

Plannen vanuit ideeën

Plannen vanuit ideeën

De waarde van vier gebiedsbenaderingen in ruimtelijke planning

Anneke Vonk Noordegraaf

Alterra-Rapport 776

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003

REFERAAT

Anneke Vonk Noordegraaf, 2003. *Plannen vanuit ideeën; De waarde van vier gebiedsbenaderingen in ruimtelijke planning*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-Rapport 776. 121 blz. 13 fig.; 3 tab.; 38 ref.

Met dit onderzoek zijn vier benaderingen op de ruimtelijke inrichting van gebieden inzichtelijk gemaakt en hun toepassingsmogelijkheden verkend. Om de vier gebiedsbenaderingen inhoudelijk inzichtelijk te maken is één overkoepelend begrippenkader geïntroduceerd. De beschrijving van de vier verschillende gebiedsbenaderingen aan de hand van dit ene begrippenkader biedt de mogelijkheid de gebiedsbenaderingen met elkaar te vergelijken. Om de toepassingsmogelijkheden te verkennen zijn de vier gebiedsbenaderingen vervolgens kritisch beschouwd vanuit omgevingsplanning. Deze vorm van planning gaat bij het zoeken naar oplossingen voor ruimtelijke vraagstukken uit van een combinatie van drie kenmerken. Er is geanalyseerd of de vier gebiedsbenaderingen van waarde kunnen zijn in het komen tot een oplossing voor ruimtelijke vraagstukken, die gerekend kan worden tot omgevingsplanning. Daartoe is gekeken of deze combinatie van kenmerken ook eigen is aan de vier gebiedsbenaderingen. Aan de hand van deze analyse zijn uitspraken gedaan over de toepassingsmogelijkheden van de vier gebiedsbenaderingen.

Trefwoorden: benaderingen, ruimtelijke ordening, omgevingsvraagstukken, omgevingsplanning, planning, plan-concepten, ruimte

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €25,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-Rapport 776. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2003 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

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

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

Inhoud

Woord vooraf	9
Samenvatting	11
1 Inleiding	15
1.1 Probleemanalyse	15
1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	18
1.3 Leeswijzer	18
2 Theorie	19
2.1 Definitie en kenmerken van omgevingsplanning	19
2.2 Planconcepten binnen omgevingsplanning	21
2.2.1 Analytisch kader	22
2.3 Waarde in omgevingsplanning	26
3 Methodologie	27
3.1 Onderzoeksstrategie	27
3.2 Onderzoeksmethode	29
4 De Lagenbenadering	31
4.1 Beschrijving	31
4.1.1 Achtergrond	31
4.1.2 Visie	33
4.1.3 Methode	34
4.1.4 Product	34
4.1.5 Randvoorwaarden	35
4.1.6 Ervaringen	35
4.2 Analyse	36
4.2.1 Gebiedsgerichtheid	36
4.2.2 Integraliteit	37
4.2.3 Proces	37
4.3 Conclusie	40
5 De Strategie van de twee netwerken	43
5.1 Beschrijving	43
5.1.1 Achtergrond	43

5.1.2	Visie	45
5.1.3	Methode	46
5.1.4	Product	49
5.1.5	Randvoorwaarden	49
5.1.6	Ervaringen	49
5.2	Analyse	51
5.2.1	Gebiedsgerichtheid	51
5.2.2	Integraliteit	52
5.2.3	Proces	53
5.3	Conclusie	54
6	Dualistische plattelandsvisie	55
6.1	Beschrijving	55
6.1.1	Achtergrond	55
6.1.2	Visie	57
6.1.3	Methode	60
6.1.4	Product	63
6.1.5	Randvoorwaarden	63
6.1.6	Ervaringen	63
6.2	Analyse	64
6.2.1	Gebiedsgerichtheid	64
6.2.2	Integraliteit	65
6.2.3	Proces	66
6.3	Conclusie	66
7	De Watersysteembenadering	67
7.1	Beschrijving	67
7.1.1	Achtergrond	67
7.1.2	Visie	68
7.1.3	Methode	70
7.1.4	Product	72
7.1.5	Randvoorwaarden	73
7.1.6	Ervaringen	73
7.2	Analyse	74
7.2.1	Gebiedsgerichtheid	74
7.2.2	Integraliteit	74
7.2.3	Proces	75
7.3	Conclusie	77
8	Gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning	79
8.1	Waarde van afzonderlijke gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning	79
8.2	Waarde van combinatie van gebiedsbenaderingen voor omgevingsplanning	82

8.2.1 Combinatiemogelijkheden van gebiedsbenaderingen ‘in theorie’	82
8.2.2 Combinatiemogelijkheden van gebiedsbenaderingen door onderzoekers	85
8.2.3 Conclusie	87
8.3 Algemene conclusies bij de hoofdvraag	88
8.4 Aanbevelingen	90
9 Evaluatie	93
Literatuur	95
Bijlagen	
1. Deelnemers aan het experiment	99
2. Lijst van respondenten en topiclijst voor het interview	101
3. Integraal Regionaal Ecologisch Model	103
4. Methodische stappen bij de Dualistische plattelandsvisie	105
5. Methodische stappen bij de Watersysteembenadering	113
6. Presentaties van de toepassing op het studiegebied	117
7. Vijf begrippen gedefinieerd door respondenten	119

Woord vooraf

Dit onderzoek vormt de afronding van mijn opleiding Sociale Geografie en Planologie aan de Universiteit van Utrecht. Voor dit afstudeeronderzoek heb ik een jaar stage mogen lopen bij het onderzoeksinstituut Alterra in Wageningen. Tijdens deze stage mocht ik meelopen in een project waarbij onderzoekers hun verschillende eigen visies op de ruimtelijke inrichting met elkaar deelden. Dit project leverde kleurrijke ervaringen op als basis voor dit onderzoek en vormde een interessante afsluiting van mijn studie.

Met het afronden van dit afstudeeronderzoek komt ook een einde aan mijn stage bij Alterra. De stage gaf mij de mogelijkheid veel interessante mensen te leren kennen, binnen en buiten het instituut. Een jaar lang hoorde ik bij het team 'Dynamiek Ruimtegebruik'. Ik heb in deze tijd veel geleerd, maar het was vooral ook een heel gezellig jaar. Met mijn afstudeerstage bij Alterra heb ik een beetje 'Wageningen' mee kunnen nemen in mijn studie en mijn studententijd. Dat is voor mij zeer waardevol geweest.

Bij Alterra ben ik in het onderzoek begeleid door Tia Hermans en vanuit de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen in Utrecht door Willem Buunk. Beide begeleiders dank ik bij deze voor hun opbouwende commentaar en hun ondersteunende vertrouwen tijdens dit onderzoek. Verder wil ik alle mensen bedanken die mij in het afgelopen jaar hebben ondersteund in het komen tot dit eindresultaat. In de eerste plaats mijn ouders, voor hun grenzeloos vertrouwen in de goede afloop. Ook wil ik graag het team Dynamiek Ruimtegebruik bedanken, in het bijzonder Wim Meulenkamp en Willem Rienks voor het doorlezen van mijn scriptie en hun aanbevelingen bij de afronding. Zij waren van onmisbare morele steun tijdens het onderzoeksproces. Verder dank ik Karel Hulstein voor het ter beschikking stellen van drie van zijn mooie illustraties bij het project SEO-Ruimtelijke Visies. Deze illustraties sieren de omslag van mijn scriptie.

Ik besluit met een woord van dank aan de personen die hun medewerking hebben verleend aan de interviews bij dit onderzoek. Deze interviews vormden zeer inspirerende gesprekken en duurden daardoor in alle gevallen langer dan van tevoren was afgesproken. Desondanks werd ik steeds zeer hartelijk ontvangen. Ik hoop dat het lezen van deze scriptie aan hen en andere geïnteresseerden inspiratie biedt voor verdere ontwikkeling van hun ideeën en hun visies op de ruimte.

Anneke Vonk Noordegraaf
Augustus 2003

Samenvatting

Bij het onderzoeksinstituut Alterra zijn in de loop der tijd door verschillende afdelingen visies ontwikkeld op de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied. Om deze verschillende visies gemeengoed te maken binnen het onderzoeksinstituut is het project “SEO-Ruimtelijke Visies” opgestart. Het belangrijkste doel van dit project is deelnemers zo goed mogelijk kennis te laten nemen van elkaars ruimtelijke visies. Voor het project zijn vier visies geselecteerd: de Lagenbenadering, de Strategie van de twee netwerken, de Dualistische plattelandvisie en de Watersysteembenadering. Hier volgt voor de duidelijkheid een korte typering per visie:

De **Lagenbenadering** beschouwt de fysieke ruimte als opgebouwd uit drie lagen: de ondergrond, de netwerklaag en de occupatielaag. Deze lagen behoren volgens deze gebiedsbenadering verschillende gewichten te krijgen bij beslissingen over de ruimtelijke inrichting van een gebied. Zo hebben inrichtingsmaatregelen in de onderste laag, de bodem, bijvoorbeeld altijd voorrang voor ingrepen in de daarboven liggende lagen.

De **Strategie van de twee netwerken** ziet een gebied als opgebouwd uit verschillende netwerken. Twee van deze netwerken, het infrastructuurnetwerk en het waternetwerk worden als bepalend beschouwd voor de ontwikkeling van een gebied als geheel. Om ruimtelijke vraagstukken in een gebied op te lossen worden ruimtegebruikende functies gezoneerd rond deze twee netwerken. Volgens deze gebiedsbenadering kan tot een duurzame oplossing worden gekomen van milieu- en ruimtelijke ordeningsvraagstukken door verkeer- en waterstromen goed en milieuvriendelijk te organiseren.

De **Dualistische plattelandvisie** ziet een aantal kwaliteiten van het landelijk gebied, zoals rust en ruimte, in gevaar komen bij het huidige beheer van de ruimtelijke orde. De uitbreiding van verstedelijking en andere functies die deze kwaliteiten kunnen schaden, moet volgens deze gebiedsbenadering in goede banen worden geleid. Daarvoor wordt onderscheid gemaakt in twee soorten ruimtegebruikende functies. Deze twee soorten functies krijgen ruimte in gescheiden zones, zodat ze functies van de andere soort niet kunnen schaden en binnen de eigen zones elkaar beter kunnen versterken. Met deze ‘Dualistische Ordening’ kunnen de kwaliteiten van het platteland behouden blijven.

De **Watersysteembenadering** staat voor het benaderen van ruimtelijke vraagstukken vanuit de eisen van watersystemen. Dit houdt in dat kwaliteit, kwantiteit en de stroomrichtingen van water bepalend worden geacht voor mogelijkheden voor andere ruimtegebruikende functies. Bij dit normatieve uitgangspunt is een methode ontwikkeld (de methode ‘Waterwijs’), waarmee de effecten van veranderingen in de ruimtelijke inrichting op het watersysteem inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Daarnaast geeft deze methode aan hoe een gebied het beste ingericht kan worden om

specifieke doelen van verschillende actoren op een ‘watervriendelijke’ en voordelige manier te kunnen realiseren.

Bij de voorbereiding van het project kwam de vraag op hoe deze vier visies te plaatsen zijn in de huidige planningspraktijk. Daarvoor is kort gekeken naar de naoorlogse ontwikkeling van ruimtelijke planning. Hierin komt naar voren dat beleidsvelden zich in de loop van de zeventiger jaren apart hebben ontwikkeld tot sterke sectoren, met eigen omvattend beleid ten aanzien van de ruimtelijke inrichting. Dit heeft ertoe geleid deze beleidsvelden tegelijkertijd van toepassing werden op een aantal ruimtelijke vraagstukken in de huidige planningspraktijk. Het gaat dan om complexere vraagstukken, die om locatie- of regio-afhankelijke oplossingen vragen, en waarbij meerdere belanghebbende partijen een sterke rol innemen. De overheid heeft hierin een minder machtige positie dan voorheen, zij is actor temidden van de andere actoren. Bij deze vraagstukken valt geen afdoende oplossing te verwachten op basis van afzonderlijke sectorale inspanningen. De planvormen waarmee wordt geprobeerd een oplossing te bieden voor deze complexe ruimtelijke vraagstukken worden geschaard onder het begrip ‘omgevingsplanning’. Een korte rondgang bij onderzoekers die met de vier visies werken, geeft de indruk dat deze visies kenmerken gemeenschappelijk hebben, die ook tot omgevingsplanning te rekenen zijn.

Tegen deze achtergrond is dit afstudeeronderzoek gestart. Het heeft als doel het verkrijgen van inzicht in de inhoud en de toepassingsmogelijkheden van de vier gebiedsbenaderingen. Dit doel is op twee manieren ingekaderd. Het gaat over de vier gebiedsbenaderingen zoals ze naar voren zijn gekomen in het hiervoor geschetste project. Daarnaast is ervoor gekozen de vier verschillende gebiedsbenaderingen vanuit één invalshoek (omgevingsplanning) te bekijken, om ze met elkaar te kunnen vergelijken. Deze randvoorwaarden bij de doelstelling resulteren concreet in de volgende onderzoeksvraag:

‘Kunnen de vier geselecteerde gebiedsbenaderingen afzonderlijk of in gecombineerde vorm van waarde zijn in omgevingsplanning?’

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden wordt ingegaan op de volgende deelvragen:

1. *Waarom moet een gebiedsbenadering voldoen om van waarde te kunnen zijn in omgevingsplanning?*
2. *Kunnen de gebiedsbenaderingen afzonderlijk van waarde zijn in omgevingsplanning?*
3. *Welke combinaties van de gebiedsbenaderingen kunnen van waarde zijn in omgevingsplanning?*

Voor het beantwoorden van deze deelvragen is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals documentenanalyse, participerende observatie en interviews. Het SEO-project Ruimtelijke Visies maakt als experiment deel uit van de empirische onderbouwing van de conclusies bij de onderzoeksvraag.

Waarom moet een gebiedsbenadering voldoen om van waarde te kunnen zijn in omgevingsplanning?

Onder omgevingsplanning wordt verstaan: 'een wijze van planning die erop is gericht de sectorale beleidsvelden die wij traditioneel in Nederland kennen en gebruiken te doorbreken, om sectoroverstijgende dan wel geïntegreerde bestuurlijke afwegingen te kunnen maken voor een concreet aangegeven deel van de fysieke leefomgeving' (De Roo 2001, p. 12). Met een *waarde* in omgevingsplanning wordt in dit onderzoek bedoeld op het bijdragen aan een oplossing van de ruimtelijke vraagstukken waar omgevingsplanning voor staat. De kenmerken waaraan gebiedsbenaderingen in dit onderzoek geacht worden te voldoen om een rol te kunnen spelen in omgevingsplanning hebben betrekking op de onderscheidende kenmerken van deze soort planning. In een ideaaltypisch planproces bij omgevingsplanning wordt getracht tot sectoroverstijging te komen door uit te gaan van de volgende drie kenmerken:

1. Gebiedsgerichte aanpak

Een gebied met een specifiek karakter, en met een complex problemenpakket, wordt als een geheel aangepakt. De vier gebiedsbenaderingen kunnen van waarde zijn als zij bij de beschouwing van de ruimte uitgaan van een afgebakende ruimtelijke eenheid op een lokaal tot regionaal schaalniveau.

2. Streven naar integraliteit

Het komen tot integratie van verschillende beleidsvelden vereist een evenwichtige aandacht voor verschillende ruimtegebruikende functies in het planproces op alle schaalniveaus. Integraliteit wordt in dit onderzoek begrepen als het streven al deze mogelijke functies zoveel mogelijk in onderling verband en met gelijke gewichten in een plan op te nemen. Als de gebiedsbenadering duidelijk ruimte biedt aan deze vorm van integraliteit, kan deze van waarde zijn voor omgevingsplanning.

3. Proces

Het planproces om te komen tot een omgevingsplan kenmerkt zich door interactiviteit met actoren in een vroeg stadium en wordt gezien als een leerproces. Het slagen van interactieve planvorming hangt af van de gerichtheid van actoren en kennisdragers op de inbreng en het verknopen van hun verschillende ideeën, aspecten en gezichtspunten in het planproces. De gebiedsbenadering kan in dit proces van waarde zijn als ook vanuit deze benadering gedacht wordt vanuit een interactieve aanpak in een proces en als ruimte wordt geboden aan een leerproces.

De vier onderzoeksobjecten worden in de literatuur niet met eenduidige termen gedefinieerd. Om een gelijkwaardige analyse van de vier onderzoeksobjecten mogelijk te maken is in dit onderzoek een analytisch kader geïntroduceerd. De onderzoeksobjecten zijn geanalyseerd als *gebiedsbenaderingen*. Een gebiedsbenadering is een samenstel van achterliggende *normatieve uitgangspunten*, een daaruit voortkomende *visie* en een *methode* om de visie in de inrichting van de ruimte tot uiting te brengen.

Voor het beantwoorden van de deelvragen zijn de vier gebiedsbenaderingen eerst beschreven aan de hand van het analytisch kader en vervolgens zijn ze kritisch beschouwd vanuit de drie kenmerken van omgevingsplanning.

Kunnen de gebiedsbenaderingen afzonderlijk van waarde zijn in omgevingsplanning?

Op basis van de onderzoeksuitkomsten is geconcludeerd dat de gebiedsbenaderingen qua gebiedsgerichtheid alle vier van waarde kunnen zijn in omgevingsplanning. Verder komt bij het proces-kenmerk naar voren dat ze afzonderlijk eventueel van waarde kunnen zijn in de vorm van analyse-instrumenten ter ondersteuning van de beginfase van het planproces. De waarde van de gebiedsbenaderingen als analyse-instrument wordt echter teniet gedaan door twee beperkingen van de gebiedsbenaderingen. In de eerste plaats hebben ze alle vier weinig tot geen aandacht voor het verdere planproces. Een tweede belangrijk knelpunt ligt bij het als tweede genoemde kenmerk van omgevingsplanning: de inhoudelijke integraliteit. De gebiedsbenaderingen hanteren sectorale invalshoeken bij het zoeken naar oplossingen voor inrichtingsvraagstukken. Deze invalshoeken zijn te beperkend om te komen tot integraliteit als basis voor sectoroverstijging bij het oplossen van ruimtelijke vraagstukken in omgevingsplanning.

Welke combinaties van de gebiedsbenaderingen kunnen van waarde zijn in omgevingsplanning?

Op basis van dit onderzoek kunnen geen eenduidige conclusies getrokken worden over de waarde van de gebiedsbenaderingen in gecombineerde vorm voor omgevingsplanning. Er zijn wel overeenkomsten gevonden die een basis lijken te vormen voor combinatie. De gebiedsbenaderingen zijn alle vier goed uitgewerkt als analyse-instrument. Deze overeenkomst komt naar voren als een mogelijkheid om te komen tot een combinatie van gebiedsbenaderingen die wellicht een meerwaarde kan bieden ten opzichte van de afzonderlijke toepassing van gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning. In het experiment blijkt echter dat de wetenschappelijke discipline en de opleiding van de gebruiker bepalend zijn voor de combinatiemogelijkheden van de gebiedsbenaderingen. Deze individuele achterliggende kennisvelden, in de vorm van frames en daarmee verbonden jargon en de persoonlijke houding, bepalen de manier waarop de gebiedsbenaderingen worden gebruikt en het slagen van mogelijke combinaties van gebiedsbenaderingen. De waarde van de afzonderlijke en eventueel gecombineerde gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning is uiteindelijk vooral afhankelijk van de gebruikers zelf.

Kunnen de vier geselecteerde gebiedsbenaderingen afzonderlijk of in gecombineerde vorm van waarde zijn in omgevingsplanning?

De gebiedsbenaderingen kunnen vooral interessant zijn als analyse-instrument, maar de beperkte functionele invalshoek en het ontbreken van aandacht voor de proceskant van planning maken dat ze in deze vorm niet van waarde kunnen zijn in het oplossen van complexe ruimtelijke vraagstukken in het kader van omgevingsplanning. Een duidelijke waarde van de toepassing van de gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning is met dit onderzoek niet aangetoond.

1 Inleiding

1.1 Probleemanalyse

Ruimtelijke visies

Vanuit verschillende wetenschappelijke kennisdisciplines houden onderzoekers zich bezig met ruimtelijke inrichting van stad en land. Een aantal van de onderzoeksinstituten die op dit gebied werkzaam waren, hebben zich in 2000 samengevoegd tot een nieuw onderzoeksinstituut, onder de naam Alterra. Dit nieuwe onderzoeksinstituut vormt een onderdeel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Met deze fusie is kennis vanuit verschillende onderzoeksdisciplines bij elkaar gebracht. De kennis van de verschillende onderzoeksinstituten is echter nog niet geheel samengesmolten tot één efficiënt gedeelde 'kennispool' van Alterra; de onderzoeksmethoden van de verschillende disciplines zijn nog onvoldoende op elkaar afgestemd om complexe vraagstukken te kunnen oplossen. Men ziet de noodzaak het proces van kennisuitwisseling te versnellen, om zo sneller te komen tot eendracht binnen de organisatie en om een eendrachtig optreden naar buiten mogelijk te maken. Daarom wordt al vanaf de oprichting binnen Alterra gewerkt aan onderzoeksprojecten in het kader van zogenaamde Strategische Expertise Ontwikkeling (SEO).

Binnen Alterra bestaan meerdere visies op hoe met de ruimtelijke inrichting zou moeten worden omgegaan. Om deze verschillende visies gemeengoed te maken binnen het onderzoeksinstituut is het project "SEO-Ruimtelijke Visies" opgestart. Het belangrijkste doel van dit project is deelnemers zo goed mogelijk kennis te laten nemen van elkaars ruimtelijke visies. Voor het project zijn vier visies geselecteerd, die als overeenkomst hebben dat ze toepasbaar zijn op regionale schaal. Daarnaast wordt verwacht dat deze visies op bepaalde inhoudelijke punten en in bepaalde mate gecombineerd kunnen worden. Deze twee eigenschappen vergemakkelijken, naar verwachting, de kennisuitwisseling tussen de gebruikers.

Het gaat om de volgende vier visies:

- Lagenbenadering
- Strategie van de twee netwerken
- Dualistische plattelandsvisie
- Watersysteembenadering

Ruimtelijke planning

Bij de voorbereiding van het project kwam de vraag op hoe de vier visies te plaatsen zijn in de huidige planningpraktijk. Daarvoor is het nuttig een stap terug te doen in de ontwikkeling van planning en te kijken hoe tot de huidige vormen van planning is gekomen. In de na-oorlogse ontwikkeling van planning in Nederland kunnen een aantal periodes worden onderscheiden, waarin de planning werd gekenmerkt door specifieke aan die periode gebonden eigenschappen. Deze periodes worden hier kort geschetst.

Tot de jaren vijftig was sprake van zogenaamde eindtoestandplanning. Deze vorm van planning bood functionele, technische oplossingen voor de problemen op dat moment. Het uitgangspunt hierbij was dat de samenleving zich volgens bepaalde regelmatigheden geleidelijk en consistent ontwikkelt. Daarom konden de toekomstige ruimtelijke behoeften van deze samenleving door middel van wetenschappelijk onderzoek inzichtelijk worden gemaakt. De resultaten van zulke vooronderzoeken werden verwerkt tot een masterplan. Dit masterplan schetste de ideale toekomstige stedelijke inrichting, de eindtoestand van de toekomstige stad, en vormde de basis voor overheidsoptreden (Wissink, 2000, p. 82).

In de jaren zestig wordt deze functionele invalshoek niet langer beschouwd als de enige goede weg. Er komt oog voor ruimtelijke kwaliteit. Ook wordt het beleid meer visionair: beleid dient niet alleen problemen te beslechten, maar ook ruimtelijke wensbeelden te genereren om beleid een toekomstgericht accent te kunnen geven (Oosterhof, 2000, p.11). De ruimtelijke vraagstukken worden complexer. In antwoord daarop wordt het beleid meer gedifferentieerd, en wordt het meer gericht op landsdelen. Ondanks deze uitbouw blijft de overheid functioneel werken. Het ruimtelijk beleid blijft sturend van karakter.

In deze periode komt het systeemfunctionele planningbegrip op in de planningstheorie. Planning wordt niet langer gezien als een met een specifieke problematiek verbonden wetenschappelijke activiteit, maar als een algemeen toepasbare besluitvormingsmethode. Er ontwikkelt zich een planningstheorie die algemene kennis levert voor het ingrijpen van de overheid. De planologische aandacht voor de systeemtheorie valt samen met de in de jaren zeventig opkomende aandacht voor mathematische modelbouw. Planning wordt daarbij verengd tot het toepassen van optimalisatie- en evaluatietechnieken.

De uitbouw van de organiserende overheid in de jaren zestig en zeventig kreeg vorm aan de hand van de uitgangspunten van deze systeemtheorie (Wissink, 2000, p. 86). Men ging op alle beleidsvelden de systematiek van het systeemfunctionele planningbegrip toepassen. Dit leidde tot een ingewikkeld stelsel van deelplanningen. Het waterbeleid ontwikkelde zich tot een beleidsveld met een eigen brede kijk op de leefomgeving. Het milieubeleid kreeg in deze periode een meer structureel karakter, op basis van normbeleid dat kaderstellend werd voor ruimtelijke ontwikkeling. Dit milieubeleid groeide in korte tijd uit tot een volwaardige beleidssector. De ruimtelijke ordening legde de nadruk op de ontwikkeling van de ruimte. Als gevolg van de toenemende beleidsdiversificatie werd naast de inrichting ook het beheer en de bescherming van alles wat zich in die ruimte bevindt van belang. Naast de bestemming 'an sich' (site) ging ook de omstandigheid die zich op de bestemming voordoet (situation) meespelen bij het maken van beleidskeuzes. Het ging niet alleen meer om ruimte als een in te vullen grootte (Oosterhof, 2000, p. 12).

Met de toenemende maatschappelijke complexiteit en het groeiende aantal overheidsregelingen kwam de samenhang tussen de deelplanningen in het gedrang. Er ontstond 'verkokering' van de verschillende beleidssectoren. De aard van maatschappelijke problemen sloot steeds minder aan bij het nationaal georiënteerde planningstelsel. De maatschappij bleek hierdoor steeds moeilijker centraal te plannen. De financiële crisis aan het einde van de jaren zeventig en de groeiende werkloosheid versterkten de problemen. De 'maakbare' samenleving bleek een utopie.

In reactie daarop veranderde het denken over overheidsplanning in de jaren tachtig ingrijpend. Tot dan toe werd verondersteld dat de overheid de maatschappelijke werkelijkheid kon sturen, als stond ze daarbuiten. Dit wordt vanaf dan niet meer als vanzelfsprekend beschouwd. De overheid wordt verondersteld midden in de maatschappelijke werkelijkheid te staan. Deze verandering in het denken over sturing wordt ook wel getypeerd in termen van een ontwikkeling van government naar governance (Hidding, 2002, p. 134). Government staat daarbij voor de klassieke benadering van overheidssturing, met de overheid in de rol van maatschappelijk sturingscentrum. Governance duidt op de vervlechting van overheidssturing met sturing vanuit andere maatschappelijke domeinen. Er worden afhankelijkheidsrelaties erkend tussen overheid, markt en maatschappelijke organisaties. De overheid wordt beschouwd als een actor, te midden van actoren met eigen doelstellingen, handelingsstrategieën en hulpbronnen.

Tegelijkertijd zijn zowel het water- als het milieubeleid geleidelijk steeds meer facetten van het ruimtelijk omgevingsbeleid gaan bedienen. Daarbij vindt zowel in het water- als in het milieubeleid een verschuiving plaats van het sterk kaderstellende en brongerichte beleid naar een gebiedsgerichte aanpak. Deze ontwikkeling sluit aan bij de ontwikkelingen in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het heeft ertoe geleid dat deze drie beleidsvelden op een aantal ruimtelijke vraagstukken tegelijkertijd van toepassing zijn geworden. Het gaat dan om complexere vraagstukken, die om locatie- of regio-afhankelijke oplossingen vragen, en waarbij meerdere belanghebbende partijen een bepalende rol spelen. Daarnaast gaat het niet meer alleen om fysische vraagstukken, er moeten ook maatschappelijke kwesties mee worden genomen in de benadering van deze ruimtelijke problemen. Dit zijn vraagstukken waarbij geen afdoende oplossing te verwachten valt op basis van afzonderlijke sectorale inspanningen. De planvormen waarmee wordt geprobeerd een oplossing te bieden voor deze complexe ruimtelijke vraagstukken worden ook wel geschaard onder het begrip 'omgevingsplanning' (Oosterhof, 2000).

Met de geschetste ontwikkelingen in het achterhoofd is ter oriëntatie gekeken welke plaats de vier geselecteerde visies innemen in deze ontwikkeling. Een korte rondgang bij onderzoekers die met de vier visies werken, geeft de indruk dat in deze visies uitgegaan wordt van een brede oriëntatie op ruimtegebruikende functies. Daarbij komen in ieder geval onderwerpen aan bod die te scharen zijn onder ruimtelijke ordeningsbeleid, en onderwerpen uit het milieubeleid en uit het waterbeleid. Ook komt in de visies een streven tot uiting naar een interactieve aanpak bij de planvorming, op een regionale schaal. Met deze eigenschappen lijken de visies vooral aan te sluiten bij de laatste ontwikkeling naar omgevingsplanning.

Deze constatering roept verschillende vragen op. Wat voor rol kunnen de gebiedsbenaderingen bijvoorbeeld spelen in het oplossen van de geschetste complexe vraagstukken? Draagt het toepassen van de gebiedsbenaderingen in processen van omgevingsplanning bij aan het komen tot een adequaat omgevingsplan? Kortom: kunnen de visies ook echt van waarde zijn in omgevingsplanning?

1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel het verkrijgen van inzicht in de inhoud en de toepassingsmogelijkheden van de vier gebiedsbenaderingen in de huidige planningspraktijk. Dit doel is op twee manieren ingekaderd. In de eerste plaats gaat het over gebiedsbenaderingen zoals ze naar voren zijn gekomen in het in de inleiding geschetste project. In de tweede plaats is er voor gekozen de vier verschillende gebiedsbenaderingen vanuit één invalshoek te bekijken. De vier gebiedsbenaderingen worden beschouwd vanuit hun mogelijke waarde voor omgevingsplanning, omdat ze kenmerken van deze soort planning gemeenschappelijk lijken te hebben.

Om uitspraken te kunnen doen over de toepasbaarheid van de gebiedsbenaderingen in de planningspraktijk wordt met dit onderzoek antwoord gegeven op de onderzoeksvraag:

‘Kunnen de vier geselecteerde gebiedsbenaderingen afzonderlijk of in gecombineerde vorm van waarde zijn in omgevingsplanning?’

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden wordt ingegaan op de volgende deelvragen:

1. *Waarom moet een gebiedsbenadering voldoen om van waarde te kunnen zijn in omgevingsplanning?*
Wat wordt verstaan onder het begrip waarde? Wat wordt verstaan onder het begrip gebiedsbenadering?
2. *Kunnen de gebiedsbenaderingen afzonderlijk van waarde zijn in omgevingsplanning?*
Aan welke gestelde kenmerken van omgevingsplanning voldoen de gebiedsbenaderingen afzonderlijk?
3. *Welke combinaties van de gebiedsbenaderingen kunnen van waarde zijn in omgevingsplanning?*
Van welke overeenkomsten tussen de gebiedsbenaderingen kan theoretisch verwacht worden dat zij een basis zouden kunnen vormen voor combinatie van de gebiedsbenaderingen? Wordt deze verwachting ondersteund door de toepassing van de gebiedsbenadering in de praktijk?

1.3 Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk wordt meteen de eerste deelvraag beantwoord. In dit hoofdstuk wordt een theoretisch perspectief en analytisch kader aangedragen om inzicht te geven in gehanteerde begrippen bij het beschrijven en analyseren van de vier gebiedsbenaderingen. *Hoofdstuk drie* geeft een overzicht van de methodologie die is toegepast om tot de onderzoeksresultaten te komen. In de *hoofdstukken vier tot en met zeven* worden de vier gebiedsbenaderingen achtereenvolgens afzonderlijk besproken aan de hand van het gegeven analytisch kader en wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag. In *hoofdstuk acht* wordt eerst samenvattend teruggekomen op de conclusies bij de tweede deelvraag. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag. Dit hoofdstuk besluit met een algemeen concluderend antwoord op de vraagstelling bij dit onderzoek en bijbehorende aanbevelingen voor verder onderzoek. Het onderzoeksverslag is afgerond met een evaluatie van het onderzoeksproces in *hoofdstuk negen*.

2 Theorie

In dit hoofdstuk wordt een aantal begrippen uitgewerkt die samen het theoretisch kader vormen bij de onderzoeksvraag. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op omgevingsplanning en de kenmerken die daar in dit onderzoek aan worden verbonden. Vervolgens wordt een analytisch kader aangedragen waarmee het begrip 'gebiedsbenedering' inhoudelijk nader uiteengezet kan worden om een beeld te krijgen van mogelijke bijdragen in omgevingsplanning. Het hoofdstuk sluit af met een uiteenzetting van het begrip 'waarde' zoals dat gebruikt wordt in dit onderzoek.

2.1 Definitie en kenmerken van omgevingsplanning

Onder omgevingsplanning wordt verstaan: 'een wijze van planning die erop is gericht de sectorale beleidsvelden die wij traditioneel in Nederland kennen en gebruiken te doorbreken, om sectoroverstijgende dan wel geïntegreerde bestuurlijke afwegingen te kunnen maken voor een concreet aangegeven deel van de fysieke leefomgeving' (De Roo 2001, p. 12). Binnen deze definitie worden geen kenmerken afgebakend waar planning aan moet voldoen alvorens de term omgevingsplanning mag worden gebruikt. Het gaat enkel om een gerichtheid op het mogelijk maken van sectoroverstijgende planvormingsprocessen. In de literatuur worden wel een aantal kenmerken onderscheiden als uiting van deze gerichtheid. Deze kenmerken zijn individueel ook van toepassing op andere vormen van planning, maar in combinatie kunnen ze geassocieerd worden met omgevingsplanning. Het zijn ideaaltypische kenmerken. Het gaat bij omgevingsplanning niet om het bereiken van 'volledige' integraliteit of interactie. Dat is in de praktijk onmogelijk en vaak ook onwenselijk. Maar het tegemoet komen in deze kenmerken wordt gezien als een mogelijkheid om te komen tot sectoroverstijgende planning. Voor dit onderzoek worden drie kenmerken onderscheiden:

1. *Gebiedsgerichte aanpak*

Met een 'concreet aangegeven deel van de ruimte' wordt bedoeld op de gebiedsgerichte aanpak bij omgevingsplanning. Een gebied met een specifiek karakter, en met een complex problemenpakket, wordt als een geheel aangepakt. In een stedelijke setting gaat het dan om gebieden in termen van buurt, wijk, stadsdeel of stad. In een landelijke setting gaat het om gebieden die het grondgebied van verschillende gemeentes beslaan. Door de probleemgerelateerde afbakening vallen gebieden vaak niet samen met bestuurlijke grenzen (Hidding, 2001, p. 27).

2. *Streven naar integraliteit*

'Integratie' is een sleutelwoord in omgevingsplanning. Omgevingsplanning is een containerbegrip dat in beginsel een groot aantal beleidsterreinen omvat; naast (oorspronkelijk) ruimtelijke ordening, milieu- en waterbeheer, valt te denken aan

het beleid voor natuur en landschap, verkeer en vervoer en infrastructuur, landbouw, landinrichting, ruimtelijk- economische ontwikkeling enz. (Hidding, 2001). Welke combinatie van beleidsterreinen in een concreet planproces meegenomen wordt, hangt af van de wijze waarop het omgevingsvraagstuk wordt gedefinieerd en van gehanteerde doelstellingen. Het integrale aspect heeft binnen de definitie betrekking op het streven naar ontkokering van beleidssectoren. Het komen tot integratie van meerdere beleidsvelden vereist een evenwichtige aandacht voor verschillende ruimtegebruikende functies in het planproces op alle schaalniveaus. Integraliteit wordt in dit onderzoek begrepen als het streven al deze mogelijke ruimtegebruiksfuncties zoveel mogelijk in onderling verband en met gelijke gewichten in een plan op te nemen.

3. *Proces*

In de huidige planningspraktijk wordt de overheid gezien als een partij tussen de andere partijen. Dit komt tot uiting in een streven naar een 'interactieve sturingsstrategie': sturing in een samenspel van publieke en private actoren. Het proces kenmerkt zich onder andere door pluriformiteit van actoren (het gaat om veel ongelijksoortige actoren, met eigen waarden, doelstellingen en belangen), en de interdependentie van actoren. Met name dit laatste aspect bindt de actoren tot een netwerk aanen; geen van de actoren is zelfstandig tot doelbereik in staat (Hidding, 2002, p. 136).

De kern van interactieve planvorming is telkens het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van derden bij het planning- en planvormingsproces (Spit, 2002). In enkele van de al opgestelde omgevingsplannen begint het planproces zelfs met het inventariseren van wensen van private actoren in het gebied.

Het motief voor interactie is in de eerste plaats terug te voeren op het streven naar effectiviteit en efficiëntie van beleid. Vanuit dit motief ligt de nadruk op versterking van het draagvlak voor het te voeren beleid en een soepel verloop van de uitvoering, onder andere door mogelijke bezwaren van betrokken partijen al in een vroeg stadium te onderkennen en te ondervangen. De interactie vindt in eerste instantie met name plaats tussen institutionele partijen als overheden en gevestigde maatschappelijke organisaties.

Daarnaast is er steeds meer aandacht voor het motief van 'inhoudelijke verrijking en vernieuwing van plan- en besluitvorming'. Waar dit motief voorop staat wordt een beroep gedaan op inbreng van dragers van uiteenlopende typen kennis; bijvoorbeeld wetenschappelijke kennis en kennis van ontwerpers, en praktische kennis van mensen uit de situatie (Hidding, 2002, p. 138). De vier gebiedsbenaderingen kunnen gezien worden als voorbeelden van dit soort typen kennis.

Het slagen van interactieve planvorming hangt af van de gerichtheid van actoren en andere kennisdragere op de inbreng en het verknopen van hun verschillende ideeën, aspecten en gezichtspunten in het planproces.

De complexe aard van de vraagstukken op het gebied van omgevingsplanning zet aan tot experimentele praktijken, waarbij nieuwe plan- en inrichtingsconcepten, sturingconcepten en vormen van procesarchitectuur worden beproefd. Omgevingsplanning is in die zin te karakteriseren als een leerproces, waarbij de

verschillende fases in het proces cyclisch worden doorlopen. Met deze cyclische benadering krijgen actoren gaande het planningproces meer inzicht, niet alleen in hun eigen probleemsituatie, maar ook in die van anderen, door het steeds terugkeren van onderzoek en overleg. Daarmee neemt de kans op wederzijds begrip en een gezamenlijk gedragen oplossing – die meer is dan de som der delen – toe (Hidding, 2002, p. 136).

Ervaring in omgevingsplanning

De eerste 'integrale' gebiedsgerichte projecten die onder de noemer omgevingsplanning vallen, zijn eind jaren tachtig, begin jaren negentig voortgekomen uit 'van hogerhand' opgestelde beleidsconcepten. De bekendste van deze projecten zijn de ROM-projecten en de WCL-projecten. In de ROM-projecten ('Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid') komen het milieu- en ruimtelijke beleid in verschillende gebiedsgebonden en over Nederland verspreide vraagstukken bij elkaar. De WCL-projecten ('Waardevolle Cultuurlandschappen') zijn opgezet om waardevol geachte landschappen, waarbij verschillende ruimtelijke functies aanwezig zijn en zo mogelijk samenvallen, en waarbij diverse partijen betrokken zijn, te behouden en te ontwikkelen. Op provinciaal niveau zijn verschillende Provinciale Omgevingsplannen (POP) opgesteld, waarin tenminste de sectorale plannen voor ruimtelijke ordening, waterhuishouding en milieubeheer zijn samengevoegd. Dan is er nog een grote groep aan herinrichtingprojecten, waarin wordt uitgedragen dat een louter sectorale aanpak die ten dienste staat van een enkele functie, in het bijzonder de landbouw, niet meer van deze tijd is. Deze groep heeft een duidelijke vertegenwoordiger in de reconstructieplannen. Deze plannen moeten een integrale, gebiedsgerichte oplossing bieden voor de problematiek in de landbouwconcentratiegebieden op de zandgronden. Onder andere door de gunstige voorbeeldwerking van deze groepen projecten neemt het aantal integrale, gebiedsgerichte initiatieven toe (Oosterhof, 2000).

2.2 Planconcepten binnen omgevingsplanning

In de vorige paragraaf werd bij de bespreking van het proceskenmerk al naar voren gebracht dat in experimentele projecten met verschillende vormen van kennis wordt geëxperimenteerd om te leren hoe een tot een goed omgevingsplan kan worden gekomen. In deze projecten wordt een behoefte gesignaleerd aan nieuwe landschappelijke structuren, geënt op meervoudig ruimtegebruik en op de geomorfologische en hydrologische opbouw van gebieden (Hidding, 2002). Vanuit verschillende beleids- en wetenschapsvelden zijn visies, concepten en methoden ontwikkeld of ontstaan, die claimen in deze behoefte te kunnen voorzien. De vier onderzoeksobjecten kunnen ook in deze termen worden begrepen.

In de literatuur worden deze vormen van kennis vaak gedefinieerd als ruimtelijke planconcepten. Zonneveld geeft daarvan de volgende definitie: 'een ruimtelijk planconcept geeft in kernachtige vorm, via woord en ook via beeld, uitdrukking aan de wijze waarop een planactor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting, alsmede de aard van de interventies die noodzakelijk worden geacht' (Zonneveld, 1991). Planconcepten hebben volgens de auteur in de ruimtelijke

planning een intermediaire positie in een spectrum met aan de ene kant doelstellingen en probleemstellingen en aan de andere kant instrumenten en maatregelen. In zijn analyse gaat Zonneveld er vanuit dat deze elementen altijd in *meer of mindere* mate zijn terug te vinden in de inhoud van ruimtelijke planconcepten; hij bakent de elementen niet verder af. In dit onderzoek is een meer uitgewerkt begrip nodig om te achterhalen of de planconcepten tegemoet komen in de geschetste kenmerken van omgevingsplanning. Daarom wordt de analyse in tegenstelling tot bij Zonneveld niet ingezet vanuit het omvattende begrip 'planconcept', maar juist vanuit de elementen waaruit dit omvattende begrip is opgebouwd.

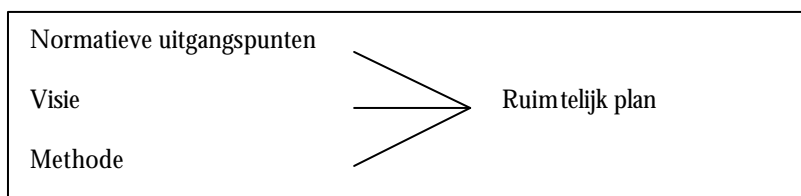
Naast het bezwaar van de brede definitie van het begrip, is ook het hanteren van de term 'concept' niet wenselijk binnen dit onderzoek. Zonneveld gebruikt deze term in zijn hoofdbegrip 'ruimtelijk planconcept', maar het woord 'concept' wordt in de vier onderzoeksobjecten ook gebruikt met andere betekenissen (zie ter illustratie ook bijlage 6). Het hanteren van dit begrip kan daardoor tot verwarring leiden bij het beschrijven en analyseren van de vier onderzoeksobjecten.

Naar aanleiding van deze twee argumenten is ervoor gekozen de vier onderzoeksobjecten in dit onderzoek te definiëren met een eigen begrip: 'gebiedsbenederingen'. Dit begrip wordt gebruikt als overkoepelende term voor een verzameling van drie elementen: normatieve uitgangspunten, een visie, en een methode waarmee deze visie in de praktijk tot uitdrukking kan worden gebracht. Het begrip is in de volgende paragraaf uitgewerkt. Het vormt onderdeel van een analytisch kader dat in dit onderzoek wordt gebruikt om tot een adequate beschrijving en analyse te komen van de vier onderzoeksobjecten.

2.2.1 Analytisch kader

Het analytisch kader wordt gebruikt om de vier verschillende gebiedsbenederingen inzichtelijk te maken. De vier verschillende gebiedsbenederingen worden beschreven en geanalyseerd met behulp van eenzelfde begrippenkader. Dit biedt de mogelijkheid de gebiedsbenederingen met elkaar te vergelijken.

Een gebiedsbenedering wordt begrepen als een samenstel van normatieve uitgangspunten, een visie en een toepassingsmethode, op basis waarvan een ruimtelijk plan tot stand kan worden gebracht.



Figuur 2.1: Schematische opbouw van een gebiedsbenedering

Elementen van de vier gebiedsbenederingen kunnen in meerdere hoedanigheden en op verschillende momenten in planvorming worden ingezet. In een gebiedsbenedering zijn de normatieve uitgangspunten, de visie en de methode niet perse

maximaal uitgewerkt. Een gebiedsbenadering kan bijvoorbeeld door middel van toepassing van de methode resulteren in een ruimtelijk plan, maar kan daar ook alleen in de vorm van achterliggende visie aan bijdragen (zie figuur 2.1). Volledigheid van de gebiedsbenadering is dus geen noodzakelijke voorwaarde voor toepassing van de gebiedsbenadering.

Kennis en waarden

Het ontstaan van gebiedsbenaderingen begint bij kennis. Kennis is op veel manieren te onderscheiden in verschillende kennissoorten. Zo kan disciplinair onderscheid gemaakt worden in alpha, bèta en gamma kennis. Een tweede onderscheid wordt wel gemaakt tussen enerzijds formele, wetenschappelijke kennis en anderzijds informele kennis. Informele kennis is praktische, situatiegebonden ervaringskennis (Visser, 2001). Combinatie van de beide soorten levert de volgende figuur op.

Tabel 2.1: Verschillende kennissoorten

	Formele kennis	Informele kennis
Alpha	Filosofie, theologie, taalwetenschap	Levensbeschouwing
Bèta	Bodemkunde, hydrologie, ecologie, teeltwetenschappen, technische wetenschappen	Kennis over de vruchtbaarheid eigen land, kennis van de omgeving/natuur e.d.
Gamma	Recht, planologie, sociologie, economie, psychologie, pedagogiek	Kennis van lokale (machts)verhoudingen en relaties, kennis van afzetmogelijkheden, kennis van mensen, gemeenschappen e.d.

Bron: Visser, 2001, p. 10.

Bij zowel de formele als de informele kennis is niet de juistheid of waarheid van die kennis van belang, maar het feit dat de actor zelf overtuigd is dat hij bepaalde kennis heeft.

Waarden hangen samen met de dieperliggende overtuigingen van individuen en hebben een zekere invloed op hun ideeën, kennis en handelingen (Visser, 2001). Uit deze waarden komen normen voort. Een waarde kan vele normen generen. Normen zijn specifiek, ze zijn aan tijd en plaats gebonden.

Normatieve uitgangspunten

Elke gebiedsbenadering is gebaseerd op normatieve uitgangspunten. Normatieve uitgangspunten vloeien voort uit waarden en kennis van individuen. Het zijn ideeën en percepties van de omgeving, die samen de grondslag vormen voor een visie. Dit kunnen ideeën zijn van een persoon of van een gemeenschap. In dit onderzoek worden de normatieve uitgangspunten geanalyseerd in de definitie van frames. Visser (2001) gebruikt in zijn onderzoek naar frames de definitie van Schön en Rein: “they are the underlying structures of belief, perception and appreciation of policy positions”. Frames bepalen binnen welke kaders verschijnselen worden geïnterpreteerd. Frames zijn de dieperliggende waarden en overtuigingen van mensen die van invloed kunnen zijn op hoe een actor tegenover bepaald beleid staat.

De frames van individuen zijn vaak gegrond in instituties die bepaalde frames steunen. Ze hebben een sociale functie in een gemeenschap. Deze sociale functie

geeft aan dat frames onder invloed van de omgeving gevormd worden; ze zijn niet aangeboren. Onderscheidende uitdrukkingen, taalgebruik, verhalen en gedragingen zijn aanwijzingen voor het behoren tot een bepaalde (frame)gemeenschap. Frames bepalen wat mensen zien als hun belang. Er kan sprake zijn van ontwikkeling in frames (Visser, 2001).

Het begrip normatieve uitgangspunten wordt in dit onderzoek verbonden met personen en groepen die hebben bijgedragen aan het ontstaan van de gebiedsbenadering in het algemeen, maar ook met individuen die de gebiedsbenaderingen gebruiken. De eerste groep normatieve uitgangspunten vormen de achtergrond bij de visie en worden ook als zodanig besproken. De tweede groep normatieve uitgangspunten is specifiek verbonden met individuele gebruikers en komt als zodanig aan bod hoofdstuk acht. Als het individu dat de gebiedsbenadering gebruikt ook de ontwerper is van de gebiedsbenadering als geheel, komen de normatieve uitgangspunten van het individu en de achtergrond van de gebiedsbenadering overeen.

Visie

De normatieve uitgangspunten kunnen meer concreet vertaald worden in een visie. Een visie is een geheel van opvattingen over hoe, in het kader van achterliggende normatieve uitgangspunten, de fysieke omgeving geordend moet worden. Concreet is de visie te herkennen als een verzameling normatieve regels, vaak vastgelegd in documenten. Deze verzameling beschrijft direct of indirect een aanpak om te komen tot een ruimtelijke (her)ordering in een gebied.

Deze herordering van een gebied betreft het zoeken van ruimte voor verschillende ongelijksoortige ruimtegebruikende functies. Voorbeelden zijn infrastructuur, bedrijven, natuur, landbouw, stedelijke bebouwing, water, maar ook abstractere functies zoals bijvoorbeeld rust, recreatie en milieu. In dit onderzoek wordt voor deze functies de term ruimtegebruiksfuncties gebruikt of gewoon functies. De gebiedsbenadering doet uitspraken over een wenselijke ordening van deze functies vanuit een normatieve achtergrond. Bij volledige toepassing van een gebiedsbenadering is de visie terug te zien in het uiteindelijke ruimtelijke plan.

Methode

In volledige benaderingen wordt een methode uitgewerkt om de visie in de planprocessen en planvorming tot uiting te laten komen. In dit onderzoek wordt een planproces beschouwd als opgebouwd uit in ieder geval de volgende drie stappen. Bij deze drie stappen komen de gebiedsbenaderingen op verschillende manier tot uiting.

3. analyse of verkenning

Hier gaat het in het algemeen meestal om het verkennen van de bestaande situatie en de ruimtelijke problemen waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Elke gebiedsbenadering heeft een eigen manier om tot een analyse van het gebied te komen. Ze maken gebruik van verschillende methoden, bijvoorbeeld gis-modellen, ontwerpende technieken of berekeningen. Afhankelijk van de visie krijgen verschillende gebiedsinhoudelijke onderwerpen in de analyse meer of minder aandacht. Een benadering met een 'stedelijke' invalshoek zal in de methode bij de analyse bijvoorbeeld minder aandacht besteden aan 'landelijke' functies.

2. *het ontwerp/planning*

In de ontwerpfase worden de mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde ruimtelijke problemen in planvorm vastgelegd. Deze fase behelst het neerleggen van de uitgangspunten van de gebiedsbenadering in beeldende vorm. De ontwerpfase wordt afgesloten met het vaststellen van het plan.

3. *de uitvoering*

De uitvoeringsfase behelst het realiseren van het tot stand gekomen plan.

De drie stappen in de methode zijn bij gebiedsbenaderingen vaak verder onderverdeeld in een meer gedetailleerd stappenplan.

Naast een *inhoudelijke* (welke onderwerpen) en *technische* (welke middelen) kant van de methode geeft de methode ook inzicht in de opvattingen van een benadering over *sturing* tijdens het planproces. Bij elk van de drie genoemde fasen kan onderscheiden worden welke groep actoren de fase leidt/uitvoert en wie erbij betrokken worden. In de methode komt naar voren hoe vanuit de gebiedsbenadering geredeneerd een bijdrage wordt geleverd in de verschillende stappen in een planproces. Ook is hierin terug te zien hoe verschillende in de visie aangereikte instrumenten in de planningpraktijk worden geïmplementeerd.

Bij de beschrijving en analyse van de gebiedsbenaderingen wordt ook gekeken naar een drietal aandachtspunten: product, randvoorwaarden en ervaring.

Product

Toepassing van de gebiedsbenadering resulteert in concrete producten die van verschillende aard kunnen zijn. Dit kan variëren van de begeleiding van het planproces door onderzoekers die de gebiedsbenadering hebben bedacht, een kaart of beeldend ontwerp met zonerings van het gebied, tot een concreet volledig plan. Het product vormt een concreet zichtbaar resultaat van de toepassing van de gebiedsbenadering.

Randvoorwaarden

De factoren die bepalend zijn voor de inzet worden aangeduid als randvoorwaarden. Bij deze randvoorwaarden kan gedacht worden aan een bepaald ruimtelijk, of bestuurlijk schaalniveau of de aan- of juist afwezigheid van bepaalde ruimtelijke functies. Daarnaast vragen de gebiedsbenaderingen verschillende soorten gegevens voor het toepassen van de bijbehorende methode. Beschikbaarheid van deze gegevens is een noodzakelijke voorwaarde voor het toepassen van de methode.

Deze randvoorwaarden vormen beperkingen voor de toepassing van de benaderingen. In een aantal gevallen liggen deze beperkingen ten grondslag aan knelpunten voor een mogelijke waarde in omgevingsplanning.

Ervaring

Om conclusies te kunnen onderbouwen ten aanzien van de waarde van de gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning is van belang te kijken op welke manier de gebiedsbenaderingen al zijn toegepast en welke knelpunten daarbij naar voren kwamen.

2.3 Waarde in omgevingsplanning

In dit onderzoek wordt gekeken naar de waarde van de vier gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning. Met een waarde in omgevingsplanning wordt bedoeld op het bijdragen aan een oplossing van de vraagstukken waar omgevingsplanning voor staat. Het gaat om complexere vraagstukken, die om locatie- of regio-afhankelijke oplossingen vragen, en waarbij meerdere belanghebbende partijen een sterke rol innemen. De overheid heeft hierin een minder machtige positie dan voorheen, zij is actor temidden van de andere actoren. Bij deze vraagstukken valt geen afdoende oplossing te verwachten op basis van afzonderlijke sectorale inspanningen.

De kenmerken waaraan gebiedsbenaderingen in dit onderzoek geacht worden te voldoen om van waarde te kunnen zijn in omgevingsplanning hebben betrekking op de onderscheidende kenmerken van deze soort planning. Het gaat om een vorm van planning waarin sectoroverstijging wordt nagestreefd, door op gebiedsniveau te plannen met in acht name van verschillende ruimtelijke functies in gelijke gewichten. De vier gebiedsbenaderingen kunnen hierin van waarde zijn als zij bij de beschouwing van de ruimte uitgaan van een afgebakende ruimtelijke eenheid op een lokaal tot regionaal schaalniveau en als de gebiedsbenadering ruimte biedt aan een evenwichtige aandacht voor ruimtegebruikende functies. Het planproces om te komen tot een omgevingsplan kenmerkt zich door interactiviteit met actoren in een vroeg stadium en wordt gezien als een leerproces. De gebiedsbenadering kan in dit proces van waarde zijn als ook vanuit deze benadering gedacht wordt vanuit een interactieve aanpak in een proces en als ruimte wordt geboden aan de inbreng en het verknopen van ideeën, aspecten en gezichtspunten van verschillende actoren.

De analyse van de gebiedsbenaderingen afzonderlijk in de hoofdstukken vier tot en met zeven is opgebouwd vanuit het in paragraaf 2.2.1 geformuleerde analytisch kader. Eerst wordt aan de hand van de omschreven elementen en aandachtspunten de inhoud per gebiedsbenadering uiteengezet om inzicht te krijgen in de opbouw van de gebiedsbenadering. Vervolgens volgt een verdieping van de analyse, waarin de gebiedsbenaderingen kritisch beschouwd worden vanuit de drie kenmerken van omgevingsplanning. Op basis daarvan worden conclusies getrokken over een mogelijke waarde van de afzonderlijke gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning.

De gebiedsbenaderingen worden in zoverre beschreven dat de bespreking genoeg inzicht verschaft bij de conclusies ten aanzien van de onderzoeksvraag. Voor de volledige (meer gedetailleerde) achtergronden bij de gebiedsbenaderingen wordt verwezen naar de geraadpleegde documenten en in een aantal gevallen naar bijlagen bij deze scriptie.

3 Methodologie

De methode bij dit onderzoek is er als geheel op gericht aan de hand van verkennend kwalitatief onderzoek te komen tot uitspraken omtrent de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag vormt een perspectief van waaruit de samenhangen en verschillen tussen de gebiedsbenaderingen bekeken kunnen worden. Op deze manier kan meer inzicht verkregen worden in de waarde van de gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie en de onderzoeksmethode. De onderzoeksstrategie gaat in op de fasering van het onderzoek en de context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden. De onderzoeksmethode gaat nader in op de gebruikte methode voor het verzamelen van empirisch materiaal ter onderbouwing van de onderzoeksuitkomsten.

3.1 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek is gehouden in de context van een stage bij het onderzoeksinstituut Alterra in de periode september 2002 tot en met juni 2003. Tijdens deze stage is een experiment gehouden waarin de vier onderzoeksobjecten met elkaar geconfronteerd zijn.

De *eerste fase* van het onderzoek behelsde de voorbereiding van het eerste deel van dit experiment. Deze fase bestond uit documentanalyse om inzicht te krijgen in de vier gebiedsbenaderingen en om tot een keuze te komen voor een studiegebied voor toepassing van de gebiedsbenaderingen in het experiment. Deze eerste fase is afgesloten met een inleidende workshop in november 2002.

In de *tweede fase* is een theoretische invalshoek uitgewerkt waarin de vier onderzoeksobjecten geplaatst konden worden en waarin eventueel ook de toepassing op het studiegebied betrokken kon worden. Vervolgens is het hoofddeel van het experiment uitgevoerd in februari 2003.

Na dit experiment zijn in een *derde fase* de analyses van de vier onderzoeksobjecten verder aangescherpt door middel van interviews met betrokkenen. Aan de hand van deze analyses en de uitkomsten van het experiment is gekomen tot conclusies bij de probleemstelling van het onderzoek.

Experiment

Het SEO-project Ruimtelijke Visies vormde een experimentele setting voor de toepassing en vergelijking van de vier gebiedsbenaderingen. Ter introductie en voor het werven van deelnemers voor dit experiment is op 26 november 2002 een workshop georganiseerd binnen Alterra. Hiervoor zijn onderzoekers benaderd binnen Alterra, die een of meerdere van de vier gebiedsbenaderingen gebruiken of ontwikkeld hebben. Tijdens deze workshop hebben de deelnemers 'hun' gebiedsbenadering geïntroduceerd en ideeën uitgewisseld voor de invulling van een vervolg van deze workshop.

Na deze workshop zijn interviews gehouden ter voorbereiding van een mogelijk atelier. De interviews hadden als belangrijkste inhoudelijke aandachtspunten:

1. Het nuanceren van kennis over de gebiedsbenaderingen.
2. Het inventariseren welke middelen de deelnemers nodig hebben om hun gebiedsbenadering toe te passen in het atelier.
3. Het achterhalen welke mogelijke invulling van het atelier de deelnemers prefereren.
4. Het inventariseren van mogelijke data voor het atelier.

Naar aanleiding van deze interviews werd overeengekomen dat de vier groepjes ieder voor zich hun gebiedsbenadering toe zouden passen op het voorgestelde studiegebied. Bij deze toepassing ging het nog niet om een volledige (gedetailleerde) uitvoering, maar om een 'quick-scan'; een vereenvoudigde, snelle vorm van wat de onderzoekers verstaan onder een volledige toepassing van de gebiedsbenadering. Ook werd besloten dat het hoofddeel van het experiment zou worden georganiseerd in de vorm van een tweedaags atelier in februari 2003.

De centrale doelstelling bij dit atelier werd in het programma als volgt geformuleerd: *"Presenteren, evalueren en zoveel mogelijk integreren van doelen, aanpak en (eventueel) resultaten zodat deelnemers inzicht krijgen in stappen, uitgangspunten, beslissingen en gevoeligheden van eigen en andere ruimtelijke benaderingen"*.

In de bijlagen is een lijst opgenomen van de onderzoekers die de vier gebiedsbenaderingen in dit atelier vertegenwoordigden (zie bijlage 1).

De eerste atelierdag is ingezet met het presenteren van de resultaten van de toepassing op het studiegebied, met ruimte voor discussie en commentaar. 's Middags hebben drie debatten plaatsgevonden tussen iedere keer twee 'gebiedsbenaderingen'. De debatten concentreerden zich ten eerste vooral op het identificeren van overeenkomsten en verschillen tussen de gebiedsbenaderingen. Daarnaast werd gekeken naar kansen voor synergie, dat wil zeggen kansen voor het samenvoegen van de betreffende gebiedsbenaderingen tot één nieuwe gebiedsbenadering (gedefinieerd als 'integratie'). Vanuit de Lagenbenadering is geen presentatie gehouden en is niet deelgenomen aan de debatten. Vanuit deze gebiedsbenadering werd slechts 'gereflecteerd' op de andere benaderingen.

De tweede dag is het analytisch kader (zie paragraaf 2.2.1) voorgelegd aan de deelnemers. Hiertoe werd een tabel gepresenteerd waarin de belangrijkste deelbegrippen uit het analytisch kader per gebiedsbenadering ingevuld konden worden. Alvorens het programma van de dag begon, is deze tabel door het projectteam ingevuld op basis van de kennis opgedaan tijdens de vorige dag. De deelnemers werd gevraagd aan te geven op welke manier de voorgestelde tekst gewijzigd of aangevuld moest worden, volgens de gegeven definities. Omdat ten aanzien van de Lagenbenadering geen substantiële kennis was opgedaan, is deze gebiedsbenadering niet meegenomen bij het invullen van het schema.

Informatie uit dit experiment is gebruikt voor zowel de beschrijving en analyse van de gebiedsbenaderingen als voor de conclusies over de gebiedsbenaderingen bij de onderzoeksvraag. De tijdens het experiment verkregen inhoudelijke informatie over

de gebiedsbenaderingen is verwerkt in de vier afzonderlijke analyses van de gebiedsbenaderingen in de hoofdstukken vier tot en met zeven. De uitkomsten van het experiment zijn meer expliciet verwerkt in hoofdstuk acht.

3.2 Onderzoeksmethode

Voor de empirische onderbouwing van dit onderzoek is gebruik gemaakt van documentanalyse, participerende observatie en interviews (Baarda en De Goede, 1999). Hierna wordt kort besproken op welke manier deze methodes ingezet zijn en hoe de resultaten zijn gebruikt.

Documentanalyse

Van documentanalyse is gebruikt gemaakt om een theoretisch kader op te kunnen stellen waar de gebiedsbenaderingen in te plaatsen zijn. Hiervoor is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur. Het theoretisch kader is bedoeld als een leidraad bij de bespreking van de bevindingen in het vervolg van het onderzoek.

Verder is van literatuur gebruik gemaakt bij de inhoudelijke beschrijvingen en bij de analyse van de toepassingsmogelijkheden van de gebiedsbenaderingen. Het zoeken naar literatuur was geen onverdeeld succes. De hoeveelheid beschikbare literatuur bleek afhankelijk te zijn van de fase van ontwikkeling waarin de gebiedsbenaderingen zich bevinden. Zo is van de Dualistische plattelandsvisie alleen maar literatuur beschikbaar van de hand van de maker van de gebiedsbenadering, omdat dit een heel jonge gebiedsbenadering is die ook nog niet in de praktijk is toegepast en (door anderen) geëvalueerd. De Watersysteembenadering werd in het experiment toegepast in de vorm van (alleen) de methode 'Waterwijs'. Van deze methode was ten tijde van het onderzoek alleen literatuur beschikbaar in de vorm van een verslag van één voorbeeldtoepassing. Van de Watersysteembenadering zelf, de Strategie van de twee netwerken en de Lagenbenadering was veel literatuur beschikbaar, maar deze bestond uit verschillende uitwerkingen vanuit verschillende invalshoeken waarbij niet direct één vertegenwoordigende versie te onderscheiden was. Daardoor moest een keuze worden gemaakt om een zekere mate van eenduidigheid te behouden in de conclusies bij dit onderzoek.

Participerende observatie

De stage bood de mogelijkheid het leerproces tijdens het experiment te observeren. Door middel van participerende observatie is kennis verzameld ten behoeve van dit onderzoek. De conclusies van het experiment zijn, voor zover van belang ten aanzien van de onderzoeksvraag, opgenomen in hoofdstuk acht.

Interviews

Om een goede analyse van de vier gebiedsbenaderingen mogelijk te maken heeft na het experiment terugkoppeling plaatsgevonden met de gebruikers van deze gebiedsbenaderingen. Als vertegenwoordigers van deze gebruikers zijn in eerste instantie onderzoekers geselecteerd uit de deelnemers aan het experiment, maar er is ook een interview gehouden met een respondent buiten het onderzoeksinstituut (zie ook bijlage 2).

Het betrof halfgestructureerde, open interviews. Dat houdt in dat het interview wordt ingezet met een aantal vaste vragen. Daarna komen van tevoren vastgestelde onderwerpen aan de orde, die door middel van een open beginvraag en doorvragen worden uitgediept. Voor de registratie van de interviews is gebruik gemaakt van een dictafoon. De interviews zijn ingezet met vier inhoudelijke aandachtspunten:

- a. Het achterhalen van de normatieve uitgangspunten bij de gebiedsbenaderingen.
- b. Het nuanceren van de beschrijving van de visie en methode.
- c. Het onderbouwen van de conclusies ten aanzien van het voldoen aan kenmerken van omgevingsplanning.
- d. Het nuanceren van verschil tussen analyse-uitkomsten en meningen van de gebruikers/makers van de gebiedsbenaderingen.

De topiclijst van deze interviews is opgenomen in de bijlagen bij deze scriptie (zie bijlage 2).

4 De Lagenbenadering

De Lagenbenadering beschouwt de fysieke ruimte als opgebouwd uit meerdere lagen. Deze lagen behoren volgens deze gebiedsbenadering verschillende gewichten te krijgen bij beslissingen over de ruimtelijke inrichting van een gebied. Zo hebben inrichtingsmaatregelen in de onderste laag, de bodem, bijvoorbeeld altijd voorrang voor ingrepen in de daarboven liggende lagen. In dit hoofdstuk wordt de Lagenbenadering eerst inhoudelijk nader uiteengezet aan de hand van de begrippen uit het analytisch kader. In het tweede deel wordt de gebiedsbenadering beschouwd vanuit kenmerken van omgevingsplanning, om te kijken of deze gebiedsbenadering van waarde kan zijn in deze soort planning.

4.1 Beschrijving

Het eerste deel van dit hoofdstuk biedt een inleidend overzicht van de Lagenbenadering als gebiedsbenadering. De gebiedsbenadering wordt inhoudelijk besproken aan de hand van de onderdelen waaruit deze is opgebouwd (zie ook paragraaf 2.2.1). Ook wordt gekeken welke randvoorwaarden naar voren komen voor de toepassing en wat de ervaringen zijn met het toepassen van de gebiedsbenadering in de praktijk.

4.1.1 Achtergrond

De Lagenbenadering is ontstaan vanuit een gedachtenontwikkeling die zich reeds over een periode van tientallen jaren uitstrekt. Deze gedachtenontwikkeling wordt in deze paragraaf aan de hand van een aantal thema's besproken.

Casco-concept

De gedachtenontwikkeling begint bij de 'casco-benadering'. Deze benadering is begin jaren '80 ontwikkeld door het adviesbureau H+N+S, in de persoon van Dirk Sijmons (Sijmons, 1991). Centraal in de casco-benadering staat het onderscheid tussen 'hoogdynamische' en 'laagdynamische' functies in landgebruik. Deze benadering beziet de ruimtelijke omgeving als opgebouwd uit twee onderdelen: 'een ruimtelijk raamwerk' en binnen dat raamwerk 'landgebruiksruimten'. Het *ruimtelijk raamwerk* is samengesteld uit onderdelen van de ruimtelijke structuur, die in de tijd slechts langzaam (mogen) veranderen en die bestemd zijn voor laagdynamische functies zoals natuur. Deze laagdynamische functies hebben behoefte aan ruimtelijke continuïteit en weinig ecologische verstoring. Ze worden gecombineerd en gebundeld in dit raamwerk. Het beheer van de laagdynamische functies is voornamelijk de verantwoordelijkheid van de overheid.

De *landgebruiksruimtes* zijn bestemd voor die onderdelen van de ruimtelijke structuur, waarvan de veranderingssnelheid groot is. Dit zijn hoogdynamische functies, zoals intensieve landbouw of grootschalige recreatie. Deze hoogdynamische functies

vertonen in de tijd sterke ruimtelijke veranderingen en ecologische schommelingen. Het beheer van deze functies is voornamelijk in handen van particuliere ondernemers; de ontwikkeling is afhankelijk van onzekere marktfactoren. Het raamwerk biedt bescherming voor kwetsbare functies, terwijl in de gebruiksruimten onder bepaalde randvoorwaarden ruimte wordt gelaten voor een vrijere ontwikkeling van de hoogdynamische functies (RPD, 1996, p. 31).

Het Metropolitane Debat

In 1998 verenigt een aantal planologen, landschaparchitecten en stedenbouwkundigen, zich in een verband genaamd Het Metropolitane Debat. Dit verband werd opgezet vanuit de constatering dat de ruimtelijke ordening op rijksniveau in een instabiele positie terecht dreigde te komen tegen de achtergrond van de opkomst van steden en regio's enerzijds en Europa anderzijds, en het ontvallen van volkshuisvesting als machtig meekoppeland belang. Daarnaast werd een kloof geconstateerd tussen aan de ene kant inspirerende ideeën voor de inrichting van Nederland en aan de andere kant vaak platvloerse beslissingen over concrete projecten in de praktijk. Het Metropolitane Debat moest een kader bieden voor het nadenken over een nieuwe 'werkfilosofie' waarmee in deze situatie tegemoet kon worden gekomen. In het kader van het Metropolitane Debat is een studie gepubliceerd getiteld 'Herontwerp van het Laagland' (De Hoog et al., 1998). De schrijvers vergelijken hierin een vijftigtal bestaande plannen en visies voor Nederland met behulp van het 'lagenmodel'. Dit model werd geïntroduceerd als een strategisch voorstel om de veelheid van ruimtelijke opgaven en projecten te rangschikken.

Water

In de context van het Metropolitane Debat werd ook geconstateerd dat Nederland nu en in de toekomst te maken krijgt met een nieuwe waterstaatkundige opgave. 'Regulering van land en water is en blijft een primaire bestaansvoorwaarde voor ons land. Beslissingen op deze laag hebben voorrang' (RPD, 2001, p. 42). Het gangbare principe in de ruimtelijke ordening is een 'neutrale afweging' tussen verschillende functies en geografische schaalniveaus. Wonen en werken is even belangrijk als de waterhuishouding en het regelen van het verkeer. De ruimtelijke planning begint in de praktijk vaak met de discussie over wonen, werken en recreatie, terwijl de waterhuishouding soms niet eens aan de orde komt. Er wordt geconstateerd dat veel problemen in de huidige ruimtelijke planning terug te voeren zijn op dit principe (Sijmons, 2002).

Netwerken

De samenleving kan volgens deze gebiedsbenadering getypeerd worden als een 'space of flows': verkeers- en vervoerstromen, ecologische stromen, water enz. Deze stromen en het begrip bereikbaarheid zijn belangrijk geworden met de opkomst van de huidige netwerkeconomie.

4.1.2 Visie

Om de gesignaleerde ruimtelijke en beleidsmatige problemen het hoofd te bieden wordt vanuit de gebiedsbenadering gepleit voor het toepassen van het hiërarchische 'lagenmodel' in ruimtelijke planning. Dit model onderscheidt de geografische ruimte in drie denkbeeldige lagen van ruimtelijke structuur: de laag van de ondergrond, de laag van de netwerken en de occupatielaag. Een belangrijke notie in de Lagenbenadering is het verschil in het tempo waarin veranderingen in deze verschillende lagen zich voltrekken. (RPD, 2001)

Het lagenmodel

Ondergrond

De laag van de fysieke ondergrond bestaat uit het bodemsysteem, het watersysteem en het biotisch systeem. Dit wordt gezien als de meest stabiele laag. De tijdsschaal van veranderingen in de ondergrond varieert. Bij grote veranderingen in de grondwaterstand of bijvoorbeeld rijping van gronden na inpoldering kan aan enkele tientallen jaren worden gedacht; een zeespiegelstijging vraagt zo'n 100 jaar of meer.

Netwerklaag

De netwerklaag bestaat uit het geheel van wegen, spoorwegen, waterwegen, havens, luchthavens en overstappunten. Ook niet direct zichtbare routes en verbindingen kunnen ertoe worden gerekend, zoals vliegroutes, buis- en pijpleidingen en digitale netwerken. Netwerken veranderen sneller, veranderingen in deze laag kosten zo'n 40-60 jaar; denk aan de periode die nodig was voor het ontwikkelen van het Nederlandse snelwegennet.

Occupatie

Het begrip occupatie verwijst naar het ruimtelijk patroon, dat voortvloeit uit de wijze waarop de ruimte in gebruik is genomen voor menselijke activiteiten, zoals wonen, werken en recreëren. In het occupatiepatroon weerspiegelt zich bijvoorbeeld het onderscheid tussen stad en land, bebouwde en open ruimtes, enz. In een periode van 10-30 jaar zijn vaak al forse veranderingen in de occupatielaag zichtbaar.

Bron: Sijmons (2002)

De Lagenbenadering stelt dat de structuur van de ondergrond conditionerend moet zijn voor de netwerken en dat deze op hun beurt de occupatiepatronen conditioneren, dus ook de locaties voor wonen, bedrijvigheid en daaraan gerelateerde voorzieningen. Met name waterhuishouding en infrastructuur zijn conditionerend voor ruimtegebruiksfuncties (RPD, 2001). De traagste laag, de ondergrond, is de meest conditionerende laag en dient daarom voor te gaan. De verhouding tussen groene en rode functies (occupatielaag) heeft de laagste prioriteit. Met dit standpunt is de in de ruimtelijke ordening gebruikelijke benaderingswijze (zie paragraaf 4.1.1) op zijn kop gezet.

De hiërarchie in de drie lagen geeft aan wat de strikte ruimtelijke ordeningstaken op rijksniveau zouden moeten zijn, en welke andere zaken meer dan nu, het primaire werkterrein behoren te zijn van lagere overheden, burgers en hun organisaties

(Sijmons, 2002). De langetermijnvraagstukken en oplossingen worden belangrijker geacht dan die voor de middellange of de kortere termijn. Daarom moet vanuit deze gebiedsbenadering op rijksniveau voorrang gegeven worden aan ingrepen in de ondergrond, vooral ten behoeve van de waterstaatkundige toekomst.

4.1.3 Methode

De Lagenbenadering zoals deze oorspronkelijk tot stand is gekomen is nadrukkelijk gepresenteerd in termen van een 'werkfilosofie', een 'strategische model', en een 'planningsconcept'. Deze gebiedsbenadering geeft in die abstracte vorm als methode alleen de hiërarchie aan in de lagen: 'Het kan voor burgers, politici en plannenmakers dienen als leidraad voor handelen. Door prioriteiten te stellen laat het andere zaken (voorlopig) onderbelicht.' (Sijmons, 2002, p. 145).

De hiërarchische relaties tussen de structuurlagen vormen spelregels bij de ruimtelijke inrichting. Deze spelregels zijn het meest volledig tot uitdrukking gekomen in de 'Gebiedsuitwerking Leiden-Haarlem-Amsterdam' (Bureau H+N+S, 1998). Centraal in deze gebiedsuitwerking staat de indeling in drie lagen, met het accent op de waterstaatkundige toekomst van het gebied (onderlaag), de infrastructuurplanning (netwerklaag), en de verhouding tussen groene en rode functies (occupatielaag). Het 'lagenmodel' is hier ingezet in de analysefase en leidt tot nadruk op bepaalde functies boven andere functies. De drie lagen vormen de basis voor een ontwerp met opgaven voor een uitvoeringsstrategie. Voor de uitvoering wordt de hiërarchische volgorde van de drie lagen beschouwd als een prioriteitenvolgorde: water gaat voor infrastructuur, en infrastructuur gaat voor occupatie door wonen, werken en recreëren. 'Opgaven met een lange tijd' worden als structurend beschouwd voor 'opgaven met een kortere tijd' (RPD, 2001, p. 43). In de gebiedsuitwerking wordt gesteld dat de Lagenbenadering met deze prioritering aanknopingspunten biedt voor concrete toepassing en uitwerking van de visie. De lage veranderingssnelheid van de ondergrond moet gebruikt worden voor kaderstelling, terwijl de hoge veranderingssnelheid van de gebouwde omgeving binnen dit kader gebruikt wordt voor het inspelen op maatschappelijke dynamiek.

4.1.4 Product

Toepassing van deze gebiedsbenadering resulteert niet automatisch in concrete, tastbare producten. Het biedt (in de oorspronkelijke vorm) een abstract denkkader voor de prioritering van ruimtelijke opgaven in het gehele traject van planvorming.

4.1.5 Randvoorwaarden

Om de Lagenbenadering in een plan tot uiting te laten komen moet de gelaagde hiërarchie en prioritering in ruimtelijke opgaven door de actoren in het proces worden geaccepteerd.

Om het lagenmodel echt tot uitdrukking te brengen in de praktijk is een verandering noodzakelijk van de organisatie van overheidsbestuur. Vanuit de gebiedsbenadering wordt het ministerie VROM als het aangewezen ministerie beschouwd voor het regisseren van de verantwoordelijkheden in de drie lagen. Rijkswaterstaat zou daarbij een belangrijke ondersteunende rol moeten spelen (Sijmons, 2002, p. 127).

4.1.6 Ervaringen

Bij de methode is de toepassing van de gebiedsbenadering in de Gebiedsuitwerking beschreven. Dit is de enige toepassing waarbij de methode volledig is uitgewerkt. In de Vijfde Nota is het lagenmodel gebruikt voor het beschrijven en in kaart brengen van de ruimtelijke werkelijkheid. Het onderscheid in verschillende lagen is gebruikt als ordenend principe bij de beschrijving en analyse van geheel Nederland (Hidding, 2002). Bij het vormen van het plan is deze beschrijving gebruikt als informatiebron: de verschillende lagen vormen samen een soort 'ladenkast' waaruit informatie gehaald kan worden.

In de uitwerking van het beleid na de analyse wordt geen aansluiting meer gezocht bij de gebiedsbenadering. De beschrijving van de bestaande situatie vormt een raamwerk dat vervolgens los van de gebiedsbenadering verwerkt is tot een 'integrale ruimtelijke hoofdstructuur'. Deze integrale ruimtelijke hoofdstructuur is bedoeld als referentiekader voor ruimtelijk beleid op alle bestuursniveaus (Ministerie VROM, 2000). In de Vijfde Nota wordt wel aangegeven dat de onderlaag sturend moet zijn voor de daarboven gelegen laag, maar in principe neemt de nota ten aanzien van de hiërarchie een neutraal standpunt in (Lamberigts, 2002). De waarden in de drie lagen worden in deze versie van de methode beschouwd als nevenschikt en moeten gebiedsgericht worden afgewogen (Ministerie VROM, 2000).

De Lagenbenadering is vooral in navolging van de Vijfde Nota in verschillende planvormen en op verschillende manieren toegepast. De 'lagen' zijn bij deze toepassingen op verschillende manieren vertaald of opnieuw gedefinieerd. Vaak worden de lagen anders ingevuld: ze worden vertaald in anderssoortige 'schaalniveaus' (bijvoorbeeld 'Structuur-locatie-inrichting'), of er wordt alleen verder geredeneerd vanuit één laag (Van der Weij, 2002).

Studenten van de opleiding Landgebruiksplanning (Universiteit Wageningen) hebben de gebiedsbenadering toegepast in een opdracht met als doel te komen tot een gebiedsspecifieke visie voor Twente. Conclusie van deze oefening was dat er geen eenduidige versie van de Lagenbenadering bestaat (Scheven, 2001). De auteurs baseren zich hierbij op het feit dat de groepen studenten de Lagenbenadering allen op een verschillende manier hebben geïnterpreteerd en toegepast. Daarbij waren drie methoden te onderscheiden. Deze methoden bieden alle drie een kader waarbinnen

analyse plaatsvindt. De handreikingen die ze bieden zijn echter wel verschillend. De zogenaamde ‘analyse methode’ en ‘keuze-instrument methode’ delen de analyse al in een vroeg stadium op in drie lagen. Bij de ‘analyse methode’ zijn dat de conventionele lagen, bij de ‘keuze-instrument methode’ worden de lagen anders benoemd. De zogenaamde ‘processturende methode’ gaat bij de analyse alleen uit van een algehele occupatielaag, waardoor tijdens de analyse geen lagen worden onderscheiden. Tijdens de analyse spelen de overige lagen bij deze methode nauwelijks een rol. De ‘analyse methode’ en de ‘keuze-instrument methode’ gebruiken de lagen als kapstok om de analyse aan op te hangen, de ‘processturende methode’ voert de analyse uit binnen één laag. De verschillende toepassingen door de studenten kunnen beschouwd worden als een weerspiegeling van de vele toepassingen van de Lagenbenadering in de praktijk.

4.2 Analyse

Nadat bekeken is hoe de gebiedsbenadering inhoudelijk is opgebouwd wordt in deze paragraaf nog eens kritisch gekeken vanuit de drie kenmerken van omgevingsplanning zoals uiteengezet in hoofdstuk twee. Er wordt eerst gekeken welke conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de gebiedsgerichtheid van de gebiedsbenadering. Vervolgens wordt gekeken hoe de inhoudelijke aandacht is verdeeld over verschillende ruimtegebruiksfuncties en als derde punt wordt ingegaan op de houding van de gebiedsbenadering ten opzicht van het proces. De analyse van de gebiedsbenadering op basis van deze drie kenmerken biedt inzicht in de waarde van deze gebiedsbenadering in het oplossen van ruimtelijke vraagstukken in omgevingsplanning.

4.2.1 Gebiedsgerichtheid

Voor het analyseren van de gebiedsgerichtheid wordt gekeken op welke schaal de methode bij de gebiedsbenadering wordt toegepast, dus op welke geografische schaal de ruimte wordt geanalyseerd. Daarnaast komt de gebiedsgerichtheid tot uitdrukking in de uitspraken bij de gebiedsbenadering ten aanzien van de ruimtelijke inrichting. Ter verduidelijking zijn de betreffende ruimtelijke schaalniveaus bij de Lagenbenadering hieronder met grijs gearceerd.

Schaal van analyse

Internationaal	Nationaal	Regionaal	Lokaal
----------------	-----------	-----------	--------

Schaal van uitspraken

Internationaal	Nationaal	Regionaal	Lokaal
----------------	-----------	-----------	--------

De Lagenbenadering is in de oorspronkelijke vorm vooral op nationale en subnationale (groot-regionale) schaal van toepassing¹. Bij de oorspronkelijke vorm

¹ Bron: interview met Dirk Sijmons.

van deze gebiedsbenadering wordt aangegeven dat deze op gemeentelijk niveau nauwelijks relevant is omdat daar voornamelijk beslissingen op enkel de occupatiewaag worden genomen (Sijmons, 2002, p. 146). Het feit dat de Lagenbenadering oorspronkelijk niet 'bedoeld' is voor de lagere schaalniveau's is logisch als gedacht wordt vanuit achtergrond waarin de gebiedsbenadering is ontstaan (zie paragraaf 4.1.1). Het gaat om het stellen van prioriteiten in beleidsverantwoordelijkheden, in de eerste plaats op de nationale schaal. Waar de Lagenbenadering in de praktijk wordt gebruikt om opgaven hiërarchisch te ordenen of als beschrijvend model, wordt wel gekeken naar de lagere schalen. Daarom zijn deze schaalniveau's lichtgrijs gearceerd.

De gebiedsbenadering is dus zowel in de oorspronkelijke vorm als in de toepassingen in de praktijk niet per definitie gebiedsgericht. Eerder is de benadering van toepassing op nationale schaal in een bestuurlijke context.

4.2.2 Integraliteit

Om te kijken in hoeverre de Lagenbenadering tegemoet komt in het kenmerk van integraliteit is gekeken welke functies bij deze gebiedsbenadering met nadruk aan de orden komen en hoe de aandacht over functies is verdeeld. Daarbij komt naar voren dat in principe alle voorstelbare ruimtegebruiksfuncties in het lagenmodel kunnen worden geplaatst. Het uitgangspunt van hiërarchie en prioriteitenstelling biedt een abstract raamwerk waarbinnen allerlei ruimtegebruiksfuncties een plaats kunnen krijgen. Ook kunnen ruimtegebruiksfuncties beschouwd worden in hun betekenis op verschillende lagen. De gebiedsbenadering gaat bij de aangegeven hiërarchie wel met nadruk uit van water als ordenend principe. Op de volgende lagen krijgen andere functies meer nadruk. Zo wordt natuur vooral van belang op de netwerklaag, evenals infrastructuur. Wonen en werken, dus ook landbouw bijvoorbeeld, worden gerekend tot occupatie en komen dus pas in derde instantie aan bod.

De gebiedsbenadering biedt door het ontbreken van een begrenzing ruimte aan alle mogelijke ruimtegebruiksfuncties, maar niet in gelijke gewichten. Het goed organiseren van de waterhuishouding wordt immers noodzakelijk geacht voor de ruimtelijke ordening van Nederland in de toekomst. Functies in de tweede en derde laag komen pas in tweede en derde instantie aan bod.

4.2.3 Proces

Als laatste is de Lagenbenadering geanalyseerd op de aandacht voor de proceskant van omgevingsplanning. In de literatuur wordt gesteld dat met het uiteenleggen van de ruimtelijke werkelijkheid in de drie lagen complexe ruimtelijke opgaven inzichtelijk kunnen worden gemaakt en dat daarmee met deze gebiedsbenadering klassieke 'schotten' tussen verschillende (beleids)werelden kunnen worden afgebroken (Teunissen, Werksma, 2002). Er wordt gesteld dat de Lagenbenadering een vernieuwende blik geeft op het ruimtelijke ontwikkelingsproces, omdat het met nadruk uitgaat van een alternatieve hiërarchie. Deze blik kan voorkomen dat gemakkelijk

wordt teruggegrepen op bestaande ruimtelijke plannen en dat omgevingplanning wordt gereduceerd tot het bijeenbrengen van de sectorale ruimtelijke plannen (Beukema, 2001). De Lagenbenadering zou in theorie aanknopingspunten kunnen bieden voor interactieve planvorming die gericht is op de inbreng en het verknopen van verschillende opvattingen van uiteenlopende participanten. Toepassing van de gebiedsbenadering vormt echter geen garantie voor integratie van verschillende beleidsectoren in het planproces. Dit is afhankelijk van de organisatie van het planproces en de mate waarin de driedeling wordt geaccepteerd door de verschillende actoren. Er worden door deze gebiedsbenadering geen uitspraken gedaan over de proceskant van planning. Doordat aan het proces geen voorwaarden worden gesteld kunnen geen uitspraken worden gedaan over mogelijke aanknopingspunten voor interactieve planvorming.

Ondanks het ontbreken van uitspraken omtrent de proceskant wordt de Lagenbenadering wel ingezet in planvormen. Dan wordt het lagenmodel gebruikt als het *beschrijvende model* zoals beschreven bij de ervaringen. In die vorm is het geen gebiedsbenadering op zich, maar wordt het lagenmodel gezien als hulpmiddel in de analysefase (Hidding, 2002). Na de analysefase wordt de Lagenbenadering over het algemeen losgelaten. Dit heeft twee oorzaken.

De eerste oorzaak komt naar voren in de toepassing in de Vijfde Nota. In de Vijfde Nota is de Lagenbenadering niet verder toegepast dan in de analysefase. De neutrale afweging die de vijfde nota voorschrijft, plaatst de Lagenbenadering in een politiek-bestuurlijke context. De invloed van de overheid op de veranderingen in elke laag is lange tijd groot en vanzelfsprekend geweest. De politiek-bestuurlijke context van vandaag wordt echter gekenmerkt door een verminderende invloed van de overheid op het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen (zie ook de inleiding). De verhouding tussen de lagen is tegenwoordig uitkomst van maatschappelijke keuzen, waarbij het aantal ruimtelijke keuzemogelijkheden sterk is toegenomen (Lamberigts, 2002). Deze concrete context is tegengesteld aan de conceptuele prioritering en herordening van de bestuurlijke verantwoordelijkheden door de Lagenbenadering. Deze tegenstelling komt ook tot uiting in de toepassing van de Lagenbenadering in de Vijfde Nota. Nadat de gebiedsbenadering is gebruikt als analyse-instrument wordt het lagenmodel losgelaten. Het verder uitwerken van de Lagenbenadering zou immers betekenen dat de voorwaarden voor het realiseren van het lagenmodel ook geschapen zouden moeten worden. Dit betekent een reorganisatie van overheidstaken om centrale verantwoordelijkheid terug te nemen uit de planningspraktijk. In de Vijfde Nota wordt deze consequentie omzeild door te stellen: "Er kan geen absolute betekenis worden toegekend aan de bedoelde conditionering; er wordt ruimte gelaten voor het maken van afwegingen bij planvorming" (Vijfde Nota, d12).

Ten tweede wordt de Lagenbenadering niet verder toegepast door het ontbreken van uitspraken over de vervolgtoeepassing van de gebiedsbenadering. De hiërarchische relaties tussen de structuurlagen vormen volgens de gebiedsbenadering de spelregels voor de planoloog. In de praktijk blijkt dat, om op regionaal niveau tot de genoemde spelregels te komen, een 'vertaalslag' moet worden gemaakt van de Lagenbenadering in de analysefase naar een Lagenbenadering in de ontwerp- en uitvoeringsfase (Van der Weij, 2002). Bij deze vertaalslag wordt het kaderstellende principe van de

Lagenbenadering verlaten en vervangen door een nieuw/ander kaderstellend principe (zie ook paragraaf 4.1.6). Een visie bij dergelijke planvorming is veelal gebaseerd op de inbreng van de individuele visies van leden van een plangroep. Om van deze gebiedsspecifieke visie tot een plan te komen, wordt informatie gebruikt die aanwezig is in de verschillende lagen. Welke informatie gebruikt wordt en aan welke informatie waarde gehecht wordt, is afhankelijk van de gebiedspecifieke visie (Scheven, 2001). Daardoor kan toepassing van de benadering in elk gebied tot andere uitkomsten leiden. Bij ieder planproces wordt opnieuw een eigen hiërarchie in lagen gekozen. Als deze hiërarchie overeenkomt met de theoretische hiërarchie berust dat slechts op toeval. De keuzes in het op de analyse volgende uitwerkingsplan (ontwerp) zijn dus vooral gebaseerd op het door de planvormers gehanteerde motto of thema of een andere gebiedsbenadering, en niet perse op de hiërarchie uit de Lagenbenadering. Daarmee wordt het hiërarchische drielagen-principe van de Lagenbenadering verlaten, terwijl juist dit principe de kern vormt van de gebiedsbenadering.

Het ontbreken van verdere uitspraken over de uitwerking van de visie heeft in wetenschappelijke en overheidskringen een discussie op gang gebracht waarbij verschillende lacunes aan het licht worden gebracht. Zo wordt de Lagenbenadering als 'lagenmodel' beschouwd als een frame dat van uiteenlopende bekleding kan worden voorzien. Niet alleen bij de toepassing moeten afwegingen worden gemaakt, ook bij de toerusting. 'Hoe 'zwaar' moet iedere laag precies wegen? Laad je bijvoorbeeld te veel thema's in de boot van de 'basale' laag van bodem, water en natuur, dan riskeer je dat het hele concept kapseist, doordat de zware thema's in de occupatielaag worden verwaarloosd.' (RPD, 2001, p. 47) De relaties tussen de lagen zijn in werkelijkheid minder eenduidig en helder dan de gebiedsbenadering doet vermoeden. Eerder is sprake van een complexe interactie binnen en tussen de lagen. Daarnaast hebben de opkomst van ICT en sociale en culturele ontwikkelingen ingrijpende consequenties voor de gebiedsbenadering die nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Ook de vraag hoe ruimtelijke kwaliteit kan worden gekoppeld aan de Lagenbenadering is onbeantwoord (Werksma, 2002). Er zal meer kennis nodig zijn van de randvoorwaarden die de ondergrond stelt aan afwegingen over het ruimtegebruik in een gebied. Daarvoor is meer gerichte en geïntegreerde kennisontwikkeling nodig (Lamberigts, 2002).

De Lagenbenadering in de oorspronkelijke vorm doet geen uitspraken over de proceskant van planning. De organisatie van het planproces wordt overgelaten aan de actoren in het gebied zelf. In de praktijk blijkt dat de Lagenbenadering alleen toegepast wordt in de analysefase, omdat het lagenmodel te mager geformuleerd is om tot een werkwijze voor ontwerp en uitvoering te komen, en omdat de randvoorwaarde van het faciliteren van het lagenmodel in het overheidsbestuur te zwaar is. De organisatie van het planproces is daardoor afhankelijk van het gedachtengoed van andere gebiedsbenaderingen of van de visie van de plangroep zelf.

4.3 Conclusie

De Lagenbenadering is niet per definitie gebiedsgericht. Ook doet ze geen specifieke uitspraken over een streven naar sectoroverstijgend beleid in de ruimtelijke ordening. Eerder nog legt het de macht bij een functie, namelijk water. Deze gebiedsbenadering staat nog aan het begin van zijn ontwikkeling (RPD, 2001). Er is geen specifieke methode uitgewerkt bij de gebiedsbenadering. Eigenlijk bestaat de methode uit het toepassen van de normatieve uitgangspunten als achtergrond en het lagenmodel met de prioritering en de hiërarchie uit de visie. Doordat de Lagenbenadering in feite nog niet (met succes) verder is uitgewerkt dan een 'werkfilosofie' bestaat er geen eenduidigheid over de stappen na de analyse; het ontwerp en de uitvoering. Er kunnen bij deze gebiedsbenadering geen conclusies worden getrokken ten aanzien van een waarde in interactieve planvorming.

De vraag naar een waarde van de Lagenbenadering in omgevingsplanning brengt een tegenstelling aan het licht. De Lagenbenadering heeft als doel tot sectoroverschrijdende planvorming te komen door de bestaande principes van ruimtelijke ordening om te draaien. Dit wil de benadering bereiken door sterk aan te sturen op planning vanuit de onderlaag. Dit streven wordt gepresenteerd als een simpele nieuwe denkwijze bij planvorming. In de praktijk wordt geprobeerd tot integratie van beleid te komen door de strakke planningeisen juist los te laten en te streven naar decentralisatie en participatie van andere partijen dan de overheid. De overgang van government naar governance gaat gepaard met het gericht aansturen op vormen van publiek-private samenwerking en particulier opdrachtgeverschap. De overheid heeft minder invloed op de dynamiek in de occupatielaag. Hierdoor overheerst de occupatielaag in de praktijk juist vaak boven de ondergrondlaag (Lamberigts, 2002, p. 10).

Het faciliteren van het lagenmodel in de planningspraktijk vereist een sterke rol voor de Rijksoverheid, in ieder geval VROM en de regionale bestuurslaag (nu nog provincie), in een tijd waarin beide lagen hun verantwoordelijkheden juist aan het afstoten zijn, dan wel niet aan kunnen en zich richten op de EU (provincie). Dit gebeurt juist in antwoord op de steeds toenemende complexiteit van de ruimtelijke opgave op regionale en lokale schaal, waar het lagenmodel een antwoord op wil bieden. De manier waarop de Lagenbenadering in de Vijfde Nota is ingezet vormt een goede illustratie van deze tegenstelling. Het uitwerken van de originele methode bij de Lagenbenadering in deze nota zou in de huidige planningspraktijk hebben geleid tot onuitvoerbaar beleid. Met deze wetenschap in het vooruitzicht hebben de schrijvers van deze nota de Lagenbenadering alsnog losgelaten. De tegenstelling tussen gewenste (en misschien wel noodzakelijke) organisatie van verantwoordelijkheden en de grillige open planningpraktijk is blijkbaar te groot. Dit terwijl de Lagenbenadering juist deze tegenstelling signaleert en zichzelf als oplossing presenteert.

Als we de toepassingsmogelijkheden afmeten aan de literatuur die over deze gebiedsbenadering beschikbaar is, kan alleen de conclusie worden getrokken dat de toepassing van de Lagenbenadering in de huidige 'staat' niet van waarde kan zijn in het komen tot een planvorm die gerekend kan worden tot omgevingsplanning. Deze

constatering wordt bevestigd door het feit dat bij de toepassingen van de gebiedsbenadering wordt afgeweken van de oorspronkelijke opzet.

Het lagenmodel op zich kan wel een duidelijk handvat bieden voor een overzichtelijke beschrijving en analyse van een gebied. Deze kan dienen als een kader voor het denkproces binnen de planvorming (Scheven, 2001, Hidding, 2002). Toepassing als dit beschrijvende model biedt echter ook geen garantie voor het komen tot een gebiedsgericht, geïntegreerd plan.

5 De Strategie van de twee netwerken

De Strategie van de twee netwerken ziet een gebied als opgebouwd uit verschillende netwerken. Twee van deze netwerken, het infrastructuurnetwerk en het waternetwerk worden als bepalend beschouwd voor de ontwikkeling van een gebied als geheel. Om ruimtelijke vraagstukken in een gebied op te lossen worden ruimtegebruikende functies gezoneerd rond deze twee netwerken. Volgens deze gebiedsbenadering kan tot een duurzame oplossing worden gekomen van milieu- en ruimtelijke ordeningsvraagstukken door verkeer- en waterstromen goed en milieuvriendelijk te organiseren. In dit hoofdstuk wordt bekeken of de Strategie van de twee netwerken afzonderlijk van waarde kan zijn in processen van omgevingsplanning. Daarvoor worden eerst de verschillende onderdelen van de gebiedsbenadering beschreven. Daarna wordt de gebiedsbenadering beschouwd vanuit de drie kenmerken van omgevingsplanning.

5.1 Beschrijving

Het eerste deel van dit hoofdstuk biedt een algemeen overzicht van de Strategie van de twee netwerken als gebiedsbenadering. Er wordt inzicht gegeven in de achtergrond bij de gebiedsbenadering, de daaruit voortkomende visie, en de methode waarmee de visie tot uitdrukking wordt gebracht in de planningspraktijk. Daarnaast wordt gekeken naar concrete producten van de gebiedsbenadering, waar de gebiedsbenadering al is toegepast en welke randvoorwaarden gelden bij deze toepassing.

5.1.1 Achtergrond

In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal thema's de normatieve achtergrond geschetst waarop de visie en methode van de Strategie van de twee netwerken gebaseerd zijn.

Duurzaamheid

Het denken in termen van de Strategie van de twee netwerken begint bij het thema 'duurzame ontwikkeling'. Het begrip 'duurzame ontwikkeling' werd in 1987 geïntroduceerd in het verslag "Our Common Future" van de VN-commissie voor Milieu en Ontwikkeling, voorgezeten door de Noorse premier Brundtland. In dit rapport wordt duurzame ontwikkeling beschreven als: "een proces van verandering waarin het benutten van natuurlijke hulpbronnen, de richting van investeringen, de oriëntatie van de technologische ontwikkeling en de institutionele verandering met elkaar in harmonie zijn en zowel de huidige als de toekomstige mogelijkheid vergroten om aan de menselijke behoeften tegemoet te komen". Het betekent met andere woorden een vorm van ontwikkeling die beantwoordt aan de noden van het heden zonder de mogelijkheden van de toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien te beïnvloeden.

Ecologisch Verantwoorde Stedelijke Ontwikkeling

In de periode 1985-1990 is het begrip 'duurzaamheid' geoperationaliseerd binnen de Rijksplanologische Dienst² in het programma Ecologisch Verantwoorde Stedelijke Ontwikkeling (EVSO). In dit project is een benadering ontwikkeld om te komen tot een 'ecologische stad': de zogenaamde 'Visie Ecopolis'. Hierbij werd uitgegaan van de casco-benadering (zie ook paragraaf 4.1.1). Samengevat komt de Visie Ecopolis neer op een integraal denk- en handelingskader voor de afstemming tussen milieubeleid en de ruimtelijke ordening. Deze benadering is door het IBN-DLO³ verder uitgebouwd in het kader van het volgende onderzoeksprogramma Duurzame Ontwikkeling Stedelijke Systemen (DOSS) van de Rijksplanologische Dienst (RPD, 1996). Het begrip duurzaamheid betekent in dit kader dat ook volgende generaties van de nu gecreëerde leefbaarheid en energiebesparing kunnen profiteren. Het gaat om het tot stand brengen van een ruimtelijke inrichting die in de eerste plaats milieubelastende stromen zoveel mogelijk beperkt en in de tweede plaats de randvoorwaarden creëert voor een aantrekkelijk en leefbaar woon- en werkmilieu. Bij deze ontwikkeling wordt ook gewezen op de effecten van stedelijke activiteiten buiten de stad. Als voorbeeld wordt gegeven de productie van voedsel en drinkwater (RPD, 1996, p. 7).

Ecopolis

De Ecopolis-strategie is opgesteld als een instrument om te komen tot een ecologisch verantwoorde ontwikkeling van steden. Ecopolis bouwt een visie op vanuit drie integratie-dimensies: de 'verantwoordelijke', de 'levende' en de 'participerende' stad:

- *De verantwoordelijke stad* gaat zo zorgvuldig mogelijk om met materiaalstromen. De stad wordt beschouwd als een systeem, waar stromen in en uit gaan. Schoon water, energie en grondstoffen worden ingevoerd; tegelijk worden vervuild huishoudelijk water, warmte en afval uitgevoerd. In de verantwoordelijke stad worden zo weinig mogelijk grondstoffen aangevoerd, zodat externe bronnen minder snel uitgeput raken. In plaats daarvan worden interne bronnen benut zoals bijvoorbeeld schoon water en de zon. Water, warmte en allerlei materialen worden zoveel mogelijk hergebruikt.
- *De levende stad* biedt een gezonde en gevarieerde woonplaats aan mens, plant en dier. De ecologische potenties worden benut en geven de stad identiteit. De inrichting van de stad faciliteert een verantwoord beheer van materiaalstromen.
- *De participerende stad* berust op een sterke betrokkenheid van de bewoners bij de eigen woon- en leefomgeving. Participatie komt tot haar recht door ruimte voor vernieuwende experimenten, voor een continu veranderings- en leerproces. (Jonkhof, 2003)

Om volgens de principes van Ecopolis een ecologische bijdrage aan streek- en stadsplannen te kunnen bereiken moet een leerproces worden doorlopen in drie stappen:

² De Rijksplanologische Dienst is nu het Directoraat-Generaal Ruimte.

³ Instituut voor Bos en Natuuronderzoek, samengevoegd met de Dienst Landbouwkundig Onderzoek. Beide instituten maken nu deel uit van Alterra.

1. Betrokkenen moeten de uitgangspunten onderschrijven van de ecologische condities strategie (ECS). Dit is een strategie voor integraal omgevingsbeleid, met als achterliggend principe een verandering van grondhouding en leefstijl waarbij de natuur als intrinsieke waarde en als partner wordt erkend;
2. Toepassen van strategische gidsmodellen: dit zijn richtlijnen voor de ruimtelijke ordening en elementen voor het structureren van de discussie rond de planvorming. Deze discussie wordt gedefinieerd als de vraag hoe de samenhang tussen stromen, gebieden en participanten gestuurd kan worden;
3. Bij ontwerp en planvorming moeten algemene principes afgestemd worden op de bijzondere lokale potenties in een interactief sociaal leerproces (Haccou, 1994).

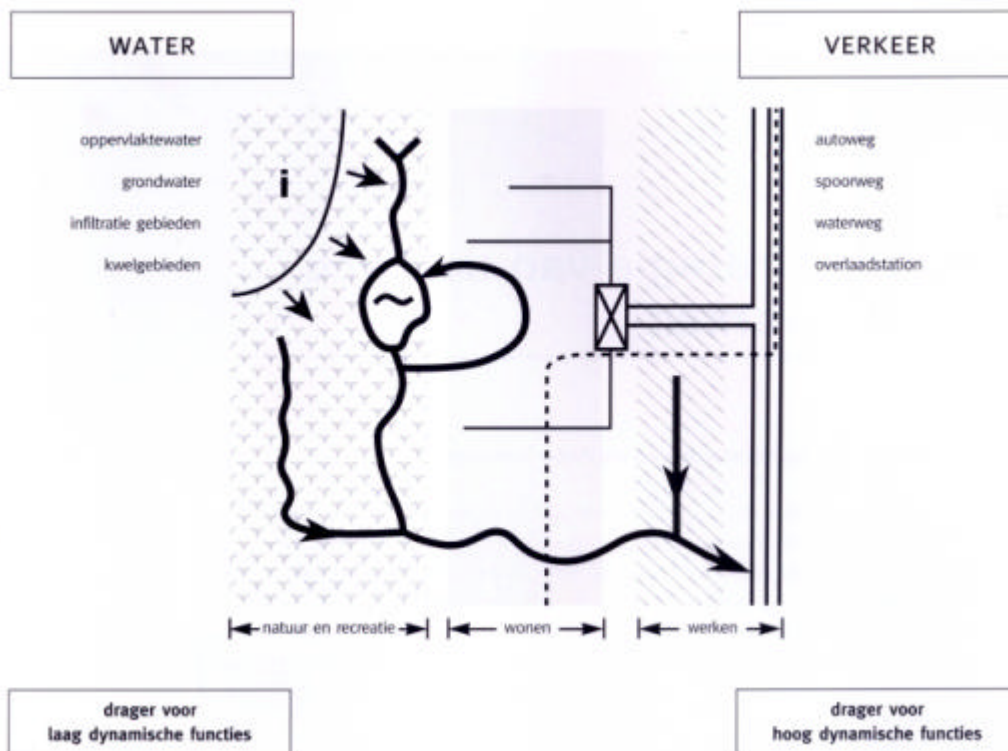
Verstedelijking

Nederland werd in dit onderzoeksprogramma getypeerd als een 'stadslandschap'. Er werd geconstateerd dat het Nederlandse landschap in toenemende mate verstedelijkt. Volgens de Strategie van de twee netwerken vervagen de grenzen tussen de stad en het landelijk gebied en de Randstad en het Groene Hart. Ook de tweedeling rood/groen vertoont verschijnselen van slijtage. (RPD, 1996).

Met behulp van het waternetwerk, van verspreide waterbronnen tot de grootschalige afvoer van water in riviersystemen, kan volgens Ecopolis de kwaliteit van infiltratie- en kwelgebieden worden bewaakt. Daarmee worden volgens de RPD (RPD, 1996, p. 31) '...in belangrijke mate de ontwikkelingsmogelijkheden voor natuurgebieden, drinkwaterwinning, parkgebieden en meer extensieve, 'rustige' vormen van recreatie gestuurd'. Daarnaast wordt het verkeersnetwerk gezien als sturend voor de ontwikkeling van met name de industrie, de zakelijke dienstverlening, allerlei stedelijke voorzieningen, maar ook steeds meer de intensieve, 'industriële' landbouw en de intensieve recreatie.

5.1.2 Visie

De Strategie van de twee netwerken is een gidsmodel bij de Ecopolis-strategie (zie punt 2 van het leerproces). Een gidsmodel start vanuit stromen, actoren of gebieden. De Strategie van de twee netwerken vormt een gidsmodel vanuit gebieden. In dit gidsmodel worden de twee netwerken van water en verkeer (rood en grijs) gezien als sturende dragers van een gebied of stad. Ze vormen samen een vast raamwerk waarin aan kwetsbare functies bescherming wordt geboden, daarnaast worden ruimten open gelaten die zich onder randvoorwaarden vrij kunnen ontwikkelen (RPD, 2001). De twee netwerken worden gezien als het vertrekpunt voor een duurzame ontwikkeling. Het waternetwerk (met inbegrip van grondwaterstromen) draagt laagdynamische functies zoals natuur, waterwinning en rustige recreatie. Het verkeersnetwerk wordt ontworpen als drager van stedelijke en landelijke productielandschappen, met hoogdynamische functies als bedrijfsterreinen, dienstverlening en massarecreatie. Het wonen, gezoned van rustig groen naar compact en stedelijk wonen neemt een tussenpositie in (zie figuur 5.1). Zo ontstaat een zonering van rustige schone gebieden naar drukke vervuilde gebieden (Tjallingii, 1996). Land en stad moeten op deze manier duurzaam en in harmonie met de natuur ingericht worden.



Figuur 5.1: Schematische weergave van de twee netwerken (Bron: Ministerie VROM, 2000, p. 41).

Bij dit gidsmodel van Ecopolis zijn strategische gidsprincipes geformuleerd. De strategische gidsprincipes (richtlijnen) van de Strategie van de twee netwerken zijn:

1. Gebruik aanwezige natuur en cultuur
2. Creëer een ruimtelijke structuur voor de stromen
3. Schep voorwaarden voor gezondheid en veiligheid
4. Schep voorwaarden voor planten en dierenleven

Bij de inrichting van een gebied zou volgens deze gebiedsbenadering gedacht moeten worden vanuit deze gidsprincipes en bij het ontwerp zou gewerkt moeten worden vanuit de voorgestelde zonerings.

5.1.3 Methode

Om de visie tot uiting te brengen in de ruimtelijke inrichting zijn verschillende methodes ontwikkeld. Na de uitwerking van deze gebiedsbenadering in het kader van het DOSS-programma is de gebiedsbenadering in meerdere onderzoeksexperimenten toegepast. Hierdoor zijn er meerdere richtingen te onderscheiden die kunnen worden aangeduid als methode bij de Strategie van de twee netwerken.

- a. In eerste instantie is uitgegaan van het 'lobbenstadmodel' en van het schema van zonering in wonen, groen en water (zoals weergegeven in figuur 4.1), ontwikkeld door Tjallingii, voor een duurzame, ecologisch verantwoorde organisatie van steden (De Hoog Ontwerp en Onderzoek, 1995, p. 5).
- b. Vervolgens is door Van der Wal een 'Integraal Regionaal Ecologisch Model' uitgewerkt, met beschrijvingen van stappen voor analyse, bestemming en inrichting op regionaal schaalniveau (De Hoog Ontwerp en Onderzoek, 1995, zie bijlage 3). Dit 24-stappenplan beschrijft een lineair planvormingsproces volgens de Strategie van de twee netwerken. Een belangrijk onderdeel van het stappenplan vormen de tussenproducten, waarin afwegingen en keuzen voorgelegd worden. Ook wordt er aandacht besteed aan de aanduiding van actoren die direct en indirect bij het proces zouden kunnen worden betrokken. Deze uitwerking heeft niet geleid tot herziening van de op dat moment bestaande vorm van de Strategie van de twee netwerken en is in het vervolg ook niet meer toegepast⁴.
- c. De modelmatige aanpak van Tjallingii en het lineaire proces in het model van Van der Wal bieden volgens de gebruikers (lees ontwerpers) te weinig ruimte aan het ontwerp. Het biedt te weinig mogelijkheden voor het overbruggen van tegenstellingen in het ontwerp en de ontwikkeling van inzicht in de loop van het ontwerpproces. In de methodiek zoals toegepast door het onderzoeksbureau De Hoog Ontwerp + Onderzoek (De Hoog Ontwerp en Onderzoek, 1995, pp. 14-15) worden in antwoord daarop drie sporen parallel doorlopen: analyse van structuur en dynamiek, identificatie van knelpunten en perspectieven, en het ontwerp. Het tweede spoor wordt cruciaal geacht: hierin worden tegen de achtergrond van de geschetste duurzaamheidsprincipes knelpunten in het huidige water- en verkeerssysteem benoemd en wordt nagegaan welke perspectieven er zijn voor het oplossen van deze knelpunten en voor het omgaan met bestaande programma's en dynamiek. Het ontwerpen volgt daar niet op, maar speelt daar in verkennende zin al een rol in. Het ontwerpen en het benoemen van perspectieven noodzaken op hun beurt vaak weer tot nadere analyses. Ontwerp en planning zijn cyclische processen.

Op de basismodellen van Tjallingii zijn dus verschillende varianten gemaakt die variëren in de mate waarin ze ruimte bieden aan experimenten en ontwerpen binnen een planproces. Uit deze varianten is geen eenduidige methode af te leiden. Ze hebben als overeenkomst dat de achterliggende principes van Ecopolis en de ECN-filosofie als onderlegger gebruikt worden in het ontwerpproces. De uitgangspunten en principes van de Strategie van de twee netwerken geven via de ontwerpmethodiek zicht op meerdere oplossingsrichtingen voor de ruimtelijke inrichting in een gebied. Er wordt gesteld dat deze diversiteit aan oplossingsmogelijkheden samenhangt met potenties van de lokale en regionale situatie en de programma's die hieraan gerelateerd kunnen worden. De gebiedsbenadering pleit voor een investering in een 'robuuste hoofdstructuur van water en infrastructuur, waarlangs deelplannen in fasen worden ontwikkeld' (Jonkhof, 2003).

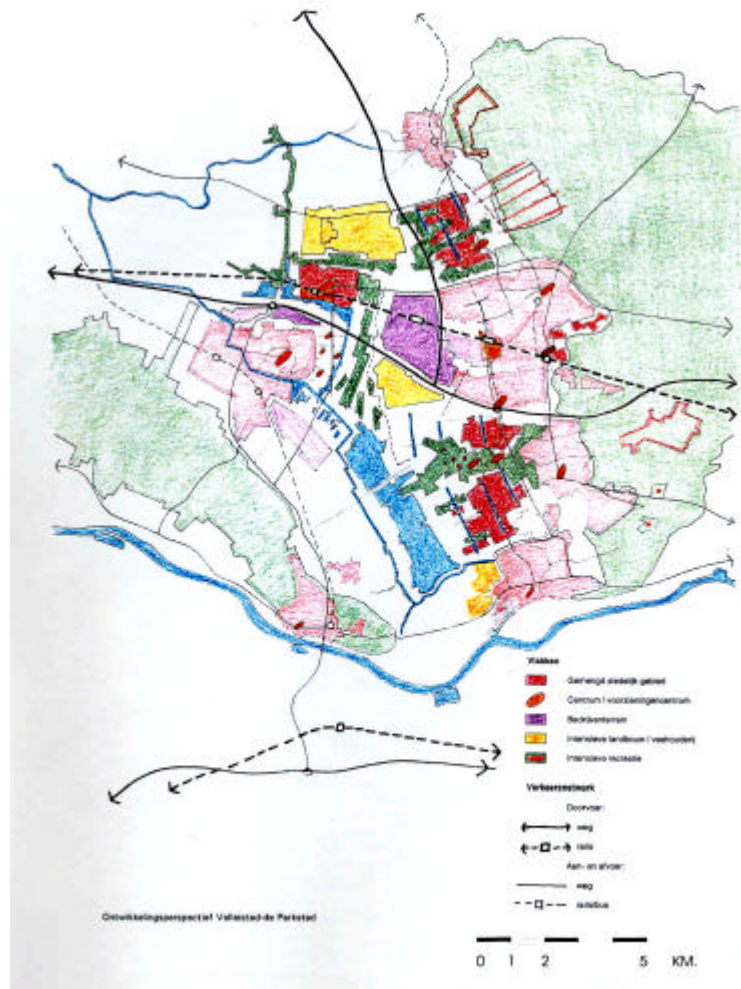
⁴ Bron: interview met Jos Jonkhof

Een voorbeeld van een ontwikkelingsperspectief op basis van de Strategie van de twee netwerken.

Voor het zuidelijke deel van de Gelderse Vallei is een ontwikkelingsperspectief opgesteld uitgaande van de Strategie van de twee netwerken. Hierna volgt een citaat met daarin de kern van dit ontwikkelingsperspectief.

‘Gekozen is voor de ontwikkeling van een verdubbelde Veluweflank: van een nieuw station Ede-West kan een openbaar vervoerknooppunt worden gemaakt door de aanleg van een nieuw openbaarvervoer-tracé in noord-zuidrichting. Deze light-rail kan het centrum van Wageningen en de woningbouw in de Kraats en Stegen ontsluiten en aantakken op de locatie Doesburg.

Deze oplossing lost het knelpunt in de ontsluiting van Wageningen op en geeft tegelijkertijd richting aan een gefaseerde ontwikkelingsrichting op de lange termijn. Tevens wordt het open, lage middengebied ontzien, dat bij uitstek geschikt is voor de combinatie van drinkwaterwinning en natuurontwikkeling. In het noordelijk deel wordt een ander gebruik van kwelgebieden voorgesteld, namelijk een ruimtelijke concentratie van intensieve agrarische bedrijven in een gebied met een bescheiden kwel, zodat vervuiling en vermesting zich niet verspreiden over een groter gebied en het water gezuiverd kan worden.’ (Jonkhof, 2003, pp. 58-60)



Figuur 5.2: Voorbeeld ontwikkelingsperspectief Valleistad. (Bron: De Hoog Ontwerp en Onderzoek, 1995, p. 62)

MorraPark

Op wijkniveau komen de strategische principes van de Strategie van de Twee Netwerken letterlijk tot uitdrukking in een zo milieuvriendelijk mogelijke inrichting en ontwerp van de wijk. Hierin zijn duidelijk de drie Ecopolis-gezichtspunten terug te zien: de verantwoordelijke stad, de levende stad en de participerende stad (zie paragraaf 4.1).

De ruimtelijke dragers (water- en verkeersnetwerk) worden bepalend geacht voor de identiteit van de wijk. Ze stellen voorwaarden aan een verantwoord beheer van stromen en eisen daarbij participatie van actoren. Het watersysteem staat op zichzelf: in principe laat men geen (vuil) buitenwater de wijk in. In de wijk wordt regenwater en rioolwater afgevoerd in gescheiden waterstromen. Ook afval- en energie-stromen worden milieubewust geregeld. Wat betreft het verkeersnetwerk is belangrijk dat wordt gekozen voor het beperken van autoverkeer in de wijk. Fietsen en openbaar vervoer hebben de voorkeur boven autorijden. Woonwijken liggen idealiter op 15 minuten fietsafstand van centrum en station.

In Drachten is een nieuwe woonwijk als experiment volgens de Strategie van de Twee Netwerken ontworpen en gebouwd. Het ontwerp van deze wijk 'Morra Park' kwam tot stand onder regie van een stuurgroep. Opvallend was dat ook bouwers en milieudeskundigen hier vanaf het begin onderdeel van uitmaakten. Een groot aantal milieumaatregelen voor de wijk werden in het bestemmingsplan vastgelegd.

De bewoners worden geacht mee te helpen aan het onderhouden van deze wijk. Hierin komt het streven naar decentralisatie en kleinschaligheid (zie hierboven) tot uitdrukking. Uit een bewoners-evaluatie in de wijk Morra Park kwam naar voren dat de eerste bewoners de voorlichting over de milieuaspecten op prijs stelden, maar dat de latere bewoners soms niet eens op de hoogte waren van de milieuaspecten. Hierdoor nam hun bijdrage aan de milieuprestaties van de wijk af.

Bron: Jonkhof, 2003

5.1.4 Product

De feitelijke producten van de Strategie van de twee netwerken zijn (bij alle methodes) ruimtelijke ontwerpen op verschillende schaalniveaus, volgens de richtlijnen van Ecopolis. Deze ontwerpen zijn gedetailleerder naarmate het schaalniveau kleiner wordt. Met bijbehorende richtlijnen zijn ze bedoeld als ondersteuning in het planproces. Ze geven alternatieven aan waaruit gekozen kan worden.

5.1.5 Randvoorwaarden

De belangrijkste randvoorwaarde voor een volledige invulling van de Strategie van de twee netwerken is dat de opdrachtgever de uitgangspunten van Ecologische Condities Strategie dient te onderschrijven (zie paragraaf 5.1.1).

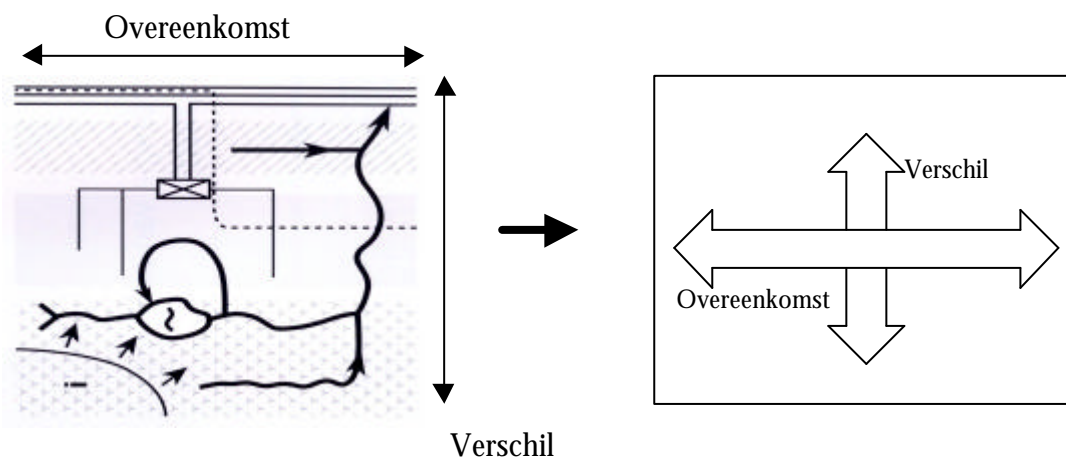
5.1.6 Ervaringen

De uitwerkingen van de Strategie van de twee netwerken in de twee onderzoeksprogramma's en de methodische uitwerkingen door verschillende ontwerp bureaus hebben niet geleid tot een vervolg⁵. Het IBN-DLO heeft de gebiedsbenadering nog

⁵ Bron: interview met Jos Jonkhof

wel toegepast in het ruimtelijk perspectief 'Nederland Stroomland'. Dit was een van de vier perspectieven die is gemaakt ter voorbereiding van de Vijfde Nota (Ministerie VROM, 1997). Hiervoor is vanuit ervaring op de lagere schaalniveaus gekeken hoe de strategie uitgewerkt zou kunnen worden op nationale schaal⁶. Verder is de gebiedsbenadering vaak in meer of minder uitgewerkte vorm toegepast op alle schaalniveaus. Op regionale schaal (Deltametropool-niveau) kan de bijdrage aan het concept Chaining Waters genoemd worden. Op lokale schaal (stadsniveau) is de strategie toegepast in onder andere de ontwikkelingsvisie voor de gemeente Wageningen (Wageningen Ecopolis). Nog lager kunnen voorbeelden genoemd worden van toepassing op stadsregioniveau (Vinex locatie Waalsprong bij Nijmegen), wijkniveau (Morrapark in Drachten) en zelfs gebouwniveau (de Ecologische Hoogstructuur) (Jonkhof, 2003). Het zijn echter allen gedeeltelijke toepassingen van het gedachtegoed van de gebiedsbenadering. De gebiedsbenadering is nooit letterlijk (als enige gebiedsbenadering) in een gebied gerealiseerd⁶.

Sybrand Tjallingii, de ontwerper van de Strategie van de twee netwerken, hanteert nog altijd de originele opzet met het schema van de drie zones. Bij het onderzoeksinstituut Alterra, waar het oorspronkelijke IBN in opgegaan is, wordt de Strategie van de twee netwerken alleen nog toegepast door uit te gaan van het achterliggende gedachtegoed. (Het schema van Tjallingii wordt daar gezien als een uitwerking van de achterliggende principes, en dus als een voorbeeld van een toepassing van de methode). Er wordt in de methode teruggegrepen op de Ecopolis gidsprincipes en het benaderen van ruimtelijke problemen vanuit drie invalshoeken: de stroomaspecten van een probleem, de gebiedsaspecten van een probleem en rol van actoren in een probleem.



Figuur 5.3: Binnen Alterra is het oorspronkelijk model van Tjallingii teruggebracht tot een 'principe van scheiding en verweving'.

⁶ Bron: interview met Jos Jonkhof

De principes leiden tot ruimtelijke structurering en ordening van functies in twee richtlijnen van overeenkomst en verschil: functies van overeenkomstige orde (mate van dynamiek, systeemkenmerken) worden aan elkaar geschakeld, functies van verschillende orde (systeemkenmerken, bijvoorbeeld lagere dynamiek) staan daar dwars op (zie figuur 5.3). Dit gedachtengoed wordt meegenomen als basis voor het ontwerpen in het planproces. Het wordt eerst uitgewerkt vanuit het perspectief van verschillende belangengroepen. Daarna worden deze uitwerkingen met elkaar geconfronteerd en moet tot één plan worden gekomen. Alle keuzes in het planproces moeten terug te voeren zijn op het hier geschetste principe⁷.

5.2 Analyse

De in de vorige paragraaf verkregen inhoudelijke inzichten dienen als achtergrond bij het analyseren van de mogelijke waarde van de Strategie van de twee netwerken in omgevingsplanning. Daartoe wordt de gebiedsbenadering kritisch bekeken vanuit de drie afgebakende kenmerken van omgevingsplanning. Er wordt eerst gekeken in of de gebiedsbenadering zich richt op een ruimtelijke schaal die overeenkomt met de schaal van de ruimtelijke vraagstukken in omgevingsplanning. Vervolgens wordt gekeken hoe de inhoudelijke aandacht is verdeeld over verschillende ruimtegebruiksfuncties. Als laatste wordt ingegaan op de houding van de gebiedsbenadering ten opzicht van het proces.

5.2.1 Gebiedsgerichtheid

Voor de gebiedsgerichtheid wordt gekeken op welke geografische schaal de Strategie van de twee netwerken de ruimte analyseert en op welke geografische schaalniveau's de gebiedsbenadering naar aanleiding van deze analyse uitspraken doet. Zoals al bij paragraaf 5.1.6 werd geschetst is de Strategie van de twee netwerken als visie op bijna alle schaalniveaus in meer of mindere mate van toepassing gebleken.

Schaal van analyse

Internationaal	Nationaal	Regionaal	Lokaal
----------------	-----------	-----------	--------

Om uitspraken te doen over (meestal een deel van) een gebied wordt een schaalniveau hoger meegenomen in de analysefase. Een samenhangend kader van water- en verkeersnetwerken op regionaal niveau wordt opgevat als basis voor de ontwikkeling van occupatiepatronen op lokaal niveau. Hierbij speelt het verschil in veranderingsnelheid tussen onderdelen van de ruimtelijke structuur een belangrijke rol. Het meenemen van de hogere schaal in de analysefase moet doorwerking van de principes van hogere naar lagere schaal en vice versa garanderen⁷.

⁷ Bron: interview met Jos Jonkhof.

Schaal van uitspraken

Internationaal	Nationaal	Regionaal	Lokaal
----------------	-----------	-----------	--------

De gebiedsbenadering kan in principe op alle schaalniveaus uitspraken doen. De mate van detaillering in de uitwerking van de richtlijnen verschilt wel aanzienlijk tussen het nationale niveau en het lokale niveau. Daarbij moet aangetekend worden dat voor het lokale niveau alleen MorraPark als voorbeeld gezien kan worden. Op stadsregio-niveau komt de Strategie van de twee netwerken het beste tot uitdrukking⁸. In de Strategie van twee netwerken wordt het landelijk niveau opgevat als 'het schaalniveau van de stedelijke netwerken' (RPD, 1996, p. 49).

De gebiedsbenadering komt in theorie naar voren als uitermate gebiedsgericht. Aan dit begrip wordt echter geen geografische begrenzing gegeven.

5.2.2 Integraliteit

Als gekeken wordt naar de verdeling van de inhoudelijke aandacht voor verschillende functies door de Strategie van de twee netwerken, valt op dat de gebiedsbenadering sterk gelieerd is aan de stad en de nadruk legt op ecologische duurzame functies in het ontwerp. Eigenlijk betreft de gebiedsbenadering alleen die functies in de analyse die volgens de achterliggende Ecopolis-richtlijnen van belang zijn voor het functioneren van de stad (zie bijvoorbeeld het ontwikkelingsperspectief Valleistad).

Met name water heeft een cruciale rol in het komen tot een volgens deze gebiedsbenadering verantwoorde inrichting van gebieden. Ook al wordt gesteld dat water en infrastructuur als twee 'dragers' van even groot belang zijn, het water-netwerk wordt in de bestaande uitwerkingen het meest geanalyseerd. Infrastructuur is wel een onderdeel van de inrichting, maar niet zo nadrukkelijk als water (De Hoog Ontwerp en Onderzoek, 1995, p. 9). Natuur is de functie die uiteindelijk het meest moet profiteren van de inrichting op basis van de Strategie van de twee netwerken. De landbouwsector wordt enkel globaal beschreven in termen van intensieve of moderne landbouw en ecologische landbouw, en beide vallen onder de noemer 'landelijk productielandschap'. De gebiedsbenadering doet over andere functies minder genuanceerde of geen uitspraken. Er is meer aandacht voor het ontwerpen op basis van stromen, dan voor de evenwichtige aandacht voor verschillende ruimtegebruiksfuncties.

De relatie stad-land is volgens deze gebiedsbenadering hecht. Stad en platteland worden als één verweven systeem beschouwd, bestaande uit verschillende gelaagde netwerken. In dat opzicht kan ook verwezen worden naar het zogenaamde Stadslandschap. De gebiedsbenadering geeft daarbij een hiërarchie aan in de netwerken. Het waternetwerk en het infrastructuurnetwerk moeten samen een ecologische en economische hoofdstructuur vormen, waarbinnen andere functies worden ingepast.

⁸ Bron: experiment (zie inleiding)

In principe is de Strategie van de twee netwerken ontstaan uit een streven naar integratie van ruimtelijke ordening en milieubeleid (RPD, 1994). Verschillende ruimtegebruiksfuncties worden niet met gelijke gewichten meegenomen in het planproces. Als vanuit de gebiedsbenadering gesproken wordt over ruimtelijke problemen, dan zijn dit ruimtelijke problemen vanuit milieu-oogpunt. Ook de functie water en daaraan gerelateerde opgaven worden vooral beschouwd vanuit dit oogpunt.

5.2.3 Proces

De Strategie van de twee netwerken is met nadruk een ontwerpende benadering. De basis bij de planvorming bestaat uit een analyse van de huidige situatie voor wat betreft de twee netwerken, en daarna uit ontwerpverkenningen van mogelijke oplossingsrichtingen op basis van de gidsprincipes. De werkwijze wordt 'onderzoeken door ontwerpen' genoemd; aan de hand van verkennende ontwerpen worden oplossingsrichtingen aangedragen. De gebiedsbenadering kijkt in mindere mate naar bestaande occupatie in een gebied en is daarmee in zekere mate idealistisch. Het gaat eerder om manieren van omgaan met de omgeving in de toekomst, en over ontwikkelingspotentieel van gebieden, stromen en processen. Fysieke elementen van de omgeving zijn voor de Strategie van de twee netwerken interessanter dan economische ontwikkelingen.

De gebiedsbenadering pleit voor een investering in een robuuste hoofdstructuur van water en infrastructuur, waarlangs deelplannen in fasen worden ontwikkeld (Jonkhof, 2003). Visies van andere actoren en opdrachtgevers ten aanzien van de ruimtelijke organisatie van een gebied moeten ingepast worden in het door de gebiedsbenadering aangegeven netwerkkader (de robuuste hoofdstructuur). Volgens de gebiedsbenadering moeten de Ecopolis-richtlijnen in deze deelplannen stap voor stap worden toegesneden op specifieke lokale situaties in een interactief sociaal leerproces. Er worden ontwerpverkenningen gemaakt die steeds worden aangepast in interactie met de actoren. 'Niet de pasklare receptuur maar het 'moeizame' verworven en gedeelde inzicht staat in deze gebiedsbenadering centraal' (Jonkhof, 2003, p. 26). Dit leerproces (punt 3 Ecopolis) wordt gekenmerkt door een streven naar decentralisatie (besluitvorming en verantwoordelijkheden worden zo lokaal mogelijk gelegd) en kleinschaligheid (om te komen tot betere beheersbaarheid, zichtbaarheid, leefbaarheid en acceptatie). Tijdens de planvorming wordt gestreefd naar flexibiliteit en ruimte voor experimenten. Het project Morra Park-Drachten is een voorbeeld van een project dat begon als experiment.

Deze uitspraken over het 'gewenste' gewenste verloop van planvorming laten een streven zien naar een interactief planproces zoals dat ook is geschetst bij de kenmerken van omgevingsplanning. Het feit dat bij deze gebiedsbenadering geen eenduidige toepassingsmethode af te leiden is, betekent echter ook dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de gebiedsbenadering in de planningspraktijk. Bij de toepassing in de wijk Morrapark is wel in een vroeg stadium tot interactieve planning overgegaan, maar deze toepassing kan niet als algemeen

voorbeeld voor de Strategie van de twee netwerken worden beschouwd. Uiteindelijk gaat het bij deze gebiedsbenadering methodisch om het ontwerpen vanuit het Ecopolis gedachtengoed. Er worden wel uitspraken gedaan over het streven naar interactieve planning, maar de uitvoering van de methode van de Strategie van de twee netwerken verschilt per planvormingsproces⁹.

5.3 Conclusie

De Strategie van de twee netwerken komt in de theorie naar voren als een gebiedsbenadering die gebiedsgericht is en streeft naar het komen tot integrale planvormen in een interactief leerproces. In die zin biedt de gebiedsbenadering als gedachtengoed wel aanknopingspunten voor een waarde in omgevingsplanning. Integratie vindt echter alleen plaats vanuit een milieu-ecologische invalshoek in een stedelijke context. Deze invalshoek en de randvoorwaarde dat deze invalshoek geaccepteerd moet worden vormen een sterke beperking voor het komen tot integrerende planvorming in de definitie van dit onderzoek.

De uitspraken van de gebiedsbenadering over de organisatie van het proces zouden een goede uitgangssituatie kunnen vormen voor omgevingsplanning. In zekere zin is zijn deze uitspraken tot uitdrukking gekomen in de uitwerking voor MorraPark. Ook hier is de randvoorwaarde van de acceptatie van de ECN-filosofie echter te beperkend om ruimte te bieden aan volledige sectoroverstijgende planvorming. Als uitgegaan wordt van de drie kenmerken, moet worden geconcludeerd dat de Strategie van de twee netwerken niet van waarde kan zijn in omgevingsplanning. Toepassing van deze gebiedsbenadering draagt niet zonder meer bij aan het komen tot een planvorm die tot omgevingsplanning kan worden gerekend.

⁹ Bron: interview met Jos Jonkhof

6 Dualistische plattelandsvisie

De Dualistische plattelandsvisie ziet een aantal kwaliteiten van het landelijk gebied, zoals rust en ruimte, in gevaar komen bij het huidige beheer van de ruimtelijke orde. De uitbreiding van verstedelijking en andere functies die deze kwaliteiten kunnen schaden, moet volgens deze gebiedsbenadering in goede banen worden geleid. Daarvoor wordt onderscheid gemaakt in twee soorten landgebruikende functies. Deze twee soorten functies krijgen ruimte in gescheiden zones, zodat ze functies van de andere soort niet kunnen schaden en binnen de eigen zones elkaar beter kunnen versterken. Met deze 'Dualistische Ordening' kunnen de kwaliteiten van het platteland behouden blijven. In dit hoofdstuk wordt de Dualistische plattelandsvisie eerst inhoudelijk beschreven aan de hand van het analytisch kader en vervolgens geanalyseerd aan de hand van de drie kenmerken van omgevingsplanning. Op basis hiervan wordt geconcludeerd of de Dualistische plattelandsvisie van waarde kan zijn in omgevingsplanning.

6.1 Beschrijving

In deze eerste paragraaf wordt een inleidend overzicht gegeven van de Dualistische plattelandsvisie als gebiedsbenadering. Er wordt inzicht gegeven in de achtergrond bij de gebiedsbenadering, de daaruit voortkomende visie, en de methode waarmee de visie tot uitdrukking wordt gebracht in de planningspraktijk. Ook wordt gekeken welke randvoorwaarden naar voren komen voor de toepassing en wat de ervaringen zijn met het toepassen van de gebiedsbenadering in de praktijk.

6.1.1 Achtergrond

Het normatieve gedachtegoed waaruit de Dualistische plattelandsvisie is ontstaan kan geschetst worden aan de hand van een aantal thema's. Deze thema's worden hier kort besproken.

Multifunctionele landbouw

De Dualistische plattelandsvisie is ontwikkeld door Pieter Vereijken en Tia Hermans, in de context van een onderzoek naar de behoefte aan en mogelijkheden voor multifunctionele landbouw in Nederland (Vereijken, 2000). Multifunctionele landbouw is landbouw die naast agrarische producten ook producten en diensten levert die bijdragen aan de overige functies op het platteland. De multifunctionele landbouw komt op tegen de achtergrond van de liberalisering van de landbouwmarkt, het verminderen van de productiegebonden subsidies en de toetreding van nieuwe landen tot de Europese Unie. Nationaal wordt deze ontwikkeling versterkt door een toename van niet-agrarische ruimteclaims op het platteland (recreatie, natuur, water). Volgens de nota 'De Groene Delta' (LNV, 1998) dient de groene ruimte drie functies te vervullen:

1. Voorzien in een aantrekkelijke omgeving om te wonen, werken en recreëren;
 2. In stand houden van strategische voorraden aan open, rustige en stille gebieden;
 3. Plaats bieden aan economische productie, zowel agrarisch als niet-agrarisch.
- Uitgangspunt bij deze nota is dat de productiefunctie van het platteland niet meer voorop mag staan en zich moet aanpassen aan de eisen van andere functies. De voornaamste conclusie uit het onderzoek naar multifunctionele landbouw was dat de huidige gebiedsprocessen worden geremd, doordat zowel overheden als overige actoren bij deze processen blijven uitgaan van sectorale plattelandsvisies ('functies staan op zichzelf') en monofunctioneel landgebruik ('een stuk land draagt slechts één functie'). Deze denkwijze staat een ontwikkeling van multifunctionele landbouw in de weg.

Monofunctionaliteit naar multifunctionaliteit

Deze gebiedsbenadering vindt haar grondslag mede in het uitgangspunt dat de landbouw op termijn voor een groot deel uit het landschap zal verdwijnen. De grondgebonden landbouw (graasveehouderij, akkerbouw en open tuinbouw) domineert het Nederlandse platteland nu nog met monofunctioneel landgebruik voor voedselproductie, maar vanuit de Dualistische plattelandsvisie wordt verwacht dat deze bij afbouw van marktbescherming en subsidies zal worden weggeconcurrereerd door buitenlandse landbouw met veel lagere kosten aan arbeid, land en milieuzorg, tenzij erven en landerijen tevens worden benut voor inkomen uit andere groene functies. In deze context wordt een overgang verwacht van een monofunctionele naar een multifunctionele groene ruimte. Bij deze multifunctionele ruimte wordt uitgegaan van volledige integraliteit. Integraliteit wordt gezien als het streven naar incorporatie van alle ruimtegebruiksfuncties in plannen voor de inrichting: geen enkele functie mag worden uitgesloten. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook functies die door een aantal actoren minder gewenst zijn een plaats moeten krijgen. De ene functie mag de andere niet wegdrücken.

Verstedelijking

De Dualistische plattelandsvisie is ontstaan uit de aanname dat bij de stedeling een behoefte bestaat aan de openheid, rust en stilte van het land, als tegenwicht voor de dichtheid, de drukte en het rumoer van de stad. Openheid, Rust en Stilte worden beschouwd als de primaire belevingswaarden van het platteland. Ze hangen samen met de (niet-stedelijke) elementen agrohistorisch landschap met oppervlaktewater, bos en natuurgebied. Behalve dat deze elementen afzonderlijk een collectieve functie dragen, maken ze samen nog een collectieve functie mogelijk, namelijk beleving van openheid, rust en stilte in allerlei vormen van openluchtrecreatie en buitenwonen. Behoud van deze elementen van het platteland wordt bij de Dualistische plattelandsvisie van vitaal belang geacht voor de kwaliteit van het bestaan in de dicht bebouwde (compacte) steden van Nederland (Vereijken, 2000).

Twee sferen

Ook wordt gesignaleerd dat functies van het platteland kunnen worden onderscheiden in twee categorieën: economisch zwakke functies (m.n. landschaps-, water- en natuurbeheer) en economisch sterke functies (verkeer, bedrijvigheid en wonen). Omdat de zwakkeren niet profijtelijk zijn maar wel van groot maatschap-

pelijk belang worden geacht, zijn ze collectief geregeld; daarom worden het in de gebiedsbenadering collectieve functies genoemd. De economisch sterken worden zoveel mogelijk aan het particulier initiatief overgelaten, en worden private functies genoemd. De Dualistische plattelandsvisie constateert een ongelijke strijd om de ruimte, tussen deze collectieve en private functies. De private functies nemen het platteland steeds meer in bezit met bebouwing en infrastructuur en dringen hiermee de collectieve functies terug (Vereijken, 2000). Bij ongewijzigd restrictief beleid verwacht de Dualistische plattelandsvisie versnippering en verrommeling van de nu open ruimtes in het landelijk gebied. Bouwgegadigden zullen de stille uitverkoop van de grondgebonden landbouw benutten om grote grondposities op te bouwen en uiteindelijk niet aarzelen om politieke meerderheden te zoeken voor het recht om hun stukken grond naar eigen inzicht, dus regionaal of nationaal gezien niet of weinig geordend, te bebouwen en gebruiken (Vereijken, 2002)

Daarnaast signaleert de Dualistische plattelandsvisie een verdeling van het platteland in twee sferen. Er is sprake van een steeds dichter en drukker wegennet en zich hierlangs vestigende bedrijven en particulieren. Deze ontwikkeling verdeelt het platteland in open, rustige en stille ruimten, en overgangszones rond de hoofdwegen.

Grondprijzen ten goede aan de gemeenschap

Agrarische grond krijgt op dit moment een hoge meerwaarde bij wijziging van bestemming. Volgens de Dualistische plattelandsvisie mag de overheid deze meerwaarde niet zomaar weggeven aan de eigenaren. Het zou correcter zijn, als de meerwaarde ten goede komt aan de gemeenschap.

6.1.2 Visie

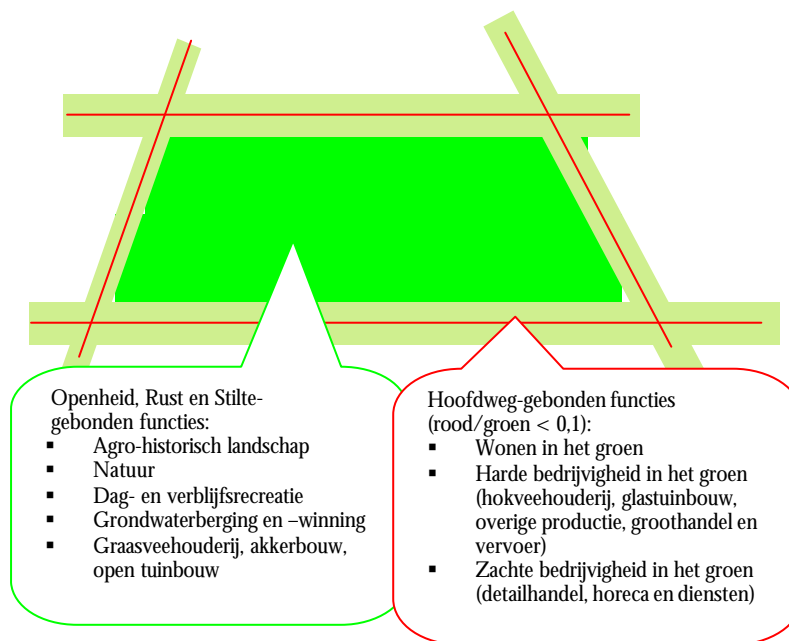
De Dualistische plattelandsvisie presenteert zichzelf als oplossing voor het hiervoor geschetste gevecht tussen de collectieve (zwakke) en private (sterke) functies. Daarbij krijgen de collectieve en private functies en bijbehorende activiteiten (kortweg: 'landgebruikers') ieder hun eigen ruimte. Deze ruimtes vallen samen met de twee sferen van multifunctioneel landgebruik: de 'Open, Rustige en Stille zones' en de overgangszones langs hoofdwegen; 'de Hoofdwegzones'.

Dualistische ordening

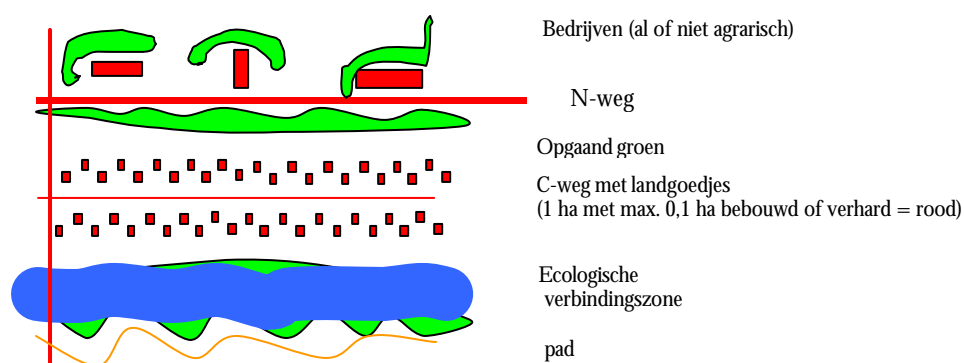
De principes bij deze visie zijn:

1. Erken de noodzaak van ontwikkeling naast behoud van het platteland door het platteland onder te verdelen in twee landgebruikruimten:
 - Open, Rustige en Stille-kernen voor landgebruikers die vooral veel ruimte, en meestal ook rust en stilte behoeven ('trage', voornamelijk collectieve functies);
 - Hoofdwegzones voor landgebruikers, die vooral behoefte hebben aan snelheid en bereikbaarheid ('snelle', voornamelijk private functies);

2. Biedt de landgebruikers de nodige ruimte door ze te combineren (stapelen) op basis van wederzijdse versterking (Multifunctioneel Landgebruik):
- In Open, Rustige en Stille-kernen: agro-historisch landschap met grondgebonden landbouw, waterberging/winning, natuur, dagrecreatie en kleinschalig wonen;
 - In Hoofdwegzones: hokvee, tuinbouw, verblijfsrecreatie en wonen en voor zover het de Hoofdwegzones beter leefbaar maakt: dienstverlening, bouw en vervoer, kleine industrie (zie figuur 6.1 en 6.2).



Figuur 6.1: Dualistische ordening van het platteland in Open, Rustige en Stille-ruimten en Hoofdwegzones (rood=bebouwde kom) (Bron: Vereijken 2002).



Figuur 6.2. Schematische weergave van een Hoofdwegzone rond een N-weg: aan de ene zijde werken in het groen en aan de andere zijde wonen in het groen (Bron: Vereijken 2002).

Ruimteheffing en ruilvoet

Volgens deze gebiedsbenadering moet de overheid bedrijven en particulieren die zich op het platteland willen vestigen (de rode plattelandsfuncties) beperkt toelaten op voorwaarde dat ze negatieve gevolgen van hun vestiging voor de collectieve groene plattelandsfuncties compenseren. Dit principe wordt aangeduid als “rood voor groen”: bouwvergunningen in ruil voor groenvoorzieningen. De compensatie vindt plaats in de vorm van een ruimteheffing (zie figuur 6.3). In deze ruimteheffing is het normatieve uitgangspunt te herkennen, dat meerwaarde van agrarische grond ten goede hoort te komen aan de gemeenschap.

Bestaande situatie in Gelderse Vallei:

Hoofdwegzones (HWz):	Open, Rustige en Stille-ruimten (ORS):
71.000 ha met 17% bebouwing	68.000 ha met 7% bebouwing

Stel de (dualistische) ruilvoet HWz:ORS is 1:10. Het is dan mogelijk bij een toename van de bebouwing in de Hoofdwegzones met 1% (=710 ha) in de Open, Rustige en Stille-ruimten $10 \times 710 = 7.100$ ha op te voeren voor collectieve functies.

Figuur 6.3: Voorbeeldberekening Ruimteheffing (voorbeeld situatie Gelderse Vallei, ontleend aan de presentatie gehouden in het kader van het SEO-onderzoek Ruimtelijke Visies).

De ruimteheffing wordt gerealiseerd door middel van de zogenaamde Dualistische aanpak.

Dualistische aanpak:

1. Van provincie- en gemeentewege worden bepaalde Hoofdwegzones voor ontwikkeling van passende rode functies bestemd. Daarvoor worden bouw kavels van minstens 1 hectare (minimale versnippering) gepland.
2. Per bouw kavel wordt hoogstens 10% bebouwing of verharding toegestaan.
3. De rest van de bouw kavel wordt bestemd voor een duurzame inrichting ten behoeve van de gemeentelijk en regionaal belangrijke collectieve functies.
4. De eigenaar van een kavel krijgt alleen een bouwvergunning bij inlevering van minstens 30 maal zoveel grond als wat hij wil bebouwen of verharden, gelegen in een nabije Open, Rustige en Stille-ruimte of elders in de gemeente of de regio. Gemeenten verlenen dus slechts bouwvergunningen in ruil voor voldoende tegenwaarde in open ruimte c.q. agrarische grond. Dit vereist ontkoppeling van bouwrechten en grondeigendom, om ongewenste voordelen van bestemmingsveranderingen tegen te gaan. Hoeveel de tegenwaarde van bouwvergunningen in Open, Rustige en Stille-grond is, moet de gemeente marktconform vaststellen via een openbare inschrijving op bouwvergunningen binnen een bepaald plan.
5. De ruimteheffing zal bouwgegadigden (de rode functies) ertoe aanzetten om economisch zwakke of vergrijzende boeren uit te kopen. In ruil voor een bouwvergunning in de Hoofdwegzones leveren de bouwgegadigden vervolgens de meeste grond weer in bij de gemeente, die deze grond ten behoeve van relevante collectieve functies beheert of laat beheren (op termijn door een natuurorganisatie, waterschap, recreatieschap, gemeente of de provincie zelf).

(Bron: Vereijken, 2002)

De dualistische ordening heeft volgens deze visie de volgende voordelen:

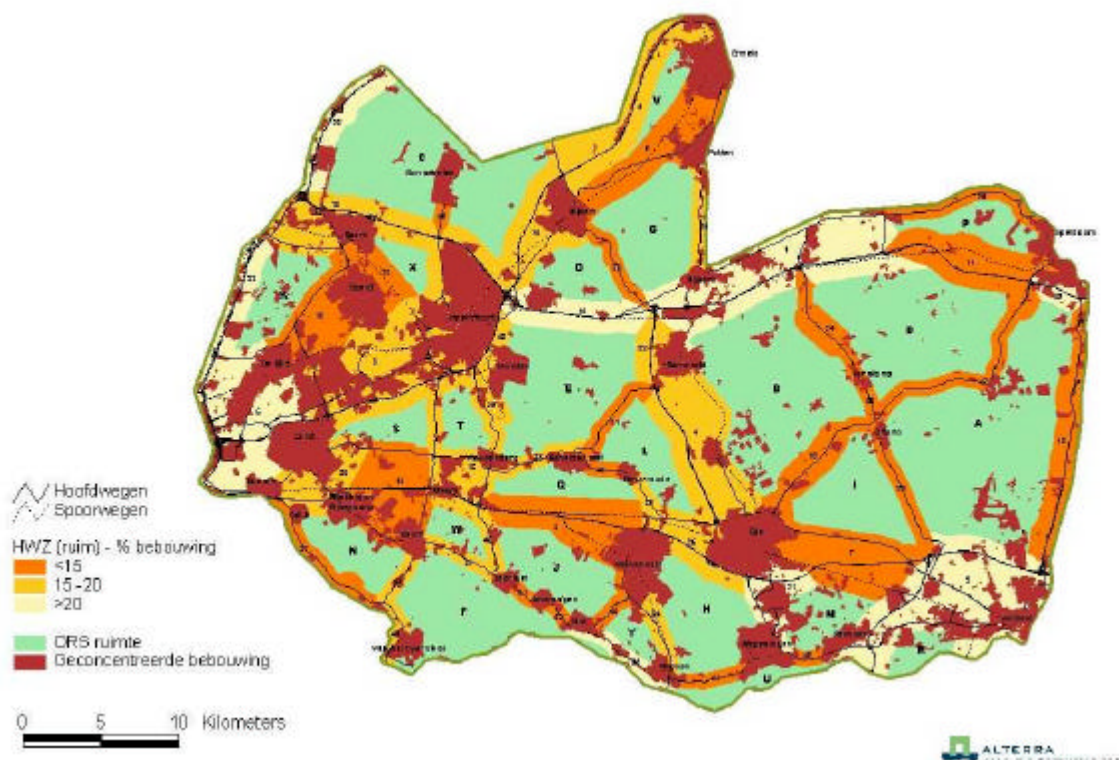
- Door gezamenlijk gebruik van landerijen en erven kunnen de groene functies zich volgens de Dualistische plattelandsvisie niet alleen ruimtelijk beter ontplooiën, maar zijn ze economisch ook weerbaarder tegenover de Hoofdweggebonden, rode functies. Met bijkomende overheidsbescherming in de vorm van aanwijzing en bestemming in streek- en bestemmingsplannen kunnen de Open, Rustige en Stille-ruimten met hun groene functies meer perspectief krijgen dan met het huidige beleid.
- Door zich als één categorie ruimtelijk zoveel mogelijk te laten concentreren kunnen de rode Hoofdweggebonden functies belangrijke voordelen behalen:
 - Ze kunnen zich vestigen of uitbreiden in aangewezen delen van de Hoofdwegzones, waar ze optimaal kunnen concurreren, niet alleen omdat ze zo goed bereikbaar zijn, maar ook omdat ze elkaar kunnen versterken op basis van multifunctioneel Hoofdweggebonden landgebruik;
 - Ze zijn voor een groot deel verlost van allerlei beperkingen en conflicten in verband met de aanwezigheid van groene functies, die voor het merendeel in de Open, Rustige en Stille-ruimten voldoende ontplooiingskansen kunnen vinden (Vereijken, 2000)

Vanuit de gebiedsbenadering wordt geredeneerd dat provincies en gemeenten samen kunnen bestemmen in welke Hoofdwegzones welke soort en welke hoeveelheid rode plattelandsfuncties mogen worden ontwikkeld. Daarbij kan de markt gestimuleerd of afgeremd worden door bij de openbare inschrijving de heffing op de open ruimte te verlagen of te verhogen.

6.1.3 Methode

De methode bij de Dualistische plattelandsvisie is vrij eenduidig. Het motto bij de methode is 'plannen door scannen'. Voor een plangebied wordt een gebiedsscan uitgevoerd. In deze gebiedsscan worden kansen berekend voor functiecombinaties binnen de twee sferen van multifunctioneel ruimtegebruik.

Voor deze gebiedsscan wordt het gebied eerst ingedeeld in deelgebieden op basis van de bestaande hoofdinfrastructuur. De hoofdinfrastructuur omvat hoofdwegen voor auto's (A-, N- en doorgaande B-wegen), spoorwegen en waterwegen (rivieren en kanalen). De breedte van de Hoofdwegzones in de deelgebieden wordt gevarieerd naar gelang hun ruimtelijke en milieu-effectieve inbreuk op de drie-eenheid Openheid, Rust en Stille: de zone is 1 km langs A- en spoorwegen, 0,5 km langs N-wegen, 0,25 km langs doorgaande B-wegen en 0 km langs waterwegen (zie figuur 6.4).



Figuur 6.4: Dualistische ordening van de Gelderse Vallei in Open, Rustige en Stille-ruimten en Hoofdwegzones (rood=bebouwde kom). Een deelgebied bestaat uit een Open, Rustige en Stille-ruimte (groen) omgeven door Hoofdwegzones (oranje/rood). (Bron: Atelier, Presentatie Dualistische plattelandsvisie)

Stap 1: Indicatorkaarten

Op basis van vastgestelde indicatoren per functie wordt vervolgens gekeken welke kansen verschillende functies hebben in de aangegeven Open, Rustige en Stille-kernen of Hoofdwegzones (zie bijlage 4). Deze kansen worden weergegeven in indicatorkaarten. Voor het studiegebied Twente is een internetsite ontwikkeld waarop deze kansberekeningen zijn samengevat in een 'zoekmachine' (zie www.dualis.wag-ur.nl). Dit programma berekent en reproduceert automatisch indicatorkaarten voor één indicator of een combinatie van indicatoren naar wens van de gebruiker. In de zoekmachine vindt een kwantificering plaats van gebiedskwaliteiten op basis van 'Dualistische indicatoren'. De onderzoekers hebben een wetenschappelijk analytische rol bij het tot stand brengen van de gebiedsscan.

Voor het berekenen van de kansen wordt gekeken naar het huidige landgebruik door de 'agrarische en niet-agrarische activiteiten'. Bij de Open, Rustige en Stille-kernen wordt er van uitgegaan dat de kansen afnemen met het toenemen van de intensiteit van het landgebruik van welke activiteit dan ook, omdat dit volgens de gebiedsbenadering gepaard gaat met aantasting van Openheid, Rust en Stille en daaraan gebonden functies. Het gaat dus om contra-indicatoren. De kansen bij de Hoofdwegzones nemen juist toe met de mate van concentratie van Hoofdweggebonden activiteiten. De ruimtelijke verkenning wordt gebaseerd op activiteiten en niet op

bedrijven, want bedrijven bevatten een mengsel van Open, Rust en Stille- en Hoofdweggebonden activiteiten.

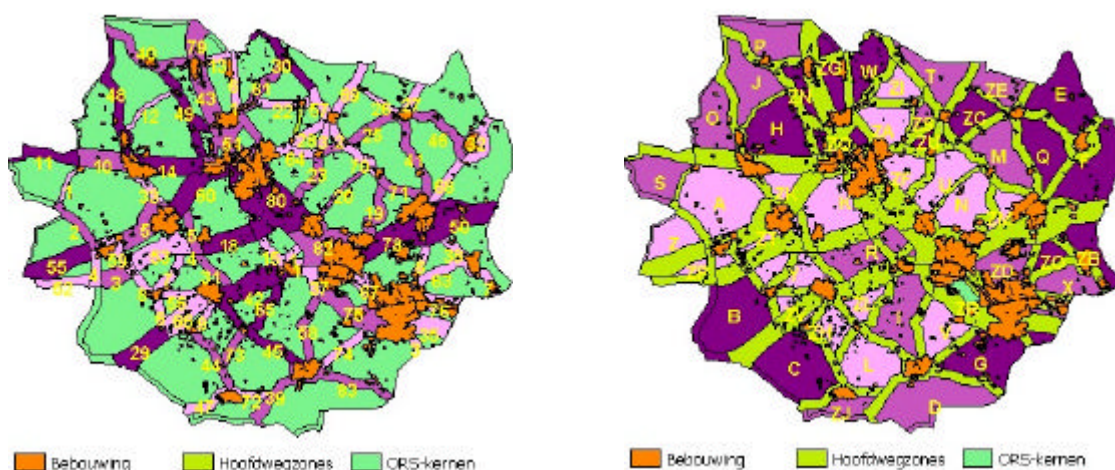
In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de verschillende Open, Rust en Stillefuncties en de Hoofdweggebonden functies met de indicatoren die bij deze functies meegenomen worden in de analyse (zie bijlage 4). Bij deze indicatoren wordt ter illustratie aangegeven hoe deze worden berekend.

Stap 2: Kansenskaarten

De indicatorkaarten per functie kunnen vervolgens gecombineerd worden tot twee kaarten: een kansenkaart voor de Open, Rustige en Stille-ruimten en een kansenkaart voor de Hoofdwegzones (zie figuur 6.5). In de zoekmachine kunnen de indicatorkaarten naar keuze gecombineerd worden. Op die manier kan bekeken worden in welke zone of ruimte bepaalde functies en functiecombinaties volgens de visie bij de gebiedsbenadering het beste gealloceerd kunnen worden, met inachtnaam van bestaand beleid en wensen bij actoren uit het gebied.

Kansenkaart Hoofdwegzones

Kansenkaart Open, Rustige en Stille gebieden



Figuur 6.5: Voorbeeld kansenskaarten Twente (De voor deze kansenskaarten (even willekeurig) gekozen functiecombinaties hebben de beste kans in de zones die gearceerd zijn met de donkerste kleur paars.) (Bron: www.dualis.wag-ur.nl)

Stap 3: Plankaart + Dualistische Aanpak = Dualistisch gebiedsplan

Na de analyse in de vorm van het opstellen van de zoekmachine worden actoren in het gebied bij de planning betrokken en geven de onderzoekers de gebiedsscan 'uit handen'. Het sturingsnetwerk van actoren wordt geacht zelf aan de slag te gaan met de methode. De zoekmachine heeft daarbij als doel het ondersteunen en structureren van interactieve planvorming tijdens het planningsproces¹⁰. De actoren in het gebied zijn verantwoordelijk voor het kiezen van een hiërarchie in functies en het opstellen

¹⁰ Bron: interview met Pieter Vereijken

van kansencarten. Deze activiteiten zijn te karakteriseren als de ontwerpfasen. In deze ontwerpfasen ligt de verantwoordelijkheid dus bij de actoren zelf, de onderzoekers hebben hier een ondersteunende functie, of zijn niet meer bij het proces betrokken.

De betrokken actoren kunnen op basis van de gebiedsscan een plankaart opstellen. De plankaart kan worden gekoppeld aan de Dualistische Aanpak en worden verwerkt tot een dualistisch gebiedsplan. Dit gebiedsplan is bedoeld als een leidraad voor provincie en gemeenten in hun beleid voor de ruimtelijke ordening. Zij kunnen de overeengekomen functie-indeling in Hoofdwegzones en Open, Rustige en Stille gebieden meenemen in hun beleid en daarmee de hiervoor geschetste Dualistische Aanpak tot uitvoering brengen.

6.1.4 Product

Met de methode (de zoekmachine/scan) bij deze gebiedsbenadering komen kaarten tot stand met een ruimtelijke zonering van een gebied in Open, Rustige en Stille ruimtes en Hoofdwegzones, en de daarbij, binnen het wensen kader van de actoren, meest optimale allocatie van functiecombinaties per deelgebied.

6.1.5 Randvoorwaarden

Als randvoorwaarde bij deze gebiedsbenadering geldt dat alle actoren in het gebied de dualistische indeling moeten accepteren als analysekader. Tijdens het gehele planproces wordt naar het gebied gekeken in termen van de twee zones¹¹.

Verder moeten de indicatoren bij de verschillende functies allemaal kwantificeerbaar zijn om te kunnen verwerken in de zoekmachine; ze moeten in ruimtelijke bestanden zijn opgenomen of met weinig moeite daarin kunnen worden opgenomen.

De zoekmachine heeft een generieke structuur, dat wil zeggen dat voor toepassing op een ander gebied het rekenmodel niet vervangen hoeft te worden, er moeten alleen opnieuw gegevens van dit nieuwe gebied worden ingevoerd¹¹. De benodigde tijd voor het opstellen van de zoekmachine voor een nieuw gebied is afhankelijk van de beschikbaarheid van gekwantificeerde gegevens.

6.1.6 Ervaringen

De Dualistische plattelandsvisie is voor een beperkt aantal functies uitgewerkt in Deventer en Walcheren. Voor Twente is een uitwerking gemaakt waarin alle functies werden meegenomen. Beide toepassingen zijn echter alleen van achter het bureau

¹¹ Bron: interview met Pieter Vereijken

gebeurd. Een gebiedsplan in interactie met de actoren is dus nog niet gemaakt. Er is dus ook geen ervaring met de uitwerking van de 'Dualistische Aanpak'.

6.2 Analyse

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt gekeken of de Dualistische plattelandsvisie ook van waarde kan zijn in omgevingsplanning. Daarvoor wordt gekeken of de gebiedsbenadering tegemoetkomt in een aantal kenmerken die tot deze vorm van planning kunnen worden gerekend. Er wordt eerst gekeken welke conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de gebiedsgerichtheid van de Dualistische plattelandsvisie. Vervolgens wordt gekeken hoe de inhoudelijke aandacht bij deze gebiedsbenadering is verdeeld over verschillende ruimtegebruiksfuncties. Daarna wordt gekeken hoe vanuit de Dualistische plattelandsvisie wordt omgegaan met het planproces. Aan de hand van deze analyse kunnen conclusies getrokken worden ten aanzien van de waarde van de afzonderlijke toepassing van deze gebiedsbenaderingen in komen tot een planvorm die gerekend kan worden tot omgevingsplanning.

6.2.1 Gebiedsgerichtheid

Om te kijken op welk schaalniveau de Dualistische plattelandsvisie zich specifiek richt, wordt onderscheid gemaakt in de schaal waarop de gebiedsbenadering de ruimte analyseert en de schaal waarop de gebiedsbenadering vervolgens uitspraken doet.

Schaal van analyse

Internationaal	Nationaal	Regionaal	Lokaal
----------------	-----------	-----------	--------

Schaal van uitspraken

Internationaal	Nationaal	Regionaal	Lokaal
----------------	-----------	-----------	--------

De gebiedsbenadering doet uitspraken op regionale schaal. De grootte van deze regio kan variëren van enkele gemeenten tot een internationale regio. Een internationale regio kan in meerdere nationaliteiten gelegen zijn, maar is qua omvang niet zo groot als één nationaliteit, daarom wordt het schaalniveau 'Nationaal' hier niet gearceerd. De regio moet minimaal 50.000 ha omvatten. Open, Rustige en Stille-ruimtes kunnen qua grootte variëren van 500 tot 5000 ha per ruimte. Het detailniveau gaat met het vergroten van de schaal van de ruimtes wel naar beneden, aangezien de zoekmachine de kans voor bepaalde indicatoren aangeeft per Open, Rustige en Stille-ruimte, en niet voor deelgebieden binnen deze ruimte.

De gebiedsbenadering is dus gebiedsgericht, waarbij de kanttekening moet worden geplaatst dat aan de grootte van dit gebied geen grenzen worden gesteld (alleen een ondergrens).

6.2.2 Integraliteit

Het tweede kenmerk waarop de gebiedsbenadering wordt beoordeeld is de integraliteit in de benadering van ruimtegebruiksfuncties. De Dualistische plattelandsvisie onderscheidt een ruim aantal ruimtegebruiksfuncties en neemt deze allemaal mee in de gebiedsscan. Ze worden echter wel van tevoren geplaatst binnen een van de twee zones. Zo is water een functie die in de eerste plaats vooral in de Open, Rustige en Stille ruimtes voorkomt. Binnen de twee zones worden de verschillende functies 'gestapeld'. In die zin kan gesproken worden over het streven naar het integreren van functies binnen daarvoor aangewezen ruimtes. In de gebiedsscan wordt het gebied als het ware vanuit vogelvlucht bekeken (als een plat vlak). De ondergrond wordt maar beperkt meegenomen in de analyse.

De functie stad blijft onderbelicht. Steden op kruispunten van Hoofdwegzones worden niet meegenomen in de analyse (Vereijken, 2000). Ook over bestaande bebouwing worden geen uitspraken gedaan. Het gaat alleen om de bebouwing die aan de bestaande bebouwing in de Hoofdwegzones wordt toegevoegd. Het infrastructuurnetwerk wordt als kapstok gebruikt om dynamische ontwikkelingen aan te koppelen. De relatie stad-land wordt bij deze gebiedsbenadering in een nieuwe context geplaatst, waarbij het platteland nieuwe betekenissen krijgt. Deze nieuwe betekenissen hebben vooral betrekking op belevingswaarden; de belevingswaarden van het platteland voor de stad. De multifunctionaliteit in de twee gescheiden plattelandszones wordt gebruikt om gewenste belevingswaarden te versterken. Landbouw krijgt binnen deze nieuwe geografie ook een andere betekenis. In de Hoofdwegzones krijgen de overgebleven dynamische (intensieve) bedrijven een kans, in de Open, Rustige en Stille-ruimtes krijgt de landbouw een taak in het versterken van andere functies.

Bij deze gebiedsbenadering gaat het om bijsturen van de autonome ontwikkeling op basis van een dualistische aanpak. De autonome ontwikkeling wordt als leidend beschouwd bij het waarden van kansen voor functies. Dit hangt mede samen met het 'belevingswaarden'-uitgangspunt. Voor de belevingswaarden worden historisch-landschappelijke kenmerken bepalend geacht. Deze waarden krijgen ook buitengewoon dringende aandacht in de gebiedsscan.

Doordat in de analyse in principe alle functies mee worden genomen lijkt de gebiedsbenadering voorwaarden te scheppen voor een integrale werkwijze. De functies worden echter gescheiden in twee zones. Daarnaast is de integraliteit afhankelijk van de keuzes van de actoren in het gebied zelf. Zij bepalen in de methode welke functies ze meenemen in de analyse. De gebiedsbenadering is ook nog niet verder uitgewerkt dan de analyse van Open, Rustige en Stille-gebieden en Hoofdwegzones. Of de integraliteit bij toepassing in de praktijk in stand blijft is dus nog niet aangetoond. Het accepteren van de dualistische ordening op zich is dus geen garantie voor inhoudelijke integraliteit in de planvorming.

6.2.3 Proces

De gebiedsscan vormt in principe het uitgangspunt voor het planningsproces. In feite houdt de gebiedsbenadering zich alleen bezig met de analysefase. De Dualistische plattelandsvisie is aanvankelijk deterministisch met betrekking tot de inrichting van Hoofdwegzones en Open, Rustige en Stille-ruimtes en het koppelen van functies daaraan. Binnen deze zonering kan 'het gebied' zelf functies alloceren op basis van het ontwikkelingspotentieel van functies op die plaats (gezien vanuit de Dualistische plattelandsvisie). Het combineren van indicatoren (functies) kan gezien worden als een cyclisch proces dat theoretisch zou kunnen eindigen in een door alle partijen geaccepteerd plan. Na de analysefase wordt de organisatie van het planproces echter overgelaten aan de actoren in het gebied. Sturing en uitvoering worden wel besproken, maar de verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de overheden en actoren in het gebied zelf. Als instrument wordt daarvoor de Dualistische aanpak voorgesteld met de Ruimteheffing in natura volgens een ruilvoet. Deze versie van de 'rood voor groen-oplossing' ligt volledig in handen van provincie en gemeenten, in verband met de vergunningverlening.

In theorie biedt de gebiedsbenadering aanknopingspunten voor een interactief proces in de planvorming, maar daar worden in de visie en methode geen specifieke uitspraken over gedaan. Het wordt ook niet als randvoorwaarde gesteld.

6.3 Conclusie

De Dualistische plattelandsvisie biedt een instrument om kwaliteiten en belevingswaarden van het platteland vanuit dualistisch oogpunt in kaart te brengen en functies op basis van deze kwaliteiten te combineren. De gebiedsbenadering is gebiedsgericht in opzet. Binnen de twee zones is in theorie sprake van een integrale aanpak. De gebiedsbenadering biedt aanknopingspunten voor het integreren van verschillende beleidssectoren, door middel van het instrument 'zoekmachine'. De keuze voor functiecombinaties wordt echter geheel overgelaten aan de actoren zelf. Integraliteit is met toepassing van deze gebiedsbenadering dus niet gegarandeerd.

De Dualistische plattelandsvisie kan in omgevingsplanning vooral van waarde zijn als analyse-instrument in het begin van het planproces. De normatieve indeling van de ruimte in twee sferen moet daarvoor echter wel geaccepteerd worden. Dit kan in de analyse-fase nog een interessante invalshoek vormen bij het zoeken naar een oplossing voor ruimtelijke omgevingsvraagstukken in een gebied. Of de integrale aanpak, de multifunctionaliteit in de praktijk ook na de analysefase in stand blijft, is echter volledig afhankelijk van de wensen van de actoren in het gebied. De gebiedsbenadering doet geen uitspraken over de organisatie van het planproces waarin deze wordt toegepast. De methode biedt in theorie aanknopingspunten voor interactieve planvorming, maar stelt dit niet als randvoorwaarde. Daardoor is het niet vanzelfsprekend dat door toepassing van deze gebiedsbenadering tot een planvorm wordt gekomen die gerekend kan worden tot omgevingsplanning. Beschouwd vanuit de drie kenmerken, kan niet geconcludeerd worden dat de Dualistische plattelandsvisie van waarde kan zijn voor omgevingsplanning.

7 De Watersysteembenadering

In dit hoofdstuk wordt de Watersysteembenadering besproken en geanalyseerd. De Watersysteembenadering staat voor het benaderen van ruimtelijke vraagstukken vanuit de eisen van watersystemen. Dit houdt in dat kwaliteit, kwantiteit en de stroomrichtingen van water bepalend worden geacht voor mogelijkheden voor andere ruimtegebruiksfuncties. Bij dit normatieve uitgangspunt is een methode ontwikkeld (de methode 'Waterwijs'), waarmee de effecten van veranderingen in de ruimtelijke inrichting op het watersysteem inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Daarnaast geeft deze methode aan hoe een gebied het beste ingericht kan worden om specifieke doelen van verschillende actoren op een 'watervriendelijke' en voordelige manier te kunnen realiseren. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt de inhoud nader uiteengezet. Daarna wordt de gebiedsbenadering bekeken vanuit omgevingsplanning, om te achterhalen of de Watersysteembenadering van waarde kan zijn in het komen tot oplossingen voor omgevingsvraagstukken.

7.1 Beschrijving

Deze paragraaf biedt inhoudelijk inzicht in de gebiedsbenadering aan de hand van beschrijvingen van de verschillende elementen waaruit de Watersysteembenadering is opgebouwd. Dit zijn de normatieve achtergrond bij de gebiedsbenadering, de daaruit voortkomende visie, en de methode waarmee de visie tot uitdrukking wordt gebracht in de planningspraktijk. Daarna wordt nog kort stilgestaan bij de concrete producten, de randvoorwaarden voor toepassing van deze gebiedsbenadering en de ervaringen met de toepassing van deze gebiedsbenadering in de praktijk.

7.1.1 Achtergrond

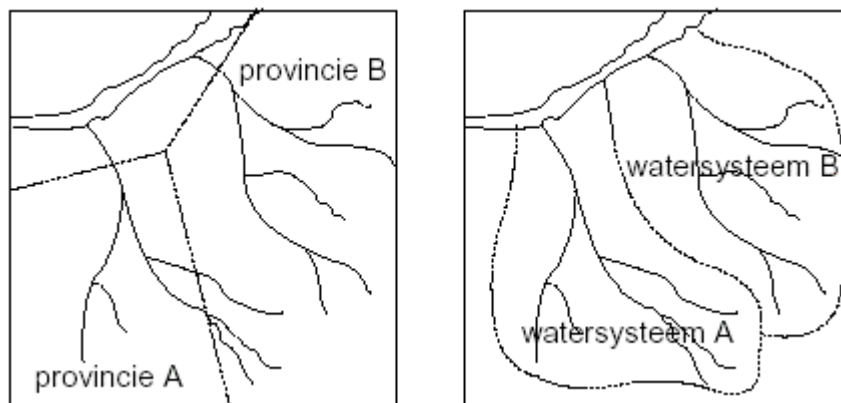
In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal thema's de achtergrond geschetst waarin de gebiedsbenadering is ontstaan.

Watersystemen

Deze gebiedsbenadering is ontstaan in het licht van de constatering dat ruimtegebruik niet alleen ter plaatse invloed heeft op de omgeving, maar via water- en luchtstromen ook op verder weg gelegen gebieden. In de ruimtelijke ordening is het gebruikelijk dat vanuit een brede optiek van belangenafweging bestemmingen worden toegekend. Daarbij is water even belangrijk als andere functies. Gedacht vanuit de gesignaleerde invloed van water, zou deze functie een meer sturende rol moeten krijgen in de ruimtelijke ordening.

In de jaren tachtig is het voorstel gekomen om de waterproblematiek te benaderen door te kijken naar watersystemen. Om de invloed van water mee te nemen in ruimtelijke ordening moest niet langer gedacht worden vanuit bestuurlijke begrenzingsen die met de ruimtelijke functie samenhangen, maar vanuit de natuurlijke

begrenzings van watersystemen. Figuur 7.1 illustreert de verandering van het benaderen van water binnen topografische of bestuurlijke grenzen (bijvoorbeeld provinciegrens of beheersgebiedgrens (links) naar natuurlijke grenzen van watersystemen (rechts).



Figuur 7.1. Ontwikkeling naar een watersysteembenadering (Bron: www.hunzeenaas.nl (09-04-2003)).

Het centraal stellen van de functie water betekent een overgang van een regulering van watersystemen op basis van de eisen die functies stellen, naar een regulering waarbij de eigenschappen van de watersystemen richtinggevend zijn voor andere functies.

Commissie Waterbeheer 21e eeuw

Door de Commissie Waterbeheer 21e eeuw is geconstateerd dat het Nederlandse beleid ten aanzien van water veranderd moet worden om gevolgen van klimaatverandering in de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Zeespiegelrijzing, bodemdaling en de toename van neerslag geven verhoogde risico's op overstromingen en wateroverlast in de toekomst. Waterkering en gemalen zijn niet meer genoeg. Er moet ruimte komen voor water ten behoeve van het vasthouden en bergen van water zodat piekafvoeren beter opgevangen kunnen worden. Daarnaast moet er voldoende zoet water van goede kwaliteit beschikbaar zijn voor diverse functies zoals drinkwater, natuur, landbouw en recreatie (Stumpe et al., 2000).

De Watersysteembenadering is ook het uitgangspunt van de Europese Kaderrichtlijn Water, waarbij stroomgebieddistricten onderscheiden worden die grensoverschrijdend zijn. Op dat niveau behoort Nederland tot 4 districten: Schelde, Maas, Rijn en Eems (Stumpe et al., 2000).

7.1.2 Visie

Bij deze gebiedsbenadering vormen watersysteemeenheden en het inzicht in de relaties tussen gebieden en functies via het water de basis voor de locatiekeuze van de diverse functies. Een systeemeenheid wordt daarbij opgevat als een gebied waarin fysische, chemische en biologische factoren een sterke onderlinge samenhang

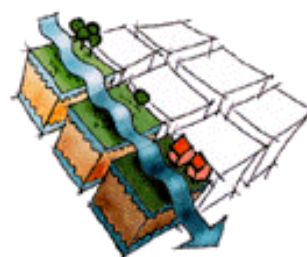
vertonen (Kamphuis, 1996, p. 7). Binnen deze eenheden wordt gekeken naar de relaties tussen gebieden en functies in de context van het water.

De Watersysteembenadering is in eerste instantie ontstaan uit het oogpunt van waterkwaliteit. In die zin gaat de Watersysteembenadering als visie uit van drie principes bij het plannen met water¹²:

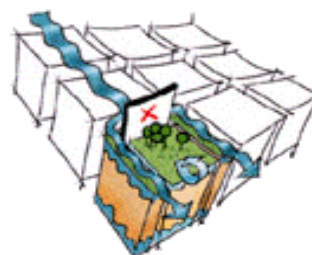
1. Het stroomgebiedsprincipe: uitsluitend ruimtegebruiksfuncties die via eisen aan en effecten op water goed te combineren zijn mogen voorkomen in hetzelfde stroomgebied.



2. Het positioneringsprincipe gaat uit van een ordening van ruimtegebruiksfuncties binnen een (deel)stroomgebied (boven- en benedenstrooms) op een manier dat zij elkaar zo min mogelijk beïnvloeden.



3. Het bufferingsprincipe wordt gebruikt op het moment dat ruimtegebruiksfuncties conflicteren vanwege verschillende eisen aan het watersysteem. Door middel van bufferzones kunnen conflicterende ruimtegebruiksfuncties naast elkaar bestaan.



De Commissie Waterbeheer 21e eeuw heeft aan de Watersysteembenadering een kwantitatieve component toegevoegd. Om de gevolgen van de klimaatsveranderingen in de toekomst het hoofd te bieden stelt deze commissie een drietrapsstrategie voor. Bij verhoogde toevoer van water via rivieren of als regenwater (zogenaamde piekafvoer), moet dit water in eerste instantie zoveel mogelijk vastgehouden worden. Dit betekent het vertragen van de stroomsnelheid van rivierwater bovenstrooms. Daarnaast moet ruimte gemaakt worden voor de opvang van water in bergingsgebieden. Pas als deze twee inrichtingsmaatregelen niet meer voldoende ruimte bieden voor het reguleren van het water, wordt het dan nog overtollige water afgevoerd (Stumpe et al., 2000).

In zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve component van de visie komt het watersysteemdenken terug. De waterkwaliteit en -kwantiteit van de oppervlakte- en

¹² Figuren 7.2 zijn afkomstig uit Kamphuis, H. et al. (1998) Planning with Water: ten building blocks for policy innovation in spatial planning, p. 8.

grondwatersystemen hebben eisen aan en gevolgen voor ruimtegebruiksfuncties in het gebied. Deze eisen worden als dwingend beschouwd bij de situering van ruimtegebruiksfuncties.

7.1.3 Methode

Bij de Watersysteembenadering is de methode 'Waterwijs' ontwikkeld. Dit is een rekenkundig model waarin de verschillende randvoorwaarden uit de visie kunnen worden opgenomen¹³. Het doel van dit model is het helpen onderbouwen en mede vormgeven van gebiedsvisies waaraan water als ordenend principe ten grondslag ligt.

Bij deze methode wordt een simulatiemodel opgesteld, waarmee de hydrologische relaties van het watersysteem in een gebied in beeld kunnen worden gebracht. Het programma Waterwijs optimaliseert de ruimtelijke inrichting van een gebied op basis van dit simulatiemodel; het laat zien of en op welke manier door actoren in een gebied gewenste ruimtelijke plannen gerealiseerd zouden kunnen worden. De methode kan ook gebruikt worden als toetsingsinstrument; als indicator voor de 'watervriendelijkheid' van ruimtelijke plannen.

De optimalisatie wordt uitgevoerd met behulp van een bio-economisch model (BEM). In dit model wordt lineaire programmering (een 'optimaliseringstechniek') gebruikt in modellen van economische en (bio-) fysische processen. De analyse die met behulp van het BEM wordt uitgevoerd bestaat uit twee stappen:

1. De opdrachtgever specificeert wensen ten aanzien van de gebiedsdoelstellingen, en het systeem vertaalt deze wensen in een voorstel; een geoptimaliseerd ruimtelijk inrichtingsontwerp met de hiertoe benodigde aanpassingen aan het land- en watergebruik.
2. Aansluitend wordt met geavanceerde modellen geanalyseerd in hoeverre met dit inrichtingsplan aan de gestelde gebiedsdoelstellingen daadwerkelijk wordt voldaan.

Als het simulatie- en het optimalisatiemodel eenmaal zijn opgesteld, kunnen deze twee stappen relatief snel opnieuw uitgevoerd worden tot er een inrichtingsplan wordt bereikt dat aan alle doelstellingen van verschillende actoren voldoet.

Met een simulatiemodel kan antwoord worden gegeven op vragen van het type 'als ik in landbouwgebied X de buisdrainage verwijder, komt er dan waardevolle beekbegeleidende natuur in natuurgebied Y?'. Als het resultaat niet voldoet moet de vraag bijgesteld worden en analyse opnieuw worden uitgevoerd. Bij de hieropvolgende optimalisering in Waterwijs (door middel van BEM) is dit proces gedeeltelijk geautomatiseerd, en wordt niet uitgegaan van aanpassingen in het landgebruik, maar juist van de door de opdrachtgever gestelde doelen. Uiteindelijk geeft het volledige systeem antwoord op vragen van het type 'als ik in natuurgebied Y waardevolle

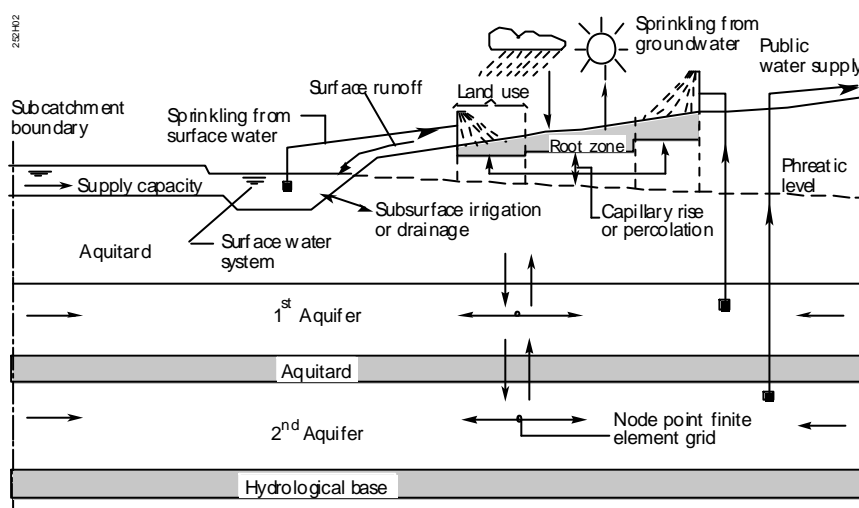
¹³ De beschrijving van deze methode in deze paragraaf is vooral gebaseerd op het rapport Waterwijs (Van Walsum et al., 2002).

beekbegeleidende natuur wil hebben, welke landgebruiksvormen (met specifiek waterbeheer) moet ik dan elders realiseren?'. Het systeem is dus als het ware binnenstebuiten gekeerd.

Bij het ontwikkelen van het model is als case gebruik gemaakt van het (deel)stroomgebied van de Beerze en Reusel (45000 ha). Beerze-Reusel vormt een deelstroomgebied van de Maas.

Stappenplan

In de methode wordt een vastomlijnd stappenplan doorlopen bestaande uit een groot aantal stappen (zie ook bijlage 5). Bekeken vanuit de theoretische indeling van de methode in drie fases bestaat de eerste fase, de analysefase, uit de eerste vijf stappen: Taakstelling, Doelstellingen, Actuele situatie, Aandachtspunten en Maatregelen. In deze analysefase gaat het om het verkrijgen van kennis en inzicht in doelstellingen van de actoren in het gebied, en in het functioneren van watersystemen en de invloed daarop vanuit de omgeving. In deze fase worden het simulatiemodel en het optimalisatiemodel opgezet met gegevens uit het gebied (zie figuur 7.4).



Figuur 7.3: Voorbeeld van een van de gebruikte modellen in het simulatiemodel, 'SIMGRO'.
(Bron: Presentatie Watersysteembenadering tijdens het atelier).

Voor het bereiken van de doelstellingen wordt samen met de actoren een lijst met functiecombinaties opgesteld, met daarbij per functiecombinatie inrichtingsmaatregelen ten behoeve van het waterbeheer.

De stappen Strategieën en Plan vormen samen de ontwerpfase, waarin het cyclische proces wordt doorlopen van het opnieuw draaien van de twee modellen. In deze stap kunnen een groot aantal berekeningen worden gemaakt waarbij steeds een aandachtspunt of een combinatie van aandachtspunten wordt aangepakt. De berekeningen zijn geclusterd in zogenaamde Strategieën. Elke Strategie leidt tot een bepaald geoptimaliseerd patroon van landgebruik en het bijbehorende waterbeheer. Op basis van de verschillende optimalisaties kan vervolgens die strategie gekozen worden, waarmee de verschillende doelstellingen het beste bereikt kunnen worden.

Het Plan omvat een beschrijving van het proces en een ruimtelijk ontwerp met beschrijving van de te nemen maatregelen om de gekozen Strategie te verwezenlijken.

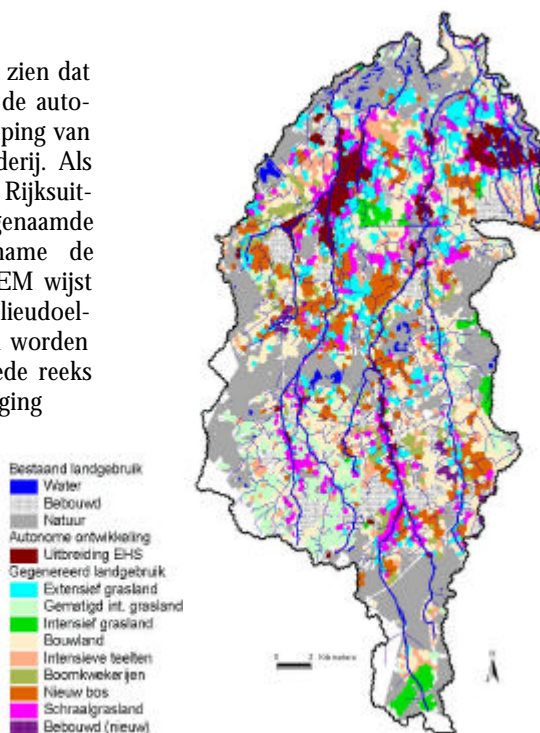
De stappen Implementatie en Evaluatie vormen samen de uitvoeringsfase. Deze beide stappen zijn niet uitgevoerd in de voorbeeldstudie.

Het aangegeven stappenplan vormt een neerslag van hoe een planningproces door deze gebiedsbenadering wordt gezien.

Voorbeeld uitwerking Beerze-Reusel

Voor het Beerze-Reusel gebied laat Waterwijs zien dat '...implementatie van de EU-nitraatrichtlijn in de autonome ontwikkeling zal leiden tot sterke inkrimping van de intensieve veehouderij en de melkveehouderij. Als bovendien de generieke maatregelen uit de Rijksuitgangspuntennota worden toegepast – de zogenaamde RUN-verliesnormen – dan wordt met name de melkveehouderij verder ingekrompen. Het BEM wijst echter ook uit dat dezelfde verbetering van milieudoelwaarden ten opzichte van het nulscenario kan worden bereikt tegen 40% lagere kosten. In een tweede reeks experimenten is geanalyseerd hoe de verdroging van beekdalen het best kan worden aangepakt. Gebleken is dat in de bovenloopgebieden met diep ingesneden V-vormige dalen het bufferen met extra 'nieuwe natuur' (schraalgrasland) het meest probate middel is. In lager gelegen delen van het stroomgebied met een vlakker maaiveldverloop kan de configuratie van de bufferzones meer diffuus zijn, waarbij omzetting naar extensief landbouwgrasland als maatregel meer in beeld komt'.

(Van Walsum et al., 2002, p. 11)



Figuur 7.4: de Integrale strategie
(Bron: Van Walsum et al., 2002, p. 149)

7.1.4 Product

Bij toepassing van de methode Waterwijs komen verschillende thematische kaarten tot stand met daarop het huidige en toekomstige ruimtegebruik en kaarten waarop is aangegeven hoe het waterbeheer is geregeld en hoe het functioneert in relatie tot andere ruimtegebruiksfuncties. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van tabellen en grafieken met de resultaten voor de verschillende strategieën, waaronder landgebruik en economische effecten.

De toepassing van de methode resulteert bij het volledig doorlopen van het stappenplan in een plan met maatregelen voor waterbeheersing om zo tot de door actoren gewenste gebiedsindeling te komen op een watervriendelijke manier.

7.1.5 Randvoorwaarden

De toepassing van de methode 'Waterwijs' vraagt een grote hoeveelheid zeer gedetailleerde kwantitatieve informatie over het watersysteem. Het systeem is alleen toepasbaar als kwantificering van het probleem mogelijk is.

Waterwijs kan alleen door specialisten worden uitgevoerd. Op dit moment alleen door de uitvinder, Paul van Walsum. Daarnaast worden, afhankelijk van de vraag van de opdrachtgever, extra analyses uitgevoerd door onderzoekers van andere wetenschappelijke disciplines. Voor Beerze-Reusel werden potentiële natuurwaarden in het gebied geïnventariseerd door een ecooloog, en werd een economische analyse uitgevoerd door het Landbouw Economisch Instituut (LEI).

Vanuit de gebiedsbenadering kunnen alleen uitspraken over het gebied worden gedaan als het simulatiemodel en het optimalisatiemodel volledig opgesteld worden. Als het systeem eenmaal is opgesteld kunnen relatief snel verschillende eisen worden doorgevoerd en alternatieven worden gegenereerd, maar het invoeren van de benodigde data in het systeem is tijdrovend en (mede daardoor) is de uitvoering uiterst kostbaar. Het goed opstellen van beide modellen neemt op dit moment ongeveer drie tot vier maanden in beslag. Dit wordt veroorzaakt door de hoge mate van detaillering van de modellen en de onvolledigheid van de benodigde gegevens bij de opdrachtgever¹⁴.

7.1.6 Ervaringen

De achterliggende Watersysteembenadering is als ondersteunende visie meer of minder expliciet in een groot aantal plannen toegepast.

De methode Waterwijs is alleen nog maar als oefening en demonstratie toegepast op het gebied Beerze-Reusel. Deze uitwerking vond plaats in het kader van een project binnen het voormalig onderzoeksinstituut DLO (het SEO-project Plannen met Water). Daarbij werden de rollen van opdrachtgever en andere actoren gespeeld door medewerkers. Op dit moment wordt het simulatie- en optimalisatiemodel voor het eerst opgesteld voor een externe opdrachtgever, voor het gebied Langbroekerwetering (ong. 6000 ha)¹⁵.

¹⁴ Bron: interview met Paul van Walsum

¹⁵ Bron: interviews met Paul van Walsum en Lodewijk Stuyt

7.2 Analyse

In deze paragraaf wordt de gebiedsbenadering kritisch bekeken vanuit de drie kenmerken van omgevingsplanning zoals uiteengezet in hoofdstuk twee. Er wordt eerst gekeken welke conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de gebiedsgerichtheid van de gebiedsbenadering. Vervolgens wordt gekeken hoe de inhoudelijke aandacht is verdeeld over verschillende ruimtegebruiksfuncties en ten derde wordt ingegaan op de houding van de gebiedsbenadering ten opzichte van het planproces. De mate waarin de Watersysteembenadering tegemoetkomt in deze kenmerken is bepalend voor een mogelijke waarde van deze gebiedsbenadering in het komen tot een ruimtelijk plan dat gerekend kan worden tot omgevingsplanning.

7.2.1 Gebiedsgerichtheid

Voor de gebiedsgerichtheid van de Watersysteembenadering is gekeken op welke schaal de gebiedsbenadering de ruimte analyseert en op welke ruimtelijke schaal de gebiedsbenadering, op basis van deze analyse, uitspraken doet.

Schaal van analyse:

Internationaal	Nationaal	Regionaal	Lokaal
----------------	-----------	-----------	--------

De methode Waterwijs is gericht op deelstroomgebieden. Gebieden groter dan deelstroomgebieden (regionale schaal) kan het model nog niet verwerken.

Schaal van uitspraken:

Internationaal	Nationaal	Regionaal	Lokaal
----------------	-----------	-----------	--------

De methode Waterwijs kan alleen uitspraken doen over het gebied waarvan gegevens zijn verrekend in het model. Het programma resulteert in een kaart met indeling van ruimtegebruiksfuncties per 10 ha of nog kleiner (zie figuur 7.4). Als de methode voor een ander deelstroomgebied wordt ingezet, of een groter gebied waarin een al geoptimaliseerd gebied ligt, dan kan de methode tot andere uitkomsten leiden¹⁶. Voor plangebieden die qua begrenzing niet overeenkomen met een deelstroomgebied (groter zijn) kan het systeem dus niet ingezet worden.

7.2.2 Integraliteit

Waterwijs laat zien in hoeverre moeilijk verenigbare functies in een regio gecombineerd kunnen worden, met inachtname van de voorwaarden die de functie water stelt. Welke andere functies in het model worden opgenomen is afhankelijk van de vraag van de opdrachtgever. In de eerste plaats gaat het om hydrologische relaties. Voor het opnemen van andere functies dan water in de analyse moeten andere onderzoekers worden betrokken (zie ook randvoorwaarden). De manier waarop deze

¹⁶ Bron: interviews met Paul van Walsum en Lodewijk Stuyt

onderzoekers analyses uitvoeren voor die andere functies kunnen niet gekoppeld worden aan het gedachtengoed van de Watersysteembenadering.

De gebiedsbenadering laat in de voorbeeldtoepassing Beerze-Reusel stedelijke gebieden in haar analyse en ontwerp buiten beschouwing. Zo worden er ook geen functiecombinaties van water en stad in de lijst met opties en maatregelen aangegeven. Ook infrastructuur in de betekenis van 'weg'infrastructuur wordt volledig buiten de analyse gehouden. Er kunnen geen specifieke opvattingen aan de methode verbonden worden ten aanzien van de relatie stad-platteland.

In de voorbeeldstudie wordt rekening gehouden met het 'gebiedssaldo'. Dit wordt als graadmeter gezien voor de kosten van het uitvoeren van een Waterwijsmaatregelenpakket. In die zin wordt het een economisch model genoemd. Dit gebiedssaldo wordt in de voorbeelduitwerking uitgedrukt in inkomensverlies voor alleen de functie landbouw en valt onder de analyse van het LEI. Andere functies zijn niet in een monetaire waarde uitgedrukt. Water heeft echter op zichzelf ook een waarde, bijvoorbeeld uitgedrukt in monetaire waarde (waterpricing) en belevingswaarde. In de planningspraktijk is de kritiek te horen dat nu alleen de waarde van de landbouw is meegenomen, terwijl in de praktijk ook behoefte bestaat aan uitspraken over de waarden van andere functies en niet alleen monetaire waarden¹⁷. Nu kan het systeem alleen werken met waarden die monetair kwantificeerbaar zijn.

Waterwijs is een optimaliseringsmodel vanuit de functie water, waar in principe in theorie alle andere denkbare ruimtegebruiksfuncties in opgenomen kunnen worden, mits ze kwantificeerbaar zijn. De methode laat zien in hoeverre verschillende functies gecombineerd kunnen worden. In die zin biedt het bij toepassing aanknopingspunten voor een integrale werkwijze in planning. De functies krijgen echter geen gelijke gewichten, ook al stelt de gebiedsbenadering dat het een objectief systeem is. Water komt op de eerste plaats. Verder zijn de gewichten afhankelijk van de persoonlijke normatieve uitgangspunten van de onderzoekers die de analyses voor andere functies uitvoeren. Het systeem is aanbodgericht; toepassing biedt geen garantie voor de opname van functies in gelijke gewichten in een planproces, omdat de keuze hierin afhankelijk is van de opdracht en de opdrachtgever.

7.2.3 Proces

De methode Waterwijs heeft de pretentie een objectieve, faciliterende rol te spelen in planvormingsprocessen. Het model wordt gepresenteerd als een instrument waarmee tijdens het gehele planproces gekeken kan worden hoe gewenste inrichtingsmaatregelen binnen door de actoren gestelde randvoorwaarden zo verstandig en goedkoop mogelijk gerealiseerd kunnen worden. Daarbij wordt uitgegaan van een bestaand sturingsnetwerk van actoren. Deze actoren moeten zelf hun doelstellingen formuleren en de randvoorwaarden aangeven waarmee het model gaat rekenen. Als de gewenste inrichting niet mogelijk is binnen het beleidsmatige en fysieke kader

¹⁷ Bron: interview met Lodewijk Stuyt

moeten de actoren vervolgens zelf afwegen wat voor nieuwe vraag ze gaan stellen aan het systeem. Zij zijn medeverantwoordelijk voor het aandragen van ideeën in een cyclisch proces, om het systeem te laten voldoen aan hun wensen. Het voorbeeld geeft de indruk dat de onderzoekers zich daarbij afzijdig houden. De uitkomsten komen alleen maar tevoorschijn omdat de actor ideeën aangedragen heeft, en niet de onderzoeker.

Omdat het model zo ingewikkeld is, is echter alleen al voor het opstellen van de doelstellingen hulp nodig van de onderzoekers. Ook moeten de onderzoekers ondersteuning bieden bij het opstellen van de maatregeloptyes en bij het interpreteren van de uitkomsten van de methode. Bij de toepassing van Waterwijs in Langbroekerwetering is gebleken dat de opdrachtgever (een waterschap) zelf niet meteen in staat was om de doelstellingen te formuleren op een manier die bruikbaar was voor het systeem¹⁸.

De geschetste interactieve werkwijze wekt de indruk dat het systeem niet wordt opgelegd, omdat de keuzes neergelegd worden bij de actoren zelf. Het systeem is indirect echter gebiedend in de voorwaarden die vanuit water worden signaleerd. Uiteindelijk is alleen een inrichtingsplan mogelijk dat aan die eisen voldoet. Actoren zullen hun wensen moeten aanpassen tot ze bij een van de waterverantwoorde opties uitkomen. Interactie met actoren tijdens het planproces lijkt dus eerder bedoeld om uit te leggen hoe aan oplossingsmaatregelen wordt gekomen en daar draagvlak voor te verwerven.

Bij de gestelde objectiviteit van het model moet aangetekend worden dat in het opstellen van het programma keuzes gemaakt zijn ten aanzien van de modellen. Een andere keuze of inzet van modellen in het systeem zou tot andere uitkomsten in het optimalisatiemodel leiden¹⁹. In die zin is het systeem dus niet waardenvrij. De objectiviteit heeft alleen betrekking op het gebruiken van gestandaardiseerde hydrologische relaties in het systeem. Bovendien gaan de onderzoekers voor andere functies uit van hun eigen normatieve achtergronden bij het ondersteunen van de actoren en het interpreteren van de uitkomsten.

In de stappen Taakstelling en Doelstellingen worden de problematiek, de wensen en doelstellingen van actoren in het gebied geïnventariseerd en vertaald naar het systeem. Deze gewenste gebiedsinrichting komt in de huidige planningpraktijk tot stand na uitvoerig interactief overleg tussen actoren. Het is vaak de uitkomst van een langdurig proces en dus gevoelig. Als de actoren onderling al tot een gewenste gebiedsinrichting zijn gekomen, bestaat minder draagvlak voor het alsnog 'toetsen' van dit ontwerp aan eisen van de fysieke ondergrond. Wil de Watersysteembenadering zich laten gelden, dan moet de methode Waterwijs vanaf het begin van het opstellen van zo'n gewenste gebiedsinrichting meedraaien. Alleen dan kan tot een gebiedsplan worden gekomen dat draagvlak heeft bij alle actoren, en dat resulteert in een volgens de Watersysteembenadering verantwoorde gebiedsindeling. In theorie kan de methode op die manier een rol spelen bij de stappen analyse en ontwerp, en

¹⁸ Bron: interview met Paul van Walsum

¹⁹ Bron: interview met Lodewijk Stuyt

maatregelen aangeven die bij uitvoering van een plan in acht moeten worden genomen.

Binnen het kader van het waterbeleid heeft de gebiedsbenadering kenmerken van planning als leerproces. De ruimte voor dit leerproces is zoals gezegd wel beperkt. Als het systeem eenmaal geïnstalleerd is zou in het geschetste cyclische proces tot een inrichtingsplan kunnen worden gekomen. De meeste beperkende factor daarbij is de kostbaarheid van het systeem in geld, maar vooral ook in tijd.

Waterwijs wil een interactief planproces faciliteren met de kenmerken van een leerproces. In de praktijk is het systeem echter te kostbaar, te tijdrovend en is de 'waterinvalshoek' te beperkt om in gehele processen van omgevingsplanning een waarde te bieden. Eerder biedt het systeem antwoord op specifieke vragen in de analysefase van een dergelijk planproces.

7.3 Conclusie

De methode Waterwijs presenteert zichzelf als een instrument om de Watersysteembenadering in de planningspraktijk tot uitvoering te brengen. Deze methode is gebiedsgericht, waarbij aangetekend moet worden dat de specifieke afbakening (deelstroomgebieden) in veel gevallen niet zal overlappen met een plangebied voor omgevingsvraagstukken.

De methode lijkt ruimte te bieden voor een integrale benadering van ruimtegebruiksfuncties. Naar wens van opdrachtgevers kunnen in principe alle denkbare functies in het systeem opgenomen worden, mits ze kwantificeerbaar zijn. De mogelijkheden van deze functies worden echter altijd afgemeten aan de eisen van het watersysteem. In de huidige planningspraktijk heeft deze functie (nog) niet de overmacht die door de Watersysteembenadering wordt gewenst. Door de beperkte invalshoek kan de methode niet ingezet worden als facilitator van een geheel planproces in de gestelde termen van omgevingsplanning. De rol van water als sturende factor is daarvoor te zwaar.

De Watersysteembenadering in de vorm van de methode Waterwijs is vooral van waarde als analyse-instrument. De gebiedsbenadering kan antwoorden bieden op hydrologische vragen van bijvoorbeeld één belangenpartij in de analysefase van het planproces. De methode is echter zeer ingewikkeld en daardoor kost het te veel tijd en geld om de methode in de praktijk goed uit te voeren. De kostbaarheid van het systeem in combinatie met de beperkte invalshoek vormen de belangrijkste redenen dat de Watersysteembenadering in de huidige vorm niet van waarde kan zijn in planprocessen voor omgevingsplanning. In de toekomst zal wel sterker rekening gehouden moeten worden met de waterhuishouding in planning. In dat opzicht is het een belangrijke uitvinding. Maar als het in die zin een praktische bijdrage wil leveren, moet er veel meer flexibiliteit in het systeem worden gebracht.

8 Gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning

Dit onderzoek is ingezet met als doel te komen tot uitspraken over de inhoud en de toepasbaarheid van de vier gebiedsbenaderingen. Om uitspraken te kunnen doen over de toepasbaarheid van de gebiedsbenaderingen is gekozen de gebiedsbenaderingen te bekijken vanuit omgevingsplanning. Voor deze invalshoek is gekozen omdat de vier geselecteerde gebiedsbenaderingen kenmerken gemeen leken te hebben die ook tot deze soort planning gerekend kunnen worden. Deze constatering leidde tot de onderzoeksvraag: 'Kunnen de gebiedsbenaderingen afzonderlijk of in gecombineerde vorm van waarde zijn in omgevingsplanning?'

De inhoudelijke inzichten zijn in de hoofdstukken vier tot en met zeven aan bod gekomen. Ook is in deze hoofdstukken gekeken in hoeverre de vier gebiedsbenaderingen afzonderlijk tegemoet komen aan kenmerken van omgevingsplanning. In dit hoofdstuk worden eerst de conclusies ten aanzien van de waarde van de afzonderlijke gebiedsbenaderingen nog eens naast elkaar gezet. In de tweede paragraaf wordt aan de hand van de tijdens dit onderzoek verkregen inzichten gekeken of combinatie van de vier gebiedsbenaderingen wellicht een meerwaarde kan leveren ten opzichte van toepassing van de afzonderlijke gebiedsbenaderingen. Nadat deze deelvragen beantwoord zijn, besluit dit hoofdstuk met een antwoord op de onderzoeksvraag als geheel en aanbevelingen voor verder onderzoek.

8.1 Waarde van afzonderlijke gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning

In deze paragraaf worden de afzonderlijke gebiedsbenaderingen nog eens naast elkaar gezet om inzichtelijk te maken waar de gebiedsbenaderingen verschillen ten aanzien van een mogelijke waarde voor omgevingsplanning. In de theoretische achtergrond bij dit onderzoek zijn drie kenmerken van omgevingsplanning onderscheiden. Het gaat om *gebiedsgerichte* planning, waarbij *integraliteit* van verschillende beleidssectoren wordt nagestreefd door middel van een evenwichtige aandacht voor ruimtegebruiksfuncties in een gebied. En plannen om het omgevingsvraagstuk op te lossen komen tot stand in een open proces, in *interactie* met direct en minder direct betrokken actoren in het gebied. Als gebiedsbenaderingen uitgaan van deze kenmerken in hun oplossing voor ruimtelijke vraagstukken, kunnen zij een bijdrage leveren aan oplossingen voor omgevingsvraagstukken. Aan de hand van de drie kenmerken van omgevingsplanning wordt in deze paragraaf nog eens kort besproken waar mogelijkheden en beperkingen liggen voor een waarde van het afzonderlijk inzetten van de gebiedsbenaderingen in processen van omgevingsplanning.

Gebiedsgerichtheid

De gebiedsbenaderingen kunnen in principe alle vier gebruikt worden op de regionale schaal. De Lagenbenadering in zijn oorspronkelijke opzet komt hierin het minste tegemoet. Het gaat daarbij alleen om het abstracte hiërarchische lagenmodel voor het rangschikken van beleidsopgaven op vooral nationale schaal. Maar in de vorm van het meer concrete beschrijvende model kan de Lagenbenadering wel een denkkader bieden in gebiedsgerichte planprocessen. Verder verschillen de gebiedsbenaderingen vooral in de afbakening van het gebied in geografische zin. De Watersysteembenadering en de Dualistische Visie zijn voor het analyseren van een gebied afhankelijk van fysieke grenzen in de ruimte. Bij de Watersysteembenadering gaat het om grenzen van deelstroomgebieden en bij de Dualistische plattelandsvisie om de hoofdwegzones aan de rand van het gebied waar uitspraken voor moeten worden gedaan. De Strategie van de twee netwerken doet uitspraken over een afgebakend gebied, op basis van een analyse van dit gebied vanuit een hoger schaalniveau. Maar deze begrenzings zijn geen noemenswaardige beperking voor een mogelijke waarde in omgevingsplanning.

Integraliteit

De gebiedsbenaderingen zeggen alle vier te zoeken naar integrale oplossingen in gebiedsgericht beleid. Deze integratie vindt echter al in dit streven niet volledig plaats. De gebiedsbenaderingen hebben alle vier een eigen thematische invalshoek, van waaruit ze integratie bekijken. De Lagenbenadering en de Watersysteembenadering zijn het duidelijkst in het stellen van een hiërarchie in aandacht voor verschillende functies in een gebied. Geredeneerd vanuit de Lagenbenadering hebben de belangen van de functie water altijd prioriteit. Andere ruimtegebruiksfuncties komen pas in tweede of derde instantie aan bod. De Watersysteembenadering stelt de mogelijkheden voor andere ruimtegebruikende functies afhankelijk van de ruimte die het hydrologisch systeem biedt. De Strategie van de twee netwerken bekijkt alle functies vanuit ecologisch en milieu-oogpunt. De inrichting van het gebied moet zo worden aangepast dat de negatieve effecten van ruimtegebruikende functies in het gebied zoveel mogelijk beperkt worden. Het gaat steeds in eerste instantie om het veiligstellen van de duurzaamheid van het ecologisch milieu. Pas daarna komen eisen van verschillende ruimtegebruikende functies aanbod. De Dualistische plattelandsvisie legt geen speciale nadruk op een bepaalde functie, maar koppelt de aanwezige functies wel aan een zonerings.

Het gaat bij alle vier de gebiedsbenaderingen bij nader inzien niet om integratie in de betekenis van wederkerige aanpassing van functies op basis van gelijkwaardigheid. Het gaat eerder om het aanpassen van de inrichting en allocatie van functies in een gebied ten behoeve van een betere kwaliteit of kwantiteit van een of twee bepaalde ruimtegebruikende functies. Als er al sprake is van evenwichtige aandacht voor ruimtegebruikende functies dan geldt dit voor een aangewezen groep functies binnen een bepaalde zonerings (Dualistische plattelandsvisie en Strategie van de twee netwerken) of laag (Lagenbenadering). Het gaat dan om integratie van een selectie van ruimtegebruiksfuncties in een bepaald deel van een gebied.

Proces

Als gekeken wordt naar de fasering in planprocessen kan geconcludeerd worden dat alle vier de gebiedsbenaderingen hun belangrijkste bijdrage leveren in de analysefase. De Lagenbenadering is uiteindelijk alleen gebruikt als beschrijvend model in deze fase. In feite zijn ook de andere drie gebiedsbenaderingen niet verder dan in deze fase toegepast. Bij de Lagenbenadering bestaat deze beschrijving uit een informatie-ordening in een 'lagenkast', bij de Strategie van de twee netwerken uit een abstract raamwerk, bij de Dualistische plattelandsvisie uit een scan en bij de Watersysteembenadering uit een mathematische weergave van hydrologische relaties. Na deze analytische beschrijving wordt het moeilijk uitspraken te doen over mogelijke aanknopingspunten of zelfs garantie voor een interactief proces.

Dit komt omdat de gebiedsbenaderingen zich (nog) niet bezig houden met het proces, of omdat ze niet in staat zijn om de door henzelf gewenste rol in het planproces te spelen. De Lagenbenadering in de oorspronkelijke vorm doet geen uitspraken over de procedurele kant van planning, en is daar volgens de opsteller ook niet voor gemaakt. Ook de Strategie van de twee netwerken houdt zich niet echt bezig met de proceskant, ook al is deze gebiedsbenadering wel iets aan de procedurele kant tegemoet gekomen door de wenselijkheid aan te geven van integrale experimentele vormen van planning. In de Dualistische plattelandsvisie wordt wel een stappenplan aangegeven, maar dit stappenplan doet geen uitspraken over de procedurele invulling van het planproces. Dit wordt immers gezien als de volledige verantwoordelijkheid van de actoren zelf. Ook Waterwijs geeft een stappenplan aan als voorbeeld van een echt planvormingsproces, maar als methode is Waterwijs nog niet genoeg uitgewerkt om een volledig planproces op die manier te kunnen ondersteunen. Dus ook hier kunnen geen conclusies aan verbonden worden over een mogelijke waarde voor omgevingsplanning.

Ook uit praktijkervaringen kunnen ten aanzien van het proces geen voldoende conclusies worden getrokken. De Dualistische plattelandsvisie en de methode Waterwijs zijn nog niet in een planproces toegepast. Voor de Strategie van de twee netwerken en de Lagenbenadering geldt dat de organisatie van het planproces eerder de keuze is geweest van actoren in het gebied zelf dan een gevolg van de toepassing van de gebiedsbenadering.

Conclusie

De gebiedsbenaderingen kunnen qua gebiedsgerichtheid alle vier van waarde zijn in omgevingsplanning. Verder komt bij het proces-kenmerk naar voren dat ze afzonderlijk eventueel van waarde kunnen zijn in de vorm van analyse-instrumenten ter ondersteuning van de beginfase van het planproces. Deze waarde van de gebiedsbenaderingen wordt echter teniet gedaan door in de eerste plaats het gebrek aan aandacht voor het verdere proces. De uitwerking van de gebiedsbenadering wordt afhankelijk gesteld van de wensen van actoren. Een tweede belangrijk knelpunt voor de waarde van de afzonderlijke gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning ligt bij het als tweede genoemde kenmerk van omgevingsplanning: de inhoudelijke integraliteit. De gebiedsbenaderingen hanteren verschillende invalshoeken bij het zoeken naar oplossingen voor inrichtingsvraagstukken. Deze invalshoeken zijn te beperkend om te komen tot integraliteit als basis voor sectoroverstijging bij het oplossen van ruimtelijke vraagstukken in omgevingsplanning.

8.2 Waarde van combinatie van gebiedsbenaderingen voor omgevingsplanning

De geschetste beperking in de inhoudelijke integraliteit van de gebiedsbenaderingen is per gebiedsbenadering verschillend. Bij deze conclusie komt de vraag op of de gebiedsbenaderingen misschien in combinatie wel kunnen voldoen aan de gestelde eis van integraliteit. Wellicht kunnen de beperkingen van de ene gebiedsbenadering gecompenseerd worden door deze te combineren met een andere gebiedsbenadering, of deze na elkaar toe te passen. Om verschillende gebiedsbenaderingen met elkaar te combineren is een gemeenschappelijke basis nodig als uitgangspunt voor combinatie. In de eerste helft van deze paragraaf wordt aan de hand van het analytisch kader geïnventariseerd welke overeenkomsten naar voren zijn gekomen in de afzonderlijke analyses van de vier gebiedsbenaderingen, en of deze overeenkomsten naar verwachting ook werkelijk een basis zouden kunnen vormen voor combinatie. In het tweede deel van deze paragraaf wordt besproken hoe onderzoekers in de praktijk omgaan met het vraagstuk van combinatie van de gebiedsbenaderingen en of dit de verwachting vanuit 'de theorie' ondersteunt.

8.2.1 Combinatiemogelijkheden van gebiedsbenaderingen 'in theorie'

In deze paragraaf worden de combinatiemogelijkheden besproken die naar voren gekomen zijn in de afzonderlijke analyses van de gebiedsbenaderingen. Daarvoor is gekeken naar de drie elementen van de gebiedsbenaderingen: de achtergrond, de visie en de methode.

Achtergrond

Bij de Lagenbenadering, de Strategie van de twee netwerken en de Watersysteembenadering komt duidelijk het normatieve uitgangspunt terug dat water sturend hoort te zijn voor de allocatie van andere ruimtegebruikende functies. Dit normatieve uitgangspunt lijkt daarom een basis te kunnen vormen voor combinatie van deze drie gebiedsbenaderingen. De manier waarop met de functie water wordt omgegaan is echter zeer verschillend. De Lagenbenadering bekijkt de functie vanuit het oogpunt van sturing. De verantwoordelijkheid voor het goed organiseren van de waterhuishouding in de toekomst wordt nadrukkelijk bij de overheid gelegd als kernverantwoordelijkheid. In planning moet deze functie prioriteit krijgen in de analyse en ontwerp. Deze gebiedsbenadering geeft echter alleen een hiërarchie en prioritering aan. De Strategie van de twee netwerken beschouwt de functie water als een netwerk waar andere functies omheen gaan, maar maakt daarbij gebruik van de eerder genoemde principes van de Watersysteembenadering. Typisch is dat hoewel de Watersysteembenadering als achterliggend gedachtengoed gepresenteerd kan worden bij Waterwijs, de inhoudelijke principes explicieter uitgewerkt zijn in de Strategie van de twee netwerken dan in Waterwijs zelf. Zowel de Lagenbenadering als de Strategie van de twee netwerken bekijken de functie water op een veel hoger abstractieniveau dan de methode Waterwijs. Waterwijs gaat verder in detail dan de 'conceptuele, zwart-witte' typologie van watersystemen in de Watersysteembenadering. In deze methode worden de drie principes verder uitgewerkt in de meer

realistische benadering van een vervlochten waterhuishouding, in plaats van de veronderstelde aparte, intern gerichte watersystemen. Hierdoor zijn de drie principes van de Watersysteembenadering ook niet direct meer te herkennen in de modellen van de methode Waterwijs.

De sterke nadruk op de sturende werking van de functie water vormt echter een beperking voor het toepassen van de drie gebiedsbenaderingen in planprocessen. Het streven om water ordenend of sturend te laten zijn voor ruimtegebruik is makkelijk voor kritiek vatbaar. Want meestal is water in de praktijk niet sturend voor ruimtegebruik maar het omgekeerde; het ruimtegebruik bepaalt de inrichting van het watersysteem. Er is eerder sprake van interactie, een wederzijdse beïnvloeding van water en ruimte. In de praktijk is ook sprake van een veelheid aan functies, die allemaal hun eigen gewicht eisen in een planproces. In de huidige ontwikkeling in overheidssturing en de toegenomen marktwerking wordt de positie van deze 'andere' functies alleen nog maar versterkt. In dat opzicht gaat de Dualistische plattelandsvisie uit van een realistischer beeld van de werkelijkheid. Bij deze benadering wordt niet vanuit één functie geredeneerd.

Visie

In de visies van de Dualistische plattelandsvisie, de Strategie van de twee netwerken en de Lagenbenadering zijn kenmerken te herkennen van het casco-concept. Deze benaderingswijze beziet de ruimtelijke omgeving als opgebouwd uit twee onderdelen: een ruimtelijk raamwerk en landgebruiksruimten. Het ruimtelijk raamwerk is samengesteld uit onderdelen van de ruimtelijke structuur, die in de tijd slechts langzaam (mogen) veranderen en die bestemd zijn voor laagdynamische functies zoals natuur. De gebruiksruimtes zijn bestemd voor die onderdelen van de ruimtelijke structuur, waarvan de veranderingssnelheid veel groter is. Dit zijn hoogdynamische functies, zoals intensieve landbouw of grootschalige recreatie. Het raamwerk biedt bescherming voor kwetsbare functies, terwijl in de gebruiksruimten onder bepaalde randvoorwaarden ruimte wordt gelaten voor een vrijere ontwikkeling (RPD, 2001, p. 31).

In de Lagenbenadering komt de tijdsdimensie (trage en snelle veranderingstijd) uit het casco-concept terug. Bij deze gebiedsbenadering wordt deze dimensie echter niet zozeer gekoppeld aan functies als wel aan lagen. Ook de erkenning van het belang van netwerken is in deze gebiedsbenadering terug te zien in de definiëring van de netwerklaag. De Strategie van de twee netwerken en de Dualistische plattelandsvisie zijn twee verschillende, maar ongeveer gelijkwaardige varianten van het cascoconcept. De Strategie van de twee netwerken zoneert de functies water en infrastructuur als hoog- en laagdynamische functies binnen netwerken. De Dualistische plattelandsvisie neemt de tweedeling in raamwerk en gebruiksruimte ook over, maar draait de invulling van raamwerk en gebruiksruimte om: in het raamwerk wordt plaatsgegeven aan hoogdynamische functies (de Hoofdwegzones), terwijl voor laagdynamische functies een plaats wordt gevonden in de gebruiksruimten binnen het raamwerk (Open, Rustige en Stille-ruimten).

De Lagenbenadering en de Strategie van de twee netwerken hebben beide de duidelijkste wortels in het gedachtegoed van het casco-concept. Theoretisch zou de

Strategie van de twee netwerken ingezet kunnen worden als strategie bij de Lagenbenadering. Het bezwaar is dat de Strategie van de twee netwerken zeer beperkt is in het aantal functies dat meegenomen wordt in de analyse en het ontwerp. De Lagenbenadering geeft wel een sterke selectiviteit aan in de behandeling van functies, maar deze heeft betrekking op tijd. Binnen de Lagenbenadering worden uiteindelijk wel alle functies in een gebied meegenomen in de planning. De beperking in de Strategie van de twee netwerken vernauwt het brede concept van de Lagenbenadering zover dat deze niet meer voldoende tot haar recht zou komen in het resultaat van deze combinatie²⁰.

De Dualistische plattelandsvisie (als tweede uitwerking van het cascoconcept) biedt wel ruimte aan alle functies, maar plaatst deze in een voorgevormd raamwerk. Dit raamwerk past niet binnen de hiërarchische lagen van de Lagenbenadering, omdat de Dualistische plattelandsvisie niet uitgaat van de drielagen-hiërarchie bij het toewijzen van ruimte aan verschillende functies. Zo wordt water niet perse als conditionerend gezien voor bijvoorbeeld de functie woningbouw. Deze functie wordt bij de Dualistische Visie vooral (en ondanks de eisen van de functie water) in de Hoofdwegzones gepland.

Methodie

Uit de methodes bij de gebiedsbenaderingen komt naar voren dat ze alle vier vooral goed ingezet kunnen worden als analyse-instrument. De Lagenbenadering en de Strategie van de twee netwerken bieden een abstract normatief kader om de ruimtelijke omgeving te analyseren. De Strategie van de twee netwerken concretiseert dit abstracte kader door middel van een ontwerp. De Dualistische plattelandsvisie gaat ook uit van een normatief kader maar concretiseert dit door middel van een rekenmodel in een kaart. De methode Waterwijs geeft alleen een rekenkundig model aan als instrument. Combinatie van de Waterwijsmethode met de Strategie van de twee netwerken of met de Dualistische plattelandsvisie is op methodisch vlak wel mogelijk²¹. Als de eisen van deze gebiedsbenaderingen gekwantificeerd in Waterwijs zouden worden opgenomen kan dit programma aangeven in hoeverre bepaalde opties mogelijk zijn binnen door de gebiedsbenaderingen gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de functie water.

Conclusie

Op grond van dit onderzoek zijn drie overeenkomsten aan te wijzen, die als basis lijken te kunnen dienen voor het komen tot combinaties van gebiedsbenaderingen. Van deze drie biedt alleen de methodische overeenkomst genoeg aanknopingspunten voor combinatie. Het gaat dan om combinaties van de Watersysteembenadering met steeds een van de andere gebiedsbenaderingen. De twee andere overeenkomsten in respectievelijk de normatieve achtergrond en de visies, lijken alleen op een zeer hoog abstractieniveau een basis te kunnen vormen voor combinatie. Deze twee overeenkomstige aspecten worden door de gebiedsbenadering op concreter niveau heel verschillend uitgewerkt. Combinatie op basis van deze overeenkomst zou leiden tot het afzwakken van (een van) de gebiedsbenaderingen tot een onacceptabel niveau.

²⁰ Bron: interview met Dirk Sijmons

²¹ Bron: tweedaags atelier SEO-project Ruimtelijke Visies

8.2.2 Combinatiemogelijkheden van gebiedsbenaderingen door onderzoekers

De vier gebiedsbenaderingen zijn door onderzoekers in een experimenteel project toegepast (zie ook hoofdstuk 3). Het doel van dit experiment was het uitwisselen van kennis over de vier gebiedsbenaderingen door middel van het interdisciplinair toepassen van de vier gebiedsbenaderingen op hetzelfde studiegebied. Hiervoor werd het begrip 'integratie' gebruikt in de betekenis van het samenvoegen van verschillende gebiedsbenaderingen tot één nieuwe, betere gebiedsbenadering. De uitkomsten van het experiment zijn ook voor dit onderzoek bruikbaar, omdat ze inzicht geven in de mogelijkheden voor het combineren van gebiedsbenaderingen. Uit dit experiment kwam namelijk naar voren dat combinatiemogelijkheden niet alleen door inhoudelijke verschillen bepaald werden, maar ook door beperkingen van andere aard.

Deze beperkingen hangen samen met de verschillen in kennisachtergrond van de vertegenwoordigers van de gebiedsbenaderingen in het experiment. De Watersysteembenadering werd vertegenwoordigd door een hydroloog, de Strategie van de twee netwerken door ontwerpers, de Dualistische plattelandsvisie door een bioloog en de Lagenbenadering door een universitair docent (zie ook bijlage 1). Deze verschillende persoonlijke kennisachtergronden kwamen ten eerste al tot uiting in de presentaties van de toepassing van de gebiedsbenaderingen op het studiegebied (zie ook bijlage 6). De methode bijvoorbeeld kwam in de presentatie tot uiting in respectievelijk een wiskundig rekenmodel (Watersysteembenadering), een schetsontwerp (Strategie van de twee netwerken) en een zoneringskaart (Dualistische plattelandsvisie), of ontbrak volledig (Lagenbenadering).

In deze presentaties kwamen de persoonlijke normatieve houdingen van de onderzoekers naar voren. In het begin van dit onderzoek zijn deze persoonlijke normatieve houdingen gedefinieerd als frames. De frames komen voort uit de verschillende kennisachtergronden (opleiding, kennisdiscipline) van de vertegenwoordigende onderzoekers (zie ook paragraaf 2.2.1).

De verschillende frames kwamen ook tot uiting in de manier waarop vanuit de vier gebiedsbenaderingen naar het begrip integratie werd gekeken. De mogelijkheden voor integratie van de gebiedsbenaderingen werden verkend door de vier gebiedsbenaderingen toe te passen op een concreet studiegebied. Het projectteam ging bij dit begrip uit van 'fuseren': streven naar volledige samensmelting van de gebiedsbenaderingen tijdens de toepassing om te komen tot één nieuwe gebiedsbenadering die meer is dan de som der delen. In de voorbereiding tot het experiment waren de onderzoekers en het projectteam eensgezind over deze ambitie. In het hoofddeel van het experiment is echter niet tot deze volledige integratie van gebiedsbenaderingen gekomen.

De belangrijkste reden hiervoor was dat de onderzoekers op verschillende manieren tegen het proces van integratie aankeken. Dit verschil komt ook in de methodes van de gebiedsbenaderingen tot uitdrukking. In de uitwerking van de Strategie van de twee netwerken door Jos Jonkhof wordt de strategie bijvoorbeeld eerst per belangengroep uitgewerkt en daarna gezamenlijk verwerkt tot één integraal plan. Tijdens het experiment hechtte deze gebiedsbenadering ook aan deze 'parallele

aanpak'. De Dualistische plattelandsvisie streeft ten alle tijde naar het opnemen van alle mogelijke functies in een plan, met gelijke gewichten, dit werd in eerste instantie vertaald naar een integrale werkwijze van de gebiedsbenaderingen met gelijke gewichten, vanaf het begin van het proces. Waterwijs is een afgerond 'systeem', dat alleen maar helemaal gedraaid kan worden of helemaal niet. Dit systeem moet eerst opgesteld worden en daarna moeten er gegevens van andere gebiedsbenaderingen (opdrachten) ingevoerd worden in het systeem. Deze gebiedsbenadering stelde integratie dan ook afhankelijk van de andere gebiedsbenaderingen. De Lagenbenadering presenteerde zich als het lagenmodel van waaruit 'kritisch gereflecteerd' werd op de andere benaderingen. Er werd alleen achteraf gekeken met welke lagen de drie andere gebiedsbenaderingen zich bezighielden.

De deelnemers zelf begrepen integratie dus op een veel lager ambitieniveau, als 'samenwerken': eigen kennis invoegen in een gezamenlijk project en kennis uit andere gebiedsbenaderingen gebruiken om hun eigen gebiedsbenadering te verbeteren. Het ging meer om 'discussie' waarbij door middel van het kritisch doordenken over punten van andere gebiedsbenaderingen er kennis aan het licht zou komen ter aanvulling van de eigen gebiedsbenadering.

Ook ontstonden in het begin van het project al meningsverschillen over de terminologie waarmee onderzoekers hun eigen kennis definieerden. Iedere gebiedsbenadering gebruikt een eigen 'jargon'. Als de gebiedsbenaderingen al gebruik maakten van dezelfde begrippen bij het presenteren van hun kennis, gaven zij aan deze begrippen verschillende definities. Onder bijvoorbeeld het begrip 'visie' werd door iedere gebiedsbenadering iets anders verstaan. Dit maakte alleen de gewenste kennisuitwisseling al tot een moeilijk proces.

Het eigen jargon werd (al dan niet bewust) sterk verdedigd. Dit kwam tot uiting toen de deelnemers werden gevraagd om hun eigen gebiedsbenadering te definiëren aan de hand van het in dit onderzoek gebruikte analytisch schema; het bleek moeilijk voor de onderzoekers om hun benadering goed uit te dragen in een nieuw gemeenschappelijk (planologisch) jargon. Ter illustratie van de spraakverwarring is tijdens de interviews naar vier van de problematische planologische begrippen gevraagd aan de respondenten (zie bijlage 7). Hieruit kwam naar voren dat de onderzoekers niet alleen verschillende definities hadden van dezelfde begrippen, er waren ook begrippen bij, die ze helemaal niet gebruiken. Volgens een van de respondenten zijn het begrippen die in ruimtelijke planning gangbaar zijn, maar die in hun eigen kennisdiscipline helemaal niet worden gebruikt. Dit gold met name voor het begrip 'concept' bij de onderzoekers van de Watersysteembenadering. Het onvermogen en de onwil bij de onderzoekers om de eigen gebiedsbenadering te bezien en te beschrijven in een andere 'taal' dan die uit de eigen frames vormde uiteindelijk de belangrijkste beperking in het komen tot een integratie van de gebiedsbenaderingen in de definitie van het experiment.

Bij het analyseren van de vier gebiedsbenaderingen vanuit het proces-kenmerk van omgevingsplanning kwam al naar voren dat het moeilijk was om ten aanzien van dit kenmerk conclusies te trekken, omdat hier door de vier gebiedsbenaderingen weinig aandacht aan wordt besteed. In de interviews werden onderzoekers ook gevraagd hun gebiedsbenadering te bekijken vanuit de toepassing in een planproces. In alle

gevallen bleek dat de onderzoekers dit nog niet eerder hadden gedaan of/en een onvolledig beeld hadden van de planningpraktijk. Opvallend was dat ze zich daar helemaal niet in wilden interesseren of van mening waren dat dat niet hoefde. Uit de interviews kwam naar voren dat de ondervraagden vaak wel een idee van het planningsproces hadden, soms hele duidelijk geformuleerde ideeën (Dualistische plat-telandsvisie, Watersysteembenadering), andere keren minder concreet afgebakende stappen (Strategie van de twee netwerken, Lagenbenadering). Maar over het algemeen gold dat zodra de respondent niet meer goed uit een omschrijving voor een methode of proces kwam, hij teruggreep naar het (vaag) definiëren van de gebiedsbenadering als een 'gedachtengoed', een 'concept' of een 'referentiekader'. Door sommigen werd benadrukt dat de proceskant los staat van het gedachtengoed (de conceptuele kant): "planningsconcepten zijn niet bedoeld om vertaald te worden in een werkwijze". Het al eerder geconstateerde gebrek aan aandacht voor het proces waarin de gebiedsbenadering in de praktijk toegepast moet worden, hangt dus ook samen met de individuele frames van de gebruikers van de gebiedsbenaderingen en de achtergrond waarin de gebiedsbenaderingen zijn ontstaan.

Uit het experiment valt af te leiden dat kennisuitwisseling tussen de gebiedsbenaderingen bemoeilijkt werd door de verschillende contexten waarin deze zijn ontstaan. De manier waarop de gebiedsbenaderingen worden gebruikt blijken in de praktijk samen te hangen met de wetenschappelijke context waarin de gebiedsbenadering is ontworpen, en ook met de disciplinaire achtergrond en het werkveld van de individuele gebruiker van de benadering. Deze beide contexten vormen specifieke individuele kennisvelden en komen tot uiting in verschillende frames bij de onderzoekers die de gebiedsbenaderingen moeten toepassen. Deze frames zijn al bepalend voor de toepassing van de gebiedsbenadering afzonderlijk. De frames zoals ze in het experiment naar voren kwamen boden geen ruimte aan een gecombineerde werkwijze in de toepassing van gebiedsbenaderingen.

8.2.3 Conclusie

Op basis van dit onderzoek kunnen geen eenduidige conclusies getrokken worden over de waarde van de gebiedsbenaderingen in gecombineerde vorm voor omgevingsplanning. Er zijn wel overeenkomsten gevonden die een basis lijken te vormen voor combinatie. De gebiedsbenaderingen zijn alle vier goed uitgewerkt als analyse-instrument. Deze overeenkomst komt naar voren als een mogelijkheid om te komen tot een combinatie van gebiedsbenaderingen die wellicht een meerwaarde kan bieden ten opzichte van de afzonderlijke toepassing van gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning. In het experiment blijkt echter dat de wetenschappelijke discipline en de opleiding van de gebruiker bepalend zijn voor de combinatiemogelijkheden van de gebiedsbenaderingen. Deze individuele achterliggende kennisvelden, in de vorm van frames en daarmee verbonden jargon en de persoonlijke houding, bepalen de manier waarop de gebiedsbenaderingen worden gebruikt en het slagen van mogelijke combinaties van gebiedsbenaderingen. De waarde van de afzonderlijke en eventueel gecombineerde gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning wordt uiteindelijk vooral bepaald door de gebruikers zelf.

8.3 Algemene conclusies bij de hoofdvraag

In de inleiding bij dit onderzoek is gekeken naar de plaats van de vier gebiedsbenaderingen in de ontwikkeling van de ruimtelijke planning. De vier geselecteerde gebiedsbenaderingen leken een aantal kenmerken overeen te hebben die ook tot omgevingsplanning kunnen worden gerekend. Daarom is gekozen om de gebiedsbenaderingen vanuit deze invalshoek te bekijken voor het verkrijgen van inzicht in de inhoud en de toepasbaarheid van de gebiedsbenaderingen.

Dit leidde tot de onderzoeksvraag: *'Kunnen de vier geselecteerde gebiedsbenaderingen afzonderlijk of in gecombineerde vorm van waarde zijn in omgevingsplanning?'*

Omgevingsplanning is een van de stromingen in de huidige planning die een oplossing probeert te bieden voor de toegenomen complexiteit van ruimtelijke vraagstukken in de huidige tijd. Deze ruimtelijke vraagstukken worden gekenmerkt door veel partijen met eigen belangen. In de processen om tot oplossingen te komen voor deze ruimtelijke vraagstukken, eisen deze verschillende partijen gelijkwaardige beslissingsruimte. Daarnaast gaat het niet meer alleen om fysische vraagstukken, er moeten ook maatschappelijke vraagstukken mee worden genomen in ruimtelijke oplossingen. Bij omgevingsplanning wordt de oplossing voor deze ruimtelijke vraagstukken gezocht in een combinatie van een gebiedsgerichte aanpak, het streven naar integraliteit van functies en een proces met ruimte voor een interactieve werkwijze. Het uitgaan van deze kenmerken in een planproces moet voorwaarden scheppen voor het bereiken van sectoroverstijging van beleidsvelden. Als de gebiedsbenaderingen een rol willen spelen in het oplossen van complexe ruimtelijke vraagstukken op de manier van omgevingsplanning zullen ze dus moeten voldoen aan deze kenmerken.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gebiedsbenaderingen in het algemeen hun belangrijkste bijdrage kunnen bieden als analyse-instrument en als normatief denk-kader in het begin van planprocessen. Dit sterke punt wordt echter tenietgedaan door twee beperkingen in de toepasbaarheid van de gebiedsbenadering in omgevingsplanning.

De eerste belangrijke beperking is een gebrek aan aandacht voor de proceskant van planning. De gebiedsbenaderingen zijn nog niet aan de planningspraktijk toegekomen en de personen die de gebiedsbenadering gemaakt hebben of gebruiken zijn niet erg in de proceskant van de methode geïnteresseerd. De gebiedsbenaderingen zijn vooral een neerslag van hun normatieve uitgangspunten en visie en een analyse-instrument waarmee de ruimte bekeken kan worden vanuit deze visie. Of en hoe deze visie te realiseren is in de huidige planningspraktijk is voor de makers minder interessant.

De tweede belangrijke beperking ligt in de manier waarop bij de vier gebiedsbenaderingen met integratie wordt omgegaan. Inhoudelijk kennen de vier gebiedsbenaderingen een eigen hiërarchie in aandacht voor ruimtegebruiksfuncties en een eigen bijna sectorale invalshoek van waaruit de ruimte wordt gezien. Inhoudelijke integratie van functies vindt eenzijdig plaats door functies in te passen in geo-

grafische of functionele zoneringen, of door één functie conditionerend te laten zijn voor de mogelijkheden voor andere ruimtegebruikende functies.

Deze eenzijdigheid komt ook naar voren als gekeken wordt naar combinatie van gebiedsbenaderingen. Het interdisciplinair integreren van kennis wordt gedefinieerd als het verrijken van de eigen gebiedsbenadering met kennis uit andere disciplines, niet tot het samenvoegen van kennis tot een nieuw product. Deze eenzijdige houding van de gebiedsbenaderingen zal een duidelijke beperking kunnen vormen bij het toepassen van de gebiedsbenaderingen in een planproces in de praktijk. Hier moeten de gebiedsbenaderingen toegepast worden in een veld met verschillende actoren, die eigen ideeën en belangen hebben en daarvoor ruimte opeisen in de oplossing van het vraagstuk. Binnen omgevingsplanning wordt de oplossing van ruimtelijke vraagstukken juist gezocht in een evenwichtige aandacht voor deze verschillende belangen, om zo functies op een gelijkwaardige basis te kunnen integreren. Dit vormt het uitgangspunt voor het komen tot sectoroverstijgend beleid.

Deze twee beperkingen vinden hun grondslag in de normatieve achtergrond van de gebiedsbenaderingen en hun gebruikers. De verschillen in de kennisvelden waarin de gebiedsbenaderingen zijn ontstaan en de daarmee samenhangende taal en wetenschappelijke houding vormen een belangrijke barrière in het komen tot uitwisseling van kennis en ideeën. Deze achterliggende normatieve houdingen zijn bepalend voor een bijdrage van de gebiedsbenaderingen in het oplossen van ruimtelijke vraagstukken.

De gebiedsbenaderingen zijn vooral interessant als analyse-instrument, maar de beperkte functionele invalshoek en het ontbreken van aandacht voor de proceskant van planning maken dat ze in deze vorm niet van waarde kunnen zijn in het oplossen van complexe ruimtelijke vraagstukken in het kader van omgevingsplanning. Hoewel de gebiedsbenaderingen voor dit soort ruimtelijke vraagstukken lijken te zijn ontworpen, bieden ze bij nader inzien juist geen ruimte voor de processen die deze planning mogelijk maken. De gebiedsbenaderingen lijken bij nader inzien meer sectorale gebiedsbenaderingen te zijn. Ze kijken vooral naar de allocatie van fysieke ruimtegebruikende functies vanuit een bepaalde invalshoek en zien de ruimte daarbij als een in te vullen grootte. Deze eigenschappen zijn toe te schrijven aan eerdere fases in de ontwikkeling van ruimtelijke planning. Aan omgevingsplanning zijn de vier gebiedsbenaderingen nog niet toegekomen. Een duidelijke waarde van de toepassing van de gebiedsbenaderingen in omgevingsplanning is met dit onderzoek niet aangetoond.

8.4 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bij dit onderzoek verkregen inzichten, volgen hierna nog een aantal aanbevelingen ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling van de gebiedsbenaderingen en ten aanzien van de kennisuitwisseling op het instituut waar de gebiedsbenaderingen worden gebruikt.

Ten aanzien van de gebiedsbenaderingen inhoudelijk:

- Praktische planologische kennis betrekken in gebiedsbenaderingen

Een van de beperkingen voor de toepassingsmogelijkheden die met dit onderzoek zijn gevonden, is het ontbreken van een gerichtheid op de planprocessen waarmee veranderingen in de ruimtelijke inrichting tot stand worden gebracht. Deze lacune in de gebiedsbenadering werd verdedigd door de gebiedsbenadering te definiëren met vage begrippen, bijvoorbeeld als een verzameling “..elementen die wordt overgeleverd door de geschiedenis van dit vak en daar mag iedereen vrij gebruik van maken”. Daarbij geldt dat “.. wat goed is overleeft wat niet goed is helaas verloren gaat” (lees: vindt geen opdrachtgever voor verdere uitwerking). Voor alle vier de onderzoeksobjecten, of het nu planningsconcepten, wetenschappelijk analytische methodes of strategieën genoemd worden, kan echter de conclusie worden getrokken dat ze nog op geen enkele wijze naar tevredenheid van de ontwerper in de praktijk zijn toegepast. Ook is geconcludeerd dat een deel van de oorzaak hiervan ligt in het ontbreken van een goed toepasbare werkwijze voor de planningspraktijk. Met een goed toepasbare werkwijze wordt in dit verband bedoeld een uitwerking van het gedachtengoed die overeind blijft in de grillige planningspraktijk van vandaag. De gebiedsbenaderingen zullen pas echt succesvol zijn als er geen vertaalslag meer nodig is van visie naar praktische werkwijze. Als ‘wat goed is’ wil ‘overleven’ (lees een opdrachtgever wil vinden), dan zal in de verdere ontwikkeling van de vier gebiedsbenaderingen meer praktische planologische kennis betrokken moeten worden.

- Economiseren van de functie water

Bij alle vier de gebiedsbenaderingen wordt water als sturend aangegeven in de ruimtelijke ordening. Daarbij wordt geconstateerd dat daarvoor een mentaliteitsverandering nodig is in de ruimtelijke ordening. Een vertragende factor voor deze mentaliteitsverandering is de economische waarde van water. In de huidige ruimtelijke ordening ligt de economische waarde-nadruk op woningbouw. Pas als water een zelfde mate van economische waarde krijgt in de ruimtelijke ordening zal de mentaliteitsverandering werkelijk plaats kunnen vinden in de ruimtelijke ordening. Het verdient aanbeveling de ontwikkelingen die in deze context plaatsvinden of maatregelen die nodig zijn om deze ‘waardeverandering’ tot stand te brengen, nader te bekijken, en niet alleen vanuit de beperkte invalshoek van modellen en concepten.

Ten aanzien van kennisuitwisseling:

- Sluiten van kenniskringen op instituutsniveau

Het huidige Alterra is zeer divers in onderzoeksvelden. Deze onderzoeksvelden communiceren maar weinig, terwijl er toch wederzijdse voordelen moeten liggen in samenwerking en kennisuitwisseling tussen de verschillende onderzoeksvelden. Als een opdrachtgever met een opdracht bij Alterra komt, kan het niet zo zijn dat eenzelfde opdracht bij verschillende afdelingen tot verschillende uitkomsten leidt. Door de gebrekkige uitwisseling van kennis is dat nu wel het geval. Dat Alterra een groot onderzoeksinstituut is geworden (meer dan 300 werknemers) mag hiervoor geen excuus zijn. Er zal dus serieuser dan nu geïnvesteerd moeten worden in het operationaliseren van efficiënte vormen van kennisuitwisseling.

- Beginnen met het bereiken van een gemeenschappelijke taal

Uit dit onderzoek is wel duidelijk geworden dat de meest beperkende factor om te komen tot kennisuitwisseling ligt in de verschillen in taalgebruik tussen kennisdisciplines. Bij volgende projecten in het kader van Strategische Expertise Ontwikkeling zal eerst tot een bepaalde mate van gemeenschappelijkheid in taalgebruik moeten worden gekomen. Het analytisch kader in dit onderzoek kan daarvoor wellicht als inspiratiebron dienen. Pas als een bepaalde gemeenschappelijkheid in taal is bereikt, kan een begin gemaakt worden met het uitwisselen van kennis.

- Betrokkenheid en inzet eisen

De hoge ambitie die door de deelnemers uitgesproken werd tijdens de workshop is niet tot uiting gekomen in de fases na deze workshop. De volledige toepassing op het studiegebied werd in ambitie afgezwakt tot het uitvoeren van een 'quick-scan', en zelfs deze quick-scan werd niet volledig uitgevoerd. De Dualistische plattelandsvisie heeft nog twee weken gewerkt om een quick-scan voor het gebied uit te voeren. Door de andere gebiedsbenaderingen werd maar enkele dagen aan de voorbereiding besteed (Strategie van de twee netwerken) of er werd een presentatie gegeven over een ander gebied (Waterwijs), of er werd helemaal geen uitwerking gemaakt (Lagenbenadering). De SEO-projecten zijn bedoeld voor het uitwisselen van kennis tussen de verschillende kennisvelden. Hiervoor zal binnen het instituut meer betrokkenheid en inzet geëist moeten worden, als men met deze projecten een bijdrage wil leveren aan het samenvoegen en uitwisselen van kennis binnen Alterra.

- Combinatie zoeken op basis van een solide geachte overeenkomst

In het experiment kwamen vooral verschillen tussen de gebiedsbenaderingen naar voren. In de literatuur en in de interviews zijn wel een aantal overeenkomsten naar voren gekomen die een basis zouden kunnen vormen voor het onderzoeken van mogelijkheden voor combinaties van gebiedsbenaderingen. De vraag wanneer een overeenkomst solide genoeg is om een basis te kunnen vormen is echter niet te meten met onderzoek. Het is namelijk volledig afhankelijk van de individuele onderzoekers, hun normatieve uitgangspunten en hun ambitie. Het verdient aanbeveling eerst gezamenlijk te onderzoeken waar overeenkomsten bestaan, die volgens de gebruikers zelf voldoende solide zijn om een basis te vormen voor het combineren van verschillende gebiedsbenaderingen.

9 Evaluatie

Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de context van het intern onderzoek naar Ruimtelijke Visies bij het onderzoeksinstituut Alterra (zie ook Inleiding). Dit onderzoek was gericht op het scheppen van een omgeving waarbinnen kennisuitwisseling plaats kon vinden, en waarin geëxperimenteerd kon worden met interdisciplinair werken. Met interdisciplinair werken wordt bedoeld het samenwerken en combineren van kennis uit verschillende kennisdisciplines, met het doel te komen tot een nieuw geheel dat meer is dan de som der afzonderlijke delen. Dit experiment bood onderzoekers de gelegenheid hun kennis te verrijken ten aanzien van verschillende gebiedsbenaderingen binnen Alterra. De oorspronkelijke opzet was deze kennisuitwisseling te bereiken door middel van de concrete toepassing van de gebiedsbenaderingen op eenzelfde studiegebied. Deze uitwerkingen zouden vervolgens geëvalueerd kunnen worden door actoren uit het studiegebied. De gebruikers van de gebiedsbenaderingen konden op deze manier door de kritische reflexie van verschillende partijen op hun eigen gebiedsbenadering en op de andere gebiedsbenaderingen hun kennis verrijken. In de eerste fase van de onderzoeksstrategie is een begin gemaakt met de voorbereiding van deze oorspronkelijke opzet.

Tegelijkertijd moest uit eerdere ervaringen geconcludeerd worden dat voor het slagen van deze opzet een grote mate van commitment van de deelnemers nodig was. De verschillende deelnemers hadden echter verschillende eigen doelen ten aanzien van de gebiedsbenaderingen. Om daarin tegemoet te komen werd de doelstelling bij het SEO-project heel breed geformuleerd, om ruimte te laten voor eigen inbreng en alternatieve ideeën door de deelnemers. Maar ook om zoveel mogelijk vragen van verschillende partijen over de gebiedsbenaderingen beantwoordt te krijgen. De toepassing van de gebiedsbenaderingen op een studiegebied werd daarmee afhankelijk gesteld van het commitment van de deelnemers. Tijdens de inleidende workshop werd nog de ambitie uitgesproken om de vier gebiedsbenaderingen interdisciplinair te gaan toepassen op eenzelfde studiegebied. In de interviews daarna werd echter duidelijk dat de verschillende groepen een eigen kijk hadden op het interdisciplinair werken. Maar vooral ook dat de vier groepen bij nader inzien minder inzet toonden dan in de workshop naar voren gekomen was. Naar aanleiding van deze interviews werd besloten dat de vier groepen hun gebiedsbenadering in de vorm van een quickscan zouden toepassen op het gebied, ter voorbereiding van het tweedaags atelier. Tijdens het atelier (in februari) zou dan opnieuw besloten worden of de gebiedsbenaderingen alsnog volledig en interdisciplinair zouden worden uitgewerkt voor het studiegebied.

De brede doelstelling van het SEO-project en de onzekerheid over de vorm waarin de toepassing plaats zou vinden, maakten het afbakenen van een onderzoeksvraag voor dit afstudeeronderzoek moeilijk. Tot aan de derde fase in de onderzoeksstrategie was niet duidelijk of het experiment ook als empirische basis kon dienen voor conclusies over de toepassing van de gebiedsbenaderingen in de praktijk. Om

deze onzekerheid te omzeilen, is in dit afstudeeronderzoek lang vastgehouden aan een brede probleemstelling, waarin ook ruimte was voor de toepassing op het studiegebied. Als studiegebied was gekozen voor de Gelderse Vallei, een voormalig ROM-gebied en huidig reconstructiegebied (zie ook paragraaf 2.1). Daarmee was het studiegebied een voorbeeld van omgevingsplanning. De brede probleemstelling met omgevingsplanning als invalshoek bood ruimte aan uitspraken over de zowel de vier afzonderlijke gebiedsbenaderingen als de toepasbaarheid van deze gebiedsbenaderingen in de praktijk op basis van deze experimentele case. Doordat de toepassing op het gebied uiteindelijk niet volledig heeft plaatsgevonden, kon een deel van de onderzoeksvraag niet volledig beantwoord worden. Tegen de tijd dat over de case besloten werd, was het onderzoeksproces echter al in een vergevorderd stadium. Bovendien bood de gekozen invalshoek in de onderzoeksvraag wel veel inzicht in verschillende vragen van de deelnemende onderzoekers. Daarom is vastgehouden aan de omgevingsplanning-invalshoek.

Onderzoeksmethode

Het aantal respondenten bij de interviews voor dit onderzoek is beperkt. Dit komt omdat er niet zoveel mensen beschikbaar zijn die goed genoeg ingevoerd zijn in de gebiedsbenaderingen om de gewenste informatie voor dit onderzoek te kunnen verschaffen. Bovendien zijn de gebiedsbenaderingen geen van allen op een zo eenduidige wijze toegepast dat deze kan worden gezien als de 'volledige' toepassing. Het nadeel van het beperkte aantal beschikbare respondenten was dat zij zo centraal stonden in de benadering, dat een bepaalde mate van elite-vertekening dreigde. Bij de Strategie van de twee netwerken en de Lagenbenadering was voldoende kritische literatuur te vinden om deze (positieve) vertekening te nuanceren. Bij de methode Waterwijs was nog geen evaluatie voorhanden, daarom is voor deze methode een tweede, kritisch interview gehouden met een van de vertegenwoordigers van de Watersysteembenadering in het experiment. De Dualistische plattelandsvisie is relatief nieuw. Bij deze gebiedsbenadering was geen evaluatie of literatuur beschikbaar en was ook nog geen interne of externe informant genoeg ingevoerd in de materie om substantiële kanttekeningen te kunnen plaatsen bij de benadering. De eigen conclusies ten aanzien van deze gebiedsbenadering konden daarom niet extra onderbouwd worden door literatuur of mondelinge bron.

Zoals al in hoofdstuk drie is aangegeven werd de documentenanalyse bemoeilijkt door enerzijds de veelheid aan versies van de Lagenbenadering en de Strategie van de twee netwerken en anderzijds het juist ontbreken van literatuur over de Dualistische Visie en de methode Waterwijs bij de Watersysteembenadering. De verschillende versies van de eerste twee gebiedsbenaderingen noodzaakten tot het maken van keuzes welke versie op zijn waarde te beoordelen voor omgevingsplanning. De conclusies over de gebiedsbenaderingen gelden dus ook alleen voor de gebiedsbenaderingen zoals ze uiteindelijk in het onderzoek zijn beschreven.

Literatuur

Baarda, D.B. & M.P.M. de Goede en J. Teunissen (1999), *Basisboek kwalitatief onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.

Beukema, G. (2001), Landsdelige omgevingsplanning, Ontwikkelingen en perspectieven in de Randstad. In: De Roo, G. et al., *Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv, pp. 19-30.

De Hoog Ontwerp en Onderzoek (1995), *Strategie van de twee netwerken, drie regionale ontwerpverkenningen. Tuin van Walcheren – Vallestad – Stad van de zon*. Amsterdam: De Hoog Ontwerp en Onderzoek i.s.m. H+N+S en Zandvoort Ordening en Advies.

Goedman, J. (2000), *Een aanzet voor het RO debat: naar een Ministerie van Ruimte & Tijd?* Gevonden op: Www.transformaties.org/ro/aanzet.htm. (Geraadpleegd: 09-02-2003).

Haccou, H., S. Tjallingii en W. Zonneveld (1994), *Econiveaus, een discussie over schaalniveaus en strategieën voor een duurzame ontwikkeling van stedelijke systemen*. Wageningen: IBN-DLO.

Hidding, M.C. en M. Kerstens (2001), Omgevingsplanning, een verkenning. Over de aard en de reikwijdte van een nieuw planologisch begrip. In: De Roo, G. et al., *Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv, pp. 19-30.

Hidding, M.C. (2002), *Planning voor stad en land*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Hoog, M. de, D. Sijmons en S. Verschuuren (1998), Herontwerp van het Laagland. In: D.H. Frieling (samenst.), *Het Metropolitan Debat*, Bussum, p. 74-78).

H+N+S (1998), *Gebiedsuitwerking Haarlem-Leiden-Amsterdam*. Utrecht: H+N+S.

Jonkhof, J. & C. Aalbers (ed.) (2003). *Plannen met principes. S2n, de strategie van de twee netwerken revisited*. Boxtel: Aeneas, Uitgeverij van vakinformatie.

Kamphuis, H, R. Kuiper, Y. van der Laan, A. van Dortmont (1996). *Plannen met Stromen. Ideeën voor de afstemming van ruimtegebruik, water en milieu*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst (Studierapport).

Kamphuis, H. et al. (1998). *Planning with water: ten building blocks for policy innovation in spatial planning*. Zoetermeer: Distributiecentrum VROM.

Lamberigts, P. (2002), De wedergeboorte van de Ondergrond: goede opvoeding zal nog veel aandacht vragen. In: *Nova Terra*, jrg. 2, nr. 1, pp. 6-11.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1998), *De Groene Delta*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (1997), *Nederland 2030 – Discussienota. Verkenning Ruimtelijke Perspectieven*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2000), *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Ruimte maken, ruimte delen*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Oosterhoff, H., G. de Roo, M.J.C. Schwartz en H. van der Wal (2001), *Omgevingsplanning in Nederland – Een stand van zaken rond sectoroverschrijdend, geïntegreerd en gebiedsgericht beleid voor de fysieke leefomgeving*, i.o.v. de Rijksplanologische Dienst. Den Haag: Ministerie van VROM.

Projectteam WB21 Provincie Utrecht (2002), *Stroomgebiedsvisie Gelderse Vallei*. Utrecht: Projectteam WB21 Provincie Utrecht.

Rijksplanologische Dienst (2001), *Ruimtelijke Verkenningen 2000*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst.

Roo, G. de, et al. (2001), *Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Scheven, H. & H. Arts (2001), *De Lagenbenadering beproefd, Terugblik op het gebruik van de lagenbenadering in het Beroepsvoorbereidend Blok Landgebruiksplanning mei-juni 2001*. Wageningen: Alterra.

Sijmons, D. & F. Feddes (2002), *Landkaartmos, en andere beschouwingen over landschap*. Rotterdam, Uitgeverij 010.

Sijmons, D.F. (1991), *Het casco-concept: een benaderingwijze voor landschapsplanning*. Utrecht: IKC-NBLF.

Spit, T. & Paul Zoete (2002), *Gepland Nederland. Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Stumpe J., F. Tielrooij en de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000), *Waterbeleid voor de 21e eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*. Den Haag: Commissie Waterbeheer 21e eeuw.

Teunissen, A. (2002), *Dynamiek gerichte planning*. Gevonden op: Www.inro.tno.nl/LagenBenadering/Papers/Papers.htm. (Geraadpleegd: 10-02-2003).

Tjallingii, S. (1996). *Ecological conditions. Strategies and structures in environmental planning Ph D thesis*. Wageningen: IBN-DLO.

VROM/RPD (1996). *Visie Ecopolis, De strategie van de twee netwerken*. Den Haag: SDU uitgeverij.

Vereijken, P.H., C.M.L. Hermans en H.S.D. Naeff (2000). *Multifunctioneel landgebruik. Gebiedsverkenning vanuit een dualistische plattelandsvisie*. Wageningen: Alterra rapport 037.

Vereijken, P.H. (2002), Ruimteheffing in Natura. In: *Economisch Statistische Berichten*, Jrg. 87, nr. 4347, pp. 132-134.

Visser, C. (2001), *Waardenvolle beleidsontwikkeling onderzoek naar de rol van waarden in het ontwikkelen van natuurbeleid op de Veluwe*. Afstudeerscriptie, Universiteit Wageningen.

Walsum, P.E.V. van et al. (2002), *Waterwijs: plannen met water op regionale schaal*. Rapport 433. Wageningen: Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte.

Weij, J. van der (2002), Dansend door de schalen: provincie presenteert handreiking voor integrale aanpak. In: *ArenA*, jrg. 8, nr. 2, pp. 6-7.

Werksma, H. (2002), *Kwaliteit(s)lagen*. Gevonden op : [Www.inro.tno.nl/ Lagen-Benadering/ Papers.htm](http://Www.inro.tno.nl/Lagen-Benadering/Papers.htm). (Geraadpleegd: 10-02-2003).

Wissink, B. (2000), *Ontworpen en ontstaan: een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*. Reeks: Voorstudies en achtergronden, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: Sdu Uitgevers.

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

Overige Internetbronnen:

Www.dualis.wag-ur.nl.

Www.hunzeehaas.nl.

Bijlage 1: Deelnemers aan het experiment

De gebiedsbenaderingen werden in het tweedaags atelier bij het experiment vertegenwoordigd door de volgende personen:

Lagenbenadering:

- Mw. Dr. ir. M.C. (Marjan) Hidding, opgeleid in landinrichtingswetenschappen en sociologie. Werkzaam bij het departement Omgevingswetenschappen van Wageningen Universiteit, leerstoelgroep Landgebruiksplanning.

Dualistische plattelandsvisie:

- Ir. P.H. (Pieter) Vereijken, opgeleid in biologie en agrosysteemkunde. Werkzaam bij Plant Research International als landbouwkundig onderzoeker.
- Drs. W.J.H. (Wim) Meulenkamp, opgeleid in economische geografie. Werkzaam bij Alterra, als onderzoeker bij de afdeling 'Landschap en Ruimtegebruik'.
- Ir. H.J. (Herman) Agricola, opgeleid in milieuhygiëne. Werkzaam bij Alterra, als onderzoeker bij de afdeling 'Landschap en Ruimtegebruik'.

Strategie van de twee netwerken:

- Ir. J.F. (Jos) Jonkhof, opgeleid in architectuur en ecologische planning. Werkzaam bij Alterra, als onderzoeker bij de afdeling 'Ecologie en Ruimte'.
- Drs. G.E. (Gielijn) Blom, opgeleid in landschapsplanologie. Werkzaam bij Alterra, als onderzoeker bij de afdeling 'Ecologie en Ruimte'.

Watersysteembenadering:

- Ir. P.E.V. (Paul) van Walsum, opgeleid in hydrologie. Werkzaam bij Alterra, als hydroloog bij de afdeling 'Water en Milieu'.
- Dr. ir. L.C.P.M. (Lodewijk) Stuyt, opgeleid in hydrologie. Werkzaam bij Alterra, als adviseur water en ruimtelijke ordening bij de afdeling 'Water en Milieu'.

De in deze lijst voorkomende instituten vormen allen onderdeel van het Wageningen Onderzoeks- en Researchcentrum.

Bijlage 2: Lijst van respondenten en topiclijst voor het interview

Voor de interviews zijn in eerste instantie onderzoekers geselecteerd uit de deelnemers aan het experiment (zie ook bijlage 1). Dit zijn Pieter Vereijken, Jos Jonkhof, Paul van Walsum en Lodewijk Stuyt. De toepassing van de Lagenbenadering in het experiment leverde te weinig informatie op om een gelijkwaardige analyse van deze gebiedsbenadering mogelijk te maken. Daarom is voor de Lagenbenadering extern een respondent geïnterviewd, namelijk de heer Ir. D.F. Sijmons. Dirk Sijmons is landschapsarchitect en als een van drie oprichters verbonden aan het bureau H+N+S Landschapsarchitecten in Utrecht.

De interne respondenten kregen een paar dagen van tevoren de conceptversie opgestuurd van het hoofdstuk over de gebiedsbenadering die zij vertegenwoordigden. Bij het interview is telkens uitgegaan van een aantal vaste vragen. Deze werden tijdens de interviews verder uitgediept om meer diepgaande informatie te verkrijgen.

Persoonlijke kenmerken

- Welke achtergrond (opleiding, werkzaamheden tijdens loopbaan en huidige functie/takenpakket)
- Hoe is uw huidige functie te karakteriseren (wetenschappelijk onderzoeker, ontwerper, analyst, docent)
- Wat voor instrumenten gebruikt u bij uw huidige werkzaamheden (vooral ontwerpend, GIS, enz.)
- Werkt u ook met andere benaderingen

Frames

Wat wordt in de context van uw werkzaamheden verstaan onder de volgende begrippen:

- visie
- ontwerp
- methode
- concept
- gebied (voorbeelden: regio, stadsregio, stadsdeel, intergemeentelijke schaal, interprovinciale schaal, enz.)

Inhoudelijk

Aan de hand van de tekst zijn vervolgens de verschillende punten van het analytisch kader en de kenmerken van omgevingsplanning aan bod gekomen en door middel van per gebiedsbenadering verschillende specifieke vragen genuanceerd. Vaste vragen daarbij:

- Bent u het eens met de concepttekst, waar aanvullingen
- In welke fase ziet u een bijdrage voor uw gebiedsbenadering in een planproces
- Moet het proces gaande zijn of kun je ook in een gebied beginnen waar nog niets is georganiseerd (stuurgroep bijvoorbeeld)
- Wat is uw taak bij de toepassing van de gebiedsbenadering

- Kunnen andere mensen de gebiedsbenadering ook toepassen of kan het eigenlijk alleen maar door een bepaalde beroepsgroep, bepaalde personen, bepaalde opleidingsachtergrond.
- Als u gevraagd wordt uw gebiedsbenadering in een planproces toe te passen, wat zijn dan uw randvoorwaarden (middelen, aantal personen, tijd, geld)
- Wat verwacht u van actoren
- Welk element van de gebiedsbenadering geeft u in een discussie met andere gebiedsbenaderingen/visies niet op.

Bijlage 3: Integraal Regionaal Ecologisch Model

Het Integraal Regionaal Ecologisch Model is een van de voorbeelden van een methode bij de Strategie van de twee netwerken, opgesteld door Van de Wal. (Bron: De Hoog Ontwerp en Onderzoek (1995), p. 4)

ANALYSE

Natuurlijk systeem

- Stap 1 Natuurlijke karakteristiek (deelstroomgebieden, natuur en landschap)
- Stap 2 Gevoeligheid van het gebied (voor verzuring, vermesting, verdroging)
- Stap 3 Hydrologische, ecologische en milieukwaliteiten op verschillende schaalniveau's (regionaal, per deelstroomgebied en lokaal), randvoorwaarden voor handhaving en verbetering van de kwaliteiten
- product: kaart en programma van eisen voor het natuurlijk systeem

Stedelijk systeem

- Stap 4 Bestaande gebruiksfuncties (waterwinning, landbouw, wonen, werken, recreatie, verkeer en overige functies)
- Stap 5 Actuele milieubelasting en effecten (verstoring, verspreiding, vermesting, verzuring en verdroging)
- Stap 6 Stedelijke kwaliteiten en randvoorwaarden (ruimtelijke kwaliteit van wonen, werken en recreatie)
- product: kaart en programma van eisen voor het stedelijk systeem

- stap 7 Beoordeling van de bestaande situatie (waarderingmatrix)
- stap 8 Inschatting van nieuwe milieu-invloeden, gevoeligheden
- stap 9 Beoordeling van de gewenste situatie (waarderingmatrix)
- stap 10 Aandachtspunten en knelpunten
- stap 11 Beleidsdoelstellingen ruimte en milieu
- product: nota van uitgangspunten

ONTWERP

Bestemming stedelijk gebied

- Stap 12 Ingreep-effect analyses van verkeers- en watermaatregelen
- Stap 13 Verkenning van oplossingen en alternatieven voor verkeer en water
- Stap 14 Ecologische inrichtingsprincipes voor verkeer en vervoer
- Stap 15 Streefbeeld verkeer en water (duurzame netwerken verkeer en water)
- Stap 16 Locatiecriteria per gebruiksfunctie voor verkeer en water
- Stap 17 Zoekruimte per gebruiksfunctie
- Stap 18 Potentiële locaties
- Stap 19 Toetsing voorkeurslocaties
- product: kaart en scenario voor de ruimtelijke structuur

Inrichting stedelijk gebied

- Stap 20 Grondpatroon (bodem, water, landschap)
- Stap 21 Watersysteem en natuurlijk systeem (waterbergingen, zuiveringsmoerassen, waterlopen)
- Stap 22 Verkeersverbindingen (fiets, o.v., auto)
- Stap 23 Stedelijk weefsel: inpassing woon- en werkmilieus
- Stap 24 Ontwerprichtlijnen voor grondstoffen, energie en afval
- product: kaart en scenario voor de ruimtelijke inrichting

Bijlage 4: Functies en indicatoren bij de methode van de Dualistische plattelandsvisie

In deze bijlage worden de verschillende functies weergegeven die door de Dualistische plattelandsvisie opgenomen werden in de zoekmachine voor Twente. (Bron: www.dualis.wag-ur.nl (10-11-2002))

• Groene functies en hun (contra) indicatoren

De voornaamste aan Openheid, Rust en Stille (hierna ORS) gebonden functies zijn agro-historisch landschap met de grondgebonden landbouw, waterberging- en winning, natuur, kleinschalige dag- en verblijfsrecreatie en kleinschalig wonen.

Functie 1: Agro-historisch landschap

Het landschap met aardkundige, historisch geografische en archeologische kenmerken wordt als de basis gezien van de gebiedsidentiteit. Daarom verdienen behoud en historisch verantwoorde ontwikkeling van deze landschapswaarden volgens deze gebiedsbenadering een prominente plaats in de ruimtelijke verkenning en planvorming. De landschapswaarden worden als zeer bepalend gezien voor de kansen van de overige collectieve functies. Tegen deze achtergrond wordt bij de analyse uitgegaan van toenemende kansen voor behoud van het agrohistorisch landschap in ORS-ruimten, naarmate ze meer aardkundige, archeologische, historisch-geografische en historisch bouwkundige waarden herbergen. Hoe hoger de waarden van deze vier indicatoren, des te hoger de kansen voor de functie landschap.

Indicatoren:

1. *Aardkundige waarden* (totaal areaal in ha)

Deze indicator betreft het totaal areaal van nationaal belangrijke aardkundige waarden per ORS-ruimte.

2. *Oudheidkundige waarden* (totaal areaal in ha)

De indicator betreft het totaal areaal aan middel- tot hoge aardkundige waarden per ORS-ruimte.

3. *Historisch-geografische waarde* (gewogen areaal in ha)

Twente valt uiteen in een aantal historisch-geografische landschappen die elk een eigen ontwikkeling hebben doorgemaakt en waarin specifieke relicten en patronen in het landschap voorkomen. De volgende landschappen worden volgens de historisch-geografische waarderingsmethodiek van Chr. De Bont (Alterra) in het gebied herkend:

A. Intensief gebruikt cultuurland:

1) Kampenontginningen:

a) met plaatselijk essen:

i) 'open fields', herkenbaar in de topografie

ii) met plaggendek (hoog, laag, bruin, zwart)

- 2) Middeleeuwse agrarische veenontginningen
- 3) Veenkoloniën van het Fries-Gronings type
- 4) Jongere heideontginningen

B. Extensief gebruikt cultuurland:

- a) Heidebebossing
- b) Natte heide en veen
- c) Droge en natte heide
- d) 'Uiterwaarden': (samenvloeiing Regge-Linderbeek)

Deze indicator gaat uit van de historisch-geografische informatiewaarde, die sterk afhankelijk is van de landschapsdynamiek. Hoe dynamischer de landschapsontwikkeling is geweest, des te minder informatie is overgebleven van vroegere tijden. De kaart bij deze indicator is de uitkomst van een analyse in hoeverre in het cultuurlandschap van 1850 nog structuren vanuit de ontginningsperiode en van de ontwikkelingsgang tot 1850 aanwezig zijn en in welke mate deze door de veranderingen vanaf 1850 gespaard zijn gebleven.

4. *Historisch-bouwkundige waarde* (aantal monumenten)

Deze indicator geeft per 4 of 6-cijferig postcodegebied het aantal monumenten. Omdat bouwkundige monumenten zeer bepalend zijn voor de landschapsbeleving van de meeste burgers, is deze indicator ondanks een lage score gehandhaafd voor de integrale kanskaart van het Twentse landschap.

Functie 2: Natuur

Het grootste deel van de nationale verscheidenheid aan soorten planten en dieren (biodiversiteit) bevindt zich op het platteland, met name in natuur- en bosgebieden. Om deze bestaande verscheidenheid te behouden en te versterken is de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) in ontwikkeling, waarbij de huidige vaak zeer versnipperde natuurgebieden tot meer samenhang worden gebracht middels aanleg van nieuwe gebieden, verbindingszones en buffergebieden met agrarisch natuurbeheer. De meest kansrijke ORS-ruimten voor natuurbehoud- én ontwikkeling zijn degenen, die de grootste omvang en de meeste samenhang aan huidige natuurgebieden combineren met de grootste variatie in mogelijke ecotopen (bodemsorten en bodemreliëf). Hoe hoger de waarde voor de volgende vier indicatoren, hoe hoger de kansen gewaardeerd worden voor de functie natuur.

Indicatoren:

1. *Omvang van het areaal* (ha natuurgebied/ORS-ruimte)
2. *Samenhang binnen het areaal* (ha/natuurgebied/ORS-ruimte)
3. *Bodemvariatie* (bodemsorten/ORS-ruimte)
4. *Hoogtevariatie* (standaarddeviatie van de gemiddelde hoogte/ORS-ruimte)

Functie 3: Dag- en verblijfsrecreatie

Recreatie kan binnen of buiten plaatsvinden. Buitenrecreatie kan in het stedelijk gebied of op het platteland. Op het platteland gaat het veelal om recreatie die is gebonden aan Openheid (dunne bebouwing), Rust (weinig verkeer) en Stille (weinig

lawaaï). De analyse beperkt zich tot de ORS-gebonden recreatie. Er wordt uitgegaan van een blijvende of zelfs groeiende behoefte hieraan, als tegenwicht voor het compacte, drukke en lawaaïge stadsleven. In dit opzicht lijken ORS-ruimten essentieel voor een hoogwaardige leefomgeving. Er wordt onderscheid gemaakt in dag- en verblijfsrecreatie. Voor beide recreatievormen nemen de kansen van ORS-kernen toe met hun landschapswaarden, de omvang van natuur- en bosgebieden en hun dooradering voor wandelaars en fietsers. Voor dagrecreatie komt daar nog een vierde indicator bij, namelijk het aantal potentiële dagrecreanten ofwel het aantal inwoners van de woongebieden die direct grenzen aan iedere ORS-kern. Voor verblijfsrecreatie is dit niet belangrijk; daarvoor geldt als indicator de overnachtingscapaciteit.

Indicatoren:

1. *Landschapswaarden* (functiekaart Landschap vlg. 4 indicatoren)
2. *Omvang van natuurareaal* (natuurindicator 1)
3. *Dooradering voor fietsers en wandelaars* (Totale lengte aan wandel- en fietspaden, inclusief B-wegen/ ORS-ruimte)
4. *Alleen bij dagrecreatie: potentieel aan dagrecreanten* (Aantal inwoners x 10.000 van aangrenzende steden en dorpen/ORS-ruimte)
5. *Alleen bij verblijfsrecreatie: overnachtingscapaciteit* (Aantal slaapplekken/ORS-ruimte)

Functie 4: Grondwaterberging en -winning

Zoals in veel hoge zandgebieden heeft intensieve ontwatering en waterwinning in Twente geleid tot verdroging van natuurgebieden en bouwland- en grasland. Natuurwaarden kunnen alleen maar voldoende herstellen als het natuurlijke watersysteem wordt hersteld. Dit vereist extensivering van de ontwatering in de hogere delen van de watersystemen (in Twente: Dinkel resp. Regge en Vecht). Om de natuur voldoende te laten herstellen van verdroging, zal ook de waterwinning van de hogere delen moeten worden verplaatst naar lagere delen. De ORS-ruimten met de meeste oppervlakte aan lage grondwaterstanden in de winter komen het meest in aanmerking voor meer natuurlijke (grond)waterberging. Als hiertoe wordt overgegaan, zal er meer neerslag infiltreren en als grondwater vanuit deze ruimten in lagere delen van Twente als kwelwater aan de oppervlakte komen. Dit kan daar worden benut voor herstel van kwelafhankelijke natuur of voor waterwinning. De kansen hiervoor nemen toe met de afstand van de ruimten tot de plaats waar de hoofdader van hun watersysteem het gebied verlaat, dus dit is een eerste indicator voor meer (grond)waterberging. De ORS-ruimten met de meeste oppervlakte aan hoge grondwaterstanden in de zomer zijn het meest kansrijk voor meer natuurlijke waterwinning door afvang van kwel. De kans op hoge winbare hoeveelheden zonder schade voor natuur neemt toe naarmate de ruimten dichter liggen bij de plaats waar de hoofdader het gebied verlaat, dus dit is een tweede indicator voor meer natuurlijke waterwinning.

Indicatoren:

1. *Bergingspotentieel* (gewogen areaal/ORS-ruimte met lage grondwaterstand in winter = ha trap VII* + 0,5(ha trap VII) + 0,25(ha trap VI)).
2. *Bergingsrendement* (afstand tot regionaal punt van uitstroom (km/ORS-ruimte, hoe groter hoe beter)).

Functie 5: Grondwaterwinning

Zie grondwaterberging.

Indicatoren:

1. *Kwelpotentieel* (gewogen areaal/ORS-ruimte met hoge grondwaterstand in zomer = ha trap I + 0,75(ha trappen II + II*)+ 0,5(ha trappen III + III*+ IV)).
2. *Winningsrendement* (afstand van regionaal punt van uitstroom (km/ORS-ruimte, hoe korter hoe beter)).

Functie 6. Agrarische en niet-agrarische bedrijvigheid

Het huidige landgebruik door de agrarische en niet-agrarische activiteiten vormen een contra-indicator voor de kansen van de groene functies. Groene functies als landschap, natuur en water mogen tot op zekere hoogte fysiek of economisch landbouw nodig hebben, maar de kansen hiervoor nemen snel af met de intensiteit van de agrarische en zeker de niet-agrarisch activiteiten, omdat ze steevast gepaard gaan met aantasting van ORS en daaraan gebonden functies.

Indicatoren:

1. *Intensiteit grondgebonden landbouw, indien vnl. Graasveehouderij* (bovenmatige graasveebezetting t.o.v. EU-nitraat norm = N-GVE/ha bedrijfsoppervlakte/ORS-ruimte - 1,3)
2. *Intensiteit aan niet-grondgebonden landbouw* (Nederlandse Grootte Eenheden in glastuinbouw en hokveehouderij /ha agrarisch oppervlakte/ORS-ruimte)
3. *Aantal niet-agrarische bedrijven* (harde (productie en vervoer) én zachte (diensten) bedrijven / 100 ha ORS-ruimte)

• Rode (Hoofdweggebonden) functies en hun indicatoren

De voornaamste aan Hoofdwegen gebonden, kortweg rode functies, zijn hokveehouderij, glastuinbouw, grootschalig wonen, grootschalige dag- en verblijfsrecreatie en voor zover het de leefbaarheid van de Hoofdwegzone ten goede komt: dienstverlening, bouw en vervoer, kleine industrie. Deze functies hebben met elkaar gemeen dat ze niet gebonden zijn aan ORS (tasten deze zelfs aan), maar wel aan optimale bereikbaarheid voor afnemers, leveranciers en personeel. Deze bereikbaarheid is vaak van doorslaggevend belang voor omzet en kosten, kortom voor voldoende concurrentievermogen.

De rode functies kunnen elkaar slechts beperkt versterken. Er worden drie sub-categorieën onderscheiden:

- Harde bedrijvigheid, met name glastuinbouw en/of hokveehouderij (ondersteunende diensten c.q. vervoer, verwerkende en toeleverende industrie).

- Zachte bedrijvigheid, met name dienstverlening (b.v. thuiswerkers die diensten verlenen via internet of die internetdienstverlening ontwikkelen) al of niet met horeca en toerisme/recreatie (met ondersteunende diensten c.q. vervoer);
- Wonen in het groen (alleenstaande woning of groepje woningen met veel groen omgeven, in oppervlak minstens 10 maal zoveel als het bebouwd oppervlak, dus geen lintbebouwing)

Wonen en zachte bedrijvigheid kunnen elkaar tot op zekere hoogte versterken in de vorm van kleine kernen, die juist levensvatbaar zijn en kwalitatief goede voorzieningen hebben dankzij de combinatie van wonen/werken en toerisme/ recreatie. De "harde" bedrijvigheid is het minst compatibel. Zo is glastuinbouw geen aantrekkelijke combinatie met verblijfsrecreatie of wonen zonder economische binding vanwege de emissie aan licht en pesticiden. Hokveehouderij is ook geen aantrekkelijke combinatie met toerisme/recreatie of wonen vanwege de stank. Om de rode functies elkaar zoveel mogelijk te laten versterken en niet te verzwakken wordt de "harde" bedrijvigheid zo veel mogelijk te geconcentreerd in zones langs de A- en eventueel de N-wegen, en de "zachte" bedrijvigheid en groen wonen in zones langs de N- of eventueel de doorgaande B-wegen.

Functie 1: Zachte bedrijvigheid

Indicatoren:

1. *Aantal zachte bedrijven per zone (detailhandel, diensten en horeca)*
Hoe meer zachte bedrijven zich autonoom reeds hebben gevestigd in Hoofdwegzones, des te gunstiger zijn blijkbaar de omstandigheden. Dus de kansen van de zones voor zachte bedrijvigheid stijgen met het aantal aanwezige zachte bedrijven.
2. *Contra: Aantal (niet agrarische) harde bedrijven per zone (groothandel, productie en vervoer)*
Hoe meer harde niet- agrarische bedrijven zich autonoom reeds hebben gevestigd in Hoofdwegzones, des te ongunstiger zijn de omstandigheden voor zachte bedrijven, met name degene die niets gemeen hebben met de aanwezige harde bedrijven en gevoelig zijn voor een rustige en aantrekkelijke omgeving. Dus de kansen van de zones voor zachte bedrijvigheid dalen met het aantal aanwezige niet-agrarische, harde bedrijven.
3. *Contra: Aantal per zone agrarische, hoofdweggebonden bedrijven (glastuinbouw, hokveehouderij)*
Hoe meer glastuinders en hokveehouders zich autonoom reeds hebben gevestigd in Hoofdwegzones, des te ongunstiger zijn de omstandigheden voor zachte bedrijven, met name degene die niets gemeen hebben met deze sectoren en gevoelig zijn voor een natuurlijke en aantrekkelijke omgeving. Dus de kansen van de zones voor zachte bedrijvigheid dalen met het aantal aanwezige glastuinders en hokveehouders.

Functie 2: Harde bedrijvigheid

Indicatoren:

1. *Aantal (niet agrarische) harde bedrijven (groothandel, productie en vervoer)*
Hoe meer harde bedrijven zich autonoom reeds hebben gevestigd in Hoofdwegzones, des te gunstiger zijn blijkbaar de omstandigheden. Mede gezien hun negatieve audiovisuele uitstraling naar andere rode functies, stijgen de kansen van de zones voor (verdere concentratie van) harde bedrijvigheid met het aantal aanwezige harde bedrijven.
2. *Aantal agrarische (niet-grondgebonden) bedrijven (glastuinbouw, hokveehouderij)*
Hoe meer glastuinders en hokveehouders zich autonoom reeds hebben gevestigd in Hoofdwegzones, des te gunstiger zijn blijkbaar de omstandigheden. Mede gezien hun negatieve audiovisuele uitstraling naar- resp. stankoverlast voor- andere rode functies, stijgen de kansen van de zones voor (verdere concentratie van) harde bedrijvigheid met het aantal aanwezige glastuinders en hokveehouders. De laatste twee hebben tot nu toe weinig synergie. Ook met niet-agrarische harde bedrijvigheid is deze beperkt tot toeleverende, ondersteunende en verwerkende bedrijven. Dit alles wettigt een verdere ruimtelijk-economische differentiatie tot hokvee- en glastuinbouwzones.
3. *Contra: Relatief bebouwd oppervlak per zone (ha daken/ha zone)*
Hoe groter het relatieve oppervlak aan bebouwing, des te meer een zone verliest aan plattelandssfeer, dus des te meer een zone gaat lijken op de bebouwde kom van een stad of dorp resp. een bedrijventerrein. Als een zone tegen een bebouwde kom ligt resp. binnen een rode contour, dan kan deze contra-indicator worden afgezwakt. Dit geldt uiteraard niet, als wordt gezocht naar een locatie voor een glastuinbouw- of hokveecluster. Dan mag de indicator slechts worden afgezwakt voor zones, die ver genoeg van bebouwde kommen verwijderd zijn. Globaal bewaakt deze contra-indicator dus de landelijke kwaliteit van de Hoofdwegzones.

3. Wonen in het groen

Groen wonen stelt de hoogste eisen aan een Hoofdwegzone; het is weinig compatibel met rode functies, inclusief het wonen zelf, in dorpen, kleine kernen of linten.

Indicatoren:

1. *Contra: Relatief bebouwd oppervlak per zone (ha daken/ha zone)*
Hoe groter het relatieve oppervlak aan bebouwing, des te meer een zone verliest aan plattelandssfeer, dus des te meer een zone gaat lijken op de bebouwde kom van een stad of dorp of zelfs een bedrijventerrein. Globaal genomen bewaakt deze contra-indicator de landelijke kwaliteit van de Hoofdwegzones, die cruciaal is voor groen wonen.

2. *Contra: Aantal zachte bedrijven per zone* (detailhandel, diensten en horeca) Groen wonen verdraagt een beperkt aantal zachte bedrijven, daarboven ontstaat audiovisuele overlast.
3. *Contra: Aantal (niet agrarische) harde bedrijven per zone* (groothandel, productie en vervoer) Groen wonen verdraagt eigenlijk geen harde bedrijven vanwege de audiovisuele overlast.
4. *Contra: Aantal agrarische (niet-grondgebonden) bedrijven per zone* (glastuinbouw, hokveehouderij) Groen wonen verdraagt eigenlijk geen harde bedrijven vanwege de audiovisuele- en stankoverlast.

De drie categorieën rode functies kunnen niet zomaar onderling uitmaken hoe de Hoofdwegzones worden ingericht; het kan zijn dat zones voor een of meer groene functies zo belangrijk zijn - door de aanwezige waarden of kansen of vanwege hun strategische ligging tussen twee ORS-ruimten met hoge waarden of kansen - dat de zones alsnog voor groene functies worden bestemd. Daarom is het mogelijk, de rode functiekansen van de zones te confronteren met de groene functies als contra-indicatoren.

Bijlage 5: Methodische stappen bij de Watersysteembenadering

In deze bijlage worden de verschillende stappen weergegeven uit het stappenplan bij de methode Waterwijs. Een aantal stappen zijn geïllustreerd met de invulling van deze stappen voor de voorbeeldstudie Beerze-Reusel.

(Bron: Van Walsum et al., 2002)

1. Taakstelling

In de Taakstelling wordt een beeld opgesteld van het zogenaamde bestuurlijk en fysisch kader. Er wordt gekeken wat de essentie is van de regionale problematiek en wat het ambitieniveau is van de planvormende organisaties (de opdrachtgevers). Het fysisch kader betreft vooral de geografische afbakening van het gebied en het kiezen van de schaal waarop uitspraken gedaan worden. Ook wordt gekeken welke actoren (stakeholders) in het gebied van belang zijn. De taakstelling moet duidelijk maken hoe 'breed' het probleem geanalyseerd zal worden.

2. Doelstellingen

In de stap Doelstellingen wordt een inventarisatie gemaakt van de doelstellingen en ambities die stakeholders in het gebied hebben. Deze doelstellingen worden onderscheiden in minimumdoelstellingen en streefdoelstellingen. Minimumdoelstellingen zijn doelstellingen die partijen altijd, in welke strategie dan ook, willen realiseren. Streefdoelstellingen zijn alleen van toepassing als er nog financiële ruimte is nadat de minimumdoelstellingen zijn gerealiseerd.

Voor het studiegebied werden de volgende doelstellingen gedefinieerd:

- terugdringen overstromingsrisico's en andere gevolgen van klimaatverandering;
- verdroging van natuurgebieden terugdringen;
- ophoping van stikstof en fosfaat terugdringen;
- doelstellingen realiseren bij een minimaal inkomstenverlies voor de landbouw (maximaal 45 miljoen euro over een periode van 20 jaar).

3. Actuele Situatie

In de stap Actuele Situatie wordt een inventarisatie gemaakt van de huidige toestand van het gebied, waarbij de aandacht vooral is gericht op aspecten die in de doelstellingen terugkomen. Het gaat bij deze stap om het verkrijgen van kennis en inzicht in het functioneren van watersystemen en de invloed daarop vanuit de omgeving. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie nu (een soort foto-opname) en de verwachte autonome ontwikkeling. Het resultaat van de implementatie van de autonome ontwikkelingen in het rekenmodel wordt het 'Nulscenario' genoemd.

4. Aandachtspunten

In de stap Aandachtspunten wordt een vergelijking gemaakt tussen de in de stap Doelstellingen geformuleerde wensen en het Nulscenario. Aandachtspunten zijn beleidsonderdelen waarop dit Nulscenario niet voldoet aan toekomstige doelstellingen van de stakeholders.

5. Maatregelen

Vervolgens wordt gekeken naar mogelijkheden om deze Aandachtspunten (knelpunten) op te lossen. In wisselwerking met stakeholders in het gebied komt een lijst tot stand met mogelijk geachte functiecombinaties met opties voor waterbeheer (in het studiegebied enkel de opties 'intensief/extensief'). Per functiecombinatie worden inrichtingsmaatregelen aangegeven ten behoeve van het waterbeheer (zie tabel 1).

Tabel 1: Voorbeeld van maatregelpakketten voor het Beerze en Reusel gebied.

Combinatie Landgebruik + waterbeheersing		Specificatie standaardmaatregelpakket						
		Slootafstand (m)	Slootdiepte (m)	Buisdrainage	Draindiepte (m)	Drainage- weerstand (d)	Beregening uit grondwater	Beregening uit oppervlaktewater
1	Intensief grasland, intensieve waterbeheersing	≥200	1,3	ja	1,0	70	ja	nee
2	Intensief grasland, extensieve waterbeheersing	≥100	1,1	nee	--	--	nee	nee

Bron: Van Walsum et al., 2002, p. 117.

6. Strategieën

In deze stap kunnen een groot aantal berekeningen worden gemaakt waarbij steeds een aandachtspunt of een combinatie van aandachtspunten wordt aangepakt. De berekeningen zijn geclusterd in zogenaamde Strategieën. Elke Strategie leidt tot een bepaald geoptimaliseerd patroon van landgebruik en het bijbehorende waterbeheer. Aan het einde van deze stap kan een rangorde worden gemaakt van alle in beschouwing genomen mogelijke maatregelen, naar mate van tegemoetkoming in de Doelstellingen. Hierbij is in het voorbeeld Beerze-Reusel het gebiedssaldo (inkomsten landbouw) van doorslaggevende betekenis.

Tabel 2: Overzicht van de doorgerekende en geanalyseerde strategieën voor het studiegebied Beerze-Reusel.

Omschrijving van de strategie
Nul+scenario
Verbetering van beekbegeleidende natuur
Reductie van hoogwateroverlast
Beperking van nutriëntenbelasting
Verbetering van beekbegeleidende natuur en reductie van hoogwateroverlast
Verbetering van beekbegeleidende natuur en beperking van de nutriëntenbelasting
Reductie van hoogwateroverlast en beperking van nutriëntenbelasting
Verbetering van beekbegeleidende natuur, reductie van hoogwateroverlast en beperking van nutriëntenbelasting

Bron: Van Walsum et al., 2002, p. 17.

Uiteindelijk bleek in het studievoorbeld dat de laatste strategie het meest aantrekkelijk was om de doelstellingen te bereiken. In deze integrale strategie worden de aandachtspunten met betrekking tot natuur, hoogwater en nutriënten simultaan aangepakt. Bij integratie van de afzonderlijke strategieën kunnen dezelfde doelen worden bereikt met minder inkomstendering voor de landbouw.

7. Plan

Hieronder wordt verstaan 'een document met het resultaat van het doorlopen van het Waterwijs-stappenplan, vastgelegd in een ruimtelijk ontwerp en beschrijving van o.a. de te nemen maatregelen, risico's en consequenties.' (Van Walsum et al. 2002, p. 33) Hierin worden de mogelijke maatregelen gegroepeerd zodat er logische maatregelpakketten ontstaan.

8. Implementatie

9. Evaluatie

Deze beide stappen zijn niet opgenomen in de voorbeeldstudie.

Bijlage 6: Presentaties van de toepassing in het experiment

In deze bijlage wordt een korte typering gegeven van de inhoud van de presentaties tijdens het experiment. Ter informatie voor de quick-scan kregen de deelnemers beschikking over de Stroomgebiedsvisie die door de provincies Utrecht en Gelderland is opgesteld voor het deelstroomgebied de Gelderse Vallei (Werkgroep Gelderse Vallei, 2002), en het Voorontwerp Reconstructieplan Gelderse Vallei (Projectteam WB1 Provincie Utrecht, 2002).

De Watersysteembenadering

De groep gaf een presentatie van de toepassing van Waterwijs in het Beerze-Reusel gebied (zie ook hoofdstuk 7) en een korte reflexie op de Stroomgebiedsvisie. Deze reflexie bestond uit kritiek op de onvolledigheid van de deelstroomgebiedsvisie (de opstellers zouden het hydrologisch systeem niet met voldoende detailniveau hebben meegenomen in hun analyse) en het methodisch plaatsen van de verschillende hoofdstukken van de visie in het stappenplan van de methode Waterwijs (de methodische stappen in de deelstroomgebiedsvisie weken af van het stappenplan van Waterwijs en de volgorde waarin ze waren doorlopen was volgens de Watersysteembenaderinggroep onlogisch. Zie voor het Waterwijs-stappenplan hoofdstuk 7 en bijlage 5).

De Strategie van de twee netwerken

De groep presenteerde de algemene principes van de Strategie van de twee netwerken en de resultaten van de quick-scan. De quick-scan bestond alleen uit schetsen van het gebied op basis van het principe van scheiding en verweving (zie ook de 'Alterra-methode' in paragraaf 5.1.6)

De Dualistische plattelandsvisie

Deze groep presenteerde de algemene principes uit de visie, en de resultaten van de quick-scan. Gepresenteerd werden kaarten (scans) van het gebied met de indeling in Hoofdwegzones en Open, Rustige en Stille-ruimtes. De toepassing van de Dualistische plattelandsvisie op de Gelderse Vallei leidde tot een reeks indicator-kaarten, met als conclusie een kaart met daarop de mate waarin deelgebieden geschikt waren voor een transitie van (monofunctioneel) landbouwgebied naar een (multi-functionele) ruimte.

De Lagenbenadering

Vanuit deze gebiedsbenadering werd geen presentatie gehouden. De Lagenbenadering werd beschouwd als beschrijvend model en keuze-instrument. Vanuit het lagenmodel (zonder de hiërarchie) werd gereflecteerd op de andere gebiedsbenaderingen. Dat wil zeggen dat er werd aangegeven welke van de drie lagen uit het model door de andere gebiedsbenaderingen in hun presentatie waren meegenomen.

Bijlage 7: Vijf begrippen gedefinieerd door respondenten

Tijdens het experiment ontstond verwarring doordat begrippen met verschillende definities werden gebruikt. Daarom zijn een aantal van de deelnemers van dit experiment waarbij deze verwarring vooral tot uiting kwam, tijdens de interviews gevraagd hun definitie te geven van vijf van deze problematische begrippen. Er is gevraagd naar de begrippen visie, concept, ontwerp, methode en gebied.

Bron:

Dualistische plattelandvisie: Pieter Vereijken

Strategie van de twee netwerken: Jos Jonkhof

Watersysteembenadering: Paul van Walsum

1. Visie

Dualistische plattelandvisie:

“..Opvatting over hoe de maatschappij met huidige en toekomstige problemen zou moeten omgaan, respectievelijk van huidige en toekomstige mogelijkheden gebruik zou moeten maken. De verwachte autonome ontwikkeling op een bepaald gebied staat daarbij voorop. Als je denkt dat die problemen kan opleveren, dan komt vervolgens een soort normatieve visie. Dus ‘wat is het meest knellende’ tot ‘wat is minder knellend’ als het gaat zoals het blijft gaan. We proberen om het schip met zijn vaart in een bepaalde richting te bewegen, zodat die meest knellende problemen worden vermeden.”

Strategie van de twee netwerken:

“Bij een visie hoort altijd een soort eindbeeld, en de manier waarop je daar dan naartoe zou kunnen komen. Daar zijn allerlei soorten benaderingen voor, maar ik werk in ieder geval met een soort eindbeelden. Wat ik steeds vaker doe is gewoon zeggen hoe datgene waar we het over hebben er na verloop van tijd uit ziet. Binnenstedelijk, platteland, watersysteem, ergens wordt je afgerekend hoe een fysieke structuur er op een ander moment uit gaat zien. Dat zie ik als sturend voor het proces. Ik zie het liefst een landschap of een gebouw.”

Watersysteembenadering:

“Een bepaalde perceptie van de werkelijkheid, waar ook een bepaald waardeoordeel aan vast zit. Een visie is niet iets wetenschappelijk objectiefs. Dat wil niet zeggen dat mensen bij een wetenschappelijk onderzoeksinstituut geen visie zouden mogen hebben. Het is alleen niet zozeer van ‘hoe begrijp ik iets’. Er zit toch een bepaald waardeoordeel aan vast. Bij visie gaat het mij meer om normatieve uitgangspunten. ‘Watersysteem’ is geen visie, maar gewoon een realiteit, waar je al of geen rekening mee houdt.”

2. Concept

Dualistische plattelandsvisie:

“Een concept is een halffabrikaat, dat is iets wat nog niet af is. Concept betekent dat het samenkomt, samenvalt, dat het één wordt, het idee is geboren, het is misschien ook al een beetje uitgewerkt als metafoor, maar het is er nog niet. Het is nog maar een concept. Een concept is vaak een deftig woord voor een idee. En als je het iets serieuser neemt het is een conceptrapport.”

Strategie van de twee netwerken:

“Samenhangend geheel van ideeën die tot de oplossing van een probleem leiden. Dat komt uit het systeemdenken. Het concept is een tussenstap, je hebt een probleem dat je moet oplossen en je hebt ook wel een idee, een visie van waar het naar toe moet, en daar tussenin heb je een aantal stappen nodig die samenhangend in elkaar zitten, dat is het concept. Het is vaak een aantal begrippen bij elkaar. De Strategie van de twee netwerken is een concept.”

Watersysteembenadering:

“Een concept is een abstracte en ook geschematiseerde voorstelling van een aspect van de realiteit.”

3. Ontwerp

Dualistische plattelandsvisie:

“Het lijkt veel op concept. In de zin van een nog niet uitgewerkt, voorlopig idee. Het is nog niet af, het is eigenlijk een soort eerste begin. Dat hebben concept en ontwerp met elkaar gemeen. Ontwerp lijkt wat stoffelijker, wat tastbaarder dan een concept. Ontwerp doet mij meer denken aan gamma en aan beta. Als een concept tastbaar wordt, heb je een ontwerp.”

Strategie van de twee netwerken:

“Een ontwerp is iets dat systematisch in elkaar is gezet. Dat kan een bepaalde weergave zijn van een landschap of een gebouw, maar ook een abstracte constructie, gedachte of een proces. Ontwerpen is eigenlijk niet anders dan ‘in elkaar zetten’.”

Watersysteembenadering:

“Dat begrip gebruik ik meestal niet. Met een ontwerp doe je voorstellen voor de inrichting van iets om vanuit een bepaalde visie het maximale uit een gebied te halen. Het is een ruimtelijk idee, uitgewerkt in beeldende vorm, ten aanzien van hoe die ruimte geordend zou moeten worden. Je ontwerpt op een manier die in overeenstemming is met jou visie, en jou visie geeft een bepaalde waarde aan iets.”

4. Methode

Dualistische plattelandvisie:

“Een bepaalde manier van handelen, al of niet met een instrument - meestal is het met een instrument, een hoofdinstrument, of zelfs een tastbaar instrument - die is uitgezocht en beproefd en die blijkt te werken; een veilig en effectief instrument om iets te maken.”

Strategie van de twee netwerken:

“Ontwerpen kun je doen op een bepaalde manier: associatief, didactief, systematisch, intuïtief. Dat zijn methodes.”

Watersysteembenadering:

“Kwantificering van relaties en operationalisatie van die relaties in simulatiemodellen, dat is een methode, van ingreep naar effect, maar ook in de vorm van optimalisatie van effect naar de ingreep. Een methode moet herhaalbaar zijn. Het moet geformaliseerde kennis zijn: de kennis is het liefst ook geverifieerd, en moet vastgelegd zijn in de vorm van bestanden en documentatie.”

5. Gebied

Dualistische plattelandvisie:

“Het gebied is een neutraal woord voor een geografisch afgebakend deel van een land en het hoeft eigenlijk niet meer te zijn dan dat afgebakende geheel. Dus dat gebied kan een bestuurskundige afbakening zijn of een geografische of zelfs een ecologische afbakening. Het is een afgebakende ruimte, vanuit een bepaalde invalshoek. Een regio en een gebied vind ik hetzelfde. Het woord gebied moet je niet gebruiken voor lager dan het intergemeentelijk schaalniveau. Over het algemeen hanteren we een gebied als heel wat meer dan een gemeente. Je hebt zelfs Europese regio's, die omvatten dan meerdere provincies. En Nederland is een klein land. Region of region in het buitenland gaat over honderdduizenden hectares.”

Strategie van de twee netwerken:

“Een gebied is een ruimtelijk afgebakend gebied waar iets afspeelt of waar je iets wilt realiseren.” (Stelt geen ondergrens of bovengrens).

Watersysteembenadering:

“Een regio is groter dan een gebied. Een regio is iets van een derde of een halve provincie, of een kwart provincie. En een gebied is daar weer een deel van.”

Lodewijk Stuyt (Watersysteembenadering):

“In feite ondervraag je mij nu over concepten en ideeën die in de planning worden gebruikt, maar die onze belevingswereld, onze cultuur eigenlijk nauwelijks relevant zijn.”