudde: Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid. Jaarboek van het Tijdschrift voor de Sociale Sector.

Engelsdorp Gastelaars, R., van (1996). Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein; collectief ervaren binding op laag niveau in Nederland. In: Derksen, W. en W. Salet (1996) (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur, Den Haag, SDU.
Floor, L. en I. Salverda (te verschijnen). Nieuwe sociaal-economische bewegingen in het landelijke gebied (werktitel). Wageningen UR.
Foucault, M. (1976). Over andere ruimten. In: Heynen e.a. (red) (2001). Dat is architectuur. Sleutelteksten uit de twintigste eeuw. Rotterdam, Uitgeverij 010, pp. 391-396.
Giddens, A. (1984). The constitution of society: Outline of the theory of structuration. Cambridge, Polity Press.
Gunsteren, H., van (1994). Culturen van besturen. Amsterdam, Boom.
Hajer, M. en A. Reijnsdorp (2001). In search of new public domain; analysis and strategy. Rotterdam: NAi Publishers.
Hajer, M., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004). Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. Bilthoven, RIVM.
Hajer, M. en W. Zonneveld (2000). Spatial Planning in the Network Society – Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands. In: European Planning Studies, Vol. 8, No. 3, pp. 337-356.
Heijden, H.A., van der (2000). Tussen aanpassing en verzet. Milieubeweging en milieudiscours. Utrecht, Ambo.
Hüsken, F. & H. de Jonge (red.). Schemerzones & schaduwzijden. Opstellen over ambiguïteit in samenlevingen. Nijmegen, Roelants.
Krieken, P., van (2002). De samenleving, de illegaal en de tegenstroom. Het gedogen als negatieve normering. In: Oenen, G., van (red.) (2002). Ongeregelde orde. Gedogen en de omgang met wilde praktijken. Amsterdam, Boom, pp. 170-192.
Lieshout, M. en N. Aarts (2005). 'Buiten gebeurt het!', perspectieven van jongeren en immigranten op openbare ruimtes in Nederland. Wageningen, Wageningen UR.
Maffesoli, M. (1996). The time of the tribes. The decline of individualism in mass society. London, Sage.
Müller. T. (2002). De warme stad: betrokkenheid bij het publieke domein. Utrecht, Van Arkel.
Oenen, G., van (red.) (2002). Ongeregelde orde. Gedogen en de omgang met wilde praktijken. Amsterdam, Boom.
Oenen, G., van (2002). Het surplus van de illegaliteit. Amsterdam, Uitgeverij de Balie.
Peper, B. (1999). Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving. Www.NRC.nl/Den Haag/Documenten/Peper.html.
Peper, B. (2002). Een dolend land. Over de politieke architectuur van Nederland. Amsterdam, De Bezige Bij.
Pleijte, M., R. Groot en H. Kroon (2005). Ruimtelijke interpretaties van liberalisering. Een verkennend onderzoek naar het verleggen, vervagen en wegvallen van grenzen in de ruimtelijke planning en inrichting van Nederland. Wageningen, Alterra.
Ploeg, R., van der, en C. Veenemans (red.) (2001). De burger als spin in het web.

Poldervaart, S. (red.) (2002). Leven volgens je idealen. De andere politieken van huidige sociale bewegingen in Nederland. Amsterdam, Aksant.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). Verschil in de verzorgingsstaat; over schaarste in de publieke sector. Den Haag, SDU.

Ruimtelijk Planbureau (2004). Ontwikkelingsplanologie. Rotterdam, NAi Publishers.

Ravesteyn, N. van, en D. Evers (2004). Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial developments in the Netherlands. Rotterdam, NAi Publishers.

Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. In: Hanf en Scharpf (eds) (1078). Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control. London, Sage, pp. 345-370.

Scharpf, F.W. (1997). Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research. West View Press, 1997.

Silver Creek Country Club, a gated golf course community in California, © Brian Rose (www.brianrose.com).

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (1998). Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering. Rijswijk/Den Haag, SCP/ Elsevier bedrijfsinformatie.

Trommel, W. (2002). Gedogen of niet: is dat wel de kwestie? Over bestuurlijke vernieuwing en omgang met regels. In: Oenen, G., van (red.) (2002). Ongeregelde orde. Gedogen en de omgang met wilde praktijken. Amsterdam, Boom, pp. 143-170.